



Proeftuin Onderwijszorgarrangementen Utrecht

eerste bevindingen (april 2017)

Start van de proeftuin

Naar aanleiding van signalen van scholen en ouders in het (voortgezet) speciaal onderwijs is in het OOGO passend onderwijs en jeugd van november 2016 besloten een proeftuin Onderwijszorgarrangementen (Oza) te starten. Hiervoor is een plan van aanpak uitgewerkt dat in januari 2017 is vastgesteld. De gemeente Utrecht voert de proeftuin uit met de samenwerkingsverbanden Utrecht PO en Sterk VO en de buurtteamorganisatie Lokalis. Zij vormen samen de werkgroep Oza. Met scholen en ouders is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste knelpunten en denkrichtingen om tot een oplossing cq een efficiëntere organisatie van zorg onder onderwijstijd te komen. In deze notitie worden de eerste bevindingen beschreven.

Doelen van de proeftuin

In het kort zijn de doelen van de proeftuin zoals omschreven in het plan van aanpak:

- a. helder krijgen wat de mogelijkheden zijn om individueel beschikte zorg efficiënt te (blijven) organiseren;
- b. vanaf 2018 tot een duurzame werkwijze te komen of deze te hebben voorbereid voor het jaar daarna en
- c. waar nodig, hierover bovenregionaal af te stemmen danwel hierover afspraken met andere gemeenten en samenwerkingsverbanden te maken.

Scholen in de proeftuin

In de proeftuin richten we ons op Utrechtse scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en daarbinnen op de zogenaamde mytyl- en zml-scholen. We hebben in Utrecht een mytylschool met een afdeling voor speciaal onderwijs en een afdeling voor voortgezet speciaal onderwijs, een zml-school voor speciaal onderwijs en een zml-school voor voortgezet speciaal onderwijs. Deze scholen hebben allemaal een regionale functie.

Leerlingen die naar de mytylschool gaan zijn leerlingen met een lichamelijke of meervoudige beperking en/of met een chronische ziekte. Leerlingen op deze scholen hebben vrijwel altijd een levenslange zorgbehoefte die in intensiteit en voorspelbaarheid verschilt. Leerlingen die naar een zml-school gaan zijn leerlingen met een verstandelijke beperking, in combinatie met psychosociale problematiek en/of een syndromale afwijking. Ook een deel van deze leerlingen heeft een levenslange zorgbehoefte die in intensiteit en voorspelbaarheid verschilt. Voor beide schooltypen geldt dat er structurele inzet van zorg nodig is om onderwijsdeelname voor deze leerlingen mogelijk te maken. Als die zorg niet toereikend is en niet van voldoende kwaliteit, dreigt voor deze leerlingen thuiszitten.

Om welke zorg gaat het?

Onderwijsondersteuning en hulp bij verzorging die nu wordt geleverd op deze scholen, wordt gefinancierd uit het geld dat wordt ontvangen per leerling vanuit de samenwerkingsverbanden (wet passend onderwijs) en de EMB-A regeling. Zorg die nodig is voor leerlingen bovenop de basiszorg van de school (meerzorg) kan gefinancierd worden vanuit de WLZ, ZvW of de Jeugdwet. De eerste twee financieringsstromen lopen via het rijk, zorg op grond van de Jeugdwet loopt via de gemeente. Hiermee wordt direct ook duidelijk dat deze scholen te maken hebben met een complex speelveld van wet- en regelgeving, partners en financiering. Op de werkvloer zouden deze verschillen idealiter niet zichtbaar moeten zijn. Uitgangspunt is immers dat ieder kind en iedere jongere op deze scholen de zorg krijgt die nodig is om onderwijsdeelname mogelijk te maken en thuiszitten te voorkomen.

De scholen staan op het standpunt dat onderwijsondersteuning en zorg niet uit elkaar gehaald moeten worden, zorg en onderwijsondersteuning zijn onlosmakelijk verbonden om leerlingen op deze scholen onderwijs te kunnen bieden. Het huidige stelsel maakt dat ingewikkeld. Waar houdt - vanuit het perspectief van wet- en regelgeving -

de onderwijsondersteuning (gefinancierd door de samenwerkingsverbanden) op en waar begint de extra zorg (gefinancierd door gemeenten en rijk)?

Deze complexiteit leidt onbedoeld tot discussies over wie wat moet organiseren en betalen. Bovendien wordt het organiseren van een deel van de rijksbekostigde zorg (Wlz) in onderwijstijd belegd bij gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgkantoren die volgens de stroomschema's van beide ministeries hier lokaal afspraken over moeten maken. Hiermee lopen de sturings- en bekostigingsvraag door elkaar. Bovendien hebben de mytyl- en zml-scholen te maken met veel gemeenten in verschillende jeugdregio's en veel verschillende samenwerkingsverbanden. Deze grote afhankelijkheid lijkt ons ongewenst en kwetsbaar voor leerlingen die levenslang afhankelijk zijn van (rijksbekostigde) zorg.

Ouders en PGB

Scholen zijn voor de organisatie van zorg onder onderwijstijd nu afhankelijk van samenwerkingsverbanden, gemeenten en van de bereidheid van ouders om een deel van hun PGB in te zetten voor zorg onder onderwijstijd. Ouders staan verschillend tegenover de gedachte van inzet van PGB voor de organisatie van zorg onder onderwijstijd. Er zijn ouders die voorkeur hebben voor het werken met een aantal vaste zorgmedewerkers (waarbij de inzet van zorg ten goede komt aan de ruimte voor het volgen onderwijs) en bereid zijn om hier een deel van hun PGB voor in te zetten. Er zijn ook ouders die terughoudend staan tegenover de inzet van hun PGB voor een 'collectieve' organisatie van zorg op school, onder andere door onzekerheid over de vraag of hun eigen kind de zorg krijgt die nodig is en of het PGB niet opgaat aan andere zaken onder onderwijstijd. Duidelijkheid hierover is voor ouders essentieel. De wensen en keuzevrijheid van ouders blijven een belangrijk gegeven in de organisatie van zorg op school en liggen ook ten grondslag aan de Utrechtse verordening.

THEMA 1: Structurele inzet van zorg op grond van de Jeugdwet voor leerlingen met een complexe ondersteunings- en zorgbehoefte in het (voortgezet) speciaal onderwijs¹

Toelichting

De zorg die nodig is om leerlingen met een complexe ondersteunings- en zorgbehoefte onderwijs te laten volgen is planbaar bij voorspelbare zorgbehoeften en niet planbaar bij grillig en onvoorspelbaar (externaliserend) gedrag als gevolg van medische en/of psycho-sociale oorzaken. Er is behoefte aan medewerkers die dan tijdig en adequaat kunnen handelen. Scholen hebben de garantie nodig dat te allen tijde en in alle situaties zorg kan worden geboden om onderwijsdeelname (weer) mogelijk te maken, zonder dat voor de inzet van deze zorg steeds aparte afspraken per kind (individuele beschikkingen) nodig zijn. Een situatie waarin deze zorg door allerlei verschillende aanbieders op grond van verschillende beschikkingen wordt uitgevoerd, is voor kinderen en jongeren niet wenselijk uit oogpunt van rust in de school en voor scholen niet wenselijk uit oogpunt van overzicht en afstemming over de zorg en begeleiding tijdens onderwijstijd. Scholen willen graag een of meer vaste (zorg)medewerker(s) hebben/houden op school die in situaties waarin dat nodig is voor alle leerlingen direct en adequaat kunnen handelen.

Werkwijze

De gemeente Utrecht heeft met de beide samenwerkingsverbanden verder verkend welke zorg op grond van de Jeugdwet op de Utrechtse scholen nodig is om onderwijsdeelname mogelijk te maken en of en hoe de gemeente voor deze scholen kon voorzien in bovengenoemde vraag. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente Utrecht voor 2016 en 2017 garant staat voor de kosten van de zorg op de zml-school die valt onder de Jeugdwet en deze vooralsnog in de vorm van FTE beschikt². Deze manier van zorgbekostiging moet zich verhouden tot de verordening en uitgangspunten van de Jeugdwet waarin is opgenomen dat aan de inzet van zorg een individuele beschikking ten grondslag ligt. De Jeugdwet belemmert deze werkwijze volgens ambtenaren van OCW en VWS niet. Het is aan gemeenten zelf om in hun verordening te bepalen welke jeugdhulp vrij toegankelijk is en voor welke jeugdhulp een individuele verleningsbeslissing namens de gemeente noodzakelijk is. De gemeente heeft de ruimte om hiervan af te wijken als zij hiertoe aanleiding ziet, bijvoorbeeld door in de verordening op te nemen dat in bepaalde gevallen een uitzondering kan worden gemaakt.

¹ In de proeftuin ligt de focus op mytyl en zml.

² Het gaat hier met name om de leerlingen – wonend in de gemeente Utrecht en Stichtse Vecht – die zorg op grond van de Jeugdwet nodig hebben en voorheen in aanmerking kwamen voor zorg op grond van de AWBZ-compensatiemaatregel. Door de recentralisatie van de AWBZ-compensatiemaatregel dreigden zij buiten de boot te vallen. Op de mytylscholen gold dat voor enkele leerlingen, het merendeel van de leerlingen op de mytylschool krijgt zorg op grond van de Wlz.

Denkrichting

Om continuïteit van zorg te kunnen bieden en te voorkomen dat kinderen als gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving zorg zouden ontberen, is voor 2016 en 2017 gekozen voor een manier van bekostigen in FTE. Deze benadering biedt met name voor scholen een oplossing voor een belangrijk knelpunt in de huidige financieringssystematiek en komt in sterke mate tegemoet aan de wens om de regeldruk te verminderen en op de werkvloer zo efficiënt mogelijk zorg te verlenen door vaste medewerkers. Het verduurzamen van deze werkwijze lijkt voor scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden een wenselijke oplossingsrichting. Uiteraard moeten de financiële consequenties hiervan ook goed in beeld worden gebracht.

Uitwerking van deze richting

- a. Inhoudelijke basis voor deze manier van werken is dat de zml- en de mytylscholen in Utrecht inzichtelijk maken wat zij aan basisondersteuning en basiszorg bieden aan alle leerlingen op hun school en welke extra zorg op grond van de Jeugdwet nodig is. Dit gebeurt in het schoolondersteuningsplan dat iedere school op grond van de wet passend onderwijs maakt. Hierin wordt beschreven wat alle scholen aan basis- en extra ondersteuning bieden. De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs beschrijven in hun schoolondersteuningsplan ook wat zij aan basiszorg bieden. De kernpartners van de school, waaronder de gezinswerker van het buurtteam, hebben de taak om mee te denken over dit plan. Voor iedere leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt een wettelijk verplicht Ontwikkelingsperspectiefplan opgesteld (OPP). De wet schrijft voor dat als er zorg (Zvw of WLZ) tijdens onderwijsuren nodig is, de afspraken over de inzet van zorg tussen ouders, school en de betrokken partners worden vastgelegd in een zorgplan. Als zorg in de zin van de Jeugdwet nodig is, dan worden inhoudelijke ontwikkeldoelen en afspraken over de afstemming van zorg vastgelegd in het OPP.
- b. Om de werkwijze van bekostiging in FTE te verduurzamen, kan een aantal stappen worden gezet voor leerlingen met een indicatie onder de Jeugdwet:
 - Inventariseer per school wat de woonplaats van de leerlingen is per teldatum 1 oktober en in welke wettelijk kader zij vallen (mogelijk door eenmalig alle individuele beschikkingen te inventariseren).
 - Maak gezamenlijk (gemeente Utrecht, scholen en samenwerkingsverbanden) een ontwerp voor de bekostiging van de extra zorg op grond van de Jeugdwet op deze scholen. Daarvoor moet inzichtelijk zijn om hoeveel leerlingen het gemiddeld genomen per jaar (teldatum 1 oktober) gaat en wat zij 'gezamenlijk' aan FTE meerzorg per jaar nodig hebben om onderwijsdeelname mogelijk te maken en reken door wat dit betekent in geld voor Utrechtse leerlingen en voor niet-Utrechtse leerlingen.
 - Leg deze doorrekening voor aan de bestuurders van de gemeente Utrecht; neem hierbij ook de vraag op in hoeverre de verordening van deze gemeente en die van de afzonderlijke regiogemeenten voldoende ruimte bieden voor bekostiging in FTE, onderzoek met de betrokken Utrechtse jeugdregio's wat dit betekent voor hun inkoopafspraken van essentiële functies en stem onderling af waar nodig.
 - Maak op grond hiervan een voorstel voor inkoopafspraken, waar nodig bovenregionaal, met de zorgaanbieders over de financiële bijdrage om voor alle leerlingen de benodigde zorg te kunnen bieden en organiseer hierop bestuurlijke besluitvorming.

THEMA 2: Structurele inzet van zorg op grond van de WLZ voor leerlingen met een complexe ondersteunings- en zorgbehoefte in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Toelichting

Op de scholen die deelnemen aan de proeftuin wordt onderwijs gevolgd door leerlingen die levenslang zorg nodig hebben. De aard en intensiteit hiervan verschilt. Leerlingen die levenslang zorg, 24 uur per dag nabijheid en/of zorg nodig hebben als gevolg van een lichamelijke en/of meervoudige of een verstandelijke beperking en/of met een chronische ziekte, ontvangen zorg thuis op grond van de WLZ. Zonder deze adequate (24 uren)zorg kunnen deze kinderen en jongeren niet naar school. De organisatie van deze zorg in onderwijstijd leidt tot de volgende knelpunten:

1. Geen specifieke indicatie voor zorg in onderwijstijd

Er is geen specifieke indicatie voor zorg in onderwijstijd. Een Wlz-indicatie is gekoppeld aan het profiel van een kind (welke beperkingen, waarvoor levenslang zorg/toezicht in de nabijheid?), ongeacht of de leerling naar school gaat of niet. In het besluit Wlz is opgenomen dat, als een kind met een Wlz indicatie ook onderwijs volgt of gaat

volgen, ook het onderwijs moet worden betrokken bij het zorgplan. Volgens de wet zou de indicatie die het CIZ afgeeft, ruimte moeten bieden voor alle zorg in de week, inclusief eventueel benodigde zorg in schooltijd. Ons verkennend gesprek met het CIZ (29 maart j.l.) bevestigt dat bij het vaststellen van de (hoogte van) de indicatie geen rekening wordt gehouden met de context waarin een kind of jongere verblijft (bv school). Voor de invoering van passend onderwijs en de stelselwijzigingen in de zorg werd onderwijsdeelname wel meegewogen in de indicatiestelling. Scholen hadden bovendien de mogelijkheid om in overleg met ouders een beroep te doen op de AWBZ-compensatiemaatregel. Met het afschaffen van deze regeling is die mogelijkheid vervallen. Complicerend is ook dat *onderwijsinstellingen* geen 'zorggeld' mogen ontvangen om onder onderwijstijd in te zetten voor leerlingen die extra zorg nodig hebben.

2. *Scholen zijn afhankelijk van de keuze en wensen van ouders voor efficiënte inzet van zorg in onderwijstijd*
De keuzevrijheid van ouders om zorg in te zetten in natura (ZIN) of in een PGB is een groot goed. Het geeft ouders maximale ruimte om te kiezen voor de zorg die aansluit bij de behoeften van hun kind. Sinds 1 januari 2017 is dagbesteding standaard in het indicatieprofiel verwerkt, ongeacht of een kind naar dagbesteding gaat of naar school. Er is echter geen kader of afspraak voor scholen en ouders dat ouders, wanneer hun kind naar school gaat, een deel van hun zorgmiddelen inzetten voor de zorg die onder onderwijstijd wordt verleend. Scholen zijn voor de organisatie van zorg onder onderwijstijd afhankelijk van samenwerkingsverbanden, gemeenten, het zorgkantoor en van de bereidheid van ouders om een deel van hun PGB in te zetten voor de organisatie van zorg onder onderwijstijd (door een aantal vaste medewerkers). Dit maakt het voor scholen extra ingewikkeld om de zorg te garanderen.

In de motie Van Meenen cs (nr. 228, 22 december 2016) wordt de regering verzocht "te onderzoeken welke knelpunten er zijn in de bekostiging en financiering van ernstig meervoudig gehandicapte kinderen³ en mytylscholen en tevens verzocht om, in overleg met de sectororganisaties in het onderwijs op zo kort mogelijk termijn een procedure uit te werken waardoor de plaatsing van ernstig meervoudig gehandicapte leerlingen in een voor hen passende school gerealiseerd kan worden met zo min mogelijk procedurele en administratieve belasting voor ouders en de betrokken scholen". In lijn met deze motie denken wij dat de afhankelijkheid voor mytyl- en zml-scholen van lokale en regionale afspraken met een populatie die levenslang rijksbekostigde zorg nodig heeft, ongewenst is. Hieronder beschrijven we waar naar ons idee mogelijke oplossingen liggen.

Denkrichtingen

- 1a. De afhankelijkheid van lokale en regionale afspraken met samenwerkingsverbanden en gemeenten over onderwijsondersteuning en (rijksbekostigde) zorg zou weggenomen moeten worden voor scholen met leerlingen die een levenslange zorgbehoefte hebben. De zorgbehoefte van deze leerlingen is dermate aanwezig dat de benodigde zorg om deel te nemen aan onderwijs gegarandeerd moet zijn, ongeacht vestigingsplaats. Zonder deze garantie dreigt thuiszitten. Dat betekent dat zml- en mytylscholen idealiter vanuit het rijk budget krijgen om zelf zorg te organiseren op de scholen.
- 1b. In het verlengde hiervan: het mytyl- en zml-onderwijs wordt gezien als een onderwijs- en zorgvoorziening. De rijksbekostiging van deze scholen zou verhoogd moeten worden om de benodigde zorg in de basis te garanderen en te voorzien in de noodzakelijke hulpmiddelen (zoals tilliften) om deze leerlingen naar school te kunnen laten gaan. Wellicht is het de moeite waard te verkennen of het volledig recentraliseren van het 'oude AWBZ' geld (€ 5 mln verdeeld over alle samenwerkingsverbanden) hieraan kan bijdragen.
- 1c. In de indicatie zou een geormerkt deel voor zorg onder onderwijstijd moeten komen. Ouders, school en zorgaanbieder maken gezamenlijk afspraken over de inzet hiervan.

³ Bedoeld worden de EMB leerlingen die nu buiten de EMB-A regeling vallen.