

Onderwerp

Collectieve zorg binnen onderwijs op Tarcisius, de Kom en Mikado 2025

Opsteller	Frank Driever	Behandeldatum	17 december 2024
Programma	Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg	Status	Openbaar
Portefeuillehouder	G. Visser		

Advies

Onder voorbehoud van besluitvorming in de regiogemeenten:

1. Een subsidie te verlenen van € 752.913,- ten behoeve van zorg binnen onderwijs voor de leerlingen op de scholen Tarcisius, Mikado en De Kom, afkomstig uit het Rijk van Nijmegen en het Land van Cuijk van 1 januari 2025 tot 1 augustus 2025. De subsidie is als volgt verdeeld onder de volgende zorgaanbieders:
 - TVN zorgt: €300.644,-
 - 's Heerenloo: €221.163,-
 - Unik: €231.106,-
2. De kosten van bovenstaande subsidies ad € 752.913,- ten laste te brengen van het programma Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg, taakveld 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-, deelproduct ambulante jeugdhulp (61475.D.44015).
3. De regionale bijdragen voor 2025 budgettair neutraal te verwerken in de Stadsbegroting via de 1e Voortgangsmonitor 2025.
4. De samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten binnen Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk vast te stellen, waarmee de grondslag voor (boven)regionale financiering en samenwerking wordt vastgelegd.

Aanleiding

In augustus 2023 zijn we in het Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk begonnen met 3 pilots voor de collectieve financiering van zorg binnen onderwijs (ZBO) op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit gebeurt op de scholen Tarcisius, de Kom en Mikado. Het doel van deze pilots is een kanteling van individuele hulpverlening in school, naar efficiëntere collectieve hulpverlening met als gevolg meer rust in de klas en minder bureaucratie voor school, leerlingen en ouder(s).

Onderzoekbureaus Oberon en DSP doen onderzoek naar de werkzame elementen en verbeterpunten van deze pilots, zodat we uiteindelijk door kunnen ontwikkelen naar een duurzamere en structurelere invulling van zorg binnen onderwijs op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Oorspronkelijk was de planning dat dit onderzoek voor het schooljaar 2024-2025 afgerond zou zijn, zodat de resultaten hiervan meegenomen konden worden voor de verlenging van de subsidie. Dit bleek niet haalbaar, mede omdat de implementatie van de pilots ook veel aanvullende aandacht vroeg. De resultaten worden eind 2024 verwacht, en meegenomen voor de invulling van zorg binnen onderwijs vanaf schooljaar 2025-2026

Beoogde impact

Door de collectieve (FTE) financiering zorgen we voor minder bureaucratie en minder mensen in de klas. Daarnaast regelen we de hulp efficiënter en wordt de jeugdhulpmedewerker onderdeel van de zorgstructuur van de school. Dit valt binnen het doel “We versterken het opvoedklimaat rond gezinnen, in wijken en scholen in Nijmegen en versterken de eigen kracht en samenkracht van kinderen, jongeren en ouders/verzorgers.” De bijbehorende activiteit is “We zorgen op elke school voor een zorgstructuur die passend is bij het profiel van de school (en de kinderopvanglocatie)”.

Argumenten

1.1 De pilots zijn een kwalitatieve verbetering voor leerlingen, ouders en school

Het belangrijkste doel van de pilot is het terugdringen van de bureaucratie op vier fronten: bij de ouders, bij de school, bij de zorgaanbieders en bij het sociaal wijkteam (de gemeente). Al deze partijen zijn doorgaans bezig met de totstandkoming van de individuele indicatie om de jeugdhulp ingezet te krijgen. Dit is nu niet meer nodig, de hulp is een algemene voorziening. Hiermee wordt efficiënter gewerkt en is het mogelijk om minder uren in te zetten (in verhouding tot individuele beschikkingen). Ook is er meer rust in de klas. Niet ieder kind neemt zijn eigen hulpverlener mee. Per school wordt de zorg georganiseerd door één zorgaanbieder.

Omdat de zorg efficiënter is georganiseerd en een zorgaanbieder met vaste gezichten in de klas kan werken, hebben we in aanloop naar de pilots de productiviteit op 1.450 uur per FTE vastgesteld. Hierdoor is, omgerekend, de zorginzet per uur ook goedkoper dan een uur op basis van een individuele beschikking.

1.2 Dit voorkomt tijdelijke individuele beschikkingen op cliëntniveau en hoge administratieve lasten

De subsidie – en daarmee de bekostiging van zorg – loopt af per 1 januari 2025. De resultaten laten tot nu toe zien dat er kwalitatieve winst is gehaald door het anders organiseren en financieren van zorg binnen onderwijs. Omdat het onderzoek van Oberon en DSP nog niet is afgerond, hebben we onvoldoende onderbouwing voor een structurele invulling van ZBO. Als de subsidie niet wordt verlengd, betekent dit dat voor alle leerlingen die nu onder de capaciteitsfinanciering vallen er (tijdelijke) individuele beschikkingen moeten worden aangevraagd. Dit brengt zeer veel administratieve lasten en onrust met zich mee, voor leerlingen, ouders, scholen én gemeenten.

1.3 Voor het subsidiebedrag werken we met een efficiencykorting van 15%

Tijdens de opzet van de pilot zijn we uitgegaan van historisch zorgverbruik. De beschikkingen van de individuele leerlingen waren de grondslag voor de berekening van het aantal benodigde FTE per school. Gedurende de looptijd van de pilots bleek dit niet meer passend te zijn – onder andere door aanvullende instroom in het speciaal onderwijs. Maar ook omdat we naast een collectieve financiering ook een collectieve manier van zorg verlenen nastreven. Het gaat dus niet om de optelsom van individuele zorgbehoeftes. Voor de verlenging zijn we uitgegaan van de nieuwe individuele zorgbehoefte, maar wordt er een efficiencykorting van 15% toegepast op de bedrijfsvoering. Het uitgangspunt is dat de zorg (deels) collectief verleend kan worden – en daarmee efficiënter en goedkoper is.

Deze efficiencykorting is aan het begin van het traject voor de totstandkoming van de pilots al besproken. Toen is afgesproken dat we vooraf geen korting toepassen, maar op een later moment deze mogelijkheid wel te onderzoeken.

2.1 De zorg die wordt geboden is ambulante begeleiding en verzorging die wordt geboden vanuit de Jeugdwet

Deze zorg wordt normaliter via individuele beschikking gefinancierd, vanuit het taakveld taakveld 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-, deelproduct ambulante jeugdhulp (61475.D.44015). ZBO wordt ingezet om mogelijk te kunnen maken dat leerplichtige kinderen met een beperking, ontwikkelingsachterstand of beperkende aandoeningen toch kunnen deelnemen aan onderwijs.

3.1 Op deze manier wordt de regionale bijdrage goed verwerkt in de Nijmeegse begroting
Nijmegen is penvoerder van de subsidie voor het Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk. Een deel van de subsidie wordt gefinancierd door de andere gemeenten. De regionale bijdrage dient te worden verwerkt in de begroting.

4.1 Deze samenwerkingsovereenkomst regelt de grondslag voor financiering en regionale samenwerking tussen de betrokken gemeenten

Voor de pilotperiode is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten voor bepaalde tijd. Deze loopt af op 1-1-2025. Met deze nieuwe samenwerkingsovereenkomst worden deze afspraken verlengd. De nieuwe overeenkomst is niet meer voor bepaalde tijd, maar bevat in artikel 5 de mogelijkheid tot stilzwijgend verlengen mits er geen (partiele) opzegging is. Ook betreft de overeenkomst niet meer enkel de huidige pilotscholen, maar is in artikel 7 toegevoegd dat aanvullende scholen en zorgaanbieders kunnen worden toegelaten na consultatie met de overige gemeenten. Dit betekent dat we, na afloop van de pilots, ook op basis van deze overeenkomst de structurele en duurzame inzet van zorg binnen onderwijs kunnen voortzetten.

Kanttekeningen

1.1 De juiste zorgbehoefte vaststellen op basis van een transparante grondslag vraagt doorontwikkeling.

In de pilots zijn we oorspronkelijk uitgegaan van historisch zorgverbruik over twee jaar. Alle pilotscholen zien echter meer instroom van jeugdigen binnen het speciaal onderwijs. Historisch zorgverbruik lijkt daarmee niet een structurele passende grondslag. Voor de verlenging is er daarom afgesproken om uit te gaan van de zorgbehoefte van leerlingen die nu onder de capaciteitsfinanciering vallen, en wordt ook rekening gehouden met geprognosticeerde instroom van nieuwe leerlingen tot het einde van het schooljaar.

Tegelijkertijd is een mate van voorspelbaarheid wel een belangrijke om een subsidie af te kunnen geven. Een van de aanbevelingen uit de eerste resultaten van het onderzoek van Oberon en DSP zijn om te komen tot een duurzame, transparante en financieel houdbare grondslag voor de zorginzet van collectieve zorg binnen onderwijs. De periode vanaf januari 2025 gebruiken we om deze grondslag verder te ontwikkelen.

1.2 Bij ontoereikend budget is tussentijdse ophoging complex.

In tegenstelling tot individuele beschikkingen, waar in samenwerking met de verwijzer een tussentijdse ophoging toegekend kan worden als de zorgvraag groter is, is dat bij een subsidie met een voorschot lastiger. Met het doorvoeren van de efficiencykorting bestaat er een risico dat het budget ontoereikend is, als de verwachte efficiëntie van collectiever werken niet haalbaar is. Tegelijkertijd geven de tussentijdse resultaten van Oberon en DSP aan dat er nog ruimte zit in de verschuiving van individueel denken en handelen naar collectieve hulpverlening.

Een deel van het risico wordt ondervangen in de afspraak van de bandbreedte van 5%. Als de zorgaanbieder verwacht meer dan 105% van het toegekende budget nodig te hebben, gaan we met hen hierover in gesprek. Dit kan mogelijk leiden tot hogere kosten.

Juridische kanttekeningen

- De Nijmeegse Kaderverordening Subsidies 2019 is van toepassing.
- De zorg voor de leerlingen wordt omgezet in een algemene voorziening. Het risico bestaat dat in een individueel geval ouders bezwaar maken, omdat in de oude beschikkingen meestal geen onderscheid is gemaakt tussen de zorg thuis en op school. Dit is tot nu toe nog niet gebeurd.

Financiën

Voor de subsidie wordt niet gerekend met het bouwsteen tarief van het ROB voor reguliere begeleiding en persoonlijke verzorging, maar op basis van een met zorgaanbieders afgestemde berekening. 1 FTE staat voor 1.450 productieve uren per FTE. De kosten voor 1 FTE in 2025 zijn €84.214,-

De totale kosten van de subsidie bedragen €752.913,- voor Nijmegen, de regiogemeenten en Land van Cuijk.

Met de zorgaanbieders is een bandbreedte van 5 % afgesproken waarbinnen de risico's moeten worden opgevangen. Afwijking in de zorgkosten van meer dan 5% (tussen de 100-105%) van de gemiddelde kosten zijn voor risico van de zorgaanbieders. Minder dan 5% (tussen 95%-100% van het bedrag) naar beneden zijn voor risico van de gemeenten.

De subsidie wordt verleend en er wordt een voorschot verstrekt. Na afloop van het jaar wordt op basis van de verantwoording van de aanbieders de subsidie definitief vastgesteld. Na de definitieve vaststelling worden de kosten gefactureerd bij de regiogemeenten naar rato van het aantal leerlingen met Jeugdwet zorg.

School	Tarcisius	2025	de Kom	2025	Mikado	2025	Totale bijdrage per gemeente
Gemeente	Leerlingen	Financiën	Leerlingen	Financiën	Leerlingen	Financiën	
Bergen Dal	2	€ 19.396	0	€ 0	3	€ 23.908	€ 43.304
Beuningen	0	€ 0	7	€ 46.913	0	€ 0	€ 46.913
Druten	0	€ 0	9	€ 60.317	0	€ 0	€ 60.317
Heumen	2	€ 19.396	1	€ 6.702	1	€ 7.969	€ 34.067
Land van Cuijk	3	€ 29.095	0	€ 0	21	€ 167.353	€ 196.447
Mook en Middelaar	0	€ 0	0	€ 0	1	€ 7.969	€ 7.969
Nijmegen	21	€ 203.662	10	€ 67.019	2	€ 15.938	€ 286.620
Wijchen	3	€ 29.095	6	€ 40.211	1	€ 7.969	€ 77.275
Totaal	31	€ 300.644	33	€ 221.163	29	€ 231.106	€ 752.913

Tabel 1. Overzicht van het aantal leerlingen en de bijbehorende financiën per school en per gemeente

Vervolg

Gezamenlijk besluitvorming gemeenten Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk

In het voorgestelde besluit is het voorbehoud gemaakt van formele instemming van de colleges van de andere 7 gemeenten. De verlenging is al in het Pfo Zorg & Onderwijs besproken op 5 december 2024. Er wordt gestreefd naar gelijktijdige besluitvorming in de week van 13 december 2024. Daarnaast is een samenwerkingsovereenkomst met alle betrokken gemeenten opgesteld, zodat het mandaat aan de gemeente Nijmegen geregeld is.

Voor de drie zorgaanbieders zijn subsidiebeschikkingen opgesteld die als bijlage zijn toegevoegd. In de voorwaarden van beschikkingen hebben wij aansluiting gezocht bij voorwaarden uit de bestaande inkoopcontracten voor zorg op basis van de Jeugdwet.

Duurzame uitbreiding pilots schooljaar 2025-2026

We verwachten de uitkomsten van het onderzoek naar de pilots eind 2024. De uitkomsten van dit onderzoek zullen een belangrijke onderlegger zijn voor de inhoudelijke doorontwikkeling van de capaciteitsfinanciering van zorg binnen (het speciaal) onderwijs in de twee regio's.

Bijlagen

1. Subsidieaanvraag TVN Zorgt voor Tarcisius
 - a. Conceptbeschikking TVN Zorgt voor Tarcisius
2. Subsidieaanvraag 's Heerenloo voor De Kom
 - a. Conceptbeschikking 's Heerenloo De Kom
3. Subsidieaanvraag Unik voor Mikado
 - a. Conceptbeschikking Unik voor Mikado
4. Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk pilots SO en VSO