

Verslag over de resultaten van de consultatie

1. Inleiding

Het ontwerpbesluit experiment onderwijszorgarrangementen biedt scholen en samenwerkingsverbanden de gelegenheid om bij wijze van experiment af te wijken van wetgeving op het gebied van onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, locatie van het onderwijs en bekostiging voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte. Een deel van de jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs en zorg dreigt namelijk door een gebrek aan maatwerkoplossingen uit te vallen van school, is al uitgevallen van school of is vrijgesteld van het onderwijs op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 (lichamelijke of psychische gronden).

Het oogmerk van het ontwerpbesluit is scholen en samenwerkingsverbanden in staat te stellen beter samen te werken met zorgaanbieders om een passend maatwerkprogramma te realiseren voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte. De onderwijszorgarrangementen worden in het experiment gemonitord door een onderzoeksbureau, die de effectiviteit en doelmatigheid van de afwijkingsmogelijkheden onderzoekt. Het doel is te onderzoeken of afwijking van wet- en regelgeving leidt tot een ruimer aanbod van maatwerk voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte.

2. Internetconsultatie

Het besluit is van 1 november 2021 tot 1 december 2021 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. Op de consultatie zijn 81 reacties binnengekomen van uiteenlopende organisaties en deskundigen, waaronder de PO-raad, VO-raad, Ingrado, Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs, Ouders en Onderwijs, onderwijsinstellingen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgaanbieders. Samenvattend reflecteren wij in dit verslag op de belangrijkste en veelvoorkomende punten uit de reacties per onderwerp. Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn het besluit en de toelichting waar nodig aangepast en aangevuld.

Respondenten zijn overwegend positief over de verschillende afwijkingsmogelijkheden die worden geboden in het besluit teneinde maatwerk te faciliteren. Veelal onderschrijven zij de wenselijkheid en noodzaak ervan.

3. Reacties internetconsultatie, per onderwerp

3.1 Inrichting van het experiment

Het experiment is bedoeld voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs en zorg, die binnen het regulier of het speciaal onderwijs niet tot ontwikkeling komen. Deze jongeren hebben in verband met hun complexe ondersteuningsvraag behoefte aan vormen van (individueel) maatwerk, die niet altijd binnen het huidige stelsel georganiseerd kunnen worden.

De keuze voor het experiment ('waarom überhaupt een experiment?') is vaak als vraag terugkomen in de reacties. Respondenten vragen waarom niet direct een wetswijziging wordt doorgevoerd voor onderwijszorgarrangementen.

In de periode mei 2020 tot mei 2021 zijn 15 onderwijszorginitiatieven begeleid door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Zorg in de zogenoemde 'proeftuinen'. De onderwijszorginitiatieven in de proeftuinen functioneren binnen de geldende wet- en regelgeving. Uit de proeftuinen zijn vier knelpunten naar voren gekomen: onderwijstijd, onderwijsbekostiging, inhoud van het onderwijs en locatie van het onderwijs. De informatie uit de proeftuinen biedt onvoldoende grond om door middel van een wetswijziging nu al de definitieve situatie te kunnen regelen. In het experiment worden daarom de noodzakelijke gegevens verzameld om de wetswijziging goed in te kunnen richten.

Binnen de onderwijszorgarrangementen die zullen deelnemen aan dit experiment kan een gedeelte van de doelgroep, wegens een beperkt aantal deelnemende onderwijszorgarrangementen, al

gebruikmaken van de afwijkingsmogelijkheden en teruggeleid worden naar het onderwijs. Geschat wordt dat per experimentjaar ongeveer 2.000 kinderen kunnen deelnemen.¹

Een deel van de respondenten vraagt daarnaast meer duidelijkheid over het verschil tussen het Besluit experiment onderwijszorgarrangementen en het traject zorg in onderwijstijd.

Beide trajecten liggen in elkaars verlengde, maar bereiken verschillende kinderen. Het traject zorg in onderwijstijd beoogt de zorg eenvoudiger en collectiever te organiseren voor kinderen die op school zitten ((v)so scholen cluster 3 en 4). Het oogmerk is de zorg daarmee beschikbaar te maken binnen het onderwijs. Het traject onderwijszorgarrangementen heeft tot doel kinderen die nu beperkt of geen onderwijs krijgen en hoofdzakelijk zorg ontvangen, terug te geleiden naar het onderwijs. Dit betreft een beperkte groep kinderen met complexe ondersteuningsbehoefte voor wie onvoldoende maatwerk mogelijkheden beschikbaar zijn in het onderwijs. Een deel van deze groep is nu vrijgesteld van het onderwijs op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 (lichamelijke of psychische gronden). Voor deze groep wordt het onderwijs beschikbaar gemaakt binnen de zorg.

Doelgroep

Veel vragen zijn gesteld over de doelgroep van het besluit.

Het besluit richt zich op jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs en zorg. Er is bewust gekozen voor een brede omschrijving van de doelgroep om te voorkomen dat jongeren nodeloos buiten de boot vallen. Uit eerdere analyses is gebleken dat de groep divers is. Daarom is het op voorhand niet wenselijk om de doelgroep strak af te bakken. In dit experiment wordt juist bezien voor welke jongeren de geboden afwijkingsmogelijkheden een oplossing bieden. In het monitorings- en evaluatieonderzoek dat gekoppeld is aan het experiment worden deze vragen zodoende ook meegenomen.

Specifiek is gevraagd of (zeer) hoogbegaafde leerlingen ook onderdeel uitmaken van de doelgroep.

Dat is het geval indien hun ondersteuningsvraag zich bevindt op het gebied van onderwijs en zorg en er binnen het huidige stelsel onvoldoende maatwerk voor hen geboden kan worden.

In het voorgelegde conceptbesluit was een leeftijdsgrens gesteld van 21 jaar: de doelgroep was beperkt tot jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte tot en met 21 jaar. Meerdere respondenten vragen om welke reden een leeftijdsgrens is gesteld; het kan immers voorkomen dat leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs en zorg ouder zijn dan 21 jaar.

Naar aanleiding van deze commentaren is besloten de leeftijdsgrens in het besluit weg te laten. Dit betekent dat wordt aangesloten bij de bestaande wet- en regelgeving over leeftijdsgrenzen in het voortgezet (speciaal) onderwijs. In het speciaal (voortgezet) onderwijs is de leeftijdsgrens gesteld op 20 jaar, tenzij de inspectie een ontheffing heeft verleend op grond van de beleidsregel inzake het instemmen met afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd WPO, WEC en WVO en het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC. In de wetgeving betreffende het voortgezet onderwijs bestaan geen leeftijdsgrenzen.

Verder is er gevraagd wie bepaalt welk kind kan deelnemen aan een onderwijszorgarrangement in het experiment.

Het ontwikkelingsperspectief van de leerling is leidend voor welke ondersteuning wordt aangeboden. De ouders van de leerling hebben een instemmingsrecht op dit deel van het ontwikkelingsperspectief. Concreet betekent dit dat het bevoegd gezag in overeenstemming met de ouders beslist of een leerling een onderwijszorgarrangement wordt aangeboden. Intern kunnen de onderwijs- en zorgpartijen die betrokken zijn in het onderwijszorgarrangement afspraken maken

¹ Bij de berekening van het aantal jongeren dat kan deelnemen aan het experiment is uitgegaan van de volgende aannames: a. jongeren verblijven gemiddeld 9 maanden tot 1 jaar in een onderwijszorgarrangement, b. in een onderwijszorgarrangement verblijven gemiddeld 20 jongeren, c. er nemen 80 initiatieven deel aan het experiment, d. het experiment loopt 5 jaar. Dit leidt tot de volgende berekening: $b \times c \times d/a = 20 \times 80 \times 5 / (0.75 \text{ tot } 1) = 8.000 \text{ tot } 10.666$ jongeren. Dit is gebaseerd op de ervaringen binnen de proeftuinen.

over welke leerlingen het bevoegd gezag ondersteuning kan aanbieden in de vorm van een onderwijszorgarrangement.

Ook kwam de vraag naar voren of niet beter gesproken kan worden van 'extra ondersteuningsbehoefte' in plaats van 'complexe ondersteuningsbehoefte'.

Op dit moment wordt de term "extra ondersteuningsbehoefte" in het onderwijs gebruikt voor jongeren met een verzwaarde ondersteuningsbehoefte binnen het onderwijsdomein. De doelgroep van dit experiment heeft ondersteuning nodig op het gebied van onderwijs en zorg. Het ondersteuningsaanbod voor deze jongeren vergt samenwerking met vele verschillende partijen, aangezien de ondersteuningsbehoefte van deze jongeren strekt over twee domeinen: het onderwijs en de zorg. Betrokkenen ervaren dan ook doorgaans dat de organisatie van deze ondersteuning meer tijd en aandacht vereist. Om deze reden is gekozen voor de term: complexe ondersteuningsbehoefte.

Maatwerk in onderwijszorgarrangementen

Een ander thema dat veelvuldig naar voren kwam, is de locatie waar onderwijs gegeven wordt. Zo is gevraagd of 1) het onderwijs kan plaatsvinden op een zorglocatie en 2) of leerlingen thuis digitaal onderwijs kunnen volgen.

1) In de regel vindt het onderwijs plaats op de school. Voor de leerlingen in het experiment kan de school echter het onderwijs op een zorglocatie aanbieden. Scholen kunnen leerkrachten het onderwijs laten verzorgen op de locatie van de zorgaanbieder. Ook is mogelijk dat het onderwijs op de zorglocatie digitaal wordt verzorgd, op afstand van de docent.

2) Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen leerlingen tijdelijk of incidenteel digitaal onderwijs aanbieden. Structureel afstandsonderwijs thuis, waarbij een leerling voor een langere periode niet naar school gaat, is in strijd met de wet. Leerlingen moeten namelijk ingevolge de Leerplichtwet 1969 geregeld de school bezoeken.

Verder wordt gevraagd of het mogelijk is op individuele basis maatwerk te bieden in een onderwijszorgarrangement. Ook naar mogelijkheden voor onderwijs op een leer-werkplek wordt gevraagd.

Scholen kunnen door middel van een onderwijszorgarrangement zowel voor individuele leerlingen als groepen leerlingen maatwerkoplossingen bieden. Daarnaast blijft het mogelijk om onderwijs te verzorgen op een leer-werkplek voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg. Ook de mogelijkheden voor een stage in het voortgezet (speciaal) onderwijs blijven bestaan.

Betrokkenen bij onderwijszorgarrangementen

De partners die moeten deelnemen aan een onderwijszorgarrangement zijn het bevoegd gezag van de school vanuit het (speciaal) basisonderwijs of voortgezet (speciaal) onderwijs, het samenwerkingsverband, de gemeente, de zorgaanbieder/instelling en het zorgkantoor indien sprake is van kinderen uit de Wet langdurige zorg.

Meerdere respondenten vragen of het samenwerkingsverband of een van de zorgpartijen de aanvraag voor deelname aan het experiment kan indienen.

In het conceptbesluit was in eerste instantie opgenomen dat alleen het bevoegd gezag van de school de aanvraag kon indienen. Dit is naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie gewijzigd. In aanvulling op het bevoegd gezag van een school kan nu ook een samenwerkingsverband een aanvraag indienen. Het besluit is primair gericht op scholen en samenwerkingsverbanden: zij kunnen op bepaalde onderwerpen afwijken van de onderwijswet- en regelgeving. Om die reden kunnen zorgpartijen geen aanvraag indienen, maar zij moeten wel betrokken zijn (zie hierboven).

Verder is gevraagd naar de mogelijkheid om in één aanvraag meerdere onderwijs- of zorgpartijen, bijvoorbeeld meerdere zorgaanbieders, scholen of samenwerkingsverbanden, te betrekken.

Dit is mogelijk, mits alle onderwijs- en zorgpartijen onderdeel zijn van de samenwerkingsovereenkomst.

Diverse vragen kwamen naar voren over de rol van de gemeente met betrekking tot de financiering van de zorg en het leerlingenvervoer bij de onderwijszorgarrangementen.

Gemeenten hebben een rol als financier van zorg in het kader van de Jeugdwet en zijn om die reden een belangrijke partner bij een onderwijszorgarrangement. De huidige regelgeving omtrent het leerlingenvervoer blijft onveranderd. Ouders kunnen bij de gemeente een aanvraag doen om de kosten van het leerlingenvervoer te vergoeden.

Ook is gevraagd of een orthopedagogisch didactisch centrum (hierna: opdc) of een instelling voor residentieel onderwijs betrokken kan zijn bij een onderwijszorgarrangement.

Dit is het geval waar het gaat om het bieden van maatwerk aan jongeren die een ondersteuningsvraag hebben op het gebied van onderwijs en zorg en aan wie binnen het huidige stelsel onvoldoende maatwerk geboden kan worden. Residentiële instellingen en opdc's kunnen worden betrokken in de samenwerkingsovereenkomst voor een onderwijszorgarrangement om deze doelgroep een passende combinatie onderwijs en zorg te bieden, op voorwaarde dat zowel zorg- als onderwijspartijen verbonden zijn aan het onderwijszorgarrangement.

Meerdere commentaren vragen aan welke kwalificaties de onderwijs- en zorgprofessionals moeten voldoen die werken binnen de onderwijszorgarrangementen.

De docenten dienen een onderwijsbevoegdheid te hebben om onderwijs te geven en de zorgprofessionals dienen een registratie bij Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) te hebben om zorg te verlenen. In de nota van toelichting bij het besluit is deze verduidelijking opgenomen.

3.2 Deelname aan het experiment

Aanvraagperiode experiment

Het experiment treedt in werking met ingang van 1 januari 2023 en werkt terug tot en met 15 november 2022. Er waren diverse vragen over de mogelijkheid tot instromen van oza's gedurende de loop van het experiment.

Onderwijszorgarrangementen kunnen zich eenmaal aanmelden tussen 15 november en 15 december. Er is niet voor gekozen om de instroom van onderwijszorgarrangementen met een half jaar te verlengen, omdat de ministeries van OCW en VWS zo snel mogelijk willen starten met het experiment.

Projectplan

Uit de reacties bleek dat onduidelijkheid bestond over de status van het projectplan. Respondenten vragen onder andere of de inspectie handhaaft op grond van het projectplan.

Het projectplan dient uitsluitend voor de selectie en is geen toetsingskader voor de Inspectie van het Onderwijs of de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd. De Inspectie van het Onderwijs handhaaft op basis van het experimentbesluit en de onderwijswetgeving en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd handhaaft op basis van de zorgwetgeving.

Inschrijving op een school

In het experiment kunnen scholen kinderen met een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 inschrijven op de school. Naast deze inschrijving blijft bij uitzondering de vrijstelling behouden. Er is geen verplichting, dwang of drang voor vrijgestelde kinderen om deel te nemen aan het experiment.

Om schoolbesturen ertoe te bewegen deze leerlingen in te schrijven op de school is in het experiment een vereenvoudigde zorgplicht van toepassing voor de kinderen met een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. Dit betekent dat de zorgplicht niet geldt voor de inschrijving en verwijdering van kinderen met een dergelijke vrijstelling. De zorgplicht blijft wel gelden voor de begeleiding van deze kinderen.

Evaluatie

Er kwam vanuit verschillende kanten het verzoek om de ervaringen van ouders en kinderen mee te nemen in het monitorings- en evaluatieonderzoek.

De ervaringen van ouders en leerlingen maken onderdeel uit van de monitoring en evaluatie.

3.3 Administratieve lasten

In de reacties op de internetconsultatie zijn zorgen geuit over de administratieve lasten die dit experiment met zich meebrengt voor deelnemers.

In de opzet van het experiment zijn de administratieve lasten voor de deelnemers zo beperkt mogelijk gehouden. Voorafgaand aan publicatie van dit experimenteerbesluit wordt relevante informatie gepubliceerd over de aanvraagprocedure, om aanvragers te helpen bij het invullen en indienen van hun aanvraag. Zo worden formats beschikbaar gesteld voor respectievelijk het projectplan en de samenwerkingsovereenkomst. Verder is in de vereisten voor het projectplan zoveel mogelijk aangesloten bij de vereisten voor deelname aan de proeftuinen.

3.4 Bekostiging

In het experiment krijgen deelnemende samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om maximaal 2,5% van het (bruto) ondersteuningsbudget flexibel in te zetten voor leerlingen die deelnemen aan een onderwijszorgarrangement. De keuze voor 2,5% roept vragen op, zo blijkt uit de reacties.

Het percentage berust op een berekening van het totaal aantal thuiszitters vermenigvuldigd met de (verwachte) ondersteuningsbekostiging. De geschatte ondersteuningsbekostiging voor deze jongeren is vervolgens vergeleken met de totale bekostiging voor lichte en zware ondersteuning die samenwerkingsverbanden jaarlijks ontvangen. Omdat de ondersteuningsbekostiging voor thuiszitters uitkomt op ongeveer 2,5 procent van het totale budget voor ondersteuningsbekostiging, is gekozen voor dit percentage. Echter, onderdeel van het experiment is nadrukkelijk om te bezien of deze 2,5% toereikend of wellicht te ruim is.

Daarnaast zijn er zorgen geuit over weinig kapitaalkrachtige samenwerkingsverbanden. De vraag is of zij voldoende middelen hebben om een onderwijszorgarrangement te faciliteren.

De 2,5 procent bestedingsruimte betreft een maximum. Er kan ook voor worden gekozen om een lager percentage in te zetten of helemaal geen middelen te verstrekken. Uit 's Rijks kas wordt geen extra financiering beschikbaar gesteld voor de samenwerkingsverbanden die betrokken zijn in een onderwijszorgarrangement.

Er waren daarnaast wensen om de middelen rechtstreeks naar zorgboerderijen te laten gaan.

Er worden geen extra middelen beschikbaar gesteld voor de betrokkenen in onderwijszorgarrangementen. De bekostiging in het onderwijs gaat naar samenwerkingsverbanden, scholen of andere onderwijsinstellingen. Zij zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van leerlingen. Het is daarom niet mogelijk onderwijsbekostiging rechtstreeks te verstrekken aan een zorgaanbieder of zorginstelling.

Enkele respondenten vragen waarom in het voorgelegde besluit onder zorg of zorgaanbieders niet mede wordt verstaan: zorg of zorgaanbieders onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 was abusievelijk niet toegevoegd aan de begripsomschrijvingen van zorg en zorgaanbieder. Daarom is nu de Wet maatschappelijke zorg opgenomen in de begripsomschrijving van zorg en zorgaanbieder.

Respondenten vragen waarom het besluit zich alleen richt op onderwijswetgeving en niet zorgwetgeving.

Het experimentbesluit regelt alleen afwijking van specifieke onderdelen van de onderwijswetgeving, niet van de zorgwetgeving. De reden hiervoor is dat uit eerdere knelpuntenanalyses is gebleken dat de zorgwetgeving nu al voldoende ruimte biedt om te voorzien in de inzet van zorg in een onderwijszorgarrangement.

Vanuit de zorgwetgeving zijn er geen wettelijke belemmeringen die de inzet van middelen in een onderwijszorgarrangement in de weg staan. Deze wetten bieden al ruimte voor de financiering van activiteiten op het grensvlak tussen onderwijs en zorg. Wel blijkt uit de praktijk dat het van groot belang is dat verschillende partijen afspraken maken over wie welke activiteiten in een onderwijszorgarrangement financiert. Daarom wordt er bij de aanvraag voor het experiment een samenwerkingsovereenkomst tussen alle betrokken partijen gevraagd waarin dergelijke afspraken zijn gemaakt.

3.5 Beëindiging deelname experiment

Er kunnen zich gedurende het experiment situaties voordoen die ertoe leiden dat een leerling wil of moet stoppen met deelname aan een onderwijszorgarrangement dat deelneemt aan het experiment. De respondenten op de internetconsultatie willen vooral weten of dit mogelijk is en op welke manier dit kan.

Het is altijd mogelijk voor een leerling te stoppen met deelname aan het experiment. Het is daarbij belangrijk dat dit gebeurt in goed overleg met de leerling, de ouders en de betrokken partijen bij het onderwijszorgarrangement.

Er zijn ook vragen gesteld over het vervolg na afloop van het experiment.

De minister heeft in het algemeen overleg passend onderwijs op 30 maart 2022 toegezegd een jaar na het begin van het experiment een wetstraject te starten voor onderwijszorgarrangementen. Dit betekent dat parallel aan het experiment een wetsvoorstel wordt voorbereid, waarin de verworvenheden van het experiment worden opgenomen.

Daarbij is gevraagd wat de consequenties zijn van de overstap van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs voor een leerling in een onderwijszorgarrangement.

Bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs wordt opnieuw bekeken wat de beste plek is voor de leerling om zich te ontwikkelen. Een eerste mogelijkheid is dat de leerling gaat naar een school voor voortgezet onderwijs die is aangesloten bij hetzelfde onderwijszorgarrangement. In dit geval kan de leerling de ondersteuning ontvangen die de leerling in het primair onderwijs kreeg. De tweede mogelijkheid is dat de school voor voortgezet onderwijs in een ander onderwijszorgarrangement is aangesloten. De school kan de leerling in deze situatie de ondersteuning aanbieden in het kader van dit onderwijszorgarrangement. Een derde mogelijkheid is dat de school voor voortgezet onderwijs niet is aangesloten bij een onderwijszorgarrangement. Deze school bekijkt dan welke alternatieve ondersteuning kan worden geboden.