



Notitie KENNISAGENDA COMMISSIE OCW

# Wettelijke bekostiging onderwijs - zorg

20 oktober 2022 | Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

## Inleiding

In januari 2022 heeft de Tweede Kamer, commissie OCW, een melding gekregen van een ouder van de Tylytschool Maasgouw over de wijze waarop bij deze school en de overkoepelende organisatie Adelante wordt omgegaan met leerlingen met zorgondersteuning, zoals EMB-leerlingen. In de afgelopen jaren heeft deze ouder vaker informatie en berichten aan de Kamer gezonden rondom de gang van zaken op De Maasgouw. O.a. naar aanleiding daarvan was er op [16 april 2021 een schriftelijk overleg](#) en heeft in [juni 2021 een twee-minuten debat](#) plaatsgevonden over De Maasgouw. Naar aanleiding van het bericht uit januari 2022 is in de procedurevergadering van de commissie OCW besloten tot een ambtelijk onderzoek waarbij degenen worden betrokken die de Kamer in de afgelopen periode hebben geïnformeerd. Een voorbereidingsgroep is samengesteld bestaande uit de leden Van Meenen (D66), Westerveld (GL) en Bisschop (SGP). Naar aanleiding daarvan hebben gesprekken plaatsgevonden met deze ouder en met een onderwijsjurist die de afgelopen twee jaar hierbij betrokken is (zie ook openbare wob-verzoeken hierover<sup>1</sup>). Naar aanleiding daarvan heeft de staf van de commissie OCW een stafnotitie met eerste bevindingen geschreven en een voorstel voor het vervolg. In de procedurevergadering van de commissie OCW van 17 maart 2022 is besloten tot de vervolg-invulling van de kennisversterking van de commissie OCW op dit thema door:

- het verkrijgen van een algemeen beeld rondom bekostiging van leerlingen op het snijvlak van zorg en onderwijs om hiervan te leren in de toekomst. Inventarisatie of, en zo ja waar, vergelijkbare constructies als bij de Maasgouw ook elders in het land voorkomen. Aanpak: Gesprekken met enkele onderzoeksbureaus over financieringswijzen onderwijs en zorg;
- het voorstel om een besloten gesprek te organiseren met de bestuurders van de Maasgouw en de samenwerkingsverbanden rondom de vraag, wat betekent dit voor leerlingen, welke gevolgen heeft dit voor leerlingen? (zie verdere uitwerking in checklist in bijlage 2).
- een publieksversie te maken van de uitkomsten in latere fase, in de vorm van een rapport inclusief een casusbeschrijving en een factsheet die inzicht geeft in de financieringsstromen.

In de periode maart - mei hebben ambtelijke gesprekken plaatsgevonden met onderzoekers van onderzoeksbureaus met kennis en expertise op dit terrein. Tevens heeft een besloten gesprek plaatsgevonden van de commissie OCW met bestuurders van Adelante / Maasgouw op 14 april 2022. In augustus 2022 heeft een inhoudsdeskundige expert van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) meegelezen op feitelijke onjuistheden op onderdelen van de notitie. Ook zijn enkele tekstpassages uit de notitie voorgelegd aan enkele betrokkenen met verzoek om een reactie. Op 2 september 2022 heeft de voorbereidingsgroep een gesprek gevoerd over de notitie met de betreffende ouder en onderwijsjurist. Daarna is door de commissie OCW in de

---

<sup>1</sup> [Wob verzoek aan VWS](#) en [Wob verzoek aan Ministerie OCW / Inspectie OCW](#).

procedurevergadering van 20 oktober 2022 besloten de notitie openbaar te maken. Tevens is besloten dat de kabinetsbrief inzake 'Eindrapport Zorg in Onderwijstijd' wordt afgewacht, die in 2023 aan de Kamer wordt gestuurd. Deze notitie wordt, tezamen met het rapport Zorg in Onderwijstijd, gebruikt ter voorbereiding op het eveneens in 2023 nog te plannen Commissiedebat Onderwijs en Zorg.

Deze notitie geeft invulling aan de besluiten op de procedurevergadering van de commissie OCW van 17 maart 2022 en geeft een overzicht van het wettelijk kader en de financiering (wettelijke bekostiging) op het snijvlak van onderwijs en zorg. Tevens is een beschrijving gegeven van knelpunten die zich hierbij in algemene zin voor kunnen doen en oplossingen die al in gang zijn gezet of suggesties voor oplossingen die zijn gedaan.

Tot slot is het goed om te benadrukken dat het signaal van de briefschrijver aanleiding is geweest voor dit kennistraject. Daar is de voorbereidingsgroep namens de commissie OCW de briefschrijver (ouder) zeer erkentelijk voor. Tijdens het ambtelijke onderzoek dat is uitgevoerd is gebleken dat de aangestipte aandachtspunten bij de tytylschool de Maasgouw verder gaan dan binnen de verantwoordelijkheden van de Tweede Kamer liggen. Immers, de Kamer vervult een controlerende en medewetgevende taak, is geen beleidsmaker. Dat heeft de commissie OCW in maart 2022, na een eerste verkennend onderzoek, doen besluiten om te focussen op de wettelijke bekostiging, om daar als Kamer meer kennis van en inzicht in te krijgen.

De opbouw van de notitie ziet er als volgt uit:

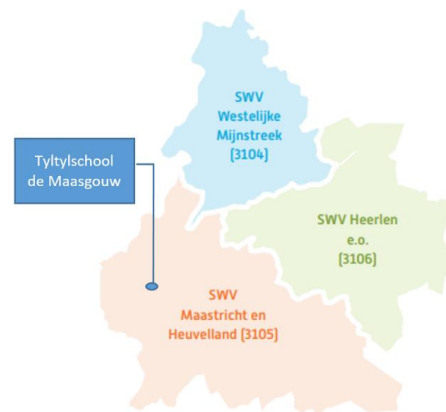
1. Casusbeschrijving De Maasgouw
2. Wettelijke kaders/financiering (wettelijke bekostiging) onderwijs - zorg
3. Knelpunten financiering op snijvlak zorg - onderwijs
4. Mogelijke oplossingen voor gesignaleerde knelpunten
5. Vervolgstappen

## 1 Casusbeschrijving de Maasgouw

Zoals in de inleiding is beschreven, komt dit onderzoek voort uit een aan de Kamer geschreven brief derden. Na enkele gesprekken en het bestuderen van diverse bronnen blijkt deze casus duidelijk te laten zien wat de uitdagingen zijn voor vergelijkbare scholen op het snijvlak van onderwijs en zorg. Hieronder worden enkele aspecten van de casus die betrekking hebben op de wettelijke bekostiging op het snijvlak onderwijs – zorg gepresenteerd. Deze casus is gebruikt als aanleiding om nader te verdiepen op enkele aspecten in den brede, die vervolgens in de latere hoofdstukken van deze notitie aan bod komen.

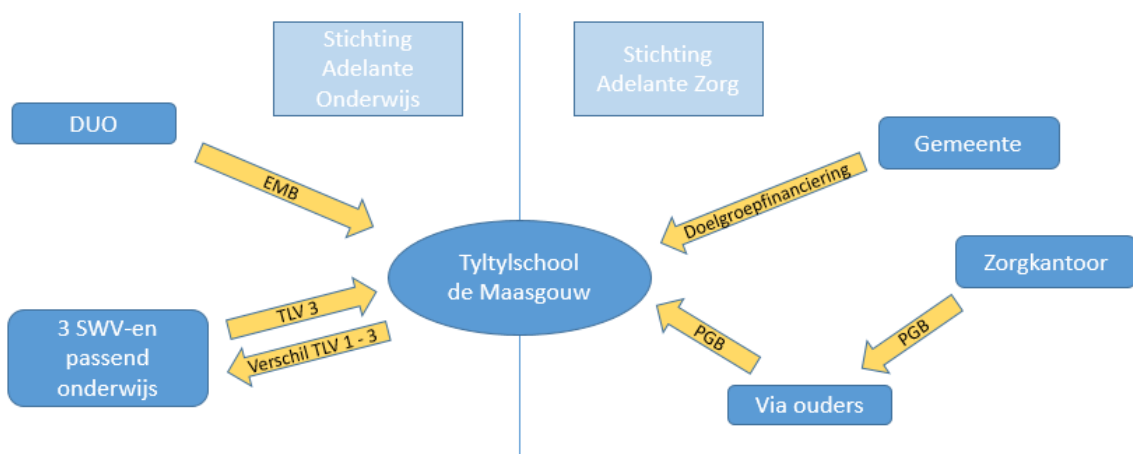
### Casus: Tytlytschool de Maasgouw

Tytlytschool de Maasgouw in de gemeente Maastricht verzorgt onderwijs en zorg voor leerlingen in de leeftijd van 4 t/m (meestal) 18 jaar. Van de leerlingen heeft 60 tot 70 procent een Wlz-indicatie en is een deel Ernstig Meervoudig Beperkt (EMB). Veel van deze kinderen hebben te allen tijde ondersteuning en begeleiding nodig, dus ook tijdens onderwijstijd.



Voor de zorg die nodig is op de momenten dat de leerlingen op school zitten, maken de ouders en school afspraken. Voor elke leerling is een – wettelijk verplicht – ontwikkelingsperspectief opgesteld. Aan de hand hiervan wordt de ontwikkeling van de leerlingen jaarlijks met de ouders besproken en geëvalueerd.

**Figuur 1.** Visualisatie van in de casus genoemde (voorwaarden voor) financieringsstromen



Financiering van dit type onderwijs en zorg kent verschillende bronnen en wettelijke kaders (hier gaan we nader op in in hoofdstuk 2). In deze casusbeschrijving lichten we drie financieringsstromen toe.

**De eerste financieringsstroom is de EMB-regeling.** Op basis van deze regeling kan een beroep worden gedaan op bijzondere bekostiging voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Deze regeling kan alleen aangevraagd worden voor leerlingen voor wie het bevoegd gezag bekostiging categorie 3 ontvangt, oftewel leerlingen met een TLV-3 indicatie (zie paragraaf 2.4 voor nadere toelichting).

Om aanspraak te kunnen maken op deze regeling is het dus van belang dat een leerling een TLV-3 indicatie heeft. De samenwerkingsverbanden waarbij de Maasgouw is aangesloten voeren echter beleid waarbij niet de hoogste (TLV-3), maar alleen de laagste categorie bekostigt voor ondersteuning wordt toegekend aan leerlingen (TLV-1) staat in een [artikel van de Limburger uit 2019](#). In dit artikel staat dat in november 2019 de drie samenwerkingsverbanden in Zuid-Limburg besloten om ook in het VO alleen nog maar de laagste categorie [TLV] toe te kennen [in het PO was dit dus al het geval].

Uit de brief derden (ouder) en de openbaar gemaakte [wob verzoeken](#) rondom deze casus leiden wij af dat om toch aanspraak te kunnen maken op de EMB-regeling, betrokken partijen een verrekeningsafspraken hebben gemaakt. Dit houdt in dat de Maasgouw voor haar leerlingen bij het samenwerkingsverband (swv) de hoogste toelaatbaarheidsverklaring (TLV, categorie 3) aanvraagt en deze ook toegekend krijgt. Vervolgens wordt, nadat op basis hiervan de EMB-bekostiging is aangevraagd bij DUO, het verschil tussen TLV-3 en TLV-1 terugbetaald aan het swv. Feitelijk krijgt de Maasgouw daardoor van het swv voor leerlingen die qua ondersteuningsbehoefte TLV-3 nodig hebben nu financiering overeenkomstig TLV-1, maar wel de aanvullende middelen vanuit de EMB-regeling.

Uit de gewobte documentatie rondom deze casus ([bijlage, p. 23](#)) blijkt uit een bericht d.d. 9 juli 2022 van de Inspectie van het Onderwijs (inspecteur samenwerkingsverbanden passend onderwijs) betreffende de beantwoording van een vraag m.b.t. de bekostiging van de toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen van SO de Maasgouw, het volgende:

“U geeft aan dat er een terugbetalingsregeling zou zijn tussen de school en het samenwerkingsverband ter hoogte van het verschil tussen een categorie 3 en een categorie 1 bekostiging. Dat is niet geheel juist blijkt uit mijn informatie. Omwille van het verkrijgen van een landelijke subsidie [EMB] voor bepaalde leerlingen van SO de Maasgouw is een dergelijke vaststelling noodzakelijk. Het schoolbestuur Adelante, waaronder de Maasgouw valt, heeft met het samenwerkingsverband afgesproken dat er op basis van de vaststellen van de omvang van de ondersteuningsbehoefte (categorie 3) een verrekeningsafspraken staat tot een hoogte van categorie 1. De school kan dan namelijk vervolgens aan de hand van een specificering van de ondersteuningsbehoefte van de leerling aangeven welke extra middelen bovenop de categorie 1 bekostiging alsnog vanuit het samenwerkingsverband voor de betreffende leerling nodig zijn. Op

deze wijze worden de beschikbare middelen voor extra ondersteuning in het onderwijs ingezet daar waar nodig. Minister Slob onderschrijft dit door aan te geven in zijn brief d.d. 18 juni aan de Tweede Kamer "dat voor hem voorop staat 'dat ieder kind recht heeft op de juiste onderwijssteuning onafhankelijk van de hoogte van de hoogte van de toelaatbaarheidsverklaring. De school dient hiervoor zorg te dragen, in samenwerking met het samenwerkingsverband".

De samenwerkingsverbanden in de regio Zuid-Limburg hebben te maken met afnemende bekostiging voor Passend Onderwijs vanwege dalende leerlingaantallen en een negatieve vereveningsopdracht<sup>2</sup>.

**Een tweede financieringsstroom komt vanuit de gemeente in de vorm van doelgroeparrangementen onderwijs - zorg.** In schriftelijke beantwoording op vragen van de PvdA in gemeente Maastricht<sup>3</sup> licht de wethouder hierover toe dat de doelgroeparrangementen Onderwijs-Jeugdhulp een manier zijn om meer samenhang te creëren in de ondersteuning die vanuit verschillende kanten en perspectieven geboden wordt. De afspraken voor de ondersteuning worden generiek gemaakt voor de jeugdigen die behoren bij de doelgroep, maar per individuele jeugdige worden de doelen van school en thuis met elkaar verbonden (in het gezinsplan).

Het kan daarbij gaan om basale-, maar ook om meer specifieke ondersteuning vanuit jeugdhulp, die moet passen bij de doelgroep en moet aansluiten bij het ondersteuningsprofiel van school. Kenmerkend is volgens de wethouder<sup>4</sup> dat de ondersteuning vanuit Jeugdwet ingericht wordt op school, waarvoor school en eventuele jeugdhulpverleners met partners uit het voorliggend veld op locatie van de school samenwerken rond een groep jeugdigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor jeugdigen met complexe onderwijs- en ondersteuningsvragen die het gevolg zijn van zintuiglijke en fysieke beperkingen of psychische klachten en aanzienlijke gedragsproblemen. De gemeente financiert deze doelgroeparrangementen dus vanuit de jeugdwet. Dit betreft o.a. zorg of ondersteuning tijdens onderwijs. Dit betreft geen financiering van onderwijs, buiten de wettelijke verplichting voor onderwijshuisvesting, aldus de wethouder.

---

<sup>2</sup> De samenwerkingsverbanden in de regio Zuid-Limburg hebben om twee redenen te maken met afnemende bekostiging. Enerzijds vanwege de teruglopende leerlingaantallen in de regio (de bekostiging van samenwerkingsverbanden hangt direct samen met de leerlingaantallen). Anderzijds vanwege de negatieve vereveningsopdracht, die voortkomt uit een relatief hoog percentage leerlingen in de regio Zuid-Limburg dat onderwijs volgt op het speciaal onderwijs (so) of speciaal basisonderwijs (sbo). De drie samenwerkingsverbanden in de regio werken nauw samen, en proberen op diverse manieren dit probleem op te lossen om toch goede zorg te kunnen leveren aan de leerlingen. Het begrip verevening wordt in hoofdstuk 2 (2.3) nader toegelicht.

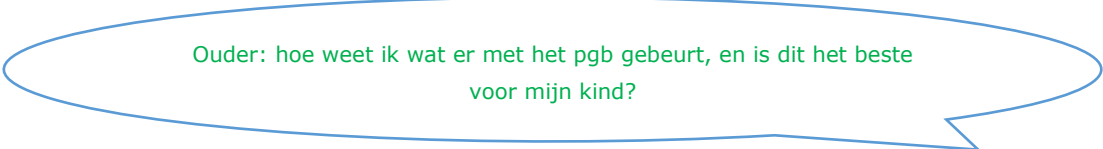
<sup>3</sup> Zie [Zoeken - Gemeente Maastricht](#) brief d.d. 22 maart 2022, antwoord 6.

<sup>4</sup> Zie [Zoeken - Gemeente Maastricht](#) brief d.d. 22 maart 2022, antwoord 9.

Als het kind onder de jeugdwet valt, dan wordt een individuele beschikking afgegeven door de gemeente voor de zorg tijdens onderwijstijd<sup>5</sup>.

**De derde financieringsstroom die wij in deze casusbeschrijving uitlichten is het *persoonsgebonden budget (pgb)***, hier doorgaans gefinancierd vanuit de Wet Langdurige Zorg (Wlz), maar kan ook vanuit Jeugdwet, Wmo). De Maasgouw vraagt ouders dit aan te spreken voor de zorgondersteuning op school, bijvoorbeeld voor fysiotherapie.

Scholen die een bijdrage vanuit pgb's vragen, kunnen ervoor kiezen om de pgb-middelen individueel of collectief in te zetten. De Maasgouw kiest ervoor om van de individuele pgb-budgetten bepaalde zorg collectief in te kopen. Hiermee wil de school voorkomen dat er veel verschillende zorgverleners in de klas komen (in het belang van het kind).



Ouder: hoe weet ik wat er met het pgb gebeurt, en is dit het beste voor mijn kind?

Hoewel zorg en onderwijs dicht bij elkaar ligt op dit type scholen, mag er wettelijk geen sprake van zijn dat zorgmiddelen uit het pgb van leerlingen ingezet worden voor onderwijsondersteuning. In reactie op Kamervragen die over deze casus zijn gesteld concludeert oud-minister Slob in april 2021: "op de Maasgouw wordt het geld uit de persoonsgebonden budgetten niet ingezet voor onderwijsondersteuning, maar voor zorg."<sup>6</sup>

Dat er onduidelijkheid en vraagtekens zijn rondom de aanpak van het leveren van onderwijs aan leerlingen op deze school blijkt ook uit discussies die hierover zijn geweest in de media en de Kamer (zie tijdlijn in tekstkader 1 hieronder).



Samenwerkingsverband: we werken hard om alle onderwijs en zorg mogelijk te maken, het doet pijn om benaderd te worden als fraudeur.

De vraag die resteert na deze casusbeschrijving is: hoe is het nu geregeld voor de leerlingen waar het om gaat? Krijgen zij waar ze recht op hebben ondanks alle complicaties van het stelsel op snijvlak van onderwijs en zorg? In een besloten gesprek

---

<sup>5</sup> Zie brief gemeente Maasgouw d.d. 22 maart 2022 waarin staat dat de centrumgemeente Maastricht voor de pilot doelgroepfinanciering voor de locatie Adelante-Maasgouw voor het schooljaar 2021-2022 een beschikking verstrekt (Bron: [Zoeken - Gemeente Maastricht](#), brief d.d. 22 maart 2002).

<sup>6</sup> Uit [verslag schriftelijk overleg, 16 april 2021](#).

dat de commissie OCW met de betrokken bestuurder en directeuren voerde, gaven de bestuurders van de school en de samenwerkingsverbanden aan dat zij binnen alle mogelijkheden die ze hebben het optimale bieden vanuit zorg en onderwijs. Ook gaven zij aan dat dit veel tijd en inspanningen kost om ouders door alle procedures te helpen.

Schoolbestuur: toegevoegde waarde van het versnipperde systeem van passend onderwijs is er niet.

**Tekstkader 1.** Tijdljn behandeling Casus Maasgouw in de Kamer en media  
(uit openbare bronnen)

<b>Tijdljn aandacht in Kamer en media voor casus Tylytschool de Maasgouw</b>	
22 maart 2022	<a href="#">Beantwoording van vragen</a> van gemeentefractie PvdA aan het college van B&W Maastricht inzake Tylytschool de Maasgouw
20 januari 2022	<a href="#">Verzoek bij commissie-regeling van werkzaamheden</a> om casus onjuist informeren Tweede Kamer/Zorggeld naar Onderwijs (Maasgouw) met ambtelijke en externe ondersteuning tot op de bodem te laten uitzoeken (Bisschop, SGP) n.a.v. brief derden.
6 januari 2022	Brief derden m.b.t. toelaatbaarheidsverklaring (TLV) en ernstig meervoudig beperkt (EMB) budget voor Tylytschool De Maasgouw <ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 juni 2021 <a href="#">Tweeminutendebat over de vermeende TLV-fraude</a> op Tylytschool De Maasgouw in Zuid-Limburg en uitzending Reporter Radio</li> <li>• Zie ook het <a href="#">commentaar van Ouders &amp; Onderwijs</a>, namens Oudervereniging Balans en Ieder(In), t.b.v. het tweeminutendebat. Aangenomen moties:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwint / Westerveld over de knelpunten in de financiering van onderwijs voor zorgleerlingen in relatie tot de toelaatbaarheidsverklaringen; <a href="#">31497, nr. 409</a></li> <li>• Van Meenen over overeenstemming tussen de Tylytschool De Maasgouw en ouders over het ontwikkelingsperspectief van het kind; <a href="#">31497, nr. 410</a></li> <li>• Van Meenen over aanpassing van het ontwikkelingsperspectief en overeenstemming met ouders in geval van wijziging in de tlv; <a href="#">31497, nr. 411</a></li> </ul> </li> </ul>
16 april 2021	Verslag van schriftelijk overleg ( <a href="#">31 497, nr. 396</a> ) over vermeende TLV-fraude op Tylytschool De Maasgouw in Zuid-Limburg en de uitzending Reporter Radio
1 maart 2021	<a href="#">Wob-verzoek</a> om informatie over de zorgbudgetten van de Tylytschool De Maasgouw en overige <a href="#">wob verzoeken</a>



19 november 2020	Brief regering ( <a href="#">31 497, nr. 390</a> ) met nadere reactie op verzoek commissie over vermeende TLV-fraude op Tylytschool De Maasgouw in Zuid-Limburg en uitzending Reporter Radio
26 oktober 2020	Beantwoording van <a href="#">vragen van gemeentefractie PvdA</a> aan het college van B&W Maastricht inzake Tylytschool de Maasgouw
5 oktober 2020	Uitzending van <a href="#">Nieuwsuur</a> (aflevering 272) waarin ingegaan wordt op de problematiek die ook speelt in de casus Maasgouw. <ul style="list-style-type: none"> <li>N.a.v. deze uitzending zijn vragen gesteld door het lid Van Meenen (D66) aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (ingezonden 10 november 2020)</li> </ul>
18 juni 2020	Brief regering ( <a href="#">31 497, nr. 362</a> ) met reactie op verzoek commissie over aanpak TLV-fraude op Tylytschool De Maasgouw in Zuid-Limburg en uitzending Reporter Radio <ul style="list-style-type: none"> <li>De commissie OCW heeft n.a.v. brieven derden 18 juni 2020) en Ouderraad Maasgouw (19 juni 2020) de minister verzocht om nadere reactie (<a href="#">2020D28027</a>), aanvullend op deze brief van 18 juni 2020.</li> </ul>
9 februari 2020	Uitzending Reporter Radio
19 december 2019	Afschrift brief Ouderraad Maasgouw aan ministers van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport m.b.t. situatie kinderen Tylytschool De Maasgouw in Maastricht. <a href="#">Detail 2019D53028   Tweede Kamer der Staten-Generaal</a> . De commissie OCW heeft op deze brief een <a href="#">reactie gevraagd</a> aan de minister.
12 juni 2019	<a href="#">Nieuwsbericht Limburger</a> : Zorggeld naar onderwijs: nieuwe regeling voorlopig alleen in Zuid-Limburg. Hierin ook uitleg over de TLV terugbetalingsconstructie en het toeleggen van de gemeente van geld vanuit de Wet op de Jeugdhulp.

## 2 Wettelijke kaders en financiering (= wettelijke bekostiging) onderwijs – zorg

### 2.1 Inleiding

Deze notitie heeft tot doel om inzicht te bieden in de wettelijke financiering van leerlingen op het snijvlak van zorg en onderwijs, de knelpunten daarbij en mogelijke oplossingen. Leerlingen die tijdens het volgen van onderwijs zorgondersteuning nodig hebben en hiervoor bekostigd worden vanuit zorgwetten. Het gaat dan om schoolsituaties die zowel vanuit zorg als onderwijs gefinancierd worden. Hieronder staat een tabel uit de [Kamerbrief van 12 juli 2021](#) over de samenwerking onderwijs en zorg waarin het aantal leerlingen wordt aangegeven dat zorgondersteuning heeft.

**Tabel 1.** Aantal leerlingen met zorg en onderwijs uit verschillende wetten

Aantal leerlingen (peildatum 2019) met zorg uit:	Jeugdwet	Wlz	Zvw <sup>7</sup>	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

Bron: [Kamerbrief van 12 juli 2021, p. 2](#). Toelichting: de aantallen in deze tabel moeten afgezet worden tegen het aantal leerlingen dat onderwijs volgt. Dit zijn er ongeveer 2,5 miljoen gemeten op peildatum 1 oktober 2020<sup>8</sup>. In totaal maakten in dat jaar bijna 411.000 kinderen gebruik van Jeugdhulp<sup>9</sup>.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op welke wettelijke kaders, financieringsstromen en stakeholders er zijn op het snijvlak van zorg en onderwijs (2.2). Vervolgens lichten we twee begrippen uitgebreider toe namelijk de ondersteuningsbekostiging i.c.m. verevening (2.3) en de EMB-regeling (2.4).

<sup>7</sup> Het gaat hierbij om specifieke Zvw zorg op school.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Jeugdmonitor 2020.

**Tabel 2.** Wettelijke kaders en financiering ('wettelijke bekostiging') onderwijs - zorg

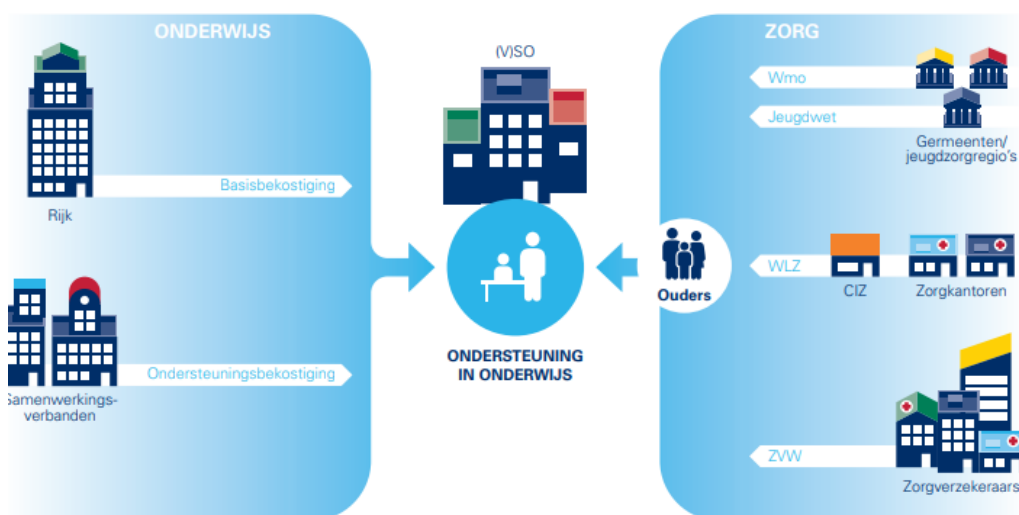
		Wettelijke kaders	Financiering / bekostiging
<b>Collectief</b>	<b>Onderwijs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet op het Primair Onderwijs (<b>WPO</b>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basisbekostiging, lumpsum (school)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet op het voortgezet onderwijs (<b>WVO</b>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basisbekostiging, lumpsum (school)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Wet Passend Onderwijs</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ondersteuningsbekostiging (samenwerkingsverband). Methodiek: verevening</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet op Expertise Centra (<b>WEC</b>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>TLV</b> voor speciaal onderwijs</li> <li><b>EMB-regeling</b> (aanvraag bij DUO, TLV 3), voorheen toegevoegd aan bedrag vanuit OCW aan svb-en, nu centraal (<i>nadere uitleg par 2.4</i>).</li> <li>Nationaal Programma Onderwijs (<b>NPO</b>)</li> </ul>
<b>Individueel</b>	<b>Zorg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorgverzekeringswet (<b>Zvw</b>)</li> <li>Wet langdurige zorg (<b>Wlz</b>)</li> <li><b>Jeugdwet</b></li> <li><b>Wmo</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declaratie bij zorgverzekeraar</li> <li>Pgb of Zorg in Natura<sup>10</sup></li> <li>Pgb of Zorg in Natura</li> <li>Via de gemeente</li> </ul>

Bron: bewerking van rapporten Berenschot (2019) en AEF (2021).

## 2.2 Wettelijke kaders, financieringsstromen en stakeholders onderwijs-zorg

In deze paragraaf illustreren en beschrijven we de verschillende wettelijke kaders, financieringsstromen en stakeholders binnen zorg in onderwijstijd.

<sup>10</sup> De gemeente besluit of een pgb wordt toegekend. Een pgb voor langdurige zorg middels **Wet Langdurige Zorg (WLZ)** kan aangevraagd worden bij het zorgkantoor, nadat een Wlz-indicatie van het CIZ is ontvangen.

**Figuur 2.** Wettelijke bekostiging onderwijs – zorg en betrokken actoren

Bron: *Inzicht in zorg in onderwijstijd*, Berenschot, 2019

In het rapport *Financiering dienstbaar maken van AEF* (2021, p. 12) worden de verschillende wettelijke kaders genoemd van waaruit de Onderwijszorgarrangementen worden gefinancierd. Ook in het rapport van Berenschot (2019) worden de verschillende zorgwetten genoemd. De teksten in deze paragraaf zijn gebaseerd op deze twee rapporten.

Aan de kant van het onderwijs hebben (v)so scholen te maken met de volgende wetgeving.

- **Wet op het Primair Onderwijs (WPO)** en de **Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)**. Deze wetten regelen respectievelijk het primair en het voortgezet onderwijs. Zij richten zich beide op alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doorlopen. Vanuit deze wetten voorziet het rijk in de basisbekostiging van scholen (voor zowel regulier als speciaal onderwijs).
  - o Ook de EMB-regeling wordt, via DUO, rechtstreeks vanuit het rijk aan de school gefinancierd (niet weergegeven in het figuur hierboven). Zie paragraaf 2.4 voor nadere toelichting.
- **Wet Passend Onderwijs**. Deze wet heeft de organisatie en financiering van voorzieningen voor extra onderwijsondersteuning van leerlingen aangepast. Het doel van de wet is om voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs te realiseren. Vanuit deze wet wordt de aanvullende ondersteuning ter versterking van de basis ondersteuning bekostigd en extra ondersteuning gekoppeld aan arrangementen voor regulier onderwijs.
- **Wet op Expertise Centra (WEC)**. De WEC regelt het speciaal onderwijs zowel binnen het basisonderwijs als binnen het voortgezet onderwijs. Vanuit deze wet wordt de TLV voor speciaal onderwijs bekostigd. In het figuur hierboven is dit aangeduid als ondersteuningsbekostiging vanuit de samenwerkingsverbanden.

Wanneer een leerling begeleiding, verpleging of persoonlijke verzorging nodig heeft, dan kan in sommige gevallen ook een beroep worden gedaan op ondersteuning vanuit de zorg. In dat geval kunnen de volgende wetten van toepassing zijn.

- **Zorgverzekeringswet (Zvw)**, waaruit vooral curatieve zorg, zorg die is gericht op de genezing en behandeling van acute en chronische lichamelijke aandoeningen en de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen wordt vergoed. Binnen OZA's komt de Zvw vooral kijken wanneer zorg benodigd is voor leerlingen met lichamelijke problemen of een lichamelijke handicap en die daarvoor ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld om ze te verzorgen. Als een kind verpleging nodig heeft of een bepaalde vorm van therapie, zoals logopedie of oefentherapie, dan valt dit eventueel onder de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw). Een behandelaar bepaalt welke zorg benodigd is. De zorg kan zo nodig ook op school worden ingezet. De kosten voor verpleging kunnen worden gedeclareerd bij de zorgverzekeraar.
- **Wet langdurige zorg (Wlz)**, van waaruit langdurige en intensieve zorg wordt bekostigd. Een kind komt in aanmerking voor de Wlz wanneer hij blijvend behoefte heeft aan permanent toezicht of 24-uurs zorg in nabijheid. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: CIZ) beoordeelt of een kind in aanmerking komt voor zorg uit de Wlz. Ouders kunnen met school afspraken maken over bijvoorbeeld begeleiding of verpleging (door middel van de inzet van zorg in natura<sup>11</sup>) of een persoonsgebonden budget (hierna: pgb<sup>12</sup>) in onderwijstijd.
- **Jeugdwet**, welke als hoofddoel heeft om alle jeugdigen gezond en veilig te laten opgroeien en hen in staat te stellen zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Op basis van de jeugdwet wordt jeugdhulp gefinancierd. Verzorging of begeleiding wordt doorgaans bekostigd vanuit de Jeugdwet (hierna: Jw). De betreffende gemeente is verantwoordelijk voor de indicering en bekostiging van zorg. Daarbij kunnen ouders kiezen voor zorg in natura of een persoonsgebonden budget.
- **Wet maatschappelijke ondersteuning**. Gemeenten zijn op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn of kunnen participeren. Het gaat daarbij om toegankelijkheid van voorzieningen voor mensen met een beperking en ondersteuning van de zelfredzaamheid van inwoners die 18 jaar of ouder zijn.

**Conclusie Berenschot** op basis van de analyse van alle betrokken wet- en regelgeving: deze analyse laat zien dat in de betreffende wetten en regelgeving overlap zit ten aanzien van ondersteuningsbehoefte waarvan wetten aangeven dat het onder de betreffende wetgeving valt. Hetzelfde type ondersteuning kan dus vanuit meerdere wetten worden geboden (en dus gefinancierd).

<sup>11</sup> Bij zorg in natura bepaalt de gemeente, zorgverzekeraar of het zorgkantoor wie de verzorging of ondersteuning uitvoert.

<sup>12</sup> Met een pgb bepalen de ouders en/of de leerling zelf wie de zorgverlener wordt.

**Figuur 3.** Overzicht wettelijke verantwoordelijkheden t.a.v. ondersteuningsbehoefte

Ondersteuningsbehoeften	Onderwijs	Wlz	Zvw	Jw	Wmo
A Begeleiding bij individuele ontwikkeling	●	●	●	●	●
B Begeleiding bij omgang met anderen	●	●	●	●	●
C Begeleiding om gedragsproblemen te verminderen	●	●	●	●	●
D Persoonlijke verzorging	●	●	●	●	●
E Paramedische ondersteuning	●	●	●	●	●
F Geneeskundige verzorging	●	●	●	●	●
G Verpleging	●	●	●	●	●
H Behandeling van psychische aandoeningen	●	●	●	●	●
I Ondersteuning bij leerstoornissen	●	●	●	●	●

Bron: Berenschot (2019)

### 2.3 Nadere toelichting ondersteuningsbekostiging en verevening

Hieronder lichten we twee begrippen nader toe die verband houden met de casus Maasgouw. Berenschot (2019) licht toe dat de ondersteuningsbekostiging in zijn geheel wordt uitgekeerd aan samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband verdeelt het geld vanuit een ondersteuningsplan. Dit bedrag varieert naar rato van de zorgzwaarte die aan de leerling wordt toegekend. Het samenwerkingsverband (hierna swv) heeft hiertoe een toelaatbaarheidsverklaring af (TLV laag, midden of hoog). De categorie bepaalt de hoogte van het budget dat voor de ondersteuning van de leerling aan de school beschikbaar wordt gesteld, waarbij het budget oploopt naarmate de TLV zwaarder is. Het samenwerkingsverband bepaalt zelf de criteria en de procedure voor het afgeven van een TLV. Ook bepaalt het samenwerkingsverband de duur van de TLV. De budgetten die aan deze categorieën zijn gekoppeld worden ter beschikking gesteld aan de school en daar ingezet om extra ondersteuning vorm te geven, bijvoorbeeld met kleinere klassen, inzet van klassenassistenten of speciale onderwijsmaterialen.

Bij de invoering van Passend Onderwijs in 2014 is gekozen om voor de verdeling van middelen over samenwerkingsverbanden het principe van **verevening** te hanteren: het landelijk beschikbare budget (gebaseerd op het peiljaar 2011) wordt verdeeld naar rato van het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband, ongeacht de op dat moment bestaande verdeling wat betreft deelname aan speciaal onderwijs of het aantal rugzakjes op reguliere scholen<sup>13</sup>. Eén van de argumenten was de vaststelling dat 'de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid'. Om samenwerkingsverbanden naar hun nieuwe budget toe te laten werken en de ondersteuning in te richten op een manier die aansluit bij de omvang van de middelen, is gekozen voor een overgangsregeling van vijf jaar (van 2015-2016 tot en met 2019-2020). In deze periode wordt trapsgewijs toegewerkt naar het nieuwe ondersteuningsbudget dat het samenwerkingsverband ontvangt<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Voor de invoering van passend onderwijs bestond de zware ondersteuning uit deze deelname aan (voortgezet) speciaal onderwijs en de ondersteuning van rugzakleerlingen in het regulier onderwijs. In alle gevallen was sprake van landelijke indicatiestelling.

<sup>14</sup> Bron: Rapport Impact van Verevening, Evaluatie Passend Onderwijs, NRO (2020).

## 2.4 Nadere toelichting EMB-regeling

Op basis van de Regeling bijzondere bekostiging voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking (EMB-regeling) kan een beroep worden gedaan op bijzondere bekostiging voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking.

In de [Kamerbrief van 30 oktober 2019](#) over de voortgang van onderwijs-zorg wordt aangekondigd dat er meer geld komt voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking. De EMB-regeling wordt tijdelijk verdubbeld met een bedrag €5 miljoen (VWS middelen), waardoor er jaarlijks in totaal €10 miljoen in de regeling komt. Hierdoor wordt het bedrag per ingeschreven leerling maximaal €8.000 per schooljaar bovenop de al bestaande bekostiging. De uitbreiding van de EMB-regeling is tijdelijk omdat het einddoel is om een collectieve financiering voor zorg in onderwijstijd te realiseren voor een bredere doelgroep. Wanneer deze collectieve financiering een feit is, zal een afzonderlijke regeling voor EMB-leerlingen niet langer nodig zijn.

Over deze Regeling wordt in het rapport van Berenschot (2019) het volgende gezegd: de EMB-regeling valt in het bijzonder op, omdat de besteding van deze middelen zeer beperkt gespecificeerd is. Op basis van deze regeling kan een beroep worden gedaan op bijzondere bekostiging voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Hieronder worden leerlingen verstaan met 'een combinatie van een ernstige of zeer ernstige verstandelijke beperking (IQ tot 35), een lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen, voor wie naast extra ondersteuning in het onderwijs ook 'extra zorg' nodig is die op 1 oktober 2018 ingeschreven stonden op een school voor (v)so en voor wie het bevoegd gezag bekostiging categorie 3 (TLV hoog) ontvangt.' In de EMB-regeling zelf wordt niet gespecificeerd waaruit de 'extra zorg' bestaat (en om welke ondersteuningsbehoeften het dus gaat). Op de website Steunpunt Passend Onderwijs van de VO-raad en PO-raad wordt zorg in het kader van EMB gespecificeerd als: begeleiding, persoonlijke verzorging en/of verpleging. Daarmee zou dus kunnen worden verondersteld dat deze vormen van ondersteuningsbehoeften ook (deels) onder de verantwoordelijkheid van onderwijs vallen waar het gaat om gebruik van de EMB-regeling. Dit is echter niet geëxpliciteerd.

### **EMB-gelden van onderdeel lumpsum SWV naar onderdeel Wlz (aanvraag bij DUO)**

*Bij de invoering van de Wlz (1-1-2015) als opvolger van de AWBZ is het budget voor de EMB kinderen door het ministerie van VWS toegevoegd aan het bedrag van OCW voor de Samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs<sup>15</sup>. De problemen ontstonden toen de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de gelden voor Passend Onderwijs verdeelden over de scholen, waaronder ook het budget voor EMB leerlingen, veelal in cluster 3.*

*Dit heeft ertoe geleid dat de scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 bij het SWV (maar ook bij ouders en zorginstellingen, zie TK brief 31 497 – 150) aanklopten voor*

<sup>15</sup> De middelen die gemoeid waren met de OCW-Regeling compensatie AWBZ zijn per 1 augustus 2014 toegevoegd aan het budget van de 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Bron: TK 31 497 – 150.

*het budget Wlz voor hun EMB leerlingen, zoals zij dat eerder ontvingen vanuit de AWBZ. De samenwerkingsverbanden gaven aan dat de middelen al waren verdeeld over alle (reguliere) leerlingen waardoor veel scholen speciaal onderwijs in financiële problemen kwamen.*

*Dit heeft in het voorjaar van 2015 geleid tot een Kamerdebat met Sander Dekker en Martin van Rijn (TK 31497-168, debat op 25 maart 2015). In dit debat geeft minister Dekker aan: 'Als ook vanuit het onderwijs, en niet alleen vanuit de scholen voor ernstig meervoudig gehandicapte kinderen, maar ook vanuit de samenwerkingsverbanden, gezegd wordt dat het beter is als het centraal wordt geregeld in plaats van dat scholen alle samenwerkingsverbanden af moeten, dan zit ik er vrij praktisch in: dan moeten we bekijken of we kunnen komen tot één regeling'. Na het debat in de Tweede Kamer werd in het voorjaar van 2015 de situatie zoals die was tijdens de AWBZ hersteld; het EMB budget van de Wlz dat in 2015 deel uitgemaakte van de lumpsum Passend Onderwijs voor de samenwerkingsverbanden werd weer toegevoegd aan het budget van de Wlz, op aanvraag van de ouders. Vervolgens zullen de ouders voor het extra budget vanuit de Wlz voor de EMB-leerlingen op school, weer zelf een aanvraag moeten doen.*

*Bronnen: de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 20 maart 2015 over de verkenning van de mogelijkheden voor (de bekostiging van) onderwijs en zorg aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking ([Kamerstuk 31 497, nr. 150](#)) en verslag van debat 25 maart 2015, [TK 31497 - 168](#).*



## 3 Knelpunten financiering op snijvlak zorg – onderwijs

### 3.1 Inleiding

Uit bronnen die we bekeken hebben, zoals diverse onderzoeken van bijvoorbeeld AEF 'Financiering dienstbaar maken', Oberon et al 'Tussenstand Zorg in Onderwijstijd' en publicaties van het programma Met andere Ogen, een advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs – zorg – jeugd, rapporten over onderwijs-zorgarrangementen leiden wij af dat de financiering voor leerlingen die meer ondersteuning hebben op het snijvlak van onderwijs en zorg complex is. Het einddoel is het creëren van 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<sup>16</sup>. Zover is het echter nog niet.

Diverse publicaties en bronnen maken ook melding van het feit dat we met de huidige wetgeving op weg zijn naar inclusiever onderwijs, maar daar nu nog niet zijn en de huidige wetgeving daar ook nog niet op ingericht is.

[Reflectie programma Met andere Ogen op het AEF rapport \(Financiering dienstbaar maken, 2021\)](#): *'Ik zie de huidige stand van zaken zoals het rapport het schetst als **een tussenstap op de weg naar inclusiever onderwijs** die we met elkaar zijn ingeslagen", zegt Sander Verheul, lid College van Bestuur van de Leo Kanner Onderwijsgroep. "Het huidige systeem van financiering van OZA's [onderwijs-zorgarrangementen] gaat plaats maken voor een systeem waarin budgetten zijn ontschot en waarin sprake is van leerrecht in plaats van leerplicht. Daar zijn we over vijf tot tien jaar. Tot die tijd biedt het AEF-rapport een uitstekend overzicht wat er op dit moment mogelijk is.'*

[Uitspraak in brief van gemeente Maastricht 26 november 2020](#): *'Uiteraard zou het samenwerkingsverband ook liever zien dat er meer financiële middelen beschikbaar zijn voor de regio, maar zolang landelijke wetgeving niet is aangepast aan de nieuwe opdracht van inclusie waarvoor we samen aan de lat staan, zijn complexe constructen nodig om toch hetzelfde te bereiken. Namelijk een integrale aanpak tussen onderwijs en jeugd thuis, op school en in de vrije tijd'.*

Uit: [Steeds inclusiever | Advies | Onderwijsraad](#) (juni 2020): *'De overheid heeft de taak om regelgeving, bekostiging en toezicht in lijn te brengen met de doelen van inclusiever onderwijs. Dat betekent onder andere dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs op termijn rechtstreeks worden bekostigd voor alle lichte onderwijsondersteuning en -toerusting. Samenwerkingsverbanden blijven bekostiging ontvangen om scholen te helpen bij zwaardere ondersteuning en zorg-onderwijscombinaties'.*

<sup>16</sup> Bron: antwoorden schriftelijk overleg december 2021 TK 2021-2022, 31 497, nr 19, p. 12.

### 3.2 Huidige knelpunten samenwerking onderwijs- en zorgsysteem

In de [Kamerbrief 12 juli 2021](#) (2021D01853) wordt als één van de redenen dat de samenwerking tussen het onderwijs- en zorgstelsel ingewikkeld is, het feit genoemd dat het onderwijs in de basis een collectief systeem is en het zorgstelsel meer uitgaat van het individu (bijv. in de vorm van pgb). Eerdere stelselwijzigingen in de zorg en het onderwijs hebben voor een deel de complexiteit verminderd. Maar er is ook een nieuwe complexiteit ontstaan, doordat ouders en scholen te maken hebben met regels uit verschillende wetten. Dit werd bevestigd in het onderzoeksrapport van Andersson Elffers Felix (AEF) en is ook uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.2 van deze notitie.

De [Kamerbrief 12 juli 2021](#) beschrijft knelpunten in de samenwerking tussen het collectieve onderwijssysteem en het individuele (jeugd)zorgsysteem. Hier gaan we in op de knelpunten uit deze brief die relevant zijn voor dit onderzoek. De teksten in het *groen* zijn reflecties uit gesprekken:

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. *Uit een gesprek kwam naar voren dat er doorgaans geen structurele financieringsafspraken zijn, wel regionale afspraken over financiering, die vaak tijdelijk en persoonsafhankelijk zijn.* 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.
  - *Aanvullend, in de [tussentijdse rapportage van het traject Zorg in Onderwijstijd](#) zijn belangrijke problemen die worden geconstateerd variërend van trage besluitvorming rondom zorgaanvragen tot administratieve rompslomp. Maar vooral onduidelijkheid en discussies over wie de zorg betaalt<sup>17</sup>.*
  - Er is op dit moment geen sprake 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.
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.

---

<sup>17</sup> In het project wordt vooral gekeken hoe zorg in cluster 3 – 4 scholen is ingericht, welk type professionals daar werkt, wat de kosten daarvan zijn en waaruit dat bekostigd wordt (financieringsstromen behorend bij Jeugdhulp, Wlz, zorgverzekeringwet). Experimenteerbesluit gaat naar waarschijnlijkheid in najaar via voorhang naar de Tweede Kamer.

### 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.
- *Hier voegen wij op basis van de gesprekken aan toe dat het OOGO<sup>18</sup> (voor een bepaalde regio, groter dan het bedieningsgebied van een swv) niet echt een oplossing lijkt te bieden. Hier moeten schoolbesturen en swv-en in de regio hun plannen bespreken met gemeenten en op elkaar afstemmen, maar dit lijkt niet de plek om echt tot bestuurlijke overeenstemming te komen. Als een school een probleem met de financiering heeft klopt deze aan bij de vestigingsgemeente, maar de school heeft vaak een regiofunctie en heeft dan te maken met verschillende gemeenten en met verschillen per gemeente.*

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

- Grijze gebied, wat is onderwijs en wat is zorg. Achter de vraag “wat is onderwijs en wat is zorg?” zit een complexere problematiek die ook om verschillende oplossingen vraagt. Oplossingen via de onderwijszorgarrangementen (OZA) en via vereenvoudiging van de financiering van zorg in onderwijstijd (zie diverse onderzoeken die er lopen, verdere toelichting bij paragraaf 4.1).
- *Uit [Oplossingenlab8](#) (2022), p.6 blijkt: 93 procent van de scholen in het speciaal onderwijs ervaart knelpunten in de organisatie en financiering van zorg in onderwijstijd. ‘Tegelijkertijd wordt er op heel veel scholen, in gemeenten en in regionaal verband hard gewerkt om zorg en onderwijs beter te verbinden.’*

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

- Werken vanuit verschillende toezichtkaders maar wordt wel gewerkt aan bevordering van integrale samenwerking, zie ook gezamenlijke publicatie van de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd over onderwijszorgarrangementen (OZA)<sup>19</sup>, [terug-naar-leren.pdf \(overheid.nl\)](#). Waar nodig worden gezamenlijke inspectiebezoeken uitgevoerd (antwoorden SO dec 2021).

---

<sup>18</sup> De Jeugdwet en de wet op het passend onderwijs stellen het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) verplicht als overleg tussen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeentebestuurders binnen een regio. Het OOGO stemt onder andere de samenwerking van onderwijs en door gemeenten gefinancierde hulp af. Denk aan afspraken tussen de wijkteams en zorgteams op scholen, of over intensieve jeugdhulpprogramma's bij bovenschoolse voorzieningen in het speciaal onderwijs. Bron: [OOGO en verbinding onderwijs en jeugdhulp | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

<sup>19</sup> Staat van het Onderwijs 2022 (p. 135). Inspecties onderzoeken integraal aanbod onderwijs en zorg. Sommige leerlingen hebben niet genoeg aan de onderwijsondersteuning en -begeleiding van een (speciale) school. Voor hen kan een onderwijszorgarrangement (OZA) uitkomst bieden. Het kenmerk van een OZA is een integraal aanbod van onderwijs en zorg. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verkenden samen bij twintig OZA's welke factoren bijdragen aan het voorkomen van uitval van leerlingen in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

## 4 Mogelijke oplossingen voor gesignaleerde knelpunten

### 4.1 Huidig stappenplan kabinet om tot oplossing van knelpunten te komen

In de [Kamerbrief 12 juli 2021](#) (2021D01853) worden vier stappen uitgevoerd om het einddoel te behalen, namelijk het creëren van 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. Deze vier stappen zijn: communicatie over de huidige maatwerkmogelijkheden, begeleiding van proeftuinen, het inrichten van een experiment en het wijzigen van wet- en regelgeving op basis van de opbrengsten uit het experiment. Hier lichten we met name de proeftuinen onderwijszorgarrangementen eruit en de inrichting van het experiment.

Doel van ruimte voor **onderwijszorgarrangementen**: zodat waar nodig kan worden afgeweken van wet- en regelgeving en aan oplossingen om de financiering minder gecompliceerd te maken. Er zijn **15 proeftuinen** onderwijszorgarrangementen, deze lopen van mei 2021 tot juni 2022. Het experiment start naar verwachting op 1 januari 2023<sup>20</sup>. In dit experiment kunnen organisaties afwijken van bepaalde wet- en regelgeving die tijdens de proeftuinen als ongewenste belemmering wordt ondervonden. Hierdoor kunnen innovatieve initiatieven op het gebied van onderwijs en zorg alternatieve passende maatwerkmogelijkheden vormgeven of verder brengen. De effecten van het experiment worden gemonitord. De opbrengsten uit het experiment vormen de basis voor het wijzigen van wet- en regelgeving voor een nieuwe vorm van onderwijs en zorg op de lange termijn.

Eind mei 2022 is de eindevaluatie van het verslag proeftuinen onderwijszorgarrangementen van BMC verschenen<sup>21</sup>. Uit de rapportage komt naar voren dat er in de wet- en regelgeving vier knelpunten zijn: onderwijstijd, onderwijslocatie, bekostiging en kerndoelen. Deze knelpunten zijn meegenomen bij de vormgeving van het experiment onderwijszorgarrangementen dat in januari 2023 van start zal gaan. Het experiment is voorgehangen aan de Tweede Kamer<sup>22</sup>. Een jaar na

---

<sup>20</sup> In de beantwoording van de inbreng van het schriftelijk overleg van december 2021 staat dat dit naar verwachting 1 januari 2023 zal zijn. Uit de proeftuinen komt een knelpuntenanalyse, welke wet- en regelgeving ongewenst knelt. Deze analyse wordt meegenomen bij het inrichten van het experiment. Het experiment zal 5 jaar duren, het is een adaptief proces dat elk jaar geëvalueerd zal worden. Deelname van maximaal 80 OZA's. De onderzoeksresultaten en ervaringen bepalen welke afwijkingmogelijkheden in de wet- en regelgeving worden verankerd.

<sup>21</sup> [220531 Eindevaluatie Proeftuinen OZA-def \(bmc.nl\)](#)

Proeftuinen OZA Op zoek naar maatwerkoplossingen voor kinderen die onvoldoende (duurzaam) bediend kunnen worden binnen de onderwijs- en zorgstelsels. 31 mei 2022

<sup>22</sup> Voorhang ontwerpbesluit experiment onderwijszorgarrangementen, TK 31497-436, [Passend onderwijs | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

het experiment start de voorbereiding voor de wetswijziging<sup>23</sup>. Meer informatie hierover is te vinden bij o.a. het Steunpunt Passend Onderwijs via [deze link](#).

Op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen kinderen met complexe zorgvragen onderwijs. Vaak hebben deze leerlingen zorg nodig in de tijd dat zij op school zijn. Deze zorg wordt nu betaald uit één of meer zorgwetten. Om de **zorg tijdens onderwijstijd** beter te organiseren is collectieve financiering<sup>24</sup> nodig. Dit betekent dat vanuit verschillende zorgwetten geld in een centrale pot komt om daarmee de zorg te kunnen organiseren. Doel hiervan is om: kinderen goede zorg te bieden; het aantal betrokkenen bij de zorg op scholen te beperken; de financiering eenvoudig en duidelijk te organiseren. Om de financiering van zorg in onderwijstijd structureel te regelen, is informatie uit de praktijk nodig. Ook moeten scholen en ouders geholpen worden. Daarom worden er 3 maatregelen genomen: [€ 5 miljoen extra voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking](#) (EMB); zorgarrangeurs ondersteunen scholen bij financiering; regionale pilots onderzoeken collectieve financiering. Om tot een structurele oplossing voor financiering van zorg in onderwijstijd te komen, is informatie nodig. Daarom stellen scholen anonieme informatie beschikbaar voor monitoring. De bureaus DSP en Oberon voeren de monitoring uit. Eind van 2022 worden de uitkomsten opgeleverd (er zijn al tussentijdse resultaten in november 2021 opgeleverd) en ook worden dan de bijbehorende pilots opgeleverd.

Ook lopen er **twee regionale pilots in Twente en het Hart van Brabant**. In de pilot wordt uitgezocht of collectieve financiering binnen de huidige regelgeving mogelijk is en worden gemeenten verantwoordelijk voor de inkoop van zorg in onderwijstijd vanuit collectieve financiering. Gemeenten hebben al direct contact met scholen over bijvoorbeeld leerplicht, huisvesting of jeugdhulp op school. En zij zijn bekend met de inkoop van zorg. De bureaus DSP en Oberon begeleiden en monitoren de twee regio's. De informatie vanuit de pilots leidt tot meer inzicht voor een structurele oplossing<sup>25</sup>. Het [eindrapport van de pilot in het Hart van Brabant](#) is openbaar en bevat afspraken die er samen zijn gemaakt om te komen tot collectieve financiering. Benadrukt wordt ook om goed te kijken naar de voordelen die worden benoemd van collectieve inzet van zorg. De uitkomsten van de monitoring door Oberon en DSP is eind 2022 beschikbaar. Mede op basis van de ervaringen uit de pilots met collectieve financiering van zorg in onderwijstijd zal het kabinet alternatieve oplossingen overwegen<sup>26</sup>.

Meer informatie over en de exacte invulling van Zorg in Onderwijstijd (ZiO) is te vinden op de website van [het Steunpunt Passend Onderwijs](#).

<sup>23</sup> Tekstpassage en verwijzing naar Eindrapport Proeftuinen OZA uit Kamerbrief 31293-636, Verzamelbrief moties en

toezeggingen primair en voortgezet onderwijs, [Primair Onderwijs | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>24</sup> In dit onderzoek wordt ook de motie Kwint/Westerveld meegenomen (TK 31 497, nr 409) namelijk onderwijsfinanciering op basis van de toelaatbaarheidsverklaringen. Ook hier hoort bij het meer collectief inzetten van middelen en wat dat dan betekent als leerlingen ziek zijn of op vakantie?

<sup>25</sup> Bronnen: [15 Proeftuinen onderwijszorgarrangementen bekend | Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland \(vgn.nl\)](#) en [Onderwijs en zorg | Passend onderwijs | Rijksoverheid.nl](#).

<sup>26</sup> Brief minister voor Langdurige Zorg en Sport, C. Helder 19 mei 2022: [Experiment Wlz-zorg in onderwijstijd](#)

De bij de pilots betrokken partijen maken op basis van de vooraf ingeschatte zorgbehoefte per klas collectieve afspraken over de financiering van zorg in onderwijstijd en de inzet van zorgpersoneel in de klas. Voor elke leerling wordt door de leerkrachten en zorgprofessionals een zorg/onderwijsplan gemaakt. Op basis daarvan wordt per school vastgesteld hoeveel zorg er totaal nodig is en ten laste van welk domein de kosten moeten komen. Met dat budget kunnen de zorgverleners zorg op maat bieden aan de betreffende leerlingen in een klas. De minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft de Kamer per brief (19 mei 2022) geïnformeerd over haar voornemen een aanwijzing aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) te geven om in haar regelgeving de mogelijkheid op te nemen van een experiment. Hiermee wil zij "faciliteren dat partijen door kunnen gaan met de pilots daar waar zij inmiddels tot werkbare afspraken zijn gekomen voor zorg in onderwijstijd".<sup>27</sup>

#### **4.2 Gesuggereerde oplossingsrichtingen uit gesprekken en andere bronnen**

De oplossingsrichtingen die wij hebben gehoord en gelezen zijn in te delen in enkele rode draden. Algemene opvatting die veel gehoord wordt is dat er een eenvoudiger stelsel van onderwijs en zorg op integraal gebied moet komen. Nu kost het veel energie om een goed pakket voor kinderen te organiseren. Daarom is het van belang om cliënttevredenheidsonderzoeken bij zorgaanbieders te benadrukken.

Het doel van het landelijke project Zorg in Onderwijstijd (ZiO) is om de financiering en organisatie van zorg in onderwijstijd zo te vereenvoudigen, dat de belasting en bureaucratie voor ouders en (v)so-scholen wordt geminimaliseerd, de kwaliteit van zorg en onderwijs op peil blijft én er ruimte komt voor flexibiliteit. Niet langer voor elk kind een aparte beschikking of indicatie, maar ruimte om met vaste zorgaanbieders op school in te spelen op wat nodig is. Laatste stand van zaken is dat in het voorjaar 2022 twee beleidssimulaties zijn uitgevoerd, waarin met in totaal 58 vertegenwoordigers van zeven betrokken groepen - ouders en ouderorganisaties, schoolleiders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, zorgaanbieders en zorgkantoren / zorgverzekeraars - in kaart is gebracht hoe de toekomstige financiering van zorg in onderwijstijd eruit zou moeten zien. Dat heeft duidelijk gemaakt dat er breed draagvlak is voor een model van collectieve financiering van zorg in onderwijstijd. Betrokkenen geven aan dat deze koers het benodigde perspectief biedt om ouders te ontlasten, leerlingen meer maatwerk te bieden en scholen en zorgaanbieders ruimte te geven om effectiever en efficiënter samen te werken. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat het succes van de oplossing staat of valt met de uitwerking en invulling ervan. Bron: [Zorg in Onderwijstijd \(ZiO\) - Stand van zaken mei 2022 - Steunpunt Passend Onderwijs \(steunpuntpassendonderwijs-povo.nl\)](https://steunpuntpassendonderwijs-povo.nl)

De volgende oplossingsrichtingen o.a. uit gesprekken of andere externe bronnen:

1. Het versimpelen van de EMB-regeling: hetzij decentraal of centraal op basis van indicatoren
2. Meer ruimte voor gemeenten om te financieren: beschikkingsvrij en/of op groepsniveau

---

<sup>27</sup> Idem.

3. Meer regie voeren: OOGO functioneert niet zoals verwacht
4. Collectieve inzet pgb: meer afspraken maken en het ontwikkelen van richtlijnen over kwaliteitsbeleid en kwaliteitsmetingen
5. Een zorgarrangeur toekennen die ondersteunt bij het regelen van de financiering van zorg in onderwijstijd

#### **4.2.1 Nadere toelichting oplossingsrichtingen**

Deze vijf ideeën voor oplossingsrichtingen worden hieronder toegelicht. Tevens laten we in paragraaf 4.2.2 voor twee scholen zien welke oplossingen zijn gekozen (Maasgouw en St Maartensschool).

##### *Ad 1. Gesuggereerde oplossingen rondom de EMB regeling*

Zoals in paragraaf 2.4 bij de EMB-regeling al is aangegeven hebben er in de periode 2014 – 2015 wijzigingen plaatsgevonden in de EMB regeling of zoals op de [website van de AVS](#) beschreven wordt: “de middelen die gemoeid waren met de OCW Regeling compensatie AWBZ zijn per 1 augustus 2014 (startdatum Wet Passend Onderwijs) toegevoegd aan het budget van de 152 samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. In totaal gaat het om 10 miljoen euro. Een deel van deze middelen kan waar nodig ook voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen worden ingezet. Later wordt een deel van de middelen die gemoeid waren met de compensatieregeling AWBZ weggehaald bij de samenwerkingsverbanden en centraal toegekend. De (v)oscholen hoeven dan niet langer in discussie met de samenwerkingsverbanden over de noodzaak om extra middelen in te zetten voor ernstig meervoudig beperkte kinderen. Er wordt een regeling opgesteld op basis waarvan (v)oscholen een aanvraag kunnen indienen voor een aantal extra uren onderwijs per week. Streven is dat de nieuwe regeling vanaf schooljaar 2015/2016 beschikbaar is”.

In het gesprek met de bestuurders van de Maasgouw kwamen de volgende suggesties voor oplossingen naar voren om:

- Voor de groep EMB kinderen (weer) een geïntegreerde bekostiging voor zorg en onderwijs te realiseren in plaats van de huidige versnippering waar door de achterliggende systematiek grote regionale verschillen kunnen ontstaan. *N.B. zowel aan het centraal als decentraal beleggen zitten voor- en nadelen. Risico van decentraal beleggen kan zijn dat het geld te veel terecht komt bij het reguliere onderwijs.*
- De EMB aanvraag (VWS en OCW gelden) te laten plaatsvinden zonder toekenning van TLV 3. Uit de [wob-documentatie](#) rondom deze casus blijkt uit een bericht d.d. 9 juli 2022 van de Inspectie van het Onderwijs (inspecteur samenwerkingsverbanden passend onderwijs) dat vraagtekens worden gezet bij de noodzaak tot een koppeling tussen een TLV categorie hoog en de EMB subsidieaanvraag. Hier lijkt geen noodzaak noch wenselijkheid voor een koppeling tussen beide te bestaan, staat in het bericht te lezen. *N.B. Risico dat middelen bedoeld voor zware problematiek van EMB leerlingen terecht komt bij 'lichtere' gevallen.*

*Ad 2. Meer ruimte voor gemeenten om te financieren: beschikkingsvrij en/of op groepsniveau*

Gebieden moeten samenwerken om tot financiering te komen. In de praktijk zie je dat grote gemeenten met veel kinderen het voortouw nemen en de financiering regelen. Daar kan op verschillende manieren mee omgegaan worden. De ene gemeente financiert voor alle leerlingen, zowel voor de leerlingen die uit de gemeente zelf komt als voor de leerlingen uit buurgemeenten. Andere gemeenten financieren alleen voor de eigen kinderen. De wijze waarop het nu georganiseerd is zorgt ervoor dat er ongelijkheid kan ontstaan.

In een gemeente wordt geëxperimenteerd met het koppelen van de Wlz aan groepsgewijze bekostiging. Dit is heel ingewikkeld en loopt ook tegen grenzen van de wet aan. Er zijn gemeenten die beschikkingsvrij (met een voorziening) een school financieren (voor jeugdhulp): problemen met regio-indeling worden opgelost door als gemeente beschikkingsvrij een school te financieren voor jeugdhulp (dat is mogelijk via de Jeugdwet). Dit vraagt wel lef van de gemeente, want er zijn tekorten op de jeugdhulp. Kortom gemeenten proberen het al anders te regelen, via de jeugdzorg: zorg op deze school is een voorziening (i.p.v. een beschikking).

*Ad 3. Meer regie voeren: OOGO, maar functioneert dit?*

Er worden geluiden gehoord dat de OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) niet altijd werkt zoals verwacht, terwijl dit wel als oplossing wordt gezien. Soms zijn er meerdere OOGO's nodig om het hele bedieningsgebied te organiseren. Een andere indeling van de gespecialiseerde zorg maakt het lastig.

OOGO (voetnoot 17): De Wet passend onderwijs (WPO) verplicht scholen en gemeenten om met elkaar 'een op overeenstemmingsgericht overleg' (OOGO) te voeren. In de toelichting op de WPO is vastgelegd dat in dit OOGO gemeente en samenwerkings-verband(en) overleg voeren over 1) een concept van het ondersteuningsplan van swv-en PO en VO 2) de afstemming tussen het passend onderwijs, jeugdhulp, leerlingenvervoer, leerplicht en onderwijshuisvesting en 3) gemeentelijke onderwerpen die elke partij zelf voor overleg kan aandragen. Bron: [Monitor Gemeenten | Evaluatie Passend Onderwijs](#)

*Ad 4. Collectieve inzet pgb (wlz): meer afspraken maken en het ontwikkelen van richtlijnen over kwaliteitsbeleid en kwaliteitsmetingen*

Een pgb is individueel, met een pgb bepalen de ouders en/of de leerling zelf wie de zorgverlener wordt. Een oplossingsrichting die veel genoemd wordt en toegepast wordt in de praktijk is de collectieve inzet van pgb op school, zodat het totaal aan zorgaanbieders dat de school in komt beperkt blijft. De collectieve inzet van pgb en daarover afspraken maken met ouders is ook in lijn met de voorlopige uitkomsten van Zorg in Onderwijstijd (2021). *Hiervoor is het dus nodig om met elke individuele ouder het gesprek te voeren. Het grote nadeel daarvan is dat het zowel de school als de ouders belast. Tevens komt de school daardoor in een andere positie te staan ten opzichte van de ouders. Door gesprekken met ouders proberen te komen tot collectieve inzet van pgb gebeurt o.a. al bij de Maasgouw. Hiermee wil de school voorkomen dat er veel verschillende zorgverleners in de klas / school komen.* Belangrijk aandachtspunt



hierbij is duidelijke gesprekken en afspraken hierover met ouders, zodat zij weten wat de collectieve inzet van (een deel van) hun pgb voor hen betekent en welke consequenties dit kan hebben.

*Ad 5. Een zorgarrangeur toekennen die ondersteunt bij het regelen van de financiering van zorg in onderwijstijd*

In het [schriftelijk overleg van december 2021](#) (Kamerstukken 31 497 en 31 839, nr. 415) wordt gevraagd hoe in de tussentijd, nu het onderzoek naar wat nodig is voor collectieve financiering van zorg in onderwijstijd nog niet klaar is, wordt omgegaan met het verschil van mening tussen school en ouders. In het antwoord van de ministerie wordt aangegeven dat vijftig scholen in het (v)so een [zorgarrangeur](#) is toegekend die ondersteunt bij het regelen van de financiering van zorg in onderwijstijd. Dit is echter tijdelijk voor enkele jaren. Ook kan de hulp van de onderwijs(zorg)consulent ingeroepen worden. Wanneer er een verschil van mening blijft ontstaan dan kan de ouder een geschil aangaan over het ontwikkelperspectiefplan waarin de onderwijsondersteuning is opgenomen, bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs.

#### **4.2.2 Oplossingsrichtingen bij twee scholen ter illustratie**

Hieronder presenteren wij twee tekstkaders waarin voor twee scholen, Tylytschool de Maasgouw in Maastricht (casus die aanleiding was voor dit onderzoek) en St. Maartenschool in Nijmegen, kort wordt geschetst welke oplossingsrichtingen zij kozen. *Bij de Maasgouw is een lichte check gedaan of de aanpak ook weleens elders is toegepast.*

##### **Tekstkader 2** Gezochte oplossingen door Tylytschool de Maasgouw

Bij de tylytschool de Maasgouw zien we dat als gevolg van ondervonden knelpunten die aansluiten bij de knelpunten uit de Kamerbrief van 12 juli 2021 de school met enkele 'constructies' aan de slag gaat om binnen de wet- en regelgeving oplossingen te vinden voor leerlingen en ouders. Deze constructies hebben wij getoetst aan bestaande onderzoeken over dit thema (zie bijlage 1 met gebruikte literatuur, o.a. artikel in de Limburger en de informatie n.a.v. de wob-verzoeken): zien we deze elders ook terug?

Deze constructies zagen we terug bij de casus Maasgouw *(in het groen de lichte check)*

- Het besluit van drie samenwerkingsverbanden om ook in het VSO alleen TLV laag (toelaatbaarheidsverklaring) toe te kennen *Dit gebeurt ook bij andere onderwijsinstellingen*
- Afspraak met gemeenten om een bedrag per kind aan zorggeld toe te leggen uit de Jeugdwet *Dit gebeurt ook bij andere scholen, middels een voorziening i.p.v. een beschikking (zie ook het volgende tekst kader van de St. Maartenschool)*
- Deel van de pgb, in overleg met ouders, te gebruiken voor inkoop van collectieve zorg *Dit gebeurt landelijk ook breed, dit leidt vaak tot discussies omdat het lastig uit te leggen is aan ouders (Berenschot 2019)*
- Terugbetalingsconstructie van het verschil tussen TLV hoog en TLV laag aan het samenwerkingsverband door de school. Eerst een toekenning van TLV

hoog om voor de EMB-regeling in aanmerking te komen en vervolgens het verschil tussen TLV hoog en TLV laag aan het samenwerkingsverband terug te betalen (en feitelijk terug een terugplaatsing naar TLV laag). *Dit hebben we nog niet elders aangetroffen. De school geeft zelf aan dat zij dit in het brede overleg met alle betrokken partijen zo hebben afgesproken (omdat het niet anders kon).*

*Bron: Opgesteld op basis van gesprekken met de betrokkenen*

### **Tekstkader 3.** Gezochte oplossingen door de St. Maartenschool

St. Maartenschool in Nijmegen is een school voor kinderen met een of meer beperkingen, fysiek, mentaal, of beide. Sommigen zijn zeer ernstig en ongeneeslijk ziek, autistisch, verstandelijk beperkt of hebben een gedragsstoornis. Velen zitten in een rolstoel. Er zijn dus niet alleen leerkrachten, maar ook begeleiders, zoals een orthopedagoog, een logopedist, een revalidatiearts, een ergo- en fysiotherapeut en verpleegkundigen.

Na de invoering van passend onderwijs in 2015 kwam deze school in geldnood. Er moest een duurzame oplossing komen. De directeur huurde een expert in die een jaar lang alle zorggelden, alle potjes en partijen in kaart bracht. Een enorme klus, waarbij ook de ouders werden betrokken. Wie kon wat aanvragen, via welke weg en wet? Er werden gesprekken gevoerd met samenwerkingsverbanden, zorgverzekeraars en gemeenten – kinderen wonen in verschillende dorpen en steden en vallen dus onder verschillende gemeentes. En alle gemeentes, maar ook de samenwerkingsverbanden, hebben hun eigen regels en uitgaven. Er zijn geen landelijke afspraken. Bovendien: wanneer is iets zorg en wanneer is het onderwijs? Het is een grijs gebied, zegt de directeur: “Waar nog steeds veel gesteggel over is.” En dit is in het kort de constructie die er na al het uitzoeken, regelen, overleggen en aanvragen is uitgekomen: dertien gemeentes leveren samen nu één bulkfinanciering via de gemeente Nijmegen, gebaseerd op een gemiddeld bedrag per kind. Twee zorgpartijen leveren de zorg op school – zodat daar niet die tientallen begeleiders rondlopen. De kosten voor de verpleegkundigen worden direct bij de zorgverzekeraar ingediend.

Maar de school kon niet voorkomen dat 50 mensen, een derde van het personeel, werden ontslagen. Met als gevolg dat er nu bijvoorbeeld geen spel- en dramatherapie is. Ook de manege is opgedoekt. De directeur: “We doen het met minder en leveren dus ook minder.”

*Bron: Fragmenten uit artikel NRC<sup>28</sup> (3 juni 2022)*

**Conclusie bij de tekstkaders:** vergelijkbare constructies en aanpak van de problematiek die zich voordoet is op diverse plekken in Nederland te zien. Veel andere scholen ‘worstelen’ ook en komen dan uit op vergelijkbare of net andere constructies. De problemen van de tylytschool Maasgouw zien we dus ook elders terug en lijken niet op zichzelf staand.

<sup>28</sup> Artikel “Wuf wil op de pont werken, Silvijn beroemd worden – de kinderen van de Maartenschool 5 jaar later”, NRC 3 juni 2022, Juliette Vasterman, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/03/wuf-wil-op-de-veerpont-werken-a4131161>

## 5 Vervolgstappen

### 5.1 Eindrapport Zorg in Onderwijstijd afwachten (2022 / 2023)

In het voorgaande hoofdstuk 4 zijn diverse oplossingsrichtingen gepresenteerd en de verwachting is dat deze ook terug zullen komen in het eindrapport van het onderzoek Zorg in Onderwijstijd (ZiO) dat eind 2022 wordt opgeleverd en in 2023 aan de Kamer wordt gestuurd. Eerder, in november 2021, zijn al [tussenresultaten](#) opgeleverd.

Ook in de publicatie [OplossingenLab Onderwijs en Zorg | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#) wordt heel duidelijk het project Zorg in Onderwijstijd als oplossing voor diverse knelpunten gepresenteerd. In het op te leveren onderzoek ZiO willen de ministeries van VWS en OCW het kabinet scenario's presenteren waarop besluiten genomen kunnen worden over andere wijze(n) van bekostiging. Onderweg naar collectieve financiering. Eén van de doelen van collectieve financiering is het ontzorgen van ouders.

Het is nodig 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, aldus de minister OCW en staatssecretaris VWS. Hiervoor is een stelselwijziging nodig aldus de [brief van 12 juli 2021](#).

In het [schriftelijk overleg van december 2021](#) (Kamerstukken 31 497 en 31 839, nr. 415) wordt aangegeven dat een meer congruente regio-indeling meer dan één kabinetsperiode in beslag gaat nemen (zie ad 2 in paragraaf 3.2).

### 5.2 Optie: commissiedebat Onderwijs – Zorg (2023)

Het doel van deze notitie is kennisversterking van de hele commissie OCW (zie de [kennisagenda van de commissie OCW](#)). De commissie OCW heeft besloten om deze definitieve versie van de notitie openbaar te maken. Eind 2022 verschijnt naar verwachting het onderzoeksrapport Zorg in onderwijstijd. Dit rapport zal waarschijnlijk in 2023 aan de Kamer worden gestuurd. Deze notitie dient ook ter voorbereiding op een eventueel nog aan te vragen commissiedebat Onderwijs-Zorg. Een mogelijke vervolgstap daarna zou kunnen zijn om op regelmatige basis commissiedebatten Onderwijs-Zorg te houden, zoals ook in voorgaande jaren, voor de coronacrisis, gebeurd is. Ook de ministers juichen dit vanuit het oogpunt van samenhang en integraliteit van harte toe (zie het [schriftelijk overleg van december 2021](#) over Passend Onderwijs en Jeugdzorg).

### **5.3 Tot slot**

Tot slot is het goed om nogmaals te benadrukken dat het signaal van de briefschrijver aanleiding is geweest voor dit ambtelijk onderzoek. Gezien de verantwoordelijkheden van de Kamer heeft de commissie OCW in maart 2022, na een eerste verkennend onderzoek, besloten de focus van het ambtelijk onderzoek te leggen op de wettelijke bekostiging op het snijvlak van onderwijs en zorg, om daar als Kamer meer inzicht in te krijgen.

## Bijlage 1. Literatuurlijst

- [220531 Eindevaluatie Proeftuinen OZA-def door BMC \(bmc.nl\)](#), 31 mei 2022
- [Eindrapportage pilot Zorg in onderwijstijd.pdf \(regio-hartvanbrabant.nl\)](#) De kracht van collectieve financiering van Zorg in Onderwijstijd. Regio Hart van Brabant als inspiratie voor andere gemeenten (2022)
- Brief minister voor Langdurige Zorg en Sport, C. Helder 19 mei 2022: [Experiment Wlz-zorg in onderwijstijd](#).
- Rapport [De Staat van het Onderwijs 2022](#). Door: Inspectie van het Onderwijs.
- Rapport Aef (2021) [Financiering Dienstbaar maken](#), zie p. 45-46 en 53 voor de [praatplaten zorg in onderwijstijd en onderwijs in zorgtijd](#).
- Rapport Berenschot (2019) [Inzicht in zorg in onderwijstijd](#).
- [Verslag van een schriftelijk overleg \(10-12-2021\)](#) over de reactie op verzoek commissie inzake een overzicht van de uitvoering van afspraken over de samenwerking tussen het collectieve onderwijssysteem en het individuele (jeugd)zorgsysteem (Kamerstukken 31 497 en 31 839, nr. 415).
- [terug-naar-leren.pdf \(overheid.nl\)](#) Onderzoek van Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021)
- [Kamerbrief over afspraken bij samenwerking tussen onderwijs en \(jeugd\)zorg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (12 juli 2021)
- [ZiO-Tussenstand-juni-2021.pdf \(nji.nl\)](#)
- [Derde onderwijs- en zorgbrief met bijlage over de stelsels van zorg en onderwijs](#) (10 november 2020)
- [Impact van verevening | Evaluatie Passend Onderwijs NRO](#) (2020)
- [OplossingenLab Onderwijs en Zorg | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)
- [Financieren van een onderwijs-zorgarrangement | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)
- [Matrix Limburg](#)
- [TLV-aanvraag en bekostiging leerlingen met EMB - Steunpunt Passend Onderwijs \(steunpuntpassendonderwijs-povo.nl\)](#)
- [Home | Met Andere Ogen \(aanpakmetandereogen.nl\)](#) (afgelopen jaren zijn 13 inspiratieregio's aangesloten)
- [Stroomschema-implementatie-Doelgroepfinanciering-Onderwijs-en-Zorg-versie-juni-2019.pdf \(swvpassendonderwijsheerlen.nl\)](#)
- Verslagen informele gesprekken met drie onderzoekers
- Verslag gesprek met bestuurders school en swv-en

## Bijlage 2. Checklist besloten digitaal gesprek bestuurders

### Gesprekspartners

- Voorzitter Raad van Bestuur Adelante groep
- Directeur samenwerkingsverband PO3104 Westelijke Mijnstreek
- Directeur samenwerkingsverband PO3105 Maastricht Heuvelland en samenwerkingsverband PO3106 Parkstad
- Directeur van de divisie Kind en Jeugd van Adelante.
- Interim manager / clustermanagers van de Maasgouw

### Checklist Bestuurders en samenwerkingsverband Tyltyschool de Maasgouw

**Vraag 1.** Kunt u kort uitleggen hoe onderwijs geleverd wordt aan leerlingen met een zorgbehoefte binnen Adelante onderwijs, specifiek voor de tyltyschool de Maasgouw?

**Vraag 2.** Hoe verloopt hierbij de samenwerking tussen Adelante Onderwijs, Adelante Zorg en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in de dagelijkse praktijk? Welke rol speelt de gemeente hierin?

**Vraag 3.** In 2019 werd een artikel gepubliceerd in de Limburger met als titel 'Zorg naar onderwijs' waarin de volgende zaken werden genoemd:

- Het besluit van drie samenwerkingsverbanden om ook in het VSO alleen TLV laag (toelaatbaarheidsverklaring) toe te kennen
- Afspraak met gemeenten om tussen 3.000 – 5.000 euro per kind aan zorggeld toe te leggen uit de Jeugdwet
- Deel van de pgb, in overleg met ouders, te gebruiken voor inkoop van collectieve zorg
- En een ander punt dat uit wob verzoek blijkt namelijk de terugbetaling van het verschil tussen TLV hoog en TLV laag aan het samenwerkingsverband.

Vraag: Herkent u deze punten? Kunt u daar op ingaan en aangeven hoe de huidige situatie is?

**Vraag 4.** Uit diverse onderzoeken en rapporten<sup>29</sup> leiden wij af dat het beleid en wet- en regelgeving op het snijvlak van onderwijs en zorg complex is en niet altijd duidelijk is wat de mogelijkheden zijn, wat wel en niet wettelijk is toegestaan. Deelt u die mening? En kunt u dat nader toelichten?

**Vraag 5.** Op welke wijze probeert u als bestuurder met deze complexiteit aan wet- en regelgeving om te gaan?

---

<sup>29</sup> Financiering dienstbaar maken (2021) door AEF. Zorg in Onderwijstijd (ZiO). Tussenstand november 2021. Door DSP, Oberon en Onderwijsconsulenten (eindrapport volgt eind 2022). Inzicht in zorg in onderwijstijd (2019) door Berenschot.

**Vraag 6.** Welke consequenties heeft de complexiteit aan wet- en regelgeving voor het personeel dat werkt bij Tyltylschool de Maasgouw? Hoe wordt personeel bij het beleid betrokken (MR / GMR)?

**Vraag 7.** Welke consequenties heeft de complexe bekostigingsstructuur voor zorg in onderwijstijd voor ouders en leerlingen van de school de Maasgouw?

**Vraag 8.** Hoe proberen jullie als bestuurders te zorgen voor zo hoog mogelijke kwaliteit van onderwijs aan leerlingen met een zorgbehoefte? Welke rol spelen ouders hierbij, op welke manier worden ouders betrokken? (o.a. OR, individuele contacten ouders, tevredenheidsonderzoek)

**Vraag 9.** Doet u jaarlijks cliëntonderzoek / oudertevredenheidsonderzoek en zo ja, wat zijn de belangrijkste uitkomsten?

**Vraag 10.** Wat zou u vergelijkbare scholen in andere regio's aanraden te doen op basis van uw eigen ervaringen? Dan betreft het lessen voor bestuurders van scholen en samenwerkingsverbanden, gemeenten, personeel en ouders wat betreft het bieden van onderwijs aan leerlingen met een zorgbehoefte.

**Vraag 11.** Wat zou er volgens u kunnen verbeteren in het landelijk beleid met het oog op het bieden van onderwijs aan leerlingen met een zorgbehoefte, zoals de leerlingen waarvoor u werkt?

### Bijlage 3. Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
<b>EMB</b>	Ernstig Meervoudig Beperkt. Middelen vanuit de EMB-regeling worden door de school aangevraagd, betreft zorg in onderwijstijd. Aanvraag loopt via DUO.
<b>TLV</b>	Toelaatbaarheidsverklaring. Leerlingen die naar speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs of een tussenvoorziening gaan, hebben een TLV nodig. De school vraagt de TLV aan, niet de ouders. In de aanvraag schrijft de school welke ondersteuning de leerling nodig heeft. Zodra het dossier compleet is, beoordelen deskundigen bij het samenwerkingsverband de aanvraag. Er zijn drie categorieën TLV, oplopend in zwaarte (laag, midden en hoog, hierna aangeduid als 1, 2 en 3). Het bedrag per categorie is landelijk vastgesteld en wordt meerdere malen per jaar geïndexeerd. Het samenwerkingsverband bekostigt de TLV vanuit de middelen voor Passend Onderwijs.
<b>SWV</b>	In een samenwerkingsverband passend onderwijs (SWV) werken reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs in een regio samen. Zo maken zij afspraken over welke begeleiding de reguliere scholen bieden, welke leerlingen een plek krijgen in het speciaal onderwijs en hoe de ondersteuningsmiddelen worden verdeeld.
<b>WEC</b>	Wet op de expertisecentra
<b>pgb</b>	Persoonsgebonden budget (gaat via de ouder)
<b>ZiN</b>	Zorg in Natura (gaat via de ouder)
<b>Zorg op school</b>	<b>Zorg</b> tijdens onderwijsuren, zoals begeleiding, persoonlijke verzorging en/of verpleging, wordt vergoed op basis van de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige <b>zorg</b> (Wlz). De mogelijkheid bestaat dat meerdere zorgweten van toepassing zijn.
<b>OZA</b>	Onderwijs-zorg arrangementen