

Experimentbesluit onderwijszorgarrangementen. Een brug tussen twee werelden?

Mr. J. Streefkerk¹

Gemeenten, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs zitten ermee in hun maag: hoe om te gaan met de financiering van een gemengd aanbod van funderend onderwijs en jeugdzorg? Denk aan een zorgboerderij waar toch wat onderwijs plaatsvindt. Particulier onderwijs dat tijdelijk wél de omgeving kan bieden die een kind nodig heeft. Of de psycholoog zonder didactische bevoegdheid, die als enige in staat is een autistisch kind te begeleiden in een leerproces. Het geld is er wel. Dat is niet het probleem in Nederland. Het probleem zit in het beschikbaar maken en organiseren van die financiële middelen: zeggenschap over meerdere ‘potjes’ en het verruimen van bestedingsvoorwaarden. Het aangekondigde Besluit experiment onderwijszorgarrangementen zou soelaas moeten bieden.

1. Aanleiding en leeswijzer

De grens tussen onderwijs- en zorgactiviteiten houdt met name het funderend onderwijs al jaren bezig. Alhoewel de Wet passend onderwijs (*Stb.* 2012, 533) al beoogde tegemoet te komen aan een gebrek in de integraliteit van voorzieningen en individuele ondersteuning², kent elke wet zijn rafelranden. In de afgelopen jaren is de grens tussen onderwijs- en (jeugd)zorgactiviteiten doorlopend onderwerp van juridische vragen gebleven, onder meer ten aanzien van de inzet van onderwijsgeld aan andere (zorg)activiteiten.³ Een kleine twee jaar geleden verscheen in dit blad al een schets van de manier waarop onderwijsorganisaties de grens tussen onderwijs- en zorgactiviteiten toch iets zouden kunnen verschuiven.⁴ Maar meer dan landjepik leverde dit nog niet op; de grens paal kan als het ware alleen een stukje verzet worden. Terwijl de praktijk om oplossingen vraagt waarin een integraal onderwijs- en zorgaanbod voor kinderen kan worden georganiseerd. Niet alleen door kinderen gedeeltematig vrij te stellen van onderwijs⁵, of door regulier en speci-

aal onderwijs te combineren⁶, maar ook door onderwijsgelden te kunnen inzetten in het zorgdomein. Er lijkt nu op dit laatste terrein verandering ophanden, zij het in de vorm van een experimenteel besluit. Voor de goede orde: dit is het experimentbesluit dat daags voor het aangehaalde, eerdere artikel in dit blad werd aangekondigd met een Kamerbrief.⁷ Inderdaad, bijna twee jaar geleden. Zelfs een aangenomen motie om dit proces te versnellen, mocht niet baten.⁸ Het gaat om ongeveer 15.000 kinderen en jongeren die met passender regelgeving geholpen zouden kunnen zijn.⁹

In dit artikel werpen we een blik op het aangekondigde Besluit experiment onderwijszorgarrangementen (Besluit). Het Besluit ligt ten tijde van het schrijven van dit artikel voor advisering voor bij de Raad van State, nadat het eerder in het kader van een voorhangprocedure aan de Eerste en Tweede Kamer is voorgelegd¹⁰ en daarvoor eind 2021 ter consultatie is gepubliceerd.¹¹ De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2023. Achtereenvolgens komen aan bod de doelstellingen en inhoud van het Besluit (par. 2), de reacties daarop in het kader van de internetconsultatie (par. 3), enige reflecties vanuit praktijkperspectief (par. 4) en een conclusie en vooruitblik naar de komende periode (par. 5). Wanneer in dit artikel wordt verwezen naar bepalingen uit het Besluit, wordt verwezen naar de meest recente versie, die naar de Raad van State is gestuurd.

2. Doelstellingen en inhoud van het Besluit

Het doel van de op grond van het Besluit toegestane experimenten is om “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” (art. 2 Besluit). Merk op dat het Besluit dus om nog meer gaat dan alleen de locatie van onderwijsactiviteiten en de financiering van niet-onderwijsactiviteiten.

Noten

1. Jochem Streefkerk is advocaat (www.streefkerk.legal) en kernauteur van *School en Wet*.
2. *Kamerstukken II* 2011-12, 33 106, 3, p. 11.
3. Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T., *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020*, Leiden: Drukkerij De Bink bv, pp. 58-63.
4. Zie: Streefkerk, J. & Hogeman, K., ‘Financiële handelingsverlegenheid in het passend onderwijs: Specialistische trajecten vragen om specialistische regelgeving’, *School en Wet* 2020-6, p. 5.
5. Variawet passend onderwijs (*Stb.* 2018, 12).
6. Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020.
7. Kamerbrief van 10 november 2020, *De derde onderwijs- en zorgbrief* (ref. 25903161), pp. 3-4. Overigens nadat al met de Kamerbrief van 23 november 2018 (*Onderwijs en Zorg*, ref. 1403956, pp. 2-3) werd aangekondigd dat op dit terrein stappen op het gebied van regelgeving nodig zouden zijn.
8. Motie Kwint-Westerveld, *Kamerstukken II* 2020-21, 31497, 376.
9. Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving bij internetconsultatie Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, pp. 2-3.
10. Brief van 24 mei 2022, *Voorhang ontwerpbesluit experiment onderwijszorgarrangementen* (ref. WJZ/32671365).
11. <https://www.internetconsultatie.nl/experimentonderwijszorgarrangementen>

2.1 Afwijkingsmogelijkheden

Alle scholen kunnen afwijken van bepaalde voorschriften ter zake onderwijstijd-, -dagen en -inhoud (art. 3 lid 1 sub a en b Besluit). Speciale scholen kunnen afwijken van de bekostigingsvoorwaarde dat (voortgezet) speciaal onderwijs *in* een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt gegeven (art. 3 lid 1 sub c Besluit). De zorgplicht voor passend onderwijs¹² vervalt ten aanzien van kinderen die wegens lichamelijke of psychische redenen zijn vrijgesteld van schoolinschrijving (art. 3 lid 2 Besluit jo. art. 5 sub a LPW). Dit laatste is onderdeel van het streven om het ook mogelijk te maken dat deze kinderen tóch betrokken kunnen worden in een experiment (en op een school worden ingeschreven, zie hierna) zonder dat zij hun vrijstelling verliezen en zonder dat scholen terughoudend zijn om deze kinderen in te schrijven. Samenwerkingsverbanden mogen kortgezegd afwijken van de bestedingsvoorwaarde dat bekostiging alleen mag worden ingezet voor personeels- en exploitatiekosten (art. 4 lid 1 Besluit). Dat gebeurt “in overeenstemming met” een bevoegd gezag. Er is wel een maximum gesteld aan deze afwijkingsmogelijkheid: een samenwerkingsverband met maximaal tweeënhalf procent van zijn bekostiging “aanwenden voor de financiering van kosten in een onderwijszorgarrangement die direct of indirect nodig zijn voor de uitvoering van het onderwijs voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte.”

In de kern is een OZA dus een samenwerkingsovereenkomst: een afspraak om op een bepaalde, van de wet afwijkende manier gezamenlijk op te trekken. Daarnaast moet een projectplan worden opgesteld.

2.2 Materiële eisen voor deelname

De afwijking van geldende wetgeving wordt in het Besluit aangeduid als onderwijszorgarrangement (OZA). Voor een OZA moet een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten “door het bevoegd gezag onderscheidenlijk het samenwerkingsverband” (art. 5 Besluit) met een andere partij (een samenwerkingsverband resp. bevoegd gezag, gemeente en/of zorgorganisaties). Het initiatief ligt dus nadrukkelijk bij een betrokken onderwijspartij. In de eerste versie van het Besluit lag dit initiatief uitsluitend bij een schoolbestuur; het samenwerkingsverband is daar na de internetconsultatie aan toegevoegd. In de kern is een OZA dus een samenwerkingsovereenkomst: een afspraak om op een bepaalde, van de wet afwijkende manier gezamenlijk op te trekken. In de samenwerkingsovereenkomst moet een aantal voor de hand liggende zaken worden geadresseerd (de verdeling

van de inzet van onderwijs- en zorggelden; de verdeling van verantwoordelijkheden van de samenwerkende partijen). Daarnaast moet een projectplan worden opgesteld door de samenwerkende partijen. Dit is een nadrukkelijk uitgebreider en gedetailleerder document dan de overeenkomst (art. 6 Besluit). Zo moet het projectplan onder meer bevatten: een omschrijving van de doel en visie van het OZA, een duiding van de knelpunten waar de bestaande regelgeving in voorziet, de organisatorische en onderwijskundige inrichting (waaronder begrepen de betrokken docenten en hulpverleners(!)), een omschrijving van passende kwaliteitswaarborgen en de locatie waar het OZA wordt uitgevoerd. Zeer relevant: het projectplan is slechts een selectiecriteria en niet een bekostigingsvoorwaarde. Met andere woorden: er kan niet op worden gehandhaafd door de Onderwijsinspectie.

Voor kinderen die in een OZA zijn betrokken, moet nog steeds een ontwikkelingsperspectief worden opgesteld (art. 7 Besluit). Daarin moet zijn opgenomen hoe lang het OZA naar verwachting duurt, welke ondersteuning bij terugkeer in het gereguleerde onderwijs nodig blijft en hoeveel uren onderwijs het kind ontvangt. Belangrijk is dat het ontwikkelingsperspectief voor dit deel wordt vastgesteld “in overeenstemming met” ouders én het betrokken kind (art. 7 lid 2 Besluit). Bij begin en einde van het OZA, wordt het ontwikkelingsperspectief met ouders en het kind geëvalueerd.

2.3 Procedurele eisen voor deelname

Deelname aan een OZA, ofwel: toegang tot de experimenteerterruimte van het Besluit, kan enkel met toestemming van de minister gebeuren (art. 8 Besluit). Daar moeten de hiervoor genoemde samenwerkingsovereenkomst en projectplan worden overlegd, maar ook het advies van de medezeggenschapsraad van de betrokken school, alsmede (afhankelijk van de inhoud van het OZA) het advies van de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband en/of de instemming van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband.

Selectie van de aanmeldingen, als dat nodig mocht zijn, gebeurt langs een set van criteria (art. 9 Besluit). Ten eerste is het aantal OZA's gemaximeerd tot 80. Daarnaast kan de minister aanvragen toe- of afwijzen op basis van de verwachte bijdrage aan de doelstelling van het Besluit, alsook een evenwichtige spreiding over onder meer onderwijssectoren, regio's en samenwerkingsverbanden. Opvallend is het verbod om een particuliere school te laten deelnemen aan een OZA (art. 9 lid 3 Besluit). Dit verbod is nog iets aangescherpt (verbreed) in de versie die aan de Raad van State is verstuurd en een en ander wordt onderbouwd met een verwijzing naar het briefadvies van de Onderwijsraad van 8 november 2019.¹³ Indien nodig kan de minister tussen ingediende aanvragen loten.

12. Althans het deel dat voorziet in de verplichting om eerst een andere school bereid te vinden een kind toe te laten, alvorens de toelating van dat kind te kunnen weigeren, dan wel dat kind te verwijderen van een school.

Een OZA loopt uiterlijk tot 1 januari 2028 (art. 10 Besluit) en scholen worden verplicht om betrokken ouders en kinderen een jaar voor die datum te informeren over het aflopen van het OZA en met hen in overleg te treden over het vervolg op het OZA. In de nota van toelichting (NVT) wordt al gewezen op de (wettelijke) mogelijkheid om het Besluit met een jaar te verlengen, of langer als dat nodig is in het vooruitzicht van een wetswijziging die de experimentele mogelijkheden uit het Besluit ook in de wet vastlegt (NVT, pp. 24-5).

Verder voorziet het Besluit nog in een monitorings- en evaluatiebepaling. Zo wordt onderzocht of het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat onderwijs volgt toeneemt; of het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat uitvalt van school afneemt; en of het onderwijs en de zorg beter aansluiten bij de behoeften van jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte.

Verder voorziet het Besluit nog in een monitorings- en evaluatiebepaling (art. 11 Besluit). Zo wordt onderzocht of het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat onderwijs volgt toeneemt; of het aantal jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte dat uitvalt van school afneemt; en of het onderwijs en de zorg beter aansluiten bij de behoeften van jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte. De betrokken partijen zijn verplicht om aan de monitoring mee te werken. Op basis van de monitoring zendt de minister uiterlijk drie maanden voor het aflopen van het Besluit een verslag over de uitkomsten van het experiment naar de Eerste en Tweede Kamer, met daarin ook expliciet opgenomen de weging of naar aanleiding van die uitkomsten naar een wetswijziging wordt gewerkt of niet. Het Besluit bevat een grondslag voor de minister om informatie over de toegelaten OZA's te delen (art. 11 lid 4 Besluit) en een grondslag voor alle betrokkenen om persoonsgegevens te verwerken (art. 12 Besluit). Deze laatste grondslag wordt nog nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

De minister heeft, tot slot, de bevoegdheid om deelname aan een experiment (dat wil dus zeggen: een OZA) te beëindigen, indien het Besluit niet wordt nageleefd of indien het OZA naar het oordeel van de minister te weinig bijdraagt aan de kwaliteit, toegankelijkheid of doeltreffendheid van het onderwijs (art. 13 Besluit). De daadwerkelijke aanvraagprocedure zal nog in een ministeriële regeling worden gevat, die bij het schrijven van dit artikel nog niet bekend was.

13. Kortweg gaf de Onderwijsraad daarin aan dat de inzet van bekostiging in particuliere scholen onvermijdelijk zou leiden tot uitholling van het bekostigde stelsel.

3. Reacties in het kader van de internetconsultatie

De internetconsultatie heeft ruim 80 reacties opgeleverd, van allerhande organisaties uit de onderwijs- en zorgwereld. Het ministerie heeft de reacties gebundeld en verwerkt in een verslag ("Verslag"), deels leidend tot aanpassingen in het Besluit. Daaruit volgt hierna weer een selectie van onderwerpen die soms wel, soms niet hebben geleid tot dergelijke aanpassingen. Deze selectie is gebaseerd op een inschatting van welke vragen en onderwerpen voor de praktijk meest relevant zijn.

3.1 Perspectief van ouders en kinderen

In het Verslag is duidelijk gemaakt dat een kind inderdaad alleen met instemming van de ouders tot een OZA kan worden toegelaten. De praktische vraag hoe daarmee wordt omgegaan met een jong kind, is niet geadresseerd. Dat is ook niet teruggekomen in de uiteindelijke NVT in de versie van het Besluit die naar de Raad van State is gestuurd. Een kind moet zijn ingeschreven bij een bekostigde school. Dat werd in de eerste versie van het Besluit expliciet als verplichting voorgeschreven. In de laatste versie is aan de definitiebepalingen gesleuteld, waardoor alleen "leerlingen" als bedoeld in de onderwijswet aan een OZA kunnen deelnemen. Dat impliceert dus inschrijving bij een bekostigde school (waardoor de school ook voor die inschrijving de bijpassende bekostiging zal ontvangen).

Wat blijkt uit het Verslag niet onder een OZA kan worden verstaan is (permanent) afstandsonderwijs (Verslag, p. 3). Daarbij wordt verwezen naar de verplichting vanuit de LPW om geregeld de school te bezoeken. Deze stelling is op zich helder, maar roept wel de vraag op hoe dan wordt bepaald dat ouders wel aan de LPW voldoen als hun kind een jaar lang op bijvoorbeeld een zorgboerderij doorbrengt. Ook in zo'n situatie zal een kind de school van inschrijving gedurende langere tijd niet geregeld bezoeken.

3.2 Inwerkingtreding en tussentijdse instroom

Het Besluit treedt per 1 januari 2023 in werking, met een beoogde terugwerkende kracht tot 1 november 2022. Een schoolbestuur of samenwerkingsverband kan zich – in samenwerking met anderen – melden tussen 15 november 2022 en 15 december 2022. In de internetconsultatie is gevraagd naar de mogelijkheid om deze termijn te verlengen en bijvoorbeeld te laten uitstrekken over het eerste jaar van de looptijd van het Besluit. Dat is niet overgenomen, dus een OZA moet inderdaad tussen 15 november en 15 december 2022 worden aangemeld. Tussentijdse instroom is niet mogelijk. Het is geen onwilligheid om op te merken dat dit de nodige uitvoeringsproblemen met zich mee zal brengen en de kwaliteit van de in te richten OZA's niet ten goede zal komen. Daarover volgen in paragraaf 4 nog enkele nadere opmerkingen. Uit de achterliggende beslisnota's – documenten die in aanloop naar behandeling in de ministerraad

worden opgesteld en tegenwoordig openbaar worden gemaakt – blijkt dat dit onder meer is gedaan om nog enigszins tegemoet te komen aan de eerder genoemde motie die oproept tot haast met invoering van experimenteerruimte. De vraag of dit nu de meest wenselijke gang van zaken is, is gerechtvaardigd.

3.3 Oplossingen voor een selecte groep in selecte regio's

In het verlengde van de vragen en opmerkingen omtrent de mogelijkheid van tussentijdse instroom, liggen de vragen en opmerkingen die zien op de potentiële impact van de aan te melden OZA's. De huidige 15.000 kinderen die geen of onvoldoende passend onderwijs ontvangen, zijn weliswaar niet in beeld, maar hun geabstraheerde behoefte is allicht min of meer voorspelbaar, gelet op de proeftuinen. De starheid van het Besluit, als het aankomt op tussentijdse toetreding of wijziging van een OZA, faciliteert nieuw of individueel maatwerk (nader maatwerk, ná het starten van de OZA) niet. Alleen een kind met complexe ondersteuningsvragen waarin een OZA toevallig voorziet en die OZA toevallig ook nog eens in de eigen regio is opgestart, heeft geluk. Ook voorziet het Besluit niet in de situatie waarin een kind van het basisonderwijs overstapt naar het voortgezet onderwijs, terwijl de betreffende middelbare school bijvoorbeeld niet is betrokken in het op de basisschool lopende OZA. Beide constatering wordt expliciet onderkend in het Verslag en er zijn veel opmerkingen over gemaakt. Het heeft echter niet geleid tot aanpassingen in het Besluit. Het is niet ondenkbaar – gelet op de looptijd van het experiment – dat zich een zekere beweging gaat voordoen van ouders en kinderen van hun eigen (woon)regio naar een regio waarin een passend OZA is gestart. Nog los van de vraag of dat wenselijk is, roept het ook de vraag op of de monitoring en evaluatie van de effecten van het Besluit wel zuiver blijven.

De starheid van het Besluit faciliteert nieuw maatwerk (ná het starten van de OZA) niet. Alleen een kind met complexe ondersteuningsvragen waarin een OZA toevallig voorziet en die OZA toevallig ook nog eens in de eigen regio is opgestart, heeft geluk.

Uit de reacties op het consultatiedocument wordt duidelijk dat de sector zelf wel iets ziet in het overslaan van de experimentfase (en alle bijbehorende beperkingen) en de beoogde afwijkingsmogelijkheden direct voor de hele sector in wetgeving wenst vast te leggen. Deze opmerkingen hebben weliswaar niet tot aanpassingen geleid, maar hebben de minister er wel toe verleid toe te zeggen om reeds een jaar na de inwerkingtreding van het Besluit de eerste stappen voor wetswijziging in gang te zetten.

3.4 Verschillen tussen regio's

De maximale inzet van bekostiging van samenwerkingsverband is gezet op 2,5% van de door een samenwerkingsver-

band (bruto) ontvangen bekostiging. Alhoewel het Besluit en de NvT er niet expliciet op ingaan, is de enige logische uitleg dat dit bedrag jaarlijks mag worden ingezet. Deze maximering heeft tot vragen geleid, ten aanzien van de berekening ervan en ten aanzien van het ongelijke speelveld dat daarmee mogelijk tussen samenwerkingsverbanden uit verschillende regio's ontstaat. Allereerst de 2,5%: die is berekend op grond van een berekening welk deel van de bekostiging van samenwerkingsverbanden statistisch gezien bedoeld is om ten behoeve van thuiszitters in te zetten. Tegelijk wordt opgemerkt dat de monitoring van het Besluit ook gericht is op de vraag of dit percentage passend is. Dan de verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Het maximum van 2,5% is voor ieder samenwerkingsverband gelijk. Maar er wordt geen extra bekostiging ter beschikking gesteld om OZA's mogelijk te maken. Dat betekent dat draagkrachtige samenwerkingsverbanden relatief eenvoudiger (dat wil zeggen: met minder risico) aan een OZA kunnen deelnemen. Zij hebben immers de mogelijkheid om (tot 2,5% van de jaarbekostiging) vanuit eigen reserves in te zetten. Dit verschil is onderkend in het Verslag, maar heeft verder niet tot aanpassingen in het Besluit geleid.

4. Aanvullende opmerkingen vanuit praktijkperspectief

4.1 Positieve kentering en praktijkgerichtheid

Gelet op eerdere (uitkomsten en effecten van) experimenteerregelingen, is het gepast om regelingen zoals het Besluit met de nodige afstandelijkheid en kritische blik te beschouwen. Maar over één onderdeel van het Besluit kan ik niet anders dan enthousiast zijn: de cruciale kentering die wordt ingezet ten aanzien van de vraag welke activiteiten aan de ontwikkeling van een kind kunnen bijdragen. Dit is goed omschreven in de NvT (p. 13): *“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.”* Bekostigde onderwijsactiviteiten hebben niet langer het monopolie op het begeleiden van kinderen naar een diploma, of het helpen leren en ontwikkelen van een kind. Ook niet-onderwijsactiviteiten kunnen daar nu volgens een onderwijsregeling een bijdrage aan leveren. Een niet te onderschatten verschuiving, waar in de praktijk veel behoefte aan is.

Daarnaast is de inschatting dat de in het Besluit opgenomen afwijkingsmogelijkheden inderdaad een oplossing zullen geven voor in de praktijk ervaren knelpunten. Met de mogelijkheden die in het Besluit zijn opgenomen, wordt het niet alleen mogelijk om de grens paal te verzetten, het wordt scholen en samenwerkingsverbanden écht mogelijk gemaakt om uit te gaan van de ontwikkelmogelijkheden van kinderen (bijvoorbeeld door af te wijken van de vastgestelde kerndoelen), om activiteiten aan de andere kant van

de onderwijs-zorggrens te organiseren en daaraan ook met eigen (onderwijs)middelen bij te dragen. Dat zijn dus uiterst positieve elementen van het Besluit en het is niet verwonderlijk dat veel reacties op het consultatiedocument de strekking hadden om de experimenteerfase over te slaan. De verwachtingen zijn hoog.

Daarnaast is er ten aanzien van verschillende onderwerpen natuurlijk ook nog het nodige op te merken, ook in aanvulling op de hiervoor weergegeven reacties op de internet-consultatie.

De spanning tussen een concrete omschrijving om toegelaten te kunnen worden als OZA, en een ruime omschrijving om zoveel mogelijk jongeren te kunnen laten instromen, zal in de praktijk een uitdaging worden. Een verkeerde balans zorgt ofwel voor afwijzing van de aanvraag om van de experimenteer-ruimte gebruik te kunnen maken, ofwel voor een zeer beperkte instroom van jongeren, potentieel tot een punt dat het OZA eigenlijk weinig zoden aan de dijk zet.

4.2 Verbod op verandering OZA of tussentijds instromen

Het is nadrukkelijk ook een onderwerp geweest in de reacties op het consultatiedocument en vervolgens in de verwerking daarvan in het Verslag, maar er is nog meer over te zeggen: de starheid die zit ingebakken in een OZA. Een OZA kan niet worden aangepast en nieuwe OZA's kunnen alleen aan het begin van de experimenteerfase worden ingediend. Om dit beter te illustreren is het goed om kort nog dieper in te gaan op wat er met een OZA nu eigenlijk wordt aangevraagd. Een schoolbestuur of samenwerkingsverband omschrijft in een OZA met welke samenwerkingspartners zij welke activiteiten in de komende vijf jaar gaan vormgeven. En bovendien welke docenten of medewerkers daarbij betrokken zijn. Denk aan een zorgboerderij, inzet van zorgactiviteiten binnen een orthopedagogisch didactisch centrum ("opdc"), of de bekostiging van individuele begeleiding. Deze omschrijving wordt gewogen door de minister, bij het bepalen van de toelating tot het experiment. Dat vraagt dus om een concrete beschrijving. Tegelijk kenmerken de kinderen in de doelgroep (kort gezegd: thuiszitters) zich nu juist doordat hun problematiek zich niet geheel laat generaliseren. Deze spanning – tussen een concrete omschrijving om toegelaten te kunnen worden als OZA, en een ruime omschrijving om zoveel mogelijk jongeren te kunnen laten instromen – zal in de praktijk een uitdaging worden. Een verkeerde balans zorgt ofwel voor afwijzing van de aanvraag om van de experimenteer-ruimte gebruik te kunnen maken, ofwel voor een zeer beperkte instroom van jongeren, potentieel tot een punt dat het OZA eigenlijk weinig zoden aan de dijk zet. Volgens schattingen van het ministerie komen 8.000 tot 10.000 kinderen in aanmerking om mee te draaien met een OZA (20 kinderen in 80 OZA's, voor een periode van 5 jaar). Ik steek graag mijn hand in eigen

boezem als ik verkeerd blijf te zitten, maar ik ben sceptisch over de verwachting dat nu al goed omschreven kan worden in welke complexe onderwijs-zorgbehoefte van 20 kinderen over vijf jaar moet worden voorzien. Er zal behoefte bestaan aan meer mogelijkheden tot maatwerk en bijstelling.

4.3 Druk door vaste aanmeldperiode

Tussen 15 november en 15 december 2022 zouden voor meer dan 80 OZA's projectplannen, samenwerkingsovereenkomsten en adviezen en/of instemmingen van medezeggenschapsraden ingeleverd moeten worden. Laten we bekijken welke partijen daarin een rol hebben. Een schoolbestuur of samenwerkingsverband dient een OZA te initiëren. Daartoe moet contact worden gelegd met gemeente(n), zorgverzekeraar(s), jeugdhulporganisatie(s) en/of collega onderwijsorganisaties. Al deze organisaties moeten akkoord gaan met de omschrijving van de in gezamenlijkheid te verrichten activiteiten en – geen kleinigheid – de verdeling van middelen en verantwoordelijkheden ten aanzien van die activiteiten. Merk op dat dit een nieuw soort afspraak is, waarvoor het ministerie weliswaar met een format komt (Verslag, p. 5), maar in zijn aard om maatwerk vraagt en ook bij alle betrokken organisaties een eigen controle zal vragen. Parallel wordt dan gewerkt aan het projectplan, waarin in meer detail wordt omschreven hoe de samenwerking eruit ziet. Daarna moet de interne besluitvorming doorlopen worden. De betrokken medezeggenschapsraden moeten goed geïnformeerd worden (over zowel samenwerkingsovereenkomst, als projectplan) en moeten de gelegenheid krijgen hun advies of instemming te formuleren. Dit alles moet in de periode tussen 15 november en 15 december 2022 tot een afronding komen. Dat betekent dat onderwijsorganisaties in de regio Zuid (start na de zomervakantie op 5 september 2022) zo'n 2,5 maand hebben om deze klus te klaren; onderwijsorganisaties in regio Midden hebben zo'n twee weken langer. Los van de vragen omtrent een *level playingfield* die dit oproept, zou het niet vreemd zijn om tóch te kijken naar een verlenging van de aanmeldperiode. Het wordt interessant om te zien of de Raad van State nog aanbevelingen doet ten aanzien van de zorgvuldigheid rondom dit uitvoeringsaspect.

4.4 Autonomie in inrichtingskeuze

De inrichting van OZA's zal ontegenzeggelijk vragen om veel overleg. Zo moeten partijen – met inachtneming van bijvoorbeeld de eisen die worden gesteld aan het ontwikkelingsperspectief – met elkaar maar uitmaken hoe een leerling wordt geselecteerd om deel te nemen aan een OZA. Hier komt het zo veel besproken onderwerp van doorzettingsmacht weer om de hoek kijken en denkbaar is dat geschillen hieromtrent bij de Geschillencommissie voor passend onderwijs zullen verschijnen. In ieder geval is het voor de praktijk wel behulpzaam dat er geen belemmering of verplichting zit in de juridische inrichting van een OZA. Zo

kan het in sommige regio's nog steeds behulpzaam zijn om met bijvoorbeeld een gezamenlijke rechtspersoon, of een toegespitste entiteit zoals een maatwerk-opdc te werken.¹⁴ Dat een opdc(-rechtspersoon) deel kan uitmaken van een OZA is expliciet onderschreven in de verwerking van reacties op de internetconsultatie (Verslag, p. 4). Daarnaast is het mogelijk dat een samenwerkingsverband in meerdere OZA's kan meedoen, in verschillend getrokken regio's en met verschillende samenwerkingspartners (Verslag, pp. 3-4). Dat is enerzijds prettig, omdat het Besluit dus niet in de weg ligt aan toevallig ontstane vormen van samenwerking cq. passende samenwerking om jongeren te helpen. Tegelijk stelt het (zeker de grotere) samenwerkingsverbanden voor de vraag welke keuzes worden gemaakt ten aanzien van OZA's. Inzetten op een selecte, beproefde samenwerking, om bestaande gevallen goed te faciliteren? Of inzetten op bredere en/of meerdere samenwerkingen, om potentieel zoveel mogelijk kinderen te kunnen faciliteren?

Een verbod dat wel de nodige vragen oproept, is het verbod om niet-bekostigde (particuliere) scholen tot een OZA toe te laten. Gelet op de tijdelijkheid van een OZA, kan immers de vraag worden gesteld of het principiële (en begrijpelijke) bezwaar van de Onderwijsraad hier wel toepassing vindt. Of iedere samenwerking met een particuliere school ook direct een hellend vlak naar uitholling van het bekostigde stelsel meebrengt, betwijfel ik. In de praktijk blijkt ook simpelweg dat particuliere scholen soms sneller in staat zijn om maatwerk te leveren. Op basis van ervaringen in het particuliere domein, zijn bekostigde scholen vervolgens weer in staat om ook zelf een bepaald aanbod te organiseren. Het is geen schande om op die manier van elkaar te leren, in tegendeel.

14. Zie Streefkerk, J. & Hogeman, K. (2020).

4.5 Inrichting van gezamenlijk toezicht

Blijkens het Verslag en de NvT zal ten aanzien van alle deelnemende onderwijszorgarrangementen het toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) afgestemd plaatsvinden. *“De beide inspecties leggen geplande bezoeken aan deelnemende initiatieven in principe gezamenlijk af. (...) Afhankelijk van het gekozen thema wordt een selectie gemaakt van normen en standaarden uit de onderzoekkaders van beide inspecties”* (NvT, p. 27). In andere vormen van sectoroverstijgende samenwerking (denk aan het toezicht op integrale kindcentra, of tienerscholen) heeft een soortgelijke vorm van integraal toezicht nog geen hoge vlucht genomen. Voor de praktijk lijkt dit een vorm van toezicht die hoop geeft voor vergemakkelijking van het toezicht in andere situaties.

5. Vooruitblik

De verwachting van het ministerie is dat er tot 10.000 kinderen gebaat zullen zijn bij de mogelijkheden die het Besluit aan geselecteerde OZA's biedt. Met die aantallen én gelet op de inschatting dat het Besluit daadwerkelijk tegemoetkomt aan knelpunten in de praktijk lijkt het haast onvoorstelbaar dat het Besluit niet zal worden gevolgd door een wetswijziging. Over de hoge verwachtingen rond het Besluit (ten aanzien van het aantal betrokken kinderen, mogelijkheid van maatwerk en kwaliteit van planvorming) zijn in dit artikel de nodige noten gekraakt. Tegelijk is aangekondigd dat de voorbereidingen voor een wetswijziging al vroegtijdig ter hand worden genomen, waardoor ook het uitblijven van voldoende concrete resultaten niet aan wetswijziging in de weg hoeft te liggen. Het lijkt er dus op dat dit najaar inderdaad een brug wordt geslagen tussen twee werelden. De eerste test: lukt het om in de periode tussen 15 november en 15 december 2022 voldoende aanvragen van voldoende kwaliteit in te dienen? Daarna dient zich een periode van vijf jaar experimenteren aan, waarin praktische en juridische vragen aan de orde van de dag zullen zijn.