

VARIANTEN VAN ÉÉN LOKET VOOR ONDERWIJSZORG

We beschrijven in dit artikel een kader voor één loket zoals dit bij passend onderwijs beoogd wordt. Na een toelichting op de complexiteit van de huidige situatie beschrijven we twee varianten van één loket die als uitersten op een continuüm gezien kunnen worden. Het ene uiterste is passend voor een regionaal netwerk dat 'low profile' willen starten, terwijl het andere uiterste past bij een netwerk met grotere ambities. We pleiten ervoor om 'Eén loket' niet als een doel op zichzelf te zien, maar als een middel om een snellere en betere toegang tot passende onderwijszorg te realiseren.

Kader voor 'Eén loket'

In het kader van Passend Onderwijs is het de bedoeling dat de regionale netwerken één loket voor indicatie en hulpverlening opzetten. Aan partijen die een regionaal netwerk willen vormen wordt gevraagd om een plan in te dienen waarin wordt aangegeven 'op welke wijze de indicatieprocedures aaneengeschakeld zijn, waardoor één loket voor de indicatiestelling ontstaat en er afspraken zijn gemaakt over de voorbereiding van de indicatiestelling'. Eén loket is 'hot'. We kennen het WMO-loket (Wet Maatschappelijke Ondersteuning), het CIZ-loket (Centraal Indicatieorgaan Zorg), het digitale loket, het Bureau Jeugdzorg en ongetwijfeld nog vele andere loketten. De veronderstelling is dat één loket gemakkelijk te vinden is voor cliënten en professionals en zorgt voor een ordelijke toegang tot diensten die achter het loket te vinden zijn. Onze maatschappelijke structuur is kennelijk zo fijnmazig geworden dat we 'Eén loket' als herkenbare toegang nodig hebben om binnen het brede pakket aan dienstverlening het juiste maatwerk tot stand te brengen. Eén loket is dan ook geen doel op zichzelf, maar moet dienstbaar zijn aan een gemakkelijke toegang tot het passende dienstenaanbod. Een gemakkelijk te bereiken loket is daarbij één, het leveren van het juiste maatwerk is een tweede grote stap. De perikelen rond het Bureau Jeugdzorg hebben ons laten zien dat deze tweede stap goed geregeld moet zijn. Als de gemakkelijk vindbare en snelle toegang gerealiseerd is, maar het maatwerk niet geleverd kan worden is het ene loket een lege huls.

Het onderwijszorgloket

De behoefte aan één loket dat toegang biedt tot het complete pakket aan onderwijszorg is begrijpelijk. Ook de onderwijsdiensten zijn in ons land fijnmazig. We hebben, ook wettelijk, te maken met drie 'kolommen'.

1. De eerste kolom betreft het Primair Onderwijs. In deze kolom kennen we voor onderwijszorg een gesloten budget op het niveau van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband richt met de middelen een zorgstructuur in en zorgt ervoor dat de toegang tot het Speciaal Basisonderwijs (SBO) geregeld is. Ze houdt een Permanente Commissie Leerlingenzorg in stand die toetst of een leerling voldoet aan de door het samenwerkingsverband opgestelde criteria voor een plaats in het SBO. Doordat elk samenwerkingsverband haar eigen criteria opstelt kunnen er landelijk aanzienlijke verschillen zijn.
2. De tweede kolom betreft die van het Voortgezet Onderwijs. Hier gaat het bij zorg om de extra middelen die beschikbaar zijn voor het Leerwegondersteunend Onderwijs (LWOO) en het Praktijkonderwijs (PRO). De toegang tot deze middelen is geregeld via de Regionale Verwijzingscommissie (RVC) die daarbij kan werken met een open einde financiering en daaraan gekoppeld landelijk vastgestelde criteria.
3. De derde kolom, het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs (WEC), kent ook nog eens vier subkolommen: de Regionale Expertisecentra cluster 1, 2, 3 en 4 met elk een eigen Commissie voor Indicatiestelling (CVI). Deze moet aan de hand van landelijk

vastgestelde criteria bepalen of een leerling een plaats in het Speciaal Onderwijs kan verkrijgen of in aanmerking komt voor een rugzak (extra zorgmiddelen in het regulier onderwijs). Ook hier geldt een open einde financiering en daarom zijn de criteria nauwkeurig omschreven.

Het is logisch dat er met dit ingewikkelde systeem brokken worden gemaakt. Er vallen kinderen tussen de wal en het schip. De ouders en hun organisaties beklagen zich over deze onoverzichtelijke en moeilijke toegang tot de onderwijszorg. Voor hen wordt het extra gecompliceerd als zij naast de onderwijszorg ook nog eens jeugdzorg of AWBZ-zorg nodig hebben voor hun kind.

Het aanstellen van onderwijsconsulenten heeft er voor gezorgd dat er eerder openingen worden gevonden in de lastigste situaties. Maar er valt nog heel wat te verbeteren. Eén loket voor onderwijszorg kan daarbij van betekenis zijn. De meerwaarde hangt echter sterk af van hoe deze loketten ingericht worden.

Varianten van één loket

Ideaaltypisch zijn twee hoofdvarianten denkbaar:

1. Het loket als front office met daarachter een gevarieerde back office

Dit kan gezien worden als een 'low profile' uitwerking van één loket. Er is één intakepunt (met een telefoonnummer), al dan niet gecombineerd met een centrale fysieke plek, waar ouders terecht kunnen voor al hun vragen over onderwijszorg inclusief de indicatiestelling. Het personeel van het loket vangt de ouders op, regelt zo nodig de samenstelling van het dossier en zorgt ervoor dat dit naar het juiste orgaan wordt gestuurd.

De meest eenvoudige vorm is dat na de analyse van de vraag de juiste contactpersoon of trajectbegeleider uit de back office ingeschakeld wordt die de ouders bij de hand neemt. Het enige dat het regionaal netwerk dan hoeft te regelen is de inrichting van een kleinschalig loket. Het nadeel is echter dat vragen meestal onvoldoende zicht geven op de problematiek en dat het nodige vooronderzoek gedaan moet worden om de juiste back office in te schakelen. Om mensen snel naar de goede plek te helpen moet er vanuit het loket dan ook het nodige aan vooronderzoek gedaan worden. Dit pleit voor een toch wat steviger inrichting van de front office.

De administratieve lasten van de indicatiestelling en de weinig flexibele toewijzing van zorgmiddelen verandert niet. Sterker nog: het loket is in feite een extra schakel in de indicatielaten. De 'low profile' aanpak is vooral geschikt voor regionale netwerken met (vooralsnog) niet al te grote ambities. Als een goede trajectbegeleiding gerealiseerd wordt kan toch flinke winst behaald worden.

2. Eén loket met daaraan verbonden alle dienstverlening, waaronder ambulante begeleiding en indicatiestelling door één samengevoegde commissie

Dit ideaaltype is veel lastiger te realiseren dan het eerste. Het betekent immers dat bestaande commissies samengevoegd moeten worden. Eventueel wordt ook de (ambulante) dienstverlening vanuit de REC's, het SBO en/of de samenwerkingsverbanden gebundeld. Het loket kenmerkt zich door één intakepunt en (bij voorkeur) één fysieke plek van waaruit de indicatiestelling verzorgd en de dienstverlening geregeld wordt. Het uitgangspunt is dat er één nieuwe commissie wordt ingericht die zowel de indicaties voor plaatsing in het SBO, LWOO/PRO als voor het (V)SO/rugzak regelt. Voor elke commissie zijn er andere regelingen. Er kan binnen de bestaande wetgeving één nieuwe commissie gevormd worden, maar dan moeten de handtekeningen onder het indicatiebesluit gezet worden door de oorspronkelijke commissieleden van de desbetreffende kolom. Bij deze variant moeten dan ook de commissieleden allemaal in de geïntegreerde indicatiecommissie een plek krijgen.

De REC-regio's zijn meestal veel groter dan de regio's voor de samenwerkingsverbanden PO en VO en daarom is het raadzaam om te gaan werken met meerdere kamers voor indicatiestelling.

Het grote voordeel van deze variant is dat bij een samenvoegen van commissies de kans groter is dat een leerling sneller een juiste indicatie krijgt en dat er een snelle en directe toegang tot de dienstverlening is. Eén commissie is waarschijnlijk ook efficiënter dan 3 commissies naast elkaar. De administratieve lasten van de indicatiestelling blijven echter gewoon bestaan. Het louter en alleen samenvoegen van commissies is daarom onvoldoende. Het voortraject moet ook goed geregeld zijn en de ervaring leert dat juist daar de meeste tijd en energie in gaat zitten.

Tussenvarianten

Deze twee varianten kennen allerlei tussenvarianten, waarbij de voordelen van beide varianten soms gebundeld worden of nadelen geëlimineerd. Eén van de varianten kan zijn dat er achter het loket een overlegtafel ingericht wordt waar door gezamenlijke commissies over bepaalde leerlingen overlegd kan worden. Die overlegtafel kan, afhankelijk van de problematiek die aan de orde is, variabel samengesteld worden.

Een belangrijk keuzecriterium voor de regionale netwerken is het ambitieniveau. De tweede variant met de vorming van één commissie past het beste bij een regionaal netwerk met een hoog ambitieniveau. Het is heel goed mogelijk om met deze variant binnen de wettelijke kaders te starten en eventueel in een later stadium door te schakelen. De belangrijkste motivator daarvoor zal dan een verdere flexibilisering van de inzet van zorgmiddelen zijn, o.a. door de toekenning afhankelijk te maken van de ondersteuningsbehoefte in plaats van de 'medische' indicatie.

Reikwijdte

We spraken over de vorming van één onderwijsloket. We hebben de koppeling met andere loketten buiten beschouwing gelaten. Dat er achter het loket gewerkt moet worden met het 'Kader Integraal Indiceren' is vastgelegd en vraagt om verdere afstemming met jeugdzorg (BJZ) en zorg (CIZ). Het is mogelijk om nog verder te gaan en de loketten onderwijszorg en/of BJZ en/of CIZ en/of het Centrum voor Jeugd en Gezin te integreren. We zien dit als een na te streven doel voor de verdere toekomst. Het is bij de vorming van één loket voor onderwijszorg al moeilijk genoeg om bestaande schoolsoorten en commissies samen te laten werken, oude bureaucratie op te ruimen en de financiën en communicatie te regelen. We zouden op de agenda willen houden dat het ene loket niet alleen gemakkelijk te vinden moet zijn, maar dat ook de trajectondersteuning van ouders in orde is en de dienstverlening op maat.

Discussie

Een verstrekkende en op dit moment binnen de wet onmogelijke optie is: 'geen loket'. Dit zou betekenen dat de zorgmiddelen die binnen een regio beschikbaar zijn bv. op grond van leerlingenaantal direct toegevoegd worden aan de lumpsum van de schoolbesturen. De scholen/schoolbesturen moeten op basis hiervan alle leerlingen die bij hen aangemeld worden of toegelaten zijn een passende onderwijsplek bieden. Daar waar het de scholen van het betreffende schoolbestuur niet lukt, kunnen ze een plek voor hun leerling inkopen op een speciale onderwijsvoorziening. Deze vorm hoeft derhalve niet de opheffing van het speciaal onderwijs te betekenen, maar ondersteunt schoolbesturen maximaal in hun verantwoordelijkheid voor het bieden van passend onderwijs. Een ander belangrijk voordeel is dat hiermee procedures en kosten rondom indicering grotendeels wegvallen. Voorbeelden van een dergelijke praktijk zijn o.a. voor handen in Londen. Op dit moment past deze variant

niet binnen de Nederlandse wetgeving, maar een experiment met deze vorm zou binnen het kader van de experimentenwet in Nederland ook kunnen.

*Luc Greven en Alfons Timmerhuis
Sardes, Unit Onderwijszorg Utrecht*