



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van onderwijszorgarrangementen, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs (Besluit experiment onderwijszorgarrangementen)

Nader Rapport

Nr. WJZ/34193494 (ID12955)
Den Haag, 7 november 2022
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van onderwijszorgarrangementen, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs (Besluit experiment onderwijszorgarrangementen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juni 2022, nr. 2022001427, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 september 2022, nr. W05.22.00075/l, bied ik U hierbij aan, voorzien van mijn reactie. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2022, no.2022001427, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van onderwijszorgarrangementen, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs (Besluit experiment onderwijszorgarrangementen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt bij wijze van experiment mogelijk dat de deelnemende bevoegde gezagen van scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het funderend onderwijs kunnen afwijken van een aantal wettelijke voorschriften van de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs. Dit betreft de wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging. Hiermee wordt onderzocht of maatwerk kan worden geboden aan jongeren met complexe ondersteuningsbehoeften op het grensvlak van zorg en onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het experimenteerbesluit een betekenisvolle stap in het kader van passend onderwijs. Zij heeft opmerkingen over de bekostiging van onderwijszorgarrangementen en over de opzet en randvoorwaarden van het experiment. De Afdeling adviseert om niet prematuur te starten met wetgeving en het voorgestelde experiment na drie jaar te evalueren op de effecten en op basis daarvan (eventueel) de wet te wijzigen.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit regelt dat bevoegde gezagen van scholen in het funderend onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs met een onderwijszorgarrangement kunnen deelnemen aan een experiment waarmee mag worden afgeweken van een aantal wettelijke voorschriften. Dit betreft wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging om jongeren met complexe ondersteuningsbehoeften maatwerk te bieden op het gebied van onderwijs en zorg.¹

De regering beoogt met het experiment te onderzoeken of door afwijking van specifieke delen van de onderwijswetgeving een passender aanbod kan worden gerealiseerd voor jongeren met complexe

¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.2 'Specifieke knelpunten'. Zie ook Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'.



ondersteuningsbehoeften² dan nu mogelijk is. Als achterliggende doelen, wijst de regering op het voorkomen dat jongeren uitvallen of thuis komen te zitten, en thuiszittende jongeren in staat stellen hun ontwikkelpotentieel zoveel mogelijk te benutten en optimaal te participeren in de maatschappij. Deze (achterliggende) doelen plaatst de regering bovendien in de sleutel van het recht op onderwijs.³

Volgens de toelichting ontvangen ongeveer 15.000 jongeren niet de extra ondersteuning die zij nodig hebben in het regulier of speciaal onderwijs, vanwege een gebrek aan flexibiliteit van de zorg- en onderwijsstelsels. Dit betreft jongeren die dreigen uit te vallen, thuiszitten⁴ of vrijgesteld zijn van de leerplicht.⁵

Uit de ervaringen met proeftuinen van onderwijszorgarrangementen blijkt dat het maatwerk dat zij nodig hebben niet altijd kan worden geboden, vanwege knelpunten die direct voortvloeien uit wettelijke eisen.⁶ Daardoor wordt een deel van de doelgroep nog steeds niet bereikt. Met dit experimenteelbesluit zet de regering een betekenisvolle stap in een passend aanbod voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte die dreigen uit te vallen, thuiszitten of vrijgesteld zijn van de leerplicht.

Doel van het voorgestelde experiment is dan ook om te onderzoeken hoe deze eisen daadwerkelijk belemmerend zijn voor de onderwijsdeelname van de jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte en om meer informatie te verzamelen over de doelgroep en de inrichting van onderwijsarrangementen. Op basis hiervan kan vervolgens worden afgewogen of er noodzaak is tot aanpassing van bepaalde wettelijke bepalingen.⁷

De regering waardeert dat de Afdeling het belang van het experiment erkent in haar advies. Met de Afdeling is de regering van mening dat het experiment een wezenlijk onderdeel is van de verbeteraanpak passend onderwijs, door het vergroten van de toegankelijkheid van het onderwijs voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte die zowel onderwijs als zorg behoeven.

2. Bekostiging onderwijszorgarrangement

Onderwijszorgarrangementen worden (per regio) vormgegeven door het samenspel en de betrokkenheid van de bevoegde gezagen van scholen en samenwerkingsverbanden, de gemeente, het zorgkantoor- of verzekeraar, de jeugdhulp- of zorgaanbieder.⁸ Met een onderwijszorgarrangement wordt geen aparte rechtspersoon in het leven geroepen. Het arrangement berust op een samenwerkingsovereenkomst tussen onderwijs- en zorgpartijen. In deze samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken partijen van een onderwijszorgarrangement worden nadere afspraken gemaakt over de financiering van de activiteiten op het grensvlak van onderwijs en zorg en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Onderwijszorgarrangementen worden bekostigd vanuit het onderwijs- en zorgstelsel. De bekostiging van het onderwijs verloopt via de basisbekostiging aan scholen en ondersteuningsmiddelen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De zorg wordt gefinancierd door gemeenten, zorgkantoren of -verzekeraars. Volgens de regering biedt het wettelijke kader van de zorg al de ruimte voor de financiering van activiteiten op het grensvlak van onderwijs en zorg.⁹ De toelichting geeft echter geen inzicht in waar die ruimte dan bestaat en waaruit zij bestaat.

Wat betreft het onderwijs, geldt het uitgangspunt dat bekostiging ten dienste moet staan van het onderwijs.¹⁰ Omdat het niet gemakkelijk is om vast te stellen wat precies onderwijs en zorg is binnen een onderwijszorgarrangement, voorziet het experiment in de mogelijkheid om af te wijken van dit uitgangspunt. Het voorstel bepaalt dat 2,5% van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden passend onderwijs vrij mag worden besteed aan de activiteiten op het grensvlak van zorg en onderwijs. Dit percentage is gebaseerd op het aantal thuiszitters in 2019–2020 en de gemiddelde ondersteuningsbehoefte van deze jongeren.

² Zie begripsbepaling in voorgesteld artikel 1 van het ontwerpbesluit.

³ Nota van toelichting, paragraaf 4.1 'Hoofdlijnen' en paragraaf 4.2 'Recht op onderwijs'. Zie ook artikel 2 van het ontwerpbesluit en de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴ Dit betreft leerplichtigen die niet staan ingeschreven op een school of wel staan ingeschreven op een school en meer dan vier weken ongeoorloofd verzuimen.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Wat er knelt: algemeen'.

⁶ BMC, Proeftuinen OZA. Op zoek naar maatwerkoplossingen voor kinderen die onvoldoende (duurzaam) bediend kunnen worden binnen de onderwijs- en zorgstelsels, 2022.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.1. 'Wat er knelt: algemeen'.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 6.1 'Aanvraag'. Zie ook de voorgestelde artikelen 8 en 9 van het ontwerpbesluit.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'.

¹⁰ Zie artikel 115 van de WPO en artikel 5:4 van de WVO 2020.



De regering verwacht enerzijds dat het percentage van 2,5% toereikend is,¹¹ maar anderzijds wil de regering aan de hand van de gegevens van dit experiment onderzoeken hoe de definitieve situatie in de wet moet worden verankerd.¹² Het percentage is gebaseerd op het aantal thuiszitters, maar jongeren die dreigen uit te vallen in het onderwijs behoren ook tot de doelgroep van dit experiment.

Uit de toelichting blijkt niet waarom het percentage van 2,5% toereikend is voor de gehele doelgroep. Het is van belang om in de toelichting ook tenminste een indicatie te geven van (de ontwikkeling van) de omvang van deze groep.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden in de zorgwetgeving om onderwijszorgarrangementen mede te bekostigen. Zij adviseert ook om nader te motiveren waarom het gekozen percentage van 2,5% van samenwerkingsverbanden passend onderwijs representatief en toereikend is.

a. Het ontwerpbesluit geeft bevoegde gezagen van scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs op bepaalde onderdelen ruimte om af te wijken van de wet. Het doel van het ontwerpbesluit is te onderzoeken of deze afwijkingmogelijkheden passend en effectief zijn, opdat zij eventueel in de wetgeving kunnen worden vastgelegd. De mogelijkheid om de ondersteuningsbekostiging flexibel in te zetten alsmede de hoogte van de 2,5 procent maken deel uit van het onderzoek.

Onderwijszorgarrangementen richten zich over het algemeen op drie doelgroepen: thuiszitters, jongeren die vrijgesteld zijn op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 en leerlingen die dreigen uit te vallen. Over de laatste subdoelgroep zijn weinig gegevens beschikbaar. Er zijn geen gegevens over de omvang of ontwikkeling van deze subdoelgroep. Onderdeel van het experiment is dan ook meer informatie over deze subdoelgroep te verzamelen.

De 2,5 procent bestedingsruimte mag worden ingezet voor de financiering van kosten die direct of indirect nodig zijn voor de uitvoering van het onderwijs of de bevordering van deelname aan het onderwijs voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte. Gezien de beperkte informatie over de doelgroep, berust de hoogte van het ondersteuningsbudget dat flexibel mag worden besteed op een berekening van beschikbare gegevens en assumpties over de doelgroep van onderwijszorgarrangementen. De 2,5 procent bestedingsruimte is gebaseerd op het totaal aantal thuiszitters in 2019–2020.¹³ Daarnaast berust de afwijkingmogelijkheid op een aantal aannames. Zo wordt ten eerste aangenomen dat een wezenlijk deel van de leerlingen niet het volledige onderwijsprogramma volgen. Dit betekent dat slechts een beperkt deel van de activiteiten in een onderwijszorgarrangement een (mogelijke) onderwijscomponent heeft en bekostigd kan worden vanuit het onderwijs. Ten tweede is de assumptie dat slechts in een beperkt aantal gevallen sprake is van activiteiten op het grensvlak tussen onderwijs en zorg. Immers, in veel gevallen zal het duidelijk zijn dat er sprake is van onderwijs, dan wel zorg. In die gevallen wordt er niet geput uit de 2,5 procent ondersteuningsbekostiging.

b. De Afdeling merkt verder op dat de toelichting geen inzicht geeft in de ruimte die het wettelijke kader van de zorg biedt voor de bekostiging van de 'zorgkant' van onderwijszorgarrangementen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de toelichting op dit punt aangevuld.

Er kan in een onderwijszorgarrangement sprake zijn van (een combinatie van) zorg en hulp in de zin van de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz), de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) en de Jeugdwet. In deze wetten is weliswaar niet specifiek voorzien in de bekostiging van onderwijszorgarrangementen, maar zij vormen evenmin een belemmering voor deze bekostiging. Het ligt in de rede dat de zorgkantoren (Wlz), zorgverzekeraars (Zvw) en colleges van burgemeester en wethouders (hierna: college) (Wmo 2015 en de Jeugdwet) de bekostiging van zorg en hulp in een onderwijszorgarrangement, waar nodig met elkaar afstemmen.

Uitgangspunt is dat zorg en hulp passend moeten zijn voor de jongere en afgestemd op diens behoefte (artikel 2.5, vierde lid, Jeugdwet). Ingevolge artikel 2.9 van de Jeugdwet stelt de gemeenteraad bij verordening regels over de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van onder meer zorg, onderwijs en maatschappelijke ondersteuning. Ingevolge artikel 2.7 van de Jeugdwet vindt afstemming plaats tussen het college en het onderwijs en tussen het college en zorgverzekeraars. Artikel 3.2.1 Wlz schrijft voor dat voor de verzekerde (in casu jongere) de Wlz-zorg moet zijn afgestemd op diens behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden. Ingevolge artikel 8.1.3 Wlz wordt een zorgplan

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'. Zie ook artikel 4 van het ontwerpbesluit.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Wat er knelt: algemeen'.

¹³ Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2019–2020.



opgesteld. In de memorie van toelichting op de Wlz wordt daarover onder meer het volgende opgemerkt: 'Ook zijn er raakvlakken tussen de Wlz en het onderwijsdomein, die relevant zijn voor jeugdigen. Het gaat hierbij om de groep zwaar gehandicapte kinderen die in de Wlz terecht komen en onderwijs krijgen aangeboden. De regering vindt het wenselijk dat deze kinderen als zij dit aankunnen naast dagbesteding ook een vorm van onderwijs kunnen volgen. Daarom hebben zij de mogelijkheid om ook gebruik te maken van passend onderwijs, zoals in het onderwijsdomein geregeld. In de praktijk vraagt dit om samenwerking en afstemming tussen de uitvoerders van de Wlz en die van het passend onderwijs. Deze afstemming kan onderdeel zijn van het zorgplan en de zorgplanbespreking, in die zin dat de zorgverleners kan worden gevraagd om niet alleen de zorg af te stemmen, maar daarbij ook de onderwijsaanbieders te betrekken.'¹⁴ Bij de verlening van Wlz-zorg zal dus rekening moeten worden gehouden met de situatie van de verzekerde, in dit geval het feit dat de verzekerde een deel van de tijd onderwijs ontvangt. Het feit dat de verzekerde onderwijs geniet, doet niet af aan zijn recht op (en bekostiging van) Wlz-zorg.

Artikel 2.3.2, vierde lid, onderdeel f, Wmo 2015 bepaalt dat het college bij het onderzoek om te komen tot een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015 onder meer de mogelijkheden onderzoekt om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang. Ingevolge artikel 2.3.5, vijfde lid, onder d, Wmo 2015 is de maatwerkvoorziening afgestemd op onderwijs dat de jongere (In de Wmo 2015 'de cliënt') volgt dan wel zou kunnen volgen. In de memorie van toelichting op de Wmo 2015 is daarover opgemerkt dat 'de voorziening moet zijn afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt. Daarbij moet worden gedacht aan hulp of diensten behoeft of ontvangt op terreinen als zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn en werk en inkomen. De verleende hulp moet aansluiten bij de behoeften en bij andere hulp of zorg die de cliënt ontvangt.'¹⁵ en 'Een meer integrale benadering van de specifieke situatie is ook het vertrekpunt voor de gemeente bij de vraag of het voor de te verlenen ondersteuning van belang is samen te werken met partijen op het gebied van de zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen.'¹⁶

Op grond van de Zvw heeft de zorgverzekeraar een zorgplicht die ertoe strekt dat de verzekerde jongere de zorg of overige diensten waar hij behoefte aan heeft, krachtens de zorgverzekering (vergoed) krijgt (artikel 11, eerste lid, Zvw).¹⁷ Voor het verlenen van zorg of overige diensten aan zijn verzekerden met een naturapolis sluit de zorgverzekeraar overeenkomsten met zorgaanbieders; dit kunnen aanbieders zijn die participeren in een Onderwijszorgarrangement. In geval van een zuivere restitutiepolis declareert de verzekerde de kosten van zorg of overigens diensten, verleend door een zorgaanbieder naar keuze, bij zijn zorgverzekeraar. In een onderwijszorgarrangement zal de zorg in de zin van de Zvw veelal verpleging en verzorging betreffen. Op grond van artikel 13a Zvw kan voor die vorm van zorg ook worden gekozen voor een Zvw-pgb. Daarbij is onder meer bepaald dat de zorgverzekeraar de verzekerde met deze vergoeding in staat stelt in de praktijk zorg of een andere dienst te betrekken, die is afgestemd op zijn behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden.

3. Opzet en randvoorwaarden experiment

a. Voorgenomen start wetgeving

Het onderhavige experiment start per 1 januari 2023 en duurt vijf jaar, met het voornemen om de eerste drie jaren te evalueren met het oog op eventuele aanpassing van de wet. Mocht wetsaanpassing nodig zijn, dan zal dit na het derde experimentjaar in gang worden gezet, aldus de toelichting.¹⁸ De regering heeft echter de Tweede Kamer toegezegd om vóór het einde van het eerste jaar te starten met de voorbereiding van wetgeving, waarbij de regering beoogt om het voorstel in het voorjaar van 2024 in consultatie te brengen en op 1 januari 2025 in werking te laten treden.¹⁹

De Afdeling maakt daaruit op dat het vaststaat dat het experiment wettelijk wordt verankerd, op basis van een jaar aan beschikbare gegevens. Daarmee komt de regering tegemoet aan de wens vanuit de Tweede Kamer en de samenleving om dit onderwerp met spoed op te pakken.²⁰ Hoewel de Afdeling

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 891, nr. 3, p. 75.

¹⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 164.

¹⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p.21/22.

¹⁷ Artikel 11, eerste lid, onderdeel a, ziet op naturaverzekeringen. Voor restitutieverzekeringen geldt dat de verzekerde recht heeft op de vergoeding van de kosten van zorg die hij nodig heeft en waar hij wettelijk aanspraak op heeft, en zorgbemiddeling als de verzekerde daarom verzoekt.

¹⁸ Nota van toelichting, paragraaf 7. 'Duur van het experiment'.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 440. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 434, p. 60.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 376 (Motie-Kwint).



begrip heeft voor deze wens, wijst zij erop dat experimenteerwetgeving slechts aangewezen is als daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin de wetgever onderzoek wil doen hoe de voorliggende kwestie wettelijk moet worden verankerd. Gebruik maken van experimenteerwetgeving om, vooruitlopend op al aangekondigde wetgeving, tijdelijk bij lagere regelgeving af te kunnen wijken van wetten in formele zin is niet toegestaan.²¹ In dat licht onderschrijft de Afdeling het uitgangspunt in de toelichting dat minimaal drie jaar experimenteren noodzakelijk is om te komen tot een gedegen evaluatie van de effecten en op basis daarvan de wet (eventueel) te wijzigen.²²

De Afdeling adviseert om niet prematuur te starten met wetgeving en het voorgestelde experiment na drie jaar te evalueren op de effecten en op basis daarvan (eventueel) de wet te wijzigen.

a. In het debat passend onderwijs op 30 maart 2022 hebben Tweede Kamerleden mij verzocht tot een snellere aanpak te komen voor de kwetsbare groep jongeren die onderwijs en zorg ontvangen in onderwijszorgarrangementen. In reactie op deze wensen heb ik in het debat toegezegd na een jaar te bekijken of kan worden gestart met een wetswijziging.²³ De regering onderkent immers de noodzaak om snel tot een oplossing te komen voor deze kwetsbare groep jongeren. Bij de keuze om te starten met het wetgevingstraject zal de balans worden gezocht tussen zorgvuldigheid en snelheid. De resultaten van het experiment zullen zo veel mogelijk worden meegenomen in de wetgeving en de uitvoering. Zo is denkbaar dat de resultaten van de evaluatie van het experiment in een onderliggend uitvoeringsbesluit of -regeling worden meegenomen.

b. Definitie en doelstelling

Het ontwerpbesluit definieert een onderwijszorgarrangement als 'de uitvoering van artikel 3 onderscheidenlijk artikel 4'.²⁴ Deze artikelen zien op het afwijken van de wettelijke voorschriften van de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs wat betreft onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging door het bevoegd gezag van een school en een samenwerkingsverband passend onderwijs.

De Afdeling merkt op dat een zo scherp mogelijke definitie van het begrip 'onderwijszorgarrangement' essentieel is voor de vormgeving en uitvoering in de praktijk, waarmee onduidelijkheid zoveel mogelijk wordt voorkomen. De thans gehanteerde definitie biedt weinig houvast. Zo is slechts duidelijk wat een onderwijszorgarrangement met dit experiment vermag, maar niet wat precies hieronder wordt verstaan. Voor de hand ligt in ieder geval dat het begrip een ruimere reikwijdte heeft dan slechts het mogen afwijken van wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging.²⁵ Zo gaat het bij een onderwijszorgarrangement (onder meer) ook over de integrale samenwerking tussen onderwijs- en zorgaanbieders.

Daarnaast is het van belang om de doelstelling van het experiment zo concreet en nauwkeurig mogelijk te beschrijven.²⁶ De geformuleerde doelstelling in het besluit is 'het doen van onderzoek naar een ruimer aanbod van maatwerk op het grensvlak van onderwijs en zorg door af te wijken van specifieke wettelijke voorschriften'.²⁷ Het ligt niet voor de hand dat de doelstelling ziet op het doen van onderzoek, aangezien dit een instrument is om te bezien of de doelstelling wordt bereikt. Gelet op de experimenteergrondslagen van de sectorwetten van het funderend onderwijs, verdient het aanbeveling om de doelstelling van het experiment in de sleutel te plaatsen van de verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.²⁸ Tevens verdient het aanbeveling om de doelstelling toe te spitsen op de verschillende doelgroepen (thuiszitters, vrijgestelden en uitvallers) van het voorgestelde experiment.

De Afdeling adviseert de definitie van een onderwijszorgarrangement aan te scherpen en de doelstelling van het experiment concreter te formuleren.

b. De term 'onderwijszorgarrangement' wordt door betrokkenen in het onderwijs en de zorg op

²¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, punt 1.4), Staatscourant 2022, nr. 6522.

²² Nota van toelichting, paragraaf 8 'Monitor en evaluatie'.

²³ Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 434, p. 34.

²⁴ Zie artikel 1 van het ontwerpbesluit.

²⁵ Vergelijk bijvoorbeeld de definitie in: Programma met andere ogen, 'Onderzoek naar onderwijs-zorgarrangementen en hun financieringswijzen', Anderssons Elffers Felix 2021, p. 10.

²⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, punt 2.2), Staatscourant 2022, nr. 6522. Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 september 2015 over het Besluit experiment regelluwe scholen PO/ VO, (W05.15.0195, punt 2), Staatscourant 2015, nr. 43020.

²⁷ Zie artikel 2 van het ontwerpbesluit.

²⁸ Zie artikel 180 van de WPO; artikel 9.1 van de WVO 2020; artikel 172 van de WEC.



verschillende manieren geïnterpreteerd en uitgelegd. Verder bestaan in de praktijk verschillende vormen van onderwijszorgarrangementen. In het ontwerpbesluit dat is voorgelegd ter advisering aan de Raad van State is om die reden getracht de definitie van een onderwijszorgarrangement zo breed mogelijk te maken. De gedachte hierachter was te voorkomen dat onderwijszorgarrangementen onnodig worden uitgesloten van deelname van het experiment door een smalle definiëring. Desalniettemin erkent de regering dat de brede definitie kan leiden tot onduidelijkheid en verschillende interpretaties. Het advies van de Afdeling is dan ook overgenomen. De term onderwijszorgarrangement is in het ontwerpbesluit aangescherpt aan de hand van de doelgroep van een onderwijszorgarrangement en de partijen die betrokken zijn in een onderwijszorgarrangement.

De regering beaamt verder het belang de doelstelling van het experiment zo concreet en nauwkeurig mogelijk te beschrijven. De doelstelling van het experiment is te onderzoeken of het experiment leidt tot een ruimer aanbod van maatwerk op het gebied van onderwijs en zorg. Deze doelstelling is primair gericht op het verbeteren van de toegankelijkheid van het onderwijs, alhoewel het experiment ook effecten kan sorteren op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. In artikel 2 van het ontwerpbesluit is de doelstelling aangepast en geplaatst in de sleutel van het verbeteren van de toegankelijkheid van het onderwijs. Het ontwerpbesluit beoogt immers meer maatwerk in de combinatie onderwijs en zorg mogelijk te maken, opdat het onderwijs toegankelijker wordt voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Een aanvullende doelstelling van het experiment is te onderzoeken welk effect de afwijkingsmogelijkheden in het experiment hebben op jongeren die dreigen uit te vallen van school, thuiszitten, of een vrijstelling hebben op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. De hypothese is namelijk dat meer maatwerk mogelijkheden kunnen leiden tot een afname van het aantal thuiszitters en jongeren met een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. Op grond van artikel 11, tweede lid, onderdelen a en b, van het ontwerpbesluit wordt daarom onderzocht in hoeverre de afwijkingsmogelijkheden effectief zijn en leiden tot een hogere onderwijsdeelname. Naar aanleiding van het advies is deze aanvullende doelstelling in artikel 2, onderdeel b, van het ontwerpbesluit geëxpliciteerd.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De redactionele opmerking van de Afdeling is overgenomen. Verder is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele andere (wets)technische verbeteringen door te voeren in het besluit en de nota van toelichting. Ook is een grondslag toegevoegd voor de registratie van leerlingen die deelnemen aan een tijdelijke onderwijsvoorziening. De rechtvaardiging voor deze registratie is gelijk aan die om experimenten op basis van de sectorwetten te registreren. De nota van toelichting is in deze zin aangevuld.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.22.00075/1.

- *Schrap in de aanhef van het ontwerpbesluit artikel 140 van de WPO BES, aangezien het ontwerpbesluit niet ziet op Caribisch Nederland.*

Ik bied U hierbij in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma.*



Advies Raad van State

No. W05.22.00075/1

's-Gravenhage, 21 september 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2022, no.2022001427, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van onderwijszorgarrangementen, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs (Besluit experiment onderwijszorgarrangementen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt bij wijze van experiment mogelijk dat de deelnemende bevoegde gezagen van scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het funderend onderwijs kunnen afwijken van een aantal wettelijke voorschriften van de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs. Dit betreft de wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging. Hiermee wordt onderzocht of maatwerk kan worden geboden aan jongeren met complexe ondersteuningsbehoeften op het grensvlak van zorg en onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het experimenteerbesluit een betekenisvolle stap in het kader van passend onderwijs. Zij heeft opmerkingen over de bekostiging van onderwijszorgarrangementen en over de opzet en randvoorwaarden van het experiment. De Afdeling adviseert om niet prematuur te starten met wetgeving en het voorgestelde experiment na drie jaar te evalueren op de effecten en op basis daarvan (eventueel) de wet te wijzigen.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit regelt dat bevoegde gezagen van scholen in het funderend onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs met een onderwijszorgarrangement kunnen deelnemen aan een experiment waarmee mag worden afgeweken van een aantal wettelijke voorschriften. Dit betreft wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging om jongeren met complexe ondersteuningsbehoeften maatwerk te bieden op het gebied van onderwijs en zorg.¹

De regering beoogt met het experiment te onderzoeken of door afwijking van specifieke delen van de onderwijswetgeving een passender aanbod kan worden gerealiseerd voor jongeren met complexe ondersteuningsbehoeften² dan nu mogelijk is. Als achterliggende doelen, wijst de regering op het voorkomen dat jongeren uitvallen of thuis komen te zitten, en thuiszittende jongeren in staat stellen hun ontwikkelingspotentieel zoveel mogelijk te benutten en optimaal te participeren in de maatschappij. Deze (achterliggende) doelen plaatst de regering bovendien in de sleutel van het recht op onderwijs.³

Volgens de toelichting ontvangen ongeveer 15.000 jongeren niet de extra ondersteuning die zij nodig hebben in het regulier of speciaal onderwijs, vanwege een gebrek aan flexibiliteit van de zorg- en onderwijsstelsels. Dit betreft jongeren die dreigen uit te vallen, thuiszitten⁴ of vrijgesteld zijn van de leerplicht.⁵

Uit de ervaringen met proeftuinen van onderwijszorgarrangementen blijkt dat het maatwerk dat zij nodig hebben niet altijd kan worden geboden, vanwege knelpunten die direct voortvloeien uit wettelijke eisen.⁶ Daardoor wordt een deel van de doelgroep nog steeds niet bereikt. Met dit experimenteerbesluit zet de regering een betekenisvolle stap in een passend aanbod voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte die dreigen uit te vallen, thuiszitten of vrijgesteld zijn van de leerplicht.

¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.2 'Specifieke knelpunten'. Zie ook Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'.

² Zie begripbepaling in voorgesteld artikel 1 van het ontwerpbesluit.

³ Nota van toelichting, paragraaf 4.1 'Hoofdlijnen' en paragraaf 4.2 'Recht op onderwijs'. Zie ook artikel 2 van het ontwerpbesluit en de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴ Dit betreft leerplichtigen die niet staan ingeschreven op een school of wel staan ingeschreven op een school en meer dan vier weken ongeoorloofd verzuimen.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Wat er knelt: algemeen'.

⁶ BMC, Proeftuinen OZA. Op zoek naar maatwerkoplossingen voor kinderen die onvoldoende (duurzaam) bediend kunnen worden binnen de onderwijs- en zorgstelsels, 2022.



Doel van het voorgestelde experiment is dan ook om te onderzoeken hoe deze eisen daadwerkelijk belemmerend zijn voor de onderwijsdeelname van de jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte en om meer informatie te verzamelen over de doelgroep en de inrichting van onderwijsarrangementen. Op basis hiervan kan vervolgens worden afgewogen of er noodzaak is tot aanpassing van bepaalde wettelijke bepalingen.⁷

2. Bekostiging onderwijszorgarrangement

Onderwijszorgarrangementen worden (per regio) vormgegeven door het samenspel en de betrokkenheid van de bevoegde gezagen van scholen en samenwerkingsverbanden, de gemeente, het zorgkantoor- of verzekeraar, de jeugdhulp- of zorgaanbieder.⁸ Met een onderwijszorgarrangement wordt geen aparte rechtspersoon in het leven geroepen. Het arrangement berust op een samenwerkingsovereenkomst tussen onderwijs- en zorgpartijen. In deze samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken partijen van een onderwijszorgarrangement worden nadere afspraken gemaakt over de financiering van de activiteiten op het grensvlak van onderwijs en zorg en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Onderwijszorgarrangementen worden bekostigd vanuit het onderwijs- en zorgstelsel. De bekostiging van het onderwijs verloopt via de basisbekostiging aan scholen en ondersteuningsmiddelen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De zorg wordt gefinancierd door gemeenten, zorgkantoren of -verzekeraars. Volgens de regering biedt het wettelijke kader van de zorg al de ruimte voor de financiering van activiteiten op het grensvlak van onderwijs en zorg.⁹ De toelichting geeft echter geen inzicht in waar die ruimte dan bestaat en waaruit zij bestaat.

Wat betreft het onderwijs, geldt het uitgangspunt dat bekostiging ten dienste moet staan van het onderwijs.¹⁰ Omdat het niet gemakkelijk is om vast te stellen wat precies onderwijs en zorg is binnen een onderwijszorgarrangement, voorziet het experiment in de mogelijkheid om af te wijken van dit uitgangspunt. Het voorstel bepaalt dat 2,5% van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden passend onderwijs vrij mag worden besteed aan de activiteiten op het grensvlak van zorg en onderwijs. Dit percentage is gebaseerd op het aantal thuiszitters in 2019–2020 en de gemiddelde ondersteuningsbehoefte van deze jongeren.

De regering verwacht enerzijds dat het percentage van 2,5% toereikend is,¹¹ maar anderzijds wil de regering aan de hand van de gegevens van dit experiment onderzoeken hoe de definitieve situatie in de wet moet worden verankerd.¹² Het percentage is gebaseerd op het aantal thuiszitters, maar jongeren die dreigen uit te vallen in het onderwijs behoren ook tot de doelgroep van dit experiment.

Uit de toelichting blijkt niet waarom het percentage van 2,5% toereikend is voor de gehele doelgroep. Het is van belang om in de toelichting ook tenminste een indicatie te geven van (de ontwikkeling van) de omvang van deze groep.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden in de zorgwetgeving om onderwijszorgarrangementen mede te bekostigen. Zij adviseert ook om nader te motiveren waarom het gekozen percentage van 2,5% van samenwerkingsverbanden passend onderwijs representatief en toereikend is.

3. Opzet en randvoorwaarden experiment

a. Voorgenomen start wetgeving

Het onderhavige experiment start per 1 januari 2023 en duurt vijf jaar, met het voornemen om de eerste drie jaren te evalueren met het oog op eventuele aanpassing van de wet. Mocht wetsaanpassing nodig zijn, dan zal dit na het derde experimentjaar in gang worden gezet, aldus de toelichting.¹³ De regering heeft echter de Tweede Kamer toegezegd om vóór het einde van het eerste jaar te starten met de voorbereiding van wetgeving, waarbij de regering beoogt om het voorstel in het voorjaar van 2024 in consultatie te brengen en op 1 januari 2025 in werking te laten treden.¹⁴

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.1. 'Wat er knelt: algemeen'.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 6.1 'Aanvraag'. Zie ook de voorgestelde artikelen 8 en 9 van het ontwerpbesluit.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'.

¹⁰ Zie artikel 115 van de WPO en artikel 5:4 van de WVO 2020.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 5.5 'Afwijkingsmogelijkheden'. Zie ook artikel 4 van het ontwerpbesluit.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Wat er knelt: algemeen'.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 7. 'Duur van het experiment'.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 440. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 434, p. 60.



De Afdeling maakt daaruit op dat het vaststaat dat het experiment wettelijk wordt verankerd, op basis van een jaar aan beschikbare gegevens. Daarmee komt de regering tegemoet aan de wens vanuit de Tweede Kamer en de samenleving om dit onderwerp met spoed op te pakken.¹⁵ Hoewel de Afdeling begrip heeft voor deze wens, wijst zij erop dat experimenteerwetgeving slechts aangewezen is als daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin de wetgever onderzoek wil doen hoe de voorliggende kwestie wettelijk moet worden verankerd. Gebruik maken van experimenteerwetgeving om, vooruitlopend op al aangekondigde wetgeving, tijdelijk bij lagere regelgeving af te kunnen wijken van wetten in formele zin is niet toegestaan.¹⁶ In dat licht onderschrijft de Afdeling het uitgangspunt in de toelichting dat minimaal drie jaar experimenteren noodzakelijk is om te komen tot een gedegen evaluatie van de effecten en op basis daarvan de wet (eventueel) te wijzigen.¹⁷

De Afdeling adviseert om niet prematuur te starten met wetgeving en het voorgestelde experiment na drie jaar te evalueren op de effecten en op basis daarvan (eventueel) de wet te wijzigen.

b. Definitie en doelstelling

Het ontwerpbesluit definieert een onderwijszorgarrangement als 'de uitvoering van artikel 3 onderscheidenlijk artikel 4'.¹⁸ Deze artikelen zien op het afwijken van de wettelijke voorschriften van de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs wat betreft onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging door het bevoegd gezag van een school en een samenwerkingsverband passend onderwijs.

De Afdeling merkt op dat een zo scherp mogelijke definitie van het begrip 'onderwijszorgarrangement' essentieel is voor de vormgeving en uitvoering in de praktijk, waarmee onduidelijkheid zoveel mogelijk wordt voorkomen. De thans gehanteerde definitie biedt weinig houvast. Zo is slechts duidelijk wat een onderwijszorgarrangement met dit experiment vermog, maar niet wat precies hieronder wordt verstaan. Voor de hand ligt in ieder geval dat het begrip een ruimere reikwijdte heeft dan slechts het mogen afwijken van wettelijke voorschriften die zien op onderwijstijd, kerndoelen, onderwijslocatie en bekostiging.¹⁹ Zo gaat het bij een onderwijszorgarrangement (onder meer) ook over de integrale samenwerking tussen onderwijs- en zorgaanbieders.

Daarnaast is het van belang om de doelstelling van het experiment zo concreet en nauwkeurig mogelijk te beschrijven.²⁰ De geformuleerde doelstelling in het besluit is 'het doen van onderzoek naar een ruimer aanbod van maatwerk op het grensvlak van onderwijs en zorg door af te wijken van specifieke wettelijke voorschriften'.²¹ Het ligt niet voor de hand dat de doelstelling ziet op het doen van onderzoek, aangezien dit een instrument is om te bezien of de doelstelling wordt bereikt. Gelet op de experimenteergrondslagen van de sectorwetten van het funderend onderwijs, verdient het aanbeveling om de doelstelling van het experiment in de sleutel te plaatsen van de verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.²² Tevens verdient het aanbeveling om de doelstelling toe te spitsen op de verschillende doelgroepen (thuiszitters, vrijgestelden en uitvallers) van het voorgestelde experiment.

De Afdeling adviseert de definitie van een onderwijszorgarrangement aan te scherpen en de doelstelling van het experiment concreter te formuleren.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 376 (Motie-Kwint).

¹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, punt 1.4), Staatscourant 2022, nr. 6522.

¹⁷ Nota van toelichting, paragraaf 8 'Monitor en evaluatie'.

¹⁸ Zie artikel 1 van het ontwerpbesluit.

¹⁹ Vergelijk bijvoorbeeld de definitie in: Programma met andere ogen, 'Onderzoek naar onderwijs-zorgarrangementen en hun financieringswijzen', Anderssons Elffers Felix 2021, p. 10.

²⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019 over de Elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W01.19.0146, punt 2.2), Staatscourant 2022, nr. 6522. Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 september 2015 over het Besluit experiment regelluwe scholen PO/ VO, (W05.15.0195, punt 2), Staatscourant 2015, nr. 43020.

²¹ Zie artikel 2 van het ontwerpbesluit.

²² Zie artikel 180 van de WPO; artikel 9.1 van de WVO 2020; artikel 172 van de WEC.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.22.00075/I.

- Schrap in de aanhef van het ontwerpbesluit artikel 140 van de WPO BES, aangezien het ontwerpbesluit niet ziet op Caribisch Nederland.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van onderwijzorgarrangementen, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs (Besluit experiment onderwijzorgarrangementen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 172 van de Wet op de expertisecentra, artikel 180 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 140 van de Wet primair onderwijs BES, artikel 9.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 8, vierde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit en in de op dit besluit berustende bepalingen wordt verstaan onder:

bevoegd gezag: bevoegd gezag van een school;

complexe ondersteuningsbehoefte: ondersteuningsbehoefte van een jongere op het gebied van onderwijs en zorg die zodanig complex is dat die niet kan worden ondervangen in het basis, voortgezet, speciaal, en voortgezet speciaal onderwijs;

experiment: tijdelijke mogelijkheid om in afwijking van wetgeving op het gebied van onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, locatie van het onderwijs en bekostiging in het onderwijs een onderwijszorgarrangement tot stand te brengen;

jeugdhulpaanbieder: jeugdhulpaanbieder als bedoeld in de Jeugdwet;

onderwijzorgarrangement: uitvoering van artikel 3 onderscheidenlijk artikel 4;

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, handelende in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

samenwerkingsverband: samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet voortgezet onderwijs 2020;

school: school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs of de Wet voortgezet onderwijs 2020 dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 8, eerste lid, tweede of derde volzin, van de Wet op de expertisecentra, voor zover uit 's Rijks kas bekostigd;

zorg: zorg en jeugdhulp als bedoeld in de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of de Jeugdwet;

zorgaanbieder: zorgaanbieder als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg of aanbieder als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Artikel 2. Doel experiment

Het doel van het experiment is te onderzoeken of afwijking van wetgeving op het gebied van onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, locatie van het onderwijs en bekostiging in het onderwijs aan leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte leidt tot een ruimer aanbod van maatwerk op het gebied van onderwijs en zorg.

Artikel 3. Afwijkingen van de wet door bevoegd gezag

1. Het bevoegd gezag kan voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte met toestemming van Onze Minister, bedoeld in artikel 8, afwijken van:
 - a. de voorschriften omtrent de onderwijstijd en onderwijsdagen, bedoeld in de artikelen 12 en 25 van de Wet op de expertisecentra, artikel 8, negende lid, van de Wet op het primair onderwijs of de artikelen 2.38 en 2.39 van de Wet voortgezet onderwijs 2020;
 - b. de voorschriften omtrent de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 13 van de Wet op de



- expertisecentra, artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 2.13 van de Wet voortgezet onderwijs 2020; of
- c. de voorschriften omtrent de locatie van het onderwijs, bedoeld in artikel 8 van de Wet op de expertisecentra.
2. Voor zover het betreft jongeren van wie de ouders op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 zijn vrijgesteld van de inschrijfplicht, zijn de voorschriften omtrent de zorgplicht van scholen, bedoeld in artikel 40, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 40, vierde en elfde lid, van de Wet op het primair onderwijs of artikel 8.9, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 niet van toepassing.

Artikel 4. Afwijkingen van de wet door samenwerkingsverband

1. Een samenwerkingsverband kan in overeenstemming met een bevoegd gezag als bedoeld in artikel 3 voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte afwijken van de bekostigingsvoorschriften, bedoeld in:
 - a. de artikelen 122, vijfde lid, en 124, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs, voor zover het betreft de overeenkomstige toepassing van artikel 115 van die wet; of
 - b. artikel 5.40 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.
2. Een samenwerkingsverband kan ten hoogste twee en een half procent van de bekostiging, bedoeld in de artikelen 122 en 124 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 5.13 en 5.15 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, aanwenden voor de financiering van kosten in een onderwijszorgarrangement die direct of indirect nodig zijn voor de uitvoering van het onderwijs of de bevordering van deelname aan het onderwijs voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Artikel 5. Samenwerkingsovereenkomst

1. Het bevoegd gezag onderscheidenlijk het samenwerkingsverband sluit een samenwerkingsovereenkomst met het samenwerkingsverband onderscheidenlijk het bevoegd gezag, de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar en de jeugdhulp- of zorgaanbieder en stelt met hen een projectplan op.
2. In de samenwerkingsovereenkomst worden in elk geval afspraken gemaakt over:
 - a. de financiering van het onderwijs, de zorg en de kosten die verband houden met zowel onderwijs als zorg; en
 - b. de taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen in het onderwijszorgarrangement.

Artikel 6. Projectplan

Het projectplan, bedoeld in artikel 5, eerste lid, bevat ten minste:

- a. het doel en de visie van het onderwijszorgarrangement, waaronder in elk geval de doelgroep op wie het onderwijszorgarrangement betrekking heeft;
- b. de wettelijke knelpunten die worden ervaren bij het bieden van maatwerk op het gebied van onderwijs en zorg voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte;
- c. van welke wettelijke voorschriften, bedoeld in de artikelen 3 en 4, in het onderwijszorgarrangement wordt afgeweken;
- d. in hoeverre door afwijking van de desbetreffende wettelijke bepalingen het doel kan worden bereikt;
- e. een uitwerking van de wijze waarop het onderwijszorgarrangement wordt vormgegeven, waarbij in elk geval wordt ingegaan op:
 - 1°. de organisatorische en onderwijskundige inrichting van het onderwijszorgarrangement, waaronder de betrokken docenten en zorg- of jeugdhulpverleners;
 - 2°. de waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de zorg;
 - 3°. de locatie van het onderwijs;
 - 4°. de wijze van samenwerking met in ieder geval de ouders, het samenwerkingsverband, gemeenten, zorgaanbieders, jeugdhulpaanbieders, zorgverzekeraars of zorgkantoren;
 - 5°. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het ontwikkelingsperspectief, bedoeld in de artikelen 41a van de Wet op de expertisecentra, 40a van de Wet op het primair onderwijs of 2.44 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, het jeugdhulpverleningsplan of het zorgplan van de jongeren en hoe de samenhang tussen de twee plannen wordt geborgd.

Artikel 7. Ontwikkelingsperspectief

1. Onverminderd de artikelen 41a van de Wet op de expertisecentra, 40a van de Wet op het primair



onderwijs of 2.44 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt in het ontwikkelingsperspectief opgenomen:

- a. de verwachte duur van het onderwijszorgarrangement voor de leerling;
 - b. indien van toepassing: hoe de overgang naar het basis, voortgezet, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs wordt vormgegeven.
 - c. Indien afwijking van toepassing is: hoeveel uren onderwijs de leerling zal ontvangen.
2. Het in het eerste lid bedoelde deel van het ontwikkelingsperspectief wordt vastgesteld in overeenstemming met de ouders en de leerling.
 3. Het ontwikkelingsperspectief wordt in ieder geval bij aanvang en na afloop van de deelname aan het onderwijszorgarrangement geëvalueerd met de ouders en de leerling.

Artikel 8. Toestemming deelname aan het experiment

1. Onze Minister kan op aanvraag van het bevoegd gezag of het samenwerkingsverband toestemming verlenen om deel te nemen aan het experiment.
2. Het bevoegd gezag van de school of het bestuur van het samenwerkingsverband overlegt bij de aanvraag:
 - a. de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld in artikel 5;
 - b. het projectplan, bedoeld in artikel 6; en
 - c. de adviezen van de medezeggenschapsraad van de school en de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband of het blijk van instemming van de ondersteuningsplanraad, bedoeld in artikel 4a van de Wet medezeggenschap op scholen, omtrent de deelname aan het experiment.
3. Ingeval het bevoegd gezag van een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 8, eerste lid, tweede of derde volzin, van de Wet op de expertisecentra een aanvraag indient is het bepaalde over het samenwerkingsverband in de artikelen 5, eerste lid, 6, onder e, subonderdeel 4, en 8, tweede lid, onder c, niet van toepassing.

Artikel 9. Selectie

1. Onze Minister geeft ten hoogste 80 onderwijszorgarrangementen toestemming om deel te nemen aan het experiment.
2. Onze Minister kan de aanvragen overigens toewijzen of afwijzen op basis van:
 - a. de verwachte bijdrage aan het doel van het experiment;
 - b. een evenwichtige verdeling tussen de soorten onderwijszorgarrangementen, de onderwijssectoren en de doelgroepen;
 - c. de regionale spreiding van deelnemende onderwijszorgarrangementen;
 - d. de spreiding over de samenwerkingsverbanden.
3. Onze Minister wijst de aanvraag in elk geval af, indien bij het onderwijszorgarrangement een niet van rijkswege bekostigde school betrokken is.
4. Onze Minister kan in aanvulling op het tweede lid loting toepassen.
5. Dit artikel is slechts van toepassing bij de aanvang van het experiment.

Artikel 10. Duur van het experiment

1. Het experiment vangt aan met ingang van 1 januari 2023 en eindigt met ingang van 1 januari 2028.
2. Uiterlijk een jaar voor het eind van het experiment informeert het bevoegd gezag de leerling en de ouders over de afloop van het experiment.
3. Het bevoegd gezag overlegt met de leerling en de ouders over het vervolg op het experiment.

Artikel 11. Monitoring en evaluatie

1. Onze Minister monitort de onderwijszorgarrangementen van 1 januari 2023 tot 1 januari 2026.
2. Onze Minister onderzoekt voor het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk in elk geval of het experiment leidt tot een:



- a. toename van het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte die onderwijs volgen;
 - b. afname van het aantal leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte die uitvallen van school;
 - c. verbetering van de mate waarin onderwijs en zorg aansluiten bij de behoeften van leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte.
3. Het bevoegd gezag, het samenwerkingsverband en de jeugdhulp- of zorgaanbieder werken mee aan de monitoring van het experiment door Onze Minister en aan de totstandbrenging van het verslag, bedoeld in het tweede lid.
 4. Onze Minister kan de resultaten van de monitoring van het experiment in het belang van informatie-uitwisseling tussen en lering door onderwijszorgarrangementen delen met onderwijszorgarrangementen. De resultaten bevatten geen gegevens die direct of indirect tot natuurlijke personen herleidbaar zijn.
 5. Indien de minister besluit het experiment niet om te zetten in een structurele wettelijke regeling, worden geen nieuwe leerlingen toegelaten tot het experiment.

Artikel 12. Verwerking van persoonsgegevens

1. Voor zover noodzakelijk kunnen ten behoeve van de monitoring en evaluatie van het experiment persoonsgegevens worden verwerkt, waaronder persoonsgegevens over de gezondheid als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming.
2. Bij de ministeriële regeling, bedoeld in de artikelen 172, derde lid, van de Wet op de expertisecentra, 180, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs en 9.1, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, worden regels gesteld over de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij wordt geregeld onder welke voorwaarden de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt.

Artikel 13. Beëindiging deelname aan het experiment

Onze Minister kan de toestemming voor deelname aan het experiment geheel of gedeeltelijk intrekken, indien:

- a. het bevoegd gezag van de school de voorschriften, gesteld bij of krachtens dit besluit niet naar behoren naleeft; of
- b. het onderwijszorgarrangement naar het oordeel van Onze Minister te weinig bijdrage levert aan de kwaliteit, de toegankelijkheid of de doeltreffendheid van het onderwijs.

Artikel 14. Wijziging Besluit register onderwijsdeelnemers

Artikel 6 van het Besluit register onderwijsdeelnemers wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt na 'Experimentenwet onderwijs' ingevoegd ', artikel 180 WPO of artikel 140 WPO BES';
2. In het tweede lid, onderdeel i, wordt na 'Experimentenwet onderwijs' ingevoegd 'of artikel 172 WEC';
3. In het derde lid, onderdeel i, wordt na 'Experimentenwet onderwijs' ingevoegd 'of artikel 9.1 WVO 2020'.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023 en werkt terug tot en met 15 november 2022.

Artikel 16. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment onderwijszorgarrangementen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,



Inhoudsopgave nota van toelichting

Algemeen deel

1. Aanleiding

2. Wat regelt het Besluit?

3. Probleemanalyse

3.1 *Wat er knelt: algemeen*

3.2 *Specifieke knelpunten*

1. De voorgeschreven onderwijstijd is voor sommige jongeren niet passend
 2. Kerndoelen zijn niet voor alle jongeren haalbaar
 3. Onderwijs op school niet haalbaar
 4. Financiering voor activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg
- ##### 3.3 *Geen passende oplossing in het huidige systeem*

1. Onderwijstijd

2. Onderwijsinhoud

3. Locatie van het onderwijs

4. Bekostiging onderwijs en zorg

4. Doelstelling

4.1 *Hoofddijnen*

4.2 *Recht op onderwijs*

5. Inrichting van het onderwijszorgarrangement

5.1 *Onderscheid onderwijs en zorg*

5.2 *Doelgroep*

5.3 *Maatwerk in onderwijszorgarrangementen*

5.4 *Betrokkenen bij onderwijszorgarrangementen*

5.5 *Afwijkingsmogelijkheden*

1. Onderwijstijd

2. Inhoud van het onderwijs

3. Locatie van het onderwijs

4. Bekostiging

6. Deelname aan het experiment

6.1 *Aanvraag*

6.2 *Samenwerkingsovereenkomst*

6.3 *Projectplan*

6.4 *Ontwikkelingsperspectief*

6.5 *Inschrijving op een school*

6.6 *Zorgplicht*

6.7 *Aantal experimenten en deelnemende leerlingen*

7. Duur van het experiment

8. Monitor en evaluatie

9. Verwerking persoonsgegevens

10. Geen gevolgen voor Caribisch Nederland

11. Uitvoering

12. Toezicht

13. Advies en consultatie

13.1 *Vorbereiding*

13.2 *Internetconsultatie*

14. Doenvermogen



15. Administratieve lasten

16. Financiële gevolgen voor het Rijk

Artikelsgewijze toelichting



NOTA VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Algemeen deel

1. Aanleiding

In de eerste onderwijs- en zorgbrief¹ heeft de regering aangekondigd zorg te willen dragen voor iedere jongere² die zich zou kunnen ontwikkelen door een betere regeling van de combinatie van onderwijs en zorg. Het gaat hierbij om jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte als gevolg van cognitieve beperkingen, medische of psychische problemen, lichamelijke beperkingen of een beperkte sociaal-emotionele ontwikkeling. Op dit moment bestaat voor jongeren met een dergelijke complexe en intensieve zorgbehoefte vaak onvoldoende mogelijkheid om deel te nemen aan het onderwijs. Daarom heeft de regering in 2019 aangekondigd een verkenning uit te zullen voeren naar mogelijkheden voor meer maatwerk en een beter aanbod van onderwijs en zorg^{3,4}.

In de derde onderwijs-zorgbrief is aangekondigd dat een experiment wordt gestart om meer ruimte voor maatwerk in onderwijszorgarrangementen te onderzoeken.⁵ Het uitgangspunt in het experiment is bij te dragen aan een continuüm van onderwijs en zorg. In beginsel is het streven om de jongeren, waar mogelijk, terug te geleiden naar het onderwijs. De individuele ondersteuningsbehoefte van de jongere is hierin leidend, zodat de inhoud, plaats en duur van het maatwerk bij haar of hem passen. Met dit experiment sluit de regering aan bij de motie van Tweede Kamerleden Kwint en Westerveld, waarin de regering verzoekt om zo snel mogelijk te beginnen met een experiment waarin kan worden afgeweken van bepaalde wetgeving, en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande initiatieven.⁶

Ook in het coalitieakkoord is opgenomen dat elk kind een vorm van onderwijs nodig heeft en dat het aantal onnodige thuiszitters naar nul wordt gebracht.⁷

2. Wat regelt het Besluit?

Scholen voor basis-, speciaal, voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs kunnen deelnemen aan een experiment dat erop is gericht om af te mogen wijken van enkele bepalingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). Wettelijke basis voor dat experiment zijn de specifieke grondslagen in die wetten.⁸ Doel is te onderzoeken of op deze wijze jongeren met specifieke zorgbehoeften door maatwerk onderwijs kunnen ontvangen.

Het experiment is gericht op jongeren met een zware en specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoefte in minimaal twee leefdoelgebieden, waaronder in ieder geval onderwijs. Het gaat om jongeren die ook met intensieve ondersteuning niet bediend kunnen worden binnen het regulier of het speciaal onderwijs.

Het bevoegd gezag van een school dat deelneemt aan het experiment kan leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte onderwijs en zorg aanbieden middels een onderwijszorgarrangement. In het kader van het ontwikkelingsperspectief wordt met de ouders en leerling besproken of deelname aan een onderwijszorgarrangement kan bijdragen aan de ontwikkeling van de leerling. Met instemming van de ouders en de leerling kan vervolgens worden besloten dat de leerling instroomt in het onderwijszorgarrangement. Jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 kunnen alleen deelnemen als zij staan ingeschreven op de school waarvan het bevoegd gezag een samenwerkingsovereenkomst met een zorgaanbieder heeft gesloten. Ook leerlingen van wie de ouders of verzorgers zijn vrijgesteld van de plicht om de jongere op een school in te schrijven, kunnen zodoende deelnemen aan het onderwijszorgarrangement. Deze

¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 497, nr. 282 (Kamerbrief over onderwijs en zorg).

² In deze toelichting wordt aangesloten bij het begrip 'jongere' uit de Leerplichtwet 1969, waarmee tevens jonge kinderen worden bedoeld. Waar in het besluit gesproken wordt van 'leerlingen' gaat het om jongeren die inmiddels staan ingeschreven op een school.

³ Waar in deze toelichting 'zorg' staat, wordt jeugdhulp op grond van de Jeugdwet, ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en zorg op grond van de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet bedoeld.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 497, nr. 334 (Kamerbrief over voortgang onderwijs en zorg).

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 372 (Derde onderwijs- en zorgbrief).

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 376 (motie van de leden Kwint en Westerveld over zo snel mogelijk een experiment gericht op thuiszitters laten starten).

⁷ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 20.

⁸ De artikelen 176k WPO, 171 WEC en 9.1 WVO 2020.



inschrijving op een school is een administratieve handeling, die geenszins de vrijstelling van de inschrijfplicht aantast. Met andere woorden: door deelname aan een onderwijszorgarrangement vervalt deze vrijstelling niet: die blijft gewoon bestaan, in combinatie met de inschrijving op de school.

3. Probleemanalyse

3.1 Wat er knelt: algemeen

Er zijn jongeren met een behoefte aan extra ondersteuning op het gebied van onderwijs en zorg, die niet kan worden geboden in het regulier of het speciaal onderwijs en die daardoor niet tot ontwikkeling komen. Het gaat om omstreeks 15.000 jongeren, van wie een deel die leerbaar zijn,⁹ maar die door een gebrek aan flexibiliteit van de zorg- en onderwijsstelsels dreigen uit te vallen, thuiszitten¹⁰ of zijn vrijgesteld van de leerplicht. Voor deze jongeren is vaak extra ondersteuning noodzakelijk, die niet altijd binnen het huidige stelsel georganiseerd kan worden. Tevens hebben deze jongeren in verband met hun specifieke ondersteuningsvraag behoefte aan vormen van (individueel) maatwerk. Een vorm van dit maatwerk is een onderwijszorgarrangement waarin jongeren een onderwijs-zorgcontinuüm wordt aangeboden, waarbij onderwijs en zorg op elkaar aansluiten en zij zich veilig voelen. Deze onderwijszorgarrangementen zijn zeer divers in vorm en bedienen verschillende doelgroepen. Onderwijszorgarrangementen kunnen plaatsvinden op een school of op een andere locatie. In het arrangement wordt onderwijs verzorgd aan jongeren die door hun ondersteuningsbehoefte bijvoorbeeld één-op-één begeleiding nodig hebben.

In de periode mei 2021 tot juni 2022 zijn vijftien onderwijszorgarrangementen als 'proeftuinen' begeleid door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze proeftuinen zijn persoonlijk begeleid bij het vinden van oplossingen binnen de huidige regelgeving. Uit de proeftuinen blijkt dat er niet altijd voldoende ruimte is om maatwerk te kunnen leveren aan jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Op basis van de ervaringen in de proeftuinen zijn een aantal knelpunten gesignaleerd die in het experiment nader worden onderzocht. Zo moet bezien worden of en in hoeverre de gesignaleerde knelpunten daadwerkelijk een belemmering vormen voor de onderwijsdeelname van leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte. Daarnaast wordt in het experiment meer informatie opgehaald over de doelgroep en de inrichting van de onderwijszorgarrangementen. Aan de hand van deze gegevens kan de definitieve situatie in een wet worden geregeld.

3.2 Specifieke knelpunten

In de onderwijszorgarrangementen worden belemmeringen ervaren op het gebied van (1) onderwijstijd, (2) de inhoud van het onderwijs, (3) onderwijs op een zorglocatie, en (4) de bekostiging. Deze vier knelpunten zijn in de praktijk en de proeftuinen dominant gebleken bij het leveren van maatwerk aan de betrokken jongeren.

1. De voorgeschreven onderwijstijd is voor sommige jongeren niet passend

Een deel van de jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte kan niet voldoen aan de voorgeschreven onderwijstijd, vanwege bijvoorbeeld een psychische beperking of een chronische ziekte. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren met autisme, die overprikkeld worden in het regulier of speciaal onderwijs, daardoor overbelast raken en uitvallen van school. Een ander voorbeeld zijn leerlingen die vanwege intensieve zorg slechts enkele uren per week onderwijs kunnen volgen. Zij hebben daarom onderwijs nodig dat beter is afgestemd op hun behoeftes en waar de factoren die verstorend werken worden aangepast. Dit kan variëren van enkele uren onderwijs tot vijf dagen onderwijs per week.

2. Kerndoelen zijn niet voor alle jongeren haalbaar

De kerndoelen die worden geregeld in de onderwijswetten zijn niet altijd haalbaar voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte, bijvoorbeeld omdat zij niet de volledige onderwijstijd kunnen benutten of omdat de doelen inhoudelijk niet aansluiten bij de mogelijkheden van een jongere op dat moment. Om die reden zijn voor deze jongeren alternatieve onderwijsdoelen noodzakelijk, die zijn gericht op hun algehele ontwikkeling en functioneren in de samenleving

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 372 (Derde onderwijs- en zorgbrief).

¹⁰ Waar in het besluit gesproken wordt van jongeren die thuiszitten of thuiszitters, gaat het om leerplichtige jongeren die niet staan ingeschreven op een school of wel staan ingeschreven op een school en meer dan 4 weken ongeoorloofd verzuimen.



3. Onderwijs op school niet haalbaar

Bij jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte komt het voor dat onderwijs op een school tijdelijk of structureel niet mogelijk is. Zij kunnen behoefte hebben aan onderwijs op een andere locatie, dat bijvoorbeeld kleinschaliger is georganiseerd, of zij kunnen (specialistische) zorg nodig hebben die niet op de school aanwezig is. Onderwijszorgarrangementen bieden deze jongeren een leeromgeving die een positieve bijdrage biedt aan hun ontwikkeling. In onderwijszorgarrangementen is de fysieke leeromgeving waar het onderwijs en de zorg plaatsvinden, vaak beter verweven met en ondersteunend aan de pedagogische aanpak. Zo worden ten behoeve van een goed pedagogisch klimaat op bijvoorbeeld zorgboerderijen de aanwezigheid van natuur en dieren op gerichte wijze ingezet.

4. Financiering voor activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg

Initiatieven die onderwijszorgarrangementen aanbieden ontvangen veelal geen bekostiging vanuit de onderwijsbudgetten. Samenwerkingsverbanden mogen wettelijk gezien onderwijsbekostiging alleen aanvragen voor de benodigde ondersteuning (lichte of zware ondersteuning) van leerlingen die staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling. Deze bekostiging moet ten dienste staan van het onderwijs en kan niet worden ingezet voor zorg. In de praktijk wordt in onderwijszorgarrangementen ondersteuning verleend die zowel onder het onderwijs als de zorg kan vallen. Dit leidt tot onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de financiering van kosten die verband houden met zowel het onderwijs als de zorg. Onderwijszorgarrangementen kunnen daardoor geen dekkende financiering krijgen voor de kosten voor dit grijze gebied tussen onderwijs en zorg.¹¹

3.3 Geen passende oplossing in het huidige systeem

Per specifiek knelpunt, zoals omschreven in paragraaf 2.2, wordt uiteengezet:

- (a) waarom de afwijkingmogelijkheden in dit besluit nodig zijn bovenop huidige maatwerk mogelijkheden, anders gezegd: waardoor voor de doelgroep de huidige maatwerk mogelijkheden in het onderwijs niet voldoen;
- (b) wat het verschil is tussen de bestaande mogelijkheden binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs en de afwijkingmogelijkheden in het besluit.

1. Onderwijstijd

- (a) De wetgeving – in het bijzonder de beleidsregel afwijking onderwijstijd van de Inspectie van het Onderwijs¹² – staat toe dat voor individuele leerlingen tijdelijk wordt afgeweken van de genormeerde onderwijstijd. Voor jongeren in een aantal van de proeftuinen is dit geen afdoende oplossing gebleken. Het is duidelijk dat zij langer niet in staat zijn de reguliere onderwijstijd te benutten. Daarbij spelen uiteenlopende omstandigheden:
 - in de belastbaarheid van de kinderen, zoals energiebalans of prikkelverwerking, passen geen volledige schooldagen;
 - veelal is in de loop van de dag lichamelijke verzorging, therapie, toediening medicatie of behandeling nodig.

Voor de betrokken kinderen zal langer afwijking van de onderwijstijd nodig zijn en bestaat ook niet altijd zicht op terugkeer naar volledige deelname aan onderwijs. Dit jaarlijks opnieuw te moeten verklaren, wordt ook als onnodig belastend ervaren door ouders.

- (b) Gedurende het experiment kan voor langere tijd worden afgeweken van de genormeerde onderwijstijd voor leerlingen die deelnemen aan het onderwijszorgarrangement.

2. Onderwijsinhoud

- (a) Onderwijs moet aansluiten op de talenten en mogelijkheden van het kind. Voor bijvoorbeeld kinderen met meervoudige beperkingen, met een relatief laag IQ en geen vermogen tot spraak of voor kinderen met een hoog IQ in combinatie met een lage sociaal-emotionele 'leeftijd' moet het stimuleren van ontwikkeling op maat gebeuren. Zonder maatwerk is het onderwijs perspectiefloos of overprikkelend, met uitval tot gevolg, en wordt het negatieve beeld versterkt dat de kinderen 'niet leerbaar' zouden zijn.
- (b) Voor deze groep jongeren is het niet vanzelfsprekend dat het onderwijs ook leidt tot een diploma.

¹¹ Volgens de onderwijsinspectie ligt in de gescheiden financiering van onderwijszorgarrangementen het majeure knelpunt (Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Terug naar leren. onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel. Een verkenning*, 2021).

¹² Beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 19 juni 2018, nr. 5184548, inzake het instemmen met afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd WPO, WEC en WVO en het verlenen van ontheffingen WEC en onderwijskundig besluit WEC (Stcrt. 2018, 42600).



Het experiment is er daarom niet noodzakelijkerwijs op gericht om hen onderwijs te bieden dat leidt tot kwalificatie. Zij verdienen onderwijs dat op maat is gemaakt, ontwikkelingsgericht is en dat stimuleert, zonder onhaalbare eisen.

3. Locatie van het onderwijs

- a) Structureel onderwijs bieden op een andere locatie dan een school is in het speciaal onderwijs (wettelijk) niet toegestaan. Een aantal locaties waar onderwijszorgarrangementen worden gegeven is gekwalificeerd als organisatie die, respectievelijk: zorg bieden op basis van Wet langdurige zorg, jeugdhulp op basis Jeugdwet of behandeling op basis van ZVW. Ze zijn geen onderwijsorganisatie. Er wordt dus formeel nog geen onderwijs geboden door een onderwijsinstelling, ook al wordt er op deze locaties wel gewerkt aan ontwikkeling van het kind en hebben deze locaties soms bevoegde leerkrachten in dienst. Voor de volledigheid merkt de regering op dat het aanmerken van een externe locatie als nevenvestiging, gezien alle wettelijke voorwaarden die daaraan verbonden zijn, veelal niet haalbaar is.
- b) In het experiment kan formeel onderwijs worden geboden op een externe locatie.

4. Bekostiging onderwijs en zorg

- a) Jongeren in onderwijszorgarrangementen behoeven onderwijs én zorg, waarbij de aansluiting tussen de twee, namelijk het mogelijk laten zijn van onderwijs met ondersteunende zorg of hulp, nauw luistert. Dat vraagt om een combinatie van financiering vanuit onderwijs en zorg. Nu kennen beide stelsels separate financieringsvormen. Zorg mag niet uit onderwijsbudget worden betaald. Zorg en onderwijs kennen ook eigen regimes van verantwoording naar de eigen financiers. De financiering en de bijbehorende verantwoording maken het tot stand brengen van een onderwijszorgarrangement erg moeilijk en foutgevoelig, waardoor de bureaucratie le^{Terug naar Leren}idend wordt in plaats van de bedoeling. De inspecties hebben deze spanning uitgelegd in ¹³. In meerdere proeftuinen komt de aansluiting tussen onderwijsmiddelen en – in het bijzonder – jeugdhulpmiddelen terug als een voortdurend vraagstuk.
- b) In het experiment worden bestedingsvoorwaarden geflexibiliseerd voor ten hoogste 2,5 procent van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden. Hierdoor kunnen middelen worden ingezet op het snijvlak van onderwijs en zorg.

4. Doelstelling

4.1 Hoofdlijnen

In het experiment waarvoor dit besluit een regeling treft, worden wettelijke belemmeringen voor onderwijszorgarrangementen weggenomen en wordt meer ruimte gegeven aan scholen en samenwerkingsverbanden die samenwerken met de zorg in een onderwijszorgarrangement. Door meer mogelijkheden voor maatwerk kan het onderwijs aansluiten op de onderwijs- en zorgvraag van jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Het doel van het experiment is te onderzoeken of door afwijking van specifieke onderdelen van de onderwijswetgeving een passender aanbod kan worden bereikt voor deze jongeren, met als resultaat een volledig onderwijszorgcontinuüm, waarbinnen zij onderwijs en zorg krijgen die aansluiten op hun behoeften, op een plek waar zij zich veilig voelen en zij zich weer kunnen ontwikkelen.

Dit besluit regelt een experiment, zodat gemonitord kan worden of afwijken van specifieke onderdelen van onderwijswetgeving kan leiden tot een passender aanbod voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte. Op basis van de uitkomsten kan worden besloten om wet- en regelgeving te wijzigen. In dat geval krijgen de onderwijszorgarrangementen een structureel karakter, doordat zij een wettelijke basis krijgen.

Om onderwijs en zorg beter te combineren en meer ruimte te maken voor maatwerk in het onderwijs biedt de regering scholen en samenwerkingsverbanden in het kader van het experiment de mogelijkheid af te wijken van wetgeving omtrent onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, locatie van het onderwijs en bekostiging. De reikwijdte van het experiment is beperkt tot onderwijszorgarrangementen, waarin onderwijs- en zorgpartners met elkaar in de regio samenwerken. Een onderwijszorgarrangement integreert jeugdhulp, zorg en onderwijs tot een passende maatwerkoplossing. Binnen een onderwijszorgarrangement is de ontwikkeling van de jongere het uitgangspunt.

¹³ *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning.* Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, september 2021.



Het besluit heeft achterliggende (uiteindelijke) doelen. In de eerste plaats moet worden voorkomen dat deze jongeren uitvallen of thuis komen te zitten. In de tweede plaats moeten door een passend onderwijsaanbod jongeren die al thuiszitten in staat worden gesteld hun ontwikkelpotentieel zoveel mogelijk te benutten en optimaal te participeren in de maatschappij.

4.2 Recht op onderwijs

Het experiment onderwijszorgarrangementen levert een bijdrage aan het recht op onderwijs en het recht op ontplooiing van talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van de jongeren, bedoeld in de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

In het programma 'Onbeperkt meedoen!' heeft de regering zich tot doel gesteld dat alle jongeren toegang zullen hebben tot het onderwijs en een aanbod krijgen dat bij hen past.¹⁴ Maatregelen worden genomen die zich richten op zowel het slechten van de drempels voor jongeren op het gebied van de toegankelijkheid en de invulling van het onderwijs en als op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg door het creëren van meer mogelijkheden voor maatwerk. Centraal daarbij staan de jongere en diens mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooiën.

5. Inrichting van het onderwijszorgarrangement

5.1 Onderscheid onderwijs en zorg

Het onderwijs onderscheidt zich van het domein van de zorg door de kwaliteitseisen die aan het onderwijs worden gesteld in de onderwijswetten. Leerlingen worden langs het onderwijsprogramma geleid door bevoegde docenten en werken in de regel toe naar een diploma, getuigschrift, of (deel)certificaat. Alle activiteiten die gericht zijn op het behalen van het onderwijsprogramma kunnen derhalve gelden als onderwijsactiviteiten. Daartoe kunnen ook onderwijsondersteuning en, in sommige gevallen, onderdelen die ook als zorg kunnen worden aangemerkt worden gerekend. Uit de onderwijswetgeving volgt dat het bij het geven van onderwijs kennis en vaardigheden aan leerlingen worden overgedragen. Daarbij is sprake van een 'zekere mate van sturing en structurering van het leerproces'.¹⁵ Ingevolge de onderwijswetgeving worden leerlingen immers onderwezen op grond van de wettelijke onderwijsdoelen en worden hun vorderingen inzichtelijk gemaakt.

5.2 Doelgroep

De doelgroep van dit experiment zijn jongeren die – ongeacht of zij laag-, normaal- of hoogbegaafd zijn – door een psychische beperking of (chronische) ziekte niet het gehele onderwijsprogramma kunnen volgen. Gemeenschappelijk kenmerk is dat zij allen een complexe (intensieve) ondersteuningsbehoefte of ondersteuningsvraag hebben en dat deze zich uitstrekt over de domeinen zorg en onderwijs. De oorzaak van hun ondersteuningsvraag is in veel gevallen een optelsom van factoren. Het gaat om een diverse problematiek die bredere oorzaken kan hebben dan alleen onderwijs of zorg. Vanwege hun ondersteuningsvraag is hun deelname aan het onderwijs problematisch, op de achtergrond geraakt of zelfs volledig uit het zicht verdwenen. Vanwege hun problematiek loopt deze groep jongeren een hoog risico op langdurige uitval uit het onderwijs, waarmee uiteindelijk hun maatschappelijke participatie in de knel komt. Alleen een integraal aanbod van onderwijs en zorg kan daarom een passend antwoord zijn op hun ondersteuningsvraag.

Bij jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende situaties:¹⁶

- jongeren die normaal- tot hoogbegaafd zijn met psychische problematiek, bijvoorbeeld ASS, AD(H)D, ODD of traumagerelateerde stoornissen;
- jongeren met matig tot lichte verstandelijke beperking (IQ tussen 35 en 70) in combinatie met te reguleren gedragsproblematiek door ernstige psychiatrische stoornissen;
- jongeren met een matig tot lichte verstandelijke beperking (IQ tussen 35 en 70) en ernstige, complexe lichamelijke beperkingen;
- jongeren die langdurig of chronisch ziek zijn;
- jongeren met een laag ontwikkelingsperspectief door een ernstige verstandelijke beperking (IQ < 35), vaak met moeilijk te 'lezen' gedrag en ernstige sensomotorische problematiek, zoals ontbreken van spraak, of bijna niet kunnen zitten of staan;

¹⁴ Programma VN-Verdrag: *Onbeperkt meedoen!* (implementatie VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap), ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018.

¹⁵ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

¹⁶ Deze opsomming dient slechts als voorbeeld en is niet-uitputtend.



- jongeren met een lage intelligentie (IQ 70 – 80) en gedragsproblemen.

Soms kunnen deze jongeren in het regulier of het speciaal onderwijs niet het onderwijs en de zorg krijgen die aansluit op hun behoeften. Oplossingen door aanpassingen binnen het onderwijs zelf, bijvoorbeeld door extra lesstof of door een tijdelijke afwijking van onderwijstijd, is voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte niet altijd voldoende. Zij passen bijvoorbeeld niet in een grote groep, kunnen het niet aan om de locatie van de school te bezoeken, of hebben een specifieke zorgvraag waarin de school niet kan voorzien. Ook de cluster 3- en 4 scholen in het speciaal onderwijs kunnen deze jongeren niet altijd passende onderwijsondersteuning bieden.¹⁷ In sommige gevallen kan voor jongeren met een ernstige verstandelijke beperking, die meer zorg vragen dan het speciaal onderwijs kan bieden, of hoogbegaafde jongeren met een stoornis in het autismespectrum, geen passende plek in het onderwijs gevonden worden.¹⁸

Naar schatting volgen momenteel 15.000 kinderen geen onderwijs.¹⁹ Onder hen zijn ook jongeren die niet leerbaar of ontwikkelbaar zijn en daardoor nooit zullen deelnemen aan een onderwijszorgarrangement.

De jongeren in de doelgroep van dit experiment kunnen worden opgedeeld in volgende categorieën:

- jongeren die ingeschreven staan op een school en dreigen uit te vallen;
- jongeren die thuiszitten;
- jongeren met een vrijstelling van de leerplicht op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969.

Een deel van de laatstgenoemden, die zijn vrijgesteld van de leerplicht, zijn wel leerbaar en zouden met de juiste ondersteuning toch deels kunnen participeren in het onderwijs. Zij zouden zich kunnen ontwikkelen met maatwerk in onderwijs en zorg. Mogelijk ook kunnen zij door een onderwijszorgarrangement worden teruggeleid naar school. Niet alle thuiszitters zullen echter perspectief hebben op re-integratie naar school. In zo'n geval worden zij in een onderwijszorgarrangement in staat gesteld hun ontwikkelpotentieel toch zoveel mogelijk te benutten.

5.3 Maatwerk in onderwijszorgarrangementen

Er zijn diverse oorzaken waardoor het speciaal onderwijs onvoldoende kan inspelen op de behoeften en noden van de doelgroep. Sommige jongeren zijn als ze eenmaal naar school gaan al zo ernstig beschadigd, dat het moeilijk is om adequate hulp voor deze jongeren van de grond te krijgen. Juist voor hen is zorg voorliggend. Voor andere jongeren zijn juist de ervaringen op school traumatisch. Voor sommige jongeren zijn de klassen in het speciaal onderwijs te groot en leveren zij alsnog teveel prikkels op.²⁰ Een onderwijszorgarrangement speelt in op deze groepen jongeren. Een onderwijszorgarrangement vindt veelal plaats op een andere locatie dan de school, of in kleinere klassen en groepen, eventueel met één-op-één-begeleiding vanuit de zorg en het onderwijs. Een continuüm van onderwijs en zorg wordt gerealiseerd met meer ruimte en flexibiliteit om onderwijs qua tempo en inhoud toe te spitsen op de mogelijkheden van een leerling. Dit betekent enkele uren tot enkele dagen per week onderwijs, in combinatie met de passende zorgverlening. Veelal krijgen jongeren meer individuele ondersteuning dan in het regulier onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Aan de zorgkant wordt gewerkt met betrokkenen met uiteenlopende expertises, die kunnen worden ingezet naargelang de behoeftes van de jongere.²¹

In een onderwijszorgarrangement worden samen met de betrokken jongere en ouders afspraken gemaakt over de inzet van onderwijs en zorg, afgestemd op de mogelijkheden en behoeftes van de jongere. Daarbij is altijd sprake van een samenwerking tussen de ouders, de school, het samenwerkingsverband, de betrokken zorgfinancier (gemeente, zorgkantoor of zorgverzekeraar) en de jeugdhulp of de zorg. Samen dragen zij de verantwoordelijkheid voor een integraal aanbod, ieder vanuit de eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden en mogelijkheden.

In onderwijszorgarrangementen kan aan deze diverse groep van jongeren maatwerk worden geboden, die afhankelijk is van de context, levensfase en persoonlijke situatie van de jongere. Ten behoeve van bepaalde doelgroepen is het mogelijk binnen of naast de school structureel zorg op te nemen. Andere doelgroepen vereisen onderwijs op een andere locatie, bijvoorbeeld doordat deze jongeren overprikkeld raken in een school. Het aanbod van onderwijszorgarrangementen is dan ook zeer divers. Zo zijn er initiatieven waarbij onderwijs wordt gegeven op een zorgboerderij, een kinderdagcentrum of een

¹⁷ Deze scholen richten zich op lichamelijk gehandicapte of verstandig gehandicapte en langdurig zieke leerlingen (cluster 3), respectievelijk op leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen (cluster 4).

¹⁸ D. Radema & B. van Kessel, *In vijf stappen naar een onderwijs-zorgarrangement voor zmlk'ers*, NJI 2016.

¹⁹ De aantallen komen voort uit leerplichttellingen, die echter niet volledig zijn.

²⁰ Andersson Elffers Felix, *Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind*, 2019.

²¹ Inspectierapport, *Terug naar leren*, 2021.



andere zorglocatie. Ook bestaan initiatieven waarbij het onderwijs en de zorg worden gecombineerd binnen de eigen school of op een andere school, bijvoorbeeld in een speciale klas in een nevenvestiging. Verwezen wordt naar de voorbeelden uit de proeftuinen hieronder.

De verblijfsduur in een onderwijszorgarrangement varieert. De onderwijszorgarrangementen hebben de vrijheid om de duur, afhankelijk van de behoefte van de jongere, zelf te bepalen. In de praktijk blijken de meeste jongeren ongeveer negen tot twaalf maanden in een onderwijszorgarrangement te verblijven.

Er zijn in hoofdlijnen drie vormen van soorten onderwijszorgarrangementen te onderscheiden.

- a. In overeenstemming met de ondersteuningsbehoeften van de jongere is het onderwijszorgarrangement zodanig opgezet dat het uitval in het onderwijs tegengaat. Een onderwijszorgarrangement kan er ook op gericht zijn om terugkeer naar een school te bewerkstelligen, dan wel een structurele oplossing te bieden. Onderwijszorgarrangementen kunnen voorkomen dat jongeren verzuimen of voortijdig uitvallen in het regulier of speciaal onderwijs en thuis komen te zitten. Zo kan een zorgboerderij een veilige, rustige plek bieden voor jongeren met een tijdelijke hulpvraag, die vanwege een ernstig trauma tijdelijk of deels onderwijs en zorg behoeven.
- b. Daarnaast zijn er onderwijszorgarrangementen die zich richten op jongeren die al thuis zitten. In sommige gevallen kan een dergelijk onderwijszorgarrangement ervoor zorgen dat de jongere terugkeert naar school. De inrichting van het onderwijs en de zorg in deze initiatieven is afgestemd op de ontwikkelingsbehoeften van deze doelgroep.
- c. Tot slot kunnen onderwijszorgarrangementen een structurele oplossing zijn voor jongeren die geen perspectief hebben op terugkeer naar een school. Enkele (medische) kinderdagcentra richten zich bijvoorbeeld op jongeren die voornamelijk zorg nodig hebben, maar ook baat hebben bij onderwijs. Deze (medische) kinderdagcentra kunnen de jongeren leren lezen en schrijven, of meer tot ontwikkeling laten komen door het onderwijs aan te bieden in een kleine setting. Voor deze specifieke groep jongeren is het maatwerk in een onderwijszorgarrangement vaak de enige manier om onderwijs te ontvangen.

Praktijkvoorbeelden uit de proeftuinen

Proeftuin A

Proeftuin A richt zich op jongeren met complexe internaliserende (naar binnen gekeerde) problematiek, met name autisme, met gemiddelde tot hoge intelligentie, die in een klassikale setting niet goed tot leren kunnen komen (die setting is te overvragend). Het betreft een groep kinderen met een extra complexe ondersteuningsvraag, die vaak één-op-één-begeleiding nodig hebben. Het onderwijs kan deze begeleiding niet of onvoldoende bieden.

De doelgroep van deze proeftuin heeft veelal voor een langere tijd thuis gezeten. Door negatieve ervaringen binnen de schoolsetting is de drempel om uit huis te gaan naar een andere locatie vaak hoog voor deze groep jongeren. Onderwijszorgarrangement A start de begeleiding om die reden met een ambulante fase, waarbij de jongere thuis wordt begeleid door de begeleider. In deze fase wordt getracht een goed beeld te krijgen van de jongere en een vertrouwensband op te bouwen tussen de begeleider en de jongere. De ambulante fase draagt daardoor bij aan het gevoel van veiligheid voor de jongere. Op het moment dat de jongere zich veilig genoeg voelt om het huis te verlaten, gaan zij naar de locatie van proeftuin A. Deze locatie is zo ingericht dat elk kind een eigen plek heeft.

Proeftuin B

Proeftuin B werkt met jongeren van zes tot achttien jaar die zijn uitgevallen in het onderwijs of de zorg. Dit zijn jongeren die thuiszitten, omdat hun hulpvraag niet aansloot bij het aanbod in het onderwijs of de specialistische GGZ. Deze kinderen kunnen zich bijvoorbeeld niet voldoende voegen, passen niet in een grote klas, of laten complex of moeilijk verstaanbaar gedrag (waarbij oorzaak en betekenis van gedrag vaak moeilijk te achterhalen zijn) zien.

Proeftuin B biedt deze kinderen een plek om tot rust te komen, te ontdekken waar zij goed in zijn en zich te ontwikkelen. Er wordt geluisterd naar de jongere, de ouders en andere betrokkenen om het onderwijs en de zorg zo goed mogelijk te laten aansluiten op de hulpvraag van de jongere. Het einddoel is altijd een terugkeer naar de school. Sommige jongeren kunnen snel terug naar school, anderen blijven langer op de locatie. Indien een terugkeer naar het onderwijs niet mogelijk blijkt, wordt het einddoel aangepast naar, bijvoorbeeld, (begeleid) werk of dagbesteding.

Proeftuin C

Proeftuin C is een kinderdagcentrum dat zich richt op jongeren met een verstandelijke of meervoudige beperking, vaak gecombineerd met een stoornis in het autismespectrum en moeilijk verstaanbaar gedrag. De proeftuin deelt de jongeren in groepen op basis van de hulpvraag en leeftijd. Het kinderdagcentrum biedt intensieve begeleiding, dagbehandeling en werkt samen met een partner die onderwijs op maat biedt.

De proeftuin heeft (voorbereidend) onderwijs geïntegreerd in het dagprogramma. De jongeren op het kinderdagcentrum hebben veelal een intensieve zorg- of begeleidingsvraag, die niet aansluit bij het zorgaanbod in het onderwijs. Daarnaast valt een deel van de jongeren uit van het onderwijs, door bijvoorbeeld moeilijk verstaanbaar gedrag. In het kinderdagcentrum wordt gewerkt vanuit de behoeften van de jongere, die daarmee in staat wordt gesteld om op de eigen manier en in hun eigen tempo te leren. Het aanbod van onderwijs en zorg in een veilige omgeving leidt tot een toename van het zelfvertrouwen, de eigenwaarde, de zelfbeschikking en zelfredzaamheid van jongeren. Daarnaast kan moeilijk verstaanbaar gedrag afnemen.

Casus in proeftuin C



– Een jongere met een matig tot ernstig verstandelijke beperking, ernstige symptomen van autisme en externaliserend en internaliserend gedrag. De jongere kan zich moeilijk verstaanbaar maken. In het kinderdagcentrum werd de jongere begeleid in het leren lezen, waar hij zich sterk in ontwikkelde. De jongere heeft geleerd technisch te lezen en leren schrijven. Hij kan zich schriftelijk uiten, wanneer dit mondeling niet lukt. Zijn moeilijk verstaanbare gedrag is in het kinderdagcentrum afgenomen. Hij zal echter door zijn beperkingen niet in een vorm van onderwijs terecht kunnen.

– Een jongere is op zijn tiende uitgevallen van een cluster-3 school voor zeer moeilijk lerende kinderen. Hij heeft vervolgens bijna een jaar thuisgezet zonder onderwijs, omdat het in de schoolklas niet meer lukte. Op school voelde hij zich niet gehoord. Dit uitte zich in schelden en het gooien van meubilair. In het kinderdagcentrum heeft hij zich ontwikkeld tot een leesvaardigheid van niveau AVI 3. Hij heeft daarnaast geleerd dat hij ook goed is in dingen en dat hij anderen kan helpen. Als hij er klaar voor is zal hij waarschijnlijk terugkeren naar het voortgezet speciaal onderwijs.

5.4 Betrokkenen bij onderwijszorgarrangementen

Onderwijszorgarrangementen worden vormgegeven door samenspel en betrokkenheid van diverse partijen vanuit het onderwijs en de zorg. Het onderwijs, de ondersteuning en de zorg worden door verschillende wettelijke kaders gereguleerd.

Belangrijke betrokkenen zijn de ouders of verzorgers van de jongere en de jongere zelf. Zij hebben inspraak in het onderwijs en de begeleiding via het ontwikkelingsperspectief. Zij zijn derhalve direct betrokken bij het onderwijs en de begeleiding in een onderwijszorgarrangement. In het experiment krijgt ook de betrokken jongere de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten over het ontwikkelingsperspectief. Zie nader paragraaf 5.4 over het ontwikkelingsperspectief.

Vanuit het onderwijs zijn in elk geval scholen (bevoegde gezagen) en samenwerkingsverbanden betrokken. Scholen zijn verantwoordelijk voor onderwijs aan de ingeschreven leerlingen. Zij hebben een zorgplicht voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ingevolge deze zorgplicht moeten scholen zorgen dat een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte de ondersteuning krijgt die hij of zij nodig heeft. Scholen maken binnen hun samenwerkingsverband afspraken over de extra ondersteuning die in de regio is geregeld. Zij moeten daarbij zorgen dat het aanbod dekkend is: alle jongeren in de regio moeten een passende plek kunnen krijgen.

Vanuit de zorg zijn in elk geval de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar en een jeugdhulp- of zorgaanbieder betrokken. Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verantwoordelijk voor respectievelijk de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg. Wanneer jongeren met een complexe zorg- en ondersteuningsbehoefte een indicatie voor de Wet langdurige zorg hebben, is het zorgkantoor gehouden om voor hen passende zorg te organiseren.²² Dat betekent dat het zorgkantoor voldoende en goede zorg inkoop bij zorgaanbieders, en persoonsgebonden budgetten (pgb) regelt. Voor zorg op grond van de Zorgverzekeringswet heeft de zorgverzekeraar een zorgplicht die ertoe strekt dat een verzekerde de zorg krijgt die hij nodig heeft en waar hij wettelijk aanspraak op heeft.²³

Er kan met meerdere partijen van eenzelfde actor worden samengewerkt binnen het onderwijszorgarrangement. Zo kunnen bijvoorbeeld meerdere scholen, zorgaanbieders of gemeenten samenwerken in een onderwijszorgarrangement.

Wanneer het bevoegd gezag van een school of het samenwerkingsverband een aanvraag indient voor deelname aan het experiment, zal de minister beoordelen of het onderwijszorgarrangement voldoende in staat is een bijdrage te leveren aan het doel van het experiment. Het betrokken bevoegd gezag of het samenwerkingsverband is de gesprekspartner van de minister nadat de aanvraag is ingediend, gedurende de looptijd van het experiment.

5.5 Afwijkingsmogelijkheden

In dit besluit wordt de mogelijkheid geboden om in onderwijszorgarrangementen af te wijken van de voorschriften omtrent de onderwijstijd, inhoud van het onderwijs en de locatie van het onderwijs. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden binnen het experiment afwijken van de voorschriften die voor hen omtrent de bekostiging gelden.

²² Binnen de Wet langdurige zorg is er ook de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget, de budgethouder is dan zelf verantwoordelijk voor het organiseren en inkopen van de zorg.

²³ Overigens betreft de zorgplicht bij een restitutiepolis de vergoeding van de kosten van zorg die de verzekerde nodig heeft en waar hij wettelijk aanspraak op heeft, en zorgbemiddeling als de verzekerde daarom verzoekt.



1. Onderwijstijd

In de onderwijswetten bestaan nu al enkele mogelijkheden voor maatwerk in onderwijstijd:

- De normen over onderwijstijd in de WVO 2020 bieden scholen de mogelijkheid om te differentiëren in het aantal uren onderwijs. Deze urennormen zijn per opleiding vastgesteld en betreffen een aanbodverplichting. De WVO 2020 regelt niet hoeveel uren onderwijs de leerling daadwerkelijk dient te volgen. Hierdoor hebben scholen meer ruimte om een aangepast programma te bieden of om lesuitval op te vangen. Als het in het belang van de leerling wordt geacht om een vorm van maatwerk te bieden in het aantal uren onderwijs, biedt de WVO 2020 daartoe de ruimte.
- In de WPO wordt het minimumaantal uren bepaald. Het totaal aantal onderwijsuren over de acht schooljaren en per bouw liggen vast, maar er is ruimte om daarbinnen te variëren. Verder moeten de onderwijsactiviteiten evenwichtig over de dag worden verdeeld (artikel 8, negende lid WPO). Scholen kunnen zelf de begin- en eindtijden van de schooldag bepalen. Ze zijn daarbij uiteraard wel gebonden aan andere regelgeving, zoals de Arbeidstijdenwet en de cao. Ook bevat artikel 13 van de Wet medezeggenschap op scholen inspraakverplichtingen inzake de onderwijstijd. De verdeling van het aantal uren onderwijstijd per dag, week, maand, jaar en over de acht schooljaren, wordt niet voorgeschreven in de onderwijswetgeving.
- Daarnaast hebben scholen sinds 1 augustus 2018 een mogelijkheid om maatwerk in onderwijstijd aan te bieden in het primair, speciaal en voortgezet (speciaal) onderwijs.²⁴ Het bevoegd gezag van een school kan met instemming van de Inspectie van het Onderwijs voor individuele jongeren met een lichamelijke of psychische reden afwijken van de onderwijstijd. Deze mogelijkheid is gericht op terugkeer naar de school. In beginsel moet een jongere binnen een schooljaar weer het volledige schoolprogramma kunnen volgen.

Ondanks de bestaande mogelijkheden voor maatwerk blijkt dit voor sommige jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte in een onderwijszorgarrangement niet altijd een passende oplossing te zijn. In een onderwijszorgarrangement kan het daarom nodig zijn dat de deelnemende jongeren kunnen afwijken van de wettelijke onderwijstijd. Het gaat hierbij om afwijking van de wettelijke normen geregeld in de artikelen 8, negende lid, WPO, 12 WEC en 2.38 WVO 2020 over onderwijstijd.

Aan afwijking van de onderwijstijd en onderwijsdagen is geen minimum- of maximaal aantal uren of een periode verbonden. Het aantal uren of dagen onderwijs dient afgestemd te zijn op de behoefte van de jongeren die aan het onderwijszorgarrangement deelnemen. De afwijking wordt niet vooraf aangevraagd bij de Inspectie van het Onderwijs.

Het aantal uren dat wordt afgeweken van de onderwijstijd geldt niet als verzuim van les- of praktijktijd, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969. De leerling volgt het aantal uren les- en praktijktijd, zoals overeengekomen in het ontwikkelingsperspectief. Indien de leerling niet het aantal uren onderwijs dat is overeengekomen in het ontwikkelingsperspectief volgt, geldt dit als verzuim. Dit verzuim wordt op de reguliere wijze geregistreerd.

2. Inhoud van het onderwijs

De kerndoelen zijn niet altijd haalbaar voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte. De jongeren uit de doelgroep van dit experiment krijgen vaak over een langere periode geen onderwijs of structureel minder onderwijs, waardoor het niet mogelijk is de kerndoelen (tijdig of volledig) te behalen. Sommigen hebben (tijdelijk) meer uren zorg nodig met als gevolg dat zij minder onderwijstijd kunnen realiseren. Ook kan het wenselijk zijn dat structureel van de kerndoelen wordt afgeweken, wanneer deze niet aansluiten bij het onderwijsperspectief van de leerling.

Met dit experiment worden meer ruimte en flexibiliteit geboden aan scholen om onderwijs qua tempo en inhoud toe te spitsen op de ontwikkelingsleeftijd en -behoeftes van een leerling.

In het experiment wordt afgeweken van de kerndoelen en het overige onderwijsprogramma, en niet van de onderwijsdoelen (eindtermen). Immers, deze doelgroep kinderen kan niet altijd toegroeien naar het onderwijs en opgaan voor een diploma, al wordt het niet uitgesloten. Als een jongere kan toegroeien naar volledig onderwijs en kan voldoen aan de onderwijsdoelen, dan kan de jongere terugkeren naar het onderwijs om via de reguliere weg een onderwijsdiploma te behalen. Mocht de jongere niet terug kunnen groeien naar het onderwijs, vanwege bijvoorbeeld een schooltrauma, maar wel in staat te zijn om een kwalificatie te behalen, dan kan staatsexamen een optie zijn om deelcertificaten te behalen.

²⁴ Zie de hiervoor genoemde Beleidsregel van de inspecteur-generaal inzake afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd (Stcrt. 2018, 42600).



Het uitgangspunt van standaard leerlijnen met kerndoelen die uiteindelijk moeten toeleiden tot diploma's kan (gedeeltelijk) worden losgelaten, indien dat ten goede komt aan de ontwikkeling van de leerling. Het onderwijs in een onderwijszorgarrangement is niet noodzakelijkerwijs gericht op het behalen van een diploma. Het doel is de optimale ontwikkeling van de leerling. In een onderwijszorgarrangement zijn dus niet de kerndoelen, het uitstroomprofiel of het onderwijsprogramma, maar het individuele ontwikkelperspectief leidend. Onderwijszorgarrangementen krijgen in het experiment de mogelijkheid om naargelang de complexe ondersteuningsbehoefte van de jongere maatwerk te bieden en daar de kerndoelen op te laten aansluiten.

Het afwijken van de het onderwijsprogramma kan tot gevolg hebben dat de leerling niet terugkeert naar het schoolonderwijs en zodoende geen diploma behaalt in het voortgezet (speciaal) onderwijs. Ingevolge artikel 4 van het Onderwijskundig besluit WEC, artikel 34.7 van het Besluit bekostiging WPO, of artikel 2.49 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 bespreekt het bevoegd gezag de gevolgen voor de uitstroom met de ouders en de jongere. Ook bestaat de mogelijkheid dat de leerling deelstaatsexamen aflegt als bedoeld in artikel 31 van het Staatsexamenbesluit VO.

3. Locatie van het onderwijs

Voor het funderend onderwijs²⁵ is het beleidsuitgangspunt dat de onderwijstijd in beginsel wordt doorgebracht op de school zelf.²⁶ In de WPO en de WVO wordt dit wel afgeleid uit het uitgangspunt dat po- en vo-onderwijs in beginsel in de school plaatsvindt onder leiding van een bevoegd docent. Alleen onderwijs dat op school in aanwezigheid van een bevoegde docent wordt verzorgd, telt in het primair onderwijs mee als onderwijstijd. Strikt genomen zijn andere locaties niet expliciet uitgesloten; excursies zijn bijvoorbeeld ook mogelijk. In het kader van dit experiment kan het onderwijs in een onderwijszorgarrangement ook plaatsvinden op bijvoorbeeld een zorgboerderij. In de WEC daarentegen is het schoolgebouw als locatie van het onderwijs expliciet vastgelegd in artikel 8. Daarom kan in dit besluit expliciet van artikel 8 kan worden afgeweken, bijvoorbeeld voor een zorgboerderij.

Artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit bekostiging WVO 2020 regelt dat voor de toepassing van de bekostiging leerlingen worden meegeteld die staan ingeschreven als 'werkelijk schoolgaand', tenzij zij meer dan de helft van het aantal schooldagen zonder geldige reden hebben verzuimd. Volgens de Raad van State moet onder hieronder worden begrepen 'het feitelijk volgen van onderwijs aan de betreffende school'.²⁷ Dit betekent dat leerlingen het onderwijs dienen te volgen aan de school van inschrijving; niet aan een andere school of instelling voor middelbaar beroepsonderwijs.

Om als werkelijk schoolgaand meegeteld te worden moeten leerlingen het onderwijs dat op hen is toegespitst volgen. Indien de leerling meer dan de helft van het aantal schooldagen verzuimt les- of praktijktijd te volgen, is geen sprake meer van een leerling die werkelijk schoolgaand is. Het begrip werkelijk schoolgaand heeft dus geen betrekking op de locatie waar de leerling het onderwijs volgt. Dit kan op een vestiging van de school zijn of op een andere locatie.

4. Bekostiging

Onderwijszorgarrangementen worden bekostigd vanuit verschillende stelsels. Het *onderwijs* wordt bekostigd vanuit de basisbekostiging aan scholen en ondersteuningsmiddelen van samenwerkingsverbanden. Ook als het bevoegd gezag afwijkt van de onderwijstijd, blijft de basisbekostiging behouden.

De *zorg* wordt gefinancierd vanuit gemeenten, zorgkantoren of zorgverzekeraars.

Deze verschillende bekostigingsstromen leiden soms tot onduidelijkheid over de financiering van activiteiten in onderwijszorgarrangementen, doordat soms taken niet eenduidig zijn aan te wijzen als zorg of onderwijs(ondersteuning). Daarbij moeten de verschillende partijen het eens worden over wie welke activiteiten in een onderwijszorgarrangement financiert. Hiervoor is het van groot belang dat regionaal en lokaal goede afspraken worden gemaakt tussen onderwijs- en zorgfinanciers over de inzet voor deze doelgroep, bijvoorbeeld in het wettelijk verplichte op overeenstemming gericht overleg (OOGO), dat gemeenten en samenwerkingsverbanden met elkaar voeren.

In het experiment kan een samenwerkingsverband afwijken van de bestedingsvoorwaarden voor samenwerkingsverbanden, waardoor onderwijsgelden flexibeler kunnen worden ingezet ten behoeve van onderwijszorgarrangementen. Daarmee wordt meer ruimte geboden aan samenwerkingsverbanden om samen met zorg- en jeugdhulpverleners tot een volledige en uitgebalanceerde financiering te

²⁵ Basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs.

²⁶ Voor het primair en het voortgezet onderwijs is dit overigens niet wettelijk vastgelegd.

²⁷ ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2519.



komen van onderwijs, jeugdhulp en zorg. De bestedingsvoorwaarden worden geflexibiliseerd voor ten hoogste 2,5 procent van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden, bedoeld in de artikelen 122 en 124 WPO en de artikelen 5.13 en 5.15 WVO 2020.

De 2,5 procent vrije bestedingsruimte is gebaseerd op het totaal aantal thuiszitters in 2019–2020²⁸ en de gemiddelde ondersteuningsbehoefte van deze jongeren. Aangenomen wordt dat niet alle jongeren het volledige onderwijsprogramma volgen. De geschatte ondersteuningsbesteding voor deze jongeren is vergeleken met de totale besteding voor lichte en zware ondersteuning, dat samenwerkingsverbanden jaarlijks ontvangen. De ondersteuningsbesteding voor thuiszitters kwam uit op ongeveer 2,5 procent van het totale budget voor ondersteuningsbesteding. Dit percentage zal daarom naar verwachting toereikend zijn om voor de doelgroep activiteiten op het grensvlak van onderwijs en zorg te financieren.

De flexibilisering van de bestedingsvoorwaarden laat onverlet dat het uitgangspunt is dat onderwijsbesteding ten dienste moet staan van het onderwijs. Immers, de financiering van de zorg in het onderwijszorgarrangement geschiedt op grond van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet door respectievelijk de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar. Deze wetten bieden reeds ruimte voor de financiering van activiteiten op het grensvlak tussen onderwijs en zorg. Zo moeten jeugdhulp en zorg voor een jongere in een onderwijszorgarrangement passend zijn c.q. zijn afgestemd op diens mogelijkheden en behoeften. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de school, het samenwerkingsverband, de zorgaanbieder, de gemeente, en het zorgkantoor of zorgverzekeraar worden nadere afspraken gemaakt over de financiering van het onderwijs, jeugdhulp en de zorg en activiteiten op het grensvlak hiervan en wie waarvoor verantwoordelijk is.

6. Deelname aan het experiment

6.1 Aanvraag

Het bevoegd gezag van een school of het samenwerkingsverband kan de minister toestemming vragen voor deelname aan het experiment. Deze aanvraag wordt in samenwerking met het samenwerkingsverband of de school, de betrokken zorgaanbieder en financier van deze zorgaanbieder (de gemeente, de zorgverzekeraar of het zorgkantoor) ingediend.

De aanvraagprocedure wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van de artikelen 171, derde lid, WEC, 176k, derde lid, WPO, of artikel 9.1, derde lid, WVO 2020. De nadere uitwerking van de selectiecriteria en de administratieve handelingen die moeten worden verricht als voorwaarden voor toestemming tot deelneming aan het experiment worden hierin opgenomen.

Bij de selectie zal in ieder geval worden getoetst of er voldoende waarborgen zijn voor de onderwijskwaliteit en de zorgkwaliteit voor de jongeren die deelnemen aan het experiment, opdat de risico's voor hen minimaal zijn.

6.2 Samenwerkingsovereenkomst

De kwaliteit van de samenwerking tussen de betrokkenen uit het onderwijs en de zorg is cruciaal voor het succes van een onderwijszorgarrangement, gericht op een volledig geïntegreerde aanpak voor de jongeren in het onderwijszorgarrangement.

In de samenwerkingsovereenkomst worden bindende afspraken gemaakt over:

- de financiering van de activiteiten in het onderwijszorgarrangement;
- een verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. In ieder geval moet duidelijk worden wie in welke gevallen de regie voert over de begeleiding van de jongeren in het onderwijszorgarrangement.

Indien binnen een onderwijszorgarrangement leerlingen uit meerdere gemeenten (of zorgkantoorregio's of verzekeraars) gebruik maken van het aanbod, is het van belang dat financiering van het arrangement vanuit al deze partijen geborgd is doordat zij een contract of andere financieringsafspraken hebben met de betrokken zorgaanbieder. In geval van jeugdhulp kan één gemeente in afstemming met de andere gemeenten de rol van coördinator op zich nemen om tot afspraken met de zorgaanbieder in het arrangement te komen of kan dit geregeld worden via regionale inkoopafspraken. Alternatief is dat ouders via een pgb het zorgaanbod financieren.

²⁸ Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2019–2020.



6.3 Projectplan

Het projectplan omschrijft het doel en de visie van het onderwijszorgarrangement. De doelgroep van het onderwijszorgarrangement wordt toegelicht, waarbij tevens wordt vermeld of de doelgroep vrijgestelde jongeren, thuiszitters of jongeren die dreigen uit te vallen betreft.

In het projectplan wordt zo concreet mogelijk omschreven hoe het onderwijszorgarrangement wordt vormgegeven. In dit kader kan worden uiteengezet welke leerlijnen of onderwijsmethodes worden gebruikt en op welke manier de ontwikkeling van jongeren wordt gevolgd, door middel van toetsen of andere methodes. Verder kan worden weergegeven met welke medewerkers wordt gewerkt in het onderwijszorgarrangement, wat hun expertises zijn en hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en van de zorg in het onderwijszorgarrangement.

6.4 Ontwikkelingsperspectief

De onderwijswetgeving schrijft voor dat voor iedere leerling de school een ontwikkelingsperspectief vaststelt. Dit besluit geeft daarop aanvullende voorschriften. Bij afwijking van de kerndoelen wordt in het ontwikkelingsperspectief aangegeven van welke deel van het onderwijsprogramma wordt afgeweken.²⁹ Daarnaast wordt in het ontwikkelingsperspectief vermeld welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.

Bij afwijking van de onderwijstijd wordt in het ontwikkelingsperspectief aangegeven hoeveel uren onderwijs de leerling zal ontvangen. De afwijking van onderwijstijd maakt deel uit van het handlingsdeel van het ontwikkelingsperspectief waarover overeenstemming moet zijn bereikt met de ouders.

Bij de vaststelling en evaluatie van het ontwikkelingsperspectief betreft de school de ouders van de leerling.³⁰ In het experiment is daarnaast vereist dat het ontwikkelingsperspectief vooraf met de leerling wordt besproken en met de ouders en de leerling wordt geëvalueerd. Door de leerling te betrekken in de gesprekken over het ontwikkelingsperspectief wordt uitvoering gegeven aan artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag, waarin het recht van kinderen is vastgelegd om gehoord te worden in alle aangelegenheden die het kind betreffen.

6.5 Inschrijving op een school

Het experiment vereist dat deelnemende jongeren als leerling worden ingeschreven op de betrokken school. Ook jongeren als bedoeld in artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 kunnen zonder bezwaar (tijdelijk) worden ingeschreven op een school. Dit artikel bepaalt dat de ouders zijn vrijgesteld van de *verplichting* hun kind op een school in te schrijven, maar ze mogen hun kind wel op basis van vrijwilligheid inschrijven: dit tast de vrijstelling niet aan. Dit wordt bevestigd in artikel 15a van de Leerplichtwet 1969, dat bepaalt dat de minister, indien een jongere van wie de ouders zijn vrijgesteld van de inschrijvingsplicht, bij een school staat ingeschreven, het hoofd van de betreffende school daarover informeert. Op het moment dat een jongere wordt ingeschreven op een school, en dit volgens de geldende wet- en regelgeving gebeurt, zal de leerling meetellen voor de bekostiging. Via de reguliere bekostigingssystematiek zal een school voor deze leerling basisbekostiging vanuit het Rijk ontvangen en, indien van toepassing, ondersteuningsbekostiging vanuit het samenwerkingsverband.

De kennisgeving voor een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet wordt normaliter elk jaar opnieuw ingediend voor 1 juli van het volgende schooljaar.³¹ Dit betekent dat elk jaar opnieuw wordt beoordeeld of de jongere geschikt is om deel te nemen aan het onderwijs. Of een jongere geschikt is om naar school te gaan hangt onder andere af van de onderwijsmogelijkheden in de regio. De vrijstelling ontstaat van rechtswege: indien de jongere niet geschikt wordt geacht naar school te gaan, is sprake van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. In de beoordeling over de lichamelijke of psychische ongeschiktheid, bedoeld in artikel 7 van de Leerplichtwet 1969, kan het experiment niet worden meegenomen als onderwijsmogelijkheid in de regio. Ten eerste is het experiment onderwijszorgarrangementen een tijdelijke voorziening, die gepaard gaat met onderzoek. Deelname is dan ook niet onbezwaard. Ten tweede neemt slechts een beperkte groep scholen deel aan het experiment. Bovendien hebben de scholen die deelnemen aan het experiment geen zorgplicht ten aanzien van deze jongeren (artikel 3, tweede lid, van het besluit); de jongeren zijn dan ook niet verzekerd van een inschrijving op een school.

Om deze redenen kan geen dwang of drang toegepast worden bij jongeren als bedoeld in artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet om deel te nemen aan het experiment. Deelname aan het experiment

²⁹ Artikelen 13, elfde lid, WEC, 9, negende lid, WPO, of 2.44, vijfde lid, WVO 2020.

³⁰ Artikelen 41a WEC, 40a WPO, of 2.44 WVO 2020.

³¹ Artikel 6, tweede lid, onder b, van de Leerplichtwet 1969.



betekent evenmin dat de vrijstelling moet worden opgegeven of niet kan worden verlengd.

5.6 Zorgplicht

Als een jongere wordt ingeschreven op een school, heeft de school vanaf de inschrijving van rechtswege een zorgplicht tot inschrijving³², het geven van individueel afgestemde begeleiding aan jongeren die extra ondersteuning behoeven, alsmede een zorgplicht bij verwijdering³³. Voor scholen die deelnemen aan het experiment komt de zorgplicht inzake de inschrijving en verwijdering van jongeren met een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 te vervallen.

Anders dan de andere afwijkingsmogelijkheden wordt de vrijstelling van de zorgplicht niet primair in het belang van de jongere opgenomen, maar in het belang van de school. Voorkomen moet immers worden dat scholen niet zouden meedoen aan het experiment uit vrees dat – als het experiment eindigt of als zou blijken dat het experiment niet geschikt is voor de leerling – zij verplichtingen zouden hebben die zij niet kunnen waarmaken. Mogelijk ook sluit na afloop van het experiment het ondersteuningsaanbod van de school niet meer aan bij de ondersteuningsbehoeftes van deze leerlingen.

5.7 Aantal experimenten en deelnemende leerlingen

Het experiment moet, om te komen tot zinvolle resultaten, een representatieve omvang hebben qua aard, opzet en aantal. Aan ten hoogste 80 onderwijszorgarrangementen wordt toegestaan gebruik te maken van de afwijkingsgronden. Het is de verwachting dat door één cohort met continue in- en uitstroom van jongeren te organiseren, in drie jaar tijd 5.000 tot 6.000 jongeren hebben kunnen deelnemen.³⁴ De opzet, aard en omvang van dit scenario doet recht aan de maatschappelijke en politieke wens om op korte termijn iets voor de doelgroep te betekenen.

7. Duur van het experiment

Het experiment heeft een duur van vijf jaar en wordt in één cohort gehouden. Het is niet mogelijk dat een onderwijszorgarrangement in de loop van het experiment instroomt. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 9, vierde lid. Jongeren kunnen echter op elk moment in- en uitstromen in de onderwijszorgarrangementen.

De scholen en samenwerkingsverbanden die hebben deelgenomen dienen in beginsel op 1 januari 2028 weer te voldoen aan de geldende onderwijswetgeving. De mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften omtrent onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, locatie van het onderwijs, bekostiging en de aangepaste zorgplicht komen dan te vervallen. Indien de afloop van het experiment gevolgen heeft voor de jongere, bespreekt het bevoegd gezag met de jongere en de ouders welke die gevolgen zijn (artikel 10, derde lid).

Het experiment vangt aan op 1 januari 2023 en duurt maximaal vijf jaar, tot 1 januari 2028. Een adaptief proces wordt ingericht, waarbij de eerste drie jaren worden geëvalueerd, met het oog op eventuele aanpassing van de wetgeving. Mocht dit laatste nodig zijn, dan zal de voorbereiding van het wetgevingsproces gedurende het experiment al worden opgezet en uiterlijk na het derde experimentjaar in gang worden gezet, ermee rekening houdend dat een dergelijke wijziging enige jaren zal vergen.

De mogelijkheid bestaat om de experimenteerperiode te verlengen als uiteindelijk blijkt dat aanpassen van de wetgeving meer tijd in beslag neemt. Wanneer een voorstel van wet is ingediend bij het parlement om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, voordat een experiment is afgelopen, kan de minister het experiment verlengen tot het tijdstip waarop de wetwijziging in werking treedt.³⁵ Zo ontstaat een passende overgangssituatie, waardoor alle betrokken jongeren een zachte landing hebben in door- en uitstroom.

Met het oog op de kwetsbare doelgroep is tevens een overgangperiode ingericht in het geval niet wordt besloten het besluit om te zetten in een structurele wettelijke regeling. Leerlingen die deelnemen aan het experiment kunnen tot 1 januari 2028 uitstromen. Dit geeft de betrokken partijen

³² Artikelen 40, vierde lid, WPO, 40, vijfde lid, WEC, 8.9, tweede lid, WVO 2020.

³³ Artikelen 40, achtste lid, WEC, 40, elfde lid, WPO en 8.15, tweede lid, WVO 2020.

³⁴ Bij de berekening van het aantal jongeren dat gedurende de looptijd kan deelnemen aan het experiment is uitgegaan van de volgende aannames: a. jongeren verblijven gemiddeld 9 maanden tot 1 jaar in een onderwijszorgarrangement, b. in een onderwijszorgarrangement verblijven gemiddeld 20 jongeren, c. er nemen 80 initiatieven deel aan het experiment, d. het experiment loopt 5 jaar. Dit leidt tot de volgende berekening: $b \times c \times d/a = 20 \times 80 \times 3 / (0.75 \text{ tot } 1) = 4.8000 \text{ tot } 6.400 \text{ jongeren}$.

³⁵ Geregeld in het vierde lid van de artikelen 171 WEC, 176k WPO en 9.1 WVO 2020.



voldoende tijd om een geschikt alternatief te vinden voor leerlingen die hebben deelgenomen aan het experiment.

8. Monitor en evaluatie

In het experiment zal worden onderzocht of het gebruikmaken van de afwijkingsmogelijkheden in de artikelen 2 en 3 doeltreffend en effectief is en leidt tot meer maatwerkmogelijkheden in het onderwijs, waardoor:

- het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat onderwijs volgt toeneemt;
- het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat uit het onderwijs uitvalt afneemt;
- het onderwijs en de zorg beter aansluiten bij de behoeften van jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Daartoe zullen gedurende een periode van drie jaar ten hoogste 80 onderwijszorgarrangementen worden gevolgd. Deze omvang is gebaseerd op het aantal samenwerkingsverbanden, onderwijszorginitiatieven, jeugdhulpregio's en gemeenten die gezamenlijk een integrale samenwerking dienen te realiseren bij een onderwijszorgarrangement. Met dit aantal kan een representatieve hoeveelheid van de samenwerkingsverbanden in combinatie met een jeugdhulp- of zorgaanbieder, school, gemeente of jeugdhulpregio deelnemen aan het experiment. Daarnaast wordt met dit aantal ook de representativiteit van de doelgroep gewaarborgd. Zodoende kan evident worden getoetst of de afwijkingsmogelijkheden in verschillende regio's en onder de doelgroep voor een passender aanbod zorgt.³⁶

Het moment van aanmelding van het onderwijszorgarrangement is tevens het eerste meetmoment van de monitoring van het experiment. Omwille van de representativiteit wordt in de selectie door de minister geborgd dat de deelnemende onderwijszorgarrangementen een goede afspiegeling vormen van de onderwijszorgarrangementen in Nederland. Zo wordt verzekerd dat de aard, omvang en inrichting van het experiment zodanig zijn dat bij afloop relevante beleidsaanbevelingen kunnen worden gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het experiment.

Een extern onderzoeksbureau zal de monitor en evaluatie uitvoeren, daarbij de administratieve lasten voor de betrokken partijen zoveel mogelijk beperkend. Het onderzoeksbureau zal op basis van de monitor een tussenevaluatie en eindevaluatie uitvoeren.

Gemonitord wordt wat in de praktijk de vier afwijkingsgronden betekenen voor de deelnemende jongeren, welke verbeteringen er landelijk en regionaal ontstaan in passend aanbod, en wat dit betekent voor uitvallers, vrijgestelden en thuiszitters. De ervaringen van ouders en jongeren zullen nadrukkelijk worden meegenomen in de monitor en evaluatie. Verwacht wordt dat binnen drie jaar voldoende output is verzameld over de praktijkeffecten van het experiment om tot een eindrapportage aan het parlement te komen over de effecten en doeltreffendheid van het experiment.

De resultaten van de monitor worden voor een gedeelte openbaar gemaakt voor de deelnemers aan het experiment, om hen in staat te stellen gezamenlijk te werken aan een betere aansluiting tussen onderwijs en zorg en van elkaar te leren.

Mede om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd is, worden de betrokkenen tijdig voor het aflopen van het experiment in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling.

Tot slot is afstemming ingericht op de beleidsdoorlichting doelstellingenmonitor passend onderwijs (2021-2026), aangezien deze ten tijde van de experimenteerperiode plaatsvindt en raakt aan onderwijszorgarrangementen. In de evaluatie van de verbetermaatregelen passend onderwijs (november 2020) is uitgelegd hoe passende ondersteuning moet worden gerealiseerd voor iedere leerling. De doelstellingenmonitor is een middel om de route naar inclusiever onderwijs verder vorm te geven, in relatie tot de programma's Met Andere Ogen, Zorg voor de Jeugd en Onbeperkt Meedoen en samen met VNG, G4, G44 en de jeugdzorgregio's.

9. Verwerking persoonsgegevens

In het besluit is een grondslag voor de bevoegdheid tot gegevensverwerking opgenomen voor nieuwe verwerkingen van (bijzondere) persoonsgegevens die ontstaan door het experiment. Voor de monitoring en evaluatie van het experiment zullen namelijk (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt, die een nieuwe gegevensverwerking opleveren. Bij ministeriële regeling worden regels

³⁶ Geregeld in het vijfde lid van de artikelen 171 WEC, 176k WPO en 9.1 WVO 2020.



gesteld over de monitoring en evaluatie van het experiment. Ook zullen bij deze ministeriële regeling regels worden vastgesteld over de nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens ten behoeve van de monitoring en evaluatie. Voor de vaststelling van de ministeriële regeling wordt een privacy impact assessment (PIA) opgesteld en wordt advies gevraagd aan de Autoriteit persoonsgegevens.

10. Geen gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit besluit is niet van toepassing in de BES. De organisatie van het en de zorg is in Caribisch Nederland anders georganiseerd dan in Europees Nederland. Zo is er geen (voortgezet) speciaal onderwijs. Op elk van de drie eilanden wordt door een expertisecentrum onderwijszorg op kleine schaal onderwijs in combinatie met zorg geboden aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Hoewel ook knelpunten zijn geconstateerd op het gebied van onderwijs en zorg in Caribisch Nederland,³⁷ is de situatie dermate verschillend dat toepassing in Caribisch Nederland niet opportuun is. De bestaande knelpunten worden op een andere manier aangepakt.

11. Uitvoering

Dit besluit is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk. Zij achten dit besluit uitvoerbaar. Het besluit is naar aanleiding van de uitvoeringstoets op een aantal onderdelen aangepast en verduidelijkt. Zo is onder meer een wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers toegevoegd aan het besluit (zie artikel 14), opdat het experiment onderwijszorgarrangementen als experiment kan worden opgenomen in het register onderwijsdeelnemers.

12. Toezicht

Met het oog op kanselijkheid is het van belang dat ontwikkeling van de betrokken jongeren plaatsvindt in een veilige, leerzame en professionele omgeving. Toezicht door de overheid beoogt dit te borgen. Omdat een onderwijszorgarrangement wordt vormgegeven door verschillende onderwijs- en zorgpartners vindt toezicht plaats vanuit de Inspectie van het Onderwijs op de kwaliteit van het onderwijs en toezicht vanuit de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op de kwaliteit van de zorg.

De beide inspecties leggen geplande bezoeken aan deelnemende initiatieven in principe gezamenlijk af. Als dat van toepassing is, zullen vanuit Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd inspecteurs van relevante afdelingen (zoals gehandicaptenzorg of GGZ) aansluiten. In voorbereiding op de inspectieonderzoeken bij de initiatieven stellen de inspecties gezamenlijk vast welk thema zij onderzoeken. De insteek is hierbij aan te sluiten op de doelstelling van de experimenteerregeling om het belang van de betreffende kinderen voorop te stellen. Afhankelijk van het gekozen thema wordt een selectie gemaakt van normen en standaarden uit de onderzoekkaders van beide inspecties.

13. Advies en consultatie

13.1 Voorbereiding

Dit experiment is tot stand gekomen in overleg met de betrokken organisaties vanuit het onderwijs en de zorg.³⁸

Bij de beleidsvoorbereiding van zowel de proeftuinen als het experiment is de minister intensief in gesprek geweest met alle veldpartijen. Zo is er bij de proeftuinen een klankbordgroep en begeleidingsgroep ingericht, waar diverse veldpartijen aan deelnemen. Daarnaast is er regulier overleg met de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en met Ingrado (branchevereniging leerplicht).

13.2 Internetconsultatie

Het besluit is van 1 november 2021 tot 1 december 2021 voorgelegd voor de openbare internetconsultatie. Op de consultatie zijn 81 reacties binnengekomen. Respondenten zijn overwegend positief over de verschillende afwijkingsmogelijkheden die worden geboden in het besluit teneinde maatwerk te faciliteren. Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn het besluit en de toelichting waar nodig aangepast en aangevuld.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 nr. 208 (Kamerbrief over onderwijszorg in Caribisch Nederland).

³⁸ Samenwerkingsverbanden VO, samenwerkingsverbanden PO, sectorraad samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren, particuliere initiatieven, (jeugd)zorginstellingen, gedragswerk, onderwijszorgconsulenten, LECSO, PO-Raad, VO-Raad, G4 Thuiszitters, gemeenten, VNG, Per Saldo, zorgaanbieders, MAO/COP, NJI, SPO, ZN.



De reacties kunnen worden onderverdeeld in zes thema's, die hieronder kort worden toegelicht:

- a. Doelgroep afbakening;
- b. Financiering;
- c. Locatie van het onderwijs;
- d. Betrokkenen in een onderwijszorgarrangement;
- e. Afloop van het experiment;
- f. Regeldruk.

a. Doelgroep afbakening

Veel respondenten hebben in de internetconsultatie vragen gesteld over de doelgroep van het experiment.

Het experiment is bedoeld voor jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs en zorg, waarvoor in het funderend onderwijs geen passende plek kan worden gevonden. Deze jongeren hebben in verband met hun specifieke ondersteuningsvraag behoefte aan vormen van (individueel) maatwerk, dat niet binnen het huidige stelsel georganiseerd kan worden. Naar aanleiding van vragen over de leeftijdsgrens van 21 jaar is deze maximumleeftijd uit het besluit geschrapt. Aangesloten wordt bij de bestaande leeftijdsgrenzen in de respectievelijke onderwijswetten.

Enkele respondenten vragen verder of (zeer) hoogbegaafde leerlingen of leerlingen die in het residentieel onderwijs zijn geplaatst ook deel uit kunnen maken van de doelgroep.

Dat is het geval indien 1) hun ondersteuningsvraag zich bevindt op het gebied van onderwijs én zorg en 2) er binnen het huidige stelsel onvoldoende maatwerk voor hen geboden kan worden. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag, in overleg met de betrokken partijen, of de leerling ondersteuning wordt aangeboden in de vorm van een onderwijszorgarrangement.

Daarnaast is gevraagd of er niet beter gesproken kan worden van extra ondersteuningsbehoefte in plaats van complexe ondersteuningsbehoefte.

In reactie hierop merken wij op dat een complexe ondersteuningsbehoefte is gedefinieerd als een ondersteuningsbehoefte op het gebied van onderwijs én zorg. Het is de combinatie van beide stelsels die relevant is. Jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte alleen in het onderwijs vallen dus buiten de doelgroep van het experiment. Daarom is niet gekozen voor de formulering 'extra ondersteuningsbehoefte'.

Tot slot uit een aantal respondenten hun zorgen over eventuele dwang of drang ten aanzien van jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969.

Uitgangspunt is dat geen dwang of drang wordt toegepast ten aanzien van deze jongeren voor deelname aan het experiment. Zij kunnen op vrijwillige basis deelnemen. De vrijstelling van de leerplicht vervalt niet bij deelname aan het experiment. In paragraaf 5.5 wordt deze overweging nader toegelicht.

b. Financiering

Verschillende reacties hebben betrekking op de aanvullende bestedingsruimte die het besluit biedt voor samenwerkingsverbanden. Allereerst zijn vragen gesteld over waarom gekozen is voor het percentage 2,5 in artikel 4, tweede lid.

Het percentage berust op een berekening van het aantal thuiszitters, ingedeeld naar (verwachte) TLV-categorie. De som hiervan is afgezet tegen het totaal van de bekostiging die samenwerkingsverbanden krijgen. Uitkomst van deze berekening is 2,5 procent.

De samenwerkingsverbanden kunnen ten hoogste 2,5 van hun budget inzetten voor de ondersteuning van leerlingen in het experiment, maar dit kan ook minder zijn. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden onderling afspraken maken over de bekostiging van leerlingen die tot het andere samenwerkingsverband behoren.

Respondenten wijzen daarnaast op het feit dat de financiering aan de zorgkant niet wijzigt.

Uit de knelpuntenanalyse blijkt dat de zorgwetgeving voldoende ruimte biedt om te voorzien in een onderwijszorgarrangement. Vanuit de zorgwetgeving zijn er geen belemmeringen geconstateerd die de inzet van financiële middelen in een onderwijszorgarrangement in de weg staan. Deze wetten bieden reeds ruimte voor de financiering van activiteiten op het grensvlak tussen onderwijs en zorg.

c. Locatie van het onderwijs

In de consultatie zijn vragen gesteld over de locatie van het onderwijs dat door een onderwijszorgarrangement wordt verzorgd.



Ingevolge de rechtspraak op grond van artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 kan het onderwijs niet structureel in de thuissituatie worden gegeven. Het onderwijs kan wel op de locatie van de zorgaanbieder worden verzorgd, of verschillende locaties, zolang er sprake is van een gemeenschap waar tussen leerlingen onderling interactie kan plaatsvinden. Tevens bestaat de mogelijkheid dat het onderwijs digitaal wordt verzorgd.

d. Betrokkenen bij onderwijszorgarrangementen

Enkele respondenten vragen of slechts één school of één gemeente betrokken kan zijn bij een onderwijszorgarrangement.

Het besluit stelt geen eisen ten aanzien van het maximumaantal betrokkenen. Minimaal een school, samenwerkingsverband, gemeente, zorgaanbieder, zorgkantoor of zorgverzekeraar dienen betrokken te zijn. Mogelijk is dat meer dan een school of meer dan een samenwerkingsverband wordt betrokken in het onderwijszorgarrangement. Daarnaast is mogelijk dat partijen die niet worden genoemd in het besluit deelnemen aan het onderwijszorgarrangement.

Enkele reacties wijzen verder op het feit dat een samenwerkingsverband geen aanvraag kan indienen; in de versie die ter internetconsultatie is voorgelegd kan slechts een school een aanvraag indienen. Het besluit is naar aanleiding van deze opmerkingen aangepast. Ook een samenwerkingsverband kan de aanvraag indienen.

e. Afloop van het experiment

Een aantal respondenten uit hun zorgen over wat er gebeurt met de jongeren die deelnemen als zij terugkeren naar het reguliere onderwijs of als het experiment afloopt. Een onderwijszorgarrangement is in principe een tijdelijke voorziening; het doel is uiteindelijk terug te keren naar het reguliere onderwijs. Stapsgewijs kan in de onderwijszorgarrangementen de overstap naar het regulier onderwijs worden gemaakt, met eventueel nazorg. Bij afloop van deelname aan het experiment wordt het ontwikkelingsperspectief, ingevolge artikel 7, derde lid, van het besluit geëvalueerd met de ouders en de leerling. Als de leerling volledig terugkeert naar het regulier onderwijs, dient de school voor de desbetreffende leerling weer te voldoen aan de bestaande wetgeving.

Het experiment eindigt met ingang van 1 januari 2028. Het bevoegd gezag informeert uiterlijk een jaar voor het eind van het experiment de leerling en de ouders over de afloop van het experiment (artikel 10, tweede lid). Verder overlegt het bevoegd gezag met de ouders en de leerling over het vervolg op het experiment. Indien de minister niet besluit het experiment om te zetten in wet- en regelgeving, dienen de school en het samenwerkingsverband vanaf 1 januari 2028 weer te voldoen aan de wet- en regelgeving.

f. Regeldruk

Uit de reacties in de internetconsultatie blijkt dat er zorgen leven over de administratieve lasten die dit experiment met zich meebrengt voor betrokkenen in het onderwijszorgarrangement. Dit punt wordt meegenomen bij het opstellen van de ministeriële regeling, waarin de aanvraagprocedure wordt geregeld. Beoogd wordt om de aanvraag zo gemakkelijk mogelijk te maken voor de onderwijszorgarrangementen.

14. Doenvermogen

Het besluit vraagt hoofdzakelijk actie van bestuurders in het onderwijs en in de zorg. Betrokken partijen in een onderwijszorgarrangement wordt gevraagd gezamenlijk een aanvraag in te dienen. De aanvraag bestaat uit een projectplan en een samenwerkingsovereenkomst. Bij de vereisten voor het projectplan is zoveel als mogelijk aangesloten bij de eisen die eerder voor de proeftuinen zijn gesteld. Daarnaast is intensief contact met het onderwijsveld om betrokkenen voor te bereiden op het experiment.

Het bevoegd gezag of het samenwerkingsverband dient deze aanvraag in en functioneert in het verdere traject als aanspreekpunt. Zij worden, samen met de andere betrokkenen in de onderwijszorgarrangementen, gedurende het experiment begeleid door het onderzoeksbureau dat tevens de monitoring en evaluatie uitvoert. Door middel van de kennisdeling tussen onderwijszorgarrangementen die deelnemen aan het experiment kunnen bovendien effectieve werkwijzen worden gedeeld, waardoor de lasten worden verlicht.



15. Administratieve lasten

Dit besluit is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. Naar aanleiding van het advies zijn de gevolgen voor de regeldruk in beeld gebracht conform de Rijksbreed geldende systematiek. Daarbij is rekening gehouden met de adviezen van de ATR.

In de opzet en de uitvoering van het experiment wordt getracht de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Onderwijszorgarrangementen zijn voor publicatie van het besluit geïnformeerd over het experiment en hebben voorbereidingen kunnen treffen. Scholen, samenwerkingsverbanden, jeugdhulp- of zorgaanbieders, gemeenten of zorgverzekeraars en ouders zullen desalniettemin geconfronteerd worden met een toename van de administratieve lasten. De administratieve lasten betreffen:

- kennisname van het besluit;
- inspanningen van de betrokkenen om tot een (volledige) aanvraag voor deelname aan het experiment te komen. Een aanvraag voor deelname vereist een samenwerkingsovereenkomst, een projectplan en advies van de medezeggenschapsraad of ondersteuningsplanraad;
- aanvullende voorschriften met betrekking tot het ontwikkelingsperspectief;
- medewerking aan de monitoring en evaluatie door de minister.

Het volgt reeds uit de wet dat scholen jongeren inschrijven op de school om onderwijs te kunnen verzorgen voor hen. Van nieuwe (informatie)verplichtingen omtrent de inschrijving van jongeren en de bekostiging van deze leerlingen is om deze reden geen sprake. Het besluit behelst evenmin nieuwe verplichtingen over de financiële verantwoording van scholen en samenwerkingsverbanden.

De administratieve lasten zijn berekend op basis van het aantal uren dat naar verwachting moet worden besteed om te voldoen aan de nieuwe voorschriften in het besluit. Bij de berekening is uitgegaan van 80 onderwijszorgarrangementen en 8.000 leerlingen die deelnemen aan het experiment. De eenmalige regeldrukkosten worden geraamd op 36.000 voor betrokkenen in de onderwijszorgarrangementen. De aanvullende voorschriften met betrekking tot het ontwikkelingsperspectief leiden tot gemiddeld 1.000 euro aan kosten per school per jaar. De kosten voor medewerking aan de monitor en evaluatie worden geraamd op 16.000 euro per jaar voor de betrokkenen in de onderwijszorgarrangementen.

Voor burgers (ouders) worden de eenmalige regeldrukkosten geraamd op 8.400 euro. Dit betreft de kosten voor kennisname van het besluit en betrokkenheid van de medezeggenschapsraad. De voorschriften voor het ontwikkelingsperspectief leiden voor ouders jaarlijks tot 12.000 euro aan kosten.

16. Financiële gevolgen voor het Rijk

Voor het Rijk zijn er geen financiële gevolgen. De bekostiging en financiering vinden plaats uit de lopende begrotingen van OCW en VWS.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

School

Particuliere (niet van rijkswege bekostigde) scholen zijn uitgesloten van deelname aan en uitvoering van het experiment. Het is wettelijk niet toegestaan om bekostiging over te hevelen naar particulier onderwijs. Ook verwijst de regering naar het briefadvies van de Onderwijsraad,³⁹ waarin het wordt afgeraden om bekostiging over te hevelen naar particulier onderwijs vanwege het risico van uitholling van het publieke stelsel.

Zorg

De vormen van ondersteuning, hulp en zorg op voet van de vier genoemde wetten kunnen ook in combinatie voorkomen; het woord 'of' refereert hieraan.

³⁹ Briefadvies inzake particulier onderwijs van 8 november 2019.



Artikel 3

Eerste lid

a. Onderwijstijd

Voor leerlingen in het primair en het speciaal (basis) onderwijs mogen de deelnemende scholen afwijken van het wettelijk voorschrift van minimaal 7.520 uren onderwijs. Voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs mag worden afgeweken van de respectieve urennorm van de schoolsoort waar de leerling staat ingeschreven.

b. Inhoud onderwijs

De scholen kunnen afwijken van de kerndoelen, in die zin dat zij onderwijs bieden dat niet in de kerndoelen is opgenomen. Ook zijn zij niet verplicht aandacht te besteden aan alle kerndoelen.

c. Locatie van het onderwijs

Scholen in het speciaal onderwijs kunnen afwijken van de verplichting om onderwijs te geven in de locatie van de school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs bestaat geen wettelijke plicht om onderwijs te verzorgen in het schoolgebouw.

Tweede lid

De zorgplicht die geldt bij aanmelding en definitieve verwijdering is niet van toepassing, voor zover het gaat om leerlingen met een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. Daarmee vervalt de verplichting voor scholen om een andere school te vinden die bereid is de leerling toe te laten.

Van de zorgplicht bij definitieve verwijdering wordt alleen afgeweken van de WPO. In de WEC en de WVO 2020 is de reikwijdte van deze verplichting beperkt tot jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn. In die wetten strekt de zorgplicht daarom niet tot vrijgestelde jongeren.

Artikel 4

Het samenwerkingsverband kan 2,5 procent van de bekostiging inzetten om de kosten van onderwijszorgarrangementen op het grensvlak van onderwijs en zorg te financieren. Een voorbeeld is de een-op-een-begeleiding om een jongere met een schooltrauma te begeleiden in het proces om weer tot leren te komen.

Artikel 5

In de onderwijszorgarrangementen is het uitgangspunt dat er een integrale samenwerking is tussen de betrokken partijen in het onderwijs en de zorg. Duidelijke afspraken dienen gemaakt te zijn over de regie, de rollen en de taken tussen de betrokkenen in het onderwijs en de zorg.

In ieder geval nemen de genoemde partijen deel aan het onderwijszorgarrangement. In een onderwijszorgarrangement kan ook met meerdere van de genoemde partijen worden samengewerkt. Verder kunnen partijen die niet zijn genoemd in het artikel worden betrokken in de samenwerking.

Artikel 7

Eerste en tweede lid

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd blijkt dat nazorg en overleg met de ouders en de leerling essentieel zijn voor het welslagen van het onderwijszorgarrangement.⁴⁰ Om deze reden worden in het experiment aanvullende eisen gesteld aan het ontwikkelingsperspectief.

Derde lid

Ingevolge de artikelen 41a WEC, 40a WPO of 2.44 WVO 2020 wordt het ontwikkelingsperspectief ten minste één keer met de ouders geëvalueerd. In het belang van de leerling wordt het ontwikkelingsper-

⁴⁰ Inspectierapport *Terug naar leren*, 2021 (hiervoor genoemd).



spectief tevens gedurende het experiment op ten minste twee extra momenten geëvalueerd met zowel de leerling als de ouders.

Artikel 8

Eerste lid

Aan de hand van het concrete voorstel besluit de minister of het arrangement voor deelname aan het experiment in aanmerking komt. Het betrokken schoolbestuur of het samenwerkingsverband dient de aanvraag daartoe in, mede namens de andere betrokken partners, genoemd in artikel 5, eerste lid. Bij ministeriële regeling, bedoeld in de artikelen 171, derde lid, van de WEC, 176k, derde lid, van de WPO, en 9.1, derde lid, van de WVO 2020, worden nadere en gedetailleerdere voorschriften gesteld over de aanvraagprocedure, waaronder een formulier waarvan de minister het model beschikbaar stelt.

Tweede lid, onderdelen a en b

In het onderwijszorgarrangement wordt onderzocht of de verwachtingen die vooraf bestonden ook in de praktijk worden waargemaakt. Daartoe dienen de voorschriften in dit artikel, tevens voorwaarden voor deelneming aan het experiment. Het onderwerp waarop het onderwijszorgarrangement betrekking heeft moet zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden beschreven. De verwachting moet bestaan dat het onderwijszorgarrangement tot zinvolle resultaten kan leiden, en de minister zal dit toetsen.

Tweede lid, onderdeel c

De medezeggenschapsraad van de school of van het samenwerkingsverband adviseert ingevolge artikel 11, eerste lid, onderdeel e, van de Wet medezeggenschap op scholen over deelneming aan het experiment. De medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband heeft daarnaast een instemmingsbevoegdheid, indien het gaat over de vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot het overdragen van de bekostiging, ingevolge artikel 12, eerste lid, onderdeel j, van de Wet medezeggenschap op scholen. Indien het samenwerkingsverband besluit tot vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan als bedoeld in artikel 14a van de Wet medezeggenschap op scholen is voorafgaand instemming van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband vereist. Indien advies hetzij instemming van de medezeggenschapsraad of de ondersteuningsplanraad is vereist, wordt het advies of blijk van instemming overgelegd bij de aanvraag.

Derde lid

Onderwijsinstellingen die cluster 1 en 2 onderwijs bieden, bedoeld in artikel 2, vierde lid, onder a en b, van de Wet op de expertisecentra, maken geen deel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De voorschriften in het besluit die betrekking hebben op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden om die reden buiten toepassing gelaten voor deze instellingen. Dit betekent onder andere dat, indien een instelling voor cluster 1 en 2 onderwijs een aanvraag indient, geen samenwerkingsverband betrokken hoeft te worden in de samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 9

Eerste lid

Ten hoogste 80 onderwijszorgarrangementen kunnen aan het experiment deelnemen, tenzij in bezwaar- of beroepschriftprocedures leiden tot de toelating van andere arrangementen. Voor de nadere toelichting kan worden verwezen naar paragraaf 5.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tweede lid, onderdeel a

De minister wijst aanvragen voor deelname aan het experiment toe, indien deze naar zijn oordeel een positieve bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. De aanvragen worden onder meer beoordeeld op basis van de informatie uit het projectplan. Zo zou de minister kunnen besluiten dat een school die het oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' heeft gekregen van de Inspectie van het Onderwijs niet deelneemt aan het experiment.

Van belang voor het verlenen van toestemming door de minister om deel te nemen aan het experiment is dat vaststaat dat daadwerkelijk sprake is van een ongewenste situatie of van andere belemmeringen. Dit uitgangspunt zal ook bij de evaluatie een rol spelen.



De opzet van het experiment is zodanig ingericht – met name op het gebied van representativiteit, omvang en duur – dat het mogelijk is gezaghebbende conclusies eraan te verbinden. Zo kan een conclusie bijvoorbeeld zijn dat een regel waarvan wordt afgeweken kan worden gemist, verbeterd of vervangen. Niet alleen moet worden beoordeeld of de vier afwijkingsgronden de toegankelijkheid van het onderwijs verbeteren doordat zij meer ruimte bieden voor maatwerk in een onderwijszorgarrangement, maar ook of zij een geschikt middel kan zijn voor dat doel.

De minister zal bij zijn besluit meewegen dat de aard en omvang van het experiment zodanig zijn dat het bestaan van een causaal verband tussen theorie en uitkomst onderzocht en gevalideerd kan worden.

Tweede lid, onderdelen b, c en d

Belangrijk is dat onderwijszorgarrangementen een zodanig goede afspiegeling vormen van de onderwijszorgarrangementen in Nederland, dat de resultaten representatief kunnen zijn voor vergelijkende conclusies op basis waarvan mogelijk wijziging van regelgeving gefundeerd kan worden.

Derde lid

Als opgemerkt bij artikel 1, is het niet wenselijk dat niet-bekostigde (particuliere) scholen aan het experiment deelnemen, hetzij als aanvrager, hetzij als partner van het bevoegd gezag.

Vijfde lid

Hier wordt geregeld dat de toelating tot het experiment eenmalig is en dat tussentijdse toelating niet mogelijk is. Dit borgt de kwaliteit van het experiment, omdat zodoende de arrangementen meerjarig en vergelijkbaar kunnen worden gevolgd.

Artikel 11

Eerste lid

De duur van vijf jaar van het experiment zal de minister in staat stellen om gezaghebbende conclusies te verbinden aan de uitkomsten ervan. Reeds gedurende de looptijd van het experiment kan een aanzet worden gegeven voor een oordeel of de uitkomsten aanleiding geven tot aanpassingen in de wetgeving.

Artikel 12

Eerste lid

Het experiment wordt gedurende de eerste drie jaren gemonitord door de minister. Na drie jaar wordt een verslag opgesteld over de doeltreffendheid en effecten van het experiment. Indien de minister naar aanleiding van het verslag besluit het experiment niet om te zetten in een wettelijke regeling gelden de laatste twee jaren van het experiment als overgangperiode.

Tweede lid

Deze bepaling strekt tot uitvoer van de experimentenartikelen (de artikelen 171 WEC, 176k van de WPO en 9.1 WVO 2020).

Tevoren moet worden vastgesteld op welke wijze en aan de hand van welke criteria een onderwijszorgarrangement als geslaagd kan worden beoordeeld. Daarbij moet getoetst worden of de voorstellen kunnen bijdragen aan de doelstelling, bedoeld in artikel 2.

De minister zet voor de monitor en de evaluatie een onderzoeksbureau in.

De monitoring en evaluatie bij het experiment zullen de basis vormen voor een beslissing om de wetgeving, waarvan in dit besluit wordt afgeweken, al dan niet aan te passen. Bij de opzet van de monitor en evaluatie worden de administratieve lasten voor de betrokken partijen zoveel mogelijk beperkt.

Vierde lid

De uitkomsten van de monitor en evaluatie kunnen worden gedeeld tussen de onderwijszorgarrangementen die deelnemen aan het experiment, om hen in staat te stellen van elkaar te leren.



Artikel 12a

Dit besluit regelt niet de verwerking van persoonsgegevens; dat gebeurt bij ministeriële regeling. Artikel 12a geeft slechts de delegatiegrondslag aan. Het verwerken van persoonsgegevens zoals hier bedoeld zal in ieder geval plaatsvinden door degene die in opdracht van de minister de monitoring en evaluatie uitvoert.

Artikel 13

De minister kan de toestemming voor deelname aan het experiment intrekken, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de validiteit van het experiment of de onderwijskwaliteit in het geding komt. Zo zou de minister kunnen besluiten de deelname aan het experiment te stoppen, indien de betrokken school gedurende het experiment het oordeel 'onvoldoende of 'zeer zwak' krijgt van de Inspectie van het Onderwijs.

Artikel 14⁴¹

In het Besluit register onderwijsdeelnemers (BRO) is reeds de mogelijkheid opgenomen om in het Register onderwijsdeelnemers (ROD) bij de opleidingsgegevens van een leerling in het funderend onderwijs de deelname aan een experiment als bedoeld in artikel 2 van de Experimentenwet onderwijs vast te leggen. Deze grondslag wordt met dit artikel uitgebreid met experimenten als bedoeld in de betreffende sectorwetgeving. Hierdoor kan DUO de juiste signalering van inschrijvingen naast vrijstellingen richting scholen en gemeenten blijven doen, waardoor geen extra administratieve lasten ontstaan als het onderwijszorgarrangement een inschrijving tegelijkertijd met een vrijstelling toestaat. De achtergrond is deze: DUO signaleert richting scholen en gemeenten als er voor een leerling zowel een inschrijving als een vrijstelling in ROD zijn vastgelegd. De bedoeling daarvan is dat de inschrijving of de vrijstelling beëindigd kunnen worden (afhankelijk van de situatie). Echter, de leerlingen met een onderwijszorgarrangement mogen juist een inschrijving en een vrijstelling tegelijkertijd hebben. Zonder registratie van het experiment zouden DUO dus ten onrechte signaleren, met als gevolg onnodige verwarring en administratieve lasten. Ook kan de Inspectie van het Onderwijs het toezicht met behulp van deze gegevens uit het ROD uitvoeren en hoeft er geen aparte bevraging bij de scholen zelf meer plaats te vinden. Ten slotte kan ook voor monitoring en evaluatie van het experiment gebruik gemaakt worden van registergegevens, hetgeen naast een lastenverlichting bij de scholen ook een kostenbesparing oplevert.

Artikel 15

Het besluit werkt terug tot en met 15 november 2022, zodat de onderwijszorgarrangementen hun aanvragen tijdig kunnen indienen en vanaf 1 januari 2023 kunnen deelnemen aan het experiment.

De reden hiervoor is deze. Mede gelet op de motie van de Tweede Kamerleden Kwint en Westerveld, aangehaald in paragraaf 1.1 in het algemeen deel van deze toelichting, is het wenselijk dat het experiment zo snel mogelijk start. Daartoe is 1 januari 2023 de vroegst haalbare datum met inachtneming van de ontwikkeling van dit besluit en de daarvoor geldende procedures. Om op deze datum met een vliegende start te kunnen beginnen, is het noodzakelijk dat voordien al aanvragen zijn gedaan en de minister toestemming voor de onderwijszorgarrangementen heeft verleend. De periode van 15 november 2022 tot 1 januari 2023 zal daarvoor worden gebruikt.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

⁴¹ Uitgegaan is van de tekst van het BRO conform Stb. 2021, 423.