

Algemeen	
Onderwerp	Memo Onderwijs-zorgarrangementen in Gooi- en Vechtstreek
Verspreiden	Nee
Contactpersoon	Florentine Loeb
Eenheid	Sturing
E-mail	f.loeb@regiogv.nl
Kenmerk	
Datum	8 februari 2021

Voorstel

Nummer	Omschrijving
Voorstel 1.	Het memo Onderwijs-zorgarrangementen in Gooi en vechtstreek te bespreken
Voorstel 2.	Uitgangspunten mee te geven voor doorontwikkeling van het kader
Voorstel 3.	Akkoord te gaan met de genoemde vervolgstappen

Behandeling

Datum	Overleg	Doel	Conclusie
16-02-21	Klankbordgroep	Adviseren	Positief advies
23-02-21	Uitvoeringsoverleg	Adviseren	Positief advies
04-03-21	Directie-overleg	Adviseren	Positief advies. Het DO vraagt om een onderzoeksopzet waarin staat welke vragen beantwoord moeten worden en hoe we dit gaan doen.
18-03-21	Portefeuillehoudersoverleg	Vaststellen	

Toelichting

Beknopte toelichting

Binnen de regio Gooi en Vechtstreek zijn er verschillende pilots geweest met Onderwijs-zorgarrangementen. De ervaringen met deze pilots zijn positief. De vraag is nu of de voordelen van OZA's voor meer leerlingen in de regio gerealiseerd kunnen worden en wat daar voor nodig is. In dit memo wordt op deze vragen ingegaan en worden vervolgstappen geadviseerd. Het verzoek is om het memo te bespreken, uitgangspunten mee te geven voor doorontwikkeling en akkoord te gaan met de vervolgstappen.

Bijlage(n)

Nummer	Omschrijving
Bijlage 1.	Onderwijs-zorgarrangementen in Gooi en Vechtstreek

Onderwijs-zorgarrangementen in Gooi en Vechtstreek



Door: Florentine Loeb
Datum: 8 februari 2021

INHOUD

1. Wat zijn Onderwijs-zorgarrangementen?	4
2. Welke OZA's zijn er in onze regio?	4
3. Is het een goed idee om OZA's breed uit te rollen in de regio?	5
4. Wat is er voor nodig om OZA's breed uit te rollen?	7
5. Vervolgstappen	8

1. Wat zijn Onderwijs-zorgarrangementen?

Een onderwijs-zorgarrangement (OZA) is een samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en/of zorg en leerlingen en hun ouders. Een OZA is er voor leerlingen met een onderwijs- en ondersteuningsbehoefte waarin regulier of speciaal onderwijs niet alleen kan voorzien. Het doel is om op school, thuis én in de vrije tijd de schoolloopbaan en de brede ontwikkeling te bevorderen op basis van één en hetzelfde plan. OZA's bestaan zowel in het regulier als het speciaal onderwijs en kunnen voor een individueel kind of voor groepen kinderen worden georganiseerd.

OZA's zijn er in allerlei vormen. Hieronder worden twee voorbeelden uit Amsterdam en Almere gegeven:

Gemeente Almere: OJA

In Almere zijn nu vijf scholen met een onderwijsjeugdhulparrangement (OJA). Alle vormen van preventie en hulp komen samen, zowel organisatorisch als financieel. Als er een vorm van hulp nodig is die buiten het arrangement valt, dan kan de hoofdaanbieder die inzetten in samenwerking met andere aanbieders. Op deze manier is lichte jeugdhulp zonder verwijzing mogelijk op school en thuis. Het lijkt erop dat minder leerlingen thuis zitten en dat minder leerlingen een verwijzing naar een (zwaardere) individuele vorm van hulp nodig hebben.

Gemeente Amsterdam: SJSO

Vanaf het schooljaar 2018/2019 kent de gemeente Amsterdam de nieuwe werkwijze 'Specialistische jeugdhulp in speciaal onderwijs' (SJSO). Hiermee is jeugdhulp voor leerlingen in het speciaal onderwijs en hun ouders direct toegankelijk op school. Op de scholen voor speciaal onderwijs zijn gespecialiseerde hulpverleners beschikbaar, zonder dat een aparte verwijzing of besluit van de gemeente nodig is. Op alle scholen is onverdeeld positief gereageerd op het snellere schakelen dat nu mogelijk is, zonder indicatie- en verwijs procedures. Leerlingen worden veel sneller geholpen en de systeemkosten rondom indicatie- en verwijsprocedures zijn enorm afgenomen. SJSO was een algemene voorziening, maar zal vanaf augustus 2021 worden omgezet naar een individuele voorziening. In de periode tot augustus worden afspraken gemaakt met zorgaanbieders die ervoor moeten zorgen dat leerlingen naast zorg van het OZA niet of zo min mogelijk andere zorg krijgen.

Naast OZA's zijn er ook andere manieren om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te verbeteren, zoals wordt gedaan in Hengelo en Amstelveen:

Gemeente Hengelo: schoolzorgondersteuner in de basisschool

Een dagdeel in de week zijn op een aantal Hengelose basisscholen 'schoolzorgondersteuners' aanwezig. Zij ondersteunen kinderen, ouders en leerkrachten direct als er vragen zijn. Als het mogelijk is wordt men direct verder geholpen; als dit niet lukt, wordt de lijn naar lichte of zware hulp snel gelegd. Dit wordt gefaseerd ingevoerd op alle Hengelose basisscholen.

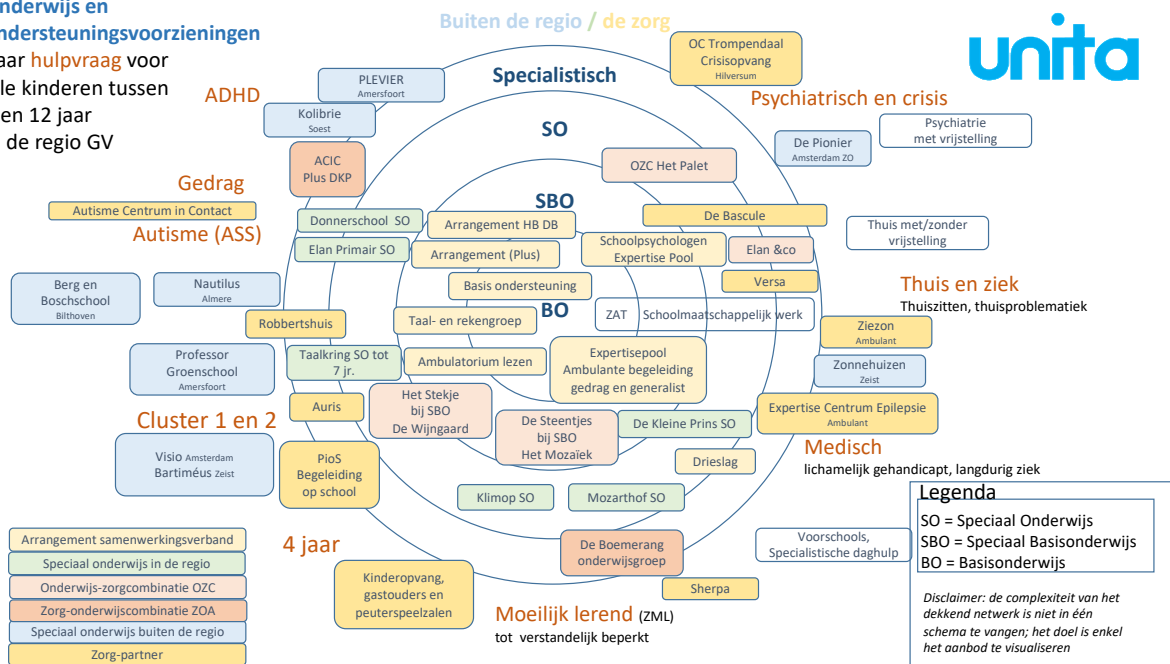
Gemeente Amstelveen: schoolmaatschappelijk werkers vervangen door jeugdhulpverleners

Sinds 1 januari 2018 zijn op alle 25 basisscholen in Amstelveen de schoolmaatschappelijk werkers vervangen door jeugdhulpverleners, die wekelijks een dagdeel op de school aanwezig zijn. Uniek in Amstelveen is dat deze hulpverleners in dienst zijn van gemeente. Op die manier is het loket van het gemeentehuis verplaatst naar de scholen. De hulpverleners zijn er niet alleen om te verwijzen; ze ondersteunen ouders en kinderen en zijn sparringpartner van de intern begeleiders en leerkrachten.

2. Welke OZA's zijn er in onze regio?

Binnen onze regio zijn er veel verschillende voorzieningen die erop gericht zijn om elke leerling een passende plek en de juiste begeleiding te geven. Veel van die initiatieven zijn opgezet in samenwerking tussen Unita en het primair onderwijs. Deze zijn bedoeld voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften, die extra ondersteuning nodig hebben. Onderstaande figuur geeft hiervan een beeld. OZA's hebben niet specifiek betrekking op de onderwijsbehoefte, maar worden ingezet voor leerlingen die (gedrags)problemen hebben die zich ook in de thuissituatie voordoen. De OZA's in onze regio zijn in onderstaande figuur in zalmroze weergegeven.

Onderwijs en ondersteuningsvoorzieningen naar hulpvraag voor alle kinderen tussen 4 en 12 jaar in de regio GV



3. Is het een goed idee om OZA's breed uit te rollen in de regio?

De afgelopen jaren zijn er in onze regio verschillende pilots geweest met OZA's. Deze waren onderdeel van het transformatieplan Jeugd en gebaseerd op de gedachte: door snel laagdrempelige hulp te bieden, kan zwaardere problematiek en duurdere hulp voorkomen worden. Daarnaast was minder bureaucratie een belangrijk doel. De ervaringen met OZA's in onze regio zijn positief en daarom ligt nu de vraag voor of en hoe we de voordelen van deze OZA's in onze regio breder kunnen trekken en bestendigen. Bij de beantwoording van deze vraag speelt de betaalbaarheid een belangrijke rol. Hieronder wordt ingegaan op de voordelen en de risico's van OZA's.

Voordelen

De pilots in onze regio alsook de OZA's in andere gemeenten laten zien dat OZA's veel voordelen hebben en er goede resultaten mee worden behaald. Belangrijke voordelen zijn:

- De hulp kan snel worden opgestart. Er is geen beschikking nodig en de wachttijd is kort.
- De interventie vindt plaats op de plek waar de hulpvraag is, namelijk op school, waar het kind al is en het gedrag vertoont. Dit is ook de plek waar het meest effectief aan het verbeteren van het gedrag gewerkt kan worden.
- Het kind hoeft niet uit de klas te worden gehaald en hoeft geen onderwijs te missen.
- De interventie beïnvloedt niet alleen het kind, maar ook de omgeving van het kind. Er vindt kennisoverdracht plaats naar de leerkracht. Dit is ook in het belang van andere leerlingen.
- Ouders die terughoudend zijn om hulp voor hun kind te accepteren, zijn bij een OZA eerder geneigd om dit te doen omdat zij de hulp ervaren als onderdeel van de school.
- De samenwerking tussen school, hulpverlener en gemeente verbetert. Er zijn vaste gezichten, men kent elkaar en zit minder op elkaars stoel.
- Er wordt op alle plekken (school, thuis en soms ook sport) gewerkt met de zelfde mensen en op basis van hetzelfde plan.
- Als opschaling nodig is, kan dit snel omdat de gemeente al betrokken is in de samenwerking.

Risico van oplopende kosten

Naast bovengenoemde voordelen kent het werken met OZA's ook een belangrijk risico, namelijk oplopende kosten. De gedachte is dat een OZA zichzelf terugverdient doordat duurdere hulp voorkomen wordt. Dit is echter niet in elke situatie het geval. Het OZA op SBO De Wijngaard in Huizen laat zien dat het OZA-traject in sommige gevallen voldoende is om een kind te helpen, terwijl er anders waarschijnlijk duurdere hulp op basis van een beschikking zou zijn ingezet. Er zijn echter ook gevallen waar de hulp van het OZA onvoldoende is en alsnog een beschikking voor zwaardere hulp afgegeven wordt. En bovendien draagt het OZA ertoe bij dat meer ouders hulp voor hun kind accepteren. Dit is positief, maar in financiële zin betekent het dat er hulp wordt geboden aan kinderen bij wie dit anders niet was gebeurd en dat er dus kosten worden gemaakt die anders niet waren gemaakt.

In december 2020 heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) een rapport uitgebracht met daarin de resultaten van onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg. Hierin bevestigen zij dat preventieve interventies niet altijd tot een kostenbesparing leiden. Een aantal passages uit dit rapport geven dit duidelijk weer:

'De kosten van veel interventies zijn hoog in verhouding tot de voorkomen jeugdhulptrajecten. Interventies zijn vaak gericht op het voorkomen of oplossen van problematiek, maar niet direct op het voorkomen van jeugdhulp op een later moment. Dat kan uiteraard wel een gevolg zijn, maar is zeker geen vanzelfsprekendheid. Naast de groep waarvan de problematiek vanzelf weer overgaat, is er immers ook een groep waarvoor dat niet geldt, maar die desondanks nooit in jeugdhulp terecht zou zijn gekomen. Dat (...) betekent niet dat interventies gericht op preventie en vroegsignalering niet zinvol zijn. Het verloop van jeugdhulp-problematiek is nu eenmaal onvoorspelbaarder dan (om even een erg simpel voorbeeld te nemen) het verloop van herstel na een gebroken been. Het is niet op voorhand bekend bij welke kinderen de problematiek vanzelf overgaat, en bij welke het juist erger wordt.'

In het rapport wordt ook benadrukt dat het feit dat preventieve activiteiten niet tot een kostenbesparing leiden, dit zeker niet betekent dat ze niet moeten worden uitgevoerd:

'Er eerder bij zijn heeft nut – maar leidt niet tot een besparing binnen de Jeugdwet. Op basis van deze analyse is de conclusie van dit onderzoek dat de inzet van preventie en vroegsignalering niet kan leiden tot een structurele besparing binnen de Jeugdwet. Daarmee is niet gezegd dat preventie en vroegsignalering niet waardevol zijn (...). Ook is het goed mogelijk dat preventie en vroegsignalering leiden tot vermindering van kosten in andere wettelijke kaders. Voor kinderen speelt de factor tijd een belangrijke rol. Voor een probleem dat na twee jaar vanzelf weer overgaat, speelt niet alleen de ziekte last mee, maar in sommige gevallen ook een leerachterstand die niet meer in te halen is. Preventie en vroegsignalering bij kinderen kan dus lonen, ook bij problemen die na verloop van tijd vanzelf weer overgaan.' (Bron: Stelsel in groei. Onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg. AEF)

OZA als vervanging van, niet in aanvulling op

De voordelen van OZA's zijn evident, maar het risico van het opzetten van OZA's op veel scholen in de regio is dat er steeds meer van jeugdhulp gebruik wordt gemaakt en de kosten verder oplopen. Om OZA's betaalbaar te houden is het daarom zaak om deze heel gericht in te zetten, op die plekken en voor die leerlingen waar de hulp binnen het OZA komt in plaats van andere hulp, en niet daar bovenop. Dit is ook beschreven in de verkenning 'Naar een financieel gezond sociaal domein': *'Het gaat hier om een andere inzet van (preventieve) jeugdhulp in plaats van een nieuw aanbod. De (preventieve) jeugdhulp op de kinderopvang, school of in de praktijk vervangt het huidige aanbod van jeugdhulp (veelal thuis of bij de zorgorganisatie op locatie). Om dit mogelijk te maken moet de levering van het huidige gecontracteerde aanbod (huishouden gebonden) omgezet worden naar een levering van het aanbod op locatie (kinderopvang, school of praktijk gebonden).'*

Het omvormen van een kinderopvang, school of huisartsenpraktijk naar werkplaats van jeugdhulp is niet voor elke locatie financieel rendabel. Dit is afhankelijk van het aantal kinderen met individueel toegewezen jeugdhulp dat op zo'n locatie aanwezig is. Daarbij geldt hoe meer individueel toegewezen jeugdhulp, hoe groter de kans dat de business case sluitend is. De inzet van gemeenten moet daarom gericht en gezamenlijk zijn.'

Amsterdam en Almere hebben stappen gezet om het OZA in te zetten als 'vervanging van' en niet als 'aanvulling op'. In Amsterdam worden alsnog beschikkingen aangemaakt voor leerlingen die gebruik maken van het OZA; zo is bekend welke leerlingen dit zijn en de afspraak is dat een verwijzing naar alternatieve hulp alleen in het uiterste geval mag plaatsvinden. In Almere zijn de OZA's ingezet voor die leerlingen die al een beschikking hadden lopen: deze leerlingen mochten deelnemen aan het OZA en als de beschikking afliep, werd deze niet verlengd.

Alternatieven voor OZA's

Enkele voordelen van OZA's zijn de verbeterde samenwerking tussen onderwijs, gemeente en zorg en het snel kunnen schakelen als hulp nodig is. Om deze voordelen te bereiken kunnen ook andere oplossingen dan OZA's worden ingezet, op die plekken waar een OZA financieel onaantrekkelijk lijkt. Zo zijn er de afgelopen jaren al stappen gezet in onze regio door een vaste jeugdconsulent aan alle scholen te koppelen. Zo leren school en consulent elkaar kennen, wordt de consulent eerder betrokken en kan deze sneller meedenken. In het laatste bestuurlijk overleg hebben schoolbesturen aangegeven dat dit heel helpend is en dus is het zaak om dit door te zetten en te verstevigen.

Omdat veel middelbare scholen een regionale functie hebben, zijn zij minder geholpen met een vaste consulent. Voor leerlingen die niet in de eigen gemeente wonen, hebben de scholen namelijk toch te maken met consultants uit andere gemeente. Om de voordelen van snelheid en samenwerking op deze scholen te bereiken, is een zogenaamde 'regionale consulent' een denkrichting. Deze vaste jeugdconsulent is afkomstig van de gemeentelijke organisatie waar de school staat, maar mag ook beschikkingen afgeven voor leerlingen uit andere gemeenten. Deze oplossing vraagt een hoge mate van regionale solidariteit. Een eerste stap in deze richting zou een vaste jeugdconsulent voor de VO-scholen kunnen zijn, die de samenwerking zoekt met de plaatselijke jeugdconsulent.

Een alternatief voor een OZA zoals wij dat tot nu toe kennen, is werken met een zorgverlener in dienst van de gemeente, die ook actief is op scholen. Dit gebeurt in de gemeente Amstelveen en is mogelijk een goedkopere oplossing. AEF heeft de financiële consequenties van zorgverleners in dienst van de gemeente onderzocht: *'Als lokale teams direct hulp verlenen, worden trajecten goedkoper omdat de tarieven van medewerkers van een lokaal team gemiddeld genomen lager liggen en het lokaal team eerder afschaalt. Wel worden extra kosten gemaakt voor kinderen en jongeren die anders niet in jeugdhulp gekomen waren. Daarmee wordt ingeschat dat deze maatregel een effect kan hebben van tussen 1 miljoen extra kosten tot 10 miljoen euro aan besparingen. Deze maatregel leidt daarnaast tot diverse positieve kwalitatieve effecten, zoals een betere ervaring van de jeugdigen en meer werkplezier bij de professionals. Een randvoorwaarde voor deze maatregel is dat het lokaal team over de juiste professionals beschikt'*.

Bovenstaande alternatieven hebben allemaal de overeenkomstig dat ze gericht zijn op het verlenen van zorg. Een andere denkrichting is om juist in te zetten op het normaliseren van problematiek die zich voordoet binnen het onderwijs. In onze regio is Jeugd en Gezin voornemens om, in samenwerking met samenwerkingsverband Qinas, hiermee te gaan experimenteren op een aantal VO-scholen. Hoe kan het vraagstuk anders worden aangepakt dan met het verlenen van zorg? Is er veel dezelfde problematiek op een school? Mogelijk kan er dan iets anders worden gedaan, zoals inzet van mentoren of aanpassing van het curriculum.

4. Wat is er voor nodig om OZA's breed uit te rollen?

Leren van Amsterdam en Almere

In de eerste plaats is het van belang om in meer detail te leren van andere gemeenten hoe zij ervoor zorgen dat een OZA andere zorg vervangt en niet er bovenop komt. Zoals aangegeven hebben Gemeente Almere en Amsterdam hier stappen in gezet: bij hen dient meer informatie ingewonnen te worden.

Gezamenlijk optrekken

Goed functionerende OZA's zijn in het belang van alle betrokken partijen: de school, het samenwerkingsverband, de jeugdhulporganisatie, en de regiogemeenten. Als er meer OZA's binnen de regio opgezet gaan worden, is het van belang dat alle partijen daaraan een bijdrage leveren. Dit leidt

tot een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid en een oplossing waarin alle partijen zich kunnen vinden.

Data verzamelen en business cases maken

Om te bepalen op welke scholen de inzet van een OZA een goed idee is, moet eerst inzichtelijk worden gemaakt welke type zorg de leerlingen van een school al ontvangen. Omdat lang niet alle verwijzingen via de gemeente lopen, is dit niet eenvoudig. Daarbij is ook niet van alle kinderen die wel via de gemeente naar jeugdhulp zijn verwezen, bekend op welke school ze zitten. Omdat informatie hieromtrent ook niet zomaar gedeeld mag worden, vraagt het tijd en aandacht om dit zorgvuldig in kaart te brengen. Het lijkt daarom logisch om te starten op (V)SO- en SBO-scholen, omdat we weten dat deze leerlingen vaak een grotere ondersteuningsbehoefte hebben. Het kan echter ook lonen om in gesprek te gaan met scholen in het regulier onderwijs over welke problematiek er op hun school veel speelt. Wanneer deze informatie van een school in kaart gebracht is, kan een business case worden gemaakt en worden bepaald of de inzet van een OZA financieel haalbaar is.

Budget beschikbaar stellen en regionale solidariteit

In een OZA wordt een zorgaanbieder bekostigd op basis van fte; niet op basis van beschikkingen. Eén van de voordelen van een OZA is de beperking van de administratieve last. Wanneer echter na afloop van een periode elke regiogemeente een factuur dient te ontvangen voor de eigen leerlingen, is er alsnog sprake van veel administratie. Ook moeten er dan overeenkomsten te worden gesloten tussen de zorgaanbieder en iedere afzonderlijke gemeente. Als OZA's op meer plekken in de regio worden opgezet, dient vooraf goed te worden nagedacht over hoe de financiële stromen lopen, wat er in de begrotingen moet worden opgenomen en of het wenselijk is om te werken met een regionaal budget.

Vaste werkwijze rondom leerlingen van buiten de regio

De ervaring van andere gemeenten leert dat voorfinancieren voor leerlingen van buiten de regio geen goed idee is. Ook hierover dienen vooraf goede afspraken te worden gemaakt met school en zorgaanbieder.

Aanbesteden

Afhankelijk van de schaal waarop OZA's worden ingezet, is het noodzakelijk om de zorg aan te besteden.

Vaste consulent(en) gekoppeld aan de scholen

Eén van de succesfactoren van een goed functionerend OZA is de samenwerking met vaste consulenten. Deze samenwerking dient te worden voortgezet en geïntensiveerd om het OZA succesvol te maken.

5. Vervolgstappen

Voordat OZA's op grotere schaal kunnen worden uitgerold in de regio, wordt geadviseerd om de volgende stappen te doorlopen:

1. Voer een fundamentele discussie over de kosten en de maatschappelijke baten. Willen we dat er meer OZA's in de regio komen? En zijn dat dat alleen de OZA's met een sluitende business case (voor zo ver mogelijk)? Of zijn we bereid om kosten te maken voor de maatschappelijke baten van OZA's?
2. Leer van andere gemeenten door middel van digitale werkbezoeken.
3. Overweeg ook de genoemde alternatieven voor OZA's.
4. Zet een werkgroep op met onderwijs, samenwerkingsverband, beleid en uitvoering.
5. Ga met die werkgroep aan de slag op basis van de uitkomsten van punt 1 t/m 4.