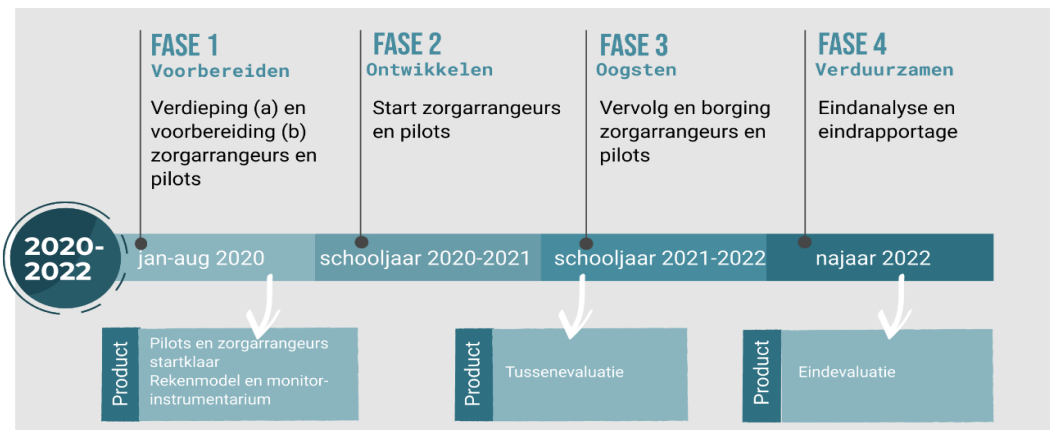


Zorg in Onderwijstijd (ZiO) | Tussenstand november 2021

Achtergrond en doel

Doel van het project Zorg in Onderwijstijd (ZiO) van de ministeries van OCW en VWS is om de financiering en organisatie van zorg en ondersteuning zo te vereenvoudigen, dat de belasting en bureaucratie voor ouders en (v)so-scholen (cluster 3 en 4) wordt geminimaliseerd, de kwaliteit van zorg en onderwijs op peil blijft én er ruimte komt voor flexibiliteit.



Het project ZiO bestaat uit drie samenhangende onderdelen:

- 1 Er worden zorgarrangeurs ingezet om op 50 (v)so-scholen (cluster 3 en 4) **hands-on ondersteuning** te bieden bij het regelen van de financiering van zorg in onderwijstijd. De zorgarrangeurs zoeken naar de mogelijkheden om zorggelden in te zetten waar leerlingen vanuit de zorgwetten aanspraak op kunnen maken. Dit doen zij zo regelarm mogelijk en zo collectief waar kan.
- 2 De onderzoeksbureaus DSP en Oberon doen **landelijk representatief onderzoek** naar de huidige inzet en bekostiging van zorg en onderwijssteuning op de 50 arrangeerscholen, die met elkaar een gestratificeerde steekproef vormen: de hier opgehaalde gegevens worden geëxtrapoleerd voor een doorrekening op landelijke schaal.
- 3 DSP en Oberon **begeleiden en monitoren 2 pilotregio's** - Twente en Hart van Brabant - die in de praktijk aan de slag gaan met collectieve inzet en financiering van zorg in onderwijstijd (zie verder). De onderzoeksbureaus brengen in kaart hoe ver deze regio's hiermee binnen de huidige regelgeving komen, welke knelpunten zij tegenkomen en wat de succesfactoren zijn. Ook ontwikkelingen in andere regio's die stappen zetten op het gebied van ZiO (de tweede ring), worden gevolgd.

Het project ZiO is nu halverwege; een goed moment voor een tussenstand. Deze factsheet is bedoeld om betrokkenen in het veld te informeren en de tot nu toe opgedane leerpunten en inzichten te delen.

Mogelijk lange termijn scenario: collectieve inzet en financiering van zorg in onderwijstijd – Cluster 3 en 4

De inzet van de zorgarrangeurs is gericht op het ondersteunen van cluster 3- en 4-scholen in het hier en nu. Het onderzoek van DSP en Oberon is bedoeld om onderbouwing en input op te halen voor een duurzame lange termijn oplossing. Een scenario van collectieve financiering wordt daarbij door de ministeries als een mogelijke optie gezien. In de kern gaat dat om een wetswijziging die het mogelijk moet maken om Jeugdwet-, Wlz- en Zvw-budgetten te bundelen, zodat niet langer voor elk kind een aparte beschikking of indicatie nodig is, maar er ruimte komt voor (de aanstelling van) vaste zorgverleners op een (v)so-school die flexibel inspelen op wat nodig is.



Hoe ziet het scenario van collectieve financiering eruit in de (v)so-praktijk?

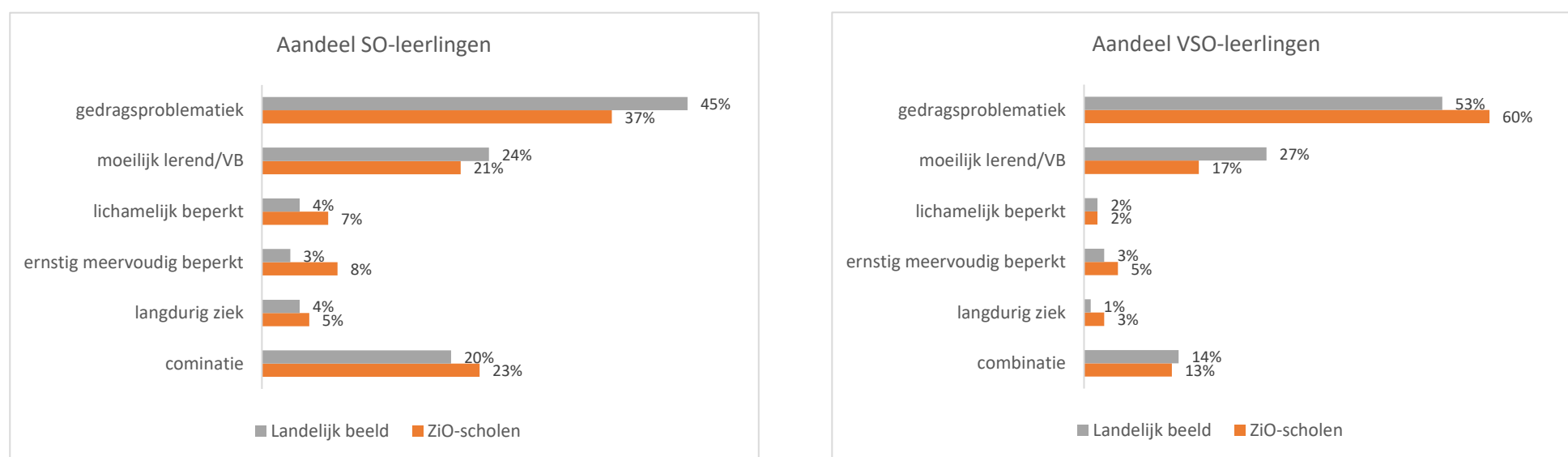
- Op school biedt een beperkt aantal vaste hulpverleners zorg, ondersteuning en verzorging zonder dat daarvoor een individuele beschikking of indicatie nodig is.
- Er blijft ruimte om aanvullend specifieke zorg en ondersteuning in te vliegen wanneer de vaste hulpverleners bepaalde hulp niet kunnen bieden.
- School en hulpverleners kijken naar wat elke leerling nodig heeft om in de groep mee te kunnen doen.
- Met ouders vindt nauwe afstemming plaats over de zorg op school en eventuele zorg thuis, zodat de samenhang tussen beide gewaarborgd is.
- Een coördinerende instantie (bijvoorbeeld een gemeente of het zorgkantoor) treedt op als budgethouder van de regio, verzorgt in overleg met school de selectie en inkoop van zorgaanbieders o.b.v. de totale zorgbehoefte per (v)so-school en ziet toe op de kwaliteit en doelmatigheid van de zorginzet.
- Hiermee is er meer continuïteit van zorg, is er meer rust in de klas en in de school en wordt administratieve last voorkomen. Uitgangspunt blijft het waarborgen van de kwaliteit en duurzaamheid van de zorg op school en thuis.

Om wie gaat het? De (v)so-leerlingen in beeld

Uit meer dan 100 aangemelde (v)so-scholen zijn er uiteindelijk 50 geselecteerd voor een arrangeertraject. Bij die selectie is ingezet op landelijke representativiteit op zowel school- als leerlingniveau. Dat wil zeggen dat de 50 scholen en hun leerlingen tezamen een goede afspiegeling dienen te vormen van alle 516 (v)so cluster 3-/4-scholen en hun ruim 60.000 leerlingen in Nederland. Op schoolniveau is gelet op een goede mix wat betreft het type aanbod van de school, so/vso, schoolgrootte, schoolregio's en bestuursomvang. Hiervoor zijn DUO-gegevens gebruikt. Op leerlingniveau gaat het vooral om een juiste verhouding naar type problematiek; dat immers is het meest bepalend voor de zorg die leerlingen ontvangen. Omdat

landelijke gegevens hieromtrent sinds 2015 niet meer worden bijgehouden door DUO, is voorjaar 2021 een korte enquête uitgezet onder alle (v)so-scholen in Nederland. De scholen is gevraagd om hun leerlingen in te delen naar vijf onderscheiden categorieën voor type problematiek: gedrags-/psychische problematiek, moeilijk lerend/verstandelijk beperkt, lichamelijk beperkt, ernstig meervoudig beperkt en langdurig ziek. Door deze gegevens naast de leerlingpopulatie van de arrangeerscholen te leggen is te bepalen in hoeverre de steekproef afwijkt van het landelijke beeld. De verschillen blijken minimaal en niet-significant: zie figuur 1.

Figuur 1 Aandeel SO- resp. VSO-leerlingen per type problematiek - 29 ZiO-scholen versus landelijk beeld



Merk op dat de vergelijking van de ZiO-scholen met het landelijke beeld in figuur 1 is gebaseerd op leerlingen van 29 van de 50 arrangeerscholen. De mate van representativiteit valt echter pas precies vast te stellen als medio 2022 de leerlinggegevens van de *gehele* steekproef – alle 50 arrangeerscholen – precies in beeld is. Geconcludeerd kan evenwel worden dat dit er gunstig uitziet en dat de verwachting is dat het straks mogelijk is om de in het onderzoek opgehaalde gegevens over de omvang, het type en de bekostiging van de zorg en onderwijsondersteuning te extrapoleren en benutten voor een doorrekening naar landelijke schaal.

Zicht op zorg in onderwijstijd: eerste, voorlopige bevindingen

Hieronder volgen enkele eerste en voorlopige bevindingen van het onderzoek op de arrangeerscholen. Daarbij moet worden aangetekend dat met name de kwantitatieve resultaten in deze fase nog met veel voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, omdat de gestratificeerde steekproef op dit moment, halverwege het onderzoek, zoals gezegd nog niet compleet is.

Welke en hoeveel zorg en onderwijsondersteuning wordt in cluster 3 en 4 van het (v)so geboden en door wie? En welke leerlingen maken er in welke mate gebruik van?

- De berekening van het aantal fte aan inzet aan zorg en ondersteuning in cluster 3 en 4 van het (v)so hangt sterk af van wat je er wel of niet toe rekent. Om die reden wordt in het onderzoek alle zorg en ondersteuning uitgesplitst naar type professionals (van specifieke zorgprofessionals, zoals fysiotherapeuten en verpleegkundigen, tot onderwijspersoneel, zoals leraren en intern begeleiders) én naar type taken (van begeleiding bij ontwikkeling van sociale vaardigheden, ondersteuning bij leerstoornissen en zorgoverleg tot geneeskundige zorg en psychologische behandeling). Het is uiteindelijk aan het nieuwe kabinet om te bepalen waar de grens tussen onderwijs en zorg te leggen en wat de meest geëigende financieringsstroom is per type professional en type taak.
- Specifieke zorgprofessionals richten zich logischerwijs volledig op zorggerelateerde taken, maar bijvoorbeeld ook leraren zijn een aanzienlijk deel van hun tijd (voorlopig beeld: gemiddeld ongeveer een derde) bezig met taken die als zorg of onderwijsondersteuning zijn aan te merken, zoals begeleiding bij sociale vaardigheden en gedrag.
- De zorginzet verschilt logischerwijs aanzienlijk tussen de vijf onderscheiden leerlinggroepen (problematieken). Gemiddeld genomen ontvangen EMB-leerlingen veruit de meeste zorg op school, leerlingen met gedragsproblematiek het minst. In absolute zin en op landelijke schaal gaan veruit de meeste fte's voor zorg en ondersteuning naar leerlingen met gedragsproblematiek, omdat die groep simpelweg veel meer leerlingen telt.
- Voor een beperkt aantal leerlingen ervaren (v)so-scholen de zorg en onderwijsondersteuning als 'niet-passend'. Bij leerlingen met een lage Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) wordt de ondersteuning en zorg het vaakst als niet passend ervaren. Redenen voor niet-passendheid: meer of intensievere zorg gewenst dan nu financieel mogelijk is, te veel gedoe om extra zorg te regelen, veel verloop en uitval van zorgverleners en onvoldoende afstemming tussen zorg op school en zorg thuis.

Hoe wordt alle (fte aan) zorg en onderwijsondersteuning betaald?

- Vrijwel alle zorg in onderwijstijd wordt betaald vanuit onderwijsmiddelen, Jeugdwet, Wet Langdurige Zorg (Wlz) en Zorgverzekeringswet (Zvw).
- Bij hantering van een brede definitie van zorg in onderwijstijd, waarin bijvoorbeeld ook begeleiding bij sociale vaardigheden, gedrag en leerstoornissen wordt meegerekend, wordt meer dan de helft van alle zorg en ondersteuning bekostigd vanuit onderwijsmiddelen (incl. TLV's). In geval van een dergelijke brede definitie is de financiële bijdrage van de Jeugdwet, Wlz en Zvw – in die volgorde – bescheiden. Bij een scherpere grens (smallere definitie van ZiO) neemt het aandeel 'betaald vanuit onderwijsgelden' logischerwijs (fors) af.
- Tussen de onderscheiden leerlinggroepen zijn er aanzienlijke verschillen in de mate waarin de verschillende financieringskaders bijdragen aan ZiO. Zo wordt een beduidend groter deel van de zorg voor leerlingen met een lichamelijke beperking betaald vanuit zorgkaders dan voor andere leerlinggroepen.
- Onderwijspersoneel wordt op dit moment volledig betaald uit onderwijsgelden, ook als zij taken en handelingen verrichten die mogelijk zijn op te vatten als zorg of onderwijsondersteuning. Enerzijds geven scholen aan dat dit logisch is, omdat zorg en ondersteuning integraal deel uitmaakt (en moet maken) van het takenpakket van onderwijspersoneel in het (v)so. Anderzijds geven scholen ook het signaal af dat er vaak wel heel veel tijd in zorg en onderwijsondersteuning gaat zitten en dat dit soms ten koste gaat van de tijd voor en daarmee kwaliteit van het onderwijs.
- Ook de inzet van sommige zorgprofessionals, zoals verpleegkundigen, komt in aanzienlijke mate voor rekening van het onderwijs. Scholen geven aan dat dit meestal zo is gegroeid omdat ze de wegen richting de zorgkaders te ingewikkeld vinden of discussies hierover willen voorkomen. Tegelijk beschouwen ze dit echter ook vaak als oneigenlijke inzet van onderwijsmiddelen.
- Sommige scholen slagen er beter in om jeugdhulp- en Wlz-budgetten onder schooltijd te benutten, maar geven aan dat daar vaak onevenredig veel regelwerk aan te pas komt. Daarnaast leidt dat in veel gevallen tot grote aantallen hulpverleners, veel personele wisselingen en onrust in de school en de klassen. De inzet van de zorgarrangeurs en de pilotregio's is er onder meer op gericht om daar verandering in te brengen, de samenwerking te beperken tot één of enkele zorgpartners en de regeldruk bij scholen (en ouders) weg te nemen.

Waar lopen betrokkenen tegenaan? Knelpunten en belemmeringen

De eerder genoemde enquête onder (v)so-scholen maakt duidelijk dat 93% van de (v)so-scholen op dit moment knelpunten ervaart in de organisatie en financiering van zorg in onderwijstijd. In die zin is er veel draagvlak om zaken anders c.q. beter te gaan organiseren. In volgorde van meest genoemde knelpunten:



Vanuit de arrangeerscholen en de pilots komen grotendeels dezelfde geluiden terug. Een aantal breed gedeelde belemmeringen behoeft meer toelichting:

- De meeste scholen benadrukken dat de individueel gefinancierde zorg, met kortlopende indicaties en beschikkingen, niet goed samen gaat met de behoefte van veel kwetsbare (v)so-leerlingen aan een stabiele personele bezetting met vaste gezichten.
- Veel zorgverleners lopen er tegenaan dat hun zorg en hulp zich op basis van de indicatie of beschikking zou moeten beperken tot een of enkele leerlingen, maar dat dit in praktijk van de collectieve schoolse setting vaak lastig is. Vaak richten ze zich deels ook op andere leerlingen zonder indicatie of beschikking, maar het is altijd zoeken naar een goede balans hierin.
- Veel ouders hebben het gevoel dat ze steeds opnieuw vooral de moeilijkheden in de ontwikkeling van hun kind moeten benadrukken om een indicatie of beschikking en daarmee voldoende zorg voor hun kind 'veilig te stellen'. Daarbij voelen ze zich regelmatig van het kastje naar de muur (bijvoorbeeld van wijkteam naar CIZ) gestuurd.
- Als er sprake is van een persoonsgebonden budget komen ouders en school vaak terecht in moeilijke gesprekken over de inzet van zorg in onderwijstijd versus de zorg thuis. Dat bemoeilijkt de onderlinge samenwerking soms.
- Verschillende (v)so-scholen slagen er met behulp van een zorgarrangeur in om afspraken te maken om beschikkingsvrije inzet van jeugdhulp te organiseren met de gemeente waar zij hun hoofdvestiging hebben. De slag maken naar afspraken met de andere gemeenten (en ook andere samenwerkingsverbanden) in hun voedingsgebied, waar ook leerlingen vandaan komen, blijkt echter moeizaam en vaak een te grote hobbel.
- (V)so-scholen zijn blij wanneer het lukt om – bijvoorbeeld vanuit het Transitiefonds of het Nationaal Programma Onderwijs – afspraken te maken met gemeenten of samenwerkingsverbanden over extra zorginzet op school. Dat zorgt o.a. voor meer rust in de klas. Tegelijk wijzen zij erop dat de afspraken doorgaans van tijdelijke aard zijn. Bestuurlijke borging van (regionale) afspraken en meerjarig commitment zijn moeilijk voor elkaar te krijgen.
- De almaar stijgende zorgkosten maken dat veel gemeenten genoodzaakt zijn om de uitgaven voor onder andere jeugdhulp onder controle te krijgen. Dat maakt het voor hen lastig om in te stappen in beschikkingsvrije oplossingen.
- Hetzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden die te maken hebben (gehad) met een negatieve verevening. Het is moeilijk innoveren in tijden van schaarste.
- In gesprek zien zorgkantoren en zorgverzekeraars vaak wel de voordelen van collectieve ZIO-financiering, maar ze benadrukken dat ze gebonden zijn aan individuele bekostiging vanuit de Wlz en Zvw.

Werkzame factoren

Op (arrangeer)scholen, in gemeenten en samenwerkingsverbanden, in de pilotregio's Hart van Brabant en Twente en ook daarbuiten wordt hard aan de weg getimmerd en veel bereikt. Er is een breed scala aan oplossingen en aanzetten tot een collectieve bekostiging en aanpak op cluster 3 en 4 scholen in ontwikkeling in een groot aantal regio's. De betrokken partijen delen hun ervaringen en inspireren daarmee weer anderen. Dat levert bouwstenen en werkzame factoren op waar kinderen, ouders en professionals op scholen direct baat bij hebben.

→ Visie

Het begint met een gezamenlijke visie; een door alle betrokken partijen breed gedragen idee dat het beter kan en moet, in het belang van de leerlingen om wie het gaat. Onderwijs, zorgpartners, samenwerkingsverbanden en gemeenten zijn samen op pad en dat kan alleen op basis van onderling vertrouwen, een heldere koers, doelen en uitgangspunten, vastgelegd in een meerjarig projectplan en geaccordeerd door de verantwoordelijke bestuurders.

→ Sturing

Samenwerking komt niet vanzelf van de grond. De ervaringen tot nu toe maken duidelijk dat het welslagen daarvan intensieve en langdurige inspanning vereist. Dat vraagt iets van de gemeenten waar de scholen gehuisvest zijn, maar ook samenwerkingsverbanden passend onderwijs kunnen daarin een rol nemen. In ieder geval is het zaak om de aansturing van het proces bij één of enkele vaste en herkenbare personen in de regio te beleggen en hen daar ook voor te faciliteren. Ook het beschrijven van de afspraken en de routing in de praktijk is helpend, doordat tussen de domeinen regelmatig begripsverwarring lijkt te ontstaan.

→ Zicht op zorg

Het blijkt voor scholen niet eenvoudig om op eigen kracht goed in beeld te brengen welke en hoeveel zorg en ondersteuning de leerlingen op school ontvangen en waaruit dat bekostigd wordt. Met het onderzoek op de arrangeerscholen lukt het wel om die informatie boven water te krijgen. Voor de scholen en zorgarrangeurs levert dat een goede basis op om het gesprek over collectieve financiering met gemeenten en zorgkantoren aan te gaan. De hoop en verwachting is dat het landelijk onderzoek uiteindelijk voldoende representatieve gegevens oplevert om als benchmark te kunnen dienen. Ook duidelijke populatiebeschrijvingen volgens het doelgroepenmodel lijken belangrijk te zijn, juist ook om de ondersteuningsbehoefte en de dynamiek van een groep leerlingen aan te kunnen geven.

→ Klein beginnen

Pogingen her en der in het land om in één keer van bovenaf regionale afspraken te maken met alle cluster 3 en 4 scholen, gemeenten en zorgpartners, zijn vooralsnog niet meteen succesvol gebleken. De omgekeerde aanvliegroute –

beginnen bij één school, of nog kleiner, bij één groep van één school, en van daaruit uitbreiden – lijkt kansrijker. Sommige scholen kiezen daarbij voor een start in de kleutergroepen, dat vergemakkelijkt het gesprek met (nieuwe) ouders over bijvoorbeeld de inzet van een vaste zorgaanbieder. Het blijkt belangrijk om de nieuwe werkwijze van begin af aan goed te monitoren. Op die manier komen vaak eerste kleine successen in beeld (betere zorg en ondersteuning met minder middelen), wat zorgt voor draagvlak voor uitbreiding van de aanpak.

→ Eenvoudig financieren

In aansluiting op voorgaande factor (klein beginnen) wordt collectieve financiering tot nu toe doorgaans als groeimodel ingezet. Als eerste stap wordt meestal een subsidierelatie tussen school en vestigingsgemeente aangegaan, waarbij een school een aanvraag kan doen voor beschikingsvrije inzet van de totaal benodigde Jeugdhulp op school (voor een of meer geselecteerde groepen). De omvang daarvan wordt bepaald op basis van de uitkomsten van de screening (zie Zicht op zorg) en/ of op basis van de al lopende indicaties. De vestigingsgemeente maakt vervolgens afspraken over verrekening met de overige woongemeenten van de leerlingen. Veelal zijn dit gemeenten in dezelfde jeugdzorgregio, waardoor die afspraken makkelijker te maken zijn. Aansluitend daarop worden met het zorgkantoor afspraken gemaakt over de bekostiging en inzet van de zorg aan leerlingen die onder de Wlz vallen.

→ Samen met ouders

Vertrouwen van ouders blijkt essentieel voor een succesvolle invoering van collectieve financiering, zeker als van hen gevraagd wordt een deel van hun persoonsgebonden budget af te staan voor zorg in onderwijstijd. In de pilots wordt ingezet op zorgvuldige communicatie en transparantie over wat de school en de zorgaanbieder(s) (gaan) doen. En dat werkt, want als ouders er van op aan kunnen dat de zorg voor hun kind bij hen in goede handen is, draagt dat bij aan de solidariteit onder ouders en hun acceptatie van de samenwerking tussen onderwijs- en zorgprofessionals die ten goede komt aan alle kinderen in de groep. Hierdoor blijkt het soms zelfs mogelijk om leerlingen die voorheen ontheven werden van de leerplicht of die volledig in zorg werden opgevangen, terug te brengen naar het onderwijs.

Voorlopige conclusies en uitdagingen

- Met veel inzet en energie blijkt het mogelijk om binnen de huidige wetgeving een begin te maken met collectieve financiering.
- De gezamenlijke aanpak is echter tijdrovend, kleinschalig en kwetsbaar: want mede afhankelijk van kartrekker(s), draagvlak en al dan niet beschikbare middelen.
- De noodzaak van collectieve financiering van ZiO wordt steeds meer gezien door ouders, (v)so-scholen, gemeenten en zorgkantoren. Het draagvlak groeit en er is sprake van een steeds breder gedeeld gevoel van urgentie.
- Betrokkenen (specificeren wie dat zijn) zien uit naar een duurzame en structurele oplossing; een helder toekomstperspectief dat zowel richting geeft als speelruimte biedt.

Vervolg

- Inmiddels zijn alle 50 arrangeerscholen gestart. De meeste arrangeertrajecten worden vóór de zomer van 2022 afgerond. Waar nodig is er uitloop mogelijk tot eind 2022.
- De dataverzameling op de arrangeerscholen – bestaande uit een startscreening, eindscreening en een online logboek voor zicht op tijdsinzet – eindigt medio 2022.
- De onderzoeksbureaus blijven ook de pilots Hart van Brabant en Twente begeleiden en volgen tot medio 2022. Tevens is er oog voor ontwikkelingen in andere regio's.
- Voorjaar 2022 vinden simulatiesessies collectieve financiering plaats: zie kader.
- De tweede helft van 2022 staat in het teken van overallanalyse, rapportage en kennisdeling.

Simulatiesessies collectieve financiering

Binnen de ZiO-pilots in Hart van Brabant en Twente wordt het collectieve scenario uitgetoetst binnen (bepalingen van) de huidige wetgeving. Ook op de arrangeerscholen en op andere plekken stuiten partijen op de grenzen van wat kan en mag in de huidige stelsels. Het blijft dus de vraag hoe het collectieve scenario en de beoogde duurzame en structurele oplossing in de praktijk uit kan pakken. Om dat na te gaan organiseren de onderzoeksbureaus voorjaar 2022 enkele 'simulatiesessies'. Daarin worden met ouders en vertegenwoordigers van scholen, zorgaanbieders, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgkantoren enkele klantreizen doorlopen, waarbij deelnemers de rol van zichzelf en hun eigen organisatie voor ogen houden, zoals die in het scenario van collectieve financiering gaat spelen. Een klantreis kan zowel op leerlingniveau (welke stappen doorloopt een kind of ouder vanaf moment van aanmelding bij een school?) als schoolniveau (welke stappen doorloopt een school vanaf het moment dat leerlingen zijn aangemeld?) worden geformuleerd. Per betrokken partij komt aan de hand van de klantreis in beeld wat het collectieve scenario voor hun handelen en werkwijze betekent en wat ze daarvoor nodig hebben.

Voor meer informatie kunt u terecht bij:



Yvon Wagenaar

E y.wagenaar@onderwijsconsulenten.nl

M 06 22326666



Paul Duijvestijn

E pduijvestijn@dsp-groep.nl

M 06 45882511



Michiel van der Grinten

E mvdgrinten@oberon.eu

M 06 26524066