



TERUG NAAR LEREN

ONDERWIJSZORGARRANGEMENTEN BINNEN EN BUITEN HET BEKOSTIGD ONDERWIJSBESTEL: EEN VERKENNING

Inspectie van het Onderwijs
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

September 2021

Voorwoord

Voor jeugdigen is school een belangrijke plek. Niet alleen vanwege het onderwijs, maar ook vanwege de sociale contacten die zo belangrijk zijn voor hun ontwikkeling. Daarom is het zo belangrijk dat we, als een jeugdige dreigt uit te vallen, hem of haar zo opvangen dat hij of zij de verbinding met het onderwijs behoudt.

De afgelopen jaren zijn veel onderwijszorgarrangementen (OZA's) ontstaan in het onderwijs en de zorg om deze jeugdigen een plaats te geven. Het kenmerk van een OZA is een integraal aanbod van onderwijs en zorg. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd hebben onderzocht wat deze initiatieven tot een succes maakt en wat het bekostigd onderwijs hiervan kan leren. Het onderzoek levert een veelzijdig beeld op. Wat ons betreft zijn twee begrippen essentieel: verantwoordelijkheid en samenwerking.

Allereerst is het belangrijk dat de school waar een leerling ingeschreven staat zich verantwoordelijk voelt voor een leerling, ook als dit betekent dat de school op dat moment geen passend onderwijs kan bieden. De school kan zich dan verantwoordelijk tonen door tijdig de benodigde expertise, bijvoorbeeld van een OZA, in te roepen. Tegelijkertijd moet de zorgaanbieder zich verantwoordelijk voelen om het onderwijs aangehaakt te houden als dagvullende zorg of jeugdhulp nodig is. Daarmee wordt de eerste stap gezet om uitval te voorkomen wat bijdraagt aan een zo spoedig mogelijke terugkeer van de jeugdige naar het onderwijs. Ook moeten de school en de hulpverlening zorgen voor goede opvang bij die terugkeer. Uit het oog mag niet uit het hart zijn.

Als een jeugdige bij een OZA terechtkomt is er over het algemeen sprake van een complexe situatie die grote gezamenlijke inzet van alle betrokken partijen (onderwijs, zorg, gemeente, OZA) vergt. Daarbij is goede samenwerking essentieel om een integrale aanpak te bieden. Anders dreigt de jeugdige alsnog tussen wal en schip te belanden. Het motto 'één kind, één plan' moet in praktijk gebracht worden. Bij deze aanpak is het niet wenselijk dat het wiel voor iedere situatie opnieuw wordt uitgevonden. Er kan en moet meer kennis gedeeld worden over hoe jeugdigen zo goed mogelijk geholpen kunnen worden.

Van de overheid (en ook van ons als inspecties) vraagt dit een flexibiliteit die uitgaat van de behoefte van de jeugdige. Ingewikkeldheden rond regelgeving en financiering zouden dat niet in de weg moeten staan. We willen dat iedere jeugdige in Nederland een goede plek vindt in het onderwijs om zich te kunnen voorbereiden op zijn of haar toekomst. Goede afstemming tussen zorg en onderwijs is voor de ontwikkeling en het welbevinden van deze jeugdigen essentieel.

Alida Oppers,

inspecteur-generaal van het Onderwijs

Korrie Louwes

hoofdinspecteur Jeugd en
maatschappelijke zorg
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 6

1 Inleiding 8

2 Context van het onderzoek 10

- 2.1 Formele OZA's binnen het bekostigd onderwijs 10
- 2.2 Informele OZA's binnen en buiten het bekostigd onderwijs 10
- 2.3 Definitie OZA voor dit onderzoek 11
- 2.4 Bekostiging van OZA's 11
- 2.5 Toezicht op OZA's 13

3 Onderzoeksaanpak 14

- 3.1 Onderzoeksvragen 14
- 3.2 Onderzoekspopulatie 14
- 3.3 Afbakening 15
- 3.4 Ontwikkeling instrumenten bezoek OZA's 15
- 3.5 Onderzoeksactiviteiten 17
- 3.6 Analyse 20
- 3.7 Aanpassingen vanwege corona 20

4 De theorie: bevindingen uit literatuuronderzoek en interviews 21

- 4.1 Bevindingen uit literatuuronderzoek 21
- 4.2 Bevindingen uit de interviews over bekostiging 21

5 De theorie getoetst aan de praktijk: bevindingen uit bezoeken aan OZA's 26

- 5.1 Welke factoren dragen eraan bij dat OZA's succesvol zijn in het (weer) werken aan onderwijsdoelen? 26
- 5.2 Welke factoren werken belemmerend voor het succes van OZA's? 30
- 5.3 Wat is de reden dat de bezochte OZA's buiten het onderwijs zijn ontstaan? 33
- 5.4 Onder welke voorwaarden kunnen de succesfactoren binnen het bekostigd onderwijs een plek krijgen? 36

6 Conclusies 38

- 6.1 Succesfactoren op organisatieniveau 38
- 6.2 Succesfactoren op uitvoeringsniveau 39
- 6.3 Leren van elkaar 39
- 6.4 Thuiszitten voorkomen: wat is nodig? 40
- 6.5 Thuiszitten verhelpen: wat is nodig? 40

7 Aanbevelingen 42

- 7.1 Aanbevelingen voor onderwijs- en jeugdhulpbesturen 42
- 7.2 Aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden 42
- 7.3 Aanbevelingen voor gemeenten 43
- 7.4 Aanbevelingen voor onderwijszorgarrangementen 43
- 7.5 Aanbevelingen voor de inspecties 44
- 7.6 Aanbevelingen voor de ministeries van OCW en VWS 44

Literatuurlijst 45

Bijlage 1: Verklarende woordenlijst 47

Bijlage 2: Deelnemers aan onderzoeksactiviteiten 49

Bijlage 3: Lijst met mogelijke invloedsfactoren 51

Bijlage 4: Gespreksleidraad directie 55

Bijlage 5: Gespreksleidraad uitvoerders 64

Bijlage 6: Gespreksleidraad ouders 70

Bijlage 7: Gespreksleidraad jeugdigen 73

Samenvatting

"Ik zit eindelijk op mijn plek en kan weer toekomstplannen maken." Dat vertelde een van de jongeren die we spraken tijdens dit onderzoek. Bij alle onderwijszorgarrangementen (OZA's) – een maatwerkplek voor jeugdigen, waar zij onderwijs krijgen in combinatie met zorg of hulp – zagen wij tijdens onze bezoeken dat jeugdigen aandacht en ondersteuning krijgen die hen helpt om weer zonder buikpijn aan hun dag te beginnen.

Voor het themaonderzoek hebben we twintig OZA's bezocht, binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel. Het totaal aantal OZA's in Nederlands is nergens geregistreerd en daarom kunnen we niet zeggen of de bevindingen algemeen geldend zijn.

De helft van de OZA's die we bezochten was van een aanbieder buiten het bekostigd onderwijsbestel. Jeugdigen blijken daar te belanden als zij en hun ouders te veel faalervaringen hebben opgedaan in het bekostigd onderwijs. We hoorden van onze gesprekspartners dat lang aanmodderen op de school van herkomst gebeurt vanuit de beste bedoelingen, maar leidt tot verergering van de problematiek. Vanuit de zorg wordt niet altijd goed samengewerkt met het onderwijs, waardoor jeugdigen vastlopen. Jeugdigen komen daardoor vaak geknakt binnen bij een OZA, soms omdat ze al lange tijd thuis hebben gezeten.

De faalervaring en het schooltrauma maken het vaak moeizaam om weer terug te keren naar een meer reguliere onderwijssetting. Sommige OZA's buiten het bekostigd onderwijs zien zichzelf dan ook als alternatief voor de gewone scholen en richten zich niet op terugkeer van de jeugdigen. Bij de OZA's die wel gericht zijn op terugkeer naar een meer reguliere onderwijssetting lukt het vaak om jeugdigen te laten terugkeren. Zij stellen bijvoorbeeld als doel dat iedereen zich richt op terugkeer van de jeugdige na een jaar bij het OZA.

Jeugdigen gaven aan zich geholpen te voelen en komen weer tot leren als er goed naar hen geluisterd wordt en er integraal maatwerk geboden wordt. Dat maatwerk kan beter geleverd worden als veel verschillende expertises betrokken kunnen worden, zo vertelden de directies. Het betrekken van verschillende disciplines (van een muziektherapeut tot een timmerman en van een gedragsdeskundige tot een sportinstructeur) is voor aanbieders buiten het onderwijsbestel, volgens henzelf, eenvoudiger dan binnen het bekostigd bestel.

Werken volgens het motto 'één kind, één plan' zou volgens de geïnterviewden ook makkelijker zijn als alle betrokkenen voor dezelfde aanbieder werken, wat het geval is buiten het bekostigd onderwijs. We zien echter dat de planmatige aanpak beter uitgewerkt en doelgerichter is bij de bezochte OZA's binnen het bekostigd onderwijs. Wat onhandig is voor deze OZA's is dat het vanwege de geldende regelgeving nodig is het plan bij twee organisaties (onderwijs en jeugdhulp) in het systeem te zetten en dus voortdurend op twee plekken bij te werken. 'Eén kind, één plan' is onder deze condities moeilijk te realiseren.

De gescheiden regelgeving voor onderwijs en jeugdhulp, en met name de gescheiden bekostiging, zijn voor de OZA's binnen het bekostigd onderwijs een belangrijk knelpunt. Het vertraagt het starten van een maatwerktraject, terwijl snel starten juist zo belangrijk wordt gevonden. Volgens de respondenten en de inspecteurs is samenwerking cruciaal om een integraal aanbod te kunnen verzorgen, terwijl de regelgeving en bekostiging uitgaan van gescheiden werelden. Jeugdhulpaanbieders voegden daaraan toe dat de bekostigingssystematiek van afzonderlijke gemeenten belemmerend kan werken: terugkerende aanbestedingen kunnen een einde maken aan een goede samenwerking tussen onderwijs en zorg. Daarnaast zijn de tarieven soms te laag om goede hulp te bieden.

Om thuiszitten te voorkomen en te verhelpen zijn, naast het wegnemen van de genoemde knelpunten in de bekostiging, de volgende factoren belangrijk volgens onze gesprekspartners:

- een aanpak hanteren die gericht is op de jeugdige en zijn context;
- niet aanmodderen op de school van inschrijving, maar erkennen dat specialistische hulp nodig is;
- investeren in de kennis en kunde van medewerkers;
- het hulptraject snel starten;
- doelgericht werken aan terugkeren naar het onderwijs;
- een integrale aanpak dankzij goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp.

Om dit te kunnen bereiken, is het nodig dat:

- leraren binnen scholen tijdig durven en kunnen erkennen dat ze handelingsverlegen zijn;
- het samenwerkingsverband snel wordt ingeschakeld en stuurt op adequate interventie;

gemeenten sturen op het voorkomen van uitval, door jeugdhulp binnen de school of het OZA in te zetten voordat een leerling uitvalt.

1 Inleiding

In 2020-2021 hebben de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) gezamenlijk een themaonderzoek gedaan naar onderwijszorgarrangementen (OZA's). De inspecties onderzochten op welke wijze het integrale aanbod van zorg en onderwijs, bij trajecten binnen en buiten het onderwijsbestel, bijdraagt aan de ontwikkeling van jeugdigen zodat zij zo snel mogelijk weer kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Met een OZA wordt in dit rapport de setting bedoeld waarin de combinatie van onderwijs en zorg georganiseerd is. In paragraaf 3.3 gaan we daar verder op in.

Dit themaonderzoek is tot stand gekomen in aansluiting op de beleidsontwikkeling van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De ministeries hebben in 2019 knelpunten geïnventariseerd wat betreft de zorg in onderwijstijd¹. Als deze knelpunten te nijpend zijn, kan dat tot gevolg hebben dat leerlingen thuis komen te zitten. Dit wordt ook genoemd in de gezamenlijke thuiszittersbrief van januari 2020² aan de Tweede Kamer, van de ministers van Basis- en Voortgezet Onderwijs (BVOM), van VWS en van Rechtsbescherming. In de onderwijs-zorgbrief aan de Tweede Kamer van de ministers van BVOM en VWS van november 2020³ doen de ministers verslag van de resultaten van de gezamenlijke aanpak om thuiszitten tegen te gaan.

Over initiatieven of trajecten voor thuiszitters is ook in het veld veel geschreven. Onder andere door het Nederlands Jeugdinstituut (bijvoorbeeld Bakker e.a., 2019; Van Houten e.a., 2019; Ingrado, 2018). Daarnaast wisselen samenwerkingsverbanden en OZA's regelmatig kennis uit over goede praktijken, bijvoorbeeld in het kader van de aanpak 'Met Andere Ogen'. Desondanks is tot nog toe onvoldoende duidelijk wat de succesfactoren zijn om de uitkomsten voor jeugdigen te verbeteren.

In de Jaarwerkplannen 2020 van de Inspectie van het Onderwijs⁴ en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd⁵ is daarom een themaonderzoek aangekondigd dat inzoomt op enkele voorbeelden van onderwijszorgarrangementen. Het doel van het onderzoek is in beeld te brengen wat werkt om thuiszitten te voorkomen of te herstellen en om aanbevelingen te doen met betrekking tot de succesfactoren van andere aanbieders binnen het bekostigd onderwijsbestel. In het themaonderzoek werkten we nauw samen met vier tijdelijk toegevoegde experts (tte'ers). Voor dit onderzoek zijn dat vier leraren uit het speciaal en regulier onderwijs die lesgeven aan kwetsbare jongeren. Zij hebben meegewerkt aan de ontwikkeling van de onderzoeksinstrumenten en aan de uitvoering van het onderzoek.

¹ AEF, 2019, Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind, Onderzoek maatregel 8 onderwijszorgbrief.

² [Kamerbrief over thuiszitters januari 2020 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Kamerbrief over onderwijs en zorg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ [Jaarwerkplan 2020 | Jaarplan | Inspectie van het Onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

⁵ [Werkplan 2020 | Publicatie | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

Inspecteurs krijgen regelmatig met OZA's te maken bij onderwijsbesturen en zorginstellingen waar ze hun reguliere toezichtwerk uitvoeren. Het gaat hierbij om toezicht op bekostigd onderwijs en toezicht op jeugdhulp. In dit themaonderzoek richten we ons zowel op initiatieven binnen het bekostigd onderwijsbestel, als op initiatieven die –buiten het onderwijs– bekostigd worden op basis van de Jeugdwet of andere zorgwetgeving.

Door deze initiatieven bij het onderzoek te betrekken wilden we meer zicht krijgen op mogelijke leemtes in het bekostigd onderwijsbestel. We wilden de succesfactoren van deze OZA's (binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel) die gericht zijn op het voorkomen van thuiszitten en op het terugleiden naar onderwijs, beschrijven. We verwachten namelijk dat we uit de voorbeelden lessen kunnen trekken voor het onderwijs en de zorg aan leerlingen die een grote ondersteuningsbehoefte hebben. Het gaat in dit onderzoek met name om een ondersteuningsbehoefte die met jeugdhulp ingevuld dient te worden binnen het onderwijs, vanuit een integraal ontwikkelplan. Gezien de samenhang tussen zorg en onderwijs is dit een gezamenlijk themaonderzoek van de IvhO en de IGJ.

Als we zicht hebben op de lessen die we kunnen trekken uit de onderwijszorgarrangementen die we bezochten, kan beter voorkomen worden dat deze leerlingen verzuimen en thuis komen te zitten. Wellicht kan zelfs worden voorkomen dat ze naar een OZA gaan. De aanbevelingen die we formuleren om bij te dragen aan het voorkomen en herstellen van thuiszitten zijn gericht op verschillende spelers: op betrokkenen vanuit beleid en toezicht, maar ook op de uitvoerders in het werkveld.

Het doel van de overheid is dat voor alle jeugdigen een plek in het bekostigd onderwijsbestel moet zijn. Daarom vinden we OZA's succesvol als het lukt om jeugdigen weer te laten ingroeien in het bekostigd onderwijs. Als zij eerst thuiszaten of slechts deels onderwijs volgden, biedt het OZA de begeleiding die nodig is om weer te gaan leren en weer deel te nemen aan onderwijs en aan de maatschappij.

2 Context van het onderzoek

Onder onderwijs verstaan we in dit onderzoek zowel het onderwijs gericht op de cognitieve ontwikkeling als op de sociaal-emotionele ontwikkeling. Het onderwijs dat zich richt op deze twee gebieden heeft een rol in de verschillende functies van onderwijs: kwalificatie (een diploma halen), socialisatie (leren deelnemen aan de samenleving) en allocatie (het uiteindelijk krijgen van een werkplek). Zorg is in dit onderzoek de jeugdhulp aan jeugdigen en hun ouders om psychosociale en gedragsproblemen te verminderen. Deze jeugdhulp is gericht op zelfstandig functioneren in en deelnemen aan de maatschappij.

2.1 **Formele OZA's binnen het bekostigd onderwijs**

Voor sommige onderwijs-zorgcombinaties zijn in het onderwijsbestel formele OZA's ingericht. We noemen ze formeel omdat ze in de onderwijswetten beschreven staan. Voorbeelden van formele OZA's zijn zorginstellingen waar leerlingen een periode verblijven vanwege een behandeling en waar zij ook onderwijs krijgen. Er is dan sprake van onderwijs in een residentiële setting.

Ook jeugdzorgplusinstellingen, zoals een gesloten jeugdzorginstelling (GJI), zijn formele onderwijszorgarrangementen. De jeugdigen in deze gesloten instellingen krijgen een intensief hulpaanbod waarbij verschillende therapieën en onderwijs worden gecombineerd.

Justitiële jeugdinrichtingen (JJI) kunnen ook aangemerkt worden als formeel onderwijszorgarrangement. Jeugdigen krijgen in deze instellingen intensieve behandeling en volgen er ook onderwijs.

Een orthopedagogisch-didactisch centrum⁶ (opdc), dat sommige samenwerkingsverbanden ingericht hebben, kan ook dienstdoen als een formeel OZA. Een opdc, zoals beschreven in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, is een tijdelijke onderwijsplek waar een leerling uit het regulier onderwijs les krijgt als de school waar hij ingeschreven staat niet weet hoe zij hem het beste kunnen ondersteunen. Op een opdc krijgt de leerling niet alleen les, maar wordt ook in kaart gebracht wat zijn ondersteuningsbehoeften zijn. Het opdc is dus ook een observatieplek waar diagnostisch onderzoek plaatsvindt. Leerlingen uit het regulier basisonderwijs mogen maximaal zeven maanden in een opdc zitten, voor leerlingen uit het regulier voortgezet onderwijs is dat maximaal twee jaar.

2.2 **Informele OZA's binnen en buiten het bekostigd onderwijs**

Informele OZA's zijn aparte klassen, soms op reguliere scholen (primair en voortgezet onderwijs) en vaak op scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Leerlingen krijgen hier tijdelijk les in kleinere groepen. (onder andere Messing en Bosdriesz, 2014). Scholen gebruiken verschillende benamingen voor deze groepen: maatwerkklas, trajectklas en traject op maat. Deze OZA-groepen worden georganiseerd zonder dat leerlingen van school of leslocatie veranderen en zijn onderdeel van het schoolaanbod. Daarom is het niet bekend hoeveel van deze informele OZA's er zijn binnen het bekostigd onderwijsbestel. Sommige besturen voor speciaal onderwijs hebben op al hun vestigingen een OZA-klas ingericht. Deze OZA-klassen zijn vaak wat kleiner en kenmerken zich door een maatwerkaanpak

⁶ Zie ook de verklarende woordenlijst in bijlage 1.

met nog meer individuele ondersteuning van de leerlingen dan in een gewone klas in het speciaal onderwijs. Bij de OZA-klassen op de speciale scholen is ook jeugdhulpverlening betrokken. De jeugdhulpverlener is vaak in de klas aanwezig.

Een tweede soort informele OZA's zijn OZA's die buiten het bekostigd onderwijsbestel bestaan. Het gaat om zorgaanbieders die jeugdigen behalve zorgaanbod ook onderwijs aanbieden zodat zij (weer) tot ontwikkeling komen. Soms zijn aan deze zorgaanbieders leraren verbonden, maar het merendeel van de professionals in deze OZA's hebben een achtergrond in de zorg of jeugdhulpverlening. Jeugdigen die het aanbod van deze informele OZA's volgen, staan soms nog wel ingeschreven maar gaan slechts beperkt of niet meer naar school. Soms zijn deze leerlingen thuiszitters en soms zijn zij vrijgesteld van leerplicht.

De informele OZA's zijn het onderwerp van dit onderzoek.

2.3 Definitie OZA voor dit onderzoek

We definiëren een onderwijszorgarrangement als volgt: een OZA is een maatwerkplek voor leerlingen, waar zij onderwijs krijgen in combinatie met zorg of hulp. Deze leerlingen zijn leerplichtig (kwalificatieplichtig), maar hebben een ondersteuningsbehoefte waaraan niet voldaan kan worden in een reguliere of speciale school. De leerlingen kunnen dus tijdelijk niet functioneren in een reguliere klas, noch in een klas van twaalf leerlingen, wat de gemiddelde klassengrootte is op de meeste scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Verblijf in het OZA is tijdelijk, want het OZA is in principe gericht op weer deelnemen aan regulier of speciaal onderwijs of, voor jeugdigen van 18 jaar en ouder, op (weer) deelnemen aan de maatschappij.

In dit themaonderzoek richten we ons op OZA's die tot doel hebben thuiszitten te voorkomen of thuiszitters terug te leiden naar regulier of speciaal onderwijs.

2.4 Bekostiging van OZA's

In onderwijszorgarrangementen wordt altijd onderwijs én zorg geboden aan jeugdigen en omdat deze twee componenten bekostigd worden vanuit heel verschillende financieringsstromen, bespreken we hieronder hoe OZA's bekostigd (kunnen) worden. Het gaat hierbij om OZA's die onderdeel zijn van cluster 3- en cluster 4-scholen en van OZA's buiten het bekostigd onderwijsbestel die bekostiging ontvangen vanuit de Jeugdwet.

Onderwijs

Alle scholen in het speciaal onderwijs krijgen basisbekostiging vanuit het Rijk per ingeschreven leerling. Dit is een lumpsumbekostiging gebaseerd op het aantal leerlingen per school in het voorafgaande jaar op 1 oktober (de zogenoemde T-1-bekostiging). Deze basisbekostiging geldt voor alle schoolsoorten en is bedoeld voor materialen en personeelskosten.

De scholen voor speciaal onderwijs krijgen van het samenwerkingsverband⁷ geld voor elke toegelaten leerling. Het samenwerkingsverband geeft een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Afhankelijk van de zwaarte van de ondersteuning die een

⁷ Samenwerkingsverband: zie verklarende woordenlijst in bijlage 1

leerling nodig heeft, krijgt de school per TLV een lage, midden of hoge bekostiging toegekend (categorie 1, 2 of 3). Sommige samenwerkingsverbanden kregen een grote negatieve vereveningsopdracht bij de invoering van passend onderwijs. Het komt voor dat de schoolbesturen die het samenwerkingsverband vormen, afspreken dat er op de reguliere en speciale scholen een hoge kwaliteit basisondersteuning geboden wordt en dat in principe alleen lage TLV-bekostiging toegekend wordt. Samenwerkingsverbanden in Limburg en Zeeland kennen bijvoorbeeld nauwelijks een hoge bekostigingscategorie toe (uit: DUO Open data, leerlingen so-vso bekostigingscategorie 2020-2021). Deze schoolbesturen verstrekken slechts in enkele gevallen een aanvullende bekostiging via een hoge TLV, omdat in de scholen al veel deskundigheid aanwezig is als gevolg van de goede basisondersteuning. Als het samenwerkingsverband op deze wijze het geld verdeelt, heet dat het schoolmodel.

Het samenwerkingsverband kan er ook voor kiezen om minder geld over te maken aan de reguliere schoolbesturen en de middelen in te zetten door zelf experts aan te nemen die de ondersteuning kunnen bieden. Deze ondersteuning kan bestaan uit ambulante begeleiding, ondersteuning in de reguliere klas, aparte (kleinere) klassen of het in stand houden van een bovenschoolse voorziening. Dit noemen we het expertisemodel. Een volledig expertisemodel komt in de praktijk bijna niet voor. Wel zien we regelmatig combinaties van het schoolmodel en het expertisemodel. Een expertisemodel biedt meer mogelijkheden om een OZA in te richten als bovenschoolse voorziening. Het samenwerkingsverband kan dan namelijk expertise bundelen en inzetten voor leerlingen afkomstig van verschillende scholen. De deskundigen van het samenwerkingsverband kunnen in het OZA leerlingen begeleiden van alle scholen uit het samenwerkingsverband.

Scholen die een OZA inrichten, bekostigen het onderwijsdeel hiervan uit de reguliere middelen die zij krijgen vanuit de lumpsum en van het samenwerkingsverband. Het onderwijs wordt in principe in een groep gegeven. De onderwijswetgeving⁸ gaat ervan uit dat onderwijs op een school en in een groep gegeven wordt, zodat de sociale ontwikkeling plaatsvindt in een context met leeftijdgenoten.

Zorg

Er zijn vormen van zorg en ondersteuning die het onderwijs niet kan bieden, maar die wel nodig zijn tijdens onderwijsuren. Binnen de zorgwetten, waaronder de Jeugdwet, is zorg in natura (ZIN), een persoonsgebonden budget (pgb), of een combinatie van deze twee mogelijk. Met een pgb-budget mag het kind of de jongere met zijn of haar ouders zelf zorg inkopen. Met een ZIN-budget bepaalt de gemeente wie de verzorging of ondersteuning biedt.

In de OZA's die bezocht zijn voor dit themaonderzoek was er meestal sprake van zorg die geregeld werd via de Jeugdwet. Daarom lichten we toe hoe deze ondersteuning bekostigd wordt⁹. De Jeugdwet is bedoeld voor jongeren en kinderen die begeleiding en/of hulp nodig hebben bij psychische en psychosociale problemen, gedragsproblemen en opvoedondersteuning¹⁰. De financieringsvorm is dan een

⁸ Wet op de expertisecentra (WEC, art. 8 lid 1 en art. 11 lid 3 en 4)

⁹ Verzorging of verpleging wordt bekostigd vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Zorgverzekeringswet (Zvw). Bij bekostiging via die wetten heeft de zorgverzekeraar of het zorgkantoor een rol in de toedeling van bekostiging.

¹⁰ De Jeugdwet (art. 1.1 lid 1 en 2)

Jeugdwet-pgb of zorg in natura vanuit de Jeugdwet. Wijkteams, huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten kunnen ouders doorverwijzen naar jeugdhulp. En een deel van deze hulp kan geboden worden via een OZA.

Wanneer een leerling zorg op school nodig heeft, maken ouders met de hulpverlener en de school afspraken over hoe ze deze zorg inzetten op school. In een plan worden afspraken vastgelegd over bijvoorbeeld de begeleiding en het leerlingenvervoer. Zorgmedewerkers verbonden aan een OZA op een school, zijn in dienst bij een zorginstelling.

De instelling of hulpverlener, die een jeugdige begeleidt binnen een OZA, krijgt dus financiering van de gemeente om deze jeugdige te begeleiden. Elke leerling die op een OZA wordt begeleid door de jeugdhulpverlener heeft in principe een individuele beschikking. Bij twee bezochte OZA's was de jeugdhulpverlener gekoppeld aan de (bekostigde) school in plaats van aan individuele leerlingen.

2.5 Toezicht op OZA's

Naast de intern toezichthouder van onderwijsbesturen en zorginstellingen wordt er ook door de inspecties toezicht gehouden. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de kwaliteit van de zorg. Alle OZA's die jeugdigen ondersteunen via de Jeugdwet vallen onder het toezicht van de IGJ. Alleen OZA's die bekostigd onderwijs bieden of die een B3-status hebben, vallen onder het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Beide inspecties hebben een toezichtkader waarmee zij bij een inspectieonderzoek de OZA's, op onderdelen, beoordelen. De IGJ toetst de kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp. Dit doet ze door te kijken of jeugdhulpaanbieders zich aan wetten, regels en normen voor goede en veilige jeugdhulp houden. De IvHO houdt toezicht op de naleving van de onderwijswetten.

OZA's die onderwijs bieden aan leerplichtige jeugdigen hebben daarnaast te maken met toezicht op de Leerplichtwet. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de leerplichtambtenaren van de gemeenten.

3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gericht op het in beeld brengen van de succesfactoren van verschillende OZA's en van eventueel ervaren belemmeringen om te komen tot succes. Een OZA is succesvol als het jeugdigen terugleidt naar onderwijs of uitval uit het onderwijs weet te voorkomen. In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde onderzoeksaanpak.

3.1 Onderzoeksvragen

Met het doel voor ogen dat voor alle jeugdigen een passende onderwijsplek is binnen het bekostigd onderwijs, luiden de twee centrale vragen van het onderzoek als volgt:

1. Wat zijn volgens de bevroagde directie, uitvoerders en ouders succesfactoren van de onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel?
2. Wat is volgens hen nodig om deze over te nemen binnen het bekostigd onderwijsbestel, zodat elke jeugdige bekostigd onderwijs kan volgen?

Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- A. Welke factoren dragen er volgens de bevroagde directieleden, uitvoerders, ouders en jeugdigen aan bij dat onderwijszorgarrangementen succesvol zijn in het (weer) werken aan onderwijsdoelen?
- B. Welke factoren werken volgens hen belemmerend voor het succes van onderwijszorgarrangementen?
- C. Wat is volgens de bevroagde directies buiten het bekostigd onderwijsbestel de reden dat de bezochte trajecten buiten het bekostigd onderwijs zijn ontstaan?
- D. Onder welke voorwaarden kunnen volgens directie, uitvoerders en ouders de succesfactoren binnen het onderwijsbestel een plek krijgen?

3.2 Onderzoekspopulatie

Onderwijszorgarrangementen richten hun ondersteuning op veel verschillende problematieken. Omdat we willen onderzoeken welke kwaliteitsaspecten van belang zijn en gerealiseerd worden, hebben we een gevarieerd aanbod aan trajecten bezocht. We hebben er in ons onderzoek dus voor gekozen om niet een soort problematiek uit te lichten, maar trajecten gericht op verschillende soorten problematieken op te nemen. De overeenkomst tussen de OZA's is dat ze gericht zijn op het voorkomen of juist verhelpen van thuiszitten. De OZA's richten zich op jongeren die alleen met een uitgebalanceerde combinatie van onderwijs en zorg tot leren en ontwikkelen kunnen komen, ongeacht hun problematiek.

We hebben geïnventariseerd welke OZA's er zijn binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel. Om zicht te krijgen op OZA's die thuiszitten voorkomen of verhelpen, hebben we gebruikgemaakt van eerdere inventarisaties van de bestaande OZA's (bijvoorbeeld NJi, 2021; Van Houten e.a., 2019; VWS, 2020). Verder hebben we van alle niet-bekostigde scholen (zogenoemde B3-scholen¹¹) gekeken of er scholen zijn die zich richten op de doelgroep thuiszitters. Daarnaast hebben we aan alle inspecteurs speciaal onderwijs, inspecteurs

¹¹ Zie ook: [Particuliere B3-scholen | Particulier onderwijs | Inspectie van het Onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

samenwerkingsverbanden en inspecteurs jeugdhulp gevraagd welke OZA's zij kennen in hun werkgebied. Ook de tijdelijk toegevoegde experts (tfe'ers) hebben we deze vraag gesteld.

De inventarisatie leverde een groslijst op van 134 OZA's, binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel, die zich richten op het voorkomen of verhelpen van thuiszitten. Uit deze groslijst hebben we twintig OZA's geselecteerd. Tien binnen het bekostigd onderwijsbestel en tien daarbuiten. De selectie is tot stand gekomen op basis van regionale spreiding en een zo evenredig mogelijke verdeling van OZA's voor kinderen in de basisschoolleeftijd (4-12 jaar) en voor jongeren (12-18 jaar). In de selectie zijn bewust OZA's opgenomen van schoolbesturen die op bijna al hun vestigingen een OZA hebben en van zorginstellingen die op veel plekken betrokken zijn bij OZA's. Het aantal te bezoeken OZA's is voorafgaand aan de dataverzameling vastgesteld. Dit is gebaseerd op literatuuronderzoek, ervaringen met het uitvoeren van kwalitatief onderzoek en ervaringen binnen het instellings- en stelseltoezicht.

Bij de inventarisatie van OZA's maken we de volgende kanttekening. Binnen het huidige onderzoek is getracht een zo compleet mogelijk beeld te vergaren, maar het aantal bestaande onderwijszorgarrangementen is omvangrijk en moeilijk in kaart te brengen. Zoals hierboven beschreven, leverde een inventarisatie van initiatieven 134 OZA's op, zowel binnen als buiten het bekostigd onderwijsbestel. Deze lijst was echter onvolledig. Met name buiten het bekostigd onderwijsbestel varieert het aantal aanbieders sterk. Nieuwe OZA's ontstaan en andere houden op te bestaan. Binnen het bekostigde bestel kunnen OZA's verschillende namen hebben en ze worden naar buiten toe niet altijd apart onderscheiden binnen het aanbod van een (speciale) school. De volledige onderzoekspopulatie is dus niet in beeld en het is om deze redenen niet mogelijk om uitspraken te doen over de volledigheid van de groslijst.

3.3

Afbakening

De door de wet gereguleerde onderwijszorgarrangementen (formele OZA's), zoals residentiële jeugdhulpinstellingen, zijn niet betrokken in dit onderzoek. Hoewel in deze instellingen evengoed successen worden behaald in het weer tot ontwikkeling brengen van jeugdigen, hebben we deze informatie niet verzameld. We hebben ons uitsluitend gericht op de informele OZA's.

Gelet op de omvang van het kwalitatieve onderzoek (twintig OZA's bezoeken) en de onderzoeksvragen, is het onderzoek verkennend en beschrijvend van aard. We beschrijven ervaren succesfactoren, voorwaarden voor deze succesfactoren, handvatten om die te realiseren en ervaren belemmerende factoren. Vanuit deze beschrijving hebben beide inspecties gereflecteerd op aanbevelingen en deze beschreven in dit rapport. De aanbevelingen doen we op basis van overeenkomsten in antwoorden van de verschillende respondentgroepen die wij gesproken hebben en op basis van reflectie van beide inspecties op deze bevindingen. Gezien de relatief kleine omvang van OZA's die wij binnen het huidige onderzoek bezocht hebben, kan niet met zekerheid gezegd worden dat er consensus bestaat over de conclusies en aanbevelingen binnen het hele veld.

3.4

Ontwikkeling instrumenten bezoek OZA's

Aan het begin van het onderzoek is eerst met de projectleden van de IGJ en IvHO (inclusief de tijdelijk toegevoegde experts) gesproken. Tijdens de veldraadpleging in 2020 is besloten welke onderzoeksactiviteiten we wilden uitvoeren ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Al snel werd duidelijk dat we gesprekken

wilden voeren met verschillende respondentgroepen, de praktijk wilden observeren en dat we leerlingdossiers wilden inzien. Naast het spreken van directieleden en uitvoerders (onderwijs- en zorgpersoneel) was er de wens om ook de jeugdigen en ouders zelf te spreken. Dit belang werd vooral benadrukt door de leerkrachten, die als experts zijn toegevoegd aan het onderzoeksteam (de tte'ers).

Naast het voeren van gesprekken, het observeren van de praktijk en het analyseren van leerlingdossiers, was er behoefte aan een schriftelijk verslag van de inspecteur na een bezoek. We wilden de waarnemingen van de inspecteurs kunnen vergelijken met onze toezichtervaringen en bovendien wilden we de waarnemingen vastleggen om ze te kunnen betrekken bij de verdiepende expertanalyse.

Semi-gestructureerde gespreksleidraden

Aan de hand van de onderzoeksvragen zijn de instrumenten ontwikkeld. De bevindingen van het literatuuronderzoek (beschreven in paragraaf 4.1) dienden als input voor de ontwikkeling van de onderzoeksinstrumenten.

Om de vragen over de succesfactoren en belemmerende factoren te structureren en voort te bouwen op wat al bekend is, is er gewerkt met een groslijst van invloedsfactoren (zie bijlage 3). We hebben de meestgenoemde invloedsfactoren in de literatuur (onder andere NJi, 2021; Bakker e.a., 2019; Kessel, 2014; Deen e.a., 2013) als uitgangspunt genomen voor de vragen over succes- en belemmerende factoren. Aan deze lijst van veelgenoemde factoren hebben we ook invloedsfactoren toegevoegd, die we hebben opgehaald uit gesprekken met betrokkenen uit het onderwijsveld. Zo benadrukten de tte'ers dat het belangrijk is dat de regie over de aanpak bij een persoon ligt en dat dit bij voorkeur iemand is die de jeugdige goed kent. Ook vroegtijdige communicatie met ouders over de aanpak noemden zij als een succesfactor.

De groslijst is verdeeld in vier categorieën (zie bijlage 3). De eerste categorie gaat over factoren binnen het OZA zelf, waar medewerkers zelf invloed op hebben. Een voorbeeld hiervan is de gekozen pedagogische aanpak. De tweede categorie gaat ook over invloedsfactoren binnen het OZA, maar dan op het niveau van de organisatie, bijvoorbeeld de bekwaamheid van de medewerkers. De eindverantwoordelijken voor het OZA hebben daar invloed op. De derde categorie gaat over invloedsfactoren in de omgeving van het OZA. Het OZA heeft daar enige invloed op, maar de factoren liggen deels ook buiten het bereik van het OZA. Samenwerking met partners in de omgeving is hiervan een voorbeeld. De vierde categorie gaat over invloedsfactoren buiten het OZA, daar heeft het OZA geen invloed op. Regelgeving is daar een voorbeeld van.

Alle invloedsfactoren hebben we tijdens de bezoeken aan de directeuren en uitvoerders voorgelegd. De factoren waren geprint op losse kaartjes en elk thema had een andere kleur. De respondenten konden tijdens deze werkvorm samen het gesprek over de beïnvloedende factoren aangaan. Uiteindelijk werd hun gevraagd om vijf invloedsfactoren te selecteren die het meest bijdragen aan het succesvol terugstromen van jeugdigen naar een meer reguliere onderwijssetting. We vroegen hun om daarbij onderscheid te maken tussen het uitvoeringsniveau en het organisatieniveau. De inspecteurs hebben de gesprekspartners ook gevraagd om de vijf belangrijkste factoren op uitvoerings- en organisatieniveau te kiezen die het meest belemmerend zijn om terug te stromen naar een meer reguliere setting.

Steeds werd de mogelijkheid gegeven om extra factoren te noemen, los van de meestgenoemde factoren in de literatuur.

3.5

Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek bestond uit verschillende activiteiten die gefaseerd zijn uitgevoerd. De uitkomsten van de verschillende onderzoeksactiviteiten beïnvloedden soms de inrichting van de volgende onderzoeksactiviteit. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, benutten de inspecties de volgende onderzoeksactiviteiten:

Literatuuronderzoek

Aangezien er regelmatig onderzoek wordt gedaan naar kwetsbare jeugdigen, naar effectieve interventies in het onderwijs aan deze groepen en naar de jeugdhulpverlening, zijn we het themaonderzoek gestart bij wat er al was. Dit om inzicht te krijgen in bestaande kennis en theorieën en richting te geven aan ons onderzoek, maar ook om zicht te krijgen op welke OZA's bestaan om thuiszitten te voorkomen of te verhelpen. Denk hierbij aan artikelen van of via de beleidsdepartementen OCW en VWS, artikelen van verschillende onderzoeksbureaus en artikelen van samenwerkingsverbanden, gemeenten of besturen (bijvoorbeeld Grinten e.a., 2018; NJi, 2019; Onderwijszorgarrangementen: inventarisatie van uitdagingen, BMC, 2015).

De bevindingen van het literatuuronderzoek dienden ook als input voor de ontwikkeling van de onderzoeksinstrumenten. Uit de literatuur zijn 34 factoren¹² gehaald die mogelijk bijdragen aan het behalen van successen op individueel of organisatieniveau. Naast de succesfactoren zijn ook belemmerende factoren uit de literatuur gehaald.

Veldraadpleging 2020

Om de bevindingen uit het literatuuronderzoek te toetsen aan de praktijk, hebben we ze voorgelegd aan verschillende mensen die werken in of voor het onderwijs en de jeugdhulpverlening. Ook zijn de vier tijdelijk toegevoegde experts bevroegd. We vroegen deze experts uit het werkveld welke onderwerpen in elk geval onderzocht moesten worden in dit themaonderzoek. De bevindingen uit de veldraadpleging zijn meegenomen in de ontwikkeling van de onderzoeksinstrumenten. Zie bijlage 2 voor een lijst met instanties die geraadpleegd zijn.

In de eerste veldraadpleging werden de bevindingen uit het literatuuronderzoek bevestigd. Een grote belemmering is de gescheiden bekostiging van onderwijs en zorg: samenwerking is cruciaal voor een integraal aanbod terwijl de regelgeving en bekostiging uitgaat van gescheiden werelden. Bovendien kwam uit de veldraadpleging dat maatwerk soms moeilijk te leveren is binnen het bekostigd onderwijsbestel, vanwege het gebrek aan schaalbaarheid: de aanpak is dan zo individueel gericht, dat deze niet geleverd kan worden aan een hele groep leerlingen, terwijl een school wel is ingericht op werken in groepen. Verder was een belangrijke aanbeveling van het werkveld om het perspectief van jeugdigen zelf mee te nemen in het onderzoek.

Interviews over bekostiging

Uit de veldraadpleging en het literatuuronderzoek bleek dat de schotten tussen onderwijs- en zorgbekostiging als problematisch worden ervaren om een integraal

¹² Zie hoofdstuk 4.1 en bijlage 2.

onderwijs-zorgaanbod aan jeugdigen te kunnen doen. De regelgeving en bekostiging zijn ingericht op het bieden van onderwijs enerzijds en het bieden van zorg anderzijds. Dit zijn twee gescheiden werelden. Om te begrijpen waar de knelpunten precies zitten, hebben we tijdens het themaonderzoek activiteiten toegevoegd om in beeld te brengen waarom de gescheiden financiering van onderwijs en zorg een probleem is. We hebben om deze reden semi-gestructureerde interviews afgenomen bij veertien verschillende organisaties over bekostiging. We hebben een-op-eeninterviews gehouden met zorgaanbieders, onderwijsbestuurders, gemeenten, samenwerkingsverbanden en belangenorganisaties, zoals Ouders in Onderwijs. Zie bijlage 2 voor een lijst met instanties die zijn geraadpleegd.

De geïnterviewden zijn in twee rondes geselecteerd. Allereerst zijn de mensen uit de veldraadplegingen nogmaals gecontacteerd. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de zogeheten sneeuwbalsteekproef. Aan de reeds bekende gesprekspartners is gevraagd welke organisatie of contactpersoon we zouden moeten bevragen over de bekostiging. Deze organisaties zijn benaderd met de vraag of zij mee wilden werken aan een interview over de bekostiging van OZA's. Hierin zijn beredeneerde keuzes gemaakt. Zo is er gesproken met een samenwerkingsverband met een negatieve vereveningsopdracht en met een samenwerkingsverband met een positieve verevening.

In de interviews stonden de volgende vragen centraal:

- Hoe zien de huidige financieringsvormen van OZA's eruit?
- Welke knelpunten worden ervaren in de financiering van OZA's?
- Welke gevolgen hebben deze knelpunten?
- Onder welke (financiële) voorwaarden kunnen initiatieven buiten het bekostigd onderwijsbestel een plek krijgen binnen het bekostigd onderwijsbestel?

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt. De verschillende knelpunten, ervaringen en oplossingsrichtingen zijn geanalyseerd en de conclusies hiervan zijn gebundeld in een aparte rapportage voor intern gebruik. De bevindingen uit de interviews over bekostiging zijn de lezen in paragraaf 4.3. De interviews werden afgenomen in dezelfde periode als de bezoeken aan onderwijszorgarrangementen.

Pilot bezoeken OZA's

Om de ontwikkelde onderzoeksinstrumenten te testen zijn vier pilotbezoeken uitgevoerd bij OZA's: drie binnen het bekostigd onderwijs en een daarbuiten. Het doel van de pilot was om de bruikbaarheid en de kwaliteit van de instrumenten te testen. Tijdens de pilot is onder andere gekeken of de instrumenten in de beschikbare tijd afgenomen konden worden, of de werkvorm met de kaartjes in de praktijk werkte, maar bijvoorbeeld ook of de vragen die we stelden passend waren in relatie tot de onderzoeksvragen. Zo wilden we niet te ingewikkelde vragen stellen aan jeugdigen, maar wel de gewenste informatie ophalen.

Op grond van deze pilotbezoeken zijn de onderzoeksinstrumenten bijgesteld. Vanwege de beschikbare tijd tijdens een bezoek zijn enkele vragen uit de interviews geschrapt. Ook zijn enkele vragen geherformuleerd. De werkvorm leende zich er goed voor om het gesprek op gang te brengen en de respondenten te laten nadenken over wat werkt en wat niet werkt.

Bezoeken OZA's (binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel)

Voorafgaand aan de bezoeken zijn de uitvoerend inspecteurs van de IGJ en IvhO en tte'ers geschoold in het gebruik van de onderzoeksinstrumenten. Ook is er tijdens deze scholing aandacht besteed aan de achtergrond van het onderzoek, de werkwijze tijdens het onderzoek en de wijze van notulering.

In november 2020 en januari 2021 zijn twintig onderwijszorgarrangementen bezocht. De bezoeken werden steeds uitgevoerd door een inspecteur van de IGJ en een onderwijsinspecteur. Een van de inspecteurs leidde het bezoek, de ander notuleerde en stelde vragen waar nodig. Bij twaalf bezoeken sloot een tijdelijk toegevoegd expert aan.

Vanwege de coronamaatregelen heeft een deel van de bezoeken via een digitale verbinding plaatsgevonden. We hebben geen bezoeken hoeven uitstellen vanwege de lockdown in januari en februari 2021, omdat onderwijs aan kwetsbare jongeren wel gegeven werd. In paragraaf 2.6 vermelden we de invloed van de coronamaatregelen op het onderzoek.

Tijdens de bezoeken hebben we aan de hand van semi-gestructureerde gespreksleidraden interviews afgenomen met de volgende respondentgroepen: directeuren en dagelijkse leiding, uitvoerders, ouders en jongeren. Zie de bijlagen 3, 4, 5 en 6 voor deze gespreksleidraden. Van deze gesprekken zijn door de uitvoerende inspecteurs en tte'ers samenvattende verslagen gemaakt. Deze dienden als input voor de analyse. Het verslag van het gesprek met de directeur en dagelijkse leiding werd voor hoor en wederhoor na het bezoek gedeeld met de directeur. Waar nodig werd het verslag aangepast.

Verder hebben we de praktijk geobserveerd en dossiers van jongeren ingezien. Tijdens bezoeken die vanwege de coronamaatregelen digitaal plaatsvonden, konden geen observaties worden gedaan of dossiers worden ingezien. De verzamelde gegevens uit deze onderzoeksactiviteiten waren daardoor beperkt en zijn om die reden niet meegenomen in de analyse.

Ook hebben we inspecteurs gevraagd om na het bezoek een kort verslag te maken. Alle inspecteurs gebruikten hiervoor hetzelfde format en tijdens de scholing zijn er afspraken gemaakt over het invullen van dit format. Per onderzoeksactiviteit hebben de inspecteurs genoteerd wat goed gaat bij dit OZA en wat beter moet. Ook konden zij eventuele opvallende zaken noteren. Dit verslag diende onder andere als input voor de verdiepende expertanalyse.

Verdiepende expertanalyse

Na afronding van alle bezoeken en voorafgaand aan de data-analyse, hebben we een verdiepende expertanalyse georganiseerd met alle uitvoerend inspecteurs en tte'ers. Dit moment — na afronding van de bezoeken, maar voor de data-analyse — is bewust gekozen. Enerzijds om na afronding van de bezoeken dieper te kunnen ingaan op bevindingen van de individuele OZA's en overeenkomsten in bevindingen te vinden, anderzijds om beïnvloeding door de data-analyse te voorkomen. We hebben aan de experts gevraagd welke overeenkomsten zij konden aanwijzen tussen OZA's, en of zij OZA's hadden bezocht die een goed voorbeeld waren van het bereiken van een succesvolle uitstroom. De uitkomsten van de verdiepende expertanalyse zijn samengevoegd met de uitkomsten van de analyse.

Veldraadpleging 2021

De bevindingen uit de bezoeken hebben we op hoofdlijnen voorgelegd aan verschillende mensen die werken in of voor het onderwijs en de jeugdhulpverlening. Ook zijn de vier tijdelijk toegevoegde experts bevraagd. Tijdens de veldraadpleging vroegen we welke bevindingen herkenbaar of juist verrassend waren. Ook vroegen we welke aanbevelingen we op grond van de bevindingen zeker moesten doen in het rapport. Zie bijlage 2 voor een lijst met instanties die geraadpleegd zijn.

In het gesprek bleek dat de genoemde succesfactor voor het organiseren van een integrale bekostiging aanbevelenswaardig was: sommige van de OZA's hadden de belemmering van de gescheiden bekostigingsstromen weten op te lossen door afspraken te maken met school- en zorgbesturen en met gemeenten. De ervaren belemmeringen op de OZA's werden herkend tijdens de veldraadpleging, maar er werd ook gezegd dat deze niet per se algemeen geldend waren vanwege verschillen in context en populatie per OZA.

3.6 Analyse

Voor de data-analyse is gebruikgemaakt van de interviewverslagen met directieleden, uitvoerders, ouders en leerlingen. Daarnaast zijn de interviewverslagen over de bekostiging geanalyseerd. Voor het schrijven van het rapport is daarnaast gebruikgemaakt van de informatie uit het literatuuronderzoek en de verdiepende expertanalyse.

Vier inspecteurs van de IGJ, vier inspecteurs van de IvhO en een onderzoeker van de IvhO waren betrokken bij de analyse. In duo's, bestaande uit een onderwijsinspecteur en een inspecteur van de IGJ, codeerden de inspecteurs de relevante fragmenten uit de interviewverslagen. Daarna zijn de codes in centrale categorieën geïntegreerd en zijn er verbanden gelegd tussen deze categorieën.

3.7 Aanpassingen vanwege corona

Vanwege de coronamaatregelen hebben we de bezoeken niet kunnen afleggen zoals aanvankelijk gepland. De bezoeken aan OZA's vonden plaats in november 2020 en januari 2021. Per bezoek moesten we afwegen of het fysiek kon plaatsvinden of digitaal moest worden uitgevoerd. Deze afweging werd gemaakt in overleg met het OZA. Soms waren beschikbare ruimtes te klein om met meerdere mensen bij elkaar te komen, soms was er gelegenheid om gesprekken en observaties buiten uit te voeren.

De bezoeken die we niet fysiek konden afleggen vonden plaats via online gesprekken. Bij deze digitale bezoeken hebben we geen observaties kunnen doen en, in enkele gevallen, geen ouders of jeugdigen kunnen spreken.

Beide veldraadplegingen en de verdiepende expertanalyse vonden digitaal plaats. Bij de veldraadplegingen hadden de deelnemers tijdens het gesprek de gelegenheid om ook schriftelijk te reageren, via een webapplicatie. De schriftelijke bijdragen zijn betrokken bij de interpretatie van de onderzoeksgegevens.

4 De theorie: bevindingen uit literatuuronderzoek en interviews

4.1 Bevindingen uit literatuuronderzoek

Uit het literatuuronderzoek bleek dat tamelijk goed bekend is welke factoren van invloed zijn op het succes van individuele gevallen. Zo wordt in meerdere onderzoeken genoemd dat een goede samenwerking tussen de betrokken organisaties van belang is voor het succes van jeugdigen in een OZA. De samenwerking gaat goed als mensen elkaar op persoonlijk niveau weten te vinden en dezelfde drijfveren hebben. Als dat niet zo is blijkt het moeilijk om het belang van de leerling voorop te stellen en een constructieve samenwerking aan te gaan (Met Andere Ogen, 2018; Van der Grinten e.a., 2018; Fafieanie e.a., 2019).

Verder wordt in meerdere onderzoeken geconstateerd dat het hele netwerk om de jeugdige heen moet worden betrokken bij de aanpak om hem of haar terug te leiden naar onderwijs (GGZ Nederland e.a., 2012; NJi, 2019).

In inventarisaties van goede samenwerkingen tussen onderwijs en zorg wordt geconstateerd dat het onderwijzorgarrangement gericht moet zijn op maatwerk voor die ene leerling (Peeters e.a. 2018; Van der Grinten e.a., 2018). Daarnaast komt in meerdere onderzoeken het belang van bekostiging naar voren. Als de financiering van het OZA goed is geregeld, draagt dat bij aan succes. Daarbij rapporteren verschillende onderzoeken dat het belemmerend werkt als de financiering niet goed is geregeld (Van Klaveren, . 2015).

Het Kohnstamm Instituut heeft in 2020 onderzocht hoe de samenwerking in Amsterdam werd ervaren door scholen en jeugdhulpinstellingen. Een belangrijke conclusie was dat de samenwerking tussen onderwijs, hulpverleners en ouders sneller, eenvoudiger en doelgerichter was dankzij een fte-bekostiging van hulpverlening binnen de school (Van Binsbergen e.a., 2020). Uit onderzoek blijkt ook dat tussen gemeenten onderling geen significante verschillen zijn in de mate van succes die ze behalen met hun OZA's. Groot of klein, stad of platteland, dat maakt niet uit voor het slagen van een OZA (Van der Grinten e.a., 2018).

4.2 Bevindingen uit de interviews over bekostiging

Om het veelgenoemde knelpunt van de gescheiden onderwijs- en zorgbekostiging verder te verkennen, hebben we hiernaar gevraagd in interviews met veertien verschillende organisaties. We noemen hen in deze uiteenzetting onze gesprekspartners. De vragen die we hun hebben voorgelegd zijn de in paragraaf 2.4 genoemde onderzoeksvragen over de huidige financieringsvormen, de ervaren knelpunten en de gevolgen hiervan.

De gesprekspartners kwamen uit verschillende organisaties zoals belangenbehartigers, sectorraden, gemeenten, zorginstellingen, leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden. In de eerdergenoemde veldraadpleging werden duidelijke knelpunten in de bekostiging van onderwijzorgarrangementen aangekaart. Een inventarisatie hiervan vormde het startpunt van de verdiepende interviews met onze gesprekspartners. De

verschillende knelpunten, ervaringen en oplossingsrichtingen zijn geanalyseerd en gebundeld. De opgehaalde beelden, knelpunten en oplossingen zijn geen uitspraken van individuele gesprekspartners, maar een verzameling van de gevoerde gesprekken.

Financieringsstromen in de praktijk

Combinatie van financiering vanuit onderwijs en zorg

De gesprekspartners vertelden dat er in de praktijk vaak sprake is van een combinatie van onderwijsgelden en jeugdwetgelden. Vaak worden voor de betreffende leerlingen toelaatbaarheidsverklaringen en jeugdhulpbeschikkingen afgegeven. Met geld voor ondersteuning en begeleiding vanuit de Jeugdwet worden zorgpartners, zoals aanbieders van jeugdhulpverlening, betaald. Deze bekostigingssystematiek kan gemakkelijk leiden tot een samenwerking die niet soepel verloopt (zie ook Bakker e.a., 2019). Zo zeiden scholen met een OZA dat ze graag maximaal een à twee verschillende zorgpartners in de school willen ontvangen. Want het is voor de school gemakkelijker om afspraken te maken met minder partners dan met meer. Voor zorg- en jeugdhulppartijen is het ook prettig om voor meerdere jeugdigen op hetzelfde OZA ingezet te worden. Zo kunnen zaken als reistijd en overhead over meerdere cliënten verdeeld worden en daarmee kan de effectieve hulptijd per jeugdige toenemen.

Bovendien gaven scholen aan het prettig te vinden wanneer er zo min mogelijk verschillende hulpverleners in de school komen. Leerlingen leren hen zo gemakkelijker kennen en wennen eerder aan hen. Aangezien de meeste speciale scholen een regiofunctie hebben, hebben zij met veel verschillende gemeenten en verschillende samenwerkingsverbanden te maken. Iedere gemeente heeft een eigen zorgbeleid en contracten met instellingen voor jeugdhulpverlening. Hierdoor kunnen scholen te maken krijgen met een veelvoud van jeugdhulpverleners, die op hun beurt weer te maken krijgen met een veelvoud van gemeenten, met elk hun eigen eisen.

Meestal reactief

Op dit moment wordt financiering volgens onze gesprekspartners reactief geregeld: op aanvraag van ouders, zorginstellingen of scholen. Zij beginnen met het uitwerken van een onderwijs-zorgaanbod op basis van een vraag vanuit de doelgroep. Na overleg van de initiatiefnemers met de gemeente en het samenwerkingsverband doen deze laatste twee uitspraak over wel of geen financiële toezegging. Het komt volgens onze gesprekspartners niet vaak voor dat gemeenten of samenwerkingsverbanden zelf initiatief nemen om een aanbod te ontwikkelen voor een bepaalde doelgroep. Terwijl zo'n eigen initiatief een bijdrage zou kunnen leveren in het voorkomen van uitval uit het bekostigd onderwijs en het vergroten van de effecten van hulpverlening.

Zowel collectief als individueel

Voor individuele leerlingen worden vaak individuele onderwijszorgarrangementen aangeboden in de vorm van extra begeleiding op school. Een leerling heeft dan een afgesproken aantal uren hulp en de school is de standplaats waar deze hulp gegeven wordt. Er zijn scholen en zorginstellingen die de budgetten voor meerdere leerlingen clusteren en een collectief arrangement aanbieden. Deze financiering wordt geboden wanneer meerdere kinderen baat hebben bij dezelfde vorm van ondersteuning. Dit gebeurt veelal in het speciaal (basis)onderwijs omdat dergelijke arrangementen een grote omvang moeten hebben om rendabel te zijn. Voorbeelden zijn 'OZA-klassen',

hulp-op-maat-groepen, ingroeiklassen, hoogbegaafdheidsgroepen en, soms, buitenschoolse opvanglocaties om terug te stromen. Volgens de gesprekspartners zouden deze arrangementen nog meer opgezet kunnen worden op reguliere basisscholen. Dit kan ook bovenscholss wanneer de scholen kleine groepjes leerlingen met dezelfde behoeften hebben.

OZA's buiten het bekostigd onderwijs zijn feitelijk zorgaanbieders die ook onderwijs geven aan de jeugdigen die zij begeleiden. De OZA's die wij bezochten hadden meestal een bevoegde leraar aangetrokken om het onderwijs te geven.

Budget ontoereikend voor sommige doelgroepen

De financieringsmogelijkheden zijn, volgens de geïnterviewden, voor de ene doelgroep wel en voor de andere doelgroep niet toereikend of wenselijk. De meeste gesprekspartners gaven aan dat het bekostigingsstelsel op papier klopt en daarmee zou het voor alle leerlingen moeten werken. Helaas verloopt de praktijk anders. Dat beschrijven we hieronder.

Doelgroepen waarvoor de mogelijkheden toereikend zijn

De financieringsmogelijkheden werken goed voor leerlingen met een heldere, vastgestelde medische aandoening. Het is gemakkelijk om zorg in te kopen voor die leerlingen bij wie heel duidelijk is dat er zorg nodig is en welke zorg dan. Ook over de voortgang hiervan zijn volgens onze gesprekspartners weinig zorgen. Dit zijn meestal de leerlingen die vooral fysieke beperkingen ervaren, maar op cognitief geen beperkingen hebben.

Cluster 1 en 2 worden niet via de samenwerkingsverbanden, maar direct via de Rijksoverheid gefinancierd. Volgens onze gesprekspartners is de financiering in principe toereikend voor leerlingen met een auditieve of visuele beperking. Wanneer er echter sprake is van extra zorgbehoeften (ook voor het kunnen volgen van onderwijs) kan er bijvoorbeeld gevraagd worden om een bijdrage van het pgb-budget uit de Wet langdurige zorg (Wlz).

Voor leerlingen in de cluster 3-doelgroep is volgens onze gesprekspartners best veel mogelijk. Er zijn groepen jeugdigen voor wie een combinatie van onderwijs met medische zorg geregeld is vanuit de Wlz of de Zorgverzekeringswet en er zijn leerlingen die extra ondersteuning krijgen vanuit de Jeugdwet.

Doelgroepen waarvoor de mogelijkheden ontoereikend zijn

Er zijn groepen leerlingen die thuiszitten of die op school niet in hun ondersteunings-en/of zorgbehoefte worden voorzien. Hoewel de oorzaak divers is, zien we dat bepaalde doelgroepen vaker thuiszitten. Hieronder benoemen we de doelgroepen die nu vaak buiten de boot vallen.

In cluster 4 ontstaan steeds meer vormen van onderwijszorgarrangementen. De grens tussen wat onderwijs en zorg is, is daarbij voortdurend onderwerp van gesprek. Dit is ook beschreven in een onderzoek van de regiogemeenten Rijnmond (Van Aarsen e.a., 2017). Als jeugdigen te maken hebben met een kwetsbare thuissituatie en op school gedragsproblemen vertonen, is hulp vanuit de Jeugdwet zeer gewenst. Volgens de geïnterviewden is het vaak een punt van discussie tussen scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgaanbieders wat het onderwijs moet bieden voor deze leerlingen vanuit onderwijsgeld, en wat aangevuld moet worden vanuit Jeugdhulpgeld. Deze discussie speelt bijvoorbeeld op bij

hoogbegaafde leerlingen met een gedragsstoornis, kinderen met internaliserende problematiek en angsten en leerlingen met een kwetsbare thuissituatie die doorwerkt op school.

Voor leerlingen in het autismespectrum is er volgens onze gesprekspartners vaak onenigheid tussen scholen, ouders en samenwerkingsverbanden over de keuze tussen de beste plek of een beschikbare plek. Er zijn leerlingen die beter in hun behoeften kunnen worden voorzien op een plek verder weg. Dit kan problemen opleveren met betrekking tot de bekostiging van het leerlingenvervoer of de bekostiging van de hulpverlening, zoals wanneer de best passende onderwijsplek in een andere gemeente ligt en niet vanuit de eigen gemeente bekostigd wordt.

'Kloofkinderen' is een term die een gesprekspartner gebruikt voor kinderen die bij een IQ-test verbaal¹³ hoger scoren dan per formaal en daardoor vaak overschat worden. Zeker in de puberleeftijd is het verschil tussen de sociaal-emotionele mogelijkheden en de ontwikkelleeftijd bij deze kinderen groot. Dit wordt vaak laat gesignaleerd doordat de verschillen in het basisonderwijs nog kleiner zijn en de leerlingen daar meer geborgen zijn in een betrokken omgeving. Wanneer deze leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs tegen problemen aanlopen, kan dit worden geïnterpreteerd als een gedragsprobleem, terwijl het gedrag een symptoom is van onderliggende problematiek die aangepakt zou moeten worden. Om niet enkel aan symptoombestrijding te doen, zou voor deze jeugdigen aanvullende deskundigheid vanuit de zorg betrokken moeten worden.

Voor leerlingen die om psychische redenen of vanwege internaliserende problematiek zorg nodig hebben, is het volgens enkele gesprekspartners lastig om dit binnen de school te regelen, zeker wanneer er veel kinderen met externaliserende problematiek op school zitten. Voor leerlingen met psychische ondersteuningsbehoeften is het vaak moeilijker te duiden welke hulp precies nodig is en de inzet ervan is afhankelijk van de beschikbaarheid van professionals. Voor deze leerlingen is het belangrijk, zo zeiden enkele gesprekspartners, dat op hun eigen school expertise en specialistische ondersteuning geboden wordt.

Voor hoogbegaafde leerlingen is er volgens veel van onze gesprekspartners nog niet altijd sprake van inclusief onderwijs. De ondersteuning voor deze groep is niet altijd binnen de klas te vinden, en soms ook niet binnen school. Leerlingen gaan hierdoor nog vaak (gedeeltelijk) naar particulier onderwijs voor extra uitdaging en ondersteuning. Sinds 2019 is er subsidie beschikbaar voor samenwerkingsverbanden om tegemoet te komen aan de ondersteuningsbehoeften van begaafde leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs¹⁴. Deze regeling zou ervoor moeten zorgen dat ouders niet meer hoeven te kiezen voor aanvullend onderwijs buiten het bekostigd bestel.

Gevolgen van de knelpunten in financiering

De huidige financieringsmogelijkheden zijn niet zwart-wit. Er is sprake van een grijs gebied waar keuzes worden gemaakt door overleg. Ouders die goed in staat zijn om voor het belang van hun kind op te komen, met een 'nee' geen genoegen nemen en

¹³ Verbaal IQ gaat over taalgevoel en redeneren, per formaal IQ gaat over praktisch inzicht, plannen en problemen oplossen.

¹⁴ Regeling subsidie begaafde leerlingen ([wetten.nl - Regeling - Regeling subsidie begaafde leerlingen po en vo - BWBR0041640](https://wetten.nl/Regeling-Regeling%20subsidie%20begaafde%20leerlingen%20po%20en%20vo-BWBR0041640) (overheid.nl))

dit op een constructieve manier bespreekbaar maken, bereiken volgens de gesprekspartners vaak dat er een combinatie van onderwijs en zorg gevonden wordt die passend is voor hun kind. De dialoog tussen ouders, school en zorgaanbieder is echter niet altijd constructief of voldoende gericht op de integrale ontwikkeling van de jeugdige. Ouders willen een volgend trauma voor hun kind vermijden en kunnen vanwege die angst kiezen voor een plek waar hun kind zo min mogelijk uitgedaagd wordt.

Daarnaast verschilt het volgens onze gesprekspartners per gemeente en samenwerkingsverband hoe transparant en toegankelijk er gecommuniceerd wordt over de mogelijkheden en rechten voor kinderen. Soms is er in een regio geen passend aanbod voor enkele specifieke gevallen. Deze observatie van de gesprekspartners is ook gedaan door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in de beschrijving van regionale verschillen in de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten (NJI, 2019).

Voor veel doelgroepen geldt dat de financiering van een arrangement voor een, vooraf bepaalde, tijd wordt afgesproken. Het is na deze periode niet altijd zeker of de financiering (volledig) gecontinueerd wordt en voor welke termijn. Er is niet altijd sprake van een afbouwperiode of nazorg, terwijl het voor veel jeugdigen essentieel kan zijn om nog enige jeugdhulp te krijgen tijdens of na het (volledig) teruggaan naar school. Dit vergroot hun kans op succes. Volgens onze gesprekspartners worden dit soort overgangstrajecten meestal niet bekostigd. De ambulante begeleiding die cluster 1- en 2-instellingen bieden vormt hierop een uitzondering. Deze instellingen hebben een wettelijke opdracht om leerlingen, indien nodig, ambulant te begeleiden nadat ze zijn uitgestroomd naar een reguliere school. Deze begeleiding behelst vaak het coachen van leraren op de reguliere school.

Ouders en leerlingen ondervinden de gevolgen van deze knelpunten. Voor ouders betekenen de huidige financieringsmogelijkheden en de verschillen per samenwerkingsverband en per gemeente dat ze soms verhuizen, zodat hun kind wel een passend onderwijszorgarrangement kan genieten. Het komt voor dat een leerling bij het ene samenwerkingsverband een hogere toelaatbaarheidsverklaring krijgt dan bij het andere. Ook komt het voor dat de ene gemeente een specifieke zorgaanbieder wel bekostigt en een andere niet. Soms is er los van de bekostiging op de ene plek meer aanbod dan op de andere plek (zie ook NJI, 2019). Soms vinden ouders het aanbod op de ene plek passender dan op de andere, maar wordt het leerlingenvervoer alleen naar de dichtstbijzijnde plek vergoed.

5 De theorie getoetst aan de praktijk: bevindingen uit bezoeken aan OZA's

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen. We beantwoorden deze vragen door gebruik te maken van de bevindingen uit de verschillende onderzoeksactiviteiten. De belangrijkste informatiebron voor de beantwoording van de deelvragen is het bezoek aan de OZA's. De andere informatiebronnen zijn de verdiepende expertanalyse met inspecteurs en de tweede veldraadpleging.

Bij elke deelvraag staat vermeld welke gesprekken we tijdens de bezoeken als informatiebron hebben gebruikt voor de beantwoording.

5.1 Welke factoren dragen eraan bij dat OZA's succesvol zijn in het (weer) werken aan onderwijsdoelen?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden hebben we vragen gesteld aan directies van OZA's, aan uitvoerders in OZA's en aan ouders en jeugdigen die in een OZA zitten. Bij de beantwoording van de vraag maken we, waar relevant, onderscheid tussen de antwoorden van betrokkenen bij OZA's binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel.

Tijdens de bezoeken hebben we aan directies en uitvoerders factoren voorgelegd die uit het literatuuronderzoek en uit de praktijk van het inspectietoezicht als positieve invloed naar voren kwamen. De gesprekspartners werden uitgenodigd om uit deze factoren de belangrijkste te selecteren, maar ook om andere factoren te noemen die juist voor hun OZA bepalend waren voor de ingroei van jeugdigen in het onderwijs. De succesfactoren die het sterkst naar voren kwamen in het onderzoek bespreken we hieronder.

Aan de jeugdigen hebben we tijdens de OZA-bezoeken gevraagd wat ze vonden van het onderwijs, de hulp en begeleiding en of ze vonden dat het OZA voor hen een passende plek was.

We hebben ook de expertise van de onderwijsinspecteurs en de inspecteurs van de IGJ benut. In een verdiepende expertanalyse met de inspecteurs, die de OZA's hebben bezocht, hebben we vastgesteld wat de meestvoorkomende succesfactoren waren die zij waarnamen. Met deze bevindingen hebben we de analyse van de gespreksverslagen aangevuld.

Expertise van medewerkers: pedagogische aanpak is van groot belang

OZA's meten zelf het succes van hun interventies vaak af aan de mate waarin het zelfvertrouwen van jeugdigen toeneemt en aan het plezier waarmee ze naar het OZA komen. Ze zien dat, naarmate het zelfvertrouwen en de motivatie toeneemt, de effectieve onderwijstijd en begeleidingstijd ook toeneemt. Dit succes is volgens de geïnterviewden te danken aan de beredeneerde pedagogische aanpak van het OZA.

De jeugdigen en de medewerkers die we spraken, noemden expliciet dat luisteren naar de behoeften van de jeugdige een belangrijke succesfactor is. De medewerkers benaderen jeugdigen altijd positief en zij voelen zich daardoor serieus genomen.

Een van de jongeren vertelt bondig wat veel andere jeugdigen ook noemen: "Hier mag je jezelf zijn. Je mag een slechte dag hebben. En als je een goede dag hebt, wordt die maximaal benut."

De pedagogische aanpak en de daarvoor benodigde expertise van de medewerkers in de OZA's werd vaak genoemd door alle betrokkenen. Vrijwel alle directeuren noemden het belang van de expertise van de medewerkers. Ook de ouders vermeldden steeds dat dit een cruciale factor was om hun kind weer met plezier naar school te laten gaan. Jeugdigen zelf beamen dat ook.

Een jongere verwoordt het treffend: "Je mag hier jezelf zijn en je hebt de vrijheid om jezelf te zijn. De coaches zetten wel bewuste stappen in wat ze aan een leerling aanbieden: bewust rust nemen kan ook bijdragen aan je ontwikkeling."

De bedoelde expertise kent naast de pedagogische aanpak nog een component. De respondenten noemden kennis van de specifieke problematiek van de jeugdigen, bijvoorbeeld van hoogbegaafdheid, als belangrijke factor. De doelgroep van de bezochte OZA's bestaat vaak uit jeugdigen met multi-problematiek. Bijvoorbeeld: autisme in combinatie met aanvullende problematiek (zoals automutilatie). Dit vraagt om heel specifieke deskundigheid van hulpverleners en van de omgevingsfactoren, zoals de groepsamenstelling en de fysieke omgeving.

Expertise van medewerkers: maatwerk

Een andere component van de expertise, die ook door de verschillende groepen werd onderstreept, is de kennis over de aanpak die door het OZA gebruikt wordt. Kennis van de aanpak en vaardig zijn in het gebruik ervan is onontbeerlijk. En die aanpak kenmerkt zich in alle gevallen door het leveren van integraal maatwerk op individueel niveau én binnen een groepssetting.

De directeuren en uitvoerders zelf verduidelijkten dit maatwerk door te noemen dat het vooral belangrijk is eerst contact te maken met de jeugdigen. Pas als de uitvoerders een relatie opgebouwd hebben met de jeugdigen, zijn zij in staat om echt maatwerk te leveren. De jeugdige moet zich vrij voelen om uit te spreken waarin hij zich belemmerd voelt en wat hem motiveert op het OZA. De jeugdigen noemden zelf allemaal het maatwerk (in onderwijs en zorg) als aspect dat bijdraagt aan succes, evenals het contact met de begeleiders.

Bij de meeste OZA's buiten het bekostigd onderwijs viel op dat veel verschillende deskundigen, met elk hun eigen expertise, aan het OZA verbonden zijn. Vaak als freelancer, soms als vrijwilliger. Deze ruime keus aan beschikbare deskundigheid vergemakkelijkt het multidisciplinair werken en versterkt zo de ontwikkelingsmogelijkheden en de integrale aanpak voor de jeugdigen. En dat werd door de OZA's buiten het bestel genoemd als sterk punt.

Een directeur van een OZA buiten het onderwijsbestel vertelt: "Multidisciplinair werken is onze kracht. Ik zoek altijd naar mensen die iets kunnen wat ik niet kan. Daardoor hebben we vijftig mensen met hun eigen expertise en ervaring aan ons gebonden. En dat maakt dat we al onze leerlingen een begeleidingsaanbod op maat kunnen doen."

De bevindingen van de inspecteurs en van de jeugdigen lagen dicht bij elkaar: de jeugdige staat centraal in de OZA's. Er wordt integraal maatwerk geleverd voor elke jeugdige. De inspecteurs viel het daarbij op dat het de OZA's vaak lukt om samenwerking tussen professionals en organisaties zo te organiseren dat deze maximaal bijdraagt aan het maatwerk voor elke jeugdige. De OZA's kunnen verschillende disciplines snel invoeren om maatwerk te leveren. En deze betrokken professionals hebben gezamenlijke drijfveren vanuit onderwijs en zorg om een passend, integraal, aanbod te doen aan elke jeugdige. Het geregeld dat daar ook bij hoort, bijvoorbeeld van beschikkingen en het uitwisselen van dossiers, komt dan later wel. Enerzijds viel op dat snel starten heel belangrijk is om te zorgen dat een jeugdige niet verder in de knel komt, anderzijds is het na die start belangrijk om de tijd te nemen als dat nodig is. Sommige jeugdigen hebben langer nodig om te landen in de nieuwe omgeving van het OZA voor zij gericht kunnen werken aan onderwijsdoelen. Dat is een voorbeeld van het integraal maatwerk dat de OZA's bewust inzetten.

Niet-schoolse omgeving

Met name buiten het bekostigd onderwijsbestel is de fysieke omgeving van de OZA's onlosmakelijk verbonden met de pedagogische aanpak. De binnen- en buitenruimte en bijvoorbeeld de aanwezigheid van dieren, zijn onderdelen die bewust worden ingezet om te zorgen voor een goed pedagogisch klimaat.

Verder zeiden veel jeugdigen die we spraken bij de aanbieders buiten het bekostigd onderwijs, het OZA niet te zien als school. De omgeving ziet er anders uit dan een school, bijvoorbeeld omdat het een locatie is met veel buitenruimte en dieren, of juist omdat het een industrieel pand met ateliers betreft. De werkwijze is ook niet de standaardwerkwijze van een school. Dit helpt de jeugdigen naar eigen zeggen om zich weer zichzelf te voelen.

Een kind van negen jaar op een OZA binnen een bekostigde school vertelde dat hij het spelen op het OZA het leukste vond. Hij ervoer dit als spelen, maar de speelmomenten waren zo ingericht dat actief geoefend werd met sociale vaardigheden: alleen spelen, met een ander kind spelen en in een groepje spelen.

Een jongere vertelt: *"Het lijkt hier niet op school. We hebben bijvoorbeeld geen digiborden en wel zitzakken. Daardoor voel ik me ontspannen en kan ik beter leren."*

Nazorg

Ten slotte is het opvallend dat OZA's buiten het bekostigd onderwijs, meer dan bij bekostigde initiatieven, zeiden te zorgen voor nazorg als een leerling is teruggestroomd naar een reguliere onderwijssetting. Zij lieten weten dat de nazorg op de onderwijsplek een succesfactor is en belangrijk is voor een duurzaam verblijf op de vervolgplek. OZA's binnen het bekostigd onderwijs erkenden dit overigens ook, maar daar lieten de professionals weten over het algemeen geen tijd te hebben voor nazorg. We weten uit het cluster 2-onderwijs dat nazorg, in de vorm van ambulante begeleiding, altijd wordt geleverd als leerlingen vanuit een cluster 2-school naar een reguliere school gaan. Mogelijk kan de rest van het onderwijs zijn voordeel doen met de ruime ervaring van cluster 2 bij het begeleiden van uitstroomtrajecten.

Samenwerking en regie: één kind, één plan

In het verlengde van de expertise van medewerkers ligt de kwaliteit van de samenwerking tussen onderwijs en zorg, die volgens de directeuren en uitvoerders bepalend is voor het succes. Bij de OZA's waar onderwijs en zorg eigenlijk voor de jeugdigen en hun ouders niet meer te onderscheiden zijn, leidt die samenwerking tot een volledig geïntegreerde aanpak. Dan is er sprake van 'één kind, één plan'. De fysieke nabijheid van de onderwijs- en de zorgprofessional, bijvoorbeeld als ze bij elkaar in een gebouw zitten, kan hierbij ondersteunend zijn.

De teamleiders van een OZA (een teamleider in dienst bij de school en een teamleider in dienst bij de jeugdhulpverlener) vertellen: *"De samenwerking tussen onderwijs en zorg gaat heel goed. Dat komt omdat we een gezamenlijke visie hebben, een gezamenlijke integrale aanpak, en omdat we samen verantwoordelijk zijn. Daarbij vertrouwen we elkaar. Dat is zo op MT-niveau (we spreken elkaars werknemers aan, en dat wordt geaccepteerd) en in de klas. Er is sprake van gelijkwaardigheid."*

Directeuren en uitvoerders noemden de samenwerking met ouders ook als succesfactor. Ouders die we spraken zijn wisselend tevreden over de manier waarop zij betrokken worden bij het aanbod dat hun kind krijgt bij het OZA. Sommigen zijn heel blij dat hun kind eindelijk weer goed in zijn vel zit, anderen vinden dat het OZA niet altijd goed communiceert over hoe het met hun kind gaat. Ouders hebben soms grote zorgen over hun kind vanwege diens turbulente schoolloopbaan tot dan toe. Zij hebben dan veel behoefte aan informatie over hoe het met hun kind gaat op het OZA. Combinaties van beide ervaringen bij één ouder komen ook voor.

Tijdig ingrijpen

In de antwoorden van de respondentgroepen is een andere overeenkomst het belang van snel interveniëren. Als een jeugdige die dreigt vast te lopen snel kan starten bij het OZA, komt dat het succes van de OZA als interventie ten goede. Bureaucratische aanmeldprocedures belemmeren daarbij. Daar komen we op terug in paragraaf 5.1.

Als een jeugdige gestart is bij een OZA, met name de directeuren en de uitvoerders weten dat het belangrijk is om flexibel te zijn in de aanpak die gehanteerd wordt. Sommige OZA's werken met een fasenmodel waarin zij de ontwikkeling van jeugdigen volgen en stimuleren. Het is van belang om niet koste wat het kost vast te houden aan geplande interventieperiodes, maar ook in het ontwikkeltempo maatwerk te blijven leveren.

Toch zien we dat OZA's die de maximale verblijfsduur plannen, er meestal in slagen om leerlingen uiterlijk na die maximale duur te laten doorstromen naar een reguliere onderwijssetting. Er is bij deze constatering geen verschil tussen OZA's binnen en buiten het bekostigd onderwijs. Wel zien we dat buiten het onderwijsbestel minder vaak vooraf een maximale verblijfsduur wordt gesteld. De OZA's die geen maximale verblijfsduur plannen, laten variatie zien in de verblijfsduur per kind, van enkele maanden tot aan drie jaar.

Integraal aanbod dankzij integrale bekostiging

In sommige gemeenten lukt het schoolbesturen om een afspraak te maken over fte-bekostiging. Dit betekent dat een jeugdhulpverlener voor een bepaald aantal uren per week door de gemeente is toegewezen aan een school. Deze hulpverlener kan dan alle leerlingen in de OZA-groep begeleiden, ongeacht of er voor de betreffende

leerlingen een beschikking is afgegeven door de gemeente. Dit heeft bovendien als voordeel dat deze hulpverlener ook preventief ingezet kan worden om uitval van leerlingen te voorkomen. De gemeente Amsterdam werkt, op eigen initiatief, sinds 2018 met zo'n afspraak.

Als organisatie evalueren wat werkt

Door de uitvoerders bij OZA's buiten het bekostigd onderwijsbestel werd vaak een invloedsfactor genoemd die bij de andere respondenten niet opvalt: als organisatie evalueren wat werkt. De leiding en medewerkers van deze OZA's vertelden dat ze voortdurend met elkaar in gesprek zijn over de ontwikkeling van de leerling. Ze meldden dat ze doorlopend observeren en kijken welke aanpak werkt voor een jeugdige en welke begeleider een klik met de jeugdige heeft. De bedoelde evaluatie gaat niet over het vastleggen van een aanpak, maar juist over het gaandeweg bijstellen van de aanpak per jeugdige.

5.2

Welke factoren werken belemmerend voor het succes van OZA's?

Om deze deelvraag te beantwoorden hebben we vragen gesteld aan directies van OZA's, aan professionals binnen OZA's en aan ouders van wie het kind op een OZA zit. Een aantal factoren werd door de gezamenlijke respondentgroepen meer genoemd dan andere. De belemmerende factoren die het sterkst naar voren kwamen in het onderzoek bespreken we hieronder.

Gescheiden bekostiging maakt het aanbod nodeloos complex

De grootste belemmering om succes te behalen ligt in de bekostiging van een OZA. Wanneer de respondenten de wetgeving noemden als belemmerende factor, legden zij uit dat de belemmering vooral zit in de manier waarop de bekostiging geregeld is in deze wetgeving.

Onderwijs en zorg worden apart bekostigd en onderwijsgeld mag niet aan zorg uitgegeven worden en vice versa, dus de wetgever vraagt deze bekostiging ook gescheiden te houden na toekenning. Dit is volgens alle respondenten belemmerend om tot een integraal aanbod te komen. Een jeugdige is een geheel, maar voor het bekostigingssysteem moet de jeugdige opgedeeld worden in blokjes die gelabeld kunnen worden.

Een directeur van een bekostigde school schetst het probleem: *"De onderwijsbekostiging is bij ons gericht op gemiddeld twaalf leerlingen in een groep. Maar de instelling voor jeugdhulpverlening waarmee wij samenwerken bekostigt het begeleiden van acht kinderen per hulpverlener. Dat betekent dat er in dezelfde groep anderhalve jeugdhulpverlener betrokken is. Dit is voor de kinderen verwarrend en voor de leerkracht onhandig."*

Professionals van een OZA vertellen: *"Voor de jeugdhulpaanbieder én voor de school is het vooral moeilijk dat verwijzers van kinderen van zo veel verschillende plekken komen. We (jeugdhulpaanbieder) hebben met heel veel gemeentelijke tarieven en eisen te maken. En we hebben niet met alle verwijzende gemeenten een contract. Daardoor is het steeds een puzzel om iemand op tijd geplaatst en bekostigd te krijgen."*

Een aanbieder binnen het bekostigd onderwijsbestel noemde nog een andere belemmering die te maken heeft met de gescheiden bekostiging: als een OZA

vanwege de pedagogische aanpak is gehuisvest op een locatie die formeel niet als school te boek staat, mag de tijd die een leerling daar doorbrengt volgens de regelgeving niet meetellen als onderwijstijd. Om deze tijd te mogen meetellen moet er sprake zijn van een nevenvestiging van een school¹⁵. De OZA-locatie kan weliswaar formeel een nevenvestiging worden, maar de aanvraagprocedure daarvoor is langdurig. In de tussentijd mogen leerlingen op de OZA-locatie officieel geen les krijgen. Als dat wel gebeurt, kan de Inspectie van het Onderwijs de toegekende bekostiging voor de betreffende leerling(en) terugvorderen. Hoewel de inspectie in de praktijk scholen de tijd geeft om dit te regelen en in die periode vaak wel onderwijs gedooft, is de regelgeving niet uitnodigend om te kiezen voor deze vorm van maatwerk.

Gemeenten, wisselende tarieven en contractanten

De directies voegden daar nog aan toe dat gemeenten verschillende tarieven hanteren voor jeugdhulpverlening en dat die tarieven ook van tijd tot tijd wisselen. Met als resultaat dat de hulpverleningsinstellingen dan weer wel en dan weer niet een paar jaar gecontracteerd worden door de gemeente. Het komt dus voor dat een school een goede samenwerking heeft met jeugdhulp en dat de samenwerking stopt, omdat het contract met de gemeente afloopt. Vanwege de grilligheid van het gemeentelijk beleid is het lastig voor OZA's om een duurzame samenwerking op te zetten tussen onderwijs en zorg. Op het niveau van de individuele jeugdige kan de grilligheid gevolgen hebben voor de effectiviteit van de jeugdhulpinterventie. Als een jeugdige achtereenvolgens met meerdere jeugdhulpverleners te maken krijgt, of de hulpverlening stopt tijdelijk, kan dit bijvoorbeeld belemmerend zijn voor het succes van de behandeling.

In een dossier dat we inzien, valt het volgende op: de gemeentelijke beschikking voor hulpverlening werd in de zomervakantie stopgezet, omdat er geen hulpverlener beschikbaar was. Na de vakantie ging de beschikking weer lopen.

Verder is het belemmerend dat met gemeenten vaak een bepaalde behandelduur wordt afgesproken, terwijl voor de professionals nog onduidelijk is hoeveel tijd nodig is om een bepaald doel (bijvoorbeeld terugkeer naar een reguliere onderwijssetting) te bereiken. De periode wordt toch afgesproken, en als het doel niet bereikt is maar de periode eindigt, stopt de bekostiging.

Een hulpverlener zegt daarover: *"We krijgen ze gekneusd binnen en zodra het weer iets beter gaat met een jeugdige, gaat de indicatie er weer af en stopt het pgb. Daardoor is het risico op terugval hoog."*

Sommige OZA's buiten het bekostigd onderwijs hebben te maken met veel verschillende gemeenten. Zij ervaren dat sommige gemeenten een te laag tarief hanteren voor jeugdhulp waardoor de jeugdhulp niet kostendekkend verleend kan worden. Soms lost een OZA dit oneigenlijk op doordat een jeugdhulpverlener die in zijn tijd wat gunstiger uitkomt met de begeleiding van een jeugdige uit gemeente A de vrijgevallen tijd besteedt aan de begeleiding van een jeugdige uit gemeente B die hij anders niet kan helpen.

Voor ouders is het vaak lastig dat het OZA waar hun kind een passende plek heeft gevonden soms in een andere stad of ander dorp is. Soms zorgt de gemeente niet

¹⁵ Volgens art.8 en 76 WEC.

voor leerlingenvervoer vanwege de tijdelijkheid, of omdat het OZA geen plek is op een bekostigde school. Dat is jammer, want het kan ouders ervan weerhouden hun kind een plaatsing te gunnen die goed is voor zijn ontwikkeling.

Leerplichtambtenaren zijn naar eigen zeggen terughoudend met het verstrekken van vrijstellingen van de leerplicht (Bertling, 2016). Toch zien we dat het aantal vrijstellingen van leerplicht '5 onder a' niet afneemt¹⁶. Jeugdigen die wel leerbaar zijn hebben recht op passend onderwijs. Als er niet direct een passende onderwijsplek is, zou de leerplichtambtenaar zich samen met andere betrokkenen moeten inzetten voor het creëren van een passende plek. We hoorden van de OZA's dat ouders soms zelfs het advies krijgen om leerplichtonthefving aan te vragen omdat dan meer (gemeentelijke) financiering mogelijk is. Daarnaast vertelden OZA's dat zij ervaren dat jeugdigen die een ontheffing hebben van leerplicht nauwelijks meer terugkeren naar school, ook als eventuele psychosociale problemen na verloop van tijd opgelost zijn. Om te voorkomen dat jeugdigen sneller dan noodzakelijk een ontheffing krijgen, moet een leerplichtambtenaar kennis hebben van de verschillende mogelijkheden en alternatieven voor OZA's in de buurt.

Samenwerkingsverbanden moeten een dekkend aanbod bieden

Voor sommige ouders is het gebrek aan een passend aanbod binnen de bekostigde scholen een reden om (aanvullend) aanbod buiten het bekostigd onderwijs te zoeken, te starten of zelfs om aan te sturen op een ontheffing van leerplicht. Samenwerkingsverbanden hebben echter de wettelijke verplichting om zelf voor alle doelgroepen passende ondersteuning te organiseren.

Als een leerling, al dan niet tijdelijk, meer ondersteuning nodig heeft, zijn er binnen een samenwerkingsverband afspraken over hoe dit betaald kan worden. Dat geldt voor leerlingen in het reguliere en in het speciale onderwijs. Het samenwerkingsverband moet immers zorgen voor passend onderwijs voor alle leerlingen. Ieder samenwerkingsverband heeft afspraken gemaakt met schoolbesturen en gemeenten over de wijze waarop het geld bestemd voor passend onderwijs verdeeld wordt in de regio. Deze afspraken staan in het zogenoemde ondersteuningsplan.

Voor leerlingen die tijdelijk (hoogstens drie maanden) in een OZA worden geplaatst vanuit een reguliere school is geen toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs nodig, maar het samenwerkingsverband kan hiervoor wel geld beschikbaar stellen. Het verschilt per regio of het samenwerkingsverband erin slaagt om een dekkend aanbod van onderwijs voor alle ondersteuningsbehoeften te organiseren. Zo zagen we in een regio dat er al geruime tijd een aanbod is voor hoogbegaafde jeugdigen met gecombineerde problematiek. De jeugdigen, hun ouders en de onderwijs- en zorgpartners zijn tevreden over dit aanbod. Van een OZA elders in het land, buiten het bekostigd onderwijs, hoorden we juist dat dit OZA was gestart voor de genoemde doelgroep, omdat er volgens de aanbieder binnen het bekostigde bestel geen passend aanbod was.

Administratie als gevolg van gescheiden bekostiging

Om zowel onderwijs- als zorgbekostiging voor een jeugdige te krijgen, moeten over het algemeen ten minste twee aanvragen gedaan worden: bij het samenwerkingsverband en bij de gemeente. Aangezien de OZA's meestal een

¹⁶ [Kamerbrief over thuiszitters januari 2020 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Over 2020 zijn vanwege de coronacrisis geen vergelijkbare gegevens beschikbaar over verzuim.

regionale functie hebben, hebben zij te maken met (veel) verschillende samenwerkingsverbanden en gemeenten. Deze hanteren allemaal andere aanvraagformulieren, dus de administratie die hoort bij een aanvraag is nooit een routinehandeling. Dat is belemmerend voor de OZA's. Ze ervaren dit als overbodige bureaucratie, die vooral veel tijd kost die niet aan de begeleiding van jeugdigen besteed kan worden.

Om integraal te kunnen werken, zo zeiden alle OZA's, moet het netwerk rond de jeugdige ook betrokken worden bij de ontwikkeling. Als er in een gezin ook nog een andere hulpverlener komt dan op school, is er nog een extra partij waarmee afgestemd moet worden. Als deze hulpverlener onverhoopt bij een andere instelling werkt, moeten ouders op drie plekken toestemming geven voor het delen van gegevens, willen alle betrokken beschikken over dezelfde informatie over hun kind: op school, bij de jeugdhulpverlener op school en bij de gezinshulpverlener. Ook dat belemmert het integraal werken. Als het motto 'één kind, één plan' leidend is, zou het niet uit moeten maken hoeveel partijen betrokken zijn.

Laat interveniëren maakt ingroeien in onderwijs moeizaam

Veel van de bezochte OZA's richten zich op jeugdigen die al thuiszitten. Deze jeugdigen zijn regelmatig zo zeer beschadigd door de faalervaring op hun scholen van herkomst (meestal hebben zij meerdere scholen bezocht) dat zij geknakt binnen komen bij het OZA (zie ook Ingrado, NJi 2018). Het duurt dan lang om het vertrouwen van de jeugdige te winnen en het kost tijd om hem ertoe te bewegen überhaupt zelfstandig naar het OZA te komen. Angst voor alles wat op een school lijkt, kan bij deze jeugdigen lange tijd overheersen. Dit trauma maakt het lastig om doelen te stellen of een interventieperiode af te spreken. De aanpak van het OZA kan dan ongericht lijken, maar is de eerste periode vooral gericht op vertrouwen geven en krijgen.

Moeizame samenwerking tussen onderwijs en zorg

Begeleiding in een OZA komt soms ook te laat tot stand doordat onderwijs en zorg onvoldoende samenwerken. Dit zeiden zowel de respondenten binnen het bekostigd onderwijs als daarbuiten. Het komt te vaak voor, zo zeiden directies, dat er bijvoorbeeld wel gezinshulp betrokken is, maar dat de school van inschrijving daar niet van afweet.

Bij twee bezochte OZA's was de jeugdhulpverlener gekoppeld aan de (bekostigde) school in plaats van aan individuele leerlingen. Volgens de betrokken schoolbesturen is deze constructie te verkiezen boven de individuele beschikkingen per leerling. Een individuele beschikking is immers curatief gericht, een jeugdhulpverlener gekoppeld aan een school kan preventief werken en zo de school helpen om uitval van leerlingen te voorkomen. Deze constructie maakt dat de samenwerking tussen onderwijs en zorg beter verloopt, volgens de betrokken OZA's.

5.3

Wat is de reden dat de bezochte OZA's buiten het onderwijs zijn ontstaan?

Om deze deelvraag te beantwoorden hebben we aan de directies van de tien bezochte initiatieven buiten het bekostigd onderwijsbestel vragen gesteld. Deze gesprekken zijn de belangrijkste informatiebron voor de beantwoording van deze deelvraag. Allereerst is het goed om te vermelden dat we buiten het bekostigd onderwijsbestel grofweg twee typen aanbieders zien: OZA's als aanvulling op het bekostigd onderwijs of als vervanging van het bekostigd onderwijs.

Typering: aanvulling of vervanging van bekostigd onderwijs

We hebben met grote en kleine aanbieders gesproken buiten het bekostigd onderwijs en kunnen grofweg twee soorten onderscheiden. Enerzijds zien we aanbieders die zichzelf beschouwen als een aanvulling op het bekostigd onderwijs. Zij helpen leerlingen tijdelijk intensief (vaak een-op-een) en bereiden hen voor op een terugkeer naar hun school van herkomst. Anderzijds zien we aanbieders die zichzelf beschouwen als een vervanging van het bekostigd onderwijs. Deze aanbieders ervaren dat een groep leerlingen niet past in het onderwijssysteem zoals we dat kennen en bieden daarom een alternatief. Voor deze aanbieders is de kwalificatiefunctie van onderwijs niet belangrijk. Zij leggen nadruk op de socialisatie- en de allocatiefunctie. Jeugdigen kunnen op deze onderwijsplekken geen diploma halen en de jeugdigen die wij erover spraken zeiden dat ook niet te ambiëren. Ouders vertelden dat zij blij zijn dat hun kind weer gelukkig is en dat zij een diploma ook niet ambiëren voor hun kind.

Een belangrijk element in de beantwoording van deze vraag blijkt dat maatwerk volgens de aanbieders makkelijker te organiseren is buiten het bekostigd onderwijs. Dit heeft vooral te maken met het eenvoudig invliegen van uiteenlopende deskundigen, die niet allemaal bij een school of samenwerkingsverband in dienst kunnen zijn. Ook zijn aanbieders buiten het bekostigd bestel niet gebonden aan regelgeving over onderwijsbevoegdheden¹⁷.

Gestart vanwege persoonlijke drijfveren

De directies van de initiatieven buiten het bekostigd onderwijs vertelden allemaal dat ze hun initiatief zijn gestart vanuit een drijfveer om iets te betekenen voor een specifieke groep jeugdigen voor wie het reguliere onderwijs in hun situatie niet passend is. Soms is die drijfveer ontstaan omdat een kind van de aanbieder zelf uitgevallen was uit het onderwijs, soms omdat de aanbieder vanuit een hulpverlenersrol bij jeugdigen betrokken was en soms omdat ze ervaringsdeskundige waren in het tussen wal en schip vallen van onderwijs en zorg.

In alle gevallen was het de wens van de initiatiefnemer om jeugdigen die slecht in hun vel zaten en soms lang thuis zaten, weer ontwikkelmogelijkheden te bieden. De initiatiefnemers hadden ervaren dat er binnen het bekostigd onderwijs vaak onvoldoende expertise was om een passend en integraal aanbod te kunnen doen voor een specifieke doelgroep.

De initiatieven buiten het onderwijsbestel mogen geen formeel onderwijs bieden. Ze zijn immers geen school, en jeugdigen die er komen voldoen daardoor niet aan de leerplicht. Maar de begeleiding die deze OZA's geven, wordt als heel passend ervaren door jeugdigen en hun ouders. Ouders zetten daarom soms in op het verkrijgen van een vrijstelling van leerplicht voor hun kind. Ze zien dat hun kind buiten het onderwijsbestel weer tot ontwikkeling en leren komt. Dat hun kind geen diploma kan halen, nemen zij voor lief. Tijdens de inventarisatie van onderwijszorgarrangementen hebben wij één voorbeeld¹⁸ gevonden van een OZA dat ouders de service aanbod om te helpen met het verkrijgen van een leerplichtvrijstelling.

¹⁷ De OZA's buiten het bekostigd onderwijsbestel die wij bezocht hebben, hadden meestal een werknemer met een pabobevoegdheid in dienst.

¹⁸ Dit OZA is niet bezocht.

Dit laatste is een praktijk die de inspecties afkeurenswaardig vinden. Want leerlingen die in staat zijn tot leren, hebben recht op onderwijs dat door de overheid bekostigd wordt. Ouders ertoe aanzetten zich te richten op een vrijstelling van leerplicht draagt niet bij aan inclusief onderwijs.

Liever buiten het onderwijsbestel: 'Echt maatwerk is dan eenvoudiger aan te bieden'

De OZA's buiten het bekostigd onderwijs hebben vaak weinig mensen in loondienst en werken met een groep freelancers en daarnaast soms ook met vrijwilligers. Dit maakt dat zij beschikken over een grote groep betrokkenen met uiteenlopende expertise. De expertise die ingezet wordt, varieert van gedragswetenschappers tot docenten Nederlands of filosofie en van sportleraren tot muzikanten of timmermannen. Per jeugdige wordt ingeschat welke expertise op welk moment nodig is en die wordt dan enkele uren ingezet.

Dit maakt dat de aanbieder wendbaar is in het verzorgen van een passend aanbod. Er wordt een integraal maatwerkpakket gecreëerd op basis van de behoefte van de jeugdige. De aanbieder heeft hierbij niet te maken met bevoegdheidseisen die wel gesteld worden in het bekostigd onderwijs of met wettelijke onderwijsdoelen waar aan gewerkt moet worden. Voor veel andere ingeschakelde professionals gelden ook binnen de OZA nog steeds wel diverse bevoegdheidseisen, zoals professionals die onder de Wet BIG of de Jeugdwet vallen.

Een aanbieder – die elke week 275 jeugdigen begeleidt – gaf een voorbeeld van de wendbaarheid die zij ervaart door een onafhankelijk bedrijf te zijn:

"We doen het met z'n allen. We verwijzen naar elkaar als we zelf, als mentor, een bepaalde hulpvraag niet kunnen begeleiden. En we worden niet gehinderd door de definities, hokjes en beperkingen van het reguliere onderwijs."

Bekostiging via pgb is aantrekkelijker dan overstappen naar een ander systeem

De aanbieders ervaren dat zij niet kunnen voldoen aan de eisen die binnen het bekostigd onderwijs gesteld worden. En dat zij wendbaarder zijn als zij niet aan die eisen hoeven voldoen. Zo vertelde een aanbieder, die samen met andere ondernemers een OZA-aanbod heeft gecreëerd, dat hij had uitgezocht wat er nodig is om als school geregistreerd te mogen worden. Zijn conclusie was dat zijn OZA te klein was om aan de eisen te voldoen die daarvoor nodig zijn. Er zou te veel menskracht besteed moeten worden aan het schrijven van (school- en kind)plannen.

De hierboven genoemde werkbare uren die besteed worden aan kwaliteitsbeleid en verantwoording, zijn niet voor uitvoering beschikbaar, en dat is niet te bekostigen volgens de veelal kleine aanbieders buiten het onderwijsbestel. De financiering waar de aanbieders buiten het bekostigd onderwijsbestel gebruik van maken loopt meestal via de Jeugdwet. En de administratie- en verantwoordingslast die nodig is om binnen het bekostigd onderwijs te functioneren wordt ervaren als een drempel om over te stappen naar het bekostigd bestel.

De meeste aanbieders die wij spraken hebben ook een aanbod voor jeugdigen die vrijgesteld zijn van de leerplicht. Er hoeft dan formeel geen onderwijs verzorgd te worden en alle begeleiding, die ook op cognitieve ontwikkeling is gericht, wordt gegeven en bekostigd vanuit zorggeld, soms aangevuld met een eigen bijdrage van ouders.

5.4 Onder welke voorwaarden kunnen de succesfactoren binnen het bekostigd onderwijs een plek krijgen?

Om deze deelvraag te beantwoorden hebben we vragen gesteld aan directies van OZA's, aan professionals die werken binnen OZA's en aan ouders. Bovendien hebben we verdiepende vragen gesteld aan organisaties in het onderwijsveld die zelfstandig onderzoek hebben gedaan naar, of ervaring hebben met, het financieren en organiseren van onderwijszorgarrangementen. Deze interviews over bekostiging zijn eerder genoemd in hoofdstuk 4.

Expertise van leraren

Een belangrijke overeenkomst in de antwoorden van de drie respondentgroepen in de OZA-bezoeken is de aandacht die zij vragen voor de expertise van leraren. In de eerste plaats zeiden zij dat een OZA alleen succesvol kan zijn als de leraren die er werken een uitgebreid pedagogisch en didactisch handelingsrepertoire hebben en kennis hebben van de problematiek(en) van de jeugdigen in het OZA. Ouders en directeuren zeiden dat ze verwachten dat jeugdigen minder snel vast zouden lopen in het regulier of speciaal onderwijs als leraren daar ook meer expertise zouden hebben op het gebied van specifieke problematieken. Daarbij zou het helpen, zo zeiden zij, als leraren eerder durven zeggen dat zij handelingsverlegen zijn. Alle OZA's die wij spraken zijn bereid hun expertise in te zetten in het regulier of speciaal onderwijs. In enkele gevallen gebeurde dat al, omdat een OZA in een school gevestigd was of doordat OZA-leraren een leerkracht begeleidden nadat een leerling was teruggekeerd naar een reguliere setting, zoals ook gebeurt in het cluster 1- en 2-onderwijs. Overigens voegden deze OZA's daaraan toe dat zij liever leerkrachten zouden begeleiden voordat een jeugdige uitvalt, dan wanneer de jeugdige terugkeert in de reguliere setting. Zij zouden liever preventief een bijdrage leveren aan de begeleiding van jeugdigen en dus preventief inzetten op de scholing en coaching van leraren.

Luisteren naar de jeugdige

In de tweede plaats noemden alle drie de respondentgroepen dat het belangrijk is om heel goed te luisteren naar een jeugdige (en zijn ouders) die vastgelopen is in het onderwijs of dreigt vast te lopen. Als dat gebeurt kunnen professionals een beeld krijgen van hoe een jeugdige (wel) leert. Vervolgens zou bekeken moeten worden hoe aan deze onderwijsbehoefte tegemoet gekomen kan worden.

Een professional bij een OZA buiten het bekostigd onderwijs vertelt dat hij een jeugdige, die al langere tijd thuiszat, op de fiets ging ophalen om samen naar het OZA te fietsen.

Samenwerking

In de derde plaats noemden de drie respondentgroepen dat het van belang is dat onderwijs en zorg écht samen optrekken om een integraal aanbod te kunnen doen. Voor jeugdigen en hun ouders, maar ook voor de professionals, moet het niet uitmaken of een begeleider in een OZA voor een onderwijs- of voor een zorginstelling werkt. Bij alle bezochte OZA's buiten het bekostigd onderwijsbestel is dit het geval. Daar werd echter niet in alle gevallen planmatig gewerkt aan onderwijsdoelen en was de begeleiding niet gericht op de kwalificatiefunctie van het onderwijs.

Bij enkele OZA's binnen het bekostigd onderwijsbestel is de integrale aanpak gerealiseerd doordat onderwijs en zorg in hetzelfde gebouw zitten en doordat leidinggevenden vanuit de onderwijs- en de zorginstelling samen het OZA-team aansturen. De samenwerking moet op alle niveaus goed zijn om een goed, geïntegreerd aanbod te kunnen doen.

Maatwerk

Volgens de respondenten moeten de drie hierboven genoemde voorwaarden uitmonden in integraal maatwerk voor elke leerling die dat nodig heeft. Scholen zouden meer moeten erkennen dat er meerdere manieren zijn die jeugdigen helpen om te komen tot leren en ontwikkelen.

Om echt integraal te kunnen werken helpt het als de bekostiging vanuit het onderwijs en vanuit de zorg passend is. Hier zijn we eerder op ingegaan in paragraaf 5.2.

6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat jeugdigen en hun ouders ervaren als positieve kenmerken van het onderwijszorgarrangement (OZA) waarmee zij begeleid worden. Er is vooral beschreven wat volgens de betrokkenen van de OZA's succesfactoren en belemmerende factoren zijn om jeugdigen weer terug te begeleiden naar het onderwijs.

In dit hoofdstuk staan de rode draden uit de beschrijvingen van die succesfactoren centraal. De conclusies zijn gebaseerd op overeenkomsten tussen de antwoorden van de respondenten. We hebben geen volledig beeld van de hoeveelheid OZA's in Nederland, daarom is niet te zeggen dat de conclusies algemeen geldend zijn. Wel hebben we als inspecties gereflecteerd op de antwoorden van de respondenten en die samengebracht met onze toezichtervaring. Ook die reflecties zijn meegenomen bij het trekken van conclusies.

De bevindingen uit ons onderzoek monden uit in de beantwoording van de hoofdvragen. We bespreken de invloedsfactoren (vermeld in bijlage 3) die volgens de respondenten het meest bijdragen aan succes. In de paragrafen 6.1 en 6.2 gaan we in op de beantwoording van hoofdvraag 1. Deze luidde:

1. Wat zijn succesfactoren van de onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel?

Allereerst benoemen we het verschil in de definitie van succes die gehanteerd wordt door de overheid en door OZA's. Zoals genoemd in de inleiding van dit onderzoek is het doel van de overheid dat voor alle jeugdigen die kunnen leren een passende onderwijsplek is binnen het bekostigd onderwijs. Daaruit vloeit voort dat wij een onderwijszorgarrangement succesvol vinden als het eraan bijdraagt dat jeugdigen weer kunnen ingroeien in een reguliere onderwijssetting.

Een succesvol onderwijszorgarrangement zorgt er in de eerste plaats voor dat de jeugdige weer goed in zijn vel zit, zelfvertrouwen heeft en met plezier naar het OZA komt. Pas in tweede instantie is succes het terugstromen naar een reguliere onderwijssetting. De OZA's binnen het bekostigd onderwijs hebben dit tweede doel allemaal, voor OZA's buiten het bekostigd onderwijs is terugstromen naar een reguliere onderwijssetting niet altijd een doel. Het doel is daar eerder het terugstromen naar een zinvolle dagbesteding waarvan deelnemen aan een reguliere onderwijssetting onderdeel kan zijn.

6.1 Succesfactoren op organisatieniveau

De vaakst genoemde succesfactoren voor positieve ontwikkeling en ingroei in het onderwijs gaan op organisatieniveau over de expertise van medewerkers, inclusief de pedagogische aanpak, over integrale samenwerking tussen professionals en over regie (hieronder valt ook de bekostiging).

We voegen daaraan toe dat doelgericht en planmatig werken helpt om doelen te realiseren. Deze laatste succesfactor werd genoemd door de inspecteurs. Zij constateerden dat de OZA's die een termijn stelden voor terugkeer naar een reguliere onderwijssetting, deze over het algemeen haalden.

Een integraal aanbod van onderwijs en hulp op één plek, uitgevoerd door een vast team van medewerkers met een variatie in expertise, is een succesfactor. Als alle

betrokken partijen (school van inschrijving, samenwerkingsverband, jeugdhulpverlening en OZA) samenwerken om een jeugdige te helpen, lukt het sneller en beter om een integraal aanbod te doen. Een OZA met een gezamenlijk team slaagt er vaker in om de wederzijdse expertise te benutten en van elkaar te leren. Gezamenlijke intervisie van onderwijs- en zorgmedewerkers en het volgen van scholingen bij beide organisaties helpen hierbij.

Wanneer onderwijs en zorg gezamenlijk in gesprek gaan met de gemeente over het bekostigen van de jeugdhulp die nodig is binnen het initiatief, lukt het vaker om een groepsbekostiging te krijgen, zodat het OZA sneller en preventiever kan werken om thuiszitten te voorkomen. Een individuele bekostiging wordt immers pas verstrekt als er al een probleem is.

Een succesfactor is ook dat er een duidelijke regievoerder is over het integrale aanbod dat de jeugdige krijgt. Het motto 'één kind (gezin), één plan' moet, via die regisseur in de praktijk gebracht worden. Dit kan alleen als dat motto ook bij scholen en samenwerkingsverbanden op het netvlies staat. Alle bij een jeugdige betrokken partijen moeten samen afspreken wie de regie voert. Het kan per casus verschillen wie dat is, of van welke partij deze regievoerder komt.

6.2 Succesfactoren op uitvoeringsniveau

Op uitvoeringsniveau gaan de succesfactoren over maatwerk en een gerichte pedagogische aanpak. Als de professionals in het OZA een pedagogische aanpak hanteren die uitgaat van contact maken met de jeugdige, en van het serieus nemen van de jeugdige en werkelijk naar hem luisteren, ook als dat veel tijd vraagt, draagt dat bij aan het ingroeien in onderwijs. Bij deze pedagogische aanpak hoort ook de inrichting van de omgeving van het OZA.

De gerichtheid van de pedagogische aanpak en het maatwerk nemen toe als er een termijn wordt gesteld voor de groei in het reguliere onderwijs. Continuïteit van hulpverlening aan de jeugdige en het gezin draagt daaraan bij.

Nu duidelijk is welke factoren van invloed zijn op het succes, komen we bij de beantwoording van hoofdvraag twee:

2. Wat is nodig om deze succesfactoren over te nemen binnen het bekostigd onderwijsbestel, zodat elke jeugdige bekostigd onderwijs kan volgen?

We zien dat er goede praktijken ontstaan als een vast team van professionals vanuit onderwijs en jeugdhulp samen een aanbod verzorgt binnen een OZA. Om binnen het bekostigd onderwijs thuiszitten te voorkomen, is een andere aanpak nodig dan bij het verhelpen van thuiszitten. Wel is bij beide doelen een integraal aanbod en het genoemde vaste team nodig. Bij het bereiken van beide doelen is het zinvol om te leren van andere, vergelijkbare initiatieven. Dat gebeurt nu te weinig en zou meer gestimuleerd en gefaciliteerd kunnen worden door het werkveld.

6.3 Leren van elkaar

Leren van andere initiatieven, binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel, lijkt voor de hand liggend, maar gebeurt weinig. Op de meeste OZA's die wij bezochten hadden de uitvoerders er geen weet van dat er vergelijkbare OZA's bestaan die een vergelijkbare doelgroep bedienen. Het lijkt erop dat de OZA's zowel binnen als

buiten het onderwijsbestel zeer gericht zijn op hun eigen praktijk. Dat is verklaarbaar, omdat het ingewikkelde en uitdagende werk met de jeugdigen daar verricht wordt, maar het is ook jammer, omdat er veel te leren valt van vergelijkbare initiatieven. Ondanks de regionale en soms lokale verschillen kan een goed werkende voorziening voor een specifieke doelgroep een goed voorbeeld zijn voor een nog op te richten voorziening voor dezelfde doelgroep elders.

De Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs en het werkverband 'Met Andere Ogen' kunnen zich inspannen om het leren van elkaar nog meer te faciliteren. De inspecties kunnen hier ook een rol vervullen door OZA's die zij bezoeken binnen het reguliere toezicht te wijzen op vergelijkbare initiatieven.

6.4 Thuiszitten voorkomen: wat is nodig?

Om thuiszitten te voorkomen is het nodig om een gezamenlijke aanpak te organiseren. Schoolbesturen en zorgaanbieders, maar ook samenwerkingsverbanden, kunnen zich inspannen om verschillende deskundigen aan zich te binden. Daarmee vergaren zij specialistische kennis die ingezet kan worden om het handelingsrepertoire van andere medewerkers te vergroten. Dat kan preventief werken en zo kan een jeugdige in een OZA geplaatst worden om te voorkomen dat hij thuis komt te zitten. Daarbij is flexibiliteit nodig voor zowel de behandelduur als de betrokkenheid van een jeugdhulpverlener.

Het is eveneens belangrijk dat leraren op de school van inschrijving tijdig durven zeggen dat ze handelingsverlegen zijn. Alleen dan kan zo snel mogelijk de juiste expertise vanuit onderwijs en jeugdhulp betrokken worden en kan worden voorkomen dat partijen op elkaar gaan zitten wachten. Het samenwerkingsverband en de aangesloten scholen hebben hierin een verantwoordelijkheid.

6.5 Thuiszitten verhelpen: wat is nodig?

De OZA's die zich richten op het verhelpen van thuiszitten hebben last van de regelgeving die maatwerk en integrale samenwerking voor leerlingen met een schooltrauma in de weg staat (zie paragraaf 5.2). Voor die OZA's is het nodig de regels te verruimen zodat een integraal aanbod van jeugdhulp en onderwijs niet belemmerd wordt door de gescheiden bekostiging. Om deze belemmeringen weg te nemen moeten door de gezamenlijke ministeries (OCW en VWS) beleidskeuzes gemaakt worden.

Voor jeugdigen die zeer angstig zijn, of angstig zijn geworden, om naar school te komen, is de eis dat onderwijs gegeven moet worden op een vestiging van een school lang niet altijd haalbaar. De medewerkers van de OZA's die erin slagen om een jeugdige überhaupt naar het OZA te krijgen, starten soms hun aanpak bij de jeugdige thuis of halen hem persoonlijk op. Daarom is verruiming van de regelgeving nodig voor deze getraumatiseerde leerlingen. Zij zouden bijvoorbeeld maximaal een half jaar onderwijs mogen krijgen van een leraar op een andere plek dan school¹⁹ en zelfs tijdelijk in een een-op-eensetting²⁰. De OZA-plek waar de leerling tijdelijk verblijft, hoeft dan geen nevenvestiging van een school te zijn. Duidelijk moet zijn dat de jeugdige gericht toewerkt naar onderwijs en hulp in een

¹⁹ Verruiming van art. 8 WEC in combinatie met art. 76a en b WEC.

²⁰ Dit is nu mogelijk door een gedeeltelijke ontheffing van onderwijstijd aan te vragen bij de Inspectie van het Onderwijs, maar aangezien de jeugdige wel degelijk onderwijs volgt in de beschreven setting zou dit onderwijs moeten meetellen als onderwijstijd. Een gedeeltelijke ontheffing van onderwijstijd is niet nodig in deze gevallen.

groepssetting die wel op een vestiging van een school gehuisvest is. Daarbij helpt het als het aanvragen van een nevenvestiging voor schoolbesturen makkelijker en vooral sneller kan.

Vervolg

Voor de inspecties kan het interessant zijn om een verdiepend onderzoek te doen naar bijvoorbeeld de leskwaliteit of de kwaliteit van de hulpverlening op OZA's. Als we systematisch met observaties in kaart brengen welke aspecten van het lesgeven of van de hulpverlening opvallen, kan dat bijdragen aan actievere sturing in het veld op doen wat werkt.

7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen. Hoewel het onderzoek verkennend van aard was en het aantal bezochte OZA's relatief klein, bleek tijdens de gesprekken die we voerden met respondentgroepen dat er een grote mate van overeenstemming was over de ontwikkeling die nodig is. Op die consensus tussen respondenten hebben we als inspecties gereflecteerd en we hebben die samengebracht met onze kennis vanuit het instellingstoezicht. De aanbevelingen volgen uit de conclusies in het vorige hoofdstuk en zijn gevoed met reflecties van de inspecties. Vanwege de grote mate van overeenstemming, verwachten we dat ze herkend worden door alle partijen die bij OZA's betrokken zijn.

De aanbevelingen zijn gericht op het beter mogelijk maken van een passende onderwijsplek voor alle jeugdigen.

7.1 Aanbevelingen voor onderwijs- en jeugdhulpbesturen

- Spreek per casus af wie de regie heeft over het aanbod dat een jeugdige krijgt vanuit een integraal ontwikkelplan: wie informeert wie en wie is aanspreekpunt voor alle betrokken partijen? Spreek samen af wie welke taken heeft en stel samen met de jeugdige doelen. Zo zou samengewerkt moeten worden in plaats van naast elkaar.
- Investeer in de kennis en kunde van de medewerkers, zodat zij problemen tijdig signaleren en de juiste expertise inroepen. Zorg ook dat er voor de instelling of school specialisten beschikbaar zijn die jeugdigen met complexe problematiek goed kunnen helpen en die met hun kennis andere professionals kunnen coachen in het begeleiden van deze jeugdigen. Zorg daarnaast dat men weet waar de eigen grenzen liggen en wat de kennis en kunde van anderen is. Via de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs en netwerken zoals 'Met Andere Ogen' kan deze kennisuitwisseling worden gestimuleerd.
- Ken elkaar, leer van elkaar en bundel krachten. Streef naar zichtbaarheid en vindbaarheid in de regio voor ouders en professionals, zodat instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een dekkend netwerk.
- Jeugdhulpaanbieders in een regio zouden gezamenlijk af kunnen spreken wie welke expertise levert. Op die manier kan een groepsbekostiging ingezet worden in een OZA en wordt duidelijk hoe die expertise ook buiten de OZA's ingezet zou kunnen worden om uitval van jeugdigen te beperken en bij te dragen aan de integrale ontwikkeling van deze jeugdigen.
- Terugstromen naar een meer reguliere setting gaat soms moeizaam. Mogelijk kan men zijn voordeel doen met de ruime ervaring van cluster 2 bij het begeleiden van uitstroomtrajecten. Via de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs kan kennisuitwisseling georganiseerd worden.

7.2 Aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden

- Spreek per casus af wie de regie heeft over het aanbod dat een jeugdige krijgt: wie informeert wie, en wie is aanspreekpunt voor alle betrokken partijen?
- Zorg dat er een OZA in de regio is (met jeugdhulpverlening op basis van groepsbekostiging vanuit de gemeente) waar jongeren die ingeschreven staan, bij alle aangesloten besturen een tijdelijk aanbod kunnen krijgen. Een opdc,

waar leerlingen van verschillende scholen samen onderwijs krijgen, kan ook de functie van OZA vervullen.

- Investeer in het voorkomen van thuiszitten. Zorg binnen een samenwerkingsverband voor expertise die beschikbaar is voor alle scholen en zorg voor kennisuitwisseling gericht op een integraal ontwikkelplan voor een jeugdige. Betrek hierbij jeugdhulpaanbieders uit de regio. Bewaak de warme overdracht.
- Als belanghebbende in de omgeving van aanbieders buiten het bekostigd onderwijs, zou het samenwerkingsverband een moreel appèl op deze aanbieders moeten doen om leerlingen zo snel mogelijk te begeleiden richting een reguliere onderwijssetting, vanwege het belang van kwalificatie, allocatie en socialisatie.

7.3 Aanbevelingen voor gemeenten

- Geef onderwijszorgarrangementen een groepsbekostiging voor jeugdhulpverlening in plaats van een individuele bekostiging. Op die manier kunnen OZA's hun hulpverlening beter richten op het voorkomen van uitval uit het onderwijs, in plaats van enkel op het verhelpen van thuiszitten. Overleg hierover met het samenwerkingsverband. Bij voorkeur wordt toegewerkt naar een integrale bekostiging op basis van een integraal ontwikkelplan.
- Communiceer beter en actiever over welke ruimte er is binnen de regelgeving om een OZA in te richten waarin maatwerk wordt geleverd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan daarbij faciliteren door informatie te verstrekken en scholing te verzorgen.
- Zorg dat leerplichtambtenaren vroegtijdig betrokken worden bij het voorkomen van thuiszitten en het zoeken van alternatieve onderwijsplekken. Leerplichtambtenaren moeten kritisch omgaan met het afgeven van een doorlopende vrijstelling '5 onder a'²¹.

7.4 Aanbevelingen voor onderwijszorgarrangementen

- Betrek altijd de jeugdige zelf, én zijn netwerk, bij de aanpak in het OZA. Jeugdigen zeggen zelf dat ze tot ontwikkeling komen als er naar ze wordt geluisterd.
- Investeer in de kennis en kunde van medewerkers. Zorg dat specialisten beschikbaar zijn die jeugdigen met complexe problematiek goed kunnen helpen en die met hun kennis andere professionals kunnen coachen in het begeleiden van deze jeugdigen.
- Zorg dat onderwijs- en zorgmedewerkers als één team functioneren, bijvoorbeeld door professionalisering en teamoverleg gezamenlijk te organiseren. Dat bevordert de integrale aanpak voor de jeugdige.
- Ken elkaar, leer van elkaar en bundel krachten. Streef naar zichtbaarheid en vindbaarheid in de regio voor ouders en professionals, zodat instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een dekkend netwerk. Samenwerkingsverbanden kunnen een rol spelen in het leren van elkaar.
- Aanbieders buiten het bekostigd onderwijs zouden met de jeugdigen actief moeten toewerken naar het volgen van (meer) onderwijs binnen het bekostigd bestel. Zorg voor nazorg aan een jeugdige die is teruggestroomd naar een meer reguliere setting. Leer hierbij bijvoorbeeld van ambulante begeleiding na het cluster 2-onderwijs. De Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs kan hierbij een rol spelen.

²¹ Deze aanbeveling herhalen we uit het onderzoek van Regioplan uit 2016.

7.5

Aanbevelingen voor de inspecties

- Als een leerling in een OZA tijdelijk niet de volledige onderwijstijd kan volgen, moet de Inspectie van het Onderwijs daar in bepaalde gevallen toestemming voor geven. Tussen aanvraag en toekenning zit nu maximaal acht weken. Die doorlooptijd zou veel korter moeten zijn om een interventie (de reden van de aanvraag) snel te kunnen starten.
- Communiceer beter en actiever over welke ruimte er is binnen de regelgeving om een OZA in te richten waarin maatwerk wordt geleverd. Uit de bezoeken aan OZA's bleek dat het meestal niet duidelijk was welke mogelijkheden de regels bieden om samen te werken en maatwerk te leveren.
- Jeugdigen met vrijstelling van leerplicht ontvangen niet altijd (kwalitatief goed) onderwijs op zorglocaties, terwijl dat wel van belang is voor allocatie en kwalificatie. Ook deze jeugdigen hebben het recht op goed onderwijs. De inspecteurs van de IGJ kunnen hierin een rol spelen. Deze inspecteurs kunnen bij (kleine) zorgaanbieders alert zijn op de vraag of de aanbieder onderwijs verzorgt aan leerplichtige jeugdigen.
- Jeugdigen met vrijstelling van leerplicht blijken na een succesvolle periode in een OZA vaak toch leerbaar te zijn. Met bijvoorbeeld een zinvolle dagbesteding is het mogelijk om aan de slag te gaan met regulier onderwijs en hulpverlening. Inspecteurs van de IGJ kunnen hier bij hun toezicht meer alert op zijn.

7.6

Aanbevelingen voor de ministeries van OCW en VWS

- Organiseer een geïntegreerde aanpak van onderwijs en zorg door in specifieke gevallen geïntegreerde bekostiging toe te kennen of toe te staan dat onderwijsbekostiging ingezet wordt op een andere locatie dan school²².
- Onderwijs op een andere locatie dan een school moet tijdelijk mogelijk zijn. Dit zou zowel preventief als curatief (voor jeugdigen die langere tijd thuiszitter zijn) mogelijk moeten zijn voor jeugdigen bij wie dit, gezien hun specifieke problematiek, bijdraagt aan weer tot ontwikkeling komen en instromen in onderwijs in een groepssetting.
- Scholen hebben in veel gevallen te maken met veel verschillende jeugdzorgpartners. Dat belemmert een integrale aanpak en gegevensuitwisseling. Als gemeenten een groepsfinanciering verstrekken voor OZA's op school, gericht op preventie van thuiszitten, kan dat uitval uit het onderwijs helpen voorkomen. Landelijke sturing kan deze vorm stimuleren.
- Welke en hoeveel zorg een leerling krijgt, is mede afhankelijk van de regio waar een leerling woont en naar school gaat. Zorg voor centrale sturing gericht op het uitbouwen of kopiëren van succesvolle initiatieven. Dit kan kansengelijkheid bevorderen.
- Communiceer beter en actiever over welke ruimte er is binnen de regelgeving om een OZA in te richten waarin maatwerk wordt geleverd. Maak een brochure vergelijkbaar met 'Ruimte in Regels' voor het speciaal onderwijs.

²² Dit betekent een afwijking van artikel 76 WEC.

Literatuurlijst

- Aarsen, E. van, Exalto, R., Kooij, D., Grinten, M. van der, & Walraven, M. (2017). *Onderwijs-zorgarrangementen in het speciaal onderwijs in Rijnmond Onderzoek naar leerlingstromen en de meerwaarde van samenwerking in de regio*. Utrecht: In opdracht van de Regiogemeenten Rijnmond (GRJR).
- Bakker, W., Biemen, T. van, Blokzijl, L., Castelijns, E., Mark, E. van der, & Varwijk, J. (2019). *Inzicht in zorg in onderwijstijd Onderzoek naar de organisatie en financiering van ondersteuning in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Berenschot.
- Bertling, L., Lubberman, J., & Witteman-van Leenen, H. (2016). *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder A'*. Amsterdam: Regioplan.
- Binsbergen, M. van, Koopman, P., & Lourens, J. (2020). *In één hand: specialistische jeugdhulp in het speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Deen, C., C. Messing, G. Bouma, M. Cantrijn, V. Fafieanie, & J. Derksen (2013). *Onderwijs-zorgarrangementen: instrument voor samenwerking onderwijs en jeugdhulp. Rapportage Kennispraktijknetwerk Onderwijs-zorgarrangementen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Fafieanie, C., & Grinten, M. van der (2019). *Verrassend passend. Passend onderwijs in de praktijk*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut en het Steunpunt Passend Onderwijs.
- GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO), Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra (VOBC LVG) (2012). *Handreiking Integrale Zorg. Samenwerken rond jeugd met meervoudige problematiek en hun gezin*. Verkregen via http://partnersinjeugd beleid.nl/wp-content/uploads/2017/01/handreiking_integrale_zorg.pdf
- Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
- Houten, M. van, Elswijk, E. van, & Deth, A. van (2019). *Leren van thuiszittersinitiatieven. Ontwikkelrecht als brug tussen zorg en onderwijs*. Utrecht: Movisie.
- Ingrado, Nederlands Jeugdinstituut, Lesco, NCJ, VNG en anderen (2018). *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*. Verkregen via: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Dit-ben-ik-Portretten-van-thuiszitters>
- Kessel, B. van, & Fafieanie, V. (2014). *Een kader om continuïteit te borgen. Handreiking: Continuïteit van onderwijs-zorgarrangementen in het speciaal onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

- Klaveren, S. van (2015). *Onderwijszorgarrangementen: inventarisatie van uitdagingen bij het organiseren van arrangementen*; BMC in opdracht van LECSO.
- Messing, C., & Bosdriezs, M. (2014). *Factsheet Onderwijs-zorgarrangementen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2021). *Lijst met alternatieven voor thuiszitters*. Geraadpleegd op 20 april 2020 van: <https://www.regelhulp.nl/documenten/publicaties/opaz/rapporten/1/initiatieven-thuiszitters>
- NJi (2019). *Sterke netwerken rond kwetsbare jongeren. Adviezen en praktijkvoorbeelden voor de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- NJi (2021). *Onderwijs-zorgarrangementen*. Geraadpleegd op 20 april 2020 van: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Onderwijs-zorgarrangementen>
- Peeters, R., Zunderdorp, M., Lamers, M., & Rats van Zunderdorp, E. (2018). *Met andere ogen, advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*. Coalitie Onderwijs-Zorg-Jeugd.

Bijlage 1: Verklarende woordenlijst

Cluster 1-onderwijs: speciaal onderwijs aan leerlingen met een visuele beperking.

Cluster 2-onderwijs: speciaal onderwijs aan leerlingen met een auditieve beperking en of taal/spraak-beperkingen.

Cluster 3-onderwijs: speciaal onderwijs aan leerlingen met een laag functioneringsniveau (laag IQ).

Cluster 4-onderwijs: speciaal onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte vanwege psychiatrische problematiek.

Jeugdwet: de Jeugdwet regelt hoe jeugdigen en hun ouders hulp en zorg krijgen bij problemen. Ook gespecialiseerde psychiatrische hulp valt onder de Jeugdwet. Gemeenten voeren de Jeugdwet uit.

Ontwikkelingsperspectiefplan: speciale scholen schrijven voor al hun leerlingen een ontwikkelingsperspectiefplan. In dat plan staat wat het uitstroomperspectief van de leerling is en welke ondersteuningsbehoefte de leerling heeft. Er staat ook in wat de school gaat doen om de beoogde uitstroom te bereiken.

Orthopedagogisch-didactisch centrum: een tijdelijke onderwijsplek voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte waarin hun eigen school handelingsverlegen is. Op het opdc wordt onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoeften en onderwijs gegeven. Het opdc valt onder directe verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband. De maximale verblijfsduur is twee jaar voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, en zeven maanden voor leerlingen in het primair onderwijs.

Regulier onderwijs: al het onderwijs op gewone scholen, dus niet op speciale scholen.

Residentieel onderwijs: onderwijs binnen een zorginstelling waar jeugdigen wonen.

Samenwerkingsverband: Nederland is verdeeld in regio's waarbinnen de besturen voor primair en voortgezet onderwijs samen verantwoordelijk zijn voor een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen. De samenwerkende besturen in de regio vormen een samenwerkingsverband. Voor primair onderwijs zijn er 76 samenwerkingsverbanden. Voor voortgezet onderwijs zijn er 75 samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband zorgt dat er voor alle leerlingen in het reguliere onderwijs extra ondersteuning (en dus ook geld) beschikbaar is en beslist over toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs.

Speciaal onderwijs: leerlingen van 4 tot 14 jaar met een extra ondersteuningsbehoefte waaraan een reguliere school niet kan voldoen, gaan naar het speciaal onderwijs.

Speciaal basisonderwijs: leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die niet al te zwaar is, gaan naar een reguliere basisschool met kleinere klassen. Hier is meer expertise op het gebied van extra ondersteuningsbehoeften.

Speciaal voortgezet onderwijs: leerlingen van 12 tot 20 jaar met een extra ondersteuningsbehoefte gaan naar het voortgezet speciaal onderwijs.

Toelaatbaarheidsverklaring: het samenwerkingsverband van de regio waar een leerling woont, bepaalt of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs. De leerling krijgt van het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (tlv), en daarmee bekostiging voor het speciaal onderwijs. In de procedure rondom de afgifte van een tlv beoordeelt het samenwerkingsverband hoe groot de ondersteuningsbehoefte van de leerling is en hoeveel bekostiging dus nodig is. De aanvraag voor een tlv wordt door de school gedaan, in nauw overleg met ouders.

Een tlv wordt voor minimaal een schooljaar afgegeven, maar de school zelf bekijkt minstens eenmaal per jaar of de ondersteuning nog passend is.

Wet langdurige zorg: de Wlz regelt de zorg voor mensen met een beperking of ziekte die daardoor 24 uur per dag zorg of toezicht nodig hebben.

Zorgverzekeringswet: deze wet regelt de zorg voor mensen die vanwege hun ziekte of beperking 24 uur per dag medische verzorging, zorg of toezicht nodig hebben.

Bijlage 2: Deelnemers aan onderzoeksactiviteiten

Deelnemers aan Veldraadpleging 1 (2020)

Onderwijsconsulenten
Ouders en Onderwijs
Nji
Stichting iHUB
Ingrado
Samenwerkingsverband PO Noord Kennemerland
Stichting RENN4
Stichting Donnerschool
Koraal Onderwijs en Zorg
VNG
Kinderombudsman
LECSO (nu Sectorraad GO)
PO Raad

Deelnemers aan de interviews over bekostiging

Ingrado
Ouders en Onderwijs
Onderwijsconsulenten
Steunpunt passend onderwijs, POraad
LECSO
Nji
IGJ
Youké Jeugdhulp
Visio Onderwijs
IzeK, BSO+
Gemeente Amsterdam
Gemeente Landgraaf
Gemeente Maastricht
Samenwerkingsverband Heerlen
Gemeente Den Haag

Bezochte OZA's

Thuiszittersklas A Aventurijn College, Bergen op Zoom
BuitenGewoon Leren, Alkmaar
CombiPlus De Berg op De Isselborgh, Doetinchem
Topklas op de Julianaschool, Culemborg
OZA klas op De Linde bij KC Borgele, Deventer
OZAgroep op de Donnerschool, Hilversum
Opdc Groningen, Groningen
OZAgroep op SO Fier, Utrecht
OZAklas op de Van Leersumschool, Zeist
Volans, op vso De Lans, Brummen
Bijbieszonder, Venlo

De Ezelsbrug, Zeerijp
Kiemkans, Rutten
Walhallab, locatie Deventer
Acato, Rotterdam
Ago Natura, Ago Schola, Lelystad
Cum Cura, Groenekan
Stichting Loek@you, Veldhoven
Bureau voor Pedagogiek, Oss
ConnEQt, Eindhoven

Deelnemers aan Veldraadpleging 2 (2021)

Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (vh LECSO)
OPDC Groningen
Stichting iHUB
Samenwerkingsverband BEPO
Vrije School De Lans
Samenwerkingsverband PO Noord Kennemerland
Ingrado
VNG

Bijlage 3: Lijst met mogelijke invloedsfactoren

Tabel 1. Factoren die van invloed kunnen zijn op het succes van een OZA en die gericht zijn op de uitvoering binnen het OZA.

Nr.	Invloedsfactoren binnen het primair proces	Uitleg
1	Leerlijnen	Leerlijnen (verdeling van leerstof over periodes, toewerkend naar bijvoorbeeld kerndoelen/sociale vaardigheidsdoelen) worden in het onderwijs als helpend gezien om het aanbod te structureren.
2	Een goed ontwikkelingsperspectiefplan (opp)	Leerlingen die in het onderwijs extra ondersteuning krijgen, hebben een opp waarin staat wie ze zijn en aan welke doelen zij wanneer werken.
3	Tijdig bijstellen als een interventie niet werkt	OZA's hebben een repertoire aan interventies om leerlingen te begeleiden. Interventies evalueren en bijstellen is nodig om effect te sorteren.
4	Didactische aanpak	Een bepaald didactisch repertoire van leraren leidt tot leerrendement.
5	Pedagogische aanpak	Het pedagogisch handelingsrepertoire van leraren leidt tot ontwikkelen en leren.
6	Passend hulpaanbod	Het jeugdhulpaanbod moet afgestemd zijn op de kenmerken en behoeften van een jeugdige.
7	Geleidelijke toename onderwijstijd	Het doel van een OZA moet zijn om leerlingen te laten ingroeien in onderwijs.
8	Duidelijke ontwikkeldoelen stellen	Doelgericht werken helpt om vooruitgang te boeken in ontwikkeling.
9	Fasering in interventies	Weten wanneer een volgende interventie wordt gedaan om een jeugdige verder te brengen in zijn ontwikkeling.
10	Systematisch bijhouden van de ontwikkeling van de jeugdige	Als de ontwikkeling van een jeugdige in beeld gehouden wordt, kan er voortdurend op ingespeeld worden met de te kiezen interventies.
11	Passende behandelduur	Te lang begeleiden kan uitmonden in verantwoordelijkheid wegnemen, te kort begeleiden in een niet duurzame ontwikkeling.
12	Integraal werken binnen OZA (afstemming onderwijs-thuis-vrije tijd)	Het systeem rond de jeugdige moet meegenomen worden in de te kiezen interventies. Uitgangspunt is dat de jeugdige één geheel is en niet enkel zijn hulpvraag.
13	Flexibiliteit binnen OZA, bijvoorbeeld bij terugval	Weten wanneer een volgende interventie niet wordt gedaan om een jeugdige verder te brengen in zijn ontwikkeling.

De invloedsfactoren zijn gevonden in de literatuur (zie hoofdstuk 4).

Tabel 2. Factoren die van invloed zijn op het succes van een OZA en die gericht zijn op de organisatie van het OZA.

Nr .	Invloedsfactor binnen de organisatie	Uitleg
14	Bekwaamheden personeel	Jeugdigen met de meest complexe ondersteuningsbehoefte hebben begeleiding nodig van de meest bekwame leraren en begeleiders.
15	Continuïteit in personeel	Om duurzaam een goed aanbod te kunnen doen, is borging van de kwaliteit in de expertise en bekwaamheden van personeel nodig. Bovendien varen jeugdigen wel bij langere tijd dezelfde begeleider houden.
16	Als organisatie evalueren wat werkt	Een OZA moet een lerende organisatie zijn vanwege de heterogene, complexe en soms wisselende doelgroep.
17	Organisatiestructuur	De inrichting van de organisatie. Bijvoorbeeld: werken in teams of de mate van autonomie om beslissingen te nemen.
18	Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling	Weten wie waarvoor (niet) verantwoordelijk is helpt om regie te kunnen voeren over de aanpak.
19	Bevoegdheden personeel	Medewerkers hebben een lesbevoegdheid of SKJ ²³ -registratie.
20	Samenwerking met zorgpartner(s)	Soms zijn ook andere zorginstellingen betrokken. Bijvoorbeeld omdat een andere organisatie gezinshulp biedt.
21	Samenwerking met de gemeente	De gemeente is, als uitvoerder van de Jeugdwet, als verantwoordelijke voor onderwijshuisvesting en als verantwoordelijke voor leerlingenvervoer, een belangrijke partner.
22	Inspraak van de jeugdige	Praten met, in plaats van over, de jeugdige voor wie het OZA bedoeld is.

²³ SKJ-registratie: Stichting Kwaliteitsregister Jeugdhulp. Jeugdhulpverleners moeten in dit register opgenomen zijn om hun bekwaamheid aan te tonen en te onderhouden. Alleen erkende jeugdhulpverleners mogen ingehuurd worden via de Jeugdwet.

Tabel 3. Factoren in de omgeving van het OZA die van invloed zijn op het succes en die door het OZA beperkt beïnvloed kunnen worden.

Nr.	Invloedsfactor rondom het OZA	Uitleg
23	Contact met het netwerk rond een jeugdige	Een jeugdige leeft thuis, op school en in een sociaal netwerk. Betrokkenheid van mensen in het gehele netwerk van de jeugdige kan bijdragen aan het succes.
24	Eén gezin, één plan: duidelijkheid over wie alle onderwijs en zorg coördineert voor een jeugdige (regie bij één persoon)	Bij een jeugdige in een OZA zijn meestal veel volwassenen betrokken die zich bezighouden met een stukje van zijn ontwikkeling. Al deze stukjes moeten op elkaar afgestemd worden.
25	Eén gezin, één plan: problemen in de thuissituatie worden ook aangepakt	De thuissituatie van een jeugdige kan bepalend zijn voor het weer tot leren komen.
26	Analyse van het netwerk bij de start van de jeugdigen op het OZA	Om regie te kunnen voeren en problemen in de thuissituatie aan te pakken, moet er kennis zijn over het hele netwerk.
27	Contact met toeleverend onderwijs (verwijzer)	Om de beginsituatie van de jeugdige in kaart te brengen is informatie over het voortraject onmisbaar.
28	Contact met afnemend onderwijs	Het doel is om de jeugdige toe te leiden naar en meer reguliere setting. Die setting zou dus in een vroeg stadium aangehaakt moeten worden.

Tabel 4. Factoren die van invloed zijn op het succes van een OZA, maar waar het OZA geen invloed op heeft.

Nr.	Invloedsfactor buiten de organisatie	Uitleg
29	Voldoende financiële middelen	Uit onderzoek blijkt dat het beschikken over voldoende geld om een goed aanbod te doen bepalend is voor de kwaliteit van het onderwijs-zorgaanbod.
30	Beleid van de gemeente, nl...	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdzorg. Het gemeentelijk beleid heeft dus invloed op de beschikbaarheid en kwaliteit van jeugdzorg in OZA's.
31	Wetgeving, nl...	Aanbieders zeggen dat zij wetgeving belemmerend vinden om goed werk te kunnen leveren aan jeugdigen. We vragen na welke wetgeving als belemmerend wordt ervaren.
32	Regels SWV, nl...	Aanbieders zeggen dat zij de werkwijze van het samenwerkingsverband belemmerend vinden om een goed aanbod te kunnen doen. We vragen na welke aspecten in de werkwijze als belemmerend worden ervaren.
33	Toezicht IvhO	Aanbieders zeggen dat zij het toezicht van de onderwijsinspectie belemmerend vinden om een goed aanbod te kunnen doen. We vragen na hoe het toezicht hen belemmert.
34	Toezicht IGJ	Aanbieders zeggen dat zij het toezicht van de IGJ belemmerend vinden om een goed aanbod te kunnen doen. We vragen na hoe het toezicht hen belemmert.
35	Inkoopbeleid gemeente (passend tarief jeugdhulp)	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdzorg. De afgesproken tarieven hebben invloed op de beschikbaarheid en kwaliteit van jeugdzorg in OZA's.

Bijlage 4: Gespreksleidraad directie

Themaonderzoek Onderwijszorgarrangementen
Algemeen aan het begin van elk gesprek

Leidraad voor Gesprek met directie

Algemene gegevens	
Datum:	
Inspecteurs/gespreksleider :	
Verslag door:	
Naam en plaats OZA:	<input type="checkbox"/> Binnen het bekostigd onderwijsbestel <input type="checkbox"/> Buiten het bekostigd onderwijsbestel
Met wie zitten we aan tafel?	
Naam geïnterviewde	
Functie	
Hoe lang werkzaam bij dit OZA?	
Opmerkingen	

Algemene informatie over dit OZA	
Bij dit onderdeel gaat het er om dat je van de geïnterviewde hoort hoe dit initiatief eruit ziet. Denk aan doelgroep, visie, ontstaan etc. Dit blok is niet direct gekoppeld aan een deelvraag. Informatie is nodig om achtergrondkenmerken van het OZA in acht te kunnen nemen, o.a. voor de rapportage. Probeer te komen tot een beschrijving van de context van het OZA: Waarom, voor wie, oplossing voor welk probleem?	
Vragen	1. Hoeveel mensen zijn voor dit OZA werkzaam? Dit gaat zowel over medewerkers vanuit de onderwijsskant als over medewerkers vanuit de zorg.
	2. Welke (onderwijs)bevoegdheid of registratie hebben zij?
	3. Hoeveel jeugdigen op jaarbasis?
	4. Wanneer is het OZA begonnen en waarom? Bij OZA's buiten het onderwijsbestel: Wat maakt dat dit OZA buiten het bestel is ontstaan?
	5. Wat is de problematiek van de jeugdigen?

	6. Wat is het doel van dit OZA?
	7. Samenwerking met welke organisaties? NB Zowel zorg als onderwijs, denk ook aan gemeenten en SWV
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	8.

Succesfactoren			
<p>Bij dit onderdeel wil je weten wat nu de succesfactoren zijn voor dit OZA. Is dit per jeugdige verschillend of is er een gemeenschappelijke deler? Ga ook na wanneer de gesprekspartners vinden dat er sprake is van succes bij jeugdigen en hoe ze dat bijhouden. Succes van een OZA is volgens de overheid: terugleiden naar een reguliere setting. Wat is volgens de respondent nodig om jeugdigen, ongeacht zijn specifieke hulpvraag, terug te leiden naar deelname aan onderwijs?</p> <p>Deelvraag a: Welke factoren dragen eraan bij dat sommige onderwijszorgarrangementen succesvol zijn in en het (weer) werken aan onderwijsdoelen?</p>			
Vragen	9. Wanneer spreekt u van een succes?		
	10. Hoe stelt u vast of er succes is?		
	<p>Werkvorm kaartjes</p> <p>Welke factoren dragen bij aan succes zodat jeugdigen kunnen terugstromen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs).</p> <p>Werkvorm met kaartjes, deze doe je 2 keer, een keer op organisatieniveau, een keer op uitvoeringsniveau: prioriteer de succesfactoren op de kaartjes. Maak van de uitkomst een foto.</p>		
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"> 11. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u>: I. II. III. IV. V. </td> <td style="width: 50%;"> Waarom heeft u deze gekozen? I. II. III. IV. V. </td> </tr> </table>	11. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u> : I. II. III. IV. V.	Waarom heeft u deze gekozen? I. II. III. IV. V.
11. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u> : I. II. III. IV. V.	Waarom heeft u deze gekozen? I. II. III. IV. V.		

	<p>12. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u>:</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>	<p>Wat doet u om dit te realiseren?</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>
	<p>13. Bij de belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u>:</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>	<p>Waarom heeft u deze gekozen?</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>
	<p>14. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u>:</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>	<p>Wat doet u om dit te realiseren?</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>

Voorwaarden voor succes	
Deelvraag e: Onder welke voorwaarden kunnen deze succesfactoren binnen het bekostigd onderwijs een plek krijgen?	
	<p>15. Onder welke voorwaarden kunnen deze succesfactoren die u noemt een plek krijgen bij andere scholen / hulpstellingen?</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>
	<p>16. Wat kunnen (andere) scholen/hulpinstellingen van deze OZA overnemen om nog meer jeugdigen goed te helpen in hun ontwikkeling?</p> <p>I. II. III. IV. V.</p>
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	17.

Belemmerende factoren (o.a. in wet- en regelgeving)		
Deelvraag b: Welke factoren werken belemmerend voor het succes van onderwijszorgarrangementen?		
Input voor het product: Beschrijven welke knelpunten worden <u>ervaren</u> . Bij deze vraag doorvragen op voorbeelden die men kan noemen.		
Vragen	<p>Werkvorm kaartjes Welke factoren werken belemmerend voor het terugstromen van jeugdigen kunnen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs)?</p> <p>Werkvorm met kaartjes, deze doe je 2 keer, een keer op organisatieniveau, een keer op uitvoeringsniveau: prioriteer de belemmeringen op de kaartjes. Maak van de uitkomst een foto.</p>	
	18. Bij de belangrijkste 5 belemmeringen op <u>organisatieniveau</u> : I. II. III. IV. V.	Waarom heeft u deze gekozen? I. II. III. IV. V.
	19. Bij de belangrijkste 5 belemmeringen op <u>uitvoeringsniveau</u> : I. II. III. IV. V.	Waarom heeft u deze gekozen? I. II. III. IV. V.
	20. Specifiek op wet- en regelgeving:	

	Welke wetgeving of regelgeving werkt belemmerend voor het terugstromen van jeugdigen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs)? Vraag hier goed door, pak de kaartjes over wet en regelgeving erbij. Denk aan: Jeugdwet, onderwijswet, toezicht IGJ & IvHO, financiën vanuit onderwijs & zorg.
Ruimte voor evt. andere relevante informatie	21.

Afsluitende vragen

22. Waar bent u het meest trots op?

23. In afsluitende gesprek (terugkoppeling): wat wilt u de inspecties meegeven? Hebt u feedback voor ons op deze onderzoeksdag?

Bijlage 5: Gespreksleidraad uitvoerders

Themaonderzoek Onderwijs-zorgarrangementen Gespreksleidraad uitvoerders

Leidraad voor Gesprek met uitvoerders (leraren, begeleiders, hulp/zorgverleners)

Algemene gegevens	
Datum:	
Inspecteurs/gespreksleider :	
Verslag door:	
Naam en plaats OZA:	<input type="checkbox"/> Binnen het bekostigde bestel <input type="checkbox"/> Buiten het bekostigde bestel
Met wie zitten we aan tafel?	
Naam geïnterviewde(n)	
Functies	
Hoe lang werkzaam bij dit OZA?	
Opmerkingen	

Succesfactoren			
<p>Bij dit onderdeel wil je weten wat nu de succesfactoren zijn voor dit OZA. Is dit per jeugdige verschillend of is er een gemeenschappelijke deler? Ga ook na wanneer de gesprekspartners vinden dat er sprake is van succes bij jeugdigen en hoe ze dat bijhouden. Succes van een OZA is volgens de overheid: terugleiden naar een reguliere setting. Wat is volgens de respondent nodig om een jeugdigen, ongeacht zijn specifieke hulpvraag, terug te leiden naar deelname aan onderwijs?</p> <p>Deelvraag a: Welke factoren dragen eraan bij dat sommige onderwijszorgarrangementen succesvol zijn in en het (weer) werken aan onderwijsdoelen?</p>			
Vragen	1. Wanneer spreek je van een succes?		
	2. Hoe stel je vast of er succes is?		
	<p>Werkvorm kaartjes Welke factoren dragen bij aan succes zodat jeugdigen kunnen terugstromen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs)?</p> <p>Werkvorm met kaartjes, deze doe je 2 keer; (1) een keer op uitvoeringsniveau en (2) een keer op organisatieniveau: prioriteer de succesfactoren op de kaartjes.</p>		
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> 3. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u>: I: II: III: IV: V: </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V: </td> </tr> </table>	3. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:
3. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:		

	<p>4. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>uitvoeringsniveau</u>:</p> <p>I: II: III: IV: V:</p>	<p>Wat doen jullie om dit te realiseren?</p> <p>I: II: III: IV: V:</p>
	<p>5. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u>:</p> <p>I: II: III: IV: V:</p>	<p>Waarom heeft u deze gekozen?</p> <p>I: II: III: IV: V:</p>
	<p>6. De belangrijkste 5 succesfactoren op <u>organisatieniveau</u>:</p>	<p>Wat doen jullie om dit te realiseren?</p> <p>I: II: III: IV: V:</p>
Ruimte voor evt. andere relevante informatie / opmerkingen	7.	

Voorwaarden voor succes	
Deelvraag e: Onder welke voorwaarden kunnen deze succesfactoren binnen het bestel een plek krijgen?	
Vragen	8. Onder welke voorwaarden kunnen deze succesfactoren die u noemt een plek krijgen bij andere scholen / hulpinstellingen?
	9. Wat kunnen (andere) scholen/hulpinstellingen van jullie overnemen om nog meer jongeren goed te helpen in hun ontwikkeling?
Ruimte voor evt. andere relevante informatie / opmerkingen	10.

Belemmerende factoren (o.a. in wet- en regelgeving)					
Deelvraag b: Welke factoren werken belemmerend voor het succes van onderwijszorgarrangementen?					
Input voor het product: Beschrijven welke knelpunten worden <u>ervaren</u> . Bij deze vraag doorvragen op voorbeelden die men kan noemen.					
Vragen	<p>Werkvorm kaartjes Welke factoren werken belemmerend voor het terugstromen van jeugdigen kunnen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs)?</p> <p>Werkvorm met kaartjes, deze doe je 2 keer; (1) een keer op organisatieniveau en (2) een keer op uitvoerdersniveau: prioriteer de belemmeringen op de kaartjes.</p>				
	<table border="1"> <tr> <td>11. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>uitvoeringsniveau</u>: I: II: III: IV: V:</td> <td>Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:</td> </tr> <tr> <td>12. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>organisatieniveau</u>: I: II: III: IV: V:</td> <td>Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:</td> </tr> </table>	11. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>uitvoeringsniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:	12. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>organisatieniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:
11. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>uitvoeringsniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:				
12. De belangrijkste 5 belemmeringen op <u>organisatieniveau</u> : I: II: III: IV: V:	Waarom heeft u deze gekozen? I: II: III: IV: V:				
	<p>13. Specifiek op wet- en regelgeving: Welke wetgeving of regelgeving werkt belemmerend voor het terugstromen van jeugdigen naar een meer reguliere setting (in SO of regulier onderwijs)? Vraag hier goed door, pak de kaartjes over wet en regelgeving erbij. Denk aan: Jeugdwet, onderwijswet, toezicht IGJ & IvhO, financiën vanuit onderwijs & zorg.</p>				

Ruimte voor evt. andere relevante informatie / opmerkingen	14.

Afsluitende vragen

15. Waar bent u het meest trots op?

16. Zijn er onderwerpen niet besproken die nog wel graag toegevoegd moeten worden?

Dank voor uw tijd en voor uw inbreng

Bijlage 6: Gespreksleidraad ouders

Algemene gegevens	
Datum:	
Inspecteur/gespreksleider :	
Verslag door:	
Naam en plaats OZA:	<input type="checkbox"/> Binnen het bekostigde bestel <input type="checkbox"/> Buiten het bekostigde bestel
Met wie zitten we aan tafel?	
Naam geïnterviewde	
Hoe lang zit uw kind op dit OZA?	
Opmerkingen	

1. Succesfactoren

Bij dit onderdeel wil je weten wat nu de succesfactoren zijn voor dit OZA. Is dit per jeugdige verschillend of is er een gemene deler? Ga ook na wanneer de gesprekspartners vinden dat er sprake is van succes bij jeugdigen en hoe ze dat bijhouden. Succes van een OZA is volgens de overheid: terugleiden naar een reguliere setting. Wat is volgens de respondent nodig om een leerling, ongeacht zijn specifieke hulpvraag, terug te leiden naar deelname aan onderwijs?

Deelvraag a: Welke factoren dragen eraan bij dat sommige onderwijszorgarrangementen succesvol zijn in en het (weer) werken aan onderwijsdoelen?

Vragen	1. Bent u tevreden over de hulp die uw kind hier krijgt? Waarom wel/niet?
	2. Bent u tevreden over het onderwijs dat uw kind hier krijgt? Waarom wel/niet?
	3. De bedoeling is dat leerlingen kunnen terugstromen naar een meer reguliere school (speciaal of regulier onderwijs). Wat doen ze hier dat daaraan bijdraagt?
	4. Vraag door: kunt u iets noemen dat betrekking heeft op uw kind en iets noemen dat gaat over hoe dit OZA georganiseerd is? Iets wat hier anders georganiseerd is dan bij eerdere scholen van uw kind bijvoorbeeld.
	5. Als alles mogelijk is, welke wens hebt u voor dit OZA?
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	

2. Belemmerende factoren (o.a. in wet- en regelgeving)

Deelvraag b: Welke factoren werken belemmerend voor het succes van onderwijszorgarrangementen?

Input voor het product: Beschrijven welke knelpunten worden ervaren. Bij deze **vraag doorvragen op voorbeelden** die men kan noemen. Denk aan leerlingvervoer, bekostiging van de hulp vanuit PGB, samenwerking tussen hulpverlening en onderwijs, enz.

Vragen	6. Wat ervaart u als belemmerend voor het OZA (om het doel dat ze met jongeren hebben te bereiken)?
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	

3. Voorwaarden voor succes

Deelvraag e: Onder welke voorwaarden kunnen deze succesfactoren binnen het bestel een plek krijgen?

Vragen	7. Wat is er nodig om te zorgen dat andere scholen/hulpinstellingen jongeren ook op deze manier kunnen helpen?
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	

Bijlage 7: Gespreksleidraad jeugdigen

Algemene gegevens	
Datum:	
Inspecteur/gespreksleider :	
Verslag door:	
Naam en plaats OZA:	<input type="checkbox"/> Binnen het bekostigde bestel <input type="checkbox"/> Buiten het bekostigde bestel
Met wie zitten we aan tafel?	
Naam geïnterviewde(n)	
Hoe lang zit je op dit OZA?	
Opmerkingen	

1. Succesfactoren op uitvoeringsniveau - Gesprek jeugdigen-

Bij dit onderdeel wil je weten wat volgens de jeugdigen de succesfactoren zijn voor dit OZA. Is dit per jeugdige verschillend of is er een gemene deler?

Deelvraag a: Welke factoren dragen eraan bij dat sommige onderwijszorgarrangementen succesvol zijn in en het (weer) werken aan onderwijsdoelen?

Vragen	1. Ben je tevreden over de hulp hier? Waarom wel/niet?
	2. Ben je tevreden over de het onderwijs hier? Waarom wel/niet?
	3. Wanneer vind je dat ze je hier goed genoeg helpen/onderwijs geven?
	4. Is er iets wat ze anders zouden moeten doen? Waarom?
	5. Hoe zorgen ze dat je uiteindelijk weer naar een 'gewone' school kunt?

	6. Wat doen ze hier dat alle scholen zouden moeten doen?
Ruimte voor evt. andere relevante informatie.	

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | september 2021