

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
28622437
Uw brief van
15 januari 2021
Uw referentie
2021D01853

Datum 12 juli 2021

Betreft Reactie op het verzoek van de Vaste Kamercommissie Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap (VKC) een brief te sturen met een overzicht van
de uitvoering van afspraken over de samenwerking tussen het
collectieve onderwijssysteem en het individuele (jeugd)zorgsysteem

Bijlagen
1

In de procedurevergadering van 14 januari 2021 heeft de VKC verzocht om een brief met een overzicht van de uitvoering van afspraken over de samenwerking tussen het collectieve onderwijssysteem en het individuele (jeugd)zorgsysteem. Met daarbij de vraag welke problemen er dienaangaande (nog) bestaan in de regelgeving en hoe deze worden opgelost.

De commissie verwijst in haar verzoek naar de landelijke maatregelen zoals het Kabinet deze in 2018 heeft gepresenteerd om zorg en onderwijs beter met elkaar te verbinden.¹ In november 2020 is de derde onderwijs- en zorgbrief aan uw Kamer gestuurd waarin de stand van zaken van deze landelijke maatregelen is opgenomen.² Met deze maatregelen wordt het voor professionals gemakkelijker om passende combinaties van onderwijs en zorg³ te bieden aan kinderen⁴ die daar behoefte aan hebben. Er wordt door ons en in het land volop aan de uitvoering van deze maatregelen gewerkt.

In deze brief gaan wij in op de stelsels van zorg en onderwijs, welke knelpunten er nog zijn en welke oplossingsrichtingen geformuleerd kunnen worden. De beschrijving van de knelpunten en oplossingsrichtingen is gelet op de demissionaire status van het kabinet op hoofdlijnen. De in deze brief genoemde oplossingsrichtingen zijn denkrichtingen die verder uitgewerkt moeten worden door een volgend kabinet. Eventuele financiële gevolgen zullen politiek gewogen moeten worden. Nadere afstemming met het veld zal dan ook nodig zijn. Uiteraard hebben wij voor de beschrijving wel gebruik gemaakt van gepubliceerde relevante onderzoeksrapporten en standpunten van veldpartijen uit het onderwijs- en zorgdomein over oplossingsrichtingen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/23/kamerbrief-over-onderwijs-en-zorg>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/10/derde-onderwijs-en-zorgbrief>

³ Lees ook jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg.

⁴ In deze brief gebruiken wij het woord kind, waarmee wij meestal ook jeugdige of jongere bedoelen.

Verbinding tussen onderwijs en zorg

In de bijlage van onze brief van november 2020 hebben wij een toelichting gegeven op de stelsels van zorg en onderwijs. Deze bijlage hebben wij volledigheidshalve opnieuw bijgevoegd. Eén van de redenen waarom samenwerking tussen deze stelsels ingewikkeld is, ligt - zoals de VKC zelf al aangeeft - in het feit dat het onderwijs in de basis een collectief systeem is en het zorgstelsel meer uitgaat van het individu. Eerdere stelselwijzigingen in de zorg en het onderwijs hebben voor een deel de complexiteit verminderd. Maar er is ook een nieuwe complexiteit ontstaan, doordat ouders⁵ en scholen te maken hebben met regels uit verschillende wetten. Dit werd bevestigd in het onderzoeksrapport van Andersson Elffers Felix (AEF) dat eerder met uw Kamer is gedeeld.⁶

Onze referentie
28622437

Onderstaande tabel geeft cijfermatig inzicht in het aantal leerlingen dat zorg ontvangt uit de verschillende wetten.⁷

Aantal leerlingen (peildatum 2019) met zorg uit:	Jeugdwet	Wlz	Zvw ⁸	Wmo
(Voortgezet) speciaal onderwijs	38.170	7.915	670	8.210
Speciaal basisonderwijs	14.535	35	70	330
Regulier onderwijs	221.120	990	1.680	9.650

De aantallen in deze tabel moeten afgezet worden tegen het aantal leerlingen dat onderwijs volgt. Dit zijn er ongeveer 2,5 mln. gemeten op peildatum 1 oktober 2020.⁹ In totaal maakten in dat jaar bijna 411.000 kinderen gebruik van jeugdhulp.¹⁰

Knelpunten en oplossingsrichtingen

In de dagelijkse praktijk wordt het verschil tussen de stelsels door professionals en organisaties overbrugd en werkt men samen met ouders aan de ontwikkeling van kinderen. In veel gevallen gaat dit goed, maar dit is niet altijd vanzelfsprekend. Door de verschillen in (bekostigings)systematieken, kenmerken, culturen en inspectiekaders kost het de professionals en organisaties veel tijd en overleg waar kinderen en ouders niet gebaat bij zijn. De reikwijdte en interpretatie van regels is niet altijd duidelijk of bekend. Daarnaast is er sprake van een grijs gebied tussen onderwijs en zorg, waarvan niet duidelijk is wat er mag en waarbinnen niet altijd helder is wie voor een specifieke handeling op dat

⁵ Daar waar in deze brief gesproken wordt over ouders, worden tevens verzorgers/wettelijk vertegenwoordigers bedoeld.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/30/onderzoek-maatregel-onderwijszorgbrief-op-weg-naar-een-optimale-ontwikkeling-voor-ieder-kind>

⁷ De aantallen zijn gebaseerd op CBS cijfers met peildatum 1 - 10-2019. De cijfers uit de kolommen kunnen niet worden opgeteld vanwege dubbelstellingen. In de kolom jeugdwet zijn ook de leerlingen meegeteld die bijvoorbeeld een combinatie van zorg uit de Jeugdwet en Zorgverzekeringswet ontvangen.

⁸ Het gaat hierbij om specifieke Zvw zorg op school.

⁹ Hiervan betreft het 1.386.000 leerlingen in het basisonderwijs, 937.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs, 36.000 leerlingen in het speciaal basisonderwijs en 70.000 leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

¹⁰ Jeugdmonitor 2020

moment verantwoordelijk is.

Onze referentie
28622437

Kinderen hebben baat bij een betere samenwerking tussen onderwijs en zorg omdat de pedagogische context van een kind hierdoor wordt verbeterd en daarmee ontwikkelingskansen worden vergroot. Er is een specifieke groep kinderen waarvoor dit extra van belang is, namelijk de groep leerlingen die nog altijd thuiszitten. In de laatste verzuimbrief die afgelopen februari met uw Kamer is gedeeld hebben wij uw Kamer geïnformeerd over het aantal leerlingen dat niet aanwezig is op school.¹¹ Door een gebrek aan flexibiliteit van de zorg- en onderwijsstelsels ontbreekt het voor een deel van deze kinderen aan de juiste combinatie van onderwijs, zorg en ondersteuning. Deze kinderen ontvangen in de meeste gevallen wel zorg, maar geen onderwijs(ondersteuning) omdat zij niet kunnen voldoen aan de vereisten van onderwijstijd, terwijl zij wel baat hebben bij kwalitatief goed onderwijs onder verantwoordelijkheid van een school.

Ook zijn er kinderen vrijgesteld van de leerplicht. Ingevolge de regelgeving mag een school geen onderwijsbekostiging besteden aan een vrijgestelde leerling. Omgekeerd zijn ouders bezorgd dat als de vrijstelling stopt (en de leerling nog wel leerplichtig is) er geen recht op zorg tijdens onderwijs meer zou zijn. In de tabel hieronder staat het aantal kinderen opgenomen dat:

- a) is vrijgesteld van de leerplicht (vrijstelling 5 onder a van de Leerplichtwet) en
- b) niet aanwezig is op school vanwege verzuim.¹²

Aantal leerlingen met:	Vrijstelling 5a LPW	Absoluut verzuim >3 maanden	Absoluut verzuim totaal	Relatief verzuim >3 maanden	Relatief verzuim totaal
Schooljaar 2019/2020*	6.361	2.451	5.570	2.470	3.385

In de paragrafen hieronder worden de volgende knelpunten besproken:

1. Verschillende stelsels met verschillende maatschappelijke opgaven
2. Verschillende regio-indelingen
3. Ontbreken van regie
4. Discussie over wat onder onderwijs en wat onder zorg valt
5. Verschillende toezichthouders op locaties waar zowel onderwijs als zorg geboden wordt
6. Knelpunten middelbaar beroepsonderwijs
7. Knelpunten residentieel onderwijs en zorg

Om tot een effectieve aanpak te komen en een passende plek te vinden voor het kind, is de betrokkenheid van en samenwerking met ouders en kind essentieel. Bij de hieronder genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen gaat het immers om de kinderen en hun ouders. Ieder doet dit vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, maar samen met ouders, kinderen en het veld. Het einddoel is het creëren van

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/24/brief-aan-de-tweede-kamer-inzake-verzuim-schooljaar-2019-2020>

¹² We spreken van verzuim als een leerplichtige leerling of een leerling zonder startkwalificatie zonder geldige reden afwezig is. Verzuim bestaat uit relatief en absoluut verzuim. De verzuimcijfers van de leerplichttelling 2019-2020 zijn niet met eerdere jaren te vergelijken door COVID-19.

een onderwijszorgcontinuüm, waarbinnen kinderen onderwijs en zorg krijgen die aansluit op hun behoeften op een plek waar zij zich veilig voelen en verder kunnen ontwikkelen.

Onze referentie
28622437

1. Verschillende stelsels met verschillende maatschappelijke opgaven

Als kinderen ondersteuning en zorg nodig hebben vanuit zowel het onderwijs als de zorg verloopt dit niet in alle gevallen even soepel. Door de verschillen in (bekostigings)systematieken en bestaande schotten, kenmerken, culturen en inspectiekaders kost het de professionals en organisaties veel tijd en overleg om deze ondersteuning te bieden. De samenwerking wordt soms ook in de weg gestaan doordat niet alle partijen dezelfde informatiepositie hebben. Hierdoor ontstaat het risico dat kinderen langer dan nodig thuis komen te zitten.

Sinds eind 2018 werken wij als ministeries samen vanuit een gemeenschappelijke visie aan een gezamenlijke agenda om de ontwikkelkansen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte te verbeteren. Vorig jaar hebben wij uw kamer reeds geïnformeerd over de verschillende trajecten die lopen. Wij stimuleren dat dit ook op lokaal/regionaal niveau samen door gemeenten en onderwijs (en kinderopvang) wordt gedaan vanuit de verschillende wettelijke opdrachten. In de praktijk zien wij in toenemende mate dat er lokaal/regionaal concrete (verbeter)agenda's worden opgesteld en ook worden vastgesteld in het wettelijk verplichte op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Wij zien hiervan hele mooie voorbeelden onder andere in de aanpak Met Andere Ogen, dat door ons wordt gefaciliteerd.¹³ Daarnaast wordt binnen verschillende wetgevingstrajecten gewerkt aan het verbeteren van de informatiepositie en de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Het werken vanuit verschillende stelsels met verschillende opdrachten maakt samenwerking in de praktijk wel ingewikkeld en vraagt om een lange adem.

Het rapport 'Ontwikkelen over de grenzen heen', dat is opgesteld door AEF in opdracht van Met Andere Ogen, stelt dat er op dit moment geen sprake is van een overkoepelende bedoeling in de wetten, ondanks dat dit vanuit de beleidstheorie over de ononderbroken ontwikkeling van het kind zo zou moeten zijn. Een gemeenschappelijk beeld en gedeelde definities van bepalende factoren en begrippen zouden volgens AEF helpen in deze ontwikkeling.¹⁴

Dit sluit aan bij een oproep die herhaaldelijk vanuit het veld is gedaan, zoals onlangs nog een oproep vanuit Jeugdzorg Brabant¹⁵ en de oproep van het Kindercollectief¹⁶, om onderwijs en zorg meer als een geheel te zien met een gemeenschappelijke opgave uitgaande van het recht van een kind om zich te kunnen ontwikkelen en vanuit een gezamenlijke opdracht te werken aan een meer inclusieve samenleving. En met aandacht voor het creëren van meer informatie-uitwisseling. Deze door het veld gewenste oplossingsrichting vraagt om

¹³ Het programma Met Andere Ogen is gestart vanuit een verlangen van een brede Coalitie vanuit onderwijs, kinderopvang, (jeugd)zorg en overheid, om door een betere samenwerking bij te dragen aan betere ontwikkelkansen voor elk kind. De daadwerkelijk uitvoering is gebouwd op dat verlangen en gebaseerd op de 7 adviezen uit het adviesrapport en implementatieplan van René Peeters. De daarin genoemde bouwstenen voor de implementatie (zoals de inspiratieregio's) en voorgestelde vervolgstappen zijn inspiratie geweest voor het samen creëren van de Aanpak Met Andere Ogen.

¹⁴ <https://www.aanpakmetandereogen.nl/nieuws/198/rapport-ontwikkelen-over-de-grenzen-heen>

¹⁵ <https://www.aanpakmetandereogen.nl/nieuws/226/pleidooi-voor-minister-van-kinderen-jeugd>

¹⁶ <https://www.savethechildren.nl/actueel/nieuws/2021/oproep-aan-informateur-benoem-een-minister-van-je>

een ingrijpende stelselwijziging. De eventuele keuze hiervoor is aan een nieuw kabinet.

Onze referentie
28622437

2. Verschillende regio-indelingen

De regio-indelingen in het onderwijs en de jeugdzorg, Zvw en Wlz komen niet overeen. Een samenwerkingsverband (passend onderwijs) kan te maken hebben met verschillende gemeenten en verschillende jeugdregio's. Omgekeerd hebben jeugdzorgregio's te maken met verschillende samenwerkingsverbanden. Het gespecialiseerde onderwijs en de gespecialiseerde zorg hebben in de praktijk te maken met meerdere samenwerkingsverbanden en tientallen gemeenten/regio's en zorgkantoren omdat zij veelal bovenregionaal werken. Daarnaast is het voor het toekomstperspectief van deze jongeren belangrijk als onderwijs en zorg ook goed samen werken met de 35 arbeidsmarktregio's.

Op dit moment stimuleert het kabinet om in regionaal verband een OOGO te voeren over onderwijs en zorg. Om het knelpunt te verlichten is in de toelichting op het wetsvoorstel verbeteren beschikbaarheid jeugdzorg¹⁷ opgenomen dat gemeenten in hun regiovisie ook moeten ingaan op de relatie met het onderwijs.

Het wettelijk borgen van een meer congruente regio-indeling kan helpen bij het oplossen van dit vraagstuk, maar is een ingrijpende keuze die aan een volgend kabinet is. Hier is bewust voor gekozen om te voorkomen dat alle aandacht nu uitgaat naar bestuurlijke discussies en niet, of in mindere mate, naar het helpen van de kinderen en jongeren die onderwijs en zorg nodig hebben. Diverse rapporten, waaronder de recente Voorlichting van de Raad van State op interbestuurlijke verhoudingen, bevelen wel aan na te gaan denken over (congruente) regiovorming, juist vanwege het belang van integrale bestuurlijke afwegingen bij een breed scala aan maatschappelijke opgaven (o.a. energietransitie, woningmarkt en jeugdzorg).¹⁸ De komende periode zetten we daarom de eerste stappen in het verkennen van de meerwaarde van meer congruente regio-indelingen binnen de domeinen van onderwijs en jeugd. Wij zullen dit doen in samenspraak met de minister van BZK en dit betrekken bij de bredere maatschappelijke discussie over opgaven waarvan de uitvoering op het niveau van de regio plaatsvindt.

De verwachting is dat een eventuele keuze voor een meer congruente regio-indeling tot een stelselwijziging zal leiden die zeker meer dan één kabinetsperiode in beslag zal nemen.

3. Ontbreken van regie

Er zijn veel partijen betrokken bij gezinnen die te maken hebben met een ondersteunings- en zorgbehoefte. In de praktijk zien wij dat de regie vaak ontbreekt. Niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook in de uitvoering.

Zowel de jeugdwet als de wetgeving passend onderwijs schrijven voor dat gemeenten en samenwerkingsverbanden op overeenstemming gericht overleg

¹⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/25/aanbieding-voorlichting-raad-van-state-over-interbestuurlijke-verhoudingen> Adviesrapport Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl)

(OOGO) moeten voeren. In de wetgeving zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden gelijkwaardige partijen die er onderling uit moeten komen. Als dit niet lukt, kunnen zij zich wenden tot de geschillencommissie oogo-ondersteuningsplan. In het advies van kwartiermaker René Peeters¹⁹ over een versnelling en bestendinging van de samenwerking onderwijs, zorg en jeugd is het advies opgenomen dat gemeenten vanuit hun bredere verantwoordelijkheid in het sociaal domein een niet-hiërarchische regierol krijgen. Deze is echter niet wettelijk verankerd. Wel stuurt het kabinet binnenkort het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) naar uw Kamer. Doel van dit wetsvoorstel is om te komen tot snellere en meer gecoördineerde 'integrale' hulp voor kwetsbare mensen. De Ministerraad heeft op 2 juli jl. ingestemd met de voordracht van dit wetsvoorstel voor de adviesaanvraag bij de Raad van State.

Onze referentie
28622437

Het is aan een nieuw kabinet om uit te werken of het nodig is om ten aanzien van regie zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoeringsniveau andere aanvullende maatregelen te treffen.

4. Discussie over wat onder onderwijs valt en wat onder zorg

Zowel de onderwijswetgeving als de jeugdwet zijn wetten die uitgaan van een open zorgplicht in plaats van wetten waarin aanspraken op ondersteuningsvomen heel concreet zijn vastgesteld en omschreven. Dit biedt veel ruimte om aan te sluiten bij de behoefte van een kind, maar ook ruimte voor onduidelijkheid en onzekerheid als een leerling extra ondersteuning nodig heeft en niet direct helder is onder welke wetgeving dit valt. Zo kan "begeleiding" zowel onder onderwijsondersteuning vallen als onder jeugdhulp. Het is dus niet altijd duidelijk welke vormen van extra ondersteuning vanuit het (passend) onderwijs of vanuit zorg gefinancierd kunnen of moeten worden. In de praktijk leidt dit vaak tot de situatie waarin een kind of gezin zich 'van het kastje naar de muur' gestuurd voelt en is er veel overleg nodig tussen de financiers, zeker als het kinderen betreft die nog niet staan ingeschreven op school maar wel graag onderwijs willen volgen.

Dit grijze gebied tussen onderwijs en zorg maakt het ook ingewikkelder om zorg in onderwijstijd goed te organiseren op het (voortgezet)speciaal onderwijs (VSO). Hierdoor ontstaan situaties waarbij zowel de kwaliteit van het onderwijs als de kwaliteit van zorg aan kinderen in het gedrang kunnen komen. Voorkomen moet worden dat de inzet op school zorgt voor problemen met de zorg thuis bijvoorbeeld wanneer de school dicht is of het kind ziek thuis blijft. Een ander aspect van het vraagstuk is dat scholen en zorgaanbieders te maken hebben met verschillende zorgkantoren, zorgverzekeraars en soms wel met meer dan 25 gemeenten en samenwerkingsverbanden, vanwege de bovenregionale functie van het speciaal onderwijs. Daarnaast wordt de zorg soms geleverd door verschillende zorgverleners in de klas.

Achter de vraag "wat is onderwijs en wat is zorg?" zit een complexere problematiek die ook om verschillende oplossingen vraagt. Wij werken aan oplossingen via de onderwijszorgarrangementen (OZA) en via vereenvoudiging van de financiering van zorg in onderwijstijd. Deze oplossingen als ook enkele denkrichtingen over alternatieve mogelijkheden lichten we hieronder toe.

¹⁹ <https://vng.nl/publicaties/met-andere-ogen>

a. Onderwijszorgarrangementen

Scholen en samenwerkingsverbanden ontvangen geen bekostiging (noch basisbekostiging noch ondersteuningsbekostiging) voor kinderen die niet ingeschreven staan. Deze kinderen ontvangen nu vaak zorg thuis of op een zorglocatie, zijn wel leerbaar maar krijgen geen onderwijs. Er is behoefte aan een maatwerkoplossing maar de praktijk is weerbarstig en onderwijszorgarrangementen voor deze kinderen komen niet vanzelf tot stand. Maatwerkoplossingen zoals langere tijd of permanent deeltijdonderwijs, mogelijk op een andere locatie dan de reguliere school (zorglocaties) en in zeer kleine klassen, leveren extra kosten op om het onderwijs in te richten en om de specifieke ondersteuning te bieden.

Het kabinet werkt in het kader van de onderwijszorgarrangementen aan experimenteeruimte voor het grijze gebied tussen onderwijs en zorg. Het uitgangspunt om is om zoveel mogelijk te kunnen doen wat in het belang is van de ontwikkeling van het kind. In dit experiment wordt het mogelijk gemaakt dat samenwerkingsverbanden een deel van het ondersteuningsbudget flexibel kunnen inzetten. Ze kunnen hiermee samen met gemeenten OZA's creëren die meer ruimte bieden om naar gelang de ontwikkeling van het kind flexibeler onderwijs en zorg te bieden. Daarbij hoeft niet voor elke handeling te worden verantwoord of dit onderwijs of zorg is zolang het maar bijdraagt een de ontwikkeling van een kind. Hiervoor wordt meer ruimte en flexibiliteit gecreëerd in wet- en regelgeving. Om tot deze experimenteeruimte te komen, zijn onlangs vijftien proeftuinen van start gegaan waar onderwijszorginitiatieven worden begeleid in hun zoektocht naar het benutten van bestaande ruimte zodat initiatieven duurzamer kunnen worden ingericht. De knelpunten die niet binnen bestaande wet- en regelgeving kunnen worden opgelost worden betrokken in de experimenteeruimte.

Het structureel behouden of terugkrijgen van deze leerlingen in het onderwijs zou om extra ondersteuningsmiddelen kunnen vragen. De eventuele keuze hiervoor is aan een nieuw kabinet.

b. Financiering zorg in onderwijstijd

Sinds de decentralisaties van de zorg is de organisatie van zorg in onderwijstijd op het (v)so complexer geworden. Daarom bekijkt het huidige kabinet of de inzet van zorgmiddelen in onderwijstijd gestroomlijnd kan worden door collectieve financiering. Dit betekent dat wij onderzoeken of de beschikbare budgetten voor zorg gebundeld beschikbaar kunnen komen en ingezet kunnen worden om met een zorgaanbieder afspraken te maken over het verlenen van de zorg op school. In beginsel is hierbij geen pgb op school meer mogelijk, immers de zorg voor deze kinderen op school wordt collectief ingekocht. Waar nodig moet in overleg met zorgaanbieder, school en ouders maatwerk mogelijk blijven, zo nodig in de vorm van een pgb. Uiteraard blijft het pgb beschikbaar voor de zorg thuis en op andere plekken.

Er loopt een onderzoek om in beeld te krijgen wat er nodig is voor een collectieve financiering. Daarnaast lopen er twee regionale pilots om te kijken hoe ver wij onder de huidige regelgeving kunnen komen met een collectieve financiering en om in beeld te krijgen welke uitvoeringsconsequenties het heeft om de inkoop van zorg in onderwijstijd bij gemeenten neer te leggen.

Er blijft een grijs gebied tussen onderwijs en zorg bestaan. Daarom blijft het belangrijk dat schoolbesturen en gemeenten tot goede afspraken komen over wat vanuit onderwijsbudget en wat vanuit zorgmiddelen betaald wordt. Daarnaast heeft deze optie van collectieve financiering belangrijke uitvoeringsconsequenties voor de betrokken zorgwetten en financiers, en is daarmee ingewikkeld. De individuele beschikkingen en aanspraken in de zorgwetten en persoonsgebonden budgetten (pgb) maken het extra complex om middelen hieruit beschikbaar te stellen. Deze optie vergt een ingewikkeld en langdurig wetstraject.

Het is aan een nieuw kabinet om mede op basis van de ervaringen uit de pilots deze vorm van collectieve financiering van zorg in onderwijstijd of alternatieve oplossingen te overwegen. Te denken valt aan het toevoegen van een zorgteam aan elke klas van het speciaal onderwijs. Een andere meer vergaande denkrichting is om het onderwijs verantwoordelijk te maken voor alle zorg en ondersteuning tijdens onderwijstijd. In deze beide scenario's is het belangrijk dat de zorg thuis voldoende is geborgd. Het is aan een nieuw kabinet om keuzes te maken, de voor- en nadelen hiervan af te wegen en ook de financiële gevolgen te bezien.

5. Verschillende toezichthouders op locaties waar zowel onderwijs als zorg geboden wordt

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op scholen. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de kwaliteit van het zorgaanbod. Organisaties en professionals die nu zowel onderwijs als zorg aanbieden hebben te maken met verschillende inspecties met verschillende toezichtkaders. Dit kan leiden tot extra administratieve lasten en is een belemmering voor interprofessionele samenwerking.²⁰

De inspecties werken steeds beter samen vanuit de bestaande wettelijke kaders. Daarnaast verkennen de inspecties in het traject van de proeftuinen van de onderwijszorgarrangementen op welke wijze zij hun integrale samenwerking verder kunnen bevorderen. Het is aan een nieuwe Kabinet hoe hier mee verder wordt gegaan.

6. Knelpunten middelbaar beroepsonderwijs

Knelpunten zoals hierboven genoemd zien we ook terug in de samenwerking tussen middelbaar beroepsonderwijs en zorg gericht op het bieden van hulp of zorg voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Uit de evaluatie passend onderwijs blijkt dat veel mbo-scholen vinden dat de samenwerking met jeugdhulp, zorg en de volwassen GGZ beter kan.²¹ Daar tegenover staat dat zorg ook buiten school nodig kan zijn.

Een complicerende factor in de samenwerking met hulpverlening en gemeenten is dat het mbo te maken heeft met zowel minderjarige als meerderjarige studenten. De hulpverlening is voor beide groepen verschillend georganiseerd en bekostigd. Daarbij hebben mbo scholen vaak studenten uit een groot aantal gemeenten, vaak ook van buiten de directe regio. Een belangrijke vraag voor het mbo is dan

²⁰ <https://vng.nl/publicaties/met-andere-ogen>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/05/reactie-op-de-evaluatie-van-passend-onderwijs-en-advies-steds-inclusiever-van-de-onderwijsraad>

ook hoe je hulpverlening laagdrempelig, snel en toegankelijk op school kunt organiseren, gegeven dat veel scholen studenten uit een grote regio bedienen, en geen structurele financiële oplossingen met gemeenten (of andere partijen zoals zorgverzekeraars) hiervoor hebben. Scholen geven aan dat hulpverlening meer op school georganiseerd zou moeten worden en de begeleiding ongeacht leeftijd of woonplaats van de student ingezet wordt. Dit zorgt ervoor dat persoonlijke problemen sneller gesignaleerd en opgepakt worden en kennisuitwisseling plaatsvindt tussen hulpverlener en docenten.²²

Via de Verbeteragenda passend onderwijs mbo (2020-2025)²³ wordt komende jaren bijgedragen aan een verbetering van de samenwerking tussen onderwijs en zorg. In dat verband kijken we of het nodig is om beter te borgen dat er afstemming plaatsvindt over het jeugdplan met de mbo-school. Via deze verbeteragenda wordt onder meer ook gewerkt aan verdere professionalisering van ondersteuning door onderwijsteam. Verschillen tussen onderwijsteams kunnen ook samenhangen met de onduidelijkheid die teams ervaren bij de norm van passende ondersteuning zoals die in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wghb/cz) is vastgelegd. Het verlenen van medische zorg of jeugdhulp valt in ieder geval niet onder de verplichting van scholen. Vanzelfsprekend zijn mbo-scholen samen met zorgpartijen wel verantwoordelijk voor het goed organiseren van passende ondersteuning. Het Kennispunt MBO Passend Onderwijs zal met hulp van een lerend net werk van scholen en zorgpartners de open norm voor passend onderwijs concretiseren in een servicedocument voor het mbo waaronder ook de afbakening met inzet van zorg op de school.

7. Knelpunten residentieel onderwijs en zorg

Jongeren die in een zorginstelling, JeugdzorgPlus of justitiële jeugdinrichting verblijven (en naar de school verbonden aan die instelling gaan) ontvangen nog niet altijd het passende aanbod dat zij zouden moeten krijgen door de manier waarop de stelsels van jeugdhulp, justitie en onderwijs momenteel zijn ingericht en op elkaar zijn aangesloten. De belangrijkste knelpunten hierbij zijn op te delen in twee categorieën:

1. Onderwijs-specifieke vraagstukken, veelal over bekostiging en de vraag welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de bekostiging van de extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs wanneer een leerling verhuist. Residentiële instellingen zijn niet gelijkmatig verspreid over het land. Dit heeft tot gevolg dan sommige samenwerkingsverbanden grotere financiële gevolgen ervaren dan sommige samenwerkingsverbanden.
2. Vraagstukken als gevolg van bredere ontwikkelingen in het justitie- en zorgdomein, waarvan het grootste voorbeeld de beweging naar kleinschaligheid is. Door deze nieuwe invulling van gesloten jeugdhulp en vrijheidsbeneming, is het nodig om de huidige manier van het organiseren van gesloten residentieel onderwijs daarin mee te laten bewegen.

²² We zien wel al goede voorbeelden in het land waar dit plaatsvindt. Zo is bij het Da Vinci College een psycholoog en een sociaal werker op school aanwezig en werkt bij het Friesland College een team van hulpverleners uit verschillende disciplines dagelijks op locatie. Dit zorgt voor rechtstreekse, laagdrempelige toegang tot hulp, is een preventief middel voor het tegengaan van schooluitval en leidt tot minder doorverwijzingen naar externe zorg.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/05/reactie-op-de-evaluatie-van-passend-onderwijs-en-advies-steds-inclusiever-van-de-onderwijsraad>

In de brief van 21 november 2020 hebben wij mede namens de minister voor Rechtsbescherming een integrale herbezinning op het stelsel van residentieel onderwijs aangekondigd waarin bovengenoemde knelpunten aan bod komen. Momenteel worden verschillende opties om het onderwijs in residentiële instellingen vorm te geven, verder uitgewerkt.²⁴ In het najaar wordt uw Kamer hierover geïnformeerd. Onder meer schoolbesturen, docenten, verschillende veldpartijen waaronder zorgaanbieders, DUO en de Inspectie van het Onderwijs denken mee over verdere uitvoeringsvragen. Samen met het veld kan een nieuw kabinet een beslissing nemen welke optie het meest recht doet aan de uitdaging die de verandering in het residentieel onderwijs met zich mee brengt.

Tot slot

Zoals wij u vorig jaar hebben gemeld is ons einddoel een onderwijszorgcontinuüm, waarbinnen kinderen onderwijs en zorg krijgen die aansluit op hun behoeften op een plek waar zij zich veilig voelen en zich kunnen ontwikkelen in goede relatie met de zorg thuis. Dit onderwijszorgcontinuüm bouwen wij samen met het veld vanuit de bestaande stelsels die nog volop in ontwikkeling zijn. Zo wordt binnen het onderwijs gewerkt aan een verbeteraanpak passend onderwijs inclusief de route naar inclusiever onderwijs en wordt er gewerkt aan een hervormingsagenda jeugdzorg, waarin afspraken worden gemaakt over maatregelen en een structureel financieel kader. De ambitie is onverminderd hoog zodat steeds meer kinderen met en zonder een ondersteuningsbehoefte samen naar school kunnen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, A. Slob

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, P. Blokhuis

BIJLAGE

Stelsel van onderwijs en zorg

In de bijlage van onze brief van november 2020 hebben wij een toelichting gegeven op de stelsels van zorg en onderwijs. In deze paragraaf komen wij hier eerst kort op terug.

Onderwijs

Alle kinderen gaan in principe vanaf 4 jaar (leerplichtig vanaf 5 jaar²⁵) naar school. Voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte is het passend onderwijs ingericht. Passend onderwijs heeft als doel dat alle kinderen een plek krijgen die past bij hun ondersteuningsbehoefte en dat een kind naar een

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/21/beleidsinventarisatie-en-herbezinning-residentieel-onderwijs>

²⁵ Conform de Leerplichtwet 1969

reguliere school gaat als dat kan. Scholen krijgen naast de basisbekostiging extra financiële middelen van het samenwerkingsverband om te zorgen dat de kinderen de nodige extra ondersteuning krijgen. Scholen hebben een wettelijke zorgplicht zodra een kind schriftelijk is aangemeld.²⁶ Het onderwijs gaat als hoofdregel uit van het volgen van onderwijs op een school en/of onder de verantwoordelijkheid van de school (het bevoegd gezag). Schoolbesturen werken samen in 75 regionale samenwerkingsverbanden primair onderwijs en 76 regionale samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, zodat voor zo veel mogelijk kinderen in samenwerking met gemeenten en zorg een zo passend mogelijke plek in het onderwijs gevonden kan worden.²⁷ Hiermee heeft het samenwerkingsverband de taak om te zorgen voor een dekkend aanbod. Voor kinderen met visuele en/of auditieve beperkingen bestaan er speciale scholen met een aparte bekostiging (cluster 1 en 2). Voor scholen die verbonden zijn aan een Justitiële Jeugdinstelling of een Gesloten Jeugdzorg Instelling, geldt een bijzondere plaatsbekostiging.

Onze referentie
28622437

Zorg

De zorgverlening aan kinderen in Nederland is geregeld in de Wet publieke gezondheid (Wpg), de Wet langdurige zorg (Wlz), Zorgverzekeringswet (Zvw) en Jeugdwet. Daarnaast kunnen kinderen en gezinnen een beroep doen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Kinderen, hun ouders en de school kunnen hierdoor met meerdere zorgdomeinen te maken krijgen. De zorgbehoefte van een kind wordt individueel bepaald. Op grond van de Wlz is er een aanspraak op zorg als een kind met een beperking blijvend is aangewezen op 24-uurs zorg en/of toezicht. Vanwege de beperking van het kind is het nodig dat er dag en nacht iemand in de buurt is, omdat er anders iets ernstig mis kan gaan. De zorgkantoren zijn verantwoordelijk om deze zorg te financieren. De zorgverzekeraar financiert de medische zorg op grond van de Zvw. De gemeenten hebben op grond van de Jeugdwet een jeugdhulpplicht bij opgroei- en opvoedproblemen van kinderen. Kinderen of gezinnen kunnen voor hulpmiddelen en woningaanpassing een beroep doen op de Wmo die door de gemeenten wordt uitgevoerd. Naast zorg in natura die door zorgaanbieders aan cliënten wordt geleverd, is er vanuit de verschillende wetten ook de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget (pgb). Het pgb wordt via het trekkingsrecht via de Sociale Verzekeringsbank uitgekeerd aan ouders die hiermee zelf de zorg voor hun kind organiseren en zorgverleners inhuren. Gemeenten werken bij de uitvoering van de Jeugdwet samen in 42 jeugdhulpregio's. Er zijn 31 zorgkantoren en 11 zorgverzekeraars. Er zijn in Nederland duizenden zorgaanbieders die zorg aan kinderen en gezinnen leveren.

²⁶ Scholen moeten ervoor zorgen dat een kind dat extra ondersteuning en begeleiding nodig heeft, altijd een passende plek krijgt.

²⁷ Hiernaast is er het landelijke samenwerkingsverband reformatorisch onderwijs.