

Beslisnota voor de raad

Datum 25 mei 2021

Openbaar

Onderwerp Principebesluit aanpak dyslexie
Versienummer 8

Portefeuillehouder M.W.J. van Willigen
Informant Jan-Willem Dollekamp
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon (038) 498 4116
Email JW.Dollekamp@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 2.3.1 We versterken de toegang tot jeugdhulp zodat jongeren en hun ouders ondersteuning krijgen die zo zwaar is als nodig en zo licht als kan
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van Budget toegang jeugdhulp/innovatie begroting 2021

Bijlagen
1. Opdracht inhoudelijke werkgroep dyslexie
2. Advies inhoudelijke werkgroep dyslexie
3. Externe toets inhoudelijke scenario's dyslexie

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Kennis te nemen van 5 inhoudelijke scenario's dyslexie;
- 2 In te stemmen met het verder uitwerken van scenario 5 – combiscenario – in een concreet plan, met inachtneming van de volgende randvoorwaarden:
 - a. Qua wet- en regelgeving:
 - Diagnostiek en dyslexiebehandeling (bij EED) door een geregistreerde zorgprofessional;
 - Handelingsgericht werken aan de hand van de eisen van het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling;
 - Onderscheiden verantwoordelijkheden bij dyslexie van onderwijs (Wet passend onderwijs) en gemeente (Jeugdwet);
 - Individuele afweging en beschikking door college B&W voor diagnostiek en/of behandeling EED ten behoeve van rechtsbescherming ontvanger jeugdhulp.
 - b. Qua financiën:
 - Een verwachte besparing van € 200.000 op de kosten van dyslexiezorg (bij EED) ten opzichte van de uitgaven in 2018;
 - Een bijdrage van maximaal € 150.000 voor versterking van de rol van het onderwijs, inclusief ondersteuning door een poortwachter, met als voorwaarde dat de schoolbesturen gezamenlijke afspraken maken waardoor Zwolse kinderen op gelijke wijze (extra) preventieve ondersteuning op school ontvangen;
 - De gemeentelijke bijdrage vervalt als het Rijk besluit dyslexiezorg bij EED onder te brengen bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Datum 25 mei 2021

c. Qua aanpak:

- Uitwerking in de vorm van een proeftuin van voldoende omvang qua scholen/leerlingen om inzicht te krijgen in de effecten van extra preventieve ondersteuning in en door het onderwijs; uitbreiding naar andere scholen vindt plaats na evaluatie van de opbrengsten van de proeftuin.
- 3 In te stemmen met inzet van aanvullende expertise ('poortwachter') voor pre-screening dossiers in toeleiding naar dyslexiezorg bij EED en voor ondersteuning versterking aanpak dyslexie in onderwijs.

Datum 25 mei 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In het *Interventieplan sociaal domein* (2018) is dyslexiebehandeling benoemd als onderdeel van jeugdhulp waarop inhoudelijk én financieel winst kan worden geboekt. Het aantal kinderen met een verwijzing naar diagnostiek en behandeling voor ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) bleek in Zwolle in de periode 2015-2017 veel hoger te zijn dan de landelijke prevalentiecijfers. Verder is ondersteuning bij dyslexie een onderwerp waar onderwijs en gemeente beide een opdracht hebben, gericht op hetzelfde doel: een voldoende niveau van technisch lezen en spellen van alle kinderen. Door een andere manier van samenwerken zouden daarom betere resultaten behaald kunnen worden voor alle kinderen, niet alleen voor kinderen met dyslexie, met lagere maatschappelijke kosten als gevolg. De signalering en de aanpak van problemen met lezen en spellen beginnen immers op school, waarbij de school binnen passend onderwijs de verantwoordelijkheid heeft om met extra hulp en ondersteuning verdere uitval te voorkomen. Als de technische lees- en spellingproblemen dan nog voortduren, ondanks extra, intensieve ondersteuning, kan er sprake zijn van een ernstig en hardnekkig probleem dat niet zonder dyslexiezorg kan worden opgelost. Toegang tot diagnostiek vanuit de Jeugdwet is dan mogelijk aangewezen. Wordt inderdaad ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) gediagnosticeerd, dan volgt behandeling door een zorgaanbieder.

Het eerste idee om ondersteuning en zorg bij dyslexie anders in te richten, was om de aanmelding voor diagnostiek en behandeling te beleggen bij de ondersteuningsteams op school (verder: OT) en daar óók de uitvoering van diagnostiek onder te brengen (scheiden diagnostiek en behandeling). In 2019 is besloten om wel het eerste deel (aanmelding via het OT) te realiseren, maar verder nog geen veranderingen door te voeren in de ondersteuning en zorg bij dyslexie. Vanaf 2020 wordt in het OT – net als voor andere vormen van benodigde ondersteuning sociaal domein en passend onderwijs – ook voor dyslexie een integrale afweging gemaakt van in te zetten ondersteuning (zo nodig breder dan alleen dyslexie). Door via de jeugd- en gezinswerker SWT in het OT de beschikking af te geven, is ook de rechtmatigheid van toewijzing van diagnostiek en behandeling geborgd. Zij zijn gemandateerd om namens het college van B&W een beschikking voor jeugdhulp af te geven.

Inmiddels waren er naast splitsing van diagnostiek en behandeling, waartegen van de kant van aanbieders bezwaren werden ingebracht, ook andere ideeën voor preventiever werken aan dyslexie naar voren gekomen. Daarom is in 2019 besloten om een nieuwe start te maken met het gezamenlijk doordenken van die alternatieve, inhoudelijke scenario's. Met de aanbieders is afgesproken om dit vast te leggen in een opdracht voor een werkgroep van inhoudelijk betrokken medewerkers vanuit onderwijs, zorgaanbieders en gemeente (bijlage 1). Dit was een gezamenlijke opdracht van schoolbesturen Primair Onderwijs (verantwoordelijk voor onderwijs en ondersteuning vanuit passend onderwijs) en gemeente (verantwoordelijk voor dyslexiezorg vanuit jeugdhulp) waarin doelen en randvoorwaarden zijn meegegeven voor een andere opzet en organisatie van de aanpak van dyslexie. De eerder vastgestelde *Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp* vormde hiervoor het beleidskader. Met de opdracht is de werkgroep aan de slag gegaan. Zij hebben 4 scenario's ontwikkeld die besproken zijn in een werkconferentie op 13 februari 2020. Op basis daarvan zijn de scenario's aangescherpt en is een 5e scenario geformuleerd waarin sterke punten van meerdere andere scenario's zijn gecombineerd.

In dit raadsvoorstel leggen wij een principekeuze voor één van de scenario's voor. Na besluitvorming zullen wij dit verder uitwerken in een concreet plan voor een proeftuin dyslexie. Wij zullen hiervoor



Datum 25 mei 2021

samen met de schoolbesturen een nieuwe werkgroep vormen waarin we ook onafhankelijke expertise over dyslexiezorg (EED) zullen opnemen.

Beoogd effect

Met de keuze voor verdere uitwerking van het combi scenario (scenario 5) bepalen we de richting voor verdere samenwerking met het onderwijs in de aanpak van dyslexie en leggen we de randvoorwaarden vast waaraan de verdere uitwerking van dit scenario moet voldoen.

In de *Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp* (2017) hebben wij samen met de schoolbesturen beschreven hoe we willen werken aan een integrale aanpak van problemen waarmee kinderen, jongeren en ouders te maken kunnen krijgen bij opgroeien, opvoeden en ontwikkelen. We willen daarbij zoveel mogelijk normaliseren. Ondersteuning is daarbij zo zwaar als moet en zo licht als kan. We willen problemen daar aanpakken waar ze zich voordoen, met oog voor de wisselwerking tussen verschillende omgevingen waarin kinderen en jongeren zich veel bewegen (met name thuis en school). Met een andere aanpak van dyslexie beogen schoolbesturen en gemeente daarom:

1. Zo preventief mogelijk werken: door de kerntaak van het onderwijs voor taal-/spellingsontwikkeling te versterken, is het noodzakelijk beroep op dyslexiezorg (bij EED) maximaal gelijk aan de landelijke prevalentie. We streven ernaar onnodige indicaties voor jeugdhulp te voorkomen door de inzet van scholen op de interventieniveaus 1-3 in de aanpak van dyslexie te maximaliseren.
2. Normaliseren: zoveel mogelijk werken vanuit de kerntaken onderwijs en in de setting van de school en daar passende oplossingen bieden om kinderen verder te helpen. Ondersteuning vindt zoveel mogelijk plaats in de normaliserende omgeving van de school en zorg wordt zo dichtbij en in aansluiting op de leefomgeving van het kind georganiseerd, 'zo zwaar als moet, zo licht als kan'.
3. Dicht bij het onderwijs organiseren: de vraag oplossen waar die zich voordoet (op school), daarbij de inzet vanuit het onderwijs zelf optimaliseren en daarmee het eigenaarschap rondom aanpak dyslexie bij scholen versterken.
4. Meer collectief organiseren: waar mogelijk werken met groepen, waar nodig met individuele behandeltrajecten.
5. Gelijke kansen voor elk kind bieden: integraal afwegen wat nodig is om kind (en gezin) verder te helpen, rekening houdend met verschillen in situaties van kinderen en gezinnen.
6. Besparen: door anders te werken in aanpak dyslexie bij te dragen aan de benodigde besparing in het sociaal domein.

Verder hebben de schoolbesturen en de gemeente Zwolle als criteria meegegeven:

- Er wordt samengewerkt in de driehoek kind/ouder, professionals van het onderwijs en professionals uit de jeugdhulp, conform de samenwerking in de ondersteuningsteams op de scholen.
- Het landelijk prevalentiecijfer van 5% voor de diagnostiek en 3,5 tot 4,1% het percentage (doel) van kinderen in behandeling voor dyslexiezorg (EED) zijn het referentiepunt. In dit voorstel gaan we voor de berekening van de financiële besparing uit van 4,1%.

Met de keuze voor verdere uitwerking van scenario 5 beogen we enerzijds leerlingen die dit nodig hebben zo goed mogelijk toe te leiden naar dyslexiezorg en anderzijds onnodige verwijzingen te voorkomen door te waarborgen dat ze binnen het onderwijs voldoende deskundige ondersteuning krijgen. Niet het aanbod van dyslexiezorg is voor ons leidend, maar wel de vraag hoe en waar een kind het beste geholpen kan worden. Een label 'dyslexie' kan onbedoeld belemmerend werken voor een

Datum 25 mei 2021

kind. Ook willen we zo de zorg beschikbaar houden voor die kinderen die de ondersteuning in het onderwijs echt nodig hebben.

Argumenten

1.1 Er zijn 5 inhoudelijke scenario's onderzocht

In de inhoudelijke scenario's is gezocht naar mogelijkheden om de ondersteuning in en door het onderwijs (niveaus 1-3) en de dyslexiezorg (niveau 4) elkaar te laten versterken. Met als doel de kwaliteit van ondersteuning en onderwijs voor kinderen met lees-spellingsproblemen/dyslexie te bevorderen en het onderwijs nog meer in staat te stellen om meer eigenaarschap te nemen in die ondersteuning. Door onderwijs en ondersteuning op school te versterken, blijft behandeling beschikbaar voor die kinderen die het vanwege EED écht nodig hebben en worden tegelijk onnodig zware zorg en hoge maatschappelijke kosten voorkomen. Door een werkgroep dyslexie bestaande uit uitvoerend medewerkers vanuit onderwijs (IB'er, orthopedagoog), aanbieders (behandelaars) en gemeente (jeugd- en gezinswerkers ondersteuningsteam school) plus een inhoudelijk expert op het gebied van dyslexie zijn 4 scenario's uitgewerkt om hieraan invulling te geven plus een 5e scenario opgebouwd uit 3 van de andere 4. Het gaat om:

1. Versterken preventie op school;
2. Inzet lees/spelling specialist op school;
3. Splitsing diagnostiek en behandeling;
4. Werken met extra, intensieve ondersteuning op school ('uitgestelde diagnostiek');
5. Combinatie scenario's 1, 2 en 4.

De scenario's bevatten elementen waarmee ook in andere jeugdhulpregio's ervaring is of wordt opgedaan. Voor een verdere beschrijving verwijzen we naar het advies van de werkgroep (bijlage 2).

Op grond van de wens om het onderwijs en de wisselwerking tussen onderwijs en zorg verder te versterken, heeft de werkgroep medio 2020 geadviseerd om combiscenario 5 verder uit te werken. Binnen de werkgroep is door aanbieders van dyslexiezorg wel gewezen op mogelijke spanning tussen de ambities en de ruimte die wet- en regelgeving biedt. Dit zou daarom een belangrijk punt moeten worden in de verdere uitwerking van een voorkeusscenario. Het heeft op dat moment niet geleid tot een ander advies.

Het combi scenario biedt op inhoud de meeste kansen voor de beoogde versterking van de wisselwerking tussen onderwijs en zorg op het gebied van ondersteuning bij dyslexie. In het ideale geval trekken onderwijs en dyslexiezorg samen op in een hybride samenwerking op de werkvloer van het onderwijs rondom aanvullende, intensieve ondersteuning op ondersteuningsniveau 3 (vóórdat sprake is van diagnostiek voor EED). De ontwikkelingen sinds het advies van de werkgroep hebben duidelijk gemaakt dat aanbieders vanwege de eisen die aan de uitvoering van dyslexiezorg worden gesteld weinig tot geen ruimte te zien om de samenwerking zo vorm te geven. Dit heeft uiteindelijk zelfs geleid tot de formele klacht van aanbieders waarover wij u met de informatie nota d.d. 30 april 2021 hebben geïnformeerd.

2.1 Scenario's zijn getoetst aan wet- en regelgeving, potentiële financiële opbrengst en – op hoofdlijnen – gevolgen voor de organisatie van onderwijs en zorg

Vier scenario's zijn besproken in een werkconferentie met betrokkenen uit onderwijs, zorg en gemeente in januari 2020. De werkgroep heeft vervolgens de 4 scenario's aangescherpt op basis van

Datum 25 mei 2021

de input van deelnemers aan de werkconferentie. Naar aanleiding van de werkconferentie is het 5^e, combiscenario toegevoegd.

Toets aan wet- en regelgeving

Na oplevering van het inhoudelijk advies zijn de scenario's getoetst aan wet- en regelgeving. Daaruit zijn 4 eisen naar voren gekomen, die in de uitvoeringspraktijk geborgd moeten worden en die wij daarom verbinden aan de verdere uitwerking van scenario 5:

- Borgen diagnostiek en behandeling door een geregistreerde zorgprofessional;
- Borgen handelingsgericht werken uitgaande van het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling (richtlijnen voor uitvoering dyslexiezorg);
- Borgen onderscheiden verantwoordelijkheid voor niveaus 1-3 (onderwijs, school) en niveau 4 (gemeente, zorg);
- Borging individuele afweging en beschikking door college B&W in het belang van een goede rechtsbescherming voor de ontvanger van jeugdhulp.

Interne toetsing van scenario's aan deze eisen leidde tot de voorlopige conclusie dat wel waarborgen moeten worden ingebouwd maar dat geen van de scenario's op basis van deze eisen op voorhand helemaal is uitgesloten. Ook omdat in verschillende andere jeugdhulpregio's al met elementen uit alle 5 scenario's is of wordt geëxperimenteerd. Duidelijk was wel dat de hoofdlijn bleef: het schoolbestuur blijft altijd verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij dyslexie in het onderwijs (interventieniveaus 1-3) en het gemeentebestuur blijft altijd verantwoordelijk voor het bieden van dyslexiezorg (bij EED; interventieniveau 4).

Omdat met name van de kant van aanbieders van dyslexiezorg zorgen en bezwaren werden geuit en er bij aanbieders twijfels was over de prevalentiecijfers voor Zwolle, hebben wij een onafhankelijke externe toets laten doen op de gehanteerde prevalentiecijfers en op de eerder geformuleerde uitgangspunten, randvoorwaarden en aannemens bij de 5 scenario's (bijlage 3). De externe toets bevestigt de hoge prevalentiecijfers in Zwolle. De toets bevestigt ook de mogelijkheden om daar door versterking van het onderwijs en ondersteuning bij dyslexie op scholen op te sturen (zie 2.1). Tegelijk laat de toets zien dat de ruimte om dit te doen door samenwerking van onderwijs en zorg in ondersteuning van kinderen met dyslexie op de werkvloer van het onderwijs binnen de huidige wet- en regelgeving zeer beperkt is. Verbeteringen moeten vooral gezocht worden in het versterken van de aanpak van dyslexie op scholen zelf, daarin ondersteund met aanvullende expertise ('poortwachter') in de toeleiding van leerlingen naar dyslexiezorg en de ondersteuning van aanpak dyslexie in en door het onderwijs. Zo'n 'poortwachter' beoordeelt de dossiers van leerlingen met dyslexie op compleetheid voor wat betreft de stappen die het onderwijs minimaal moet zetten vóór screening en diagnostiek door een zorgaanbieder. Op grond van inzicht in de dossiers draagt de poortwachter bij aan het maken van een onderbouwde, individuele afweging over al dan niet toewijzen van diagnostiek en/of behandeling door de OT's (en daarbinnen de jeugd- en gezinswerker Sociaal Wijkteam). De poortwachter kan daarnaast scholen en schoolbesturen op basis van overzicht van de aanmeldingen van alle scholen ook gericht ondersteunen bij de inrichting en uitvoering van de ondersteuningsniveaus 1-3. Daardoor worden met zo'n aanpak terechte doorverwijzingen bevorderd en onnodige doorverwijzingen voorkomen.

Het college stelt daarom in samenspraak met de Zwolse schoolbesturen voor om te kiezen voor verdere uitwerking van het combiscenario (scenario 5) met drie kernelementen:

1. gericht op het versterken van preventie;

Datum 25 mei 2021

2. gerichte ondersteuning van scholen ('lees/spellingspecialist');
3. inzet van extra, intensieve ondersteuning op school vóórdat wordt verwezen naar een zorgaanbieder voor diagnostiek ('uitgestelde diagnostiek').

Het college stelt tevens voor om een 'poortwachter' in te richten ter ondersteuning van scholen bij de aanpak van dyslexie. De verantwoordelijkheid van zorgaanbieders voor diagnostiek en behandeling bij mogelijke Ernstige Enkelvoudige Dyslexie blijft ongewijzigd. Om dit zorgvuldig te laten verlopen, stellen wij voor om eerst een proeftuin in te richten. Op basis van de resultaten besluiten we over uitbreiding van de nieuwe werkwijze naar en met alle scholen.

Toets financiële opbrengst

Op grond van een aantal aannames is een financiële doorrekening gemaakt van de potentiële (bruto) opbrengst van de scenario's die door de inhoudelijke werkgroep in kaart zijn gebracht. De doorrekening van de scenario's leverde een bandbreedte qua besparing op van tussen € 73.000 (scenario 3) en € 400.000 (scenario 5). Afgezet tegen de verwachte besparing van € 200.000 waren er 3 scenario's waarmee die haalbaar leek, te weten scenario 2 (lees/spellingspecialist), scenario 4 (uitgestelde diagnostiek) en scenario 5 (combi).

De externe toets wijst uit dat het preventiescenario (scenario 1) in combinatie met een poortwachter bij een prevalentie van 5% diagnostiek en 4,1% behandeling een hogere besparing oplevert dan eerder berekend. De potentiële opbrengst wordt daarin bij deze prevalentie berekend op € 260.000 (in plaats van € 77.000) waardoor ook met het scenario preventie een besparing van € 200.000 haalbaar is. Verder komen in de externe toets aanvullende suggesties naar voren waardoor bij een andere aanpak van lees/spellingonderwijs en ondersteuning op school de opbrengst mogelijk zelfs nog groter kan worden. In dit voorstel gaan we vooralsnog uit van een opbrengst van € 260.000 tot € 350.000. Bij een beoogde besparing van € 200.000 is er dan € 60.000 tot maximaal € 150.000 beschikbaar voor een gemeentelijke bijdrage in de uitwerking van scenario 5, waaronder met name de inrichting van de beoogde 'poortwachter'. De verdere uitwerking van dit scenario moet derhalve binnen dit financieel kader blijven.

Toets gevolgen onderwijs en zorg

Ten slotte zijn de organisatorische consequenties voor onderwijs en aanbieders verkend van een andere manier van werken. Voor het onderwijs betekent dit een opgave om preventie en ondersteuning bij dyslexie verder te versterken in het kader van passend onderwijs. Daarin ondersteund door deskundige ondersteuning vanuit de poortwachter. De voorgestelde aanpassingen in de ondersteuning bij dyslexie in het onderwijs en de toeleiding naar dyslexiezorg veranderen niks aan de taken, werkzaamheden en organisatie van dyslexiezorg voor leerlingen met EED. Naarmate het lukt om meer leerlingen op school een voldoende niveau van technisch lezen en spellen te laten behalen, zal dit naar verwachting wel leiden tot een lagere instroom van leerlingen bij dyslexiezorgaanbieders waarmee die meer in lijn komt met de landelijke prevalentie van Ernstige Enkelvoudige Dyslexie.

2.2 Prevalentie van dyslexiezorg (EED) is in Zwolle hoger dan landelijk gemiddelde

De relatief hoge prevalentie van EED in Zwolle over de jaren 2015-2017 was een belangrijke reden om op zoek te gaan naar scenario's voor dyslexie waardoor meer kinderen in het onderwijs geholpen konden worden om een voldoende niveau van technisch lezen en spellen te behalen. De interne doorrekening van scenario's en de externe toets bevestigen dat ook in 2018 en 2019 de cijfers een stuk hoger waren dan de landelijke referentiecijfers van 5% van alle basisschoolleerlingen die in

Datum 25 mei 2021

aanmerking komen voor diagnostiek (voor EED) en 3,5 tot 4,1% die daarna ook behandeling nodig heeft. De externe toets vat de uitkomsten samen in een tabel:

Omschrijving	Landelijke prevalentie toegepast op Zwolle	Daadwerkelijke cijfers Zwolle
Verwijzing naar dyslexie-aanbieder	7% - 108 kinderen	Onbekend maar minimaal: 158 (2019) 114 (2018)
Diagnostiek	5% - 77 kinderen	158 (2019) 114 (2018)
Behandeling	4,1% - 63 kinderen	119 (2019) 110 (2018)

Bron: Externe toets scenario's dyslexie door Jeroen Peters Consultancy (april 2021)

In de externe toets wordt hierover geconcludeerd:

Als Zwolle exact zou voldoen aan de landelijke prevalentie cijfers dan kwamen er 108 leerlingen (7%) vanuit de scholen in aanmerking voor verwijzing naar de dyslexie aanbieder. De door de dyslexieaanbieders gedeclareerde aantallen leerlingen die voor diagnose in aanmerking kwamen waren in 2019: 158 leerlingen (in 2018 waren het 114 leerlingen). Zelfs als in 2019 de scholen de 10% slechtst lezende leerlingen hadden doorverwezen dan hadden er maximaal 154 leerlingen kunnen worden verwezen. Er kan worden geconcludeerd dat er door de Zwolse scholen te veel leerlingen worden doorverwezen naar de dyslexiezorg.

2.3 Onderwijs en zorg werken aan hetzelfde doel: alle kinderen kunnen technisch voldoende lezen.

Het doel van dyslexiezorg is een functioneel niveau van technisch lezen en spellen voor kinderen met Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED) behalen. Het doel van dyslexiebehandeling is daarmee hetzelfde als het doel van onderwijs voor alle leerlingen én van de extra ondersteuning die daarbij door scholen wordt geboden (niveaus 1-3). Voor een beperkt aantal leerlingen blijkt de extra ondersteuning die door het onderwijs wordt geboden nog onvoldoende. Voor die leerlingen kan sprake zijn van een dyslexie met een neurobiologische oorzaak waardoor inzet van specialistische kennis van de GGZ noodzakelijk is zodat ook die kinderen een functioneel voldoende niveau van technisch lezen en spellen kunnen behalen. Die kinderen komen dan ook in aanmerking voor dyslexiezorg (niveau 4). Door de wisselwerking tussen onderwijs en zorg te versterken kan de onderwijspraktijk profiteren van kennis en inzichten uit de dyslexiebehandelingen. Hiervan kan een deel van de zwakke lezers en spellers naar verwachting zoveel profiteren, dat ze niet meer doorverwezen hoeven te worden voor dyslexiezorg. Zo blijft het behandeltraject beschikbaar voor kinderen die het écht nodig hebben: kinderen met ernstige, enkelvoudige dyslexie (EED).

2.4 Scenario 5 biedt de meeste kansen om de doelen te realiseren

Scenario 5 geeft maximaal invulling aan de doelen en uitgangspunten verwoord in de *Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp*, het *Interventieplan sociaal domein*, de *Hervormingsagenda sociaal domein* en de daarop gebaseerde opdracht aan de werkgroep dyslexie van gemeente, onderwijs en aanbieders zoals verwoord in de inleiding op dit voorstel. Dit scenario stelt scholen in staat om hun rol in de aanpak van dyslexie te maximaliseren (preventief), waardoor ook het leereffect voor hun lees/spellingonderwijs wordt geoptimaliseerd. De voorkeur om scenario 5 daarom verder uit te werken in is OOGO door de schoolbesturen PO onderschreven.

Datum 25 mei 2021

Kwalitatief goed lees/spellingonderwijs vormt een belangrijke basis. Preventie qua leesvaardigheid draagt niet alleen bij aan de aanpak van dyslexie maar ook aan het voorkomen en terugdringen van laaggeletterdheid, een probleem waarmee steeds meer jongeren en volwassenen in Nederland te maken krijgen. Daarmee werken we niet alleen aan op het oplossen van individuele problemen van kinderen met dyslexie, maar ook aan een betere wisselwerking tussen ondersteuning bij dyslexie en regulier lees- en spellingonderwijs wat ten goede komt aan alle kinderen.

2.5 Door 'uitgestelde diagnostiek' selecteren we sneller en beter op risico van EED

We kiezen met scenario 5 voor inzet van extra, intensieve ondersteuning in niveau 3, ook om juist die kinderen die écht dyslexiezorg (bij EED) nodig hebben eruit te filteren. In de praktijk blijken er in de behandeling soms grote verschillen te zijn tussen kinderen. Er zijn kinderen die aan het begin van de behandeling enorm profiteren, soms komen zij zelfs op een gemiddeld leesniveau uit. Deze kinderen hebben geen EED. Zij krijgen dan – achteraf gezien – ten onrechte een behandeltraject en een dyslexieverklaring.

Daarom kiezen we er samen met scholen voor om eerst met de kinderen waar op basis van de minimaal vereiste inzet door de school tot en met 3 (minimaal 60 minuten – bij voorkeur 3 x 20 – individuele ondersteuning gedurende minimaal 20 weken) mogelijk sprake is van EED extra aan het werk te gaan. Blijkbaar hebben deze kinderen onvoldoende kunnen profiteren van de interventies van de school tot dan toe. In twaalf intensieve vervolgssessies is goed te zien wie grote sprongen maakt en wie niet. De kinderen die veel progressie boeken (een leerrendement van meer dan 100%), hebben andere ondersteuning nodig. Die ondersteuning kan de school bieden. Is het rendement lager, dan kan alsnog diagnostiek plaatsvinden met – zo nodig aansluitend – een voortzetting in de vorm van behandeling.

2.6 Scenario 5 sluit aan bij de TK motie om ondersteuning bij dyslexie bij scholen te beleggen

Het combi scenario ligt in lijn met de motie die de Tweede Kamer op 30 november 2020 heeft aangenomen. In de motie wordt het kabinet opgeroepen om 'te bewerkstelligen dat de aanpak van leerproblemen zoals dyslexie voortaan via samenwerkingsverbanden verloopt, door gecoördineerd in te zetten op verbetering van taalonderwijs en goede gespecialiseerde hulp aan kinderen met EED' ([Gewijzigde motie van het lid Peters c.s. over de aanpak van leerproblemen zoals dyslexie voortaan via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs laten lopen](#)).

Daarmee zou dyslexiezorg niet langer onderdeel zijn van de Jeugdwet, maar onderdeel worden van de Wet passend onderwijs. Op 8 maart 2021 heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over de afhandeling van de motie ([Kamerbrief invulling motie-Peters over dyslexiezorg](#)). De staatssecretaris heeft geantwoord dat bekend is dat er meer kinderen met dyslexie gediagnosticeerd worden dan op basis van prevalentiecijfers verwacht mag worden. En dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Uit onderzoek is gebleken dat daar waar onderwijs en gemeenten samenwerken of een poortwachter aanstellen er significant minder kinderen verwezen worden voor EED-diagnostiek. Uit het onderzoek ook blijkt dat samenwerking tussen onderwijs/gemeente en een poortwachter belangrijk zijn om het aantal verwijzingen te verminderen. De rol van een poortwachter moet zich daarbij niet beperken tot het kritisch verwerken van dossiers, maar moet ook bijdragen aan het doorvoeren van verbeteringen.

In aansluiting op een ontwikkeling van een brede, vakinhoudelijke richtlijn door beroepsgroepen in onderwijs en dyslexiezorg, het Stimuleringsprogramma aanpak dyslexie en een handreiking voor samenwerking gemeente en samenwerkingsverband met instelling van een poortwachter kondigt de staatssecretaris aan (1) in kaart te zullen brengen wat de juridische, financiële en uitvoerings-

Datum 25 mei 2021

consequenties zijn als de middelen die gemeenten beschikbaar hebben voor gespecialiseerde zorg aan kinderen met EED worden overgeheveld naar het onderwijs en (2) in afwachting van de uitkomsten steviger in te willen zetten op verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en het onderwijsveld.

De breed gedragen motie maakt duidelijk dat er draagvlak is voor het versterken van de rol van het onderwijs. Met het combi scenario geven we binnen de geldende wettelijke kaders van Jeugdwet en Wet passend onderwijs maximaal invulling aan deze beweging.

2.7 We werken aan ontschotting en versterking samenwerking eerste lijn tussen onderwijs en gemeente/sociaal domein.

Met dit besluit geeft het college op het gebied van ondersteuning bij dyslexie ook uitvoering aan de moties 'Ontschotting onderwijs en zorg' gericht op het bundelen van financieringsstromen uit onderwijs en gemeente in het belang van kinderen, jongeren en gezinnen en 'Versterking van de eerste lijn' gericht op meer preventief werken en anders inzetten van gespecialiseerde zorg dicht bij hun leefwereld die de gemeenteraad eerder heeft aangenomen bij de *Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp*. Formele afhandeling van deze moties vindt plaats via een aparte informatie nota aan de gemeenteraad over de tussenevaluatie van de Ontwikkelagenda.

3.1 Met instelling poortwachter versterken we de sociale basis in en met het onderwijs

In de externe toets is de instelling van een onafhankelijke poortwachter een noodzakelijke voorwaarde om in de uitvoering van ondersteuning en zorg bij dyslexie dichtbij de landelijke prevalentiecijfers voor dyslexiezorg (EED) te komen. Ook in de beantwoording van de staatssecretaris wordt verwezen naar het belang van samenwerking tussen onderwijs en gemeente en het werken met een poortwachter. Daarbij blijft ons uitgangspunt: zo zwaar als moet, zo licht als kan. Leerlingen met EED moeten gewoon dyslexiezorg krijgen als dat nodig is om het doel van een voldoende functioneel niveau van technisch lezen te behalen. Als omgekeerd door extra ondersteuning voor meer leerlingen dit doel binnen het onderwijs kan worden behaald – en de prevalentie voor EED daardoor zelfs lager uitkomt dan 4,1% – dan is dat winst. De rol van een poortwachter moet zich daarbij nadrukkelijk niet beperken tot het kritisch verwerken van dossiers, maar moet juist bijdragen aan het doorvoeren van verbeteringen in onderwijs en ondersteuning. De werkzaamheden van de poortwachter raken hier aan de beoogde inzet van een lees/spellingspecialist om extra, intensieve ondersteuning te bieden aan leerlingen op school. Door lessen te trekken uit de door scholen aangeleverde dossiers kan gericht worden ingezet op verbetering van ondersteuning van lees/spelling onderwijs en ondersteuning bij dyslexie op de scholen. Het belang van dit uitgangspunt voor de uitwerking van scenario 5 is in het LEA overleg van 12 mei 2021 door het onderwijs benadrukt. Op dit punt vragen we daarover ook een expliciet advies van de werkgroep die met de uitwerking van het combiscenario aan de slag gaat.

Risico's

1. Extra, intensieve ondersteuning vóór diagnostiek kan niet worden verplicht

Het landelijke Masterplan Dyslexie formuleert kwaliteitseisen waaraan een dyslexiezorgtraject minimaal moet voldoen. Er worden ook eisen gesteld aan de minimale extra ondersteuning die scholen moeten bieden vóórdat een aanbieder van dyslexiezorg een aanmelding voor diagnostiek en – als sprake blijkt van EED vervolgens behandeling – in behandeling mag nemen. Op niveau 3 gaat het om minimaal 60 minuten – bij voorkeur 3 x 20 – individuele ondersteuning gedurende minimaal 20 weken. Gemeenten mogen een aanvraag tot bekostiging van diagnostiek (en behandeling) afwijzen als niet aan die minimale eisen is voldaan. De kans bestaat dat ouders omgekeerd niet willen wachten op de uitkomst van extra, intensieve ondersteuning op school ('uitgestelde diagnostiek') zoals beoogd in scenario 5,

Datum 25 mei 2021

maar als is voldaan aan de eisen een verwijzing naar diagnostiek vragen. Op dezelfde grond waarop de gemeente bekostiging mag weigeren als niet aan de minimum eisen is voldaan, kan de gemeente verwijzing naar diagnostiek niet weigeren als wél aan die eisen is voldaan. Anders gezegd: als de vereiste ondersteuning is geboden, kan deelname aan extra, intensieve ondersteuning op school niet worden verplicht. Onderwijs en gemeente hebben er echter vertrouwen in dat de meeste ouders blij zullen zijn met de mogelijkheid om via die extra ondersteuning de problemen met dyslexie op te lossen of zodanig te verminderen dat zonder inzet van specialistische jeugdhulp het doel van een voldoende niveau van technisch functioneel kunnen lezen en spellen kan worden bereikt.

2. Aanbieders trekken zich terug

In het voortraject hebben de aanbieders van dyslexiezorg aandacht gevraagd voor het behoud van kwaliteit van dyslexiezorg en het onderscheid met de opdracht die scholen hebben. Door in lijn met dit onderscheid en conform het extern advies strakker te sturen op de toegang en meer preventief te werken in onderwijs zal naar verwachting de vraag naar diagnostiek en behandeling bij EED kleiner worden. Op grond van verschil in visie op de samenwerking onderwijs en jeugdhulp of vanwege een krimpend marktaandeel zouden aanbieders kunnen besluiten om niet langer dyslexiezorg te willen uitvoeren in Zwolle. Op korte termijn zal dit naar verwachting niet tot problemen leiden, omdat er binnen de jeugdhulpregio Zwolle voldoende aanbieders voor dyslexiezorg zijn. Voor de langere termijn nemen wij de suggestie uit de externe toets op de scenario's in overweging of door organisatie van dyslexiezorg bij EED op basis van populatiebekostiging de samenwerking met onderwijs verder kan worden versterkt en voldoende en gekwalificeerd aanbod van dyslexiezorg in stand gehouden kan worden.

3. De doelen kunnen niet worden gerealiseerd binnen de gestelde randvoorwaarden

Van scholen wordt in de uitwerking van scenario 5 gevraagd om te investeren in preventie en een gezamenlijke aanpak van scholen en Expertisecentra passend onderwijs om voor alle kinderen een voldoende, functioneel niveau van technisch lezen en spellen te behalen. Het investeren in preventieve programma's zoals bijvoorbeeld Bouw beschouwen wij als primaire verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Investeren in het vergroten van kennis en toepassing daarvan in de scholen in de lijn van poortwachter, lees/spelling specialisten en IB'ers/leerkrachten is voorwaarde voor het slagen van dit scenario en daarmee ook basis voor een gezamenlijke bijdrage hierin. Het op te stellen uitvoeringsplan moet inzicht geven in de haalbaarheid binnen in dit voorstel geformuleerde inhoudelijke en financiële randvoorwaarden.

Voor de gemeentelijke investering betekent dit dat de uitwerking van het combiscenario inzicht moet geven in haalbaarheid van de nieuwe werkwijze binnen de gestelde financiële randvoorwaarden. Bij een besparing van € 200.000 en een gemeentelijke bijdrage tot maximaal € 150.000 per jaar, moet het uitvoeringsplan zicht geven op een totale besparing van € 350.000 als alle scholen meedoen met de nieuwe werkwijze. Als de proeftuin uitwijst dat toepassing van de nieuwe werkwijze niet haalbaar is binnen de gestelde financiële kaders zullen we samen met het onderwijs dit besluit heroverwegen. In dat geval blijven we inzetten op ondersteuning van het onderwijs bij het uitvoeren van de ondersteuning op de niveaus 1-3 met steun van de poortwachter, maar zonder inzet van aanvullende extra, intensieve ondersteuning. Blijkens de externe toets is de besparing van die variant € 260.000.

4. Niet alle schoolbesturen doen mee

Het combi scenario kan alleen duurzaam worden uitgevoerd als alle schoolbesturen PO meedoen. Niet alleen om de beschikbare investering optimaal te benutten, maar ook om alle leerlingen in Zwolle dezelfde ondersteuning te kunnen bieden. Daarom hebben we de totstandkoming van één

Datum 25 mei 2021

uitvoeringsplan voor alle Zwolse basisscholen als voorwaarde opgenomen in dit voorstel. Door de schoolbesturen is dit uitgangspunt in OOGO van 21 januari 2021 onderschreven.

5. Er vallen kinderen tussen wal en schip in de overgang van naar een nieuwe werkwijze.

Voorop staat dat kinderen die dyslexiezorg nodig hebben, dit ook gewoon moeten krijgen ('zo zwaar als moet'). Tegelijk willen we er alles aan doen om dit zo preventief mogelijk, zo normaal mogelijk en zo thuisnabij mogelijk te bieden ('zo licht als kan'). We laten geen kinderen tussen wal en schip vallen. Om ook dit risico te minimaliseren, kiezen we ervoor om met een proeftuin van voldoende omvang te beginnen. Door hiervoor – net als voor andere innovaties in jeugdhulp – een leergemeenschap te vormen met betrokken partijen kunnen we de uitvoering op basis van opgedane ervaringen snel bijstellen als dit nodig is. Bovendien kan zo'n leergemeenschap een schakelpunt zijn voor het delen van opgedane kennis met scholen buiten de proeftuin. We vinden het belangrijk om zowel in de werkgroep die het combiscenario uitwerkt in een concreet plan als in de leergemeenschap bij uitvoering van dit plan ook onafhankelijke expertise over dyslexiezorg (EED) te borgen.

Financiën

De uitgaven voor dyslexiezorg (diagnostiek en behandeling) bedroegen in 2018 en 2019 een bedrag van ongeveer € 900.000. In de financiële opgave sociaal domein is rekening gehouden met een totale besparing op deze uitgaven van € 200.000. Op basis van de doorrekening van scenario's en de externe toets daarop lijkt die besparing haalbaar. Op basis van een interne doorrekening van de scenario's bedroeg de maximale besparing bij scenario 5 € 400.000. Op basis van de externe toets is de potentiële besparing van een gecombineerde inzet op preventie met poortwachter € 260.000. Tegenover de besparing staan kosten voor de inzet van een poortwachter en de beoogde extra, intensieve ondersteuning. Hoe groot de gemeentelijke bijdrage precies wordt, is nog wel afhankelijk van de concrete uitwerking van scenario 5. Voor de gemeente geldt daarbij als randvoorwaarde dat de beoogde besparing van € 200.000 kan worden gerealiseerd. Derhalve is de bandbreedte voor de gemeentelijke bijdrage in de nieuwe aanpak € 60.000 tot € 200.000. Omdat we ervoor kiezen scherper onderscheid tussen ondersteuning en dyslexiezorg te hanteren, sturen we niet extra sterk op de behandelduur. In de nieuwe werkwijze verwachten we allemaal terechte doorverwijzingen. Die kinderen hebben de vastgestelde behandeling dan ook echt nodig. Daarom houden we rekening met een maximale besparing van € 350.000 in plaats van € 400.000. De gemeentelijke bijdrage in de aanpak is daarmee maximaal € 150.000 per jaar. Dit bedrag reserveren we voor dit doel binnen het beschikbare budget jeugdhulp/toegang, onderdeel innovatie.

Communicatie

Het advies van de werkgroep dyslexie is in samenspraak met onderwijs, aanbieders en gemeente tot stand gekomen. De Expertisecentra passend onderwijs en schoolbesturen staan achter de aanpak die in het combiscenario door de werkgroep is geadviseerd. De zorgaanbieders hebben aangegeven zich niet te kunnen vinden in een uitwerking van scenario's waarin een deel van de zorg in het kader van diagnostiek of behandeling bij EED in het onderwijs en/of zelfs door het onderwijs plaatsvindt. Door aanbieders zijn hierover verschillende brieven geschreven aan de gemeente. Hierover zijn met aanbieders verschillende gesprekken gevoerd. Vanwege de steeds opnieuw geuite vragen en bezwaren hebben wij voorafgaand aan dit voorstel een externe toets laten doen op de ontwikkelde scenario's. Zowel onderwijs als aanbieders zijn door ons geïnformeerd over de uitkomsten van de externe toets en de verwerking daarvan in het voorliggende raadsvoorstel.



Datum 25 mei 2021

Vervolg

Met dit voorstel wordt een principebesluit genomen voor het verder uitwerken van het combiscenario (scenario 5). Schoolbesturen en college van B&W zullen een nieuwe werkgroep opdracht geven om het combiscenario verder uit te werken in een concreet plan voor een proeftuin dyslexie. Naast expertise vanuit onderwijs en lokale toegang/gemeente, zullen wij ook deelname van onafhankelijke expertise over dyslexiezorg (EED) borgen in deze werkgroep.

Wij streven naar start van de proeftuin in 2022, met een looptijd van maximaal 2,5 jaar. In die periode vallen dan twee volledige schooljaren (2022/23 en 2023/24). Op basis van tussentijdse evaluatie van de proeftuin (uiterlijk na 2 jaar) en de stand van zaken uitvoering motie Peters op dat moment besluiten we over verbreding van de proeftuin naar uiteindelijk alle scholen.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom