

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Er zijn verschillende ontwikkelingen die aanleiding geven om de huidige ondersteuningsstructuur voor zieke leerlingen te heroverwegen en bij te stellen.

Het ministerie van OCW heeft in 2016 opdracht gegeven aan Oberon om te onderzoeken of de huidige ondersteuningsstructuur van het onderwijs aan zieke leerlingen zoals deze eind jaren negentig is vastgesteld, nog past in de huidige - en veranderde - context. Aanleiding voor het onderzoek was onder meer gelegen in de introductie van het passend onderwijs, de verouderde middelenverdeling en de vraag of het onderscheid tussen perifere ziekenhuizen en academische ziekenhuizen gehandhaafd zou moeten blijven. De conclusie uit dit onderzoek uit 2017 ("Past de ondersteuningsstructuur van het onderwijs aan zieke leerlingen?") is dat de huidige ondersteuningsstructuur waardevolle elementen heeft. Zo is de huidige ozl ondersteuning vanuit de educatieve voorzieningen in de umc's en onderwijsadviesbureaus (oab's) laagdrempelig, kosteloos en snel beschikbaar voor alle zieke leerlingen in Nederland. Er blijken echter ook aspecten in de ondersteuningsstructuur van het onderwijs aan zieke leerlingen te zijn die niet meer goed passen bij de huidige context. Constatie is dat er zich door de jaren heen ontwikkelingen hebben voorgedaan waardoor de huidige structuur onvoldoende flexibel en toekomstbestendig is om een landelijke dekking voor ozl te borgen.

Conclusie: De huidige structuur heeft waardevolle elementen, maar is verouderd en onvoldoende flexibel.
<https://www.oberon.eu/data/upload/Portfolio/files/passende-ondersteuning-passende-structuur.pdf>

2. Wie zijn betrokken?

Onderwijsontwikkeling Nederland (voorheen Edventure), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), onderwijsadviesbureaus, de universitair medische centra.

3. Wat is het probleem?

De volgende ontwikkelingen maken de huidige structuur voor onderwijsondersteuning zieke leerlingen onvoldoende flexibel en niet toekomstbestendig:

- a) perifere ziekenhuizen – zoals het Prinses Maxima Centrum (PMC)- kunnen geen subsidie ontvangen voor een educatieve voorziening. Juist in dit soort ziekenhuizen kunnen leerlingen langdurig opgenomen worden en kan het nodig zijn om een educatieve voorziening te hebben;
- b) in de jaren na de verzelfstandiging van de onderwijsbegeleidingsdiensten hebben zich fusies en faillissementen van oab's voorgedaan, waardoor de voorziening moest worden overgedragen aan een ander oab en waarbij er dus een risico ontstaat in termen van continuïteit en beschikbaarheid;
- c) de afgelopen jaren is zowel het aantal leerlingen dat is opgenomen als de opnameduur afgenomen. Leerlingen worden sneller uit het ziekenhuis ontslagen en zijn langer ziek thuis. Dit brengt met zich mee dat de beschikbare capaciteit om leerlingen te ondersteunen die thuis zijn, aangepast moet kunnen worden ten opzichte van de capaciteit die beschikbaar is voor leerlingen die in ziekenhuizen verblijven. Nu zijn er twee

gescheiden subsidiestromen tussen de umc's en de oab's en kan er niet worden geschoven worden tussen de inzet van capaciteit ozl in een umc en de inzet vanuit een oab;

d) ontwikkelingen in het medische veld maken dat specialistische zorg steeds vaker wordt gecentraliseerd waardoor er verschuivingen kunnen plaatsvinden in de ondersteuningsbehoefte per regio. De huidige structuur is er niet op ingericht in te spelen op dergelijke verschuivingen. Een voorbeeld is de komst van het PMC, waarbij de oncologische zorg voor kinderen gecentraliseerd werd. Los van het feit dat in het huidige stelsel een perifeer ziekenhuis geen subsidie voor een educatieve voorziening kan aanvragen, is de verdeling van het budget voor umc's in wet- en regelgeving vastgelegd. Bij de komst van het PMC is op veel plekken in umc's de oncologische zorg sterk verkleind, waardoor een herverdeling van het budget moest plaatsvinden. De huidige wet- en regelgeving biedt hiervoor onvoldoende mogelijkheden. In de nieuwe ondersteuningsstructuur kan er bij een wijziging in het zorgstelsel wel flexibel omgegaan worden met de inzet van de voorziening.

e) Mbo-instellingen worden niet ondersteund bij het onderwijs aan zieke niet-leerplichtige mbo-studenten, terwijl ziekte een belangrijke reden is voor voortijdig schoolverlaten.

Binnen het huidige systeem kan de inzet van capaciteit niet aangepast worden op de ondersteuningsvraag en doen zich belemmeringen voor om een landelijke en toekomst vaste dekking te borgen. De manier waarop de middelenverdeling nu geregeld is, maakt dat de beschikbare subsidie – en dus de capaciteit- niet flexibel ingezet kan worden. Dit zorgt voor problemen, gezien de bovengenoemde ontwikkelingen. Het openen of het sluiten van een kinderziekenhuis bijvoorbeeld kan in de huidige structuur niet opgevangen worden, waardoor er een onbalans dreigt tussen aanbod en vraag.

4. Wat is het doel?

Het doel van dit wetsvoorstel is om te komen tot een toekomstbestendige, flexibele, stabiele en landelijk dekkende ondersteuningsstructuur voor scholen bij het onderwijs aan zieke leerlingen en studenten. De aanpassing moet ervoor zorgen dat de voorziening altijd beschikbaar is, ongeacht ontwikkelingen in bijvoorbeeld het medische veld en ongeacht de locatie waar de leerling of student zich bevindt. De beschikbare capaciteit kan worden ingezet waar de ondersteuningsvraag bij het onderwijs aan zieke leerlingen en studenten zich voordoet. Doel is voorts het actualiseren van de regeling, omdat deze op onderdelen nog gebaseerd is op verouderde aannames en uitgangspunten. Dit doel wordt bereikt door een nieuwe landelijke stichting met wettelijke taak in te stellen die zorgdraagt voor het inrichten en behouden van regionale dekking en verantwoordelijk is voor de uitvoering van ozl. De scholen en mbo-instellingen worden door de Stichting ondersteund bij het onderwijs aan zieke leerlingen, ongeacht of de leerling (deels) thuis is of in een ziekenhuis is opgenomen. Het blijft, evenals in de huidige situatie, om kortdurende ondersteuning gaan van scholen en instellingen om te voorkomen dat zieke leerlingen en studenten stagnatie in het onderwijsproces kunnen oplopen. Indien er sprake is van langdurig zieke leerlingen en studenten valt dit onder de noemer passend onderwijs. Voorts heeft de stichting een expertise-functie op het terrein van ozl.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsingrijpen is ten eerste noodzakelijk omdat de huidige regeling verouderd is en aanpassing heeft. De vraag die dan opkomt, is of het overheidsingrijpen (in de zin van het handhaven van de huidige voorziening) nog altijd gerechtvaardigd is. Bij de invoering van de regeling omtrent de ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen en studenten destijds, is geoordeeld dat overheidsingrijpen noodzakelijk is omdat het van belang is dat er wordt voorzien in ondersteuning van het onderwijs bij zieke leerlingen en studenten. Als een leerling of student ziek wordt, kan hij niet het reguliere onderwijs volgen zonder extra inspanningen. De school of instelling is wel verantwoordelijk voor het onderwijs aan deze zieke leerlingen en studenten. Door deze regeling kan de school of instelling op laagdrempelige en snelle wijze gebruik maken van de ondersteuning door ozl-consulenten en door de beschikbare expertise. Dit is gerechtvaardigd en gewenst omdat het immers gaat om een relatief korte periode en er tegelijkertijd sprake is van het grote belang van het onderwijs aan zieke leerlingen en studenten en het voorkomen van achterstanden en uitval.

Door de inzet van de ozl-consulenten te subsidiëren en er een stabiele stichting met wettelijke taak tussen te plaatsen, wordt de laagdrempelige toegang tot deze ondersteuning gewaarborgd. De nieuwe structuur biedt meer flexibiliteit dan de huidige, waarmee gewaarborgd is dat de voorziening kan worden ingezet waar de ondersteuningsvraag zich voordoet.

6. Wat is het beste instrument?

Voor de herstructurering is overwogen of deze ondersteunende activiteiten voor scholen nog een separate subsidie vereisen. Daarbij is overwogen of de taken die nu vervuld worden door de oab's en de umc's kunnen worden uitgevoerd door marktpartijen of door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor het primair en voortgezet onderwijs. Hiervoor wordt niet gekozen omdat de ondersteuning van scholen bij het onderwijs aan zieke leerlingen sinds jaar en dag uitgevoerd wordt door de onderwijsconsulenten van de oab's en de ev's. De taken met betrekking tot het onderwijs aan zieke leerlingen zou door het onderbrengen bij de samenwerkingsverbanden of bij marktpartijen leiden tot versnippering van expertise en tot afbraak van de jarenlang opgebouwde expertise bij de onderwijsconsulenten van de oab's en de ev's. Het vereist een dusdanige in jaren opgebouwde expertise van onderwijsconsulenten en ev's dat het niet opportuun is de taak aan een andere organisatie op te dragen. Dat zou de effectiviteit niet ten goede komen. Consulenten ozl van de oab's en ev's zijn thans zo ingebed in het systeem dat de aanwijzing van de Stichting – waarbij de huidige consultanten hun functie kunnen volgen en in dienst komen van deze Stichting - voor de ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen in de rede ligt. Een landelijke stichting met wettelijke taak, borgt dat de voorziening beschikbaar blijft voor alle scholen en instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen en studenten en dat deze wint aan toekomstbestendigheid en flexibiliteit.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen voor leerlingen en studenten

De ozl voorziening zelf wijzigt niet. De structuurwijziging zorgt ervoor dat de voorziening in de toekomst beschikbaar blijft voor elke zieke leerling in Nederland, ongeacht waar deze leerling zich bevindt en ongeacht de ontwikkelingen die zich voordoen in het onderwijs- en zorglandschap.

Met de wijziging wordt daarnaast de doelgroep van mbo-studenten vergroot. Alle mbo-studenten tot 23 jaar en zonder startkwalificatie kunnen in de toekomst ozl-ondersteuning ontvangen. In de huidige wetgeving is geregeld dat de voorziening alleen beschikbaar is voor mbo-studenten die bij aanvang van de opleiding leerplichtig waren. Hiermee wordt de aanpak om vroegtijdig schoolverlaten versterkt.

Gevolgen voor ouders

Ouders blijven ervan verzekerd dat er ozl-ondersteuning beschikbaar is voor hun zieke kind, ongeacht de woonplaats of het ziekenhuis waarin het kind behandeld wordt. Voor ouders ontstaat door de structuurwijziging één herkenbaar loket, waarbij de ondersteuning het kind kan volgen. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn als het kind tijdens de periode van ondersteuning eerst in het ziekenhuis verblijft en daarna thuis.

Gevolgen voor scholen en instellingen

De voorziening wijzigt voor scholen niet, maar wordt in de toekomst anders georganiseerd. Net als dat voor ouders geldt, hebben scholen straks te maken met één herkenbare organisatie waar een beroep op gedaan kan worden bij de ondersteuning van de zieke leerling. Door de centralisatie is het beter mogelijk om landelijke bekendheid te geven aan het bestaan van de voorziening en de wijze waarop hier een beroep op kan worden gedaan. Scholen zijn verzekerd van de continuïteit en nabijheid van de ondersteuning. Voor de mbo-instellingen in het bijzonder heeft het als voordeel dat zij ruimere mogelijkheden krijgen om ozl in te schakelen, omdat de doelgroep wordt vergroot.

Gevolgen voor umc's

Umc's blijven verzekerd van een (fysiek aanwezige) ozl voorziening voor zieke leerlingen die bij hen verblijven of behandeld worden. Umc's ontvangen hier zelf geen subsidie meer voor, maar betrekken de ondersteuning van de landelijke Stichting. De educatieve voorzieningen maken een zeer klein deel uit van de totale organisatie van de umc's en hebben veelal een bijzondere positionering met een specifiek team aan

medewerkers. De ozl-medewerkers die nu bij de umc's in dienst zijn, gaan over naar de landelijke Stichting. Voor fysieke aanwezigheid van consultants in de umc's wordt gewerkt met convenanten en wordt een vergoeding vanuit de Stichting verstrekt voor overheadkosten. Hierbij valt te denken aan de kosten van huisvesting en ict-voorzieningen.

Gevolgen voor perifere ziekenhuizen

Perifere ziekenhuizen blijven verzekerd van ozl-ondersteuning voor zieke leerlingen die bij hen opgenomen zijn of behandeld worden. In veel gevallen zal het dan gaan om ambulante ondersteuning, maar het wordt ook mogelijk een fysieke voorziening in te richten waar dat nodig is. Een voorbeeld hiervan is het Prinses Maxima Centrum.

Gevolgen voor oab's

De oab's (die voorheen schoolbegeleidingsdienst waren en nu ozl-taken vervullen), ontvangen geen subsidie meer voor ozl. De taken gaan namelijk over naar de landelijke Stichting. De ozl-taken worden als waardevolle activiteit gezien, maar maken een relatief klein deel uit van de totale organisatie en zijn niet van belang voor de continuïteit van de betrokken oab's. De medewerkers bij de oab's die ozl-werk doen, kunnen hun werk naar de Stichting volgen. Bij een aantal oab's combineren medewerkers ozl-taken met andere ondersteunings- en adviestaken. Deze medewerkers zullen in een aantal gevallen er niet voor kiezen om de overstap naar de Stichting te maken. De betrokken oab's geven aan dat hier geen problemen uit voort vloeien en dat er voldoende werk voor deze medewerkers beschikbaar blijft als de ozl-taken wegvallen. Oab's bieden een breed pakket aan ondersteuning en advies aan de scholen in hun regio. De ozl-ondersteuning is daarmee nu goed verankerd in een regionale infrastructuur, in verbinding met andere relevante disciplines en netwerken. Dit element zal behouden worden door consultants fysiek een thuisbasis te bieden bij of nabij oab's in de regio waar zij hun werk doen.

Gevolgen voor medewerkers

Hoewel beoogd wordt alle activiteiten en middelen in de toekomst bij een landelijke stichting te beleggen, zal de uitvoering van de ondersteuning door consultants op regionaal niveau blijven plaatsvinden en zullen de consultants fysiek ingebed blijven binnen of nabij ziekenhuizen en het onderwijs. Dit wordt in de statuten van de Stichting opgenomen. Alle medewerkers die 50% of meer van hun aanstellingstijd aan ozl-werk besteden, worden als functievoelger aangemerkt en kunnen in dienst treden bij de landelijke Stichting. Medewerkers die een kleiner deel van hun aanstellingstijd aan ozl werk besteden, blijven in dienst van hun huidige organisatie of kiezen ervoor een tweede dienstverband met de Stichting aan te gaan. Ook kunnen zij - gezien de verwachte groei in de formatie voor ozl - ervoor kiezen voor om hun gehele aanstellingstijd te besteden aan ozl en de overstap naar de Stichting maken. In een groot aantal gevallen is sprake van 'overgang van onderneming' als bedoeld in artikel 7:663 e.v. BW. In deze situaties gaan medewerkers van rechtswege over naar de nieuwe organisatie en krijgen een nieuwe arbeidsovereenkomst aangeboden die ziet op harmonisatie en waarborging van rechten bij overgang. Wanneer er geen overeenstemming hierover bereikt kan worden met een medewerker, dan gaat deze met de huidige arbeidsovereenkomst over naar de Stichting. Ongeacht de formele vraag of er sprake is van overgang van onderneming, geldt dat er voor alle medewerkers die nu ozl-activiteiten verrichten, plaats is in de nieuwe organisatie. Medewerkers die overgaan naar de landelijke Stichting, behouden hun arbeidsvoorwaarden en krijgen een arbeidsovereenkomst aangeboden die materieel minimaal overeenkomt met hun huidige aanstellingsvoorwaarden. De Stichting zal gaan aansluiten bij de cao Primair Onderwijs. Medewerkers behouden bij de overgang hun huidige standplaats, maar kunnen in overleg met de Stichting ook in een andere regio hun werk doen. Voor een aantal medewerkers is dit een aantrekkelijk perspectief, omdat zij nu veel reistijd hebben. Met de overgang hebben de medewerkers daarnaast het perspectief op een organisatie waar ze met collega's uit het hele land hun werk kunnen doen. De onderlinge samenwerking, de professionalisering, de mogelijkheden voor mobiliteit en de harmonisatie in werkwijzen en processen kunnen in een dergelijke context vergroot worden.

Gevolgen voor Onderwijsontwikkeling Nederland

Onderwijsontwikkeling Nederland, de brancheorganisatie voor oab's, ontvangt op dit moment subsidie voor het vervullen van de expertise-functie op het gebied van ozl. Onderwijsontwikkeling Nederland ondersteunt in dit kader onder meer het landelijke netwerk van ozl-consulenten en overlegt met betrokken oab's. Deze subsidie wordt in de nieuwe situatie aan de Stichting verstrekt. Het netwerk van consultants komt te

vervallen, hun onderlinge samenwerking en professionalisering krijgen een plek binnen de staande organisatie van de Stichting.