

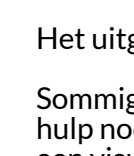
Collectieve doorbraak Indicatie vrije basisschool

Minder kinderen de Brug over

Een actieonderzoek van onderwijs en jeugdhulp over het sturen op inclusief en collectief onderwijs.

Anna
Anna is blind. Ze wil graag gewoon naar school gaan. En daar zet iedereen zich hard voor in. Enige wat onhandig is, is dat er 7 professionals mee gemoeid zijn om haar in de klas te ondersteunen, betaald vanuit 4 verschillende financieringsstromen. Een bureaucratisch en praktisch gedoe. Bovendien kan het goedkoper.

Ella en haar klasgenoten
Ella samen met haar twee klasgenoten hebben extra ondersteuning nodig in de klas. Hun SBO school wil hun graag hier houden, en niet naar een SO school sturen. Dit willen hun ouders graag ook. Maar daarvoor is meer hulp nodig. Zowel financieel als qua inzet. Hiervoor moeten de gemeente en samenwerkingsverband geld in leggen. Maar voor elke indicatie van Ella en haar klasgenoten moet de school aparte indicaties aanvragen bij de gemeente en SWV om de zoveel maanden.



AANLEIDING

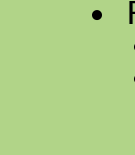
In het kader van de landelijke opdracht Toekomstscenario's Jeugd heeft het Instituut voor Publieke Waarden in 2024 een actieonderzoek gedaan naar jongeren en de hulpverlening in vijf steden. Zo ook in Nijmegen met betrekking tot de opgave rondom het bieden van inclusief en collectief onderwijs. Dit in samenwerking met de gemeente Nijmegen, de buurtteams Jeugd en gezin van Nijmegen, het Samenwerkingsverband van het Primair (PO) onderwijs en de scholen.

Het uitgangspunt van de betrokken partijen was om kinderen niet meer de "de brug over te sturen".

Sommige kinderen redden zich in het reguliere of speciale basisonderwijs (SBO) maar hebben extra hulp nodig. Zonder aanpassingen zouden zij naar speciaal onderwijs (SO) moeten, bijvoorbeeld bij een visuele beperking. Alle SO-scholen liggen over de Waal. Hierdoor moeten kinderen uit Nijmegen-Noord langer reizen, wat onwenselijk is voor hen en hun ouders. Ook krijgen ze les in een onbekende omgeving met nieuwe klasgenoten. Dit terwijl ze, met de juiste aanpassingen, op hun eigen school kunnen blijven. De overstap naar het SO vergroot bovendien de onderwijs- en vervoerskosten.

Om inclusief en collectief onderwijs te bieden voor deze kinderen veronderstellen wij dat het sturingsinstrumentarium dit belemmert. Dit sturingsinstrumentarium bestaat uit wet en regelgeving, financiering, accountability en governance. Het oppakken van casuïstiek door de betrokken partijen helpt om de belemmeringen binnen dit instrumentarium inzichtelijk te maken. Dit is essentieel om doorbraken te realiseren op het snijvlak van zorg en onderwijs. Door met het instrumentarium anders te sturen, kan een duurzame verbetering van de situatie van deze kinderen worden bewerkstelligd.

Binnen het actieonderzoek zijn casussen uit het primair onderwijs (PO) opgepakt. Daarnaast is een leergroep ingericht met professionals uit jeugdhulpverlening, het samenwerkingsverband PO, de gemeente en scholen. Deze groep is viermaal bijeengekomen om vanuit casuïstiek te leren. De casussen werden aangedragen door de betrokken partijen zelf. Ook zijn interviews gehouden met onderwijs- en zorgprofessionals om duurzame oplossingen te verkennen.



HET PROBLEEM

LANDELIJK

Nederland heeft een passend systeem voor jeugdzorg en onderwijs. Een deel van de kinderen heeft aanpassingen nodig om goed te functioneren op school. Ondanks de inspanningen van samenwerkingsverbanden, jeugdzorg en onderwijs lukt dit niet voor iedereen. Sommige kinderen komen hierdoor op scholen waar ze minder worden uitgedaagd. Anderen belanden thuis op de bank, krijgen een onderwijsvrijstelling of het uitstroomprofiel "dagbesteding".

NIJMEGEN-NOORD

Nijmegen-Noord wil zoveel mogelijk kinderen binnen de eigen schoolmuren houden. Scholen, het Samenwerkingsverband en het buurtteam zetten zich hiervoor in. Toch stromen jaarlijks kinderen door naar het speciaal onderwijs. Volgens de betrokken professionals uit zorg en onderwijs is dit voor zeker 20 kinderen onnodig, mits extra ondersteuning beschikbaar is.

Welke middelen vraagt de school aan? En wat is de personele inzet?

- Financiële middelen:
 - Zorg binnen onderwijs (ZBO's) beschikkingen, bekostigd vanuit de Jeugdwet.
 - Het samenwerkingsverband bekostigt:
 - zorg- onderwijsarrangementen op alle scholen.
 - 'basis ondersteuning' en 'extra basisondersteuning' op het reguliere onderwijs.
- Personele inzet:
 - Vanuit de ZBO beschikkingen komt er personeel beschikbaar per afgegeven beschikking.
 - Vanuit de arrangementen afgegeven door het samenwerkingsverband organiseren de scholen zelf inzet. Dit kan gaan om extra middelen zoals lesmaterialen, ambulante begeleiding en externe specialisten. Maar ook omtrent verlening van hulp die korter duurt dan 24 uur. Dit zijn: 'advies & kortdurende ondersteuning (A&K)' arrangementen. Het doel hiervan is dat kennis overgedragen kan worden tussen betrokken professionals.

Door de verscheidenheid aan beschikkingen, arrangementen en ondersteuning aanvragen werken soms 7 professionals om één kind. Denk hierbij aan een onderwijsassistent, een buurtteammedewerker, een zorgbegeleider en een specialist die assistentie biedt in de klas bij een visuele beperking. Daarnaast moeten scholen zelf aangepaste materialen aanvragen en bekostigen, zoals schrijfmateriaal, spelletjes en schoolboeken.



DOELGROEP

De opgepakte casuïstiek bevatten vooral financiële knelpunten. Hierin onderscheiden we twee verschillende doelgroepen vanuit het basis en speciaal basis onderwijs.



Kinderen op een SBO school met een ZBO en arrangement(en) vanuit het samenwerkingsverband



Kinderen op een basisschool school met een ZBO en zorg arrangementen vanuit het samenwerkingsverband

PARTNERS



Buurtteam

Geeft ZBO- beschikking af en verleent hulp voor kinderen op scholen.



Ambulant begeleider op school

Wordt ingezet bij een beschikking of indicatie. Betrokken voor een specifiek type beschikking en uitsluitend gedurende de looptijd daarvan.



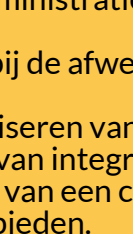
Samenwerkingsverband PO

Ziet toe op dekkingsgraad van (V)S(B)O plekken en zorgaanbod. Geven TLV indicaties af en zorg arrangementen af.



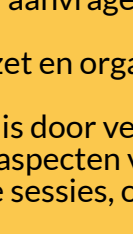
School

"Bevoegd gezag" en hebben een zorgplicht na aanmelding van kinderen. Verplicht om andere vorm van onderwijs en eventuele toelating aan te bieden indien niet passend is bevonden.



Ouders

Zijn verantwoordelijk om kinderen aan te melden bij scholen en hebben een plicht om kinderen te laten voorzien in onderwijs.



Onderwijs assistent

Ondersteunt de docent en de klas.



LESSEN

Observatie: inhoudelijke inzichten vanuit de casuïstiek

Tijdens de sessies, die onderdeel waren van het actieonderzoek, bespraken we vaak drie thema's die vanuit de casuïstiek naar voren kwamen:

- Het verminderen van het aantal professionals rondom het kind.
- Het verminderen van de administratieve lasten voor scholen bij aanvragen voor aanpassingen.
- Het betrekken van ouders bij de afweging van noodzakelijke inzet en organisatie.

Daarnaast bleek dat het organiseren van inclusief onderwijs lastig is door versnipperde financiering en het ontbreken van integraal personeel. Deze twee aspecten vormden het vertrekpunt voor de inrichting van een collectieve aanpak in latere sessies, om zo meer kinderen inclusief onderwijs te kunnen bieden.

Observaties op 1) professioneel, 2) beleid, 3) systeem-niveau

1. Relatie tussen professionals

- Onderwijs-, zorgprofessionals en ouders weten elkaar goed te vinden.
- Hulpverlening in school is prettig; door korte lijnen sluit de zorg en onderwijs behoefte aan.

2. Inzet van aanpassingen rondom kinderen

- Scholen hebben te maken met een grote administratieve last bij het aanvragen van aanpassingen voor kinderen, zeker als het niet enkel een onderwijsvraag betreft (zoals bij vragen aan een zorgverzekeraar of zorgkantoor).
- Het helpt niet dat aanvragen lang duren, terwijl op korte termijn inzet nodig is.
- De begeleiding wisselt vaak, wat de kwaliteit vermindert.
- Soms is er onvoldoende personele capaciteit om de juiste inzet te leveren.
- De toekomst van aanvragen voor ZBO-beschikkingen hangt af van de wijk en de buurtteamleden die de vraag beantwoorden.
- Ouders vragen soms extra ondersteuning aan, terwijl professionals dit niet noodzakelijk vinden.
- Ouders verwachten een bepaalde zorgaanpak en zoeken, indien nodig, zelf naar passend aanbod.

3. Versplintering financiering & incidentele samenwerking

- Financiering van inzet is:
 - incidenteel; afgegeven voor een bepaalde periode.
 - individueel; afgegeven per kind, waardoor kinderen met meervoudige problematiek vastlopen. Terwijl er voor deze kinderen een collectieve en structurele oplossing nodig is.
- Door de versplinterde financiële inzet loopt de samenwerking tussen partijen vast, met als gevolg dat:
 - Regievoering ontbreekt.
 - Er een personeelstekort is, bijvoorbeeld door het wegbezuinigen van onderwijsassistenten in het reguliere basisonderwijs.
 - Inzet vaak wordt uitgevoerd door incidentele krachten op ZZP-basis.
 - Er geen integraal plan is tussen zorg en onderwijs, waardoor ondersteuningsvragen oplossen.
 - Waarvoor er een terugkerende discussie ontstaat of het zorg of een onderwijs vraag betreft.

OMVANG & KOSTEN



Uit een data-analyse van de gemeente Gouda, de scholen in Nijmegen-Noord en het Samenwerkingsverband zijn de omvang van het aantal kinderen en de kosten onderzocht en in kaart gebracht. De resultaten hiervan worden hieronder weergegeven.



We constateren dat het percentage van kinderen dat naar speciaal onderwijs gaat landelijk gemiddeld hoger ligt (2,4% SBO, 2,4% SO) dan in Nijmegen Noord (1,6% SBO 2% SO).

Daarnaast zien we een toename van leerlingen die doorstromen naar SBO- en SO-scholen in Nijmegen. Ook is er een absolute toename van kinderen op SO-scholen in cluster 3/4. Een klein gedeelte van deze toename en doorstroom wordt verklaard door kinderen die vanuit gebieden buiten Nijmegen-Noord doorstromen naar de scholen. Volgens betrokken professionals woont de grote meerderheid echter in Nijmegen-Noord zelf.

Aantal kinderen dat vanuit BO-scholen in Noord naar SBO/SO-scholen buiten Noord stroomt:

- In 21/22: 16 leerlingen (maar er stromen ook 2 kinderen terug)
- In 22/23: 11 leerlingen (maar er stromen ook 4 kinderen terug)
- In 23/24: 13 leerlingen (er stromen geen kinderen terug)

Aantal kinderen die wonen in Nijmegen Noord en naar een:

- SBO-school gaan: neemt af met 9 tussen 2022-2023
- SO-school cluster 1/2 gaan: neemt af met 2 tussen 2022-2023
- SO-school cluster 3/4 gaan: neemt toe met 9 tussen 2022-2023

*Het gebied Nijmegen-Noord is hier geformuleerd als een samenvoeging van de wijken Nijmegen-Noord en Lent.

Kosten samenwerkingsverband & gemeente

De kosten van het SWV voor kinderen die wonen in Nijmegen-Noord en daar ook naar school gaan (2709 kinderen) in het schooljaar 2023-2024 bestaan uit:

- 53 zorg/onderwijsarrangementen (A&K: advies en kortdurende ondersteuning), afgegeven met totale kosten van €47.398. Per arrangement zijn de gemiddelde kosten €849.
- Er is gemiddeld voor €148.679 aan beschikkingen afgegeven voor het versterken van basisondersteuning en deskundigheid op scholen.

Gemeentelijke jeugdhulp kosten voor 9 kinderen afgelopen schooljaar (23-24) afgegeven via ZBO beschikkingen bedragen €283.725 per jaar. De gemiddeld kosten zijn €32k per kind per jaar.

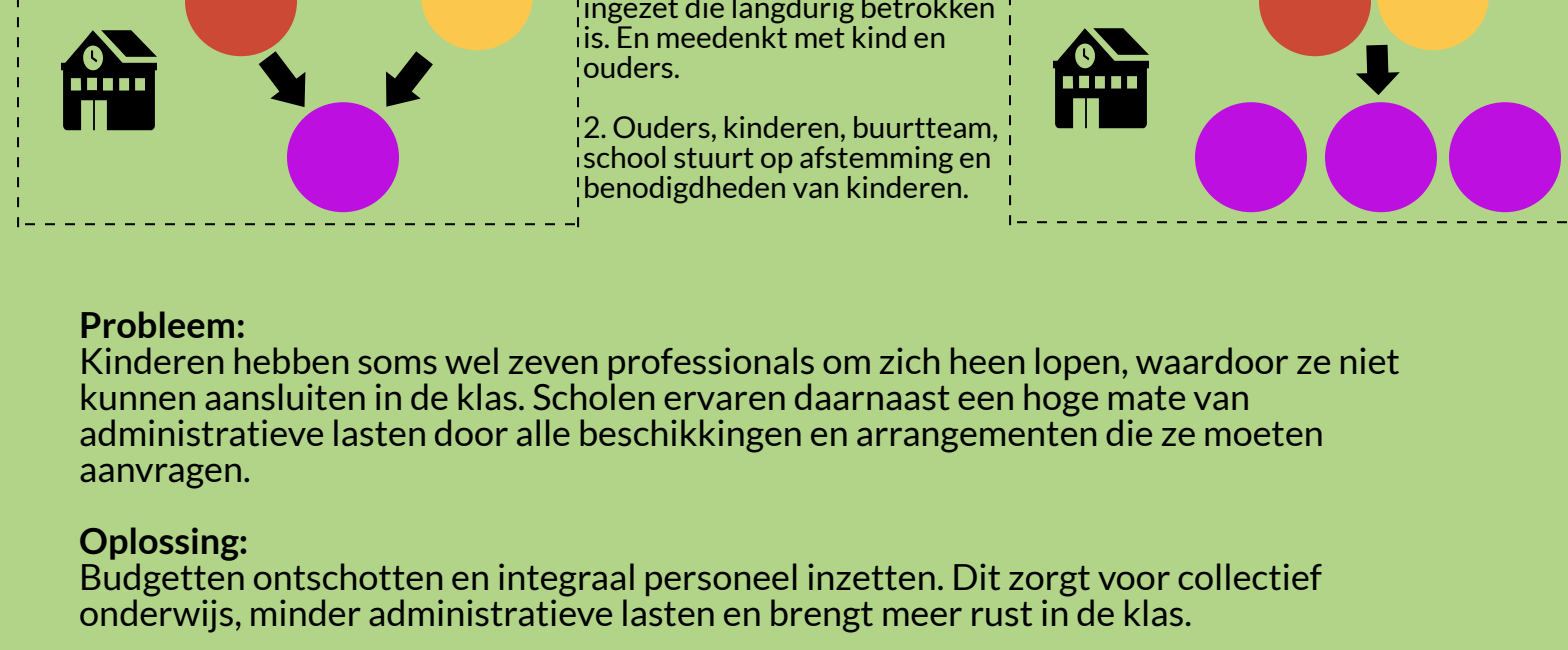


DE OPLOSSINGSRICHTING

Uit de leersessies en interviews bleek dat alle betrokken partijen de wens hebben voor een duurzame oplossing. We constateerden dat er op de volgende aspecten anders gestuurd moet worden om dit te realiseren:

- Er zijn veel verschillende incidentele financieringsstromen.
- Onderwijs, zorg en extra inzet moeten beter afgestemd worden.
- Ouders en kinderen zitten vaak wel aan tafel, maar worden meedeloos van de vele betrokken professionals.

Het anders sturen door middel van financiering en het herinrichten van governance staan daarom centraal in de onderstaande oplossingsrichting.



Probleem:

Kinderen hebben soms wel zeven professionals om zich heen lopen, waardoor ze niet kunnen aansluiten in de klas. Scholen ervaren daarnaast een hoge mate van administratieve lasten door alle beschikkingen en arrangementen die ze moeten aanvragen.

Oplossing:

Budgetten ontschotten en integraal personeel inzetten. Dit zorgt voor collectief onderwijs, minder administratieve lasten en brengt meer rust in de klas.

Ontschot budget:

Gelden worden nu door het samenwerkingsverband per arrangement en per kind aan scholen verstrekt. Daarnaast geeft jeugdzorg ze af op basis van ZBO-beschikkingen per kind. Een voorstel zou zijn om een gezamenlijk budget samen te stellen vanuit bijvoorbeeld:

- ZBO-gelden;
- SBO-gelden, zoals A&K arrangementen (advies en kortdurende ondersteuning);
- Besparing op stijging onderwijs middelen (door afname van doorstroom van regulier naar SBO of SO onderwijs);
- SWV-subsidie vanuit OCW voor 'ondersteuning en preventie thuiszittende jongeren' (breed inzetbaar tot drie jaar).

Vanuit de casuïstiek, leersessies en interviews kwam ook een ander probleem naar voren. Deze stond niet centraal in dit onderzoek, maar is relevant om verder op door te ontwikkelen. Het probleem en de oplossing worden hieronder gepresenteerd.

Probleem:

Ouders komen met meer zorgvragen voor hun kinderen binnen het onderwijs. Hierdoor ontstaat er een verschil tussen de vraag van ouders en het aanbod vanuit het onderwijs. Daarnaast constateren we dat op het reguliere onderwijs in Nijmegen-Noord:

- ZBO uitgaven vanuit gemeente oplopen;
- Uitgaven vanuit 'extra-en basisondersteuning' voor scholen vanuit het SWV oplopen;
- Uitgaven van A&K-arrangementen door het SWV oplopen.

Oplossing:

Het faciliteren van hulp van buurtteammedewerkers op scholen. Zo kan de gemeente integrale hulp bieden op scholen om de samenwerking tussen zorg en onderwijs vanuit een breed perspectief integraal te organiseren. Dit vergt een gezamenlijke visie waarin het normaliseren van zorgvragen centraal staat. Hierdoor kan er gestuurd worden op een breed gedragen gemeentelijke aanpak waar alle scholen vanuit handelen. Ook vergt deze aanpak ontschotten van zorg- en onderwijsbudgetten.

MAATSCHAPPELIJKE WAARDE



Het veranderen van school is vaak een moeilijke situatie voor kinderen en ouders. Hoewel er vanuit onderwijs en zorg hard wordt gewerkt om dit te voorkomen, gaan er nog steeds kinderen de brug over en is er tevens een toename in de vraag naar zorg vanuit ouders en kinderen in het onderwijs. Daarnaast constateren we dat scholen en zorgprofessionals minder goed in staat zijn om een collectieve, inclusieve oplossing te bieden. Dit doorbreken we met deze aanpak, waardoor:

- Ouders en kinderen binding houden met de maatschappij en de wijk.
- Meer kinderen geholpen worden op het reguliere onderwijs in hun eigen buurt.
- Wijken en scholen divers blijven.
- Terugstromen naar regulier onderwijs voor kinderen in zicht blijft.
- Vermindering van de inzet van begeleiding ten goede komt aan de sfeer in de klas.
- Kinderen in de klas met extra ondersteuning 'zo normaal mogelijk' kunnen meedoen en hun zelfstandigheid bevorderen door niet een 'aparte plek' in de groep te hebben met vijf professionals om zich heen.
- Vermindering van kosten voor onderwijs en jeugdzorg door collectieve aanvraag, beschikking en indicatie.



STURINGSINSTRUMENTEN

Binnen het onderzoek zien we een vraag omtrent het anders financieren en organiseren van partijen, om de huidige vraag naar vermindering van personele inzet voor kinderen en de toenemende zorgvragen in het onderwijs te kunnen bedienen. Dit om een inclusieve zorg-onderwijsaanpak te kunnen organiseren. Dit doen we op basis van verschillende sturingsinstrumenten. De volgende onderzoeksvragen zullen hierbij centraal staan.



Wet- en regelgeving:

- Hoe kunnen we onderwijs breder trekken dan tussen vier muren en onderwijs en zorg harmoniseren?
- Welke grenzen gaan we tegenkomen? Hoe kunnen deze worden opgelost?
- Hoe kan in de toekomst gegevensdeling makkelijker worden ingericht en onderwijsplannen en zorgplannen beter op elkaar worden afgestemd?



Financiering:

- Hoe kunnen we budgetten ontschotten zo dat jeugdzorg en onderwijs integraal gaan samenwerken?
- Hoe kan gebied of populatie financiering bijdragen aan de zowel de kwaliteit van onderwijs als ontwikkelingsperspectief van jongeren?



Accountability:

- Hoe kunnen kinderen het recht op onderwijs meer verwezenlijken?
- Hoe kunnen scholen meer en inclusief onderwijs geven?
- Hoe kunnen onderwijspartijen zich verantwoorden op ontwikkelingsperspectief?

Governance:

- Hoe kunnen meer integraal personeel betrokken worden bij casussen waar er verschillende inzet nodig is binnen onderwijs?
- Welke samenwerkingsvorm past het beste bij een inclusieve aanpak?
- Hoe moet jeugdzorg worden ingezet binnen de schoolmuren?

VERVOLGINNOVATIE



We zien veel potentie in de uitwerking van deze oplossingsrichting, voor zowel de kinderen als betrokken zorg/onderwijs professionals. De volgende stap is om deze inclusieve zorg/onderwijs aanpak verder uit te werken. Hierin hebben de gemeente Nijmegen, scholen en het Samenwerkingsverband een rol.