

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR2042/2021-U104

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 15 december 2021

Betreft Besluit experiment onderwijszorgarrangementen

Geachte heer Slob,

Op 1 november 2021 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het *Besluit 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)* ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie is gehouden van 1 november 2021 tot 1 december 2021. De beoogde datum voor inwerkingtreding van het besluit is 1 januari 2023, met terugwerkende kracht tot 15 november 2022. Het experiment loopt van 1 januari 2023 tot 1 januari 2028.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De mogelijkheid om af te wijken van de onderwijswetgeving

Het 'experiment onderwijszorgarrangementen' heeft als doel (1) te voorkomen dat jongeren verzuimen, uitvallen, of thuis komen te zitten, en (2) een passend onderwijsaanbod te bieden aan jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte die nu verzuimen of thuiszitten. Op dit moment krijgen ongeveer 15.000 jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte niet de mogelijkheid om volledig tot ontwikkeling te komen door een gebrek aan flexibiliteit van de zorg- en onderwijsstelsels. Met het voorliggende besluit krijgen scholen en samenwerkingsverbanden meer ruimte om onderwijs en zorg beter te combineren door af te wijken van de onderwijswetgeving als het gaat om de onderwijstijd, de inhoud van het onderwijs, de locatie van het onderwijs en de besteding van het budget.

De verwachting is dat gedurende de looptijd van het experiment 8.000 tot 10.000 jongeren zullen deelnemen. De inzet is om binnen die tijd voldoende informatie te verzamelen over de effecten in de praktijk om tot aanbevelingen te komen over de wettelijke verankering van de afwijkingsmogelijkheden in regelgeving. Bij de monitoring en evaluatie wordt specifiek gekeken of de afwijkingsmogelijkheden doeltreffend en effectief zijn, waardoor:

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

Het college acht nut en noodzaak van bovenstaande maatregelen voldoende onderbouwd.

Financiering van activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg

Eén van de gesignaleerde knelpunten is de financiering voor activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg.¹ Het besluit regelt dat samenwerkingsverbanden die deelnemen aan het experiment, mogen afwijken van de bestedingsvoorwaarden. Onderwijsgelden kunnen dan flexibeler worden ingezet voor onderwijszorgarrangementen. De bestedingsvoorwaarden worden geflexibiliseerd voor "ten hoogste 2,5 procent van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden". Daarmee wordt meer ruimte geboden aan samenwerkingsverbanden om samen met zorg- en jeugdhulpdiensten tot een volledige en uitgebalanceerde financiering te komen van onderwijs, jeugdhulp en zorg, aldus de toelichting. Niet duidelijk is waarom gekozen is voor specifiek deze aanpak van het knelpunt met betrekking tot de financiering van de arrangementen. Het is daarbij denkbaar dat de beoogde "flexibilisering" leidt tot een toename van de lasten voor samenwerkingsverbanden vanwege aanpassing van administratieve processen en extra registratie en verantwoording.

1.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken waarom is gekozen voor de flexibilisering van de bestedingsvoorwaarden voor ten hoogste 2,5 procent van het (bruto) ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden en te onderbouwen waarom dit percentage naar verwachting toereikend is.

1.2 Het college adviseert het toekomstperspectief voor integrale en structurele financiering van activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg te betrekken bij de monitoring en evaluatie van het experiment.

2. Minder belastende alternatieven

Opzet van het experiment

De reikwijdte van het experiment is "beperkt tot onderwijszorgarrangementen, waarin onderwijs en zorg in de regio met elkaar samenwerken". Aan ten hoogste 80 onderwijszorgarrangementen wordt toegestaan gebruik te maken van de afwijkingsgronden. Naar verwachting kunnen in totaal 8.000 tot 10.000 jongeren deelnemen aan het experiment.

¹ De toelichting wijst in dit verband op het rapport *Terug naar Leren* (www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/30/terug-naar-leren) van de Inspectie van de Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Het rapport benoemt met name de gescheiden bekostiging voor onderwijs en jeugdhulp en voor de onderwijszorgarrangementen binnen het bekostigd onderwijs als belangrijke knelpunten. De Onderwijsraad pleit in zijn advies *Steeds inclusiever* (www.onderwijsraad.nl/adviezen/publicaties/adviezen/2020/06/23/steeds-inclusiever) voor een integratie van budgetten voor onderwijs en zorg.

Het is volgens de toelichting niet mogelijk dat een onderwijszorgarrangement in de loop van het experiment instroomt. Deelname aan het experiment gebeurt op aanvraag. Vervolgens vindt een selectie plaats van de aangeboden onderwijszorgarrangementen, waarbij onder meer wordt gekeken naar een evenwichtige verdeling tussen de soorten onderwijszorgarrangementen, de onderwijssectoren en de doelgroepen, de regionale spreiding en de spreiding over de samenwerkingsverbanden.

Het college plaatst kanttekeningen bij de opzet van het experiment. Het merkt op dat deze opzet met zich mee kan brengen dat jongeren die wel gebaat zijn bij de verruiming die het besluit biedt, niet aan een onderwijszorgarrangement kunnen deelnemen, bijvoorbeeld omdat er in hun omgeving ten tijde van de aanmelding (nog) geen passende mogelijkheden zijn. Het experiment zou het belang van de individuele jongere als vertrekpunt kunnen kiezen door alle samenwerkingsverbanden en regio's ook gedurende het experiment de mogelijkheid te bieden om initiatieven in te brengen.

2.1 Het college adviseert de opzet van het experiment te heroverwegen ten gunste van een aanpak, waarbij ook in individuele situaties kan worden afgeweken van de huidige wet- en regelgeving.

2.2 Het college adviseert de instroom van onderwijszorgarrangementen gedurende het experiment te faciliteren, zodat samenwerkingsverbanden en regio's waar en wanneer dat voor jongeren van belang is, de mogelijkheden kunnen benutten die het besluit biedt.

3. *Werkbaarheid*

Inschrijving op een school vereist bij deelname aan het experiment

Het experiment vereist dat alle jongeren die deelnemen door het bevoegd gezag worden ingeschreven op de betrokken school. Dit geldt ook voor leerlingen die vrijgesteld zijn van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden en voor leerlingen die naar verwachting geen perspectief hebben op re-integratie naar een school, maar wel baat hebben bij een onderwijszorgarrangement. De ingeschreven leerlingen tellen zodoende mee voor de basisbekostiging vanuit het Rijk en, indien van toepassing, voor de ondersteuningsbekostiging vanuit het samenwerkingsverband.

Volgens de toelichting kunnen jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden zonder bezwaar (tijdelijk) worden ingeschreven op een school. Ouders zijn weliswaar vrijgesteld van de *verplichting* hun kind op een school in te schrijven, maar mogen hun kind wel op basis van vrijwilligheid inschrijven. Volgens de toelichting gaat het om een "administratieve handeling" waarmee de vrijstelling van de leerplicht blijft bestaan. Volgens het besluit vervalt dan wel de "zorgplicht" van de school voor deze jongeren. Dit moet voorkomen 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".

Gelet op het gegeven dat de onderwijsrelatie van een leerling bij de betrokken school sterk kan verschillen, zet het college vraagtekens bij de verplichting voor het bevoegd gezag om *alle* leerlingen die deelnemen aan het experiment op de school in te schrijven. Voor een aantal leerlingen en ouders/verwanten vormt dit wellicht een drempel om deel te nemen. Zij komen in een administratieve relatie tot de school die alleen de financiering van de school tot doel heeft, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een onderwijsrelatie. Het college merkt hierbij op dat dit het risico met zich meebrengt dat deze ouders en jongeren ook door de school worden benaderd voor andere aangelegenheden, simpelweg

omdat zij bij de school staan ingeschreven. Niet duidelijk is of scholen, ouders en jongeren (additionele) maatregelen moeten nemen om dit te voorkomen. Het college acht het raadzaam om in de relatie met de school het perspectief van de jongeren, ouders en verwanten als uitgangspunt te nemen.²

3.1 Het college adviseert om alleen die leerlingen bij de betrokken school in te (laten) schrijven die een onderwijsrelatie met die school hebben.

Aanvraagprocedure, monitoring, evaluatie, toezicht

Het bevoegd gezag van een school moet de toestemming vragen voor deelname aan het experiment. Het sluit hiervoor een samenwerkingsovereenkomst met het onderwijszorg-initiatief, het samenwerkingsverband, de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar en de jeugdhulp- of zorgaanbieder en stelt met deze partijen een projectplan op. Volgens de toelichting worden er nog nadere en gedetailleerde voorschriften opgesteld over de aanvraagprocedure. Er komt waarschijnlijk ook een "modelformulier" voor de aanvraag van het experiment. De aanvraagprocedure wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

De uitvoering en de resultaten van het experiment worden gedurende de gehele looptijd onderzocht en gemonitord door een extern onderzoeksbureau.

Bij alle deelnemende onderwijszorgarrangementen houden de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd elk vanuit hun eigen expertise toezicht. Zij zullen de geplande bezoeken in principe gezamenlijk afleggen.

Het is voor de (bij het projectplan) betrokken partijen prettig en nuttig om te weten wat er wordt verwacht (voorspelbaarheid). Een vroege betrokkenheid bij de (inhoudelijke) invulling en vormgeving van de monitoring, de evaluatie en het toezicht, kan deelnemende organisaties helpen bij de inrichting van de administratieve processen en kan onnodige regeldruk tegengegaan.

3.2 Het college adviseert de genoemde partijen tijdig te betrekken bij de voorbereidingen voor de monitoring, de evaluaties en het toezicht, zodat zij de bedrijfsvoering bijtijds hierop kunnen inrichten.

Beoordeling van de aanvragen

De beoogde datum voor inwerkingtreding van het besluit is 1 januari 2023. Om ervoor te zorgen dat scholen op 1 januari 2023 kunnen starten, bepaalt het besluit dat zij vanaf 15 november 2022 hun aanvragen voor de arrangementen kunnen indienen. Dit betekent echter dat er slechts zes weken zijn om die aanvragen te beoordelen. Deze tijd is relatief kort, wat het risico met zich meebrengt dat het niet lukt om alle aanvragen tijdig (voor het einde van het kalenderjaar) te beoordelen. Een vervroeging van de datum waarop aanvragen kunnen worden ingediend, vergroot de kans op een tijdige beoordeling en daarmee de kans dat de arrangementen ook op 1 januari 2023 kunnen starten.

3.3 Het college adviseert de periode voor de beoordeling van de aanvragen voor het experiment te verlengen door het mogelijk te maken om aanvragen eerder in te dienen dan 15 november 2022.

² ATR adviseerde eerder over het [Wetsvoorstel doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#)

In het voorstel zijn de gevolgen voor de regeldruk niet beschreven en berekend. Het college merkt op dat deelname aan het experiment weliswaar vrijwillig is, maar dat dit onverlet laat dat de gevolgen voor de regeldruk in beeld moeten worden gebracht. De regeldrukgevolgen van het experiment vloeien voort uit de volgende aspecten van het voorstel:

- Kennisname van het besluit.
- De inspanningen van alle betrokkenen om tot een (volledige) aanvraag voor deelname aan het experiment te komen.
- Inschrijving op school van jongeren die deelnemen aan het onderwijzorgarrangement en de gevolgen daarvan voor bekostiging en verantwoording daarvan.
- Opstellen en aanpassen van het 'ontwikkelingsperspectief'; de evaluatie daarvan bij aanvang en na afloop van het onderwijzorgarrangement met de ouders en de jongere.
- Informeren van de ouders en de leerling over de afloop van het experiment; overleg met de ouders en de leerling over het vervolg op het experiment.
- Medewerking van het bevoegd gezag en het onderwijzorginitiatief aan monitoring en evaluatie van het experiment.
- De eventuele gevolgen van de flexibilisering van de bestedingsvoorwaarden voor de bedrijfsvoering en verantwoording door samenwerkingsverbanden.
- De eventuele gevolgen voor het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbreed geldende systematiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van het voorstel. Het betreft de kwaliteit van de onderbouwing van het voorstel.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris