



Position paper

LEERRECHT VOOR IEDER KIND

onderwijsgroep

Buitengewoon

*Onderwijs op maat voor
EMB-leerlingen door integrale
samenwerking tussen
onderwijs & zorg*

Documentclassificatie

Voor dit document hanteren wij classificatie: **Openbaar**

Classificatie	Toelichting
Geheim	Strikte toegangscontrole. Opslag op beveiligde servers met encryptie. Distributie alleen via beveiligde kanalen.
Vertrouwelijk	Dit document mag enkel intern worden gebruikt en gedeeld met medewerkers van Onderwijsgroep Buitengewoon.
Openbaar	Geen restricties op toegang of distributie. Mag vrijelijk gedeeld worden binnen en buiten Onderwijsgroep Buitengewoon.

Inhoud

Voorwoord.....	4
1. Samenvatting.....	5
2. Beschrijving van de doelgroep	8
3. Zorg.....	8
4. Onderwijs.....	9
4.1. Toelating.....	9
4.2. Lesmethode.....	10
4.3. Onderwijskwaliteit	10
4.4. Leeropbrengsten en uitstroom	11
4.5. Kan het onderwijs door zorgmedewerkers worden gegeven?	11
5. Voorbeelden van EMB-leerlingen	12
6. Wetgeving.....	14
7. Knelpunten en standpunten.....	15
7.1. Onderwijsbekostiging.....	15
7.1.1. Knelpunt financiering via het samenwerkingsverband	16
7.1.2. Landelijke aanmelding en rechtstreekse onderwijsbekostiging van EMB-leerlingen	17
7.1.3. Standpunten	18
7.2. Ontschotting tussen onderwijs en zorg	18
7.2.1. Zorg in onderwijs via één betaaltitel	18
7.2.2. Afgifte TLV geen invloed op Wlz-indicatie.....	19
7.2.3. Een gezamenlijk registratiesysteem voor onderwijs, zorg en revalidatie	19
7.2.4. Holistische blik vanuit de overheid.....	19
7.2.5. Aandacht voor EMB-doelgroep in relevante hbo-opleidingen.....	20
7.2.6. Standpunten	20
7.3. Experimenteerregeling Onderwijszorgarrangementen	21
7.3.1. Onderwijstijd en onderwijslocatie	22
7.3.2. Standpunten	23
8. Lijst met afkortingen.....	24

Voorwoord

Op twee scholen van Onderwijsgroep Buitengewoon, namelijk Heikei en Ulingshof, wordt onderwijs gegeven aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking (EMB). Op deze locaties werken onderwijs, zorg en revalidatie nauw samen, zodat deze leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen.

In de praktijk lopen de scholen, hun zorgpartners, ouders¹ en leerlingen echter tegen een aantal knelpunten aan in wet- en regelgeving, waardoor het geven van onderwijs aan EMB-leerlingen en de noodzakelijke samenwerking tussen onderwijs² en zorg worden bemoeilijkt. In dit position paper gaan we hier nader op in.

Dit position paper is bedoeld als onderlegger voor onze gesprekken met samenwerkingspartners, netwerkpartners, beleidsmakers en de politiek om duidelijk te maken tegen welke knelpunten we in de praktijk aanlopen en wat onze bijbehorende standpunten zijn. Het is een dynamisch document dat kan worden bijgesteld op basis van nieuwe informatie of verkregen inzichten.

Aangezien de EMB-doelgroep voor veel mensen nog vrij onbekend is, wordt in het position paper eerst een beeld geschetst van de EMB-doelgroep, van het onderwijs- en zorgaanbod voor deze doelgroep en van de onmisbare samenwerking tussen onderwijs en zorg. Vervolgens wordt nader ingegaan op de knelpunten en op onze standpunten.

Aan de hand van drie beschreven praktijkvoorbeelden gaat het geheel nog meer leven. Daarbij kan worden opgemerkt dat de in dit position paper genoemde voorbeelden slechts illustratief zijn. Het werkelijke aanbod is meeromvattend dan de genoemde voorbeelden.

Om een echt goed beeld te krijgen van de EMB-doelgroep en van de samenwerking tussen onderwijs, zorg en revalidatie bent u van harte welkom om zelf een kijkje te komen nemen in een van onze scholen.

Peter Schutte,

Bestuurder Onderwijsgroep Buitengewoon

¹ Waar in deze notitie gesproken wordt over ouders, worden ouders en verzorgers bedoeld.

² In dit document wordt met onderwijs niet kinderopvang en voor- en naschoolse opvang bedoeld.

1. Samenvatting

Elk kind heeft recht op onderwijs en ontwikkeling. Dat staat in verschillende internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend. Toch kregen tot enkele jaren geleden veel kinderen met een ernstige meervoudige beperking (EMB) geen onderwijs, maar alleen zorg. Gelukkig komt hier steeds meer verandering in.

Door de inwerkingtreding van het VN-verdrag Handicap in 2016 zijn ouders, scholen en beleidsmakers zich meer bewust geworden van het leerrecht van kinderen met EMB. In steeds meer regio's in Nederland ontstaan samenwerkingen tussen zorg en onderwijs, waardoor meer kinderen met EMB onderwijs kunnen volgen en het perspectief hebben om zich verder te ontwikkelen. Het is dan ook een opdracht binnen inclusief onderwijs om ook voor de EMB-doelgroep een passend onderwijsaanbod te ontwikkelen.

Het toevoegen van onderwijs aan zorg is van grote waarde. De kinderen leren om zich beter te uiten, waardoor ze letterlijk een stem krijgen. Ze leren om langer zelfstandig te werken, te plannen en te organiseren en om activiteiten samen te doen. Hierdoor kunnen ze uitstromen naar een belevingsgerichte of activerende dagbesteding en woonbestemming die past bij hun interesses en mogelijkheden. Ook heeft het een positieve impact op hun directe omgeving. Ze kunnen bijvoorbeeld actiever deelnemen aan het gezinsleven thuis. Dit verhoogt de kwaliteit van leven van de leerlingen aanzienlijk.

Tevens leidt het tot een kostenbesparing voor de maatschappij, bijvoorbeeld doordat de kinderen levenslang minder nabije begeleiding en zorg nodig hebben. Sommige leerlingen ontwikkelen zich zelfs zo ver dat zij tussentijds kunnen doorstromen naar so of vso, waarna zij kunnen uitstromen naar arbeidsmatige dagbesteding. Hierbij is het wel van belang dat op jonge leeftijd gestart wordt met onderwijs.

Door de toegenomen aandacht voor het leerrecht van kinderen met EMB en het verbeterde onderwijsaanbod, neemt het aantal EMB-leerlingen steeds verder toe. De opdracht binnen inclusief onderwijs krijgt hiermee een antwoord.

In de praktijk komen echter ook een aantal knelpunten naar voren die belemmerend werken in deze ontwikkeling.

Een belangrijk knelpunt is dat de ondersteuningsbekostiging die de school ontvangt voor het onderwijs aan EMB-leerlingen via de zware ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband verloopt. De bekostiging is landelijk vastgesteld en gemaximeerd. Als het aantal EMB-leerlingen binnen een samenwerkingsverband toeneemt, blijft er binnen het samenwerkingsverband fors minder geld over voor ondersteuning aan andere leerlingen binnen het regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Dit leidt tot stevige, en ook ethische, discussies binnen samenwerkingsverbanden in het hele land. Er zijn signalen dat steeds vaker EMB-leerlingen een TLV wordt geweigerd, doordat samenwerkingsverbanden op basis van eigen gestelde normen leerlingen uitsluiten. Hierdoor kunnen deze EMB-leerlingen geen onderwijs volgen. Zij blijven in de zorginstelling of komen thuis te zitten. De mogelijkheid voor EMB-leerlingen om onderwijs te volgen of zich te ontwikkelen is dus afhankelijk van de regio waarin zij wonen. Dit leidt tot kansenongelijkheid en staat haaks op het leerrecht van ieder kind.

Een ander belangrijk knelpunt is dat de financiering en verantwoording van onderwijs en zorg gescheiden verlopen. Daarnaast vindt de financiering van zorg in onderwijs plaats op basis van

individuele indicaties door verschillende instanties. Hierdoor ontstaat een wildgroei en wirwar aan indicaties, waar ook nog binnen iedere regio en zelfs binnen gemeenten anders mee wordt omgegaan. Dit leidt in de praktijk tot veel financiële en administratieve rompslomp voor onderwijs, zorg en ouders en tot ongelijkheid op basis van de woonplaats van een kind.

Mede door het Experiment Onderwijszorgarrangementen neemt het aantal EMB-leerlingen op de deelnemende scholen verder toe. Het experiment eindigt echter op 1 januari 2028. Veel samenwerkingsverbanden geven daarom alleen een aangepaste TLV af tot en met 31 juli 2027, zijnde het einde van het laatste volledige schooljaar binnen de looptijd van het experiment. Hierdoor durven scholen en zorgorganisaties niet te investeren in extra huisvesting of het aantrekken van extra personeel. Veel scholen zijn dan ook genooddaakt om een wachtlijst te hanteren, waardoor EMB-leerlingen langer verstoken blijven van onderwijs en soms zelfs thuis komen te zitten.

Standpunten Onderwijsgroep Buitengewoon:

- Alle kinderen hebben recht op onderwijs. Het recht op onderwijs dient niet gebaseerd te zijn op het wel of niet verkrijgen van een TLV-beschikking, maar op vastgestelde landelijke criteria.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat een landelijke instantie zowel de onderwijsbekostiging als de zorgbekostiging voor EMB-leerlingen rechtstreeks aan de onderwijsorganisatie c.q. zorgorganisatie verstrekt indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet. Hierbij dient het mogelijk te zijn om de budgetten gezamenlijk in te zetten, maar de verantwoording dient afzonderlijk plaats te vinden.
- De hoogte van het landelijke budget voor de bekostiging van onderwijs aan EMB-leerlingen dient te worden gebaseerd op actuele deelnamepercentages.
- De wetgeving dient zodanig te worden aangepast dat onderwijs, zorg en revalidatie een gezamenlijk registratiesysteem kunnen gebruiken voor het vastleggen van een gezamenlijk behandelings- en ontwikkelingsplan en de verantwoording van de resultaten met betrekking tot de ontwikkeling van een EMB-leerling.
- Er dient meer aandacht aan de EMB-doelgroep te worden besteed in relevante hbo-opleidingen.
- Gediplomeerden van relevante hbo-opleidingen, zoals SPH of pedagogiek, aangevuld met een PDG-traject of een post hbo-opleiding gericht op het geven van onderwijs aan EMB-leerlingen, dienen bevoegd te zijn om onderwijs te geven aan EMB-leerlingen.
- Er dient vóór 1 januari 2027 duidelijkheid te komen over het vervolg van de Experimenteerregeling Onderwijszorgarrangementen na 1 januari 2028.
- Het ministerie van OCW dient scholen, ouders en leerlingen de garantie te geven dat EMB-leerlingen die onder de Experimenteerregeling gestart zijn met onderwijs of hiervoor op de wachtlijst staan, onderwijs kunnen blijven volgen tot ze 18 jaar zijn.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat scholen niet meer jaarlijks toestemming aan de inspectie hoeven te vragen voor afwijking van het minimumaantal uren onderwijstijd voor EMB-leerlingen.

- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat de onderwijstijd aan EMB-leerlingen over meerdere weken, bijvoorbeeld 48 weken per jaar, mag worden verspreid.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat onderwijs ook op een zorglocatie mag worden gegeven.

Standpunten in de overbruggingsperiode tot een landelijke instantie zowel de onderwijsbekostiging als de zorgbekostiging voor EMB-leerlingen rechtstreeks aan de onderwijsorganisatie c.q. zorgorganisatie verstrekt:

- De onderwijsbekostiging van EMB-leerlingen dient niet meer via het samenwerkingsverband te verlopen, maar EMB-leerlingen dienen rechtstreeks te worden bekostigd indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet.
- De aanvullende EMB-bekostiging dient rechtstreeks te worden toegekend indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat de financiering van zorg in onderwijs via één betaaltitel plaatsvindt, waarbij de zorg wordt toegekend door een landelijke instantie.
- Er dient wettelijk te worden geborgd dat een TLV-beschikking geen invloed heeft op de aanvraag en toekenning van een Wlz-indicatie.



2. Beschrijving van de doelgroep

De afkorting EMB staat voor: Ernstige Meervoudige Beperking. Hiervan is sprake als een kind een laag ontwikkelingsperspectief heeft ten gevolge van een ernstige verstandelijke beperking, vaak met moeilijk te 'lezen' gedrag en ernstige sensomotorische problematiek³. Vaak ontstaat de ernstige meervoudige beperking tijdens de zwangerschap of na de geboorte.

Een ernstige verstandelijke beperking houdt in dat het IQ van een kind lager is dan 35. Vaak is het echter lastig om het IQ van deze kinderen precies te meten, vanwege het ontbreken van passende gestandaardiseerde en valide meetinstrumenten. Daarom wordt ook vaak het verschil tussen kalenderleeftijd en ontwikkelleeftijd gehanteerd. Als richtlijn wordt gehanteerd dat de ontwikkelleeftijd 50% van de kalenderleeftijd is.

De ernstige sensomotorische problematiek kan heel divers zijn. Veel kinderen met EMB kunnen niet praten. Ze communiceren vooral met geluiden en met handen of voeten of via hulpmiddelen, zoals een spraakcomputer. Ook kunnen sommige kinderen minder goed, of zelfs niet, horen of zien. Veel kinderen kunnen niet zelfstandig zitten, staan of zich voortbewegen. Zij zijn dus afhankelijk van een rolstoel. Daarnaast hebben kinderen vaak ook andere aandoeningen, zoals prikkelverwerkingsstoornissen, epilepsie of aanverwante neurologische aandoeningen, maag- en darmproblemen en/of luchtwegproblemen.⁴

Een beschrijving van de EMB-doelgroep is echter nooit volledig. De beschrijving dient dan ook vooral als een indicatie van de doelgroep te worden gezien.

Door alle verschillen in mate, kwaliteit en hoeveelheid van aandoeningen, of combinaties van aandoeningen, ontstaan beperkingen van zeer verschillende aard. Net als elk ander kind, is ook elk kind binnen de EMB-doelgroep uniek, met eigen beperkingen en mogelijkheden.

3. Zorg

Een aspect dat alle kinderen met EMB gemeenschappelijk hebben, is dat ze intensieve zorg nodig hebben. Veel kinderen gaan overdag naar een medisch kinderdagcentrum/verblijf. De zorgmedewerkers bieden hulp en ondersteuning bij bijna alle dagelijkse handelingen en geven medicatie.

De dag verloopt niet volgens een strak rooster. De zorg en begeleiding zijn vooral gericht op het kind een fijne dag bezorgen. Er wordt aangesloten bij waar het kind op dat moment behoefte aan heeft. Hierbij krijgt ieder kind de tijd om alles in zijn eigen tempo te doen. Het ene kind is bijvoorbeeld binnen een kwartier klaar met eten, terwijl een ander kind daar een uur voor nodig heeft. Gedurende de dag zijn er veel ontspanningsmomenten, omdat de kinderen vaak problemen hebben met prikkelverwerking.

Voor elk kind wordt een individueel behandelplan opgesteld, waarin staat beschreven aan welke behandeldoelen wordt gewerkt. Binnen een KDC werken hulpverleners van verschillende disciplines samen, zoals fysiotherapeuten, logopedisten en orthopedagogen. Samen werken zij aan dezelfde doelen die in het behandelplan van het kind staan, ieder vanuit zijn eigen expertise. De meeste kinderen die alleen zorg krijgen, stromen zodra ze 18 jaar zijn, uit naar belevingsgerichte of activerende dagbesteding.

Veel kinderen met EMB hebben echter naast de geboden zorg, behoefte aan meer uitdaging en meer sociale contacten. Hierdoor kunnen zij zich verder ontwikkelen. De zorgsetting kan dit niet

³ Criteria PO-Raad

⁴ Vlaskamp (2005b) en Nakken en Vlaskamp (2007)

bieden, terwijl een reguliere zml-context (nog) niet passend is. Deze kinderen dreigen tussen wal en schip te vallen. In het verleden bleven deze kinderen vaak in de zorgvoorziening, waar hun ontwikkeling stagneerde.

Inmiddels ontstaan in steeds meer regio's in Nederland echter samenwerkingen tussen zorg en onderwijs, waardoor ook kinderen met EMB onderwijs kunnen volgen en het perspectief hebben om zich verder te ontwikkelen. Dit kan door onderwijs in een zorgsetting te geven of door zorg aan een onderwijssetting toe te voegen.

4. Onderwijs

Het verschil tussen zorg en onderwijs is dat onderwijs gericht is op het aanleren van kennis en vaardigheden en op sociale en persoonlijke ontwikkeling van kinderen. Het onderwijs is expliciet gepland, doelgericht en werkt volgens een onderwijskundig curriculum.

De duur en intensiviteit van het onderwijs aan EMB-leerlingen kunnen variëren van een hele dag of enkele uren per dag in een groepssetting tot enkele uren per week een-op-een onderwijs buiten de groepssetting.



4.1. Toelating

In de regio's waar zorg en onderwijs samenwerken wordt bij ieder kind met EMB gekeken of onderwijs aan zorg kan worden toegevoegd. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de onderwijsbehoeften en de ondersteuningsbehoeften van het kind en naar de overige belemmerende en bevorderende factoren om onderwijs te kunnen volgen. Het is dus altijd maatwerk.

De Commissie voor de Begeleiding (CvB) van de onderwijsinstelling besluit, in samenspraak met de ouders en de zorg- en hulpverleners die bij het kind betrokken zijn, of onderwijs aan een kind wordt gegeven. Vervolgens dient de onderwijsinstelling een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) aan te vragen bij het samenwerkingsverband passend onderwijs in de regio.

4.2. Lesmethode

Het onderwijs vindt in principe plaats in een groepssetting. Hierdoor leren de leerlingen bijvoorbeeld om in een kring te zitten, langer zelfstandiger te werken, op hun beurt te wachten en beter te communiceren. Ook zien leerlingen wat andere leerlingen doen, waardoor ze van elkaar leren. Indien leerlingen er nog niet klaar voor zijn om in een groepssetting onderwijs te volgen, kan ook één-op-één onderwijs worden gegeven buiten de groepssetting. Echter met de bedoeling om weer deel te kunnen nemen aan de groep.

De onderwijstijd verloopt planmatig, voorspelbaar en gestructureerd. Waar zorg gericht is op ontspanning, is onderwijs gericht op inspanning. Er wordt doelmatig gewerkt. Daarbij wordt, indien mogelijk, gewerkt met gevalideerde lesmethodes, waarbij continu passende ontwikkelingsbevorderende activiteiten worden aangeboden.

Het is van belang dat het onderwijs aansluit op de behoefte van het kind. EMB-leerlingen leren vooral door lichamelijke beleving: voelen, zien, ruiken en bewegen. Hierbij worden veel hulpmiddelen gebruikt met verschillende vormen, kleuren en structuren, waarbij de kracht zit in de herhaling. Ook wordt veel gebruikgemaakt van muziek, om beweging te stimuleren. Dit alles gebeurt in een prikkelbewuste omgeving, waarbij bewust prikkels worden toegevoegd of juist weggelaten.

Omdat veel EMB-leerlingen een taalontwikkelingsstoornis hebben, wordt gewerkt met voorwerpen, foto's en pictogrammen en wordt de gesproken taal ondersteund met gebaren. Ook wordt veel gebruikgemaakt van spraakcomputers.

De leerkracht let goed op welke leerstrategie een leerling hanteert. Bijvoorbeeld: pakt de leerling een puzzelstukje en duwt het deze in verschillende vormen tot het blijft zitten of kijkt de leerling eerst naar de vorm van de puzzel en zoekt het dan het bijpassende puzzelstukje? Deze kennis gebruikt de leerkracht om de leerling de juiste middelen aan te reiken om zich nog verder te kunnen ontwikkelen.

Voorbeeld van een lesmethode:

Een veelgebruikte lesmethode is de TEACCH-methode. Op de tafel van een leerling liggen bijvoorbeeld drie pictogrammen met taken die moeten worden uitgevoerd. In een kast naast de leerling staan dozen met de nog uit te voeren taken. De leerling bepaalt zelf in welke volgorde het aan de taken gaat werken. Zodra een taak klaar is, zet de leerling de betreffende doos in een andere kast. Op de kast bevestigt de leerling met klittenband het bijbehorende pictogram. Het gaat dus van: nog moeten doen, naar doen, naar gedaan. De leerling leert hiermee plannen en organiseren, zelfstandig werken en duidelijk maken dat iets klaar is.

4.3. Onderwijskwaliteit

Het onderwijs is gebaseerd op landelijk bepaalde leerlijnen met bijbehorende leerdoelen⁵. De leerdoelen hebben betrekking op de volgende onderwerpen: communicatie, sensomotoriek, sociaal emotionele ontwikkeling, spelontwikkeling en zelfredzaamheid. Elke leerling heeft een individueel ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) waarin staat aan welke leer- en ontwikkeldoelen wordt gewerkt. De leerling werkt in zijn eigen tempo aan deze doelen.

De leerlijn Communicatie verloopt bijvoorbeeld van "Richt kort zijn aandacht op de persoon die tegen hem praat in een prikkelarme omgeving" tot "Luistert aandachtig naar een kort verhaaltje met plaatjes en verplaatst zijn aandacht naar degene die praat (in de kring)."

⁵ <https://www.slo.nl/sectoren/so/emb/>

De leerkracht is verantwoordelijk voor de leer- en ontwikkeldoelen waaraan wordt gewerkt. Het LACCS-programma⁶ is een veelgebruikte methode voor het in beeld brengen van leerlingen, het stellen van doelen, het bepalen van de werkwijze/omgang met het kind en het evalueren van deze doelen. Vervolgens stemt de leerkracht deze doelen af met de intern begeleider, de ouders en de betrokken zorgverleners.

De voortgang op de leerdoelen wordt periodiek geëvalueerd door de leerkracht en de intern begeleider. Hierbij wordt zowel naar de opbrengsten op cognitief-instrumenteel niveau, als op sociaal-emotioneel niveau gekeken. Daarbij wordt ook gekeken naar hoe de leerling tot het resultaat is gekomen. Handelingsgerichte procesdiagnostiek is hierbij van toepassing. Vanuit de opbrengsten van deze evaluatie wordt het nieuwe onderwijsaanbod voor de volgende periode ontwikkeld.

Het onderwijsbestuur is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en hanteert hierbij de gebruikelijke criteria.

4.4. Leeropbrengsten en uitstroom

Onderwijs biedt leerlingen de mogelijkheid om zich te ontwikkelen in een sociale context. De leerlingen leren om zich beter te uiten, waardoor ze letterlijk een stem krijgen. Hierdoor kunnen ze zelf aangeven wat hun interesses zijn en wat ze wel en niet prettig vinden. Ook leren ze om langer zelfstandig te werken, te plannen en organiseren en om activiteiten samen te doen. Dit verhoogt de kwaliteit van leven van de leerlingen aanzienlijk.

Ook de maatschappij heeft baat bij onderwijs aan EMB-leerlingen. Doordat de leerlingen langer zelfstandig kunnen werken en zelf kunnen aangeven wat zij nodig hebben, hebben zij minder nabije zorg en begeleiding nodig. Dit bespaart de maatschappij hoge zorgkosten.

Maar het volgen van onderwijs zorgt ook voor erkenning. Ook kinderen met EMB zijn gewoon kinderen die recht hebben om te leren en zich te ontwikkelen. Net als elk ander kind. Ze kunnen actiever deelnemen aan het gezinsleven thuis, net als hun broers en zussen. Ze kunnen uitstromen naar een dagbesteding die past bij hun interesses en mogelijkheden. En sommige leerlingen ontwikkelen zich zelfs zo ver dat zij tussentijds kunnen doorstromen naar so of vso, waarna zij kunnen uitstromen naar arbeidsmatige dagbesteding.

4.5. Kan het onderwijs door zorgmedewerkers worden gegeven?

Het onderwijs kampt met grote personeelstekorten. Ook zijn de financiële middelen beperkt. Een vraag die dan ook vaak wordt gesteld, is of het onderwijs niet door zorgmedewerkers kan worden gegeven.

Zorg en onderwijs zijn twee verschillende disciplines. Zorg is ervoor dat het kind de dag goed doorkomt en onderwijs is voor de dag van morgen. Zorgmedewerkers richten zich op de verzorging en het welzijn van de leerlingen. Bijvoorbeeld: ze verstrekken medicatie, helpen met omkleden en naar de wc gaan en begeleiden bij een-op-een ontspanningsmomenten. Onderwijsmedewerkers richten zich vooral op de ontwikkeling van leerlingen en gaan daarbij planmatig en doelgericht te werk, waarbij gebruik wordt gemaakt van gevalideerde lesmethodes. Beide medewerkers hebben dus hun eigen specialisaties en dienen een ander doel.

⁶ <https://www.laccsprogramma.nl/>

In de praktijk is de scheidslijn tussen zorg en onderwijs vaak niet zo hard. Zorg en onderwijs hebben elkaar nodig om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Als de zorg niet zorgt dat het kind de dag goed doorkomt, staat het kind ook niet open voor ontwikkeling voor de dag van morgen. Zorg- en onderwijsmedewerkers zijn dan ook samen verantwoordelijk voor de groep. Indien de situatie erom vraagt, voert een onderwijsmedewerker ook weleens zorgtaken uit. En zorgmedewerkers nemen activiteiten uit het onderwijsaanbod over, waardoor de ontwikkeling van de betreffende leerling ook doorgaat op de momenten dat de leerling geen onderwijs volgt. Het blijft echter van belang dat de leerkracht verantwoordelijk blijft voor het onderwijs, zodat steeds gewerkt wordt aan de meest passende leerdoelen voor de leerling om zich optimaal te kunnen ontwikkelen.



5. Voorbeelden van EMB-leerlingen

Hieronder staat een aantal voorbeelden van de ontwikkeling die EMB-leerlingen hebben doorgemaakt door het toevoegen van onderwijs aan zorg en revalidatie.⁷

Sam (5 jaar)

Sam kreeg eerst twee keer per week individueel onderwijs buiten de groep. Daarna kreeg hij één keer per week individueel onderwijs buiten de groep en nam hij één keer per week deel aan een groepsles. Momenteel krijgt hij gedurende vijf dagen per week een dagdeel onderwijs en een dagdeel zorg.

Toen Sam een jaar geleden op school kwam, was hij nog heel schuchter. Hij durfde weinig aan te raken en van taakjes moest hij nog niets hebben. Deelnemen aan een groepsactiviteit was nog te veel voor hem, maar hij kon vanaf een afstand, met begeleiding nabij, wel van de groep genieten.

Het onderwijs aan Sam is vooral gericht op het opdoen van succeservaringen en het uitbreiden van zijn vrijetijdsinvulling. In kleine stapjes en door het bieden van veel herhaling, leert Sam bijvoorbeeld om verschillende materialen aan te raken. Hierbij werken onderwijs, zorg,

⁷ De namen Sam en Yara zijn om privacyredenen gefingeerd.

fysiotherapie en logopedie langere tijd met hetzelfde materiaal, waardoor het voor Sam herkenbaar wordt. Sam leert vanuit deze herkenbaarheid, waarna een volgende stap kan worden gezet.

Een voorbeeld is werken met knetterzeep. Eerst liet de leerkracht zien dat ze zelf met knetterzeep speelde. Daarna stuurde Sam voorzichtig de hand van de leerkracht aan. Vervolgens legde de leerkracht haar hand op de hand van Sam, terwijl hij de knetterzeep aanraakte. Tenslotte speelde Sam zelf met de knetterzeep.

Sam heeft zichtbaar plezier tijdens de activiteiten. Door het gebruik van een zandloper heeft Sam geleerd om steeds langer zelfstandig te werken. De zandloper werd eerst op een minuut gezet, toen op twee minuten, enz. Inmiddels kan Sam al een half uur zelfstandig bezig zijn.

Bij de handelingen worden vaak bijpassende liedjes gezongen die de handelingen verbaal ondersteunen. Sam is in een jaar tijd enorm gegroeid op het gebied van communicatie. Eerst gebruikte hij alleen lichaamstaal. Inmiddels heeft hij geleerd om begrippen aan een pictogram te koppelen. Niet alleen zelfstandige naamwoorden, maar ook woorden als 'willen, pakken, fijn en niet fijn' zijn toegevoegd aan zijn mogelijkheden. Door de pictogrammen aan te tikken, kan hij aan de begeleider duidelijk maken wat hij wil. Op termijn kan hij gebruik gaan maken van een spraakcomputer, waardoor hij zichzelf nog beter kan uiten.

Matteo (10 jaar)

Matteo is begonnen in een zorggroep. Vervolgens kreeg hij één keer per week individueel onderwijs buiten de groep. Daarna kreeg hij één keer per week individueel onderwijs buiten de groep en nam hij twee keer per week deel aan een groepsles. Dit werd uitgebreid naar twee groepslessen per week. Momenteel krijgt hij gedurende vijf dagen per week een dagdeel onderwijs en een dagdeel zorg.

Matteo heeft in de afgelopen jaren een flinke groei doorgemaakt door de samenwerking tussen zorg, onderwijs en revalidatie. Matteo zat eerst in een rolstoel. Door de inzet van fysiotherapie voor zijn grove motoriek, kan hij inmiddels lopen met een hulpmiddel. Naar verwachting kan hij straks helemaal zelfstandig lopen.

Tijdens het onderwijs wordt met name gewerkt aan zijn fijne motoriek. De leerkracht ontdekte dat Matteo vooral intrinsiek gemotiveerd is om te leren als gebruik wordt gemaakt van herkenbare dagelijkse situaties. Om zijn fijne motoriek te verbeteren, mag hij bijvoorbeeld courgettes snijden voor de courgettesoep die samen wordt bereid. Of hij sorteert gekleurde washandjes of theezakjes. Hiermee werkt hij niet alleen aan zijn fijne motoriek, maar leert hij ook kleuren en vormen herkennen.

Ook thuis merken ze dat de fijne motoriek van Matteo is verbeterd. Zo kan hij bijvoorbeeld zelf de badkamer op slot doen.

Een andere belangrijke ontwikkeling die Matteo heeft doorgemaakt is dat hij heeft geleerd om een spraakcomputer te gebruiken. Tijdens het onderwijs is hier veel mee geoefend, bijvoorbeeld door zinnetjes te maken bij foto's van uitjes. Hiermee ging een wereld open voor Matteo én voor zijn gezin. 's Avonds thuis kan hij tijdens het eten aan de hand van foto's van die dag in korte zinnen zelf vertellen wat hij die dag heeft gedaan. De moeder van Matteo: "Matteo maakt nu echt actief deel uit van ons gezin. Dat is enorm waardevol."

Yara (7 jaar)

Yara is begonnen in een zorggroep. Aangezien al snel duidelijk was dat ze meer aanbod nodig had, is ze vervolgens hele dagen in het onderwijs gestart.

Toen Yara vanuit zorg naar onderwijs ging, was ze nog erg stil en zichtbaar sociaal-emotioneel kwetsbaar. Ze sprak slechts enkele woordjes, zoals papa en mama. Wel kon ze via haar mimiek en door het gebruik van gebaren laten zien hoe ze zich voelde en wat ze wilde.

Yara ontwikkelde zich goed in de veilige leeromgeving. Het viel op dat Yara leergierig was. Ze had veel plezier in het maken van werkjes, en dan met name de praktische taken. Yara was gebaat bij individuele instructie met veel herhaling, vooral bij nieuwe werkjes. Hierbij werd het tempo rustig opgebouwd. Ook leerde ze beter communiceren door middel van nieuwe gebaren, het gebruik van pictogrammen en het verbeteren van haar spraak met hulp van een logopediste.

Daarnaast maakte Yara op sociaal-emotioneel gebied flinke vorderingen. Yara vond het in het begin spannend als andere kinderen moeilijk gedrag lieten zien of als iemand boos werd op een ander kind. Ze had hierbij de nabijheid en uitleg van de leerkracht nodig om te begrijpen dat de boosheid niet op haar was gericht. Hierdoor heeft ze geleerd dat ze niet meer bang hoeft te zijn voor wat er om haar heen gebeurt en staat ze steviger in haar schoenen.

Na ongeveer een jaar was Yara voldoende vooruitgegaan om de overstap naar het so te maken. In het so ligt de aangeboden leerstof op een hoger niveau. Ook is het voor Yara fijn om meer klasgenoten te hebben die kunnen praten. Samen met de intern begeleider, de gedragswetenschapper en het so is goed gekeken welke groep het beste bij Yara past.

De stap naar het so was een succes. Yara ligt goed in de groep, is vrolijk en ontwikkelt zich steeds verder.

6. Wetgeving

In het verleden kregen kinderen met EMB automatisch ontheffing van de leerplicht. Hierdoor raakten deze kinderen uit beeld van het onderwijs. Ook bij veel beleidsmakers stond het belang van het bieden van onderwijs aan deze doelgroep vaak niet meer op het netvlies.

Het leerrecht van alle kinderen in Nederland is echter al decennia vastgelegd in verschillende internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend:

- Artikel 26 van de Universele verklaring van de Rechten van de Mens: Iedereen heeft recht op onderwijs.
- Artikel 2 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de universele vrijheden: Niemand mag het recht op onderwijs worden onttrokken.
- Artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: Eenieder heeft recht op onderwijs.
- Artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind: De overheid moet ervoor zorgen dat het onderwijs toegankelijk is voor ieder kind en in overeenstemming is met zijn of haar capaciteiten.

In 1994 heeft Nederland de Verklaring van Salamanca van UNESCO ondertekend. Dit verdrag vormt de basis voor het concept van inclusief onderwijs.

In 2014 is de Wet passend onderwijs ingevoerd. Het doel van deze wet is dat alle kinderen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden.

De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het leerrecht van kinderen met EMB. Dit komt met name doordat in 2016 het VN-verdrag Handicap in Nederland in werking trad.

In artikel 24 van dit verdrag is het recht van personen met een handicap op onderwijs opgenomen. Personen met een handicap dienen toegang te hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis onderwijs. Daarbij dient de leerling de ondersteuning en faciliteiten te krijgen die nodig zijn om zich te ontwikkelen en ontplooien.

In de Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap heeft de Nederlandse overheid onder meer de volgende doelen voor 2040 bepaald⁸:

- Mensen met een beperking kunnen een leven lang leren en ontwikkelen. Zij hebben toegang tot de verschillende vormen van onderwijs en ontwikkeling die dat mogelijk maken.
- Passende zorg en ondersteuning is beschikbaar, dit vormt geen belemmering om te kunnen leren en ontwikkelen.

In de Werkagenda VN-verdrag Handicap I 2025-2030 worden deze doelen nogmaals bekrachtigd.⁹

In de komende jaren wordt onderzocht hoe de wet- en regelgeving dient te worden aangepast om deze doelen te realiseren. Het Ministerie van VWS heeft een coördinerende rol in de implementatie van het VN-verdrag Handicap. Het ministerie werkt daarbij samen met andere ministeries, provincies, gemeenten, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de mensen en organisaties van mensen met een beperking zelf.

7. Knelpunten en standpunten

Onder meer door de toegenomen aandacht voor het leerrecht van kinderen met EMB is er vanuit de ouders van deze kinderen een grotere vraag naar onderwijs ontstaan.

Ook bij onderwijs- en zorgorganisaties is meer bewustwording ontstaan van het recht op onderwijs van kinderen met EMB. In sommige regio's werkten onderwijs en zorg al goed samen, terwijl in andere regio's nieuwe initiatieven zijn ontstaan voor passend onderwijs en zorg voor EMB-leerlingen.

Gezien al deze ontwikkelingen neemt de vraag naar onderwijs aan EMB-leerlingen in de komende jaren waarschijnlijk alleen maar toe. Onderwijs aan EMB-leerlingen wordt hiermee vanzelfsprekend.

De onderwijs- en zorgorganisaties lopen hierbij echter tegen een aantal knelpunten aan. In dit hoofdstuk worden een aantal knelpunten en de bijbehorende standpunten van Onderwijsgroep Buitengewoon nader toegelicht.

7.1. Onderwijsbekostiging

De financiering van EMB-leerlingen in het onderwijs bestaat uit drie financieringsstromen:

- De basisbekostiging. De scholen ontvangen de basisbekostiging rechtstreeks van de overheid. De bekostiging bedraagt ongeveer €8.000 voor een so-leerling en iets meer dan €12.000 voor een vso-leerling.
- De ondersteuningsbekostiging via de zware ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband. Als een kind met EMB onderwijs gaat volgen, dient de school een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) aan te vragen bij het samenwerkingsverband passend

⁸ Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap, pagina 24.
<https://open.overheid.nl/documenten/db93725f-4753-4e40-bf53-d18454b28308/file>

⁹<https://open.overheid.nl/documenten/fb176b92-963d-4185-9d4d-d6d02cef20d2/file>

onderwijs. Er zijn drie categorieën TLV die het samenwerkingsverband kan afgeven, met daarbij verschillende bekostigingsbedragen:

	SO	VSO
TLV laag	14.341	15.284
TLV midden	23.336	26.677
TLV hoog	34.827	32.956

De ondersteuningsbehoefte van EMB-leerlingen is dermate zwaar dat een TLV hoog noodzakelijk is om de juiste ondersteuning te kunnen bieden als er sprake is van (nagenoeg) voltijdsonderwijs.

- Aanvullende EMB-bekostiging. De school kan bij DUO aanvullende EMB-bekostiging aanvragen als de leerling voldoet aan de volgende criteria¹⁰:

- De leerling staat ingeschreven op een school en het samenwerkingsverband heeft een TLV hoog afgegeven.
- De leerling heeft een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking (IQ tot 35), lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen.
- De leerling heeft extra zorg nodig naast de extra ondersteuning in het onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs controleert middels een steekproef bij scholen die de EMB-bekostiging ontvangen of de betreffende leerlingen voldoen aan de gestelde criteria.

Voor de aanvullende EMB-bekostiging geldt een landelijk subsidieplafond van €10.000.000. In 2025 is de EMB-bekostiging toegekend aan 1.599 leerlingen, waardoor het bedrag per leerling €6.254 bedraagt.

7.1.1. Knelpunt financiering via het samenwerkingsverband

Het samenwerkingsverband dient te zorgen voor een regionaal dekkend onderwijsaanbod, ook voor EMB-leerlingen. Een belangrijk knelpunt hierbij is echter de financiering van het onderwijs aan EMB-leerlingen.

Het samenwerkingsverband ontvangt bekostiging van de overheid om de ondersteuningsbekostiging aan scholen te kunnen betalen. Deze bekostiging is landelijk vastgesteld en gemaximeerd.

De huidige financieringsstructuur van de zware ondersteuning is echter gebaseerd op deelnamepercentages aan het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2012. Toen was de EMB-doelgroep nog nauwelijks in beeld binnen het onderwijs. Sinds 2012 is het aantal EMB-leerlingen flink gegroeid. Hierdoor blijft er binnen het samenwerkingsverband fors minder geld over voor ondersteuning van andere leerlingen binnen het regulier en speciaal onderwijs.

Dit leidt tot stevige, en ook ethische, discussies binnen samenwerkingsverbanden in het hele land. Zij moeten immers een keuze maken waar de ondersteuningsmiddelen naartoe gaan.

Er zijn signalen dat steeds vaker voor EMB-leerlingen een TLV wordt geweigerd, doordat samenwerkingsverbanden op basis van eigen gestelde normen leerlingen uitsluiten. Hierdoor kunnen deze leerlingen geen onderwijs volgen. De gevolgen voor deze leerlingen zijn groot: de leerlingen wordt de mogelijkheid ontnomen om zich verder te ontwikkelen door middel van

¹⁰ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/speciaal-onderwijs/wet-en-regelgeving/bekostiging-emb#:~:text=Het%20gaat%20om%20leerlingen%20met,de%20school%20zelf%20kan%20bieden>

onderwijs en gebruikmakend van het leerrecht. Zij blijven in de zorginstelling of komen thuis te zitten.

Ook leidt deze systematiek tot kansenongelijkheid. Er zijn namelijk grote verschillen tussen de wijze waarop samenwerkingsverbanden omgaan met de toekenning van TLV's aan EMB-leerlingen. Hierdoor is de mogelijkheid voor deze leerlingen om onderwijs te volgen en zich te ontwikkelen afhankelijk van de regio waarin zij wonen en vaak ook van de welwillendheid van personen die binnen het samenwerkingsverband actief zijn. In de praktijk gebeurt het zelfs dat kinderen die al onderwijs krijgen, na verhuizing van hun gezin naar een andere regio ineens geen onderwijs meer krijgen en vice versa.

In feite is het overigens ook onterecht dat de financiering van EMB-leerlingen via het samenwerkingsverband passend onderwijs verloopt en daarmee drukt op de ondersteuningsgelden voor andere leerlingen binnen het regulier en speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband richt zich in het kader van inclusief onderwijs immers op deelname aan het reguliere po en vo. In tegenstelling tot veel andere leerlingen in het samenwerkingsverband, hebben EMB-leerlingen echter geen perspectief op het volgen van regulier onderwijs.

7.1.2. Landelijke aanmelding en rechtstreekse onderwijsbekostiging van EMB-leerlingen

Gezien bovengenoemde knelpunten is het van belang dat de huidige inrichting van het systeem wordt gewijzigd. Landelijk wordt hier reeds op verschillende wijzen aandacht voor gevraagd.

NijkampConsult heeft in opdracht van OCW mogelijke beleidsalternatieven uiteengezet voor het verder verminderen van de administratieve lasten bij de toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs.¹¹ Hierbij adviseert NijkampConsult om bij AMvB of ministeriële regeling criteria vast te stellen waaraan een EMB-leerling moet voldoen. De school voor gespecialiseerd onderwijs hoeft dan geen TLV-aanvraag in te dienen voor deze doelgroep, maar mag de leerling als EMB-leerling inschrijven als de leerling volgens de school aan deze eisen voldoet. Vervolgens leidt het vinkje in de leerlingenadministratie bij DUO tot een TLV-bekostiging in de hoogste categorie (categorie 3) en wordt de EMB-bekostiging automatisch toegekend. Hiermee wordt in feite aangesloten bij het bekostigingssysteem dat al voor leerlingen van cluster 1 en 2 wordt gehanteerd.

In juli 2025 heeft de Tweede Kamer de motie-Westerveld¹² aangenomen. De motie verzoekt de regering om de ontwikkeling in kaart te brengen dat EMB-leerlingen steeds vaker een TLV wordt geweigerd, doordat samenwerkingsverbanden op basis van eigen gestelde normen leerlingen uitsluiten, waardoor deze leerlingen thuis komen te zitten. Ook verzoekt de motie de regering om beleidsopties uit te werken, waaronder de mogelijkheid van een landelijke aanmelding en rechtstreekse bekostiging van EMB-leerlingen via het Rijk, net als bij cluster 1 en 2 leerlingen, en deze vóór de zomer van 2026 naar de Kamer te sturen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het tevens van belang is dat de hoogte van het landelijke budget voor onderwijs aan EMB-leerlingen gebaseerd wordt op actuele deelnamepercentages en op het aantal kinderen met EMB dat nog niet deelneemt aan onderwijs in plaats van op het huidige gehanteerde deelnamepercentage in 2012. Er kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van het landelijk gemiddelde deelnamepercentage in de drie voorgaande jaren.

¹¹ Beleidsalternatieven voor administratieve last toelaatbaarheidsverklaring (tlv) passend onderwijs, Harry Nijkamp LL.M., MSc, november 2024

¹² Motie-Westerveld (31497, nr. 507) over landelijke aanmelding en bekostiging van EMB-leerlingen via het Rijk <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z14038&did=2025D31855>

7.1.3. Standpunten

- Alle kinderen hebben recht op onderwijs. Het recht op onderwijs dient niet gebaseerd te zijn op het wel of niet verkrijgen van een TLV-beschikking.
- De onderwijsbekostiging van EMB-leerlingen dient niet meer via het samenwerkingsverband te verlopen, maar EMB-leerlingen dienen rechtstreeks te worden bekostigd indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet.
- De aanvullende EMB-bekostiging dient rechtstreeks te worden toegekend indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet.
- De hoogte van het landelijke budget voor de bekostiging van onderwijs aan EMB-leerlingen dient te worden gebaseerd op actuele deelnamepercentages.

7.2. Ontschotting tussen onderwijs en zorg

Vanuit de gedachte 'Eén kind, één plan' werken onderwijs, zorg en revalidatie continu samen om EMB-leerlingen optimale ontwikkelmogelijkheden te bieden. De financiering en verantwoording rond zorg en onderwijs verlopen echter gescheiden. Dit leidt in de praktijk tot diverse knelpunten.



7.2.1. Zorg in onderwijs via één betaaltitel

De financiering van zorg in onderwijs vindt plaats op basis van individuele indicaties die worden afgegeven door verschillende instanties. De zorg wordt bijvoorbeeld gefinancierd vanuit PGB's, de Jeugdwet, de Wmo, de Wlz en de Zorgverzekeringswet. Hierdoor ontstaat een wildgroei aan indicaties, waar ook nog binnen iedere regio en zelfs binnen gemeenten anders mee wordt omgegaan. Dit leidt tot kansenongelijkheid. Tevens levert het veel financiële en administratieve rompslomp op voor de scholen. Ook voor de ouders is het frustrerend om steeds bij een ander loket zorg of een voorziening te moeten aanvragen, omdat zij telkens weer moeten aantonen dat hun kind de gevraagde zorg of voorziening echt nodig heeft. Verder bestaat hierbij het risico dat ouders de weg naar het juiste loket niet weten te vinden, waardoor hun kind niet altijd de zorg krijgt waar het recht op heeft. Dit kan leiden tot een bepaalde mate van uitsluiting.

In feite zou het niet moeten uitmaken uit welk potje het geld komt, want het is allemaal overheidsgeld. Het uitgangspunt zou het kind zelf moeten zijn. Om de uitvoering van zorg in onderwijs en onderwijs in zorg eenvoudiger, goedkoper en doelmatiger te laten verlopen, is het dan ook van belang dat de wetgeving zodanig wordt aangepast dat de financiering van zorg in onderwijs voortaan via één betaaltitel verloopt. De zorg dient via een landelijke instantie te worden toegekend, aangezien hiermee regionale verschillen worden voorkomen.

7.2.2. Afgifte TLV geen invloed op Wlz-indicatie

Ouders van EMB-leerlingen moeten vaak veel moeite doen om een Wlz-indicatie voor hun kind te krijgen. Deze indicatie wordt vaak op jonge leeftijd nog niet toegekend. De aanvraag gaat vaak gepaard met lange procedures, soms tot de rechter aan toe.

De Wlz-indicatie wordt afgegeven door het CIZ. Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een Wlz-indicatie is dat de aanvrager voor de rest van zijn of haar leven zorg nodig heeft. Hiermee wordt bedoeld dat de aanvrager altijd iemand in de buurt nodig heeft die voor hem of haar zorgt, ook als het in de toekomst misschien beter met de aanvrager gaat.¹³

Ouders waren in beginsel huiverig om een TLV aan te vragen, omdat het onderwijs immers als doel heeft om het kind zich te laten ontwikkelen. Zij waren bang dat hun kind hierdoor de Wlz-indicatie zou verliezen.

Inmiddels hebben het zorgkantoor, het ministerie van OCW en het CIZ toegezegd dat een TLV-aanvraag geen invloed heeft op reeds afgegeven Wlz-indicaties. Er is echter nog steeds onzekerheid over de invloed van een afgegeven TLV op een nog aan te vragen Wlz-indicatie.

Het is dan ook van belang dat wettelijk wordt geborgd dat een TLV-beschikking bij deze doelgroep geen invloed heeft op de aanvraag en toekenning van een Wlz-indicatie.

7.2.3. Een gezamenlijk registratiesysteem voor onderwijs, zorg en revalidatie

Onderwijs, zorg en revalidatie zijn momenteel wettelijk verplicht om ieder een eigen behandelings- of ontwikkelingsplan voor een EMB-leerling te schrijven. Ook moeten zij ieder in hun eigen systeem verantwoording afleggen over behaalde resultaten. Door privacywetgeving is het niet toegestaan om de verschillende systemen aan elkaar te koppelen. Onderwijsmedewerkers hebben bijvoorbeeld geen toegang tot het elektronisch patiëntendossier. Dit brengt veel administratieve rompslomp met zich mee. Ook moeten de ouders hierdoor drie verschillende gesprekken voeren.

Het is dan ook van belang dat de wetgeving zodanig wordt aangepast dat onderwijs, zorg en revalidatie een gezamenlijk registratiesysteem kunnen gebruiken voor het vastleggen van een gezamenlijk behandelings- en ontwikkelingsplan en de verantwoording van de resultaten met betrekking tot de ontwikkeling van een EMB-leerling.

7.2.4. Holistische blik vanuit de overheid

Bovengenoemde knelpunten ontstaan doordat er nog steeds in kolommen wordt gedacht: een kolom zorg, een kolom onderwijs en een kolom revalidatie. Voor alle drie de kolommen geldt andere wet- en regelgeving en er gaan andere geldstromen in om.

¹³ <https://www.ciz.nl/vragen-en-antwoorden/wet-langdurige-zorg/aanvraagproces/aanvraag-doen/wat-zijn-de-voorwaarden-voor-een-wlz-aanvraag>

Om de combinatie onderwijs en zorg structureel vorm te geven, zou het goed zijn als ook vanuit de overheid met een meer holistische blik naar kinderen wordt gekeken. Onderwijs, zorg en revalidatie zijn namelijk alle drie van belang voor de ontwikkeling van EMB-leerlingen.

Een echte oplossing zou zijn als één landelijke instantie zowel de onderwijsbekostiging als de zorgbekostiging voor EMB-leerlingen toekent. Aan de hand van landelijk vastgestelde criteria toetst deze instantie of het een EMB-leerling betreft. Vervolgens verstrekt deze instantie rechtstreeks de bijbehorende onderwijsbekostiging en aanvullende EMB-bekostiging aan de betreffende onderwijsorganisatie. Daarnaast verstrekt deze instantie één budget voor zorg aan de betreffende zorgorganisatie.

Hierbij is het van belang dat in de wet- en regelgeving wordt opgenomen dat de onderwijs- en zorgorganisaties de budgetten gezamenlijk mogen inzetten voor een optimale ontwikkeling van de leerling. De financiële verantwoording dient echter afzonderlijk plaats te vinden.

Om recht te doen aan de verschillen tussen het aantal uur onderwijs dat EMB-leerlingen daadwerkelijk volgen, zonder dit gepaard te laten gaan met een grote administratieve lastendruk, kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om drie aanvraagcategorieën te hanteren:

- 80% onderwijs/ 20% zorg
- 50% onderwijs/ 50% zorg
- 20% onderwijs/ 80% zorg

De categorie wordt hierbij toegekend voor de hele schoolloopbaan. Mocht de verdeling tussen onderwijs en zorg echter tussentijds wijzigen, dan kan bijvoorbeeld een keer per jaar een aanvraag worden ingediend voor een andere categorie.

7.2.5. Aandacht voor EMB-doelgroep in relevante hbo-opleidingen

Deze gezamenlijke blik waarmee onderwijs en zorg naar de leerling kijken, zou ook terug moeten komen in de lerarenopleiding. Docenten met een pabo-opleiding zijn bevoegd om les te geven aan EMB-leerlingen. Veel pabo-studenten zijn echter niet bekend met de EMB-doelgroep en met de specifieke kenmerken van het onderwijs aan deze doelgroep. Er zou dan ook meer aandacht voor de EMB-doelgroep moeten zijn op de pabo.

Daarnaast zijn er ook andere professionals die feeling hebben met het lesgeven aan de EMB-doelgroep en beschikken over de benodigde pedagogische vaardigheden. Het zou dan ook goed zijn als ook in andere relevante hbo-opleidingen, zoals SPH of pedagogiek, meer aandacht wordt besteed aan de EMB-doelgroep, zodat de bekendheid van deze doelgroep en de bijbehorende loopbaanmogelijkheden worden vergroot. Verder zouden gediplomeerden van deze relevante hbo-opleidingen – aangevuld met een post hbo-opleiding of een PDG-traject om didactische vaardigheden te verwerven – bevoegd moeten zijn om onderwijs te geven aan EMB-leerlingen.

7.2.6. Standpunten

- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat een landelijke instantie zowel de onderwijsbekostiging als de zorgbekostiging voor EMB-leerlingen rechtstreeks aan de onderwijsorganisatie c.q. zorgorganisatie verstrekt indien de leerling aan landelijk vastgestelde criteria voldoet. Hierbij dient het mogelijk te zijn om de budgetten gezamenlijk in te zetten, maar de verantwoording dient afzonderlijk plaats te vinden.
- De wetgeving dient zodanig te worden aangepast dat onderwijs, zorg en revalidatie een gezamenlijk registratiesysteem kunnen gebruiken voor het vastleggen van een gezamenlijk behandelings- en ontwikkelingsplan en de verantwoording van de resultaten met betrekking tot de ontwikkeling van een EMB-leerling.

- Er dient meer aandacht aan de EMB-doelgroep te worden besteed in relevante hbo-opleidingen.
- Gediplomeerden van relevante hbo-opleidingen, zoals SPH of pedagogiek, aangevuld met een PDG-traject of een post hbo-opleiding gericht op het geven van onderwijs aan EMB-leerlingen, dienen bevoegd te zijn om onderwijs te geven aan EMB-leerlingen.

Standpunten in de overbruggingsperiode tot een landelijke instantie zowel de onderwijsbekostiging als de zorgbekostiging voor EMB-leerlingen rechtstreeks aan de onderwijsorganisatie c.q. zorgorganisatie verstrekt:

- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat de financiering van zorg in onderwijs via één betaaltitel plaatsvindt, waarbij de zorg wordt toegekend door een landelijke instantie.
- Er dient wettelijk te worden geborgd dat een TLV-beschikking geen invloed heeft op de aanvraag en toekenning van een Wlz-indicatie.

7.3. Experimenteerregeling Onderwijszorgarrangementen

Op initiatief van het ministerie van OCW en het ministerie van VWS is op 1 januari 2023 het Experiment Onderwijszorgarrangementen gestart¹⁴. Hierbij kijkt de overheid samen met deelnemende partijen naar extra mogelijkheden om zorg en onderwijs te combineren. Het experiment biedt ruimte om af te wijken van wet- en regelgeving over:

- Onderwijstijd: er geldt geen minimum- of maximaal aantal uren en er hoeft niet gewerkt te worden met de beleidsregel afwijking onderwijstijd;
- Inhoud van het onderwijs: er mag afgeweken worden van de kerndoelen binnen het onderwijs;
- Locatie van het onderwijs: er mag ook onderwijs geboden worden op een zorglocatie;
- Bekostiging: samenwerkingsverbanden kunnen maximaal 2,5% van hun ondersteuningsbudget flexibel inzetten voor activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg.

De initiatieven worden gevolgd door onderzoekers van het Kohnstamm Instituut, SEO Economisch Onderzoek, het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Amsterdam. Het experiment loopt tot 1 januari 2028. De resultaten van het experiment worden meegenomen in een wetstraject dat gericht is op meer maatwerk.¹⁵

Sinds de start van de experimenteerregeling is op veel deelnemende scholen de onderinstroom van jonge EMB-leerlingen flink toegenomen. Veel EMB-leerlingen blijven op de school tot ze 18 jaar zijn, waardoor er momenteel nog nauwelijks sprake is van uitstroom op basis van leeftijd. Veel scholen beschikken echter niet over de fysieke ruimte, de juiste faciliteiten en over voldoende personeel om al deze leerlingen te kunnen huisvesten en onderwijs te geven.

De onzekerheid over het vervolg van het experiment vormt hierbij een groot probleem. Veel samenwerkingsverbanden geven alleen een aangepaste TLV af tot en met 31 juli 2027 - zijnde het einde van het laatste volledige schooljaar binnen de looptijd van het experiment - omdat het risico bestaat dat de experimenteerregeling dan stopt. Hierdoor durven scholen (gemeenten) en zorgorganisaties niet te investeren in extra huisvesting of het aantrekken van extra personeel. Veel scholen zijn dan ook genooddaakt om een wachtlijst te hanteren,

¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-449.html>

¹⁵ Kamerbrief staatssecretaris Paul, 24 april 2025

waardoor EMB-leerlingen langer verstoken blijven van onderwijs en soms zelfs thuis komen te zitten.

Het is van belang dat de overheid voor 1 januari 2027 duidelijkheid geeft over het vervolg van de Experimenteerregeling Onderwijszorgarrangementen na 1 januari 2028, waarbij de garantie wordt gegeven dat de EMB-leerlingen die inmiddels zijn gestart met onderwijs of hiervoor op de wachtlijst staan, onderwijs kunnen blijven volgen tot ze 18 jaar zijn.

7.3.1. Onderwijstijd en onderwijslocatie

Bij deelname aan de Experimenteerregeling krijgen de deelnemende scholen ruimte om af te wijken van wet- en regelgeving. Om structureel onderwijs aan EMB-leerlingen mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving op een aantal gebieden wordt aangepast:

- Onderwijstijd

Scholen zijn wettelijk verplicht om leerlingen een minimumaantal uren onderwijstijd aan te bieden¹⁶. Soms kunnen leerlingen vanwege psychische of lichamelijke beperkingen echter tijdelijk niet of niet volledig naar school. Daarom is sinds 1 augustus 2018 de Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking onderwijstijd (Variawet)¹⁷ in werking getreden. Hierdoor krijgt de school de ruimte om deze leerlingen een op maat gemaakt onderwijsprogramma aan te bieden door af te wijken van het minimumaantal uren onderwijstijd.

Voor deze afwijking is instemming nodig van de inspectie. Hierbij is het uitgangspunt dat de leerling binnen een jaar weer toegroeit naar het volledig aantal uren onderwijs op school. In het ontwikkelingsperspectief (OPP) van de leerling dient goed te worden onderbouwd hoe dit wordt aangepakt. Indien een leerling er langer dan een jaar over doet om toe te groeien naar het volledig aantal uren onderwijs, dient elk jaar opnieuw een aanvraag voor afwijking van de onderwijstijd te worden ingediend.

Voor veel EMB-leerlingen is al vanaf het begin duidelijk dat het vanwege hun beperkingen nooit haalbaar zal zijn om het wettelijk bepaalde minimumaantal uren onderwijstijd te volgen. Toch moet de school dan elk jaar weer opnieuw voor de betreffende leerling toestemming aan de inspectie vragen voor afwijking van de onderwijstijd. Dit brengt veel onnodige administratieve rompslomp met zich mee.

Het is dan ook van belang dat de wet- en regelgeving zodanig wordt aangepast dat scholen niet meer jaarlijks toestemming aan de inspectie hoeven te vragen voor afwijking van het minimumaantal uren onderwijstijd voor EMB-leerlingen.

- Spreiding van onderwijstijd

Een ander knelpunt met betrekking tot onderwijstijd betreft het aantal vakantieweken. Zorg is in principe gedurende het hele jaar beschikbaar. Ouders kunnen zelf aangeven wanneer hun kind niet naar de zorginstelling komt in verband met vakantie. Onderwijs wordt echter alleen gedurende 38 weken per jaar gegeven. Veel EMB-leerlingen vinden het helemaal niet prettig om zoveel vakantie te hebben, aangezien zij behoefte hebben aan structuur en regelmaat. Tijdens de vakantie wordt hun dagelijkse structuur echter verstoord. Ook voor veel ouders is het, gezien de zware zorgvraag van hun kind, een zwaardere belasting als hun kind vaker thuis is tijdens de vakantie dan toen hun kind alleen zorg kreeg. Voor veel ouders gaat dit ten koste van hun deelname aan de arbeidsmarkt.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/overzicht-aantal-uren-onderwijstijd>

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-42600.html>

Het zou dan ook goed zijn als de onderwijstijd kan worden verdeeld over bijvoorbeeld 48 weken per jaar. Op deze wijze kunnen EMB-leerlingen die parttime onderwijs volgen meer uren onderwijs krijgen, wordt de dagelijkse structuur van de EMB-leerlingen minder verstoord en worden hun ouders minder zwaar belast.

- Onderwijslocatie

Het uitgangspunt van onderwijswetgeving is dat onderwijs altijd op een onderwijslocatie dient te worden gegeven. Dit uitgangspunt is inmiddels echter achterhaald. Sommige kinderen leren juist beter als ze onderwijs geheel of gedeeltelijk buiten een onderwijslocatie krijgen, bijvoorbeeld omdat ze te veel prikkels krijgen van het functioneren in een grote groep of omdat ze zo'n intensieve zorgbehoefte hebben dat een school daar niet aan kan voldoen. Toch hebben ook deze kinderen, net als alle andere kinderen in Nederland, recht op onderwijs en ontwikkeling.

De wet- en regelgeving dient dan ook zodanig te worden aangepast dat onderwijs ook op een zorglocatie mag worden gegeven.

7.3.2. Standpunten

- Er dient vóór 1 januari 2027 duidelijkheid te komen over het vervolg van de Experimenteerregeling Onderwijszorgarrangementen na 1 januari 2028.
- Het ministerie van OCW dient scholen, ouders en leerlingen de garantie te geven dat EMB-leerlingen die onder de Experimenteerregeling gestart zijn met onderwijs of hiervoor op de wachtlijst staan, onderwijs kunnen blijven volgen tot ze 18 jaar zijn.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat scholen niet meer jaarlijks toestemming aan de inspectie hoeven te vragen voor afwijking van het minimumaantal uren onderwijstijd voor EMB-leerlingen.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat de onderwijstijd aan EMB-leerlingen over meerdere weken, bijvoorbeeld 48 weken per jaar, mag worden verspreid.
- In de wet- en regelgeving dient te worden opgenomen dat onderwijs ook op een zorglocatie mag worden gegeven.

8. Lijst met afkortingen

CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CvB	Commissie voor de Begeleiding
EMB	Ernstige meervoudige beperking
Ib'er	Intern begeleider
KDC	Kinderdagcentrum
OPP	Ontwikkelingsperspectiefplan
PGB	Persoonsgebonden budget
So	Speciaal onderwijs
TLV	Toelaatbaarheidsverklaring
Wlz	Wet langdurige zorg
Zml	Zeer moeilijk lerend

Colofon:
Onderwijsgroep Buitengewoon

Wylrehofweg 11
5912 PM Venlo
T 077-3559050
E info@ogbuitengewoon.nl
<https://www.ogbuitengewoon.nl>
<https://www.heikei.nl>
<https://www.ulingshof.nl>