De frisbee

De sleutelrol van geld en de overheid in het bereiken van inclusief onderwijs- deel II

Maroes Albers (directeur-bestuurder SWV PO-ZK) &
Joris Hoogma (financieel adviseur samenwerkingsverbanden)

Als we op 1-08-2035 ambiëren dat alle kinderen (op een klein deel na dat gebruik maakt van een hoog specialistisch aanbod van onderwijs met zorg) staan ingeschreven op een reguliere school, dan schrijven we per 1-8-2027 geen kinderen van 4 jaar meer in op het gespecialiseerd onderwijs.

*En dat betekent dat we **nu** moeten nadenken over alternatieve bekostigingsmodellen die passen bij onze ambities en die ruimte geven aan een andere manier van kijken naar leerlingen, ouders, professionals en de context.*

In ons vorige artikel[1] hebben we uitgelegd dat het huidige bekostigingssysteem belemmerend is voor de realisatie van inclusief onderwijs. De kern daarvan ligt besloten in het leerling- en problematiek gebonden systeem van financiering. Met als conclusie dat een regio die werkt aan inclusief onderwijs inkomsten verliest, terwijl die juist hard nodig zijn om de ondersteuning te organiseren die inclusief onderwijs vraagt.

Snel wordt dan gezegd ‘zie je wel, dit is een verkapte bezuiniging’. Dat is helemaal niet onze indruk, zeker ook niet wanneer we OCW hierover spreken. Wij zien een stelsel dat niet past bij de ambities en het is voor iedereen een zoektocht naar hoe het wél kan. We zien ook een kans om inhoudelijke doelen en financiële prikkels meer met elkaar in lijn te brengen. Daarom doen we in dit artikel een voorstel voor een proeftuin met een andere financiële sturing vanuit de overheid, die urgentie heeft in tijd vanuit een ‘backward planning’;

Als we op 1-08-2035 ambiëren dat alle kinderen (op een klein deel na dat gebruik maakt van een hoog specialistisch aanbod van onderwijs met zorg) staan ingeschreven op een reguliere school, dan schrijven we per 1-8-2027 geen kinderen van 4 jaar meer in op het gespecialiseerd onderwijs.

Om dit te realiseren is er per 2027 regelluwe ruimte nodig in de financiën. Zo niet, dan sijpelen de inkomsten voor een regio per die datum langzaam weg en dat gaat ten koste van de mogelijkheden

[1] Maroes Albers en Joris Hoogma, 2026, Kiezen we voor een boemerang of een frisbee?

om inclusief onderwijs te realiseren. Dit vraagt om experimenteerregio's, proeftuinen, die gaan ervaren welke gewenste en ongewenste effecten andere bekostigingsmodellen hebben. Waarbij de bekostiging de gewenste paradigmashift ondersteunt i.p.v. in de weg zit.

Met dit artikel stellen wij een vraag aan onze overheid; geef ons (op tijd) de regelluwe financiële ruimte die we nodig hebben, om te oefenen en te ontdekken hoe inclusief onderwijs kan werken. We doen een voorstel voor een beschikkingsfinanciering i.p.v. leerling- en probleemgebonden financiering. We leggen vanuit de inhoud uit wat dit mogelijk kan maken, zonder te pretenderen dat we al precies weten hoe het moet.

Geen boemerang: lessen uit het verleden

We willen voorkomen dat we een boemerang[2] creëren, dus kijken naar gemaakte keuzes in het verleden is onderdeel van het ontwerpen van de toekomst. Niet voor niets hoor je de professionals die al langer in het onderwijs werken nu weleens zeggen 'eerst bouwen we de REC's en rugzakjes[3] af en nu moeten ze weer terugkomen'. Waarom hebben we dat ook alweer gedaan?

De gedachte achter de invoering van de 'rugzakjes' was dat leerlingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs naar regulier onderwijs konden overstappen als er geld mee kwam met de leerling. Echter, er ontstond een hele nieuwe groep leerlingen: leerlingen die nooit naar het gespecialiseerd onderwijs verwezen zouden zijn, maar voor wie wel een rugzak werd aangevraagd. Terwijl vóór de rugzakmogelijkheden deze leerlingen gewoon meedraaiden in het regulier onderwijs. Dit heeft het 'normaal' in het onderwijs sterk doen versmallen. Tel daarbij op dat een vastgestelde stoornis een hard criterium was om in aanmerking te komen voor een CVI-indicatie (een rugzak) en zo is het diagnose denken onbedoeld stevig verankerd in het onderwijs.

In de evaluatie van de REC's en systematiek van 'rugzakjes' kwam naar voren dat het systeem te rigide was, te bureaucratisch en de kosten te hoog. Er was te weinig eigenaarschap bij de reguliere scholen omdat zij niet konden inspelen op de ondersteuningsbehoeften van hun populatie en te weinig erkenning voor de dagelijkse praktijk van de leerkracht. Ook een gebrek aan samenwerking tussen gespecialiseerd en regulier onderwijs werd genoemd als knelpunt. Als oplossing is 'passend onderwijs' ingevoerd. Passend onderwijs heeft meer beleidsvrijheid gegeven en op sommige punten geleid tot minder bureaucratie. Maar ook dit stelsel heeft nog niet geleid tot inclusief onderwijs en een écht andere manier van kijken.

Wat valt op? Zowel het stelsel van de REC en passend onderwijs zijn leerling- en problematiek gebonden. Beide stelsels belonen het excluderen van kinderen in financiële zin en stimuleren denken in een 'medisch model'.

Dat willen we niet meer. Een nieuw model moet deze perverse prikkels niet in zich hebben, anders creëren we opnieuw een boemerang. *We willen geen boemerang, maar een frisbee.* Een voorwaarde

[2] Sharon Stellaard, 2023, promotieonderzoek Boemerangbeleid: over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid.
[3] Een Regionaal Expertisecentrum (REC) was een verband van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, gericht op ondersteuning, diagnostiek en ambulante begeleiding voor kinderen met een handicap of leerproblemen.

voor een nieuw model is dan ook dat de ‘mindset’ verandert en dat het bekostigingssysteem dit ruimte geeft en stimuleert.

Van medisch model naar sociaal model, zonder slagbomen

Van een mindset waarin kinderen een probleem hebben en moeten worden ‘gefixt’ naar een mindset waarin de context van het kind ondersteunend genoeg moet zijn zodat er geen beperkingen in zijn of haar ontwikkeling ontstaan. In het medisch model werken we met labels en diagnoses om aan te tonen wat het kind heeft. In het sociaal model kijken we naar welke aanpassingen de omgeving nodig heeft. In het medisch model krijgt een leerling een TLV[4], in het sociaal model krijgt de omgeving een TLV.

Een ander bekostigingsmodel is uiteraard geen garantie voor het realiseren van deze shift in de mindset, het is slechts ondersteunend. Een continue kritische blik op het ontstaan van nieuwe ‘slagbomen’ en/of leerling- en probleemgericht denken is hierbij essentieel.

Op weg naar een nieuw bekostigingsmodel, met elkaar

We kunnen bedenken welk model zou werken, maar je kunt niet alle effecten van tevoren voorzien. We vragen OCW om een nieuwsgierige, onderzoekende partner te zijn. Hoe versterken we de reguliere scholen zonder de kennis en expertise die aanwezig is in het gespecialiseerd onderwijs uit te hollen? Hoe stimuleren financiële prikkels de gewenste mindset? Het vraagt dus om experimenteren: proberen en leren. Eigenlijk net als wij van onze leerlingen vragen. Op basis van de ambities rondom inclusief, goed & thuisnabij onderwijs en de lessen uit het verleden doen wij een voorstel voor een proeftuin binnen onze regio Zuid-Kennemerland. In navolging van ons vorige artikel noemen we ons voorstel De Frisbee, om te bekrachtigen dat we het fundamenteel anders willen doen. We lichten eerst toe welke inhoudelijk vergezichten we hebben om vervolgens een concreet voorstel te doen voor een beschikkingsfinanciering.

De Frisbee in PO-ZK: een fundamenteel andere kijk

In onze ogen ligt de sleutel tot inclusie, goed & thuisnabij onderwijs, in het versterken van de pedagogische basis in combinatie met de mindset van het sociaal model. Het huidige systeem is daarvoor niet passend, dus systeemwijzigingen zijn voorwaardelijk.

Hoe kan het eruit zien in 2035?

In 2035 gaan bijna alle kinderen naar een (reguliere) school in de buurt waar zij wonen of een school iets verderop als ouders en leerling daar de voorkeur aan geven. Het ‘gespecialiseerd’ onderwijs zal steeds meer de rol van expert in het regulier onderwijs gaan vervullen. Er komt als het ware een kring rond de school thuisnabij, waar verschillende experts (ook vanuit de jeugdhulp en sociale basis) benaderbaar zijn zonder TLV’s of indicaties. Zij werken in en met de scholen aan het verstevigen van de pedagogische basis, voor álle kinderen. Voor een zeer klein aantal kinderen zullen hoog

[4] TLV: Toelaatbaarheidsverklaring: op basis van de ernst van de ondersteuningsbehoefte krijgt een leerling een TLV met bepaalde categorie; hiermee krijgt de leerling toegang tot het gespecialiseerd onderwijs.

specialistische onderwijsvoorzieningen nodig blijven, daarvoor blijven locaties beschikbaar waar zij, zo tijdelijk als mogelijk, een passend en geïntegreerd aanbod krijgen.

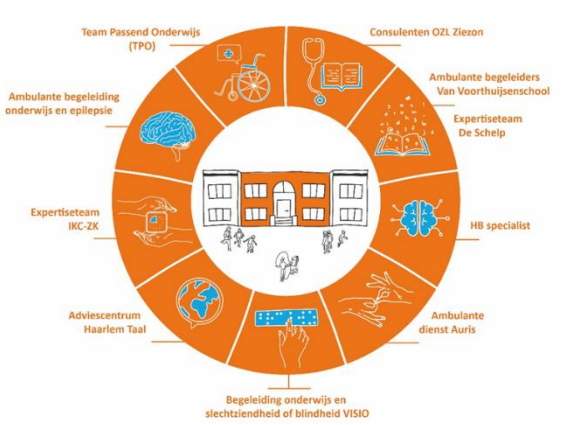
Welke stappen zetten we richting 2035?
Binnen het samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland zien we mogelijkheden om dit beeld van 2035, nu nog een droombeeld, waar te maken. De activiteiten die we ontplooien worden getoetst aan dit beeld: doen we de goede dingen op weg naar goed & thuisnabij onderwijs?

Een belangrijke rol hierin binnen ons samenwerkingsverband heeft het 'Integraal Kindcentrum (IKC) Zuid-Kennemerland'[5]. Dit zijn drie samenwerkende scholen waar gespecialiseerd onderwijs (SBO en SO-cluster 4) geïntegreerd met jeugdhulp wordt aangeboden. Het IKC Zuid-Kennemerland heeft een heldere visie ontwikkeld (zie kader); het wil zich ontwikkelen tot een inclusief expertisecentrum, met als tussenstap de vorm van een hybride campus. Dit betekent dat leerlingen altijd ingeschreven staan op hun school thuisnabij en de ondersteuning in de context door deze school in samenwerking met het IKC Zuid-Kennemerland wordt georganiseerd.

De eerste stappen richting deze toekomst zijn al gezet. In de afgelopen twee jaar heeft het IKC Zuid-Kennemerland het Expertiseteam IKC opgezet. In schooljaar 24-25 hebben zij in 235 unieke casussen de reguliere basisschool ondersteuning geboden. De kracht hiervan is naast deskundigheid de snelheid van handelen (geen wachtlijst, geen intake of indicatieprocedure) en de persoonlijke contacten (nabijheid en beschikbaarheid). De focus in de ondersteuning vanuit het Expertiseteam verschuift van het medisch model (het kind heeft wat) naar het sociaal model (hoe kunnen we de context versterken en wat is goed voor alle leerlingen). We zien na twee jaar positieve effecten van deze inzet.

Naast het IKC Zuid-Kennemerland heeft het samenwerkingsverband PO-ZK drie andere scholen voor gespecialiseerd onderwijs (cluster 3). Deze scholen werken samen met jeugdhulppartners toe naar een geïntegreerd aanbod van zorg en onderwijs. Ook deze scholen bieden hun expertise aan voor vragen vanuit onze reguliere scholen.

De Expertisepool
Het Expertiseteam IKC en de expertisedeling vanuit de drie andere scholen maken onderdeel uit van de Expertisepool van het samenwerkingsverband (zie afbeelding). Dit is een pool van experts die voor scholen laagdrempelig en kosteloos in te roepen zijn bij vragen over een leerling in zijn context. Uit de evaluatie van deze Expertisepool begin 2026 blijkt de meerwaarde van deze constructie en geven reguliere scholen aan behoefte te hebben aan langdurigere betrokkenheid van de experts bij



[5] IKC: de term IKC wordt ook gebruikt om een samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en primair onderwijs te benoemen. In dit artikel, in de regio Zuid-Kennemerland, bedoelen we iets anders met het IKC Zuid-Kennemerland: namelijk een samenwerking tussen gespecialiseerd onderwijs en jeugdhulp.

de school, coaching ter versterking van de pedagogische basis en leerkrachtvaardigheden en experts vanuit de jeugdhulp/sociale basis.

IKC Zuid-Kennemerland als Inclusief Expertisecentrum: wat zien we terug in 2035?

Vanuit het perspectief van de leerling
Het beeld dat ontstaat is dat van een kind dat zich stevig en vrij tegelijk kan bewegen. Een kind dat niet meer hoeft te 'passen' binnen een systeem, maar zich kan ontwikkelen in een omgeving die meebeweegt, kadert, ondersteunt en versterkt. Een leerling die:

- Ervaart dat er altijd een passende volgende stap is die naar hem of haar toekomt, zonder eerst te hoeven vast te lopen
- Dat er een warme cocon is met ruimte om veilig te groeien, te ontdekken en ook te struikelen
- Thuisnabij ondersteund wordt op momenten dat het nodig is, zonder dat dit het vertrekpunt wordt
- Zich gezien voelt in wie hij of zij is; niet als casus, maar als kind

Kern: een open omgeving die het kind laat groeien met stevigheid, ruimte en vertrouwen.

Vanuit het perspectief van de leerkracht/professional
Het beeld is dat van een professional die werkt in verbinding en niet langer alles zelf hoeft te dragen. Een professional die:

- Een veerkrachtige growth mindset laat zien
- Ruimte en veiligheid ervaart om te handelen en te ontwikkelen
- Direct toegang heeft tot kennis en ondersteuning (co-teaching, hoog specialistische kunde)
- Samenwerkt, in plaats van zelf alles te moeten dragen
- Onderdeel is van een groter geheel dat beweegt en meegroeit

Kern: van individueel dragen naar samen mogelijk maken.

Vanuit het perspectief van de ouder
Ouders ervaren meer rust, vertrouwen en gelijkwaardigheid. Zij:

- Voelen zich gehoord en serieus genomen
- Zien dat hun kind op de juiste plek is
- Hoeven minder te zoeken of te strijden voor passende ondersteuning
- Zijn onderdeel van het open en in verbinding staande geheel, in plaats van buitenstaander

Kern: van zoeken naar de juiste plek naar vertrouwen in wat er binnen het totale systeem is.

Deze Expertisepool krijgt in onze visie een grote rol in het toegroeien naar goed & thuisnabij onderwijs en het bieden van hybride vormen van (gespecialiseerd) onderwijs. Maar de bekostiging van nu, gebaseerd op het aantal ingeschreven leerlingen, past hier niet bij. Als we per 1-8-2027 geen leerlingen meer inschrijven op onze zes gespecialiseerd onderwijsscholen, ontvangen zij steeds minder geld. En zonder geld kun je de Expertisepool en het hybride aanbod niet realiseren.

*En dat betekent dat we **nu** moeten nadenken over alternatieve bekostigingsmodellen die passen bij onze ambities en die ruimte geven aan een andere manier van kijken naar leerlingen, ouders, professionals en de context.*

Bekostiging van de Frisbee

Binnen het samenwerkingsverband PO-ZK ontvangen de zes scholen voor gespecialiseerd onderwijs in 2026 samen € 26.251.593 aan *directe* Rijksbekostiging. De middelen vanuit het samenwerkingsverband (TLV), eventuele subsidies en jeugdhulpgelden worden hieraan toegevoegd. Dit bedrag is gebaseerd op het aantal leerlingen op de teldatum 1-2-2025.

Binnen de Frisbee proeftuin willen we dit bedrag van 2026 'bevriezen' en per 2027 als beschikkingsfinanciering ontvangen. Het bevroren bedrag groeit jaarlijks mee met de landelijke indexatie. De middelen van de samenwerkingsverbanden (TLV middelen) kunnen worden herverdeeld door het samenwerkingsverband zelf[6].

We vragen dus niet om *meer* geld, maar om een andere manier van geldverstrekking. Dit wil niet zeggen dat het ook voldoende is. In ons vorige artikel[7] gaven we al aan dat het onderwijs nu niet bekostigd wordt voor alle kinderen die vanuit het ontwikkelrecht naar school moeten kunnen. Een transitiebudget en structurele toereikende bekostiging zijn nodig om goed & thuisnabij onderwijs te borgen in onze maatschappij.

Samenvattend

Het huidige bekostigingsmodel:

- Het huidige systeem werkt met bekostiging per leerling (pxq)
- Voor leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is meer geld (basisbekostiging) beschikbaar dan voor leerlingen in het regulier onderwijs
- Als een regio succesvol inzet op inclusie (meer leerlingen in regulier), daalt de gemiddelde bekostiging per leerling
- Resultaat: de regio krijgt minder geld, terwijl de ondersteuningsvraag blijft of zelfs groeit

> thuisnabij onderwijs - minder geld

De Frisbee:

- Budget op basis van beschikbaarheid in regio i.p.v. leerling en probleem
- Minder prikkels op probleemdenken
- Stabiele middelen
- Ruimte voor versterken van de Expertisepool
- Ruimte voor ontwikkelen van hybride vormen van (gespecialiseerd en regulier) onderwijs
- Behoud van een plek voor hoog specialistisch aanbod

> goed & thuisnabij onderwijs - passend gefaciliteerd

[6] De ondersteuningsbekostiging voor leerlingen op het gespecialiseerd onderwijs (SBO en SO) staat vast[6] en wordt in mindering gebracht bij het samenwerkingsverband en bij overschrijdingen van de budgetten betalen de scholen dit. Hoe minder leerlingen binnen een samenwerkingsverband naar het gespecialiseerd onderwijs gaan, hoe meer budget het samenwerkingsverband overhoudt om op basis van gestelde doelen te besteden en andersom.

[7] In de huidige situatie zijn er kinderen die niet naar school hoeven, zij hebben een 'leerplichtontheffing'. Idealiter gaan in de toekomst ook deze kinderen naar een reguliere school in de buurt. Dit betekent dat de regio voor deze 'nieuwe' leerlingen slechts de basisbekostiging ontvangt, terwijl het (vaak) kinderen zijn met een zeer intensieve ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt niet alleen een andere onderwijsbekostiging, maar ook een overheveling van middelen vanuit de jeugdhulp naar het onderwijs of integratie van bekostiging.

Dit betekent dat de zes gespecialiseerd onderwijsscholen bekostigd worden vanuit deze beschikkingsfinanciering en de scholen zich daarmee, zonder geldverlies voor de regio, kunnen ontwikkelen tot inclusieve expertisecentra als ring om onze thuisnabije scholen heen. Het gaat niet over de afbouw van expertise, maar over een andere positionering en inzet van expertise waarbij het sociaal model denken leidend is. De TLV's kunnen worden afgeschaft, waarmee een prikkel op 'probleemdenken' verdwijnt uit het systeem. We krijgen ook zicht op, vanuit de inhoud en niet vanuit financiële belangen, de groep kinderen waarvoor een hoog specialistisch aanbod nodig blijft. Tegelijkertijd willen en kunnen wij ook oefenen met een 'acceptatieplicht' zoals deze in voorbereiding is én met nieuwe manieren van toezicht door de Inspectie.

Zo starten we, in de loop van de proeftuinperiode ontwikkelen we een duurzaam en toekomstbestendig bekostigingsmodel. Dat doen we graag samen met andere regio's, wij zijn natuurlijk niet de enige regio die flinke stappen wil maken.

Proberen en leren en het merkbaar en meetbaar zien van effecten heeft tijd nodig. De Frisbee proeftuin loopt in onze ogen van 2027 tot 2035, die zekerheid heeft de regio ook nodig vanuit organisatiebehoud. Een jaar uitstel van de start van deze beschikkingsfinanciering betekent een jaar uitstel van de ambitie, tenslotte willen we per augustus 2027 kunnen starten.

Ideeën over een nieuw bekostigingsmodel zijn er al zat. Bijvoorbeeld een ecosysteem budgettenmodel, een gebiedsgerichte bekostiging voor de jeugd. Of een herverdeling van middelen en mensen waarbij een deel van de huidige bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs overgaat naar het regulier onderwijs. Of één gezamenlijke plek per wijk/gebied waar meerdere expertises en hybride aanbod aanwezig zijn, maar waar ook de gezamenlijke gymzaal en theaterzaal zijn.

Maar om te starten hebben we eerst regelluwe ruimte in de financiering nodig. Anders onstaat er een financiële 'afstraffing' bij ontwikkelingen die bijdragen aan de gewenste inhoud.

De voorgestelde beschikkingsfinanciering is dus een eerste stap. Op termijn is de grote wens dat er geïntegreerde budgetten komen van onderwijs en jeugdhulp. Dit is nodig omdat we vanuit het 'leerrecht' kinderen die nu een vrijstelling hebben idealiter ook onderwijs willen bieden. Voor deze doelgroep is echter nu geen bekostiging binnen het onderwijs. Dit vraagt dus niet alleen een andere onderwijsbekostiging, maar ook een overheveling van middelen vanuit de jeugdhulp naar het onderwijs of integratie van bekostiging. Maar het is ook nodig om het denken in het medisch model om te buigen naar het denken in het sociaal model. De gemeenten in de jeugdhulpregio maken het nu al mogelijk om de jeugdhulp op onze scholen collectief te bekostigen; dus ook daar wordt steeds minder gedacht vanuit kind- en problematiek gebonden financiering.

Niet voor niets noemden wij eerder de lessen uit het verleden, om het 'boemerangeffect' te voorkomen. Een duidelijke monitoring op daadwerkelijke en duurzame verandering (in plaats van

herhaling) in het gehele systeem is nodig. We moeten met elkaar waakzaam zijn voor het ontstaan van nieuwe bureaucratie en kindgebonden ‘toegangsbewijzen’.

Inclusief onderwijs vraagt om een integrale aanpak en gaat niet werken bij ‘cherry picking’: je kunt niet aan één radar in het systeem werken zonder dat de andere meedraaien. Dit artikel focust zich op de financiën, maar laat onverlet dat bijvoorbeeld ook huisvesting, het Inspectiekader, wetgeving en de PABO’s mee moeten bewegen. We geloven wel dat je ergens moet starten; de ene radar zet de andere in beweging.

Wat als alles toch hetzelfde blijft na de proeftuinperiode?
Natuurlijk is belangrijk om voordat een proeftuin start ook na te denken wat we doen als aan het einde van de periode het huidige bekostigingsmodel blijft bestaan. Als schoolbesturen en samenwerkingsverband nemen we door dit experiment aan te gaan ook een risico. Wanneer wij per augustus 2027 geen leerlingen op gespecialiseerde scholen inschrijven, dan staan er in 2035 geen leerlingen meer ingeschreven (op het kleine hoog specialistische deel na). Als de leerling- en probleemgebonden financiering dan standhoudt, hebben we een probleem. Daarom is het belangrijk om vooraf af te spreken dat het budget, dat in 2026 (met indexatie) is vastgesteld voor de regio, beschikbaar blijft wanneer andere keuzes worden gemaakt.

Dus nogmaals de vraag: durven we te kiezen voor een frisbee?
Dit keer een direct appél aan onze overheid. Wij, als regio, willen en durven dit aan te gaan om onze inhoudelijke ambities waar te maken.