



## Eindrapportage Innovatie Dekkend Netwerk 2019

**'Werken aan beter aanbod voor kinderen in een grijs gebied tussen onderwijs en zorg'**

**6 september 2019**

Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek en pilot in opdracht van samenwerkingsverbanden primair onderwijs en gemeenten Holland Rijnland.

Projectleider: Hanneke van Noort

Met dank aan: werkgroep Innovatie Dekkend Netwerk  
Vera Jansen, projectleider Integraal Arrangeren

De inhoud van dit rapport mag niet zonder toestemming van de opdrachtgevers gekopieerd of verspreid worden

## Samenvatting en leeswijzer

Samenwerkingsverbanden primair onderwijs en gemeenten in Holland Rijnland hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar wat nodig is voor kinderen die, ondanks dat ze kunnen leren, (dreigend) thuiszitter zijn of een vrijstelling hebben van onderwijs. De ervaring leerde dat er voor deze kinderen soms wel oplossingen worden gevonden, maar meestal betrof het een tijdelijke oplossing waarvan leerling en ouders moeten hopen dat deze gecontinueerd wordt. Bovendien verloopt de organisatie veel complexer of leidt tot ongewenste neveneffecten. Voorbeelden van vragen en knelpunten over de ondersteuning aan deze kinderen zijn:

- Hoe realiseren we onderwijs (en voorkomen we een vrijstelling) voor kinderen die wel kunnen leren maar waarvan duidelijk is dat dit niet gaat lukken op een school?
- Hoe zorgen we ervoor dat kinderen die in een kinderdienstencentrum (KDC) verblijven onderwijs krijgen?
- Moet extra begeleiding in de klas bekostigd worden vanuit jeugdhulp (natura of PGB) of vanuit onderwijs?
- Moet begeleiding van kinderen die thuiszitten geregeld worden door onderwijs of door jeugdhulp?
- Kinderen ontvangen veel begeleiding in de klas, soms zelfs meerdere kinderen in een klas, om te voorkomen dat het kind thuis komt te zitten, terwijl dit eigenlijk niet is wat het kind of de klas nodig heeft. Kan dit anders?;

Met 'Innovatie Dekkend Netwerk' is inzicht verkregen in wat er nodig is (inhoudelijk, financieel en randvoorwaardelijk) om voor deze doelgroep niet 'ad hoc' maar goed onderbouwd, duurzaam en 'herhaalbaar' tot oplossingen te komen.

Uit het onderzoek en de pilot is gebleken dat er sprake is van een grens tussen onderwijs en zorg. Aan beide kanten van de grens bevinden zich kinderen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben die moeilijk te realiseren is. Kinderen verblijven in een kinderdienstencentrum terwijl ze volgens professionals onderwijs zouden kunnen volgen. Andere kinderen (met vergelijkbare problematiek) gaan naar school, maar hebben heel veel begeleiding nodig.

De grens ontstaat onder andere doordat er sprake is van gescheiden financiering van onderwijs en zorg en complexe wetgeving. Het vereist veel kennis van scholen en zorgprofessionals om aanbod te realiseren voor deze kinderen.

Het realiseren van deeltijd onderwijs of onderwijs op een zorglocatie is met te veel vragen omgeven. Kinderen die tijdelijk niet volledig naar school kunnen zijn hier de dupe van. Het is ook moeilijk om een overgangsprogramma van zorg naar onderwijs te realiseren.

Daardoor blijven kinderen onnodig in jeugdhulpinstellingen.

In dit rapport nemen we casus 'Sofie' als voorbeeld. Kinderen als Sofie hebben tijdelijk 'maatwerk' nodig. Het realiseren van dit maatwerk vraagt intensieve casusregie, een andere manier van omgaan

*Sofie gaat naar school, maar verzuimt veel. Ze heeft vijf dagdelen begeleiding nodig op school. Als Sofie naar een kinderdienstencentrum zou gaan, wordt veel van haar ontwikkelpotentieel niet benut. Ouders en professionals zetten alles op alles om Sofie op school te houden. Maar Sofie is geen gelukkig kind. Regelmatig krijgt ze therapie.*

met de leerplichtwet, andere wetgeving en zelfs fundamenteel ander aanbod. In dit rapport staat beschreven wat kinderen als Sofie nodig hebben. In de basis gaat om twee aanpassingen:

1. Er is individueel maatwerk nodig waarbij onderwijs (tijdelijk) wordt gerealiseerd op de plek waar deze kinderen zich veilig voelen en tot rust komen;
2. Er is een zorgonderwijscontinuüm nodig waarbij kinderen geleidelijk een overgang kunnen maken van zorg naar onderwijs en andersom.

Een indicatieve kostenbatenanalyse maakt duidelijk dat het opvolgen van de adviezen in dit rapport tot een maatschappelijke kostenbesparing kan leiden.

### **Leeswijzer**

In deze eindrapportage staan de bevindingen weergegeven van de pilotfase. De resultaten van de kostenbatenanalyse zijn deels opgenomen in deze rapportage. De volledige kostenbatenanalyse is eventueel op te vragen bij Hanneke van Noort (projectleider) via [h.vannoort@oog.nl](mailto:h.vannoort@oog.nl).

In deel 1 wordt ingegaan op het doel en de aanleiding van ‘Innovatie Dekkend Netwerk’;

In deel 2 wordt ingezoomd op de kern van het probleem;

In deel 3 staan de contouren van een oplossingsrichting beschreven om alle kinderen op de grens van onderwijs en zorg te voorzien van passend aanbod;

In deel 4 wordt beschreven welke concrete acties nodig zijn om de adviezen te realiseren;

In deel 5 wordt ingezoomd op financiële aspecten; taaie vraagstukken’;

In deel 6 komt het vervolg aan bod;

### **Definities en afkorting**

Onderwijszorgarrangement (OZA)	Arrangement waarbij (tot nu toe) meestal zorg wordt toegevoegd aan onderwijs, dit kan zowel individueel als collectief zijn
Individueel onderwijsmaatwerk	Een individueel arrangement waarbij onderwijs (op maat) wordt toegevoegd aan zorg met als doel dat het kind toegroeit naar een (kleinschalige) setting. Individueel maatwerk is gericht op inclusie.
Zorgonderwijs continuüm	Het totale aanbod van collectieve zorg en onderwijs arrangementen in de regio waarbij er diversiteit is in de verhoudingen tussen zorg en onderwijs zodat kinderen makkelijk meer of minder onderwijs kunnen volgen.

## **Deel 1: Aanleiding en doelen van innovatie dekkend netwerk**

### **Aanleiding voor het traject Innovatie Dekkend Netwerk**

Er zijn kinderen en jongeren die binnen een school (-gebouw) nog niet of niet meer tot leren of ontwikkeling komen. Het zijn kinderen die zich bevinden in een grijs gebied, op de grens van onderwijs en zorg. Innovatie Dekkend Netwerk onderzoekt en stimuleert de mogelijkheden voor deze kinderen. Het zijn kinderen die vaak slecht tegen veel prikkels kunnen, kinderen met autisme of hoogbegaafde kinderen die om een andere vormgeving van onderwijs vragen dan de meeste andere kinderen.

### **Doelen van Innovatie Dekkend Netwerk**

1. Realiseren van de juiste randvoorwaarden om individueel maatwerk te realiseren, dat niet gebonden is aan een gebouw, maar dat flexibel naar het kind toe komt en afgestemd wordt op de belastbaarheid van het kind.
2. Het inbedden van de mogelijkheden voor individueel maatwerk in de 'zorgroute'.
3. Monitoren van ontwikkelingen waarbij nieuw aanbod ontstaat (zoals Sloep, Mint en 2Play<sup>1</sup>) en aanbevelingen formuleren voor onderwijsbesturen en gemeenten ten behoeve van een doorlopend continuüm tussen onderwijs en zorg.

We zien dat er voor de kinderen uit de doelgroep oplossingen gevonden worden, maar meestal is het dan een tijdelijke oplossing, waarvan leerling en ouders ieder jaar maar weer moeten hopen dat deze kan worden gecontinueerd. Met Innovatie Dekkend Netwerk willen we inzicht krijgen in wat er nodig is (inhoudelijk, financieel en randvoorwaardelijk) om voor deze doelgroep niet 'ad hoc' maar goed onderbouwd, duurzaam en 'herhaalbaar' oplossingen te realiseren.

### **Wat is de werkwijze van Innovatie Dekkend Netwerk?**

Een werkgroep, bestaande uit een vertegenwoordiging van samenwerkingsverbanden en JGT'er/ambassadeur (toegang jeugdhulp), formuleert aan de hand van 10 individuele casussen adviezen. De adviezen geven antwoord op de verschillende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet het gewenste individuele aanbod eruit?
2. Wie heeft de regie over het realiseren van passend aanbod?
3. Wat zijn de kosten van het passend aanbod?
4. Wat betekent het toepassen van individueel onderwijsaanbod voor zorgaanbieders?

Tijdens de onderzoeksfase is gebleken dat de verruimde wettelijke mogelijkheden nog niet in alle gevallen voldoende ruimte bieden. Daarom is de vijfde onderzoeksvraag:

5. Welke aanvullende wettelijke randvoorwaarden zijn nodig voor realisatie van het programma.

---

<sup>1</sup> Dit zijn arrangementen voor kinderen in Holland Rijnland zoals beschreven bij maatregel 8 in de kamerbrief 'onderwijs en zorg' van november 2018.

## Deel 2: Verkregen inzicht: een grens tussen onderwijs en zorg

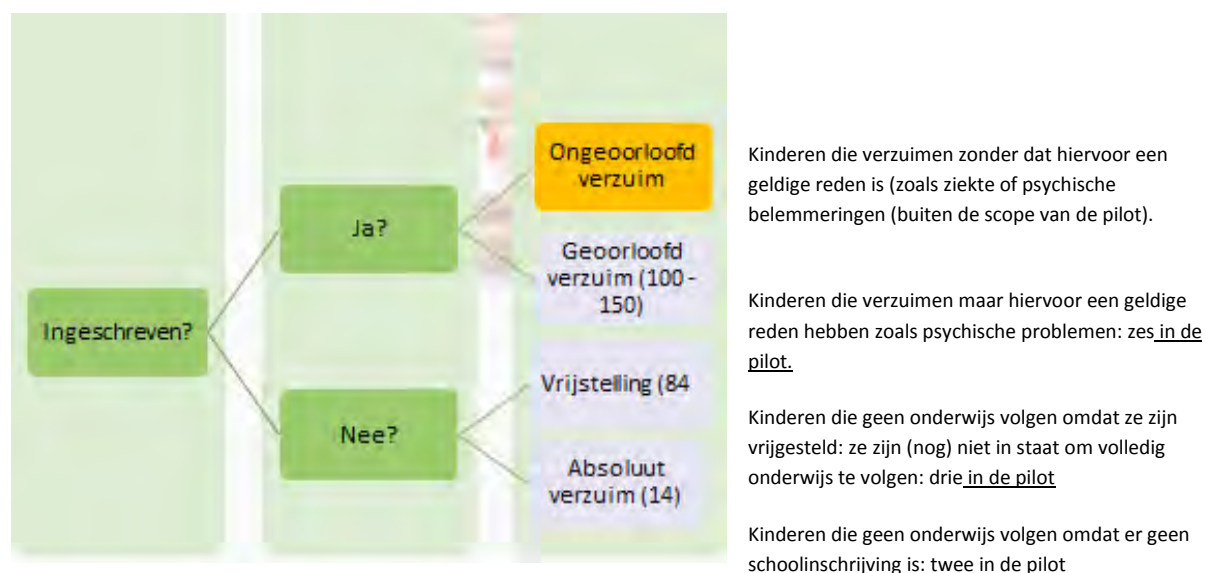
### Welke kinderen deden mee?

De werkgroep heeft geprobeerd om voor elf complexe casussen passende zorg te realiseren.

- twee kinderen zonder inschrijving na afronding van een GGZ traject (absoluut verzuim);
- drie leerlingen die zijn vrijgesteld van onderwijs;
- zes leerlingen die ingeschreven staan in onderwijs en veel geoorloofd verzuimen en/of veel begeleiding ontvangen.

Uiteindelijk lukte het bij afronding van de pilot om voor vier kinderen maatwerk te realiseren. De werkgroep heeft op basis van de ervaringen bij alle elf casussen in beeld gebracht wat er nodig is of zou zijn geweest om voor alle elf casussen maatwerk te realiseren.

### Wat is de omvang van het probleem in de regio Holland Rijnland?



### Wat hebben we geleerd?

- Er is (nog steeds) sprake van een grens tussen onderwijs en zorg;
  - o Kinderen staan ingeschreven in onderwijs, terwijl ze slechts beperkt of niet onderwijs ontvangen;
  - o Professionals zetten alles op alles om het kind aan de onderwijskant van de grens te houden, vrijstelling te voorkomen;
  - o Er wordt veel geld besteed aan individuele begeleiding (gemiddeld 55.000 euro per kind per jaar);
  - o Ouders hebben vertrouwen verloren in het onderwijs waardoor het niet lukt om een volgende stap te zetten, ze nemen genoegen met wat ze (eindelijk) voor hun kind hebben gekregen, het kind ontvangt hulp die niet passend is;
- Kinderen blijven 'hangen' aan de andere kant van de grens ( in een kinderdagcentrum) omdat ze de stap naar volledig onderwijs niet kunnen maken en het ontbreekt aan aanbod of overgangsprogramma's om vanuit zorg toe te groeien naar onderwijs. De kinderen ontvangen jeugdhulp zonder dat deze beantwoordt aan de ondersteuningsbehoefte.

### Deel 3: Van grens naar continuüm: wat is hiervoor nodig?

Om de grens tussen onderwijs en zorg op te heffen zijn er op hoofdlijnen twee aanpassingen nodig.

1. Er is behoefte aan meer, kleinschalig en duurzaam gefinancierd aanbod van collectieve onderwijszorgarrangementen. Het aanbod van jeugdhulp en onderwijs moet zodanig zijn, dat zorg en onderwijs in verschillende verhoudingen worden aangeboden en er sprake is van een 'continuüm' of geleidelijke overgang van zorg naar onderwijs.
2. Kinderen die ondanks de aanwezigheid van een continuüm geen passende plek vinden (of juist moeite hebben met de overgang) hebben individueel onderwijsmaatwerk nodig, dat aansluit op hun ontwikkelingsbehoefte en hen helpt om toe te groeien naar het meest optimale arrangement in het continuüm.

*Tijdens de pilot is gebleken dat individueel onderwijsmaatwerk in feite hetzelfde is als het realiseren van een passend onderwijszorgarrangement. Bij individueel maatwerk wordt er echter beter gebruik gemaakt van nieuwe mogelijkheden zoals het overschrijden van onderwijstijd en symbiose. Ook werd duidelijk dat er ander collectief aanbod nodig is.*

Hieronder staan eerst adviezen weergegeven die betrekking hebben op individuele OZA's. Voor een groot deel van de (dreigende) thuiszitters geldt dat school en jeugdhulp tot passende oplossingen zouden kunnen komen als er meer kennis en (wettelijke) mogelijkheden komen zodat onderwijs naar het kind toe kan komen. Vanwege het aanvankelijke doel van de pilot (realiseren van een programma dat naar een kind toekomt) wordt eerst ingegaan op de adviezen die hierop betrekking hebben. Voor een deel van de kinderen geldt dat er ander aanbod nodig is. Ook hier wordt op ingegaan.

#### **Adviezen ten aanzien van individuele OZA's waarbij onderwijs wordt geboden op de plek waar het kind tot ontwikkeling kan komen**

1. Het realiseren van passende combinaties van onderwijs en zorg begint met inschrijving in onderwijs van alle kinderen die onderwijs kunnen (gaan) volgen<sup>2</sup>. Bij inschrijving in het onderwijs komen er onderwijsmiddelen beschikbaar, een belangrijke voorwaarde om een onderwijszorgarrangement te realiseren zodat het kind kan toegroeien naar meer onderwijs.
2. Scholen en medewerkers toegang<sup>3</sup> jeugdhulp moeten beter bekend zijn met de mogelijkheden om onderwijs en zorg te combineren. De variawet voorziet in mogelijkheden om kinderen tijdelijk deeltijd onderwijs te laten volgen. Het beter benutten van deze mogelijkheid kan voor een deel van de doelgroep betekenen dat zij ingeschreven kunnen worden of kunnen blijven. De mogelijkheid wordt niet door alle

*Met 'behoefte aan onderwijs' bedoelen we in deze rapportage dat het kind toe is aan een stap in de ontwikkeling waarvoor didactische kennis nodig is waarover de jeugdhulpaanbieder niet beschikt.*

---

<sup>3</sup> Met medewerkers toegang worden de medewerkers bedoeld die jeugdhulp kunnen ontsluiten: medewerkers JGT, Go!4Jeugd. In de praktijk is het takenpakket van de medewerkers uiteraard breder dan alleen het 'verlenen van toegang'.

scholen benut. (<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijstijd/maatwerk-in-onderwijstijd-voor-leerlingen-met-een-beperking>)

3. Het huidige beleid voor leerplicht en vrijstellingen moet aangepast worden aan een kleine doelgroep die wel behoefte heeft aan onderwijs, maar (nog) niet of niet meer volledig kan deelnemen aan onderwijs<sup>4</sup>. De mogelijkheid om onderwijstijd te onderschrijden is niet toereikend, want deze is 'tijdelijk' en alleen toe te passen als leerlingen staan ingeschreven.
4. Iedere school heeft vaste contactpersonen nodig<sup>5</sup> die met haar meedenken over het programma dat kinderen die geoorloofd verzuimen/onderschrijding onderwijstijd<sup>6</sup> nodig hebben. Onderwijs en jeugdhulp moeten partners zijn in het realiseren van het plan voor kinderen, dat gericht is op terugkeer naar onderwijs.

5. Scholen moeten mensen, middelen en materialen beschikbaar kunnen stellen zodat er in de thuissituatie of op de zorglocatie kan worden toegewerkt naar onderwijs. Er moet regelvrije ruimte komen voor het onderwijs om onderwijsactiviteiten aan te bieden op locaties zonder brin-nummer en/of er moet regelvrije ruimte komen voor een beperkte doelgroep. De mogelijkheid tot het onderschrijden van onderwijstijd biedt scholen ruimte om 'maatwerk' te leveren vanuit leerplicht bezien, maar vanuit financierings- en kwaliteitseisen blijft de ruimte beperkt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat recente moties waarin om handelingsruimte is gevraagd, zijn verworpen.  
(<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemningsuitslagen/detail?id=2019P052170>).

*De mogelijkheid om onderwijstijd te onderschrijden zou moeten beantwoorden aan de wens om 'deeltijd onderwijs' te realiseren. In de praktijk wordt dit doel beperkt bereikt. Het ontbreekt enerzijds aan bekendheid met mogelijkheden. Bovendien werken de eisen voor 'rechtmatige besteding van middelen' beperkend voor het toepassen van onderschrijding onderwijstijd. Vanuit leerplichtwet bezien is er ruimte om maatwerk te bieden, maar vanuit financieringseisen bezien lijkt deze ruimte er niet te zijn.*

#### **Advies ten aanzien van collectieve onderwijszorgarrangementen**

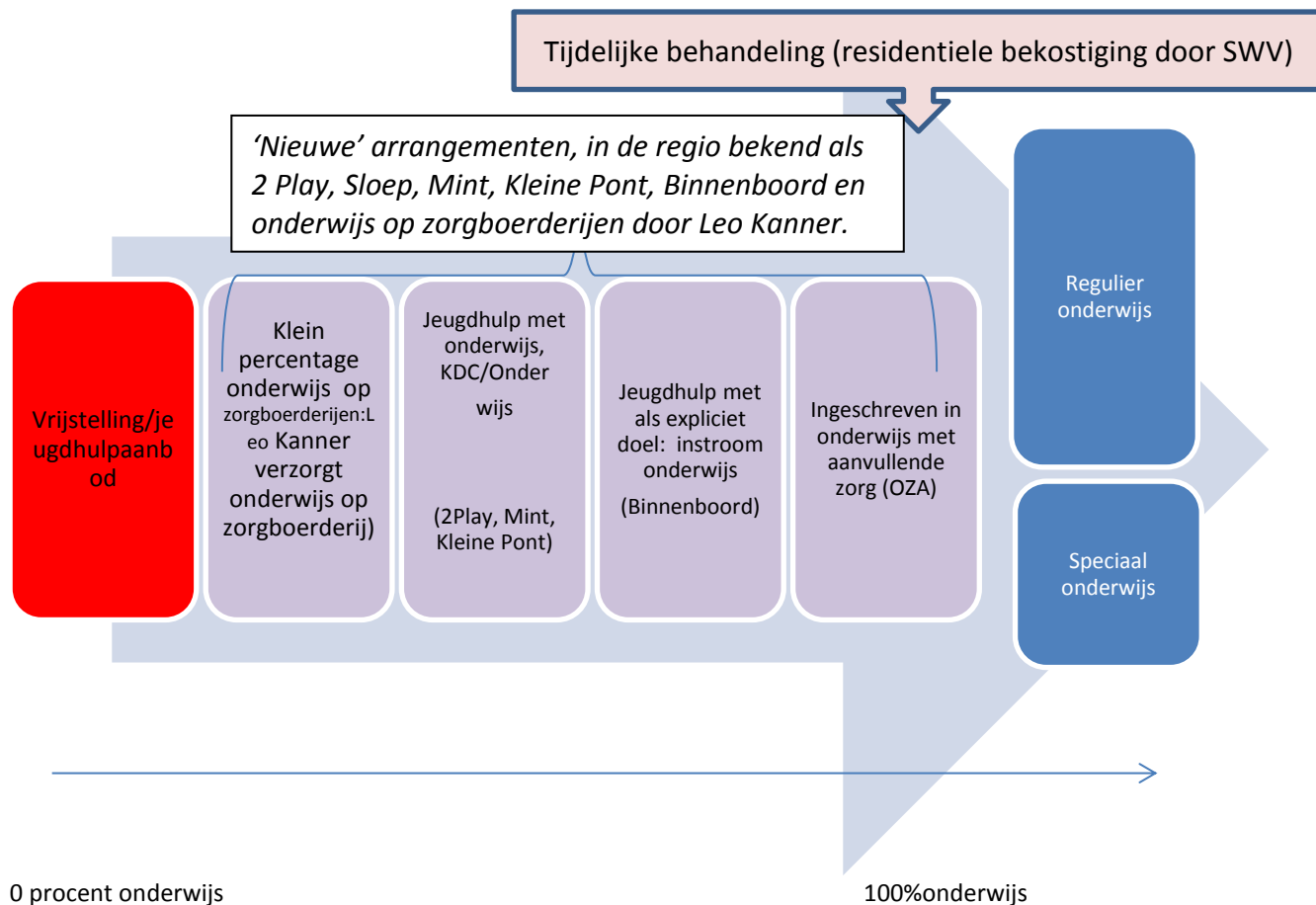
6. Er zijn meer kleinschalige collectieve onderwijszorgarrangementen nodig voor kinderen waarin onderwijs en zorg hand in hand gaan. Dit aanbod is op sommige plekken in ontwikkeling binnen pilots of tijdelijke projecten, maar is nog beperkt bekostigd vanuit een gezamenlijke visie op onderwijs en zorg. Duurzame bekostiging zou bevorderd worden met meer handelingsruimte zoals beschreven bij advies 5. De behoefte aan dit aanbod staat beschreven in de brief 'zorg en onderwijs' van november 2018 bij maatregel 1 en 3. (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/23/kamerbrief-over-onderwijs-en-zorg>). In de kostenbatenanalyse staat indicatief weergegeven wat het ontwikkelen van deze arrangementen kostentechnisch betekent.

---

<sup>5</sup> De JGT corporatie heeft dit scholen geregeld.

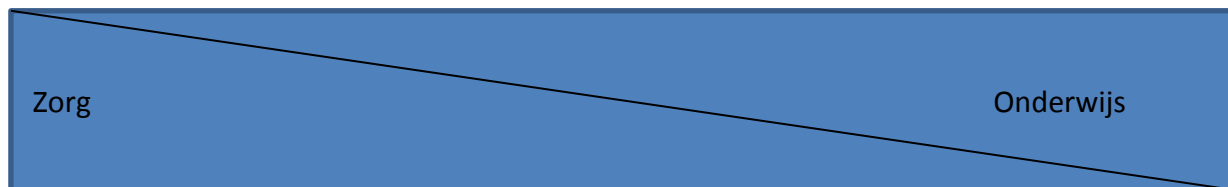
<sup>6</sup> De mogelijkheid om 'onderschrijding onderwijstijd' wordt niet voor alle leerlingen die geoorloofd verzuimen toegepast.

In beeld gebracht: Op weg naar een dekkend aanbod van collectieve onderwijs-zorgarrangementen



**Figuur 1: Dekkend netwerk van voorzieningen ‘zorg en onderwijs’**

In het ‘oorspronkelijke’ stelsel volgt het kind onderwijs (heeft leerplicht in het S(B)O of BO, blauwe blokken rechts) OF het ontvangt geen onderwijs (heeft een vrijstelling, rode blok links van het continuüm). Er zijn echter kinderen die behoefte hebben aan ‘deeltijd’ onderwijs, soms een tijdje soms voor altijd (paarse blokken in het midden). Zowel zorgaanbieders als onderwijs ontwikkelen daarom nieuw aanbod voor groepen die zich ergens op het continuüm tussen zorg en onderwijs bevinden. Daarmee wordt het dekkend netwerk van voorzieningen aangevuld. Vanwege de gescheiden financiering van onderwijs en zorg vraagt het veel creativiteit om dit aanbod (dit zijn groepsvoorzieningen!) ‘samen’ vorm te geven.



**Figuur 2: Individueel maatwerk: Een continuüm van zorg en onderwijs voor 1 kind**

Sommige kinderen passen nog nergens in dit (zich ontwikkelende) aanbod. Voor hen is het belangrijk om eerst heel goed in kaart te brengen wat het kind **nu** nodig heeft om toe te kunnen groeien naar wat het **straks** kan. Voor het kind wordt bepaald hoeveel zorg en hoeveel onderwijs mogelijk is. Dit maatwerk begint mogelijk met 100% zorg (links van het continuüm) maar is gericht op het toegroeien naar meer onderwijsdeelname. Het maatwerk kan grotendeels gerealiseerd worden binnen de huidige toeleidingsroutes. Er zijn wel extra aandachtspunten en ontwikkelvraagstukken om dit maatwerk te kunnen realiseren.



## Deel 4: Van adviezen naar concrete acties: hoe vormen we een continuüm?

Voor een succesvolle realisatie van de adviezen zijn, per advies, de volgende acties nodig.

1. Zorg voor inschrijving van leerlingen die onderwijs kunnen volgen:
  - a. Samenwerkingsverbanden en gemeenten spreken af dat al het beleid is gericht op zoveel mogelijk onderwijsdeelname van alle kinderen die onderwijs kunnen volgen.
  - b. Alleen ouders kunnen hun kinderen inschrijven. Zij moeten voorlichting krijgen van JGT en leerplicht.
  - c. Binnen het samenwerkingsverband committeren scholen zich aan de zorgplicht voor kinderen die (kunnen toegroeien naar) onderwijsdeelname;
2. Scholen en medewerkers toegang jeugdhulp zijn bekend met de mogelijkheden om onderwijs en zorg te combineren ( onderschrijding onderwijstijd, symbiose, PGB's, etc.).
  - a. Versterk de regierol van scholen: scholen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van een plan gericht op toegroei naar meer onderwijs.
  - b. Samenwerkingsverbanden en gemeenten maken afspraken over gezamenlijke training van onderwijs-, zorg- en jeugdhulpprofessionals (bijvoorbeeld aansluitend op huidige trajecten integraal arrangeren).
  - c. Gemeenten passen het beleid en de bekostiging voor begeleiding in de thuissituatie aan, zodat deze begeleiding in samenhang kan worden gebracht met inzet vanuit onderwijs die is gericht op toegroei naar onderwijs. Hierbij is zowel aandacht nodig voor geleverde zorg in natura als voor PGB- beleid.
  - d. Scholen/schoolbesturen zorgen ervoor dat ze op de hoogte zijn van de mogelijkheden om individueel maatwerk aan te bieden.<sup>7</sup>
3. Het beleid ten aanzien van leerplicht en vrijstellingen wordt aangepast zodat kinderen deeltijd 'vrijgesteld' kunnen zijn of kunnen toegroeien naar onderwijs. Leerplicht vervult een signalerende rol wanneer niet tijdig een passend aanbod wordt gerealiseerd.
  - a. Leerplicht vervult een signalerende rol voor kinderen die 'geoorloofd thuiszitten' en stimuleert het toepassen van de mogelijkheden die de variawet biedt (onderschrijding onderwijstijd en symbiose).

*Kunnen we van alle kinderen die we gaan inschrijven verwachten dat ze zullen toegroeien naar volledig onderwijs (een vereiste om op lange termijn ingeschreven te blijven op een school)?*  
*Nee, en dat zou ook niet het criterium moeten zijn, hoewel dat wettelijk nu wel zo is. Voor sommige kinderen is het zo dat ze een deel van de week onderwijs kunnen volgen. Dat is voldoende reden om hen dit onderwijs te geven. Geadviseerd wordt om ministeries expliciet te vragen om haast te maken met de aangekondigde maatregelen<sup>1</sup>*

<sup>7</sup> Er is een handreiking beschikbaar die professionals voorziet van feitelijke informatie.

- b. Het beleid voor kinderen die zijn vrijgesteld voorziet in een stappenplan waarmee tijdig gesignaleerd wordt dat er behoefte is aan onderwijs waarbij gespecificeerd wordt onder welke voorwaarden de leerling onderwijs kan volgen.
- c. Leerplicht voorziet in procesregie in situaties waarin kinderen niet tijdig een passend programma krijgen.
- d. gemeenten geven een externe partij de opdracht om de belastbaarheid van kinderen met psychische of psychiatrische klachten te bepalen in geval de betrokken professionals onderling niet tot overeenstemming komen. In deze opdracht borgen zij dat de beoordelaar in de beoordeling aangeeft onder welke voorwaarden het kind onderwijs kan volgen en voor hoeveel procent het kind onderwijs kan volgen. Hierbij kan gewerkt worden met bandbreedtes.

*Scholen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van passende onderwijszorgarrangementen. De regie die nodig is bij individueel maatwerk is intensief. Het kwetsbare kind ontvangt een tijdelijk programma om toe te groeien naar onderwijs. Dit betekent dat er een periode van verandering aanbreekt voor het kind en het gezin. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat kinderen uit de doelgroep moeilijk tegen prikkels kunnen, kenmerken hebben van autisme en angstig zijn. Deze periode is voor hen en voor het gezin spannend. Bovendien is er voortdurend afstemming nodig tussen zorg (JGT, ambassadeur) en onderwijs. Voor sommige gezinnen geldt dat de regie op het onderwijszorgarrangement in nauwe samenhang met een gezinsplan moet worden vormgegeven.*

Hoe zit het met de zorgplicht als kinderen het onderwijs toch niet aankunnen?

*Het zou makkelijker moeten worden om meer of minder onderwijs te volgen. De keuze zou niet moeten zijn wel of geen onderwijs, maar welke hoeveelheid onderwijs. Als er geen sprake is van 'wel' of 'geen' onderwijs is er geen sprake meer van 'terugvallen'. Om zover te komen is een andere invulling van de 'zorgplicht' nodig. De zorgplicht zou los moeten staan van een plaatsingsplicht, maar zou moeten betekenen dat scholen zich inspinnen om kinderen onderwijs te geven. De weg terug naar minder onderwijs is geen kwestie van 'falen' voor school of leerling maar van het realiseren van ander passend aanbod.*

4. Gemeenten borgen in hun opdracht of beleid dat bij elke school duidelijk is op welke wijze de school kan samenwerken met medewerkers toegang om individuele arrangementen te realiseren en regisseren. Hierbij is essentieel dat gemeenten een duidelijke opdracht geven aan deze jeugdhulpprofessional en dat deze opdracht bekend is bij zowel het onderwijs, de JGZ als de toegangsmedewerkers.

5. School stelt leerkrachten en onderwijsmaterialen beschikbaar voor het maatwerkprogramma (en krijgt hiervoor meer ruimte vanuit wetgeving);
  - a. Schoolbestuurders/samenwerkingsverbanden zorgen voor een pool van leerkrachten die ingezet kunnen worden ten behoeve van kinderen die maatwerkprogramma's nodig hebben;
  - b. Scholen/schoolbesturen benutten onderwijsmiddelen (vanuit TLV's en arrangementen) voor kinderen die thuiszitten om maatwerk te financieren<sup>8</sup>;
  - c. De ministeries bieden meer mogelijkheden aan scholen om onderwijsmiddelen in te zetten op locaties zonder brin-nummer, de verantwoordelijkheid die scholen hebben gekregen om kinderen een passend programma te bieden als zij onderwijstijd onderschrijven moet ondersteund worden met ruimte om hiervoor financiën beschikbaar te stellen.
  
6. Gemeenten en schoolbesturen maken op basis van een gezamenlijke visie afspraken met jeugdhulpaanbieders en scholen over aanbod waarin onderwijs en zorg in samenhang worden aangeboden;
  - a. Gemeenten maken met zorgaanbieders afspraken om rekening te houden met het onderwijsperspectief en het toegroeien naar onderwijs;
  - b. Zorgaanbieders en scholen bieden gezamenlijk kleinschalig collectief aanbod aan waarin onderwijs en zorg hand in hand gaan, hiervoor wordt gebruik gemaakt van ervaringen bij huidige pilots en initiatieven (Kleine Pont, Sloep, Mint, Samen naar School klas van de Merel Foundation). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanbod dat gericht is op toegroei naar onderwijs en aanbod waarbij kinderen onderwijs ontvangen zonder toegroei. Als het gaat om het ontwikkelen van arrangementen waarbij kinderen niet kunnen toegroeien naar meer onderwijs gelden er extra belemmeringen in de huidige wetgeving.<sup>910</sup>
  - c. De overheid biedt duidelijkheid over het bieden van onderwijsondersteuning op locaties zonder brin-nummer en/of biedt regelvrije ruimte voor een klein deel van de kinderen. Vanuit de leerplichtwet bezien is er weliswaar ruimte om maatwerk te bieden, maar vanuit financieringseisen bezien lijkt deze ruimte er niet te zijn. Zowel vanuit onderwijs als vanuit jeugdhulp geldt dat middelen rechtmatig besteed moeten worden en dat dit het bieden van passende ondersteuning kan belemmeren. (idem als bij advies 5)

---

<sup>8</sup> Uit de kostenbatenanalyse blijkt dat kinderen langdurig thuiszitten terwijl school wel basisbekostiging en aanvullende bekostiging ontvangt.

<sup>9</sup> Recentelijk hebben gemeenten en onderwijs in Holland Rijnland afgesproken dat hiervoor op regionaal niveau afspraken worden gemaakt om te komen tot een dekkend aanbod waarbij de uitvoering wordt opgepakt vanuit de OOGO's. (Binnen Holland Rijnland is er sprake van drie OOGO's).

<sup>10</sup> Zie hiervoor maatregel 3 in de brief onderwijs en zorg.

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

## Deel 5: Wat kost het en wat levert het op?

Het realiseren van een continuüm en individueel maatwerk betekent niets minder dan het teweeg brengen van een verschuiving in het regionale zorg- en onderwijsstelsel. Aan de hand van een casus die representatief is voor meerdere kinderen in de pilot zijn de effecten, baten en kosten inzichtelijk gemaakt.<sup>11</sup>

### Casus Sofie

#### *Sofie in de huidige situatie waarbij er een grens is tussen onderwijs en zorg:*

Sofie is ingeschreven op een school voor Speciaal Onderwijs. Sofie kan het onderwijs nauwelijks aan en ontvangt vijf dagen individuele begeleiding vanuit jeugdhulp. Professionals willen daarmee voorkomen dat Sofie een vrijstelling krijgt; Sofie kan namelijk leren. Ondanks de begeleiding verloopt het onderwijs moeizaam. Sofie is gefrustreerd. Er zijn van tijd tot tijd aanvullende interventies nodig. Een plaatsing in een jeugdhulpinstelling zou betekenen dat veel van haar ontwikkelingspotentieel niet wordt benut. Iedereen doet er alles aan om Sofie in het onderwijs te houden, maar Sofie is niet gelukkig. Ondanks regelmatig overleg wordt een alternatief niet gevonden, de huidige (maar ongewenste situatie) blijft meerdere jaren gehandhaafd (in de berekening wordt drie jaar opgenomen).

	Kosten per Jaar
Sofie staat ingeschreven in het onderwijs basisbekostiging	4.000
Sofie volgt speciaal onderwijs en krijgt extra ondersteuning 'laag'	10.000
Sofie krijgt vijf dagdelen individuele begeleiding 'jeugdhulp' (natura) (5 x 4 x 40 weken x 75 uurtarief)	60.000
Er zijn vijf multidisciplinaire overleggen per jaar (7 mensen) (5 x 7 x 2 x 80)	5.600
Sofie heeft regelmatig aanvullende GZ interventies nodig	3.700
<b>Kosten per jaar</b>	<b>83.300</b>
<b>Kosten per drie jaar</b>	<b>249.900</b>

Tabel 1: Kosten in huidige situatie per jaar en doorgerekend naar drie jaar. De situatie is niet passend maar wordt in stand gehouden bij gebrek aan beter aanbod.

#### *Sofie in een zorgonderwijscontinuüm*

Sofie is moe, net als het gezin. Sofie gaat tijdelijk naar een zorgboerderij en komt het eerste half jaar tot rust. Sofie kan leren, daarom komt er een leerkracht naar Sofie toe die met haar werkt aan schoolse vaardigheden. Sofie krijgt in dat eerste jaar ook nog begeleiding van een jeugdhulpmedewerker. De leerkracht en begeleider werken toe naar een passende onderwijsplek, bijvoorbeeld een klas van zes kinderen met een leerkracht en een pedagogisch medewerker. Na een jaar is Sofie daar aan toe. Na de zomervakantie start ze in een klas met zes kinderen. Hier komt Sofie tot ontwikkeling.

<sup>11</sup> Een kostenbatenanalyse is op aanvraag beschikbaar.

Jaar 1:			
Sofie verblijft een jaar op de zorgboerderij		20.000	20.000
Er is intensieve regie nodig	3.500	3.500	7.000
Sofie krijgt een jaar lang individueel les, ze start Met 2 uur, dit loopt op tot 6 uur.			
4 x 85 x 40	13.600		13.600
Sofie wordt ook nog individueel begeleid		60.000	60.000
Ze blijft daar jaar wel ingeschreven op school	14.000		14.000
<b>Totale kosten jaar 1</b>	<b>31.100</b>	<b>83.500</b>	<b>114.600</b>
	<i>Zie toelichting 1</i>		
Jaar 2			
Kleinschalig onderwijs			
Kosten onderwijs (17.200)	18.166		18.166
Kosten jeugdhulp (13.833)		13.833	13.833
<b>Totale kosten jaar 2</b>			<b>32.000</b>
	<i>Zie toelichting 2</i>		
Jaar 3			
Kleinschalig onderwijs			
Kosten onderwijs (17.200)	18.166		18.166
Kosten jeugdhulp (13.833)	13.833		13.833
<b>Totale kosten jaar 3</b>			<b>32.000</b>
<b>Totale kosten per 3 jaar</b>			<b>178.600</b>
Kosten onderwijs	67.432		
Kosten Jeugdhulp		111.166	

**Tabel 2: Kosten in nieuwe situatie waarbij Sofie tijdelijk minder onderwijs volgt om daarna geleidelijk toe te groeien naar onderwijs. Het op deze manier af- en opschalen van de intensiteit van het onderwijs wordt nog te weinig toegepast.**

*Toelichting 1: De kosten van maatwerk (leerkracht komt naar Sofie op de zorgboerderij)*

Bij het realiseren van onderwijs op locatie van een zorgaanbieder of thuis is stevige regie nodig vanuit zowel onderwijs als zorg.

Er is een leerkracht nodig en eventuele materialen. In de situatie van Sofie houden we in het eerste jaar een schoolplek voor Sofie vrij in het onderwijs omdat er rekening wordt gehouden met eventuele terugkeer. De middelen die de school ontvangt (Sofie is immers ingeschreven) kunnen volgens de school niet zomaar vrijgemaakt worden om de leerkracht op de zorgboerderij te betalen. De school maakt dus kosten om de plek vrij te houden EN om de leerkracht naar de zorgboerderij te laten gaan. In andere situaties is het in principe mogelijk om de onderwijsmiddelen te gebruiken om de leerkracht te betalen. Uiteraard zijn dan de kosten lager.

Coördinatie	3.500
Inzet leerkracht (85 euro per uur, 4 uur per week, 40 weken)	13.600
Vrijhouden van onderwijsplek (4.000)	4.000
Extra ondersteuningsmiddelen speciaal onderwijs	<u>10.000+</u>
Totaal kosten onderwijs	31.100

Let op!

- De extra ondersteuningsmiddelen zijn weliswaar inkomsten voor een school, maar maatschappelijk gezien zijn het kosten.
- Een inschrijving in het speciaal onderwijs betekent altijd dat er ook een toelaatbaarheidsverklaring moet zijn. Als er een toelaatbaarheidsverklaring (toegangsbewijs speciaal onderwijs) is voor een kind ontvangt de school extra middelen. Het bedrag kan in hoogte variëren. In dit voorbeeld hanteren we de laagste categorie.

*Toelichting 2: De kosten van en kleinschalig aanbod (een onderwijszorgklas met zes kinderen) in de nieuwe situatie.*

- Onderwijs stelt een leerkracht beschikbaar en een orthopedagoog voor inhoudelijke regie
  - o 1 leerkracht a 85.000 euro per jaar/6 leerlingen 14.166
  - o Ondersteuning gedragswetenschapper a 120.000 x 0.2fte/6 4.000+
  - o **Totaal kosten onderwijs** **18.166**
- Gemeenten stellen een pedagogische medewerker beschikbaar
  - o 1 pedagogisch medewerker a 83.000 euro per jaar/6 leerlingen **13.833+**
- Kosten onderwijszorgarrangement 32.000

Aandachtspunt onderwijs

- De onderwijsmiddelen (basisbekostiging en extra bekostiging) worden benut voor financiering van het arrangement. Bij een arrangement 'midden' is dit 19.700. Deze middelen kunnen de personele kosten van het arrangement dekken.

Leerpunt gemeenten:

- Om dit arrangement te realiseren is collectieve jeugdhulp nodig;
- De kosten van collectieve jeugdhulp, namelijk 13.833 euro, zijn lager dan de kosten van individuele begeleiding in de huidige situatie van Sofie (60.000). Als de vijf overige leerlingen eenzelfde 'profiel' kennen kan de besparing per te realiseren arrangement 442.998 euro bedragen. (6 x 73.833).

***Sofie krijgt tijd op de zorgboerderij om toe te groeien naar deelname aan onderwijs. Sommige kinderen zouden vanuit KDC's kunnen instromen in onderwijs. Deze overgang verloopt vaak moeizaam, maar kan met de adviezen in dit rapport makkelijker worden.***

## Samengevat: Effecten van het realiseren van een 'continuüm' aan de hand van casus Sofie

- Toenemend zelfvertrouwen bij leerlingen, dat wat goed gaat bij het kind wordt versterkt (cognitie);
- Afname stress bij ouders;
- Afname van het aantal multidisciplinaire overleggen zonder resultaat;
- Geoorloofd thuiszitten wordt voorkomen, de leerling zit beter in zijn vel en meldt zich minder ziek, als het tijdelijk niet lukt om volledig aan onderwijs deel te nemen is er maatwerk beschikbaar;
- Een afname van het beroep op jeugdhulp als gevolg van
  - Afname van aantal en intensiteit van individuele begeleiding in klassen (zie casus Sofie);
  - een betere doorstroom vanuit behandel/zorgsettingen naar onderwijs;
  - voorkomen en afnemen van het aantal vrijgestelde leerlingen;
- Een toenemende behoefte aan (collectieve) jeugdhulp in het onderwijs, m.a.w. er zijn pedagogische medewerkers nodig om leerkrachten te ondersteunen bij klassenmanagement en sociaal-emotionele begeleiding, er zijn kleinere klassen nodig;
- Toename van onderwijskosten, zeker als zorglocaties worden voorzien van brin-nummer en/of alle kinderen die kunnen leren worden ingeschreven in onderwijs;
- Door collectieve inzet van jeugdhulp verwachten we toenemende rust in SO/SBO klassen;
- En daarom afname werkdruk bij leerkracht, zorgprofessionals en JGT;

***Als je kinderen op hun normale, gezonde stuk aanspreekt dan normaliseer je het gedrag en daag je ze uit en is er minder ruime over voor gedragsproblemen' (JGT-medewerker)***

### **Individueel maatwerk: hoe ver gaan we?**

Individueel maatwerk stuit soms op weerstand. Hoe ver gaan we? De pilot heeft geleerd dat bij complexe casussen in de huidige situatie er meer kosten gemaakt worden voor individueel maatwerk dan in de nieuwe situatie. In de huidige situatie hebben leerlingen een individueel begeleider ('shadow'). Met individueel maatwerk worden de kosten voor individuele trajecten op termijn verminderd. Individueel maatwerk is bovendien niet nieuw: het is niets anders dan een onderwijszorgarrangement dat met integraal arrangeren' kan worden vormgegeven mits de mogelijkheden voor overschrijding onderwijstijd en symbiose worden gebruikt. Dit is in de huidige situatie moeilijk voor scholen. Ze zijn onbekend met de mogelijkheden en wettelijke beperking belemmeren het gebruik van de mogelijkheden door scholen. Vanuit leerplicht bezien biedt overschrijding onderwijstijd mogelijkheden voor maatwerk, maar eisen inzake rechtmatige besteding van middelen beperken de mogelijkheden. Scholen mogen alleen middelen tijdelijk in natura inzetten. In een tijd van arbeidstekorten is dit moeilijk te realiseren.

## **Deel 6: Conclusie en vervolg**

In voorgaande hoofdstukken staat beschreven wat nodig is om kinderen die dreigen thuis te komen zitten te voorzien van het juiste aanbod. Het opvolgen van de zes adviezen vereist inzet van zowel gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, aanbieders, leerplicht, inspecties en gemeenten.

De stuurgroep Innovatie Dekkend Netwerk heeft de projectleider en werkgroep gevraagd om een implementatieprogramma voor te bereiden. Tot december 2019 wordt met alle betrokkenen gesproken over de adviezen in dit rapport en hoe deze geïmplementeerd kunnen worden. In december wordt een besluit genomen over het vervolg.