

Notitie aan alle ouders

Knelpunten rond ondersteuning leerling op school



*Coöperatie Ouderkracht voor 't kind
Werkgroep onderwijsbestuur
29 maart 2015*

Knelpunten rond ondersteuning leerling op school



© 2015 Ouderkracht voor 't kind, Coöperatie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Ouderkracht voor 't kind, Coöperatie i.o.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Probleemstelling

Ondanks de invoering van de Wet passend onderwijs op 1 augustus 2014 is de toegang tot onderwijs voor een bepaalde groep kinderen onvoldoende gewaarborgd. Daarbij gaat het om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben om aan het onderwijs te kunnen deelnemen. Het gaat dan om individuele begeleiding die voor hen nodig is om in een klas te kunnen functioneren, om ondersteuning die betrekking heeft op hun (gebrek aan) zelfredzaamheid en om verzorging die grenst aan of zelfs samenvalt met (medische) zorg.

Binnen deze groep kinderen moet onderscheid worden gemaakt tussen kinderen met een zichtbare beperking en kinderen met een niet-zichtbare beperking. Voor de eerste groep kinderen staat de hulpvraag vaak niet ter discussie; voor een kind in een rolstoel of een kind met een ernstige ziekte staat de ondersteuningsbehoefte vaak vast.

Dit is anders voor kinderen met een niet-zichtbare beperking. Bij deze kinderen is het niet altijd duidelijk wat zij nodig hebben. Dit terwijl ook kinderen met bijvoorbeeld autisme, ernstige astma of een emotionele overgevoeligheid die soms samenhangt met hoogbegaafdheid op school zeer kwetsbaar kunnen zijn als zij niet naar behoren worden begeleid.

Deze notitie gaat over alle kinderen die naast onderwijs op school ook extra ondersteuning nodig hebben om te kunnen functioneren en leren. Ongeacht de aard van de ondersteuning die deze kinderen nodig hebben, hebben immers al deze kinderen recht op onderwijs.

Deze notitie gaat ook over alle onderwijssectoren, dus zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het speciaal(voortgezet)onderwijs. Daarbij raakt de notitie ook jong volwassenen tot ongeveer de leeftijd van 21 jaar. Immers het recht op onderwijs stopt niet op de leeftijd van 18 jaar. Zo kunnen leerlingen in het speciaal voortgezet onderwijs ingeschreven staan tot ten minste 20 jaar. Daarna is er nog ontheffing van de leeftijdsgrens mogelijk door de Inspectie van Onderwijs. Leerlingen die ouder zijn dan 18 jaar en onderwijs volgen binnen bovengenoemde onderwijssectoren hebben ook recht op passend onderwijs.

Binnen onze scholen is het aanbod voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte willekeurig. Er is niet zozeer sprake van een consistent aanbod maar van een aanbod dat historisch is gegroeid. Naast het aanbod binnen het speciaal onderwijs zoeken ook reguliere scholen naar pragmatische oplossingen om iedere leerling naast onderwijs ook zorg te kunnen bieden. Zo wordt het onderwijs binnen het Astmacentrum te Davos al vele jaren verzorgd door een reguliere school in Nederland; de bevoegde docenten worden vanuit Nederland aangestuurd. Ouders zoeken met scholen naar oplossingen om te zorgen dat de scholen of het onderwijs voor ieder kind toegankelijk wordt. Als de leerling niet naar school kan, dan komt de school naar de leerling. Zo blijven zieke leerlingen met hun klas verbonden via een webchair.¹ Op dit moment wordt de webchair ook ingezet voor leerlingen met autisme. Door middel van fondswerving heeft Stichting Mama Vita geld ingezameld voor drie webchairs opdat drie kinderen met autisme, die in een klas vaak overprikkeld raken, op deze wijze wel aan het onderwijs op school kunnen deelnemen.

¹<http://www.kpnklassecontact.nl/>

Met de invoering van de Wet passend onderwijs blijven de verschillen bestaan. Immers bepalen de schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden welke voorzieningen er voor hun leerlingen beschikbaar zijn en deze kunnen dan ook per regio verschillen.

Hoe groot de onderlinge verschillen ook zijn, één ding hebben ze gemeen, de problemen rond de financiering van de extra ondersteuning op school speelt vaak de hoofdrol. Helaas blijkt dat probleem met de invoering van passend onderwijs eerder groter dan kleiner te zijn geworden. Dit komt doordat kort na de invoering van de Wet passend onderwijs de transitie van de Jeugdzorg naar de gemeente heeft plaatsgevonden.

Op dit moment doen zich problemen voor die er toe kunnen leiden dat leerlingen op school niet meer de juiste ondersteuning krijgen. De kans bestaat dat zij daardoor niet meer aan het onderwijs op school kunnen deelnemen. Het gevolg is dat veel ouders weer rondlopen langs diverse instanties, boordevol met vragen en op zoek naar betrouwbare informatie. Zij worden geconfronteerd met zeer complexe wet- en regelgeving en hebben vaak geen zicht meer op wat hun rol is bij de zoektocht naar passend onderwijs voor hun kind.

Deze onbeantwoorde vragen van ouders zijn de aanleiding voor deze notitie. Aan de hand van de volgende onderwerpen zal de problematiek die hier aan de orde is worden toegelicht:

1. **Hoe kan de ondersteuning op school worden onderscheiden in (individuele) begeleiding, (persoonlijke) verzorging, verpleging en medische zorg?**
2. **Wie heeft de zorgplicht voor de juiste ondersteuning op school waar het gaat om de (individuele) begeleiding, (persoonlijke) verzorging, verpleging en medische zorg?**
3. **Wat is de positie van ouders?**
4. **De zorg op school voor een leerling met ernstige meervoudige beperking (EMB)**

Ad 1. Hoe kan de ondersteuning op school worden onderscheiden in (individuele) begeleiding, (persoonlijke) verzorging, verpleging en medische zorg?

De ondersteuning aan leerlingen kan op verschillende wijze worden vormgegeven:

Individuele begeleiding kan worden ingezet als een leerling, veelal ten gevolge van een beperking, die begeleiding nodig heeft om zich (op school) te kunnen handhaven. Die begeleiding kan bijvoorbeeld worden ingezet om de leerling te helpen bij de sociale interactie met andere leerlingen of om de leerling te ondersteunen bij het verrichten van schoolse taken.

Bij de **persoonlijke verzorging van leerlingen** gaat het om het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het

opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij hen die de leeftijd van achttien naar nog niet hebben bereikt.²

Verpleging en verzorging wordt omschreven als *zorg zoals verpleegkundigen die plegen te bieden*.³ Met de formulering 'plegen te bieden' met daaraan gekoppeld de aanduiding van een beroepsgroep, wordt de inhoud en omvang van de zorg nader bepaald. De term 'plegen te bieden' wordt ingevuld met de toepassing van artikel 2.1, tweede lid, van het Bzv.⁴ Het vermelden van de beroepsgroep 'verpleegkundigen' kadert slechts de inhoud en omvang van de zorg in. De term 'plegen te bieden' regelt dus niet dat uitsluitend de verpleegkundigen de beroepsbeoefenaren zijn die de zorg voor rekening van de zorgverzekering kunnen verlenen. Het concretiseert het domein van de zorg waarop de prestatie betrekking heeft. Verzorgende handelingen maken integraal onderdeel uit van de verpleegkundige zorg en kunnen ook door andere beroepsbeoefenaren geleverd worden, zoals de verzorgende. Het deskundigheidsgebied van zowel de verzorgende individuele gezondheidszorg als dat van de verpleegkundige is in het kader van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg omschreven.

Bij **intensieve kindzorg** gaat het om de volgende twee situaties:

a. kinderen met zwaar complexe somatische problematiek of een lichamelijke handicap, die als gevolg van deze problematiek een behoefte hebben aan verzorging of verpleging en waarbij permanent toezicht noodzakelijk is. Onder permanent toezicht wordt verstaan dat onafgebroken toezicht en actieve observatie gedurende de gehele dag nodig is met betrekking tot fysieke functies, zodat tijdig ingrijpen mogelijk is. Doordat de leerling zorg nodig heeft op zowel geplande als ongeplande tijden, vaak ook in de nachtelijke uren, volstaat toezicht op afstand of een meer passieve observatie niet. Bij de leerlingen die een behoefte aan permanent toezicht hebben, kan elk moment iets ernstig mis gaan.

b. Het kan ook gaan om leerlingen met lichtere complexe problematiek of een lichamelijke handicap, waarbij een of meer specifieke verpleegkundige handelingen nodig zijn en waarbij zorg voortdurend in de nabijheid nodig is. Bij deze leerlingen moet de zorg weliswaar gedurende de gehele dag in de nabijheid beschikbaar zijn, maar daarbij is geen permanente actieve observatie nodig. Het gaat dus om een vorm van beschikbaarheid van zorg die voor een groot deel bestaat uit meer passief toezicht. De zorg is echter wel nodig op alle zorgmomenten, gepland en ongepland.

Bij **specifieke verpleegkundig handelen** gaat het om handelingen als het toedienen van zuurstof, aan- en afkoppelen van beademingsapparatuur, intraveneuze medicatie toediening, toediening parenterale voeding, verwisselen canules en openhouden en doorspoelen van katheters en dergelijke.

²<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2014/09/09/persoonlijke-verzorging-in-2015/persoonlijke-verzorging-in-2015.pdf>

³ Artikel 2.10 (nieuw) van het Besluit Zorgverzekering

⁴ Artikel 2.1, lid 2, van het Besluit Zorgverzekering: *“De inhoud en omvang van de vormen van zorg of diensten worden mede bepaald door de stand van de wetenschap en praktijk en, bij ontbreken van een zodanige maatstaf, door hetgeen in het betrokken vakgebied geldt als verantwoorde en adequate zorg en diensten.”*

Ad 2 Wie heeft de zorgplicht voor de juiste ondersteuning op school waar het gaat om de (individuele) begeleiding, (persoonlijke) verzorging, verpleging en medische zorg?

De middelen voor extra ondersteuning voor leerlingen (kinderen op school) zijn afkomstig van de school / het samenwerkingsverband, de gemeente en de zorgverzekeraar.

De school en het samenwerkingsverband

De bekostiging voor scholen omvat ook de leerlingenzorg. De middelen die nodig zijn voor leerlingbegeleiding zijn onderdeel van het budget dat scholen ontvangen per ingeschreven leerling. Met de invoering van de Wetswijziging passend onderwijs zijn de extra middelen voor leerlingenzorg, de rugzakgeld en het budget voor het speciaal onderwijs cluster 3 en 4, toebedeeld aan de samenwerkingsverbanden.

Een school voor speciaal onderwijs cluster 3, een school voor gehandicapte en langdurig zieke leerlingen en voor leerlingen met epilepsie, krijgt bijvoorbeeld een bedrag van ongeveer € 26.000,- voor een ingeschreven leerling met een ernstige meervoudige beperking. Dit bedrag bestaat uit de basisbekostiging voor het onderwijs van ongeveer € 5.000,- en de ondersteuningsbekostiging (de hoogste categorie 3) van ongeveer € 21.000,- per leerling per jaar.⁵

Aan het budget voor passend onderwijs van de samenwerkingsverbanden is met ingang van het schooljaar 2014-2015 een extra bedrag toegevoegd voor extra (persoonlijke) verzorging/begeleiding en verpleging op school. Dit bedrag werd tot de transitie van de Jeugdzorg, via de regionale expertisecentra (REC), aan de scholen uitgekeerd op basis van de Compensatiemaatregel AWBZ.⁶ De middelen die gemoeid waren met de OCW-Regeling compensatie AWBZ zijn per 1 augustus 2014 toegevoegd aan het budget van de 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In totaal gaat het om € 10 miljoen. Een deel van deze middelen kan waar nodig ook voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen worden ingezet.⁷

Over de inzet van deze middelen die beschikbaar zijn voor leerlingbegeleiding en extra ondersteuning, zullen de schoolbesturen binnen het Samenwerkingsverband afspraken moeten maken. Die afspraken zullen in het ondersteuningsplan (OP) van het Samenwerkingsverband moeten worden opgenomen. De medezeggenschapsorganen van de scholen en de Ondersteuningsplanraad van het Samenwerkingsverband dienen er op toe te zien dat daarmee voor de leerlingen die dat nodig hebben binnen het Samenwerkingsverband adequate voorzieningen in een voldoende aanbod worden getroffen.

Ook de gemeente heeft de taak om op de juiste inzet van de middelen toe te zien. De afstemming van het gemeentelijke jeugdplan en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband is als verplichting opgenomen in de Jeugdwet en in de Wet

⁵ Kamerbrief d.d. 20 maart 2015; Verkenning van de mogelijkheden voor (de bekostiging van) onderwijs en zorg aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking

⁶<http://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/03/Handreiking-AWBZ.pdf>

⁷ Kamerbrief d.d. 20 maart 2015; Verkenning van de mogelijkheden voor (de bekostiging van) onderwijs en zorg aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking

passend onderwijs.⁸ De gemeente zal, vanuit haar opdracht tot preventie, er op moeten toezien dat ook op school de juiste ondersteuning kan worden geboden. Het is ook om die reden dat de gemeente bij de opstelling van het ondersteuningsplan wordt betrokken.⁹

Op 9 september 2014 schrijft de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer:
*“Het is zonder meer wenselijk dat kinderen met een ernstig meervoudige handicap, voor zover zij dat aankunnen, een vorm van onderwijs kunnen volgen. Passend onderwijs biedt daarvoor mogelijkheden. Samenwerkingsverbanden van scholen ontvangen middelen voor extra ondersteuning in het onderwijs, waaronder de middelen van de compensatieregeling AWBZ (landelijk €10 mln.) .”*¹⁰

De gemeente

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit is geregeld in de Jeugdwet.

“De zorg voor kinderen met een handicap blijft met de hervorming langdurige zorg geborgd, hetzij bij gemeenten (Jeugdwet), hetzij onder de voorgenomen Wet langdurige zorg (Wlz). Ernstig meervoudig gehandicapte kinderen zullen vooral zijn aangewezen op de Wlz, omdat zij veelal blijvend permanent toezicht of 24 uur/dag zorg nabij nodig hebben”: aldus de staatssecretaris van VWS in zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 september 2014.¹¹

De hoofdregel is dat kinderen vallen onder de Jeugdwet. Uitzondering zijn de kinderen die vallen onder de Wet langdurige zorg en kinderen die intensieve kindzorg nodig hebben. De laatsten vallen onder de Zorgverzekeringswet (Zvw).

De Wet langdurige zorg

Vanaf 1 januari 2015 vallen onder de Wet langdurige zorg (Wlz):

- De ‘subgroep kinderen met een verstandelijke handicap naast intensieve kindzorg’ tot hun vijfde levensjaar voor zover er wel sprake is van een blijvende behoefte aan permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid (groep IIb).
- Kinderen met een verstandelijke handicap en IKZ ouder dan 5 jaar met een blijvende behoefte aan permanent toezicht of een behoefte aan 24 uur per dag zorg in de nabijheid (Groep III). Het zou hierbij gaan om ongeveer 650 kinderen in de leeftijdsgroep van 5 tot en met 19 jaar.¹²

⁸<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/09/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs.pdf>

⁹<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/passend-onderwijs/wat-is-de-rol-van-de-gemeente-bij-passend-onderwijs>

¹⁰<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/09/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs.pdf>

¹¹<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/09/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs.pdf>

¹² Kamerbrief staatssecretaris VWS, 9 december 2014, Betreft Commissiebrief inzake Eis van meer dan 25 uur in relatie tot de Wlz en de Zvw

Meervoudig gehandicapt betekent dat er sprake is van zowel een lichamelijke als een verstandelijke beperking. Bij ernstig meervoudig beperkte leerlingen is sprake van complexe problematiek door een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking, een lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen. Er zijn ruim 6.000 meervoudig gehandicapte leerlingen. Daarvan zijn naar schatting tussen de 2.000 en 2.500 leerlingen ernstig meervoudig beperkt. Naast extra onderwijsondersteuning hebben zij ook (medische) zorg op school nodig.

Als er sprake is van persoonlijke verzorging die *geen verband houdt met de behoefte aangenesekundige zorg*, dan is voor deze kinderen dus de Wlz van toepassing.¹³

De zorgverzekeraar

Voor kinderen die **intensieve kindzorg** nodig hebben geldt er een uitzondering op de regel. Niet alleen de medische zorg maar ook de *verzorging die onderdeel is van de zogenoemde intensieve kindzorg* valt onder de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Vanaf 1 januari 2015 valt de intensieve kindzorg onder de Zorgverzekeringswet. Daarbij gaat het om de volgende groepen kinderen:

- Kinderen waarbij sprake is van zorg, met hoofdzakelijk een *medisch verpleegkundig karakter* (groep I).
- De 'subgroep kinderen met een verstandelijke handicap naast intensieve kindzorg' tot hun vijfde levensjaar voor zover er (nog) geen sprake is van een blijvende behoefte aan permanent toezicht of een behoefte aan 24 uur per dag zorg in de nabijheid (groep IIa).¹⁴

De keus om de subgroepen I en II a niet onder de Wlz te brengen wordt door de staatssecretaris als volgt gemotiveerd:

“Er zijn kinderen waarbij zich op zeer jonge leeftijd naast de complexe somatische problematiek of lichamelijke handicap ook een verstandelijke handicap manifesteert (meervoudig complex gehandicapte kinderen). Deze kinderen kunnen tot hun vijfde levensjaar behoren tot de doelgroep voor de intensieve kindzorg. Tot hun vijfde levensjaar ligt het accent namelijk veelal op de medische zorg en valt deze zorg daarom onder de intensieve zorg voor kinderen met een somatische aandoening. In deze leeftijdscategorie verschuift gaandeweg het aangrijpingspunt van de medische zorg naar de gehandicaptenzorg en kan duidelijk worden dat deze kinderen vanwege hun ernstige verstandelijke handicap levenslang en levensbreed zorg nodig hebben. Als blijkt dat deze kinderen voldoen aan de toelatingscriteria van de Wlz, ongeacht hun leeftijd, dan vallen zij onder de Wlz en krijgen zij de zorg op grond van de Wlz.”¹⁵

Een leerling met intensieve kindzorg op een school zal zeldzaam zijn. De ondersteuning van de (individuele) begeleiding, (persoonlijke) verzorging en verpleging (niet intensief), voor

¹³ Kamerbrief d.d. 20 maart 2015; Verkenning van de mogelijkheden voor (de bekostiging van) onderwijs en zorg aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking

¹⁴ Kamerbrief staatssecretaris VWS, 9 december 2014, Betreft Commissiebrief inzake Eis van meer dan 25 uur in relatie tot de Wlz en de Zvw

¹⁵ Kamerbrief staatssecretaris VWS, 9 december 2014, Betreft Commissiebrief inzake Eis van meer dan 25 uur in relatie tot de Wlz en de Zvw

zover het daarbij niet gaat om verpleging met een *hoofdzakelijk medisch verpleegkundig karakter*, zal dan ook moeten worden gefinancierd vanuit het budget van de school voor speciaal onderwijs, het samenwerkingsverband en de gemeente o.g.v. de Jeugdwet en de Wlz.

Ad 3 Wat is de positie van ouders?

Voor de rechten van kinderen is het Kinderrechtenverdrag het uitgangspunt, nu het recht op onderwijs in de Nederlandse wetgeving niet is geregeld. Het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat ieder kind toegang moet hebben tot onderwijs en zorg.

Nederland geeft uitvoering aan de plicht om te voorzien in onderwijs met een schoolplicht zoals die is geregeld in de Leerplichtwet. Zolang Nederland kiest voor een schoolplicht zal het onderwijsstelsel moeten voorzien in een dekkend aanbod van scholen voor onderwijs aan ieder kind. Deze verplichting weegt steeds zwaarder nu het oprichten van nieuwe scholen door ouders slechts een papieren mogelijkheid is.

Die zorgplicht bestond al voor de invoering van de Wet passend onderwijs, maar is met de invoering van deze wet ook van toepassing op kinderen die nog niet op een school staan ingeschreven. Scholen moeten voor ieder kind dat op een school wordt aangemeld een passende onderwijsplek bieden. De zorgplicht voor scholen brengt mee dat scholen niet alleen moeten zorgen voor een goede kwaliteit van onderwijs maar ook voor de adequate ondersteuning van de leerling. Omdat het (openbaar) onderwijs algemeen toegankelijk is, mogen aan de toegang tot het onderwijs geen (financiële) voorwaarden worden gesteld. Het is de overheid die verantwoordelijk is voor de financiering van het onderwijsstelsel.

Ook met de recente stelselherzelingen zijn deze uitgangspunten onveranderd gebleven. De problemen doen zich dan ook vooral voor doordat de financieringsstromen met de invoering van de Wet passend onderwijs en met de transitie van de Jeugdzorg zijn gewijzigd.

Binnen het onderwijsstelsel kwam er een bestuurslaag. De schoolbesturen zullen het passend onderwijs binnen de 152 Samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, moeten vormgeven. Daarbij zijn de gemeenten een belangrijke partner van de scholen omdat de Jeugdwet de gemeenten verplicht om door adequate preventieve maatregelen intensieve jeugdzorg te voorkomen.

De positie van ouders is na de invoering van de Wet passend onderwijs zwak. Onder de wet Leerling gebonden financiering was de instemming van ouders nog vereist voor de aanvraag en inzet van de rugzakgelden en de plaatsing van hun kind in het speciaal onderwijs. Ook bij de aanvraag voor een extra budget op grond van de Compensatieregeling AWBZ, vervulden ouders een rol.

Na de invoering van de Wet passend onderwijs zijn de ouders volkomen afhankelijk van het beleid van de samenwerkingsverbanden. Beleid waarop de ouders van kinderen met een beperking, een groep 'minderheid-ouders', via de kanalen van de medezeggenschap maar weinig invloed kunnen uitoefenen.

Ad 4 De zorg op school voor een leerling met ernstige meervoudige beperking (EMB)

De staatssecretarissen van het ministerie van OCW en VWS constateren in hun brief d.d. 20 maart 2015 dat het gesprek met de samenwerkingsverbanden over de inzet van extra zorg voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking, maar moeizaam verloopt. De staatssecretarissen kondigen de volgende maatregelen aan¹⁶:

- a. Standaardprocedure voor de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring voor de hoogste ondersteuningsbekostiging door de (v)so school;
- b. Een gesprekshandleiding voor ouders, waarin de gemiddelde extra zorgkosten zijn opgenomen voor een leerling met een ernstige meervoudige beperking;
- c. Het deel, naar schatting 6 tot 8 miljoen euro, van de middelen van de OCW-Regeling compensatie AWBZ, dat is bedoeld voor leerlingen met ernstige meervoudige beperking, wordt weer weggehaald bij de samenwerkingsverbanden en is vanaf het schooljaar 2016-2017 beschikbaar;
- d. Informatievoorziening aan ouders en het inrichten van een informatiepunt Wlz door het ministerie van VWS.

De brief d.d. 20 maart 2015 van de staatssecretarissen van VWS en OCW roept veel vragen op:

De zorgplicht van de scholen wordt beperkt. Niet langer hebben scholen een zorgplicht ten aanzien van kinderen met een ernstige meervoudige beperking. Immers kunnen scholen aan het aanbod voor passend onderwijs voor deze groep leerlingen de voorwaarde verbinden dat ouders een financiële bijdrage leveren uit hun persoonsgebonden budget/zorg in natura. Dit betekent dat kinderen met een ernstige meervoudige beperking in het onderwijs worden achtergesteld.

Doelstelling van de Wet passend onderwijs was dat ouders niet langer van het kastje naar de muur zouden worden gestuurd. Scholen kregen de plicht om te voorzien in passend onderwijs op hun eigen school of op een andere school. Ouders van kinderen met een ernstige meervoudige beperking zullen weer met scholen moeten onderhandelen over een onderwijsplek. Die ouders zijn terug bij af.

Er is 10 miljoen euro voor het schooljaar 2014-2015 zoek. Pas volgend schooljaar komt er een deel van dit jaarlijkse bedrag, te weten een bedrag tussen de 6 en 8 miljoen euro, ter beschikking voor extra ondersteuning voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Niet duidelijk is wat er met het bedrag van het schooljaar 2014-2015 is gebeurd. Hoe is dit bedrag door de schoolbesturen van de samenwerkingsverbanden ingezet?

Ouders hebben veel vragen over de combinatie van onderwijs en zorg. Schoolbesturen hebben de verplichting om met inzet van hun samenwerkingsverbanden ouders te informeren over passend onderwijs maar schieten tekort. Ondanks dat scholen voor die informatievoorziening aan ouders bekostiging ontvangen neemt het ministerie van VWS die taak van de schoolbesturen over.

¹⁶ Kamerbrief d.d. 20 maart 2015; Verkenning van de mogelijkheden voor (de bekostiging van) onderwijs en zorg aan leerlingen met een ernstige meervoudige beperking

Conclusie

Nog voor het eerste jaar om is brokkelt de Wet passend onderwijs af. De overheid laat na om de schoolbesturen op hun wettelijke zorgplicht aan te spreken. In plaats daarvan komt het recht op onderwijs van kinderen met een ernstige meervoudige beperking onder druk te staan. Dit recht wordt afhankelijk van de financiële bijdrage van ouders en de bereidheid van scholen om deze kinderen passend onderwijs te bieden. Dit betekent dat deze kinderen vanwege hun beperking worden achtergesteld.

De zorgplicht van de schoolbesturen zou er toe moeten leiden dat samenwerkingsverbanden en gemeenten voorzien in adequate ondersteuning op school, die kan worden bekostigd uit het budget dat met passend onderwijs en de transitie Jeugdzorg beschikbaar is gekomen. De wettelijke opdracht is dat het gemeentelijke jeugdplan en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband op elkaar worden afgestemd zodat kan worden voorkomen dat leerlingen uitvallen en/of jeugdzorg moet worden ingezet. Deze verplichting is opgenomen in de Jeugdwet en in de Wet passend onderwijs.¹⁷

Die wettelijke opdracht voldoet niet. Immers gaat het bij kinderen met een beperking om een minderheidsgroep. De praktijk leert dat minderheidsbelangen onvoldoende kunnen worden geborgd via de weg van de medezeggenschap.¹⁸ Voor individuele rechten van burgers zijn rechten nodig in het Burgerlijk Wetboek. Zo zijn de rechten van kinderen en ouders in de gezondheidszorg geborgd in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Op die wijze geeft de overheid invulling aan het recht op zorg dat ieder kind heeft, op grond van het Kinderrechtenverdrag.

Tot op heden heeft de overheid nagelaten om het recht op onderwijs zoals dat geldt voor ieder kind in ons land, krachtens het Kinderrechtenverdrag, te implementeren in de nationale wetgeving. Dat betekent dat ons aanbod gestuurd onderwijsstelsel aan de rechten van kind en ouders voorbij kan gaan. De Wet medezeggenschap scholen is niet ingericht op zeggenschap van ouders en kan dan ook die lacune waar het gaat om individuele rechten van leerling en ouders niet repareren.

Dit te meer waar het gaat om thuiszitters, kinderen die niet op een school staan ingeschreven of een vrijstelling hebben omdat zij “niet leerbaar” zouden zijn. De ouders van deze kinderen hebben geen enkele stem in het onderwijs. Zij zijn ook niet vertegenwoordigd in de organen voor medezeggenschap van ouders op de scholen. Door een leerling niet in te schrijven ontnemen schoolbesturen kind en ouders dat laatste beetje invloed dat zij hebben op het onderwijs van hun kind. Invloed die toch al zeer beperkt is gezien de feitelijke onmogelijkheid voor ouders om nog een school op te richten, dit ondanks het recht op opvoeding van ouders waarvan het onderwijs aan hun kind deel uit maakt.

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/09/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs/kamerbrief-over-zorg-voor-ernstig-meervoudig-gehandicapte-kinderen-en-hun-deelname-aan-onderwijs.pdf>

¹⁸ K.J. Slump, Preadvies NVOR 2009, De juridische positie van ouders in het onderwijs, pag. 122

Het besluit van de ministeries OCW en VWS om de toegang tot een school voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking afhankelijk te stellen van een financiële bijdrage van ouders, is in strijd met de onderwijswet- en regelgeving en met het Kinderrechtenverdrag. Het is de taak van de wetgever om kind en ouders tegen dit onrecht te beschermen.

* * *