Nederlands Jeugdinstituut

Dit hoofdstuk is onderdeel van de Leidraad Zorg in Onderwijstijd. Deze is online te vinden op https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/leidraad/zio/. Hier vind je **de meest actuele versie** inclusief interviews, voorbeelden en meer beeldmateriaal.

Wat zijn de financiële kaders en mogelijkheden voor ZiO?

Op deze pagina vind je:

- Met welke wetten heb je bij ZiO te maken?
- Het verhaal achter de cijfers
- Hoe bepaal je de omvang van het zorgbudget?
- Wat is onderwijs, wat is zorg, en wie betaalt wat?
- Wat als leerlingen niet wonen in het afsprakengebied voor ZiO?
- Op welke manieren kun je ZiO bekostigen?
- Interview Nijmegen
- Interview Zuidoost-Brabant

Waar gaat het over?

Een groot deel van de leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs heeft zorg op basis van de Jeugdwet of de Wet langdurige zorg (Wlz) of ondersteuning bekostigd vanuit de Zorgverzekeringswet. De zorginzet per school hangt samen met de verschillende wetten waarmee je te maken krijgt en met de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen. Hoe krijg je op regioniveau zicht op de totale benodigde zorginzet als basis voor collectieve bekostiging? Hoe bepaal je het zorgbudget en vervolgens wie verantwoordelijk is voor de bekostiging? En waar krijg je mee te maken als een leerling niet in het gebied woont waarover afspraken zijn gemaakt en welke oplossingen en mogelijkheden zijn daarvoor?

Met welke wetten heb je bij ZiO te maken?

De belangrijkste wetten voor zorg in onderwijstijd zijn de wet Passend Onderwijs, Jeugdwet, de Wet langdurige zorg (Wlz) ende Zorgverzekeringswet (Zvw).
Het belangrijkste verschil tussen deze wetten is dat de Wlz en Zvw verzekeringen zijn met individuele aanspraken op zorg. Daardoor is de bekostiging van Wlz- en Zvw-zorg in onderwijstijd (ZiO) gebaseerd op de geleverde zorg aan individuele leerlingen.

Nederlands Jeugdinstituut

De Jeugdwet geeft ruimte voor het bekostigen van voorzieningen waarvan gezinnen en groepen leerlingen gebruik kunnen maken zonder dat ze een individuele beschikking nodig hebben. Een voorbeeld daarvan is het collectief bekostigen en taakgericht bekostigen van zorg in onderwijstijd. De Wet passend onderwijs kent zowel collectief gefinancierde onderwijsondersteuning als individueel toegekende ondersteuning middels een toelaatbaarheidsverklaring voor het gespecialiseerd onderwijs (TLV). De drie categorieën TLV - laag, midden en hoog - hangen samen met de intensiteit van de benodigde onderwijsondersteuning en daarmee de bekostiging vanuit het onderwijs. Samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk zijn voor het afgeven van de TLV, kennen nog geen eenduidige landelijke criteria en afspraken over de hoogte van het budget. Hierdoor kunnen er per doelgroep regionale en bovenregionale verschillen zijn in de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs.
De ministeries VWS en OCW kijken naar aanpassingen van de Jeugdwet en de Wlz om collectieve financiering voor het gespecialiseerd onderwijs eenvoudiger te maken.

Meer lezen

- Met welke wetgeving heb je rond oza's te maken? | Nederlands Jeugdinstituut
- Welke wetten zijn voor kinderen en jongeren belangrijk? | Nederlands Jeugdinstituut
- Zvw-algemeen: hoe werkt de Zorgverzekeringswet? | Verzekerde zorg | Zorginstituut Nederland

Wat is een Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) en hoe krijg je die?

Een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) is een noodzakelijke verklaring voor de bekostiging van speciaal onderwijs die ervoor zorgt dat leerlingen die het echt nodig hebben, toegang krijgen tot passend onderwijs met de juiste ondersteuning. Het doel is om te kijken naar wat het beste is voor de ontwikkeling van het kind. Daarvoor worden drie categorieën onderscheiden: laag, midden en hoog. Leerlingen hebben een TLV nodig om toegelaten te worden tot het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 of 4). Deze verklaring wordt afgegeven door het samenwerkingsverband passend onderwijs waarbij de school is aangesloten.
Het proces voor het verkrijgen van een TLV verloopt in de volgende stappen:

1. **Signalering**: De huidige school of ouders merken dat een leerling meer ondersteuning nodig heeft dan op een reguliere school geboden kan worden.
2. **Onderzoek en overleg**: Er wordt een onderwijskundig rapport opgesteld en bekeken of de leerling toch geholpen kan worden met extra ondersteuning op een reguliere school.
3. **Aanvraag TLV**: Als blijkt dat speciaal onderwijs echt nodig is, dan vraagt de school (vaak samen met ouders) een TLV aan bij het samenwerkingsverband.
4. **Besluitvorming**: Het samenwerkingsverband beoordeelt de aanvraag, kijkt naar het ontwikkelingsperspectief van de leerling (OPP) en beslist of de leerling toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs.

5. **Afgifte TLV**: Als de verklaring wordt toegekend, wordt deze gekoppeld aan een bepaalde duur (bijv. één of meerdere schooljaren) en een type onderwijs (bijvoorbeeld cluster 3 of 4).
6. **Plaatsing**: Met de TLV kan de leerling officieel geplaatst worden op een school voor speciaal onderwijs.

Het verhaal achter de cijfers

Het verzamelen van de data is een eerste stap in het proces van zicht krijgen op het (macro)budget dat gemoeid is met zorg in onderwijstijd. De praktijk laat grote verschillen zien tussen scholen zowel wat betreft de onderwijsbekostiging als de bekostiging vanuit de jeugdwet, ook als er sprake is van een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Door het voeren van een gesprek over data en het verhaal erachter ontstaat een beter begrip en een beter beeld van de wijze van bekostiging en het verhaal achter de cijfers. Dat verhaal kan bijvoorbeeld zijn dat er een project aan de school gekoppeld was, dat ouders gestimuleerd zijn om een zorgindicatie aan te vragen, of dat een school een groot deel van de zorg zelf heeft opgepakt.

Meer lezen

- De factsheet over Jeugdhulp op School in de regio Holland Rijnland

De data vormen het vertrekpunt voor de gesprekken tussen scholen onderling over zaken als zorgzwaarte en leerlingkenmerken, bijvoorbeeld op basis van:

- het doelgroepenmodel,
- het omgaan met fluctuaties in de populatie
- de samenhang van zorg op school en thuis,
- het type zorg en ondersteuning dat nodig is op school
- de professionals en expertise die daarvoor nodig is
- de efficiëntie die collectief organiseren kan opleveren

Het is belangrijk dat deze gesprekken tussen scholen niet eenmalig zijn, maar onderdeel van een proces waarin zij gezamenlijk optrekken en waarin ruimte is voor reflectie, onderzoek, leren en bijstellen. Op basis daarvan kan een projectorganisatie tot voorstellen komen die bestuurlijk voorgelegd kunnen worden. Uiteindelijk mondt dat uit in bestendiging van inkoopafspraken en daarbij behorende bekostigingsafspraken die afgestemd zijn op de financiering vanuit de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden voor het onderwijsdeel.

Lees meer hierover in hoofdstuk 4: Hulpmiddelen

Hoe bepaal je de omvang van het zorgbudget?

Het in kaart brengen van de omvang van het zorgbudget op basis van data, kan onder andere door:

- het verzamelen van data met behulp van het inventarisatiekader dat is gebaseerd op 12 verrichtingen.
- een koppeling van jeugdhulpdata aan de schoolpopulatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Twente. Via de afdeling leerplicht met toegang tot DUO-data kan afstemming met de jeugdhulpdata van de gemeenten gemaakt worden. Daarvoor is een zogenoemde verwerkingsovereenkomst nodig en moet rekening gehouden worden met de AVG. Ook moet een zogenoemde DPIA (Data Protection Impact Assessment) worden uitgevoerd.
- het in beeld brengen van de jeugdhulpbudgetten van de school (of scholen) op basis van voorgaande jaren. Dit zogeheten historische zorgbudget wordt berekend door alle individuele zorgbeschikkingen die aan de schoolpopulatie zijn gekoppeld, bij elkaar op te tellen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in Amsterdam, Holland Rijnland en Zuidoost-Brabant.

'Collectief is sowieso beter dan individueel' Lees het interview met Frank Driever en Sandra Huijnen van gemeente Nijmegen: https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/leidraad/zio/nijmegen

'Het bestuurlijk commitment is groot, en dat helpt enorm' Lees het interview met Lenneke Wolswinkel, Klaas Koelewijn en Janine van Os: https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/leidraad/zio/zuidoost-brabant.

Onderzoek versus financiën

Ook (herhaald) onderzoek kan bijdragen aan inhoudelijke en financiële onderbouwing en het in beeld brengen van resultaten. Een voorbeeld daarvan is te vinden in Hoogeveen.

Project Zorg in School: dilemma's bij kwalitatief onderzoek

Uit het onderzoek naar de opbrengsten van het project Zorg in School in Hoogeveen (2020-2021) kwam onder andere een grote daling in de kosten voor jeugdhulp naar voren: € 234.602 minder dan het voorgaande schooljaar (dit na aftrek van € 64.000 voor de inzet van jeugdhulpprofessionals.) In het interview met onderwijsorganisatie Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland (RENN4) is te lezen dat dit negatieve gevolgen had voor de ondersteuning van een nieuwe leerlingenpopulatie die te kampen heeft met meer en intensieve gezinsproblematiek, voogdijmaatregelen en residentiële plaatsingen. Daardoor ziet de gemeente de zorgkosten voor deze kinderen oplopen, omdat de zorgvraag verandert. Terwijl op school veel hetzelfde blijft, verandert voor de gemeente het financiële plaatje.

Nederlands Jeugdinstituut

Wat is onderwijs, wat is zorg, en wie betaalt wat?

Op basis van de wet is het niet direct duidelijk wat scholen moeten bieden aan ondersteuning en wat vanuit de zorg geboden kan worden aan leerlingen met een beperking op school. Wat onderwijsondersteuning is en wat valt onder zorg is wel algemeen geformuleerd in wetgeving:

- Het onderwijs moet aan leerlingen met een beperking 'extra ondersteuning bieden die erop is gericht om de leerling verder te helpen in zijn onderwijsontwikkeling'. De wet geeft niet aan wat 'extra ondersteuning' in de praktijk precies is of moet zijn. Dat kan verschillen per reguliere school en per school voor speciaal onderwijs.
- Bij de uitvoering van de Jeugdwet dragen de gemeenten zorg voor dat kinderen en jongeren met en zonder beperkingen gezond en veilig opgroeien, toe kunnen groeien naar zelfstandigheid en voldoende redzaam zijn om maatschappelijk te participeren. Omdat voor een kind meedoen op school erg belangrijk is, moeten gemeenten onderzoeken of jeugdhulp op school noodzakelijk is.
- Voor de Wet langdurige zorg is bepaald dat persoonlijke verzorging, begeleiding en verpleging op school mag worden ingezet en dat deze zorg geen taak is van het onderwijs.

Bron: Handreiking afbakening financiering zorg en onderwijs

Voor een uitgebreide toelichting: Inzicht in zorg in onderwijstijd. Onderzoek naar de organisatie en financiering van ondersteuning in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Overleggen over het grijze gebied

De zorg- en onderwijswetgeving blijkt elkaar flink te overlappen. Het ontbreken van heldere grenzen tussen de wetten zorgt voor een grijs gebied. Dit gaat onder andere over de individuele begeleiding, de begeleiding van gedragsproblemen en persoonlijke verzorging. Scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgkantoren moeten dus in overleg met elkaar bepalen wie wat toekent en betaalt. Gezond verstand en wederzijds vertrouwen zijn daarvoor belangrijke voorwaarden.

Drie bruikbare hulpmiddelen voor het bepalen en verdelen van de verantwoordelijkheden voor ZiO zijn:

- Het inventarisatiekader op basis van 12 verrichtingen helpt om zicht te krijgen wat er werkelijk gebeurt en welke bekostiging daarmee gemoeid is en daar met elkaar het gesprek over te voeren.
- Het Model Passende Samenwerking – FoodValley Jeugdhulp & Onderwijs laat de verdeling zien van de verantwoordelijkheden voor de meeste verrichtingen die binnen het onderwijs worden uitgevoerd vanuit verschillende wettelijke kaders. Het model geeft ruimte voor een regionale inkleuring.
- De landelijke Handreiking Afbakening financiering zorg en onderwijs van de Rijksoverheid. Hierin wordt ingegaan op vragen als: Wie is verantwoordelijk voor aanbod van zorg binnen

een school: gemeente, zorgkantoor, school of het samenwerkingsverband passend onderwijs?

Wat als leerlingen niet wonen in het afsprakengebied voor ZiO?

Veel scholen voor gespecialiseerd onderwijs hebben leerlingen uit de wijde omgeving. Daardoor valt meestal een flink aantal leerlingen buiten het afsprakengebied voor zorg in onderwijstijd en de regionale contractering. In de praktijk wordt daar op verschillende manieren mee omgegaan:

- de leerling wordt verwezen naar het wijkteam van de woongemeente voor een beschikking waarmee de woongemeente betaalde zorg kan laten geven door de aan de school verbonden zorgaanbieder
- de gemeenten bieden elke leerling op het gespecialiseerd onderwijs in hun gebied kortdurende ondersteuning aan. Als er meer nodig is, wordt een indicatie van de woongemeente gevraagd
- de gemeente waarin de school staat, draagt alle kosten voor de zorg in onderwijstijd en/of verstuurt rekeningen aan gemeenten buiten het ZiO-gebied.

Amsterdam: leerlingen uit zestig gemeenten

Een complicatie voor specialistische Jeugdhulp in het speciaal onderwijs (SJOS) in Amsterdam is dat de afspraken hierover alleen gelden voor de inkoopregio die beperkt is tot Amsterdam, Ouder-, Amstel en Diemen, terwijl de scholen voor speciaal onderwijs een functie vervullen voor een veel grotere regio.

Carole Smal, beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Amsterdam, vertelt: ‘We hebben te maken met leerlingen uit zestig gemeenten. Daarvan betaalden er in het begin zo’n veertig niet mee aan SJSO. We hebben daar een oplossing voor gevonden door voor alle kinderen, ook uit gemeenten van de andere inkoopregio’s, zogenaamde basishulp SJSO beschikbaar te stellen. Vervolgens pakt het wijkteam in de woongemeente een aanvraag voor hulp op school verder op en geven zij een beschikking af. Dat betekent dat wij voor de andere gemeenten die basishulp als consultatie en advies afrekenen, via een basisbedrag per leering. Anders konden we voor kinderen uit andere regio’s niets op het gebied van SJSO doen. Maar de enige echte oplossing voor dit probleem is dat er snel wetgeving voor zorg in onderwijs komt.’

Overeenstemming tussen gemeenten

Het is niet altijd eenvoudig, ook niet binnen bestuurlijke verbanden als een jeugdzorgregio, om tussen gemeenten tot afspraken te komen over zorg in onderwijstijd. Verschillen in visie en in opvatting over bekostiging liggen hier vaak aan ten grondslag. Ook willen gemeenten onder druk van de financiën greep houden op hun budget. Een solidariteitsregeling waarbij per kind een afdracht voor ZiO wordt afgesproken is dan niet vanzelfsprekend, ook omdat er veel werk bij komt kijken om dit goed te regelen en af te stemmen met andere gemeenten en gemeenteraden. Het ligt

dan meer voor de hand dat de gemeente voorlopig voor de geleverde zorg aan de eigen inwoners op basis van zelf afgegeven indicaties blijft betalen.

Op welke manieren kun je ZiO bekostigen?

De bekostiging van zorg in onderwijstijd op basis van de Jeugdwet kan op verschillende manieren tot stand komen. Zo werkt de ene regio met aanbesteding en de andere regio met subsidies of projectfinanciering. Soms worden afspraken met ouders gemaakt over afdracht van een deel van hun persoonsgebonden budget (pgb) om tot een vorm van gestapelde (collectieve) financiering te komen.

Aandachtspunten bij de meest voorkomende vormen van bekostiging die gemeenten toepassen voor zorgaanbieders zijn:

- Projectfinanciering wordt veelal gebruikt om een start te kunnen maken met zorg in onderwijstijd en zo zicht te krijgen op de aard en omvang van de vraagstukken die ermee gemoeid zijn. Vaak wordt dan voor een of twee pilotscholen gekozen. Nadeel is dat een projectfinanciering meestal een beperkte looptijd heeft en dat bij afloop de resultaten nog onvoldoende in beeld zijn gebracht om een structurelere vorm van de financiering aan te gaan.
- Subsidie geeft de mogelijkheid relatief snel en vaak voor meerdere jaren aan de slag te kunnen gaan, met ruimte om te ontwikkelen. Subsidies liggen politiek gevoeliger dan projectfinanciering, zeker als meerdere gemeenten gezamenlijk optrekken. Dat komt door de (periodieke) instemming met subsidie die bij de afzonderlijke colleges en gemeenteraden opgehaald moet worden. Continuïteit is daarmee niet vanzelfsprekend, bijvoorbeeld bij bestuurderswissel, druk op de gemeentefinanciën, onvoldoende direct zichtbaar resultaat, en dergelijke.
- Aanbesteden/ Inkopen wordt (inter-)gemeentelijk ingezet als de bedragen die gemoeid zijn met inkoop boven een bepaalde grenswaarde uitkomen. Dit is afhankelijk van de omvang van de gemeente. Het inkoopproces is aan strikte regels en transparantie gebonden, zoals de Europese aanbestedingsregels. Er geldt een programma van eisen voor het inkoopsegment waarin alles nauwkeurig wordt vastgelegd, bijvoorbeeld over de kwaliteitseisen. Hierdoor heeft elke partij een gelijke uitgangspositie bij het doen van een aanbieding. In de regel worden inkoopcontracten voor meerdere jaren gesloten, soms wel voor tien jaar. Elke partij kan meedoen. De partner met wie de school samenwerkt maakt dus dezelfde kans als andere partijen.

De inkoop van jeugdhulp door gemeenten is vaak een ingewikkeld en langdurig traject. In Veelgestelde vragen over inkoop en contracteren jeugdhulp | Nederlands Jeugdinstituut worden de termen uitgelegd die gebruikt worden bij het inkopen en contracteren en worden de voor- en nadelen beschreven van bekostigingsvormen zoals aanbesteding en open house.

Nederlands
Jeugdinstituut

Kennis over effectiviteit van jeugdzorg die je kunt gebruiken bij het contracteren vind je in de Handreiking Effectief contracteren | Nederlands Jeugdinstituut

Bekijk de praktijkvoorbeelden van Groningen en Hilversum in de Leidraad; https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/leidraad/zio/9-financiering.

Dit hoofdstuk is onderdeel van de Leidraad Zorg in Onderwijstijd. Deze is online te vinden op https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/leidraad/zio/. Hier vind je **de meest actuele versie** inclusief interviews, voorbeelden en meer beeldmateriaal.