

Financiële handelingsverlegenheid in het passend onderwijs

Specialistische trajecten vragen om specialistische regelgeving

Het begrip ‘thuiszitters’ staat hoog op de agenda: duizenden kinderen voor wie het moeilijk is om passend onderwijs te organiseren. Die moeilijkheid hangt onder meer samen met de moeite die onderwijsbesturen en gemeenten hebben om hun financiële middelen gezamenlijk in te zetten. Dit artikel brengt in kaart waar de onderwijswetten en de Jeugdwet elkaar nog onvoldoende vinden, in de meest complexe situaties. Dat doen we aan de hand van een analyse van bestedingsvoorwaarden, enkele casus, wetsevaluaties en beleidsdocumenten. Wij betogen dat binnen bestaande wet- en regelgeving al veel mogelijk is om maatwerk te organiseren én integraal te bekostigen. Maar ook dat de praktijk met kleine ingrepen in wet- en/of regelgeving heel veel geholpen zou zijn.

Mr. J. Streefkerk en Mr. K. Hogeman*

1. Inleiding

“Nederland is ziek”, zo stelde Ruud Lubbers in 1990. Hij had het niet over een virus, maar gaf een hyperbolisch commentaar op de bijna één miljoen mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aanpassing van het uitkeringsstelsel was complex en leidde tot een politieke crisissfeer, maar onder druk van een krakend stelsel gebeurde dat toch. Dertig jaar later doet zich een soortgelijke crisis voor, maar dan met betrekking tot kinderen. Het aantal kinderen in de jeugdzorg is inmiddels opgelopen tot bijna 450.000.¹ Eén op de tien jongeren zit in de jeugdzorg. Nederlandse kinderen zijn ziek. En dat heeft zijn weerslag in het onderwijs. Sinds 2015 lukt het scholen over het algemeen weliswaar vrij goed om passend onderwijs te organiseren², maar voor

een groep van duizenden kinderen³ lukt het maar niet om onderwijs en jeugdzorg op elkaar af te stemmen. Deze kinderen, met zeer uiteenlopende en soms zeer complexe problematieken, blijven buiten de boot vallen.

Hoe komen we alsnog tot afdoende onderwijs-zorgtrajecten? En vraagt dat om zulke fundamentele ingrepen als 30 jaar geleden of is een klein beetje goede wil al voldoende? Onder andere de (beperkte) bestedingsmogelijkheden van onderwijs- en jeugdzorgvelden vormen een belangrijke factor.⁴ In deze bijdrage verkennen we daarom specifiek de financiering van onderwijs-zorgtrajecten en bekijken we welke ingrepen, nu al in de praktijk of op termijn ook in regelgeving, soelaas kunnen bieden voor de meest complexe gevallen.⁵

We gaan eerst in op de relevante bekostigingsbepalingen uit de onderwijswetten en de Jeugdwet en enkele casus die aangeven hoe complex de situaties zijn waar het hier om draait (par. 2). Vervolgens zoomen we uit en bekijken we hoe het snijvlak tussen onderwijs en jeugdzorg terugkomt in relevante wetswijzigingen en in recente brieven van de kant van de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs (minister), de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) en de Onderwijsraad (par. 3). Daarna belichten we oplossingen die de praktijk volgens ons ter beschikking staan (of kunnen worden gesteld) en de manier waarop die oplossingen (soms creatief) kunnen worden ingezet (par. 4). We sluiten onze bijdrage af met een *call to action* in paragraaf 5.

2. Waar wringt de financiële schoen?

De problemen van scholen en gemeenten vloeien voort uit een cocktail van juridische, bestuurlijke en politieke voorwaarden – die bovendien op een onsamenhangende wijze worden uitgelegd. In feite komt dat erop neer dat onderwijsorganisaties en gemeenten een zeer brede taak hebben gekregen (passend onderwijs verzorgen c.q. jeugdhulp organiseren), terwijl hun bestedingsmogelijkheden juist zeer smal zijn of zo worden opgevat, als gevolg van bestedingsbeperkende voorwaarden enerzijds (scholen) en de algehele overloop van budgetten anderzijds (gemeenten). Dat zetten we uiteen door een blik te werpen op de juridische klem waarin schoolbesturen zich bevinden (2.1) en de politieke klem waarin lokale overheden zich bevinden (2.2). Daarna volgt – aan de hand van enkele casus – een overzicht van de bochten waarin organisaties zich in de praktijk wringen om zo goed als mogelijk uitvoering te geven aan hun wettelijke taken (2.3).

* Jochem Streefkerk en Kim Hogeman zijn advocaat bij Van Doorne te Amsterdam, respectievelijk binnen de sectoren Overheid & Onderwijs en Zorg & Life Sciences.

2.1 Financiële handelingsverlegenheid scholen

We beginnen bij de bekostigde hoofdrolspelers in het verhaal: samenwerkingsverbanden (swv) en scholen c.q. schoolbesturen. Hun taken zijn bekend: het swv heeft de taak een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren⁶ en scholen hebben de taak om onderwijs zodanig te verzorgen dat kinderen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het onderwijs op de behoefte van kinderen af te stemmen.⁷ In dat kader is planvorming voorgeschreven en is onderlinge samenwerking verplicht gesteld.⁸ Deze taken vloeien voort uit de wens zoveel mogelijk ruimte en verantwoordelijkheid bij scholen en docenten te leggen waar het gaat om de bepaling van de benodigde ondersteuning van leerlingen (zie ook paragraaf 3).⁹

Merk op dat het in de praktijk zo gangbare begrip ‘handelingsverlegenheid’ niet in de wet voorkomt. De wet(gever) gaat uit van de fictie dat het onderwijs in een regio te *allen tijde* zo georganiseerd kan zijn en aangevuld kan worden met ondersteuningsactiviteiten, dat ieder kind altijd op een school terecht kan. Dat blijkt al uit de combinatie van een ‘dekkend’ aanbod (verplichting swv) en het uitgangspunt dat een leerling alleen kan worden afgewezen wanneer een andere school bereid is die leerling toe te laten.¹⁰ Het blijkt ook uit de (overigens heel terechte!) beweging om leerrechten vast te leggen in de wet: niet alleen een inspanningsverplichting aan de kant van de aanbieder, ook een resultaatverplichting waarop een leerling aanspraak kan maken.¹¹ De praktijk is echter weerbarstiger, zo blijkt al uit de hierboven genoemde cijfers en de in 2.3 opgenomen casus.

Naast deze ruime wettelijke taak staat een beperkte bestedingsmogelijkheid. In verschillende artikelen¹² bepaalt de wet dat bekostiging slechts mag worden aangewend voor “materiële instandhouding” en “personeelskosten” van een school. Hebben we dan geen stelsel dat is gebaseerd op een *lumpsum* bekostiging? Schoolbesturen die naar eigen inzicht mogen beschikken over de aan hen toegekende middelen? Nee, niet helemaal. Alhoewel de eerste versie van de wettekst die strekte tot invoering van de *lumpsum* deze vrije ruimte wel liet (en in werking trad op 10 februari 2006), was dat van korte duur (de wet is per 22 oktober 2008 weer gewijzigd).¹³ De wetgever overwoog expliciet: “Met de voorgestelde tekst mag een schoolbestuur geen andere uitgaven doen dan ter dekking van de kosten die de wet opsomt.”¹⁴ Niet “kunnen”, maar “moeten”: een ingeperkte *lumpsum*.¹⁵

Verreweg de meeste scholen en docenten denken in oplossingen, zij voelen zich juist niet handelingsverlegen. Maar de wet ligt aan een passende financiering van die uitzonderlijke oplossingen in de weg.

En die beperking, die (smalle) marge om geld alleen op specifieke locaties te mogen uitgeven, kan in de weg liggen aan het volledig uitvoeren van de (ruime) opdracht om in passend onderwijs te voorzien. Want hoe ga je ermee om als een kind – om welke reden ook – een ononderbroken ontwikkelingsproces alleen buiten een schoolgebouw kan doorlopen? Is het dan per definitie geen onderwijs meer en moeten docenten en scholen hun handen van het kind af trekken? Natuurlijk niet. Verreweg de meeste scholen en docenten denken in oplossingen, zij voelen zich juist niet handelingsverlegen.

Maar de wet ligt aan een passende financiering van die uitzonderlijke oplossingen in de weg. De wet ligt eraan in de weg om in die tijdelijke gevallen, ontwikkeling buiten het onderwijs te faciliteren en te financieren. Het gevolg is financiële handelingsverlegenheid. Wel kunnen, maar niet mogen. Althans, niet vanuit de onderwijsbekostiging. In dat kader vinden wij het extra wrang dat er zoveel ophef is over de reserves die samenwerkingsverbanden aanhouden.¹⁶

2.2 Politieke overmacht in de jeugdhulp

We komen nu te spreken over de verhoudingen in de jeugdhulp en daarom schetsen wij eerst de juridische hoofdlijnen in dit stelsel. Sinds 2015 ligt de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid tot het organiseren van jeugdhulp bij gemeenten, in plaats van versnipperd bij het Rijk, provincies en gemeenten.¹⁷

Dit was één van de veelbesproken decentralisaties en over de achterliggende redenen voor de stelselwijziging komen wij in paragraaf 3 nog te spreken. Gemeenten hebben sinds invoering van de Jeugdwet de taak om – voor zover een kind dat nodig heeft – jeugdhulp te organiseren die een kind in staat stelt “gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau”.¹⁸ Een jeugdhulpplicht,¹⁹ waarvan het begintraject als gevolg van jurisprudentie gelijkenissen vertoont met het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van leerlingen in het onderwijs.²⁰ Als onderdeel van deze plicht hebben gemeenten tot taak het voorkomen van (zwaardere) vormen van jeugdhulp door aanbod van zogenaamde “preventie”. Activiteiten die zijn gericht op ondersteuning van jeugdigen met (een risico op) “psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking of (...) opvoedingsproblemen.”²¹

De Jeugdwet bevat dus – net als de onderwijswetten – een zeer ruime taakstelling en gemeenten hebben daarnaast de taak om hun beleid met het onderwijs af te stemmen.²² Gemeenten zijn echter minder beperkt in bestedingen in de jeugdhulp dan schoolbesturen in bestedingen in het onderwijs. Bekostigingsregels binnen de Jeugdwet worden als gevolg van decentralisatie immers niet regionaal of landelijk vastgesteld, maar in een gemeentelijke verordening. De Jeugdwet (maar ook de Wet publieke gezondheid²³) geeft gemeenten bovendien beleidsvrijheid om in te zetten op preventie. Zij kunnen zelf de behoefte aan preventie in kaart brengen en op basis daarvan preventieve trajecten bekostigen uit eigen financiële middelen (al dan niet uit het ‘potje’ Jeugdhulp).

De addertjes voor gemeenten zitten echter onder heel ander gras. Niet een bestedingsvoorwaarde die aan effectieve en passende ontwikkelingsactiviteiten van jongeren in de weg staat, maar de totale overloop van (de budgetten van) de jeugdhulp als zodanig en de politieke verantwoordingsdruk op de besteding van middelen. We noemden al het aantal kinderen in de jeugdhulp: één op de tien. En dat leidt ertoe dat gemeenten in 2018 gezamenlijk bijna anderhalf miljard euro meer aan jeugdzorg uitgaven dan de gemeenten daartoe van het Rijk ontvingen voor 2015.²⁴ De middelen die gemeenten beschikbaar hebben zijn sinds 2015 met 15% of meer gekort, terwijl de vraag naar jeugdhulp alleen maar is toegenomen. De eerste moeilijkheid bestaat dus uit de simpelweg kleine financiële ruim-

te om preventie te intensiveren. De tweede moeilijkheid: het vergt politieke moed om in dit soort tijden te investeren in activiteiten die alleen op langere termijn effect sorteren (en op korte termijn alleen maar geld kosten). De verantwoordingssystematiek van gemeentelijke begrotingen zit dan ook nog eens zo in elkaar dat vooral gekeken wordt naar resultaten op middellange termijn; sluit de begroting over vier jaar? Dat maakt dat nieuwe activiteiten onder druk staan om zo snel mogelijk aantoonbaar iets op te leveren; terwijl het effect van zoiets als preventie lastig te kwantificeren is. Gemeenten zitten dus in een andere klem: wel mogen, maar niet kunnen. Of voor de cynici: niet willen.

2.3 Behelpen in de praktijk²⁵

De voorgaande knelpunten en analyse daarvan komen niet uit het niets vallen. De praktijk zoekt al langer naar oplossingen voor kinderen die voor hun ontwikkeling zijn aangewezen op de inkoop van externe expertise (bijvoorbeeld bij private onderwijsaanbieders of zorgorganisaties) of het verkrijgen van onderwijs op een andere locatie dan het reguliere onderwijs. Bij wijze van voorbeeld schetsen wij daarom drie casus waarin de praktijk uitwegen zoekt of heeft gezocht voor deze knelpunten.

De praktijk zoekt al langer naar oplossingen voor kinderen die voor hun ontwikkeling zijn aangewezen op de inkoop van externe expertise (bijvoorbeeld bij private onderwijsaanbieders of zorgorganisaties) of het verkrijgen van onderwijs op een andere locatie dan het reguliere onderwijs.

In het eerste voorbeeld zit een jongen van zestien jaar met de nodige onderbrekingen al twee jaar thuis. De jongen heeft contact gehad met verschillende hulppersonen, waaronder mentoren van school, een onderwijsconsulent, een zorgcoördinator van een andere school, een schoolarts, de huisarts en een psycholoog. Niets heeft geleid tot een voor hem en zijn gezin werkbaar oplossing. De jongen heeft voldoende capaciteiten om een vmbo-t- of havodiploma te halen, maar vanwege zijn complexe situatie lukt dat niet. Hij komt inmiddels nauwelijks van zijn kamer af. De verschillende interventies hebben geleid tot diagnoses als 'autistische kenmerken', 'schoolangst/-weigering' en 'burn-out'. Dat heeft ertoe geleid dat via de leerplichtambtenaar hulp is ingeroepen van een kleinschalige vorm van dagbesteding voor autistische jongeren. Bij de dagbesteding bestaat de mogelijkheid tot het volgen van een gecombineerd traject met een instelling voor particulier onderwijs. De school en het swv zijn bereid om actief en financieel te participeren in een dergelijk arrangement, op voorwaarde dat de jongen ingeschreven blijft staan op een bekostigde school. Die administratieve werkelijkheid is echter niet voldoende om tegemoet te komen aan de in paragraaf 2.1 uiteengezette bestedingsvoorwaarden.²⁶ De school en het swv hebben een zekere legitimatie om geld uit te geven aan de ontwikkeling van deze jongen, maar zijn ook kwetsbaar voor een conservatieve opstelling van toezichhouders. De jongen, zijn ouders, de school, het swv, de leerplichtambtenaar én de dagbesteding zijn allemaal van goede wil, maar al die goede wil blijft ontoereikend om de lacune in de wet te overbruggen.

In de tweede casus bespreken gemeenten en swv'en via een "thuiszitterstafel" diverse situaties van kinderen die (dreigen) thuis te

zitten. Vaak gaat het dan over leerlingen die in het regulier onderwijs zijn vastgelopen wegens hoogbegaafdheid met aan autisme verwante kenmerken. Zij hebben baat bij het onderwijsaanbod van een regionale, niet-bekostigde onderwijsinstelling. De betreffende ouders kregen tot voor kort (deels) via de gemeente op basis van de Jeugdwet een vergoeding voor hun kosten, maar dat stopt. Daardoor dreigt thuiszitten. In het kader van een gezamenlijke aanpak wordt een thuisnabije oplossing gezocht en wordt gepleit voor (het handhaven van) de inschrijving bij de school, die is aangesloten bij het swv vo. De aanpak gaat uit van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, om stap voor stap de expertise van het niet-bekostigde onderwijs beschikbaar te maken in het reguliere onderwijs, zonder dat dit ten koste gaat van de leerling(en). Alle partners erkennen dat dit een goede aanpak is. Zelfs de niet-bekostigde instelling is bereid om hieraan mee te werken. Het swv en de reguliere scholen erkennen het belang voor deze leerlingen, maar kunnen geen geld besteden aan het niet-bekostigde onderwijs want de regelgeving staat dat niet toe. Er is dus sprake van financiële handelingsverlegenheid, omdat scholen wel weten wat de oplossing is, maar die oplossing niet mogen implementeren. Opnieuw een drempel voor het gezamenlijk ontwikkelen van maatwerk.

Het derde en laatste voorbeeld betreft een regio waarin ouders steeds meer verzoeken indienen om hun kind naar het niet-bekostigd onderwijs te laten gaan. Het aanbod van de reguliere scholen is niet passend, veelal verband houdend met de schaalgrootte en de onmogelijkheid om in de reguliere situatie zodanig te differentiëren, dat een individueel arrangement kan worden gevolgd. Een regionale organisatie voor vso wordt vaak ingeschakeld om het antwoord te bieden, omdat dat vso-bestuur bereid is arrangementen te maken waarin ook het niet-bekostigd onderwijs tijdelijk een rol vervult. Sommige van de betrokken swv'en zijn ook bereid zulke uitgaven te doen, andere swv'en niet. De argumentatie van die swv'en: "dat het niet mag, dat het niet kan en dat we het eigenlijk zelf zouden moeten kunnen". Uiteenlopende inschattingen en interpretaties. Bijkomend probleem is dat een aantal leerlingen door het niet-bekostigd onderwijs – zonder zorgplicht²⁷ – weer wordt overgelaten aan het reguliere onderwijs. Bekeken wordt of een mogelijke toetreding van het niet-bekostigd onderwijs tot het swv vo en het aannemen van een fictieve zorgplicht kan bijdragen.

Merk op dat deze voorbeelden zich alle drie toespitsen op de (on)mogelijkheid om onderwijsgeld tijdelijk uit te geven aan niet-bekostigd onderwijs buiten de school. Daarom is het goed om te noemen dat achter al deze voorbeelden ook een uitgebreide afweging van gemeenten schuilgaat, om wel of niet gemeentelijke middelen ter beschikking te stellen. Vaak gebeurt dat niet, omdat gemeenten het moeilijk vinden om een precedent te scheppen, of liever met een institutionele, bekostigde organisatie werken (zoals een school), dan met een natuurlijk persoon (in de vorm van een persoonsgebonden budget) of niet-bekostigde organisatie. En soms is de argumentatie richting scholen simpelweg: "u heeft toch een zorgplicht?" Bovendien zijn er net zulke voorbeelden te geven over de onmogelijkheid die scholen ervaren om bij te dragen aan een programma op een zorgboerderij of een praktische leeromgeving die raakvlakken vertoont met (dag)activiteiten die vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 kunnen worden betaald.

3. Het perspectief van de wet- en regelgever

De voorgaande voorbeelden en daarvoor behandelde wetgeving zijn het resultaat van jarenlang snoeien en trimmen in de betreffende regelgeving. Om uitspraken te kunnen doen over mogelijke manieren om tot (beter passende) bekostiging van onderwijs-zorgtrajecten te komen, gaan we nu eerst in op de langzame convergentie tussen onderwijs en zorg die beleidsmakers al enige tijd voor ogen staat. Daartoe bespreken we enkele overwegingen die centraal stonden bij de invoering en de recente evaluaties van de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs (4.1). Ook bekijken we de actualiteit aan de hand van Kamerbrieven en rapporten van de verschillende betrokken ministers en de Onderwijsraad (4.2). Dat levert een beeld op dat we voor een splitsing staan en daarmee een keuze over welke grenzen we willen slechten om meer maatwerk mogelijk te maken (4.3).

3.1 Vergelijkbare doelstellingen, vergelijkbare resultaten

Zoals gezegd is de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp in 2015 gedecentraliseerd en ondergebracht bij gemeenten, na een jarenlange voorbereiding. In dat verband is het goed om te benadrukken dat een geïntegreerd aanbod van zorg en ondersteuning van kinderen al veel langer centraal staat.²⁸ Bij de behandeling van de nieuwe Jeugdwet is de samenhang met de min of meer gelijktijdige invoering van de Wet passend onderwijs ook nadrukkelijk benoemd. Nadruk lag op de verwachting dat het eenvoudiger, efficiënter en effectiever zou worden om passende jeugdhulp te organiseren. Afgestemde beslissingen in elk 'hokje' vragen enkel om goed overleg tussen de betrokken onderwijsorganisaties en gemeenten. Geïntegreerd aanbod zou er onder meer voor zorgen dat makkelijker verbinding kan worden gelegd tussen zorg en onderwijs.²⁹ Doelstellingen omtrent de 'ontschotting' van middelen en de verbeterde aansluiting van jeugdhulp stonden bovenaan de onderbouwing van de wet. Daarbij werd overigens ook al gesproken van jeugdhulp in en om de school (dus binnen en buiten) het onderwijs, maar de algemene toon van de toelichting is wel dat jeugdhulp te allen tijde complementair bleef aan het onderwijs. Dat was zo'n vijf jaar geleden.

Toen in 2018 de eerste evaluatie van de Jeugdwet uitkwam³⁰ waren de doelen van de Jeugdwet nog lang niet gerealiseerd. Nu had niemand dat ook werkelijk verwacht. De operatie was daar simpelweg te groot voor. Maar de wisselwerking tussen jeugdhulp en onderwijs prijkte wel bovenaan het lijstje met knelpunten. Ministers Slob en De Jonge benoemden de complexiteit en onduidelijkheid omtrent (de financiering van) zorg in onderwijstijd en het gebrek aan gezamenlijke organisatie van preventie en jeugdhulp samen met scholen als belangrijkste tekortkomingen op dat moment. Een goede verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs ontbrak.³¹ Dat was een kleine twee jaar geleden. We bekijken in paragraaf 3.2 welke insteek de betreffende bewindspersonen sindsdien hebben gekozen.

Eerst nog een blik op de Wet passend onderwijs. Zoals bekend was de wet er mede op gericht om regionale samenwerking zo in te richten dat middelen effectiever en efficiënter besteed zouden worden. Opnieuw een beweging die al jaren eerder was ingezet.³² Drie van de zes hoofdvoorwaarden die aan het nieuwe systeem ten grondslag werden gelegd zijn hier relevant: (a) budgettaire beheersbaar-

heid en transparantie: duidelijkheid over de besteding van ondersteuningsmiddelen, (b) geen thuiszitters meer: een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben in het onderwijs en (c) afstemming tussen sectoren: zowel om de algemene voorzieningen op elkaar te laten aansluiten, als om de individuele ondersteuning die een kind in verschillende sectoren ontvangt integraal te benaderen.³³ Merk op dat voorwaarde (a) voortvloeide uit eerdere zorgen over de groei van de kosten van ondersteuning in het onderwijs; tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de zorgen die er nu zijn over de groei van kosten in de jeugdzorg. De beheerswens die daaruit voortvloeide ligt ook in lijn met de eerder in 2.1 aangestipte bestedingsbeperking van onderwijsbekostiging.

Het aantal thuiszitters is toegenomen, deels door een betere registratie, maar vooral ook omdat de samenwerking tussen onderwijs en andere sectoren nog niet toereikend is.

Dan de evaluatie van de Wet passend onderwijs. Die evaluatie resulteerde – na vele tussentijdse rapporten – in een eindevaluatie, uitgebracht in mei 2020.³⁴ Waar de evaluatie ingaat op de aansluiting van passend onderwijs op de jeugdzorg zijn meerdere conclusies getrokken. De kern is twee jaar na de evaluatie van de Jeugdwet opnieuw dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg in opbouw is. Als we ons op de hierboven genoemde randvoorwaarden richten, ontstaat het beeld dat inderdaad een passende richting is ingeslagen (gezamenlijke verantwoordelijkheid, keuzes door de school en het svv), maar dat er nog onvoldoende mogelijk is om de grens tussen het onderwijs- en jeugdzorgsysteem te slechten. Uit het rapport: *“Scholen verweven de middelen voor passend onderwijs met andere budgetten. Ze zeggen daardoor meer leerlingen te kunnen helpen. Tegelijkertijd bemoeilijkt dit de verantwoording van de inzet en opbrengsten van de middelen voor passend onderwijs.”*³⁵ Een goede verwoording van de spanning die bestaat tussen effectiviteit enerzijds (gebaat bij gemengde inzet van middelen) en beheersbaarheid anderzijds (gebaat bij gekaderde uitgaven). Het aantal thuiszitters is toegenomen, deels door een betere registratie, maar vooral ook omdat de samenwerking tussen onderwijs en andere sectoren nog niet toereikend is: *“Thuiszitten komt vaak door complexe psychische en psychiatrische problemen van de leerlingen, maar ook hun thuissituatie speelt mee en knelpunten bij de afstemming tussen onderwijs en professionele hulpverlening. Deze (...) problematiek vereist de inzet van verschillende partijen: het onderwijs kan het thuiszittersprobleem niet alleen oplossen.”* Over de afstemming tussen sectoren is het rapport helder: die is er, er wordt ook steeds meer gedaan om de afstemming tussen de sectoren te verbeteren, maar vanuit het kind bezien blijven onderwijs en jeugdzorg gescheiden werelden. *“In de praktijk zijn onderwijs en jeugdhulp vaak nog gescheiden circuits. Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden en gemeenten ervaren knelpunten. De grootste problemen zijn discussies over geld en wachttijden voor jeugdhulp.”*³⁶

3.2 Recente beleidsvoorstellen: één- of tweerichtingsverkeer?

Door met een arendsoog naar de invoering en vervolgens de evaluaties van de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs te kijken, valt iets op. Bij invoering van de wetten wordt gehamerd op de noodzaak tot afstemming en integratie. Maar er wordt ook gewezen op de verschillen in de aard van de stelsels en op het uitgangspunt dat

zij hun eigen verantwoordingsprincipes en -normen kennen. Die uitgangspunten – zo blijkt ook uit de praktijkvoorbeelden – pakken met enige regelmaat tegenstrijdig uit. En die spanning loopt als een rode draad door de beleidsreacties die sinds 2018 zijn uitgekomen. In Kamerbrieven van juni en november 2018 leggen Minister Slob en minister De Jonge de vinger op de zere plek.³⁷ Zij sommen de knelpunten op waar zij zich – ter zake het snijvlak van onderwijs en zorg – op willen richten: (i) onduidelijkheid omtrent (financiering van) zorg in onderwijstijd, (ii) kinderen die niet (tijdig genoeg) de juiste ondersteuning ontvangen en (iii) onduidelijkheid in de praktijk over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen, swv'en en gemeenten. De ministers stellen tien maatregelen voor. Voor zover die maatregelen relevant zijn voor het onderwerp van dit artikel, gaat het om drie blokken: financiering van zorg in onderwijstijd, een palet aan maatregelen om maatwerk mogelijk te maken (door de inzet van kwartiermakers, consultants en sparingpartners) en het faciliteren van onderwijs-zorgarrangementen. Het snijvlak tussen onderwijs en zorg krijgt vervolgens ook aandacht in de Kamerbrieven van februari en oktober 2019.³⁸ Zo wordt een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheid om budgetten gebundeld beschikbaar te stellen, vooral om de schotten tussen geldstromen in de zorg weg te nemen en nog niet gericht op het bundelen van zorg- en onderwijs-gelden. Daarbij ligt de nadruk op het voorkomen van de inzet van onderwijsmiddelen voor ondersteuning die (ook) uit zorgmiddelen kan worden betaald. In de Kamerbrief van oktober 2019 wordt het als volgt verwoord: “scholen geven aan een groot deel van de zorg en ondersteuning te bekostigen uit onderwijsmiddelen. Dit benadrukt het belang van een structurele oplossing, aangezien het voor het goed functioneren van het passend onderwijs voorwaardelijk is dat onderwijsbekostiging wordt ingezet voor het verzorgen van onderwijs(ondersteuning).” Voor zover de ministers schoorvoetend een opening bieden tot het inzetten van bekostiging buiten een school, wordt dat alleen gedaan ten aanzien van het speciaal onderwijs.³⁹ Dit jaar is nog gereageerd op enkele Kamervragen en moties (zie hieronder) en waar in 2018 een 10-puntenplan werd aangekondigd, is dit jaar zelfs een 25-puntenplan voor de verbetering van passend onderwijs aangekondigd.⁴⁰ De maatregelen variëren van micro tot macro en een aantal bespraken wij al hiervoor. De in dit verband meest in het oog springende maatregel – de verplichting om reserves van swv'en te verminderen – is er een die de knelling van bestedingsvoorwaarden alleen maar vergroot. Een derde onderwijs-zorgbrief hing al enige tijd in de lucht en op 10 november 2020 werd inderdaad een Kamerbrief verstuurd.⁴¹ Toegespits op de vragen die wij in dit artikel bespreken, hinkt de Kamerbrief op twee gedachten: ja, maatwerk mogelijk maken, maar nee, nog niet door een wijziging van wet- of regelgeving. Er wordt ingezet op “proeftuinen” en “een experiment”. Nu willen wij elke stap in de richting van een flexibeler systeem toejuichen. Maar daarbij spreken wij dan ook de hoop uit dat niet feitelijk wordt ingezet op weer een inventarisatie: de praktijk weet allang welke regels knellen.

Ondertussen werd de discussie dit jaar ook gevoed door de Tweede Kamer en de Onderwijsraad. Kamerlid Van Meenen diende in februari 2020 twee moties in, waarvan één gericht op het ontschotten van de middelen voor onderwijs en voor ondersteuning en zorg in onderwijstijd.⁴² Dat gaat dus verder dan de door de ministers gekozen koers, of liever gezegd: dit is een gelijkwaardige benadering van onderwijs- en zorgmiddelen. De noodzaak daartoe wordt in juni 2020 in een brief aan de Tweede Kamer door ministers Slob en De

Jonge wel onderschreven, maar wordt in diezelfde brief tegelijkertijd deels weer de kop ingedrukt. De ministers verwijzen naar hun eerdere brief, die uitsluitend was gericht op het wegnemen van schotten tussen zorggelden.⁴³ Het toverwoord is “één centrale pot met geld”, wat inderdaad als muziek in onze oren klinkt, maar dan moeten daar wel onderwijs- én zorggelden in kunnen worden gevat. De ministers stellen ook dat zij nog niet over de juiste informatie beschikken om landelijk tot actie over te gaan; er zijn wel twee regionale pilots gestart met deze collectieve zorgfinanciering. Ook de Onderwijsraad acht harmonisatie van wet- en regelgeving noodzakelijk om stappen te kunnen zetten. Twee adviezen van de Onderwijsraad (raad) zijn hier relevant: het Briefadvies van vorig jaar, over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs⁴⁴ en het advies ‘Steeds inclusiever’ uit juni van dit jaar.⁴⁵ In het Briefadvies zet de raad uitvoerig uiteen welke voorwaarden er aan bekostiging worden gesteld en binnen welke organisaties bekostiging mag worden uitgegeven. De raad benadrukt dat het bekostigde stelsel in staat is⁴⁶ om alle leerlingen, met alle ondersteuningsvragen, te kunnen bedienen, mits maar optimaal van alle wettelijke mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. De raad zoekt het dan vooral in lestijdverkortingen en de inkoop van expertise, die dan binnen de muren van een bekostigde school wordt uitgevoerd. De raad zit met dit advies dus meer op de lijn van de ministers, dan op de lijn van Van Meenen – en gaat in zijn opvattingen uit van de fictie van de wettekst (een te allen tijde dekkend aanbod). In *Steeds inclusiever* geeft de raad vervolgens een brede beschouwing van de taak van het onderwijs en de raakvlakken met andere sectoren. De raad doet voorstellen om de zorgplicht voor passend onderwijs te verbreden met enkele inspanningsplichten, die met name zien op gelijke behandeling van kinderen met een beperking of chronische ziekte.⁴⁷ Ook gaat de raad in op de manieren om de bekostiging (in het onderwijs én de zorg) toe te snijden op de voor deze kinderen benodigde ondersteuningsstructuur. Daarin vat de raad ook een oproep om flexibel om te gaan met financieringsstromen en om zorg- én onderwijsbudgetten te integreren.⁴⁸ Wij lezen het zo dat de raad in dit laatste advies juist weer meer op de lijn van Van Meenen zit dan op de lijn van de ministers.

Een andere lezing gaat ervan uit dat de bestedingskaders nog net even wat strakker worden getrokken, door te benadrukken wat er niet mag met bekostiging. Terwijl de wettelijke taak nog wat verder wordt verbreed en het toezicht wordt opgevoerd.

3.3 Hoe verder?

Als we de evaluaties, de Kamerbrieven en de adviezen van de Onderwijsraad in samenhang bekijken, kan dat op verschillende manieren. Enerzijds liggen de stukken netjes in elkaars verlengde, omdat weliswaar de verschillende systemen als verschillend worden benoemd, maar ook wordt gezocht naar en opgeroepen wordt tot wijzigingen in wet- en regelgeving die erop gericht zijn om de grenzen tussen die systemen verder weg te nemen. Anderzijds is ook een heel andere lezing mogelijk. Dat is een lezing waar wij beducht voor zijn, omdat deze strookt met de tot nu gevolgde lijn vanuit met name het ministerie en overigens ook de Inspectie.⁴⁹ Deze lezing gaat ervan uit dat de bestedingskaders nog net even wat strakker worden getrokken, door te benadrukken wat er niet mag met bekostiging. Terwijl de wettelijke taak nog wat verder wordt

verbreed en het toezicht wordt opgevoerd. De spanning die wij in paragraaf 2.1 duiden wordt in dat geval alleen maar groter en de werkbaarheid voor scholen alleen maar minder.

4. Realistische suggesties

Begrijp ons niet verkeerd: wij vinden niets mis met een wet die op een bepaald *ideaal* is gericht en een handhaver die zich dat ideaal aantrekt, in tegendeel. Er is op het gebied van flexibele onderwijstijden en zorg binnen de schoolomgeving gelukkig ook al heel veel mogelijk gemaakt, er zijn uitzonderlijk goed werkende voorbeelden in de sector waarin zorg de school wordt binnengehaald⁵⁰ en wij delen de wens tot verdere harmonisatie van onderwijs- en zorgfinanciering. Het uitgangspunt dat het bekostigde stelsel in het algemeen oplossingen moet bieden voor ieder kind is wat ons betreft vanzelfsprekend. Dat is juist de kracht van ons systeem. Maar de uitvoering en handhaving van een wet moet ook reëel zijn en daar schort het nu nog aan. Hoe goed het bekostigde stelsel ook is ingericht; sommige specialistische ondersteuning en sommige omgevingen zijn gewoon niet op voorhand overal beschikbaar.⁵¹ De fictie dat dit wel zou kunnen, voert nog teveel de bovenhand. Als we constateren dat het nú nodig is om een euro die in het onderwijsstelsel is geslagen, in een ander stelsel uit te geven, dan moet dat mogelijk zijn. Scholen zijn heel goed in staat om dat proportioneel toe te passen. Dán bereiken we het eigenlijke ideaal; een passende ontwikkeling van ieder kind.

Als we constateren dat het nú nodig is om een euro die in het onderwijsstelsel is geslagen, in een ander stelsel uit te geven, dan moet dat mogelijk zijn. Scholen zijn heel goed in staat om dat proportioneel toe te passen.

In deze paragraaf doen wij daarom een poging tegemoet te komen aan de uitspraak van de minister: “Ik ben voorstander van creatieve oplossingen binnen de huidige wet- en regelgeving.”⁵² Dat betekent dat we een blik werpen op (reeds lang bestaande) mogelijkheden die misschien nog niet volledig zijn benut. Het gebruik van bestaande mogelijkheden is immers iets waar in de politiek en door de Onderwijsraad met regelmaat op wordt gehamerd. En omdat zal blijken dat die mogelijkheden inderdaad nog niet (volledig) toereikend zijn, zoals al kan worden verwacht op basis van voorgaande voorbeelden en analyse, doen we suggesties voor wijziging en/of aanvulling van de wet- en regelgeving.

We bespreken hierna eerst twee opties die uitgaan van (varianten van) bestaande organisatievormen, namelijk het orthopedagogisch didactisch centrum (opdc, 4.1) en de centrale dienst (4.2). Daarna sluiten we af met suggesties om de onderwijswet beperkt te wijzigen of daarvan gereguleerd te kunnen afwijken (4.3). Er is daarbij al veel gezegd over de mogelijkheid activiteiten te integreren binnen een school, maar nog weinig over de mogelijkheid om geldstromen ook geïntegreerd op die activiteiten te laten volgen, in het bijzonder als die zich buiten de school afspelen.⁵³ Daaruit volgt ook dat we ons met deze suggesties vooral richten op mogelijkheden die we vanuit onderwijsregelgeving kunnen bieden, omdat de bestedingsvoorwaarden daar het stevigst knellen. Maar we houden ook nadrukkelijk rekening met de omstandigheden die een gemeente nodig heeft om te kunnen bijdragen en de wens om niet te vervallen in onduidelijke afspraken.⁵⁴

4.1 Regionale aanpak middels opdc

Swv'en hebben de mogelijkheid om een opdc in te richten, bedoeld voor leerlingen die tijdelijk vastlopen in het reguliere onderwijs.⁵⁵ Vanuit een opdc kunnen leerlingen intensieve begeleiding krijgen om een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren.⁵⁶ Het opdc is – afgezet tegen de snelheid van veel ontwikkelingen in het onderwijs – alweer een oudgediende. In 1998 is de term gedefinieerd als zorgvoorziening van een swv⁵⁷ en in 2002 zijn veel opdc's ook in die vorm van start gegaan.⁵⁸ Met de Wet passend onderwijs⁵⁹ is het opdc in de WVO geïntegreerd in het artikel over de swv. Per 1 augustus 2016 werd het opdc ook als voorziening voor het basisonderwijs geregeld.⁶⁰ De nadere regels omtrent opdc's zijn net zo gefaseerd tot stand gekomen.

Hoe kan het opdc een uitkomst geven voor de financiële handelingsverlegenheid die we hierboven hebben benoemd? Eigenlijk komt dat door een vrij unieke combinatie van eigenschappen: het opdc is van rechtswege onderdeel van een swv⁶¹ maar in iedere uitleg die de wetgever aan het begrip geeft ook nadrukkelijk te onderscheiden van een reguliere schoollocatie.⁶² Bij uitstek een gereguleerde vorm om onderwijsbekostiging ook buiten een schoollocatie te kunnen inzetten, dus. Het swv is vrij in het instellen en aanwijzen van één of meer opdc's, waardoor bij gelegenheid ook verschillende locaties kunnen worden aangewezen. Een opdc is bedoeld als zorglocatie, waardoor ook het doel van deze vorm aansluit bij de oplossing voor het in deze bijdrage centraal gestelde vraagstuk. Kinderen blijven ingeschreven op een reguliere school, waardoor bijvoorbeeld bekostigings- of leerplichtvragen over het algemeen makkelijker kunnen worden behandeld.⁶³

Waarom zijn opdc's dan niet wijdverspreid, als oplossing voor de hier geschetste problemen? Omdat aan het functioneren van opdc's wel enige voorwaarden zijn gesteld en met name twee daarvan knellen nog. Allereerst de tijdelijkheid van de plaatsing van kinderen in een opdc. Van oudsher was de duur van plaatsing onbeperkt en kon een leerling dus in feite ook een hele leerroute afleggen binnen een opdc.⁶⁴ Inmiddels heeft de regelgever die duur begrensd tot maximaal twee jaar in het voortgezet onderwijs en twee keer een half jaar in het basisonderwijs.⁶⁵ Die beperking lijkt overigens vrij arbitrair te zijn geweest; wij hebben geen onderbouwing van specifiek deze periodes kunnen vinden.⁶⁶ Daarnaast stellen de lagere regels als voorwaarde dat het programma binnen een opdc wordt gegeven door daartoe bevoegde docenten.⁶⁷

Laten we voorop stellen: ook met deze randvoorwaarden biedt het opdc in heel veel gevallen uitkomst en denken wij dat het opdc vaker gebruikt kan worden dan nu het geval is. Er zijn evenwel kinderen voor wie terugkeer in het reguliere onderwijs een mooi ideaal is, maar niet altijd realistisch binnen twee jaar.⁶⁸ Dat zijn de absolute uitzonderingen, natuurlijk, maar ze zijn er (zie ook de voorbeelden in paragraaf 2.3). Voor die kinderen – en dan met name in het voortgezet onderwijs – is de programmaduur nog te kort. En voor een net zo klein deel van de kinderen zal een programma onder regie van een bevoegde docent voldoende zijn; met name wanneer het kinderen zijn die vooral een praktisch programma vragen of wanneer specialistische hulpverleners zonder onderwijsbevoegdheid betrokken zijn. Volgens ons zijn dit twee heel concrete punten waar de lagere regelgever (dat wil zeggen: de regering of de mi-

nister, niet de formele wetgever) in zou kunnen voorzien om de praktijk tegemoet te komen. Zonder systeemwijziging. En zonder af te doen aan de regie van het onderwijs. Het samenwerkingsverband zou daarbij een poortwachtersrol kunnen krijgen, om tegemoet te komen aan zorgen dat het opdc een alternatieve school zou worden.⁶⁹ Dat de gerichtheid op terugkeer naar het reguliere onderwijs en/of inbedding van de betreffende expertise in het reguliere onderwijs een belangrijke voorwaarde is, moge duidelijk zijn.⁷⁰

Met een puriteinse benadering kan nog kritisch worden gedacht over het feit dat dan middels een opdc een onderwijsoperationele activiteit onder het swv wordt gebracht (verdergaand dan het borgen van kwaliteit binnen scholen). Gelet op de ondersteunende en zorgverlenende aard van de activiteit, alsmede de historische bedoeling van het opdc, zou dat volgens ons niet al te bezwaarlijk moeten zijn. Een andere kritische noot kunnen we ook niet achterwege laten: gemeenten zijn wellicht terughoudend met het samenbrengen van onderwijs- en zorggelden, als die middelen binnen een swv worden ondergebracht. Dit omdat de heersende beleving is dat swv voldoende middelen hebben.⁷¹ Onder de geschetste politieke omstandigheden kan dat zo uitpakken dat de integrale 'pot met geld' niet tot stand komt. Met de juiste stimulans vanuit de landelijke overheid – en dan kijken wij nadrukkelijk naar het voorstel voor een “Fonds voor regionale collectieve onderwijszorgarrangementen”⁷² – zou dit bezwaar kunnen worden weggenomen.

4.2 Zwitsers zakmes: de centrale dienst

Een andere oplossing binnen de geregelde varianten die ter beschikking staan, is wat ons betreft gelegen in het gebruik van de centrale dienst.⁷³ De centrale dienst is een aparte rechtspersoon,⁷⁴ die bestuurd wordt door schoolbesturen en die zich ten doel stelt bij te dragen aan de goede gang van het onderwijs, zonder het daadwerkelijk geven van onderwijs.⁷⁵ De centrale dienst is wat je noemt een Zwitsers zakmes: de vorm wordt gebruikt voor gezamenlijke administratiebureaus, het beheer van vastgoed, de organisatie van schoonmaakactiviteiten en het bijeenbrengen van vervangingspoules van docenten. En ook voor de maatwerktrajecten die in dit artikel voor ogen staan biedt hij uitkomst.

De centrale dienst is wat je noemt een Zwitsers zakmes: de vorm wordt gebruikt voor gezamenlijke administratiebureaus, het beheer van vastgoed, de organisatie van schoonmaakactiviteiten en het bijeenbrengen van vervangingspoules van docenten. En ook voor de maatwerktrajecten die in dit artikel voor ogen staan biedt hij uitkomst.

De centrale dienst kent dezelfde voordelen als hierboven geschetst bij het opdc: het is een gereguleerde organisatievorm, waar onderwijsbekostiging mag worden ingezet⁷⁶ buiten een reguliere school. Schoolbesturen kunnen zelf overgaan tot het inrichten van een centrale dienst (met inachtneming van verschillende inrichtingsvoorschriften en een melding aan de minister). Over de doelstelling kan een kritisch jurist nog twisten, want waar ligt de grens van het verbod om onderwijs te geven? Wij zijn van mening dat dit verbod er niet aan in de weg ligt dat onderwijs-zorgactiviteiten door een centrale dienst worden georganiseerd. Dat blijkt ook uit de constatering

van de Inspectie dat opdc's in een centrale dienst kunnen worden ondergebracht.⁷⁷ Uiteraard gaat dat niet zo ver dat een centrale dienst ook zelf een school in stand zou kunnen houden. Inzet van de centrale dienst vraagt dus niet om wijziging van wet- of regelgeving. Een herbevestiging van voornoemde constatering van de Inspectie, dit keer door het ministerie, zou de sector een hoop rust geven.

De centrale dienst kan ook in kleiner verband (enkele schoolbesturen, in plaats van het hele swv) worden gestart. Die schaalbaarheid van een centrale dienst heeft voordelen waar het aankomt op de snelheid en overzichtelijkheid in de besluitvorming en bij de start van een voorziening. Ook gemeenten zullen daar mogelijk van gechoormeerd zijn, omdat niet de hele regio (dus ook scholen in andere gemeenten) betrokken is. De centrale dienst kan als aparte rechtspersoon ook gemeentelijke gelden ontvangen in het kader van preventie (zie paragraaf 2.2). Dit geldt in principe natuurlijk ook voor een swv; maar een centrale dienst stuit mogelijk niet op het hierboven genoemde bezwaar van gemeenten. Combineer ook deze variant met fondsvorming vanuit het Rijk en een volledige financiering van hulp- en ondersteuningstrajecten komt dan heel dichtbij.

Het nadeel van de centrale dienst is dat de voorziening niet automatisch voor de hele regio beschikbaar is; een algemene voorziening leent zich nu eenmaal meer voor organisatie vanuit een swv. Ook de randvoorwaarden ter zake inschrijving en bekostiging die voor een opdc wel zijn geregeld, zijn voor een centrale dienst als 'huls' niet geregeld. Dat zou nog kunnen pleiten voor de combinatievariant: aanwijzing door het swv van een centrale dienst als opdc. Een variant die gelijkenissen vertoont met de organisatievoorschriften rondom de oude samenwerkingsverbanden.⁷⁸

4.3 Wetswijziging of experimentbepaling

Tot slot komen we tot enkele voorstellen rondom wetswijzigingen of experimenten om van de wet af te wijken. Dit onderdeel komt niet voor niets aan het eind, want wij zien dit echt als *last resort*. Er wordt al jaren over dit onderwerp gepraat en een wetgevingstraject is niet binnen een paar maanden afgerond. Hierboven deden we al enkele suggesties die illustreren dat specialistische regels geen fundamentele wijzigingen in het systeem vragen. Er zijn al eerder voorstellen gedaan over wijzigingen op dit terrein. Daarom beperken we ons tot enkele opmerkingen in reactie op het wetsvoorstel Onderwijs op een andere locatie dan school (OOAL),⁷⁹ de eerder door Ecorys gedane voorstellen⁸⁰ en een variant die uit de praktijk is opgekomen.

Allereerst het wetsvoorstel OOAL, dat bijna vier jaar geleden voor het eerst ter consultatie is aangeboden.⁸¹ Door allerhande vertragen is het voorstel nog niet bij de Tweede Kamer ingediend. Het briefadvies van de Onderwijsraad ter zake dit wetsvoorstel hebben wij hiervoor al behandeld.⁸² De OOAL maakt het mogelijk om tijdelijk (voor een jaar) ontheffing te krijgen van de bestedingsvoorwaarde dat bekostiging alleen binnen reguliere scholen mag worden uitgegeven. Dat maakt het dus mogelijk om een leerling tijdelijk op een andere plek te plaatsen. Dat wil zeggen: op een particuliere school, want het wetsvoorstel maakt uitsluitend besteding van bekostiging op andere (niet-bekostigde) scholen mogelijk. De toelichting bij de wet geeft bovendien aan dat dan wel een herstelopdracht aan het betreffende swv wordt gegeven, om de nodige voorzieningen binnen eigen gelederen te organiseren. Wij zien in de OOAL een

goede aanzet voor een wettelijke regeling. De korte termijn van een jaar zouden wij evenwel ruimer maken, of van een verlengingsmogelijkheid voorzien.⁸³ Dat hangt samen met de aard van de behoefte van sommige kinderen; daarin zal soms niet snel kunnen worden voorzien binnen het bekostigde bestel. Daarnaast zouden wij ter overweging willen geven om de bestedingsverplichting niet alleen op te heffen ten gunste van bestedingen binnen particuliere scholen, maar ook andere zorg- of hulpverleningslocaties binnen de reikwijdte van de wet te betrekken.⁸⁴

Vervolgens twee wijzigingen die door Ecorys zijn gesuggereerd in 2015.⁸⁵ Allereerst de mogelijkheid om 'vouchers' voor leerlingen te introduceren: een budget dat als het ware aan de leerling hangt (vergelijk het oude rugzakje) en kan worden ingezet naar eigen inzicht. De gedachte daarachter is begrijpelijk, maar de voorgestelde uitvoering lijkt ons op bezwaren stuiten, omdat het kan afdoen aan het uitgangspunt dat schoolbesturen gezamenlijk voor toereikende voorzieningen verantwoordelijk zijn.⁸⁶ Veel van de middelen die worden ingezet ten behoeve van de complexe ondersteuningsvragen waar we het hier over hebben overschrijden bovendien ruim het bekostigingsbedrag dat per leerling wordt toegekend. We hebben nu dus een systeem gebaseerd op solidariteit (of anders gezegd: verevening) tussen leerlingen. Dat maakt het bepalen van de waarde van een voucher welhaast onmogelijk. Ook ontstaat een ongelijkheid tussen kinderen van ouders die de voucher kunnen aanvullen met eigen middelen en kinderen van ouders die dat niet kunnen. Wij zien wel iets in de mogelijkheid om bestedingsvoorwaarden niet langer aan een locatie te koppelen, maar om deze aan de voorzieningen voor een in de berekening van de bekostiging meegeteld kind te koppelen. De school (let op: de school, niet de ouders) kan dan kiezen waar het geld precies wordt uitgegeven, mits het ten goede komt aan het kind. Er is bovendien geen sprake van een aanvullende bekostiging, maar sprake van een ruimere bestedingsmogelijkheid van de reguliere bekostiging.

Een tweede suggestie van Ecorys is nog de introductie van een experiment ter zake de bestedingsmogelijkheden, op basis van de reeds bestaande experimenteerbepalingen.⁸⁷ Het gebruik daarvan kunnen wij ons ook voorstellen, alhoewel het dan misschien meer in de rede ligt om de door ons in 4.1 voorgestelde wijzigingen (experimenteel) door te voeren. Zoals hiervoor al aangegeven: de praktijk is gebaat bij concrete actie en wij zouden hopen dat een eventueel experiment direct wordt ingezet, in plaats van eerst weer een inventarisatieperiode in te gaan.

Als derde optie voor een wetswijziging (of experiment) noemen wij het mogelijk maken van de al dan niet tijdelijke toetreding van niet-bekostigde scholen tot een swv. Dat is een optie die wij in de praktijk voorbij hebben zien komen en zou vragen om een wijziging of afwijking van artikel 18a lid 4 en lid 5 WPO en artikel 17a lid 4 en lid 5 WVO, ter zake de samenstelling van het swv. De charme van dit voorstel is dat het particuliere onderwijs een plek aan tafel krijgt en op die manier gemakkelijker is te schakelen tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten. Gelet op het uitgangspunt van een dekkend aanbod in het bekostigde systeem – een uitgangspunt dat wij ook niet willen verlaten – zou deze variant echter nooit los kunnen staan van bijvoorbeeld de voorwaarden die ook in het wetsvoorstel OOAL zijn opgenomen, ter zake de inspanning om altijd voorzieningen uiteindelijk in het bekostigde bestel te organiseren.

5. Call to action

Dit onderwerp is ongeveer een jaar geleden vanuit de praktijk op onze bureaus terecht gekomen. We spreken dagelijks met onderwijs- en zorgorganisaties, hebben contact met consultants in het veld en spreken erover met ambtenaren van het ministerie. De bovenstaande analyse, praktijkvoorbeelden en suggesties zijn daarvan een resultaat. Er is inderdaad al heel veel mogelijk, ook onder de bestaande wet- en regelgeving, met de juiste inzet en goede wil van alle betrokkenen. Maar er blijft een groep kinderen voor wie de huidige regels niet genoeg zijn en voor wie wijzigingen nodig zijn. Wijzigingen in de bestedingsvoorwaarden en niet enkel in de manier waarop passend onderwijs is georganiseerd.

Er is inderdaad al heel veel mogelijk, ook onder de bestaande wet- en regelgeving, met de juiste inzet en goede wil van alle betrokkenen. Maar er blijft een groep kinderen voor wie de huidige regels niet genoeg zijn en voor wie wijzigingen nodig zijn.

Minister Slob en minister De Jonge schrijven terecht: *“de systemen van zorg en onderwijs dienen zich aan te passen aan de ondersteuningsbehoefte van kinderen, en niet andersom.”*⁸⁸ De oplopende aantallen thuiszitters tonen echter aan dat het bestel zich met onvoldoende snelheid aanpast aan de behoeften van kinderen. Dus voegen wij er iets aan toe: *“geen woorden meer, maar daden.”* Het is terecht dat er zorgvuldig te werk wordt gegaan. Het risico is dat die zorgvuldigheid bij gebrek aan stuwende kracht ook leidt tot stilstand. De benodigde oplossingen zijn voor het grijpen. Specialistische regelgeving vraagt echt niet altijd om fundamentele herbezinning. Het vraagt wel om vertrouwen in de sector en creativiteit van de regelgever. En dat is precies de reden waarom wij zo uitkijken naar de ontwikkelingen op dit onderwerp.

Noot van de auteurs

De auteurs werken samen met Stichting Gedragswerk aan manieren om binnen bestaande wet- en regelgeving tot werkbare oplossingen voor thuiszitters te komen: alternatieve onderwijs-zorgtrajecten.

Noten

1. Bron: CBS Statline Kerncijfers over jeugdzorg.
2. “Kinderen zijn best tevreden over passend onderwijs, tot er meerdere diagnoses zijn”, Trouw 24 september 2020; G. Ledoux & S. Waslander, Eindrapport evaluatie passend onderwijs 2020, p. 22.
3. Over het aantal thuiszitters is discussie, omdat veel thuiszitters volgens critici niet geregistreerd worden. De gerapporteerde aantallen lopen uiteen van vierduizend tot meer dan vijftien duizend.
4. G. Ledoux & S. Waslander, Eindrapport evaluatie passend onderwijs 2020. Maar natuurlijk zijn er ook systeemvragen, bijvoorbeeld over de mate van overleg en de zogenaamde doorzettingsmacht, zie bijvoorbeeld de Kamerbrief van 30 oktober 2019 (Voortgang onderwijs-zorg). Daar komen wij slechts zijdelings over te spreken.
5. We gaan bijvoorbeeld slechts zijdelings in op varianten als onderwijstijdverkorting, of samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Daar is over het algemeen al voldoende aandacht voor. Dit artikel gaat over de regulering van geldstromen en de praktisch omgang daarmee.
6. Artikel 18a lid 2 WPO en artikel 17a lid 2 Wet WVO.
7. Artikel 8 WPO, artikel 2 lid 2 jo 17b WVO, artikel 11 lid 1 Wet op de expertisecentra (WEC).

8. Artikel 18a lid 6 sub a WPO, artikel 17a lid 6 sub d.
9. *Kamerstukken II 2011-12*, 33 106, 3, Evaluatierapport Passend Onderwijs Eindrapport 2020.
10. Artikel 40 lid 4 WPO, 27 lid 2c WVO.
11. Kamerbrief 4 november 2020 ("Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs", referentie 25992965), p. 3.
12. Artikelen 148 WPO, 99 WVO en 143 WEC.
13. Stb. 2005, 423 en Stb. 2008, 387.
14. *Kamerstukken II 2007-08*, 31 400, nr. 3, p. 7.
15. Zie artikel 99 lid 9 WVO waarin ten aanzien van de samenwerkingsverbanden zelfs een nog iets striktere bestedingsvoorwaarde is opgenomen.
16. Kamerbrief 4 november 2020, p. 9.
17. *Kamerstukken II 2012-13*, 33 684, 3. Zie ook het daaraan voorafgaande Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg (*Kamerstukken II 2009-10*, 32 202, nr. 1).
18. Artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet.
19. Vlaardingebroek, *T&C PFR*, commentaar op art. 2.3 Jeugdwet.
20. Een gemeente moet vaststellen wat de hulpvraag van het kind is, welke problemen en eventuele stoornissen er zijn en (dus) welke hulp nodig is. Het advies van een deskundige op het terrein van de jeugdhulp is van belang, wil een gemeente niet het verwijt krijgen dat onzorgvuldig is gehandeld bij de vaststelling van de aanspraak op jeugdhulp (CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477).
21. Artikel 1.1 Jeugdwet.
22. Artikel 2.2 lid 3 Jeugdwet.
23. Het gemeentelijk preventiebeleid in het kader van de Jeugdwet ziet op jeugdigen met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstand of -uitval, maar voor wie zwaardere zorg niet nodig is of juist voorkomen kan worden. Het gemeentelijk preventiebeleid in het kader van de Wet publieke gezondheid ziet op o.a. jeugdgezondheidszorg, waaronder het actief zorgen voor vaccinaties en vroegtijdige opsporing en preventie van specifieke stoornissen.
24. Zie het artikel "Jeugdzorg: inzicht en grip op financiën" met uitgebreide bronvermeldingen op de website van Divosa, de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein (<https://www.divosa.nl/nieuws/gemeenten-geven-724-miljoen-meer-uit-aan-sociaal-domein-dan-begroet>).
25. Deze geanonimiseerde casus komen voort uit onze samenwerking met Stichting Gedragswerk. Uiteraard kan geen enkele samenvatting van enkele alinea's ooit recht doen aan de details en eigenheden van de vragen van individuele kinderen. Deze voorbeelden zijn wel representatief voor de meest complexe situaties op het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg.
26. Artikel 99 WVO.
27. Zonder de verplichting om een school bereid te vinden een kind toe te laten, alvorens dat kind op de eigen school (van aanmelding) te kunnen weigeren of te kunnen verwijderen.
28. Zie bijvoorbeeld de uitgangspunten voor het nieuwe jeugdzorgstelsel, geschetst in de brief van 8 november 2011 (*Kamerstukken II*, 2011-12, 31 839, 142).
29. *Kamerstukken II*, 2012/13, 33684, nr. 3.
30. *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, ZonMw 2018.
31. *Kamerstukken II*, 2018/19, 31497, nr. 282. Zie ook: R. Peeters, *Mét andere ogen. Advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd.* (2018) en Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut, *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*, (2018).
32. Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief van 21 december 2004 ter zake de evaluatie van Weer samen naar school, de Leerlinggebonden financiering en onderwijsachterstandenbeleid (*Kamerstukken II*, 2004-05, 21 860, 75). Of bijvoorbeeld het in 2016 gesloten Thuiszitterspact, waarin ernaar is en wordt gestreefd dat per 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg. In de Kamerbrief van 30 januari 2020 (Thuiszitters in het funderend onderwijs) wordt opgemerkt dat – ondanks alle inspanningen – het doel nog niet bereikt is.
33. *Kamerstukken II*, 2011-12, 33 106, 3, 9 – 11.
34. G. Ledoux & S. Waslander, *Eindrapport evaluatie passend onderwijs 2020*.
35. *Idem*, p. 43.
36. *Idem*, p. 59.
37. Kamerbrief 25 juni 2018 (Passend onderwijs) en Kamerbrief 23 november 2018 (Onderwijs en Zorg).
38. Kamerbrieven van 15 februari 2019 (Financiering Zorg in onderwijstijd) en 30 oktober 2019 (Voortgang onderwijs-zorg).
39. Kamerbrief 30 oktober 2019, p. 7.
40. Kamerbrief 4 november 2020.
41. Kamerbrief van 10 november 2020, De derde onderwijs- en zorgbrief (ref. 25903161), pp. 3 en 4.
42. *Kamerstukken II*, 2019-20, 31497, nr. 352. De motie is dus minder concreet dan de motie Ypma-Rog van enkele jaren eerder, die gericht was op de inzet van bekostiging buiten het onderwijs (*Kamerstukken II 2015-16*, 31497, 218).
43. Daarmee wordt bedoeld op middelen vanuit de Jeugdwet, Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, zie Kamerbrief 18 juni 2020 (Commissiebrief Tweede Kamer inzake Reactie op motie-Van Meenen over ontschotten van de middelen voor onderwijs, ondersteuning en zorg).
44. Onderwijsraad, *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*, 8 november 2019.
45. Onderwijsraad, *Steeds inclusiever*, 23 juni 2020.
46. Of zou moeten zijn? De raad spreekt zich er niet helemaal over uit of het bekostigde onderwijs ook écht in staat is om zijn taak uit te voeren.
47. Onderwijsraad, *Steeds inclusiever*, p. 40. Het gaat om inspanningsplichten ten aanzien van de ondersteuning en toerusting bij de overgangen in loopbaan en leefwerelden.
48. Onderwijsraad, *Steeds inclusiever*, p. 76 e.v.
49. Zie bijvoorbeeld de recente reactie van de minister op vragen vanuit de Kamer. Uit de discussie blijkt dat er lang onduidelijkheid is geweest over de inzet van bekostiging in het particulier onderwijs, dat de overheid ook geen idee heeft hoeveel kinderen er in het particulier onderwijs zitten met inzet van onderwijsbekostiging, maar wanneer daar signalen over zijn "krijgt het samenwerkingsverband of schoolbestuur een herstelopdracht (...) De onrechtmatig bestede middelen worden teruggevorderd van het samenwerkingsverband of schoolbestuur" (Reactie schriftelijk overleg n.a.v. het advies van de Onderwijsraad inzake uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs, 8 juni 2020, referentie 24495109, p. 11).
50. Zie bijvoorbeeld Binsbergen, Koopman & Lourens, *In één hand: specialistische jeugdhulp in het speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020.
51. Vergelijk het met ons eigen beroep: veel schoolbesturen hebben niet standaard een jurist rondlopen. Dus kopen zij expertise bij ons in. En dat betekent niet dat wij in een school gaan zitten, want daar kunnen wij ons werk niet doen. We hebben een bibliotheek nodig, mensen om mee van gedachten te wisselen, een toegeruste werkplek. Pas als de school erachter komt permanent een bepaalde dienst af te nemen, dan wordt het interessant om eigen juristen aan te nemen. Zo ook in het onderwijs: er zijn kinderen die een expertise, of een omgeving nodig hebben die niet altijd aanwezig is binnen een bekostigde school. Omdat zij een praktische omgeving nodig hebben, of een variëteit aan specialistische onderwijzers gedurende de dag. Dus dan moet je iets, als school met een zorgplicht.
52. Reactie schriftelijk overleg n.a.v. het advies van de Onderwijsraad inzake uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs, p. 9 (8 juni 2020, referentie 24495109).
53. Ecorys, *Onderwijs op een andere locatie dan de school*, 2015.
54. Zoals leerplichtontheffingen op grond van artikel 11 sub g Leerplichtwet 1969. Of de afspraken waarvan melding is gemaakt in de publicatie Miep ziek naar Miep uniek, Coöperatie ouderkracht voor het kind 2015.
55. Op grond van artikel 18a, lid 10a WPO en artikel 17a, lid 10a WVO.
56. *Kamerstukken II 2013-14*, 34 022, nr. 3.
57. *Kamerstukken II 1997-98*, 25 410, 8, p. 15-16. Destijds uiteraard nog geen samenwerkingsverband voor passend onderwijs; die vorm werd pas later ingevoerd.
58. Onderwijsinspectie, *OPDCS nader bekeken. Verkennend onderzoek naar de orthopedagogisch-didactische centra en hun rol binnen samenwerkingsverbanden*, 2009.
59. Stb. 2012, 533.

60. Stb. 2015, 150 en Stb. 2015, 283. De wettelijke bepalingen zijn nu opgenomen in artikel 18a lid 10a WPO en artikel 17a lid 10a WVO. Artikel 34.10 Besluit bekostiging WPO en artikel 26 Inrichtingsbesluit WVO bevatten nadere voorschriften.
61. Ten minste bestuurlijk onderdeel; er zijn voorbeelden bekend van opdc's die in een aparte rechtspersoon zijn ondergebracht.
62. Stb. 2015, 95, p. 25; Stb. 2016, 235, p. 5.
63. Zie bijvoorbeeld artikel 7 lid 1 sub b Bekostigingsbesluit WVO en de Regeling bekostiging leerlingen die tijdelijk buiten de school worden geplaatst.
64. Onderwijsinspectie 2009, p. 23.
65. Artikel 34.10 lid 2 Besluit bekostiging WPO en artikel 26 lid 2 Inrichtingsbesluit WVO.
66. Geen onderbouwing door de wetgever, althans. De Inspectie heeft wel aangegeven kritisch te zijn op de verblijfsduur van leerlingen in opdc's (Onderwijsinspectie, *OPDCS in het bestel. Verslag van een casestudy*, 2013).
67. Waarbij de toelichting op 26 Inrichtingsbesluit WVO wel nog de mogelijkheid geeft om de eerste drie maanden van het programma te laten verzorgen door een docent met een PO-bevoegdheid.
68. De meeste problemen doen zich wat deze tijdsduur betreft voor in het voortgezet onderwijs en om die reden hanteren we de termijn uit het Inrichtingsbesluit WVO.
69. De Inspectie is terecht kritisch geweest over situaties waarin opdc's zich tot een soort alternatieve, ongereguleerde school ontwikkelden (Onderwijsinspectie, *OPDCS in het bestel. Verslag van een casestudy*, 2013).
70. Zo ook de Wet onderwijs op alternatieve locatie (zie paragraaf 4.3, *Kamerstukken II 2015-16*, 31 135, 58, p. 2-5; *Kamerstukken II 2018-19*, 31 497, 284, p. 5) en ook de ont-heffingsmogelijkheid ter zake het minimale aantal onderwijzers (Stcrt. 2018, 42600).
71. Zo ook weer verschillende Kamerleden én de minister tijdens het recente Kamerdebat over de begroting van OCW, op 15 oktober 2020. Zie ook de Kamerbrief van 4 november 2020, hiervoor aangehaald.
72. Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, *Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, april 2020, pagina 167-8.
73. Artikel 68 WPO en artikel 53b WVO.
74. Zonder winstoogmerk, dus over het algemeen een stichting of (coöperatieve) vereniging.
75. Uitgesloten activiteiten zijn het leiden van de school, het geven van onderwijs en het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de schoolbegeleiding.
76. Artikel 148 lid 2 sub a WPO. Een soortgelijke bepaling in de WVO ontbreekt, al neemt iedereen aan dat inzet van bekostiging in een centrale dienst wel mogelijk is op grond van artikel 99 WVO. Zie ook Onderwijsraad, *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*, 8 november 2019, p. 2.
77. Onderwijsinspectie 2009, p. 14.
78. Zie artikel 10h lid 3, laatste volzin WVO 1998.
79. <https://www.internetconsultatie.nl/onderwijsopenerlocatie/>
80. Ecorys is een internationale onderzoeks- en adviesorganisatie. In opdracht van het ministerie van OCW deed Ecorys o.a. onderzoek naar de mogelijkheden om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is. Dat leidde tot het rapport *Onderwijs op een andere locatie dan de school*, 2015.
81. Het wetsvoorstel regelt meerdere onderwerpen, maar wij gaan uitsluitend in op de regulering van bestedingsverplichtingen.
82. Het moge uit de lijn van dit artikel reeds duidelijk zijn dat wij geen genoegen zouden nemen met het advies van de raad, om het wetsvoorstel niet in te dienen, simpelweg onder verwijzing naar het ideaal dat het bekostigde bestel te allen tijde een plek voor ieder kind biedt. Er zijn teveel voorbeelden waaruit blijkt dat de praktijk nog niet genoeg middelen ter beschikking staan.
83. Vergelijk in dit kader ook de overwegingen ten aanzien van de duur van een leerroute binnen een opdc in paragraaf 4.1.
84. We moeten daarbij wel ook aantekenen dat dit mogelijk dilemma's meebrengt die zich nu vooral in de zorg afspelen. Bijvoorbeeld de vraag: hoeveel geld is nog redelijk om aan de ondersteuning van één kind uit te geven? Het lijkt ons dat dit soort vragen altijd in eerste instantie door de sector zelf moet worden besproken en zo mogelijk beantwoord Artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Ook het experiment Regelluwe scholen PO/VO is daar bijvoorbeeld op gebaseerd; dat experiment betreft uiteraard andere regels.
85. Ecorys 2015, p. 79.
86. We zouden dan dus terugkeren naar een systeem dat erg lijkt op het systeem van vóór de Wet passend onderwijs.
87. Ecorys 2015, p. 79.
88. Artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Ook het experiment Regelluwe scholen PO/VO is daar bijvoorbeeld op gebaseerd; dat experiment betreft uiteraard andere regels.
89. Kamerbrief 30 oktober 2019 (Voortgang onderwijs-zorg).