

Vergaderjaar 2022–2023

31 497

Passend onderwijs

36 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023

Nr. 466

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2023

Iedere jeugdige heeft recht op onderwijs. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van jeugdigen, zorgt voor stabiliteit in hun leven en sociale interactie en biedt hoop en perspectief. Dat geldt des te meer voor kwetsbare jeugdigen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het zorg- en onderwijsveld moeten hiertoe nauw samenwerken, maar zijn beide verschillend georganiseerd waardoor het soms lastig is de verbinding in de praktijk te versterken. Wij voelen ons beiden verantwoordelijk om hierin verbetering aan te brengen. Een goede samenwerking is immers essentieel om alle jeugdigen binnen hun eigen mogelijkheden in staat te stellen (een vorm van) onderwijs te volgen passend bij hun ondersteuningsbehoefte.

Met deze brief informeren we u over de voortgang van een drietal onderwerpen op dit snijvlak van zorg en onderwijs: dyslexie, de aanpak zorg in onderwijstijd en residentieel onderwijs. Zoals toegezegd bij het aanbieden van het onderzoeksrapport «Overheveling zorg voor ernstige enkelvoudige dyslexie naar het onderwijs? Onderzoek naar de financiële, juridische en uitvoeringsconsequenties» aan uw Kamer, sturen wij u hierbij een beleidsinhoudelijke reactie op het onderzoeksrapport.¹ Met deze brief geven wij tevens invulling aan de gewijzigde motie van het lid Peters², de motie van de leden Ceder en Peters³ en de motie van de leden Peters en Bisschop.⁴

¹ Overheveling zorg voor ernstige enkelvoudige dyslexie naar het onderwijs? | Rapport | Rijksoverheid.nl.

² Kamerstuk 35 570 XVI, nr. 60.

³ Kamerstuk 31 839, nr. 866.

⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 464.

Daarnaast is tijdens het debat zorg en onderwijs van 31 mei jl. (Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 242) toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de voortgang van de aanpak voor zorg in onderwijstijd en nadere toelichting te geven over de budgetten inzake residentieel onderwijs en de keuze om de extra beschikbare middelen te verstrekken aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Dyslexie

Geen overheveling van dyslexiezorg naar het onderwijs

Wij volgen de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport op geen ingrijpende wijzigingen door te voeren binnen het huidige stelsel van dyslexie-ondersteuning en -zorg. Wat we wel gaan doen is opgenomen in het bijgevoegde Verbeterplan Aanpak Dyslexie, bijlage 1. Dit plan bestaat uit een set met maatregelen om ervoor te zorgen dat de lees- en spellingondersteuning op scholen in het primair onderwijs verder wordt verbeterd en de samenwerking tussen onderwijs, dyslexiezorgaanbieders en gemeenten wordt versterkt. Het doel is dat alle kinderen de kans krijgen goed te leren lezen, met passende ondersteuning op school en dyslexiezorg als dat echt nodig is.

Het onderzoek, de beleidsreactie en het Verbeterplan volgen uit de motie van lid Peters⁵, die het Kabinet verzoekt te bewerkstelligen dat de aanpak dyslexie voortaan via samenwerkingsverbanden passend onderwijs loopt. Dit door gecoördineerd in te zetten op de verbetering van het taalonderwijs en gespecialiseerde ernstige dyslexie zorg (ED)⁶. En daarnaast te onderzoeken welk budget hiervoor binnen de Jeugdwet beschikbaar is en naar het onderwijs overgeheveld zou moeten worden. De bedoeling van motie Peters is dat scholen kwalitatief goed leesonderwijs bieden en daarop aansluitende ondersteuning, zodat alleen kinderen met ernstige dyslexie die het echt nodig hebben worden doorverwezen naar de dyslexiezorg.

Naar aanleiding van deze motie is in 2021 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de financiële, juridische en uitvoeringsconsequenties van het overhevelen van de zorg voor ernstige enkelvoudige dyslexie naar het onderwijs. De resultaten van dit onderzoek laten zien hoe de ondersteuning en zorg met betrekking tot (ernstige) dyslexie momenteel is georganiseerd, wat de knelpunten zijn van het huidige stelsel en wat de randvoorwaarden zijn voor een eventuele overheveling. Ook worden aanbevelingen gedaan verbeteringen door te voeren binnen het huidige stelsel.

Uit het onderzoek blijkt dat overheveling van dyslexiezorg naar het onderwijs geen meerwaarde heeft voor leerlingen met dyslexie. Sterker nog, een overheveling kan volgens de onderzoekers de goede aspecten van het huidige stelsel ondermijnen. Zo worden in het onderzoeksrapport risico's genoemd die het kind direct raken, zoals de toegankelijkheid en kwaliteit van de dyslexiezorg. Daarnaast blijkt uit het rapport niet dat een overheveling nodig is om de knelpunten in het huidige stelsel op te lossen en te komen tot betere ondersteuning voor kinderen met lees- en spellingsproblemen. Daarom kiezen wij niet voor een ingrijpende wijziging, waarbij samenwerkingsverbanden of schoolbesturen verant-

⁵ Kamerstuk 35 570 XVI, nr. 60.

⁶ Met ingang van 1 januari is het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandel (PDDB 3.0) van kracht. We spreken vanaf dat moment van ernstige dyslexie, omdat het criterium van «enkelvoudige» dyslexie is vervallen. Dit protocol wordt gebruikt in het kader van de vergoede zorg (vanuit de Jeugdwet) bij leerlingen in het basisonderwijs met ernstige dyslexie.

woordelijk worden voor het inkopen en organiseren van de dyslexiezorg. Binnen het huidige stelsel gaat immers al veel goed. In een behoorlijk aantal regio's is de samenwerking op orde en is het aantal onnodige verwijzingen naar de dyslexiezorg laag. Dit sterkt ons in de overtuiging om de knelpunten binnen het huidige systeem aan te pakken en niet over te gaan tot overheveling.

Verbeterplan Aanpak Dyslexie

Ondanks dat het in verschillende regio's goed gaat, is er nog wel ruimte voor verbetering. Uit het onderzoeksrapport volgt de aanbeveling met een aantal duidelijke verbetermaatregelen te komen om de lees- en spellingondersteuning op school en de samenwerking in de hele dyslexieketen te versterken. Daarom onderzoeken wij de inzet van een schoolondersteuner dyslexie om binnen ieder schoolbestuur de expertise voor lezen, spelling en dyslexie te borgen.

Daarnaast verkennen we de mogelijkheid van een landelijke datamonitor waarin dyslexiegegevens van scholen en zorgaanbieders wordt gebundeld, zodat schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten data gedreven kunnen samenwerken. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in het verbeterplan. De afgelopen maanden is gesproken met betrokkenen bij het dyslexiestelsel en de opbrengst hiervan is verwerkt in het Verbeterplan. Met de beschreven maatregelen zal – zo verwachten wij – de kwaliteit van de ondersteuning in het onderwijs toenemen en de doorstroom naar de dyslexiezorg afnemen, zodat de gespecialiseerde dyslexiezorg vanuit de Jeugdwet beschikbaar blijft voor die kinderen die het echt nodig hebben.

Het onderzoeksrapport schetst ook welke randvoorwaarden nodig zijn voor een overheveling. Nu onze insteek is dyslexiezorg niet over te hevelen, wordt hier niet nader op ingegaan. Wel lichten we de keuze nader toe niet over te hevelen – in de context van het huidige dyslexiestelsel – en worden kort de maatregelen uit het verbeterplan geschetst. Hiermee wordt de motie Ceder en Peters afgedaan, waarin wordt verzocht de randvoorwaarden van het overhevelen van dyslexiezorg naar het onderwijs te identificeren en deze beleidsreactie voor de besluitvorming over de hervormingsagenda aan de Kamer te sturen.⁷

Wanneer heb je recht op dyslexiezorg en wanneer niet?

Om onduidelijkheden over de reikwijdte van gespecialiseerde zorg voor ernstige dyslexie te voorkomen, schetsen wij kort wat dyslexie en de zorg bij ernstige dyslexie precies is. Dit is belangrijk om het doel en de maatregelen in het Verbeterplan goed te kunnen interpreteren. Dyslexie is de algemene term voor ernstige lees- en/of spellingsproblemen die internationaal ook wordt gebruikt. Ongeveer een kwart van de kinderen heeft extra ondersteuning nodig in de klas om te leren lezen.⁸ Ongeveer één op de tien kinderen heeft daarbij ook één-op-één begeleiding nodig vanuit het onderwijs. Ernstige dyslexie (afgekort ED; NB: tot 1 januari 2022 werd gesproken van ernstige, enkelvoudige dyslexie, EED⁹) is een Nederlandse term en heeft betrekking op de behandelindicatie die een gedragswetenschapper kan stellen naast de diagnose dyslexie. Deze term heeft betrekking op de regelgeving voor vergoede dyslexiezorg vanuit de Jeugdwet in Nederland. Slechts een specifiek deel van de kinderen met de diagnose dyslexie komt in aanmerking voor de ED-behandelindicatie,

⁷ Kamerstuk 31 839, nr. 866.

⁸ Blomert, L. (2005). Dyslexie in Nederland: theorie, praktijk en beleid. Uitgeverij Nieuwezijds.

⁹ Wat is dyslexie? | Definitie | Dyslexie Centraal.

namelijk alleen de kinderen in het primair onderwijs voor wie de ondersteuning op school niet voldoende is om goed te kunnen leren lezen.¹⁰ Volgens het onderzoek van Significant en Oberon van december 2021 betreft dit in Nederland jaarlijks tussen de 2,4 en 2,7 procent van de kinderen, wat neerkomt op zo'n 25.000 tot 28.000 kinderen.

Het is de taak van de school om voor alle kinderen goed en passend lees- en spellingsonderwijs te bieden, ondersteund door het schoolbestuur en het samenwerkingsverband. Meestal lukt dat goed met behulp van de drie ondersteuningsniveaus (ON1 tot en met ON3). Deze ondersteuning begint met goed lees- en spellingsonderwijs in de klas (ON1), daarna volgt extra begeleiding in de klas (ON2) en tenslotte volgen indien nodig specifieke interventies (ON3). Deze ondersteuning vindt gestapeld plaats – als een kind ondersteuning krijgt op niveau 3 – dan krijgt het kind ook de ondersteuning op niveau 1 en 2. Als deze inzet tot en met niveau 3 niet tot nauwelijks effect heeft, dan pas wordt overgegaan tot ondersteuningsniveau 4. Hierbij vindt diagnostiek en eventueel behandeling door een gespecialiseerde gedragswetenschapper plaats, op basis van de Jeugdwet, in aanvulling op de niveaus 1 tot en met 3. De ondersteuning op school (ondersteuningsniveau 1,2 en 3) dient te worden gecontinueerd tijdens de ED-zorg.

De ED-zorg op ondersteuningsniveau 4 dient alleen te worden aangeboden als het maximale is gedaan op de eerste drie ondersteuningsniveaus. De ervaring leert dat voor deze doelgroep de zorg op ondersteuningsniveau 4 dan zeer effectief kan zijn en kinderen toch goed leren lezen, ondanks de moeite en frustratie die dan al is opgebouwd. Dat is van zeer grote meerwaarde voor deze kinderen en hun omgeving, maar ook voor de maatschappij als geheel. Het is dus cruciaal om de samenwerking in de hele dyslexieketen te versterken en de zorg op niveau 4 in te zetten voor die kinderen die dat nodig hebben.

Dyslexieverklaringen

De motie Peters en Bisschop vraagt de regering te bezien of dyslexieverklaringen slechts verstrekt kunnen worden aan leerlingen met de diagnose dyslexie én de behandelindicatie ernstige dyslexie.¹¹ Naar aanleiding van deze motie zijn verschillende gesprekken gevoerd met deskundigen in de ondersteuning en zorg voor kinderen met dyslexie.

Uit deze gesprekken komt naar voren dat de dyslexieverklaring van belang is om de ernst van de achterstand en hardnekkigheid van de lees- en spellingsproblematiek in kaart te brengen en daarmee voor de school de ondersteuningsbehoeften verder inzichtelijk te maken. Een dyslexieverklaring is een verkorte weergave van het onderzoeksverslag dat tijdens de diagnostiek wordt opgesteld. In de dyslexieverklaring staat vermeld voor welke voorzieningen, compensaties en dispensaties de jeugdige in aanmerking komt. De gedragswetenschapper geeft adviezen mee voor extra lees- en spellingsondersteuning van de leerling op school. Ook voor kinderen met dyslexie, waarbij niet de behandelindicatie ernstige dyslexie is afgegeven, is de dyslexieverklaring wel degelijk helpend in hoe op school de ondersteuning voor een desbetreffende leerling verder kan vormgeven.

Als dyslexieverklaringen niet langer versterkt zouden worden aan kinderen zonder behandelindicatie ernstige dyslexie, zou de school

¹⁰ In het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling 3.0 is vastgesteld wat de criteria hiervoor zijn.

¹¹ Kamerstuk 31 497, nr. 464.

minder handvatten hebben deze kinderen specifieke ondersteuning te bieden. Dit verzwakt daarmee de ontwikkelkansen van het kind en is dus ongewenst. Hiermee beschouwen wij de motie van de leden Bisschop en Peters als afgedaan.

Dyslexie heeft de afgelopen jaren in Nederland veel aandacht gekregen, zowel politiek, als binnen het werkveld. Het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en het Nederlands Kwaliteitsinstituut Dyslexie (NKD) hebben in 2016 een *position paper* geschreven met speerpunten om te komen tot kwaliteitsverbetering in de dyslexieketen van onderwijs en zorg. Eén van die speerpunten betreft de ontwikkeling van een vakinhoudelijke richtlijn dyslexie. Op verzoek van de Ministeries van OCW en VWS is de Brede vakinhoudelijke richtlijn dyslexie ontwikkeld, waarin het onderwijs- en zorgcontinuüm rond leesproblemen en dyslexie is beschreven.¹² De richtlijn beoogt ontschotting en samenwerking in de keten van onderwijs en zorg. Iedere professional die betrokken is bij een kind of jongere die lezen/of spellen moeilijk vindt, kan daarmee zijn voordeel doen. In deze richtlijn, sinds 2021 door de betrokken veldpartijen vastgesteld, is beschreven hoe de dyslexieverklaring binnen de zorg en het onderwijs ingezet dient te worden.

Wat kan er beter in het huidige stelsel?

Zoals aangegeven, zien we mogelijkheden tot verdere verbetering van de aanpak dyslexie binnen het huidige stelsel. In het onderzoeksrapport worden de volgende knelpunten benoemd binnen het huidige dyslexiestelsel:

- Er zijn grote verschillen in de ondersteuning op niveau 1 tot en met 3. Het lukt nog niet alle scholen om voldoende ondersteuning, voornamelijk op ondersteuningsniveau 2 en 3, te bieden rondom lees- en/of spellingsproblemen en dyslexie. Zo laat het themaonderzoek dyslexie van de Inspectie van het onderwijs (2019)¹³ zien dat slechts 47 procent van de deelnemende scholen alle drie de ondersteuningsniveaus voor lezen realiseren en daarmee dus ook een betere kwaliteit van het leesonderwijs.
- De afstemming tussen school, ouders en zorgaanbieder is vaak nog onvoldoende. Dit knelpunt speelt breder dan alleen de ED-zorg, gezien de samenwerking onderwijs-jeugdhulp ook bij andere ondersteuningsbehoeften niet altijd goed loopt.¹⁴
- Het aantal aanvragen voor ED-zorg verschilt sterk per school en is per regio, soms hoger en soms lager dan verwacht. In sommige regio's is hier met data zicht op en worden scholen hierop aangesproken, in andere regio's gebeurt dit nog minder vaak. Het is belangrijk dat alle regio's de beschikbare data goed gebruiken, de ondersteuning op alle scholen op orde brengen en regionale verschillen bespreekbaar maken.
- De samenwerking tussen onderwijs en gemeenten blijft soms nog uit, waardoor de brede inhoudelijke kennis van het onderwijs, de specialistische kennis over dyslexie onder zorgaanbieders en de regiehouderrol van gemeente onvoldoende benut worden. In een aantal pilotregio's is hier al veel goede ervaring mee opgedaan en deze goede voorbeelden worden verspreid.
- Er is weinig ruimte voor het bieden van maatwerk. Betrokken partijen geven aan dat zij de mogelijkheid willen hebben om onderbouwd af te

¹² Dyslexie_Richtlijn-V1-2021.pdf (nkd.nl).

¹³ Themasrapport Onderwijsinspectie, Dyslexieverklaringen: verschillen tussen scholen nader bekeken.

¹⁴ Bomhof, M., Van der Grinten, M. (2021). De aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2021.

wijken van criteria, afspraken over de duur van de behandeling of andere regels als blijkt dat een kind iets extra's nodig heeft.

Acties en maatregelen

Op basis van de bovenstaande knelpunten is een aantal maatregelen geformuleerd. Eerder bent u al geïnformeerd over:

- de Brede vakinhoudelijke richtlijn dyslexie¹⁵,
- de subsidie die tussen 2019- 2023 is verstrekt aan het Programma Preventieve en Integrale Aanpak Dyslexie en Hulpmiddelen Onderwijs (kortweg het Stimuleringsprogramma Aanpak Dyslexie),
- het Masterplan basisvaardigheden en
- de Landelijke norm voor basisondersteuning, onder andere voor lees- en spellingproblemen en dyslexie op school.

Het Masterplan basisvaardigheden biedt scholen middelen en inhoudelijke ondersteuning via onderwijscoördinatoren, om onder andere het lees- en spellingonderwijs duurzaam te verbeteren. Onlangs heeft het Ministerie van OCW bekendgemaakt dat er de komende twee schooljaren € 108 miljoen extra wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de basisvaardigheden. Dit budget zal onder andere gaan naar extra lessen in kleinere groepjes, het stimuleren van lezen, de bijscholing van leraren en nieuwe lesmethodes.

Voor een deel van deze maatregelen is de landelijke overheid aan zet, maar bij vrijwel alle maatregelen is samenwerking nodig tussen verschillende partijen in de keten. In onderstaand schema is kort beschreven welke maatregelen genomen worden en waarover met verschillende partijen afspraken gemaakt moeten worden. Deze worden in het Verbetplan verder toegelicht.

Schema 1 Verbetermaatregelen dyslexie

Aanbevelingen uit het rapport	Maatregel	Toelichting	Termijn
a. Het delen van de positieve voorbeelden en ervaringen van regio's met andere regio's	1. Delen van positieve voorbeelden en ervaringen van regio's met andere regio's	Dyslexie Centraal intensiveert deze actie in samenwerking met veldpartners	Per direct
b. Het ondersteunen van samenwerkingsverbanden en gemeenten bij het versterken van de samenwerking	Wordt meegenomen in maatregelen 2, 3 en 4	Het versterken van de samenwerking is een overkoepelende aanbeveling, waaraan invulling zal worden gegeven door de maatregelen 2, 3 en 4	Najaar 2023
c. Stimuleren van een poortwachtersfunctie in de regio, belegd bij het onderwijs	2. Stimuleren van de inzet van een onafhankelijke poortwachters-functie	VWS en OCW gaan hierover in gesprek met de samenwerkingsverbanden en met gemeenten en zullen daarbij opnieuw aandacht vragen voor de handreiking Samenwerken bij ernstige dyslexie ¹ , waarin het regelen van een poortwachtersfunctie is beschreven.	Najaar 2023

¹⁵ Dyslexie_Richtlijn-V1-2021.pdf (nkd.nl).

Aanbevelingen uit het rapport	Maatregel	Toelichting	Termijn
d. Het stimuleren van betrokkenheid van onderwijs bij gemeentelijke aanbestedingen onder zorgaanbieders	3. Verbeteren van de afstemming tussen zorgaanbieders en school door onderwijs te betrekken bij de gemeentelijke aanbesteding en kwaliteitseisen van de dyslexiezorg	VWS gaat in gesprek met gemeenten over hoe zij kunnen stimuleren dat de afstemming tussen zorgaanbieders en school verbeterd wordt bij de ED-zorg en de nazorg na afloop van de behandeling, bijvoorbeeld via het formuleren van extra eisen bij de contractering of aanbesteding of via het OOGO	Najaar 2023
e. Het stimuleren van data gedreven werken door het delen van data en gezamenlijk door onderwijs, gemeenten zorgaanbieders hierop te reflecteren	4. Inrichten van een landelijke datamonitor die data bundelt voor onderwijs en zorg, wat ook inzicht geeft op regionaal en lokaal niveau	OCW en VWS bekijken samen met Dyslexie Centraal en betrokken partijen wat daarvoor nodig is	Uitwerken in 2023
f. Inzetten op het verbeteren van de ondersteuningsniveaus 1, 2 en 3 rondom dyslexie op scholen	5. Meer aandacht voor lezen, spellen en dyslexie in (leraren)opleidingen	OCW gaat in gesprek met lerarenopleidingen in het kader van passend onderwijs. Vanuit het Masterplan basisvaardigheden zijn met veldpartijen ² stevige afspraken gemaakt te gaan werken aan de bevordering van leesonderwijs in en om de school. ³ Dit gaat met name om de ondersteuning op niveau 1 en 2	Starten gesprek in 2023 voor uitwerking op lange termijn
f. Inzetten op het verbeteren van de ondersteuningsniveaus 1, 2 en 3 rondom dyslexie op scholen	6. Ieder schoolbestuur borgt de expertise voor lezen, spelling en dyslexie en kan daarvoor een schoolondersteuner dyslexie inzetten	OCW gaat in gesprek met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, waarbij afspraken worden gemaakt over een specifiekere taak in het organiseren van de ondersteuning voor dyslexie in samenwerking met scholen. Dit kan in de vorm van een schoolondersteuner dyslexie. Hiervoor gelden de huidige financiële kaders.	Najaar 2023

¹ Handreiking Samenwerken bij ernstige enkelvoudige dyslexie | Dyslexie Centraal.

² Onder meer NRO, Inspectie van het Onderwijs, AVS, AOB, Stichting Lezen, PO-raad en VO-raad.

³ Kamerstukken 31 293 en 31 322, nr. 620.

Deze stappen werken wij de komende periode verder uit met de betrokken partijen in het dyslexieveld. De uitwerking van de maatregelen staat in het Verbeterplan Aanpak Dyslexie. Wij volgen de voortgang nauwlettend en stellen uw Kamer hiervan jaarlijks op de hoogte. Daarbij staat voor ons het doel voorop dat alle kinderen in Nederland goed moeten kunnen leren lezen, ook als daar extra ondersteuning of dyslexiezorg voor nodig is.

Zorg in onderwijstijd

De financiering van zorg in onderwijstijd moet eenvoudiger, zo kondigden onze voorgangers in 2018 aan¹⁶. Een groot deel van de (v)so scholen ervaren knelpunten in de organisatie en financiering van zorg in onderwijstijd. Het organiseren van zorg op school brengt veel afstemming en administratieve lasten met zich mee. Daarnaast creëren de verschillende zorgverleners onrust voor school en leerlingen. Een goede organisatie van zorg in onderwijstijd blijkt op dit moment sterk afhankelijk van een succesvolle lokale samenwerking.

In de Kamerbrief van 30 maart 2023¹⁷ hebben wij een beleidsreactie gegeven op het onderzoeksrapport van DSP/Oberon. Zoals toegezegd, sturen wij hierbij een update over de voorgestelde aanpak voor zorg in onderwijstijd. In deze brief geven wij aan welke acties nodig zijn om de voorgestelde aanpak voor zorg in onderwijstijd te realiseren. Daarnaast is aandacht voor de uitbreiding van de aanpak van zorg in onderwijstijd naar andere onderwijsvormen dan enkel cluster 3 en 4. Tenslotte benoemen we de mogelijkheden die er nu al zijn om de richting naar meer collectieve inzet te ondersteunen.

Vereenvoudiging van zorg in onderwijstijd middels collectieve inzet

Graag willen wij, op korte termijn, zorg in onderwijstijd eenvoudiger en meer regelarm organiseren. Daarom zetten we in op het collectief beschikbaar maken van zorg in onderwijstijd vanuit de Jeugdwet en de Wet Langdurige Zorg (Wlz).

Onder collectieve inzet binnen zorg in onderwijstijd verstaan wij dat ondersteuning direct beschikbaar is tijdens schooltijd, voor alle kinderen die dat nodig hebben en afgestemd op hun ondersteuningsbehoefte. Bij voorkeur is deze collectieve inzet beschikbaar zonder individuele beschikking. Daarmee is voor deze ondersteuningsvraag geen tussenkomst van gemeente of zorgkantoor meer nodig. Het collectief organiseren van zorg in onderwijs zorgt voor ondersteuning die laagdrempelig beschikbaar is, waarbij minder administratieve handelingen nodig zijn, meer rust en continuïteit geboden wordt en meer «bekende gezichten» in de school aanwezig zijn. Hierdoor wordt de verbinding tussen onderwijs en zorg op school nog beter gelegd.

Om de zorg collectief in te zetten moet door school en gemeente of zorgkantoor worden geïnventariseerd welke ondersteuning nodig en passend is bij de leerlingenpopulatie van de desbetreffende school. Hierbij is afstemming met en transparantie naar ouders en leerlingen uiteraard van groot belang. Hoewel bij collectieve inzet in beginsel geen persoonsgebonden budget (pgb) meer nodig is voor ondersteuning op school, is het voorstelbaar dat maatwerk nog beschikbaar moet zijn in bepaalde situaties.

Aanpak vereenvoudiging zorg in onderwijstijd

Om de voorgestelde aanpak voor zorg in onderwijstijd te realiseren, onderscheiden wij de volgende acties, die niet per definitie gevolgtijdelijk plaatsvinden.

¹⁶ Kamerstukken 31 497 en 31 839, nr. 282.

¹⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 448.

Inrichten ontwerptafel

Het advies uit het onderzoeksrapport DSP/Oberon om een ontwerptafel in te richten, nemen wij over. Het doel van de ontwerptafel is samen met het veld zowel zicht te krijgen op bestaande knelpunten als nieuwe knelpunten die kunnen ontstaan en hier gedragen oplossingen voor uit te werken. Dit gebeurt in nauwe afstemming met het veld en binnen de huidige financiële kaders. De ontwerptafel zal worden ingericht met een vaste kerngroep vanuit zowel het onderwijs- als zorglandschap, aangevuld met specifieke experts en (ervarings-)deskundigen afhankelijk van het thema. De ontwerptafel gaat na het zomerreces aan de slag en wordt zowel tijdens de uitwerking van de beleidsvoorstellen als tijdens de implementatiefase benut.

Definiëring zorg in onderwijstijd

Met definiëring van zorg in onderwijstijd wordt duidelijkheid gegeven waar de zorg uit bestaat die tijdens schooltijd wordt geleverd door de betrokken zorgaanbieder(s). Dit maakt inzichtelijk welke onderwijsondersteuning, zorg en jeugdhulp in onderwijstijd op school plaatsvindt door collectieve inzet en voor welke zorg en jeugdhulp ouders en kinderen een beroep kunnen doen op een individuele voorziening vanuit de Jeugdwet of de Wlz. Het eindrapport van DSP/Oberon biedt hiervoor al bruikbare inzichten.

Afbakening onderwijs- en zorgtaken

Met afbakening van onderwijs- en zorgtaken wordt zoveel mogelijk duidelijkheid gegeven welke taken vallen onder onderwijsondersteuning en welke onder zorg of jeugdhulp. Hierbij is aandacht voor handelingsperspectieven die het veld kunnen ondersteunen bij het resterende «grijze» gebied dat mogelijk overblijft.

Financiële vormgeving collectieve inzet

De stap naar een collectieve inzet, waarbij in beginsel geen sprake meer is van individuele beschikkingen, heeft ook een financiële component. Zowel de financiële consequenties van de collectieve inzet als de verschillende financieringsmogelijkheden worden hiertoe in kaart gebracht, mede gevoed door inzichten uit de praktijk. Het uitgangspunt is dat deze aanpak binnen de huidige financiële kaders wordt uitgewerkt. De eerste voorbeelden laten zien dat een collectieve inzet kan leiden tot meer efficiëntie.

Aanpassingen bestaande wet- en regelgeving

Wij hebben het voornemen om, waar nodig en mogelijk, aanpassingen te doen in de Jeugdwet, de Wlz en de onderwijswetgeving. Bij de uitwerking van de definitie en afbakening van zorg in onderwijstijd wordt tevens bezien of wijzigingen in wet- en regelgeving nodig zijn.

Communicatie en implementatie

De behoeften van het veld nemen wij consequent mee in de verbeterstappen van zorg in onderwijstijd, zodat deze zo goed mogelijk geïmplementeerd kunnen worden. Hiertoe benutten wij de ontwerptafel.

In tabel 1 worden bovengenoemde acties schematisch weergegeven. In deze tabel is ook het voorgenomen startmoment van elke actie opgenomen.

Tabel 1: Acties aanpak zorg in onderwijstijd

Acties	Korte toelichting	Startmoment uitwerking
<i>Inrichten ontwerptafel</i>	Er wordt een ontwerptafel gestart met veldpartijen	zomer 2023
<i>Definiëring zorg in onderwijstijd</i>	Er wordt duidelijkheid gegeven waar de zorg uit bestaat die tijdens zorg in onderwijstijd door de betrokken zorgaanbieder(s) geboden wordt	najaar 2023
<i>Afbakening onderwijs en zorgtaken</i>	Er wordt zoveel mogelijk duidelijkheid gegeven over welke taken vallen onder onderwijsondersteuning, zorg dan wel jeugdhulp	najaar 2023
<i>Financiële vormgeving</i>	De stap naar een collectieve inzet heeft ook een financiële component die nader in kaart wordt gebracht	voorjaar 2024
<i>Voorbereiding aanpassen wet- en regelgeving</i>	De aanpak vraagt, waar nodig en mogelijk, wijzigingen in a) de Jeugdwet, b) de Wet Langdurige Zorg en c) de onderwijswetgeving	voorjaar 2024
<i>Communicatie en implementatie</i>	Er vindt doorlopend communicatie met het veld plaats voor lokale implementatie	doorlopend

Start met cluster 3 en 4, met aandacht voor overige vormen van onderwijs

In de debatten van 5 april (Kamerstuk 31 497, nr. 463) en 31 mei 2023 (Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 242)m is door uw Kamer aandacht gevraagd voor de uitbreiding van de verbeteringen van zorg in onderwijstijd naar de overige onderwijsvormen zoals cluster 1, 2 en het regulier onderwijs. Wij begrijpen deze behoefte, maar kiezen er bewust voor om eerst in te zetten op verbetering in cluster 3 en 4, omdat de knelpunten op deze scholen het grootst zijn. Bovendien is, dankzij eerdere onderzoeken, een goed beeld welke problemen zich daar voordoen.

De organisatie en ondersteuningsbehoefte in de overige clusters en het regulier onderwijs verschillen van cluster 3 en 4. De verwachting is dat daar deels andere knelpunten gelden, die mogelijk ook om andere oplossingen vragen. Wij zullen later in het proces de mogelijkheid tot uitbreiding naar andere onderwijsvormen meenemen. Hiervoor is een duidelijker beeld nodig over de mogelijkheden en consequenties die inzichtelijk worden gemaakt in afstemming met het veld. Naast onderwijs voor cluster 1 en 2 en het regulier onderwijs wordt ook het speciaal basisonderwijs meegenomen in de verkenning. Het gesprek met vertegenwoordigers van cluster 1 en 2 is inmiddels gestart.

De voorgestelde aanpak heeft zowel raakvlakken met de Hervormingsagenda Jeugd als de Verbindingsroute opvang, onderwijs en zorg en met de contouren van de Werkagenda naar inclusief onderwijs 2035. Wij zullen daarom waar mogelijk op deze trajecten aansluiten.

In de tussentijd

De voorgenomen aanpak is niet van vandaag op morgen gerealiseerd, maar de eerste stappen zijn gezet. Ook zijn in het land al verschillende goede voorbeelden en wordt de beweging al ingezet om zorg in onderwijstijd meer collectief in te organiseren. Dit stemt ons positief.

Om deze beweging verder te ondersteunen, hebben we in 2023 de inzet van de zorgarrangeurs, die scholen helpen bij het eenvoudiger en regelarter organiseren van zorg in onderwijstijd, voortgezet. Naast

cluster 3 en 4 scholen worden dit jaar ook enkele cluster 1 en 2 scholen begeleid door de zorgarrangeurs. Om kennis te delen, worden ook dit jaar opnieuw «Oplossingslabs» georganiseerd in het kader van zorg in onderwijstijd.¹⁸ Deelnemers van deze bijeenkomsten zijn professionals uit het onderwijs- en zorgveld, gemeenten en ervaringsdeskundigen.

In 2019 is door de toenmalig Ministers van VWS en OCW afgesproken om tijdelijk € 5 mln. per jaar vanuit het Wlz-kader toe te voegen aan de EMB-regeling van het Ministerie van OCW. Hiermee is in totaal € 10 mln. beschikbaar voor deze regeling. Scholen kunnen met dit extra budget snel en effectief zorg organiseren in de klassen met leerlingen met een ernstige meervoudige beperking (EMB). Besloten is deze regeling voort te zetten tot en met 2026, tot de voorgenomen wijzigingen voor zorg in onderwijstijd in werking zijn getreden.¹⁹ Ook is het mogelijk dat zorgkantoren en zorgaanbieders deelnemen aan het NZa-experiment Wlz-zorg in onderwijstijd. Zorgkantoren kunnen dan aanbieders ex-ante zekerheid geven over de bekostiging van Wlz-zorg aan de leerlingen met een Wlz-indicatie.²⁰

Het veld kan nu al aan de slag om zorg in onderwijstijd beter te organiseren. Goede samenwerking en afstemming tussen betrokkenen is hierbij essentieel, daarom willen we het veld aanmoedigen om, vooruitlopend op de voorgestelde wijzigingen, relaties verder te versterken.

Residentieel onderwijs

In het debat over onderwijs en zorg op 31 mei is toegezegd om uw Kamer voor de zomer te informeren over de budgetten rondom residentieel onderwijs en toegezegd om de keuze nader toe te lichten waarom wordt gekozen de extra beschikbare middelen te verstrekken aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Invulling budget residentieel onderwijs

De gesloten jeugdhulp en bijbehorend onderwijs gaan een grote transformatie tegemoet, mede ingegeven door een unaniem aangenomen motie die het kabinet oproept om te stoppen met gesloten jeugdhulp en in te zetten op onder meer ambulante zorg.²¹ In juli 2022 hebben wij uw Kamer geïnformeerd over hoe dit kabinet zich wil inzetten voor de zorg en het onderwijs van de meest kwetsbare jeugd die bescherming en veiligheid nodig heeft.²² Dit kabinet heeft ervoor gekozen de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp langs twee sporen te laten verlopen.²³ Het eerste spoor is dat alle gesloten jeugdhulpinstellingen in 2025 kleinschalig werken. Het tweede spoor moet ertoe leiden in 2030 het aantal gesloten plaatsingen zo dicht mogelijk bij nul te hebben. Deze twee sporen hebben ook gevolgen voor het onderwijs op de locaties voor gesloten jeugdhulp en het onderwijs daaromheen.

In onze brief van maart 2023 hebben wij uw Kamer meegenomen in onze ambitie voor het toekomstig onderwijs voor jeugdigen die in de open of

¹⁸ De bijeenkomsten worden georganiseerd door het Nederlands Jeugd Instituut (NJI), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Gehandicaptenzorg (VGN), sectorraad GO (voor gespecialiseerd onderwijs), DSP/Oberon en de zorgarrangeurs van Onderwijsconsulenten.

¹⁹ Kamerstuk 36 350, nr. 1, p. 26.

²⁰ NZa-beleidsregel experiment Wlz-zorg in onderwijstijd.

²¹ Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 119.

²² Kamerstuk 31 839, nr. 871.

²³ Kamerstuk 31 839, nr. 871.

gesloten jeugdhulp verblijven.²⁴ Het doel is om onderwijs een continue factor te laten zijn in het leven van deze kwetsbare jeugdigen, ook wanneer zij tijdelijk in een (kleinschalige) jeugdhulpinstelling verblijven. Zij kunnen hier voortbouwen op wat ze al eerder hebben geleerd of zich verder ontwikkelen richting een volgende onderwijsplek. Jeugdigen krijgen daarom ook in die situatie bij voorkeur onderwijs van hun eigen school of een school in de buurt, waar nodig met extra ondersteuning. Met de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp zal een samenwerkingsverband of een mbo-instelling steeds vaker betrokken zijn bij deze jeugdigen, omdat zij voor jeugdigen van deze leeftijd de verantwoordelijkheid hebben voor het vinden van een passende onderwijsplek en het bieden van de juiste ondersteuning. Op termijn is daarom het streven om leerlingen in het voortgezet onderwijs ook tijdens een gesloten plaatsing ingeschreven te laten staan op hun eigen school of een school in de buurt. Dit sluit ook beter aan bij de uitgangspunten van passend onderwijs. Om die reden hebben wij in onze brief in maart 2023 al aangekondigd dat we een subsidieregeling voor samenwerkingsverbanden willen inrichten, waar ook de scholen bij een gesloten jeugdinstelling, in samenwerking met het aanvraag samenwerkingsverband, gebruik van kunnen maken.

Om de ambities voor het residentieel onderwijs te realiseren is vanuit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) vanaf 2023 oorspronkelijk € 15,5 miljoen extra beschikbaar gekomen op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.²⁵ Bij voorjaarsnota 2023 is besloten in 2023 en 2024 een deel van deze middelen anders in te zetten. De ombuiging betreft € 5,3 mln. in 2023 en € 2,4 mln. in 2024. De investering extra is zowel bedoeld voor de ontwikkeling van jeugdigen in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's) (waarvan eerder is besloten dat er voor deze doelgroep structureel € 4,0 miljoen extra beschikbaar is), als voor de jeugdigen in (gesloten) jeugdhulpinstellingen inclusief kleinschalige (open) alternatieven voor de huidige grootschalige voorzieningen.

In een motie van het lid Westerveld heeft de Tweede Kamer het kabinet in 2021 opgeroepen in het kader van de transitie van de gesloten jeugdhulp – waar nodig – het onderwijs voor jongeren die in kleinschalige deze woonvoorzieningen wonen, extra financieel te ondersteunen». Dit aangezien de bekostiging van onderwijs aan deze kinderen niet afhankelijk moet zijn van de herbezinning op het residentieel onderwijs (die toen nog niet was afgerond) of de loop van de formatie destijds.²⁶ De motie is in de jaren 2022 en 2023 ingevuld door vanuit al beschikbare middelen op de OCW-begroting € 1,9 miljoen euro per jaar toe te voegen aan de bekostiging van de scholen bij gesloten jeugdhulpinstellingen. Er is daarbij met de scholen gecommuniceerd dat dit tijdelijk zou zijn. Gezien de gekozen richting in de herbezinning op het residentieel onderwijs en de verdere af- en ombouw, heeft de voormalig Minister voor PVO er eerder voor gekozen om de extra middelen uit het coalitieakkoord voor kalenderjaar 2023 en 2024, waarvan in totaal 12 miljoen euro beschikbaar is, via een subsidieregeling te laten lopen.

De subsidie wordt aangevraagd door een samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs, namens ten minste één ander samenwerkingsverband en bij voorkeur ook andere scholen en zorgpartijen. De aanvragen kunnen vanaf de zomer worden ingediend.

Met de subsidieregeling wil OCW de samenwerking en de verdere verspreiding van expertise stimuleren. Het samenwerkingsverband speelt

²⁴ Kamerstukken 31 289 en 24 587, nr. 542.

²⁵ Kamerstukken 31 289 en 24 587, nr. 542.

²⁶ Kamerstuk 31 497, nr. 417.

in deze transformatie een trekkende rol. Jeugdigen in kleinschalige voorzieningen krijgen namelijk veelal onderwijs van scholen op het terrein van de gesloten jeugdhulpinstellingen waar vaak ook open plaatsen zijn, of van «reguliere» scholen in het (speciaal) voortgezet onderwijs. Deze groep is de afgelopen jaren langzaam al gestegen en de aankomende jaren zal hier een versnelling plaatsvinden omdat er steeds minder jongeren in geslotenheid verblijven. In beide gevallen krijgen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de eindverantwoordelijkheid voor de ondersteuning van deze jongeren, net zoals dat breder binnen het passend onderwijs is geregeld.

De middelen zijn ook nadrukkelijk bedoeld om gezamenlijk de kwaliteit van het onderwijs op de huidige locatie van gesloten jeugdhulp op peil te houden. Dit heeft OCW ook duidelijk opgenomen in de regeling. Op de kortere termijn blijven deze scholen nog wel onderwijs geven aan jeugdigen in geslotenheid, terwijl hun capaciteit in sommige regio's al wel wordt afgebouwd. De «reguliere» vso-scholen en samenwerkingsverbanden hebben de kennis en expertise van de scholen bij gesloten jeugdhulpinstellingen hard nodig. Hierover moeten in de regio gezamenlijk afspraken gemaakt worden. Tegelijkertijd geldt dat op de langere termijn, gezien het dalende aantal kinderen in geslotenheid en de transformatie naar kleinschaligheid, de scholen die zich nu (grotendeels) richten op het geven van onderwijs aan de jongeren in geslotenheid, zich hieraan zullen moeten aanpassen. Met de extra middelen die in 2023 en 2024 beschikbaar komen via het samenwerkingsverband geven wij ze de mogelijkheid om dit zorgvuldig te doen, terwijl ze tegelijkertijd het onderwijs kunnen blijven bieden dat nodig is.

Ingroeipad van de extra middelen

Zoals hiervoor aangegeven is in 2023 en 2024 een deel van het budget uit het coalitieakkoord omgebogen. Dit is gedaan om aan te sluiten bij het tempo van de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. Hier is voor gekozen omdat in deze jaren nog niet de totale € 15,5 mln. nodig is om de transitie in het onderwijs goed op te kunnen vangen, terwijl de beschikbare middelen op andere plekken wel hard nodig zijn. Zoals aangegeven betreft de ombuiging € 5,3 mln. in 2023 en € 2,4 mln. in 2024. Daarom loopt het daadwerkelijk beschikbare extra bedrag voor het residentieel onderwijs op van € 10,2 mln. in 2023, naar € 13,1 mln. in 2024. Vanaf 2025 is het structurele bedrag van € 15,5 mln. beschikbaar. De middelen uit de ombuiging zijn onder andere ingezet voor de tegemoetkoming in reiskosten voor leerlingen in het vavo en de programmatische aanpak onderwijshuisvesting. Het extra budget voor onderwijs aan jeugdigen in de jeugdhulp stijgt op deze manier stapsgewijs in de komende jaren, als de stroom van leerlingen van de scholen bij de gesloten jeugdhulpinstellingen naar de rest van de het onderwijs meer op gang komt.

We willen daarbij benadrukken dat het kabinet ook in 2023 en 2024 een grote investering doet in het residentieel onderwijs, ook bij de scholen bij de gesloten jeugdhulpinstellingen. Er is in 2023 € 1,9 mln. extra beschikbaar voor deze scholen, bovenop de al bestaande reguliere bekostiging. En bij de subsidieregeling is het nadrukkelijk de bedoeling dat de scholen gezamenlijk met de samenwerkingsverbanden optrekken en zij waar nodig ook middelen krijgen om activiteiten uit te voeren. Daarnaast wordt er voorlopig niets gewijzigd aan de structurele bekostiging van de scholen bij gesloten jeugdhulpinstellingen. Er is daarmee in de komende jaren in totaal meer budget beschikbaar voor het organiseren en bieden van goed onderwijs en goede ondersteuning van de groep jeugdigen die tijdelijk in een gesloten jeugdhulpinstelling verblijven.

De subsidieregeling is de afgelopen periode verder uitgewerkt in afstemming met vertegenwoordigers uit het veld. Daarbij is in ieder geval gesproken met de expertgroep Onderwijs bij Gesloten Jeugdinstanties (OGJ), de Sectorraad GO, de Sectorraad samenwerkingsverbanden-VO, de VNG en Jeugdzorg Nederland. Zij hebben daarbij over een aantal punten hun zorgen uitgesproken. Bijvoorbeeld over of het wel mogelijk is om in zo'n korte tijd de subsidieaanvragen te maken, en of de scholen bij de gesloten jeugdzorginstanties hier wel goed bij worden betrokken.

Wij hebben begrip voor deze zorgen en onzekerheden die met deze verandering gepaard gaan. Daarover is de afgelopen periode met alle betrokkenen ook nadrukkelijk contact geweest. Naar aanleiding daarvan is de regeling aangepast om hier zo goed mogelijk rekening mee te houden en meer waarborgen in de regeling in te bouwen. Zo is er bijvoorbeeld toegevoegd dat als een school bij een gesloten jeugdzorginstantie zich meldt bij een coalitie van partijen die onder leiding van een samenwerkingsverband een aanvraag wil gaan indienen, deze niet mag worden geweigerd. En kan de subsidie al ingezet worden voor activiteiten die per juli 2023 zijn gestart, om zo beter aan te sluiten bij het schooljaar 2023–2024, en zo ook de extra inspanningen die de komende periode worden gedaan door alle partijen voor het voorbereiden en aanvragen van de subsidie hier uit kunnen worden vergoed. Met de mogelijkheid om regionale afspraken te maken over de inzet van de middelen, is er ruimte om rekening te houden met de specifieke context en uitdagingen in een regio.

Het is nu zaak dat alle partijen in de regio met elkaar in gesprek gaan om te bezien wat er nodig is in die regio, welke afspraken gemaakt moeten worden gemaakt en wat dit betekent voor de subsidieaanvraag. In dat kader krijgen wij vanuit samenwerkingsverbanden positieve signalen over de bereidheid om hier mee aan de slag te gaan. Maar we beseffen ons dat dit de komende periode veel vergt van de partijen. Wij ondersteunen hen de komende periode dan ook actief. Zo komt er een handreiking beschikbaar die partijen kunnen gebruiken bij het maken van de subsidieaanvraag. En kunnen de vanuit OCW bekostigde regioregisseurs de komende periode nog een rol in spelen bij de totstandkoming van de plannen, door te adviseren en het leggen van contacten met relevante partijen. Verder is de sector hier de afgelopen periode over voorgelicht via nieuwsbrieven en webinars, en dat zullen we blijven doen.

De jaren 2023 en 2024 zijn bedoeld om ervaring op te doen en knelpunten en goede voorbeelden op te halen. Om zo te bepalen hoe de beschikbare middelen uit het coalitieakkoord in de periode na 2024 structureel ingezet kunnen worden. En ook om te bepalen hoe de bekostiging van scholen bij gesloten jeugdhulpinstanties zo kan worden aangepast dat deze aansluit bij de situatie na de af- en ombouw. Tot die tijd blijft de huidige reguliere bekostiging (op basis van capaciteit) doorlopen.

Tot slot

Wij werken nauw samen aan het versterken van de verbinding tussen zorg en onderwijs zodat ieder kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Het uitgangspunt moet zijn dat ondersteuning op school passend is, aansluit op de behoefte van de jeugdige en als daar zorg bij nodig is, moet dit

eenvoudig te organiseren zijn. Dat vraagt betere samenwerking tussen onder meer school, gemeente en jeugdhulp, maar ook het goed luisteren naar de vraag van ouders en jeugdigen. Daar maken wij ons hard voor.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf