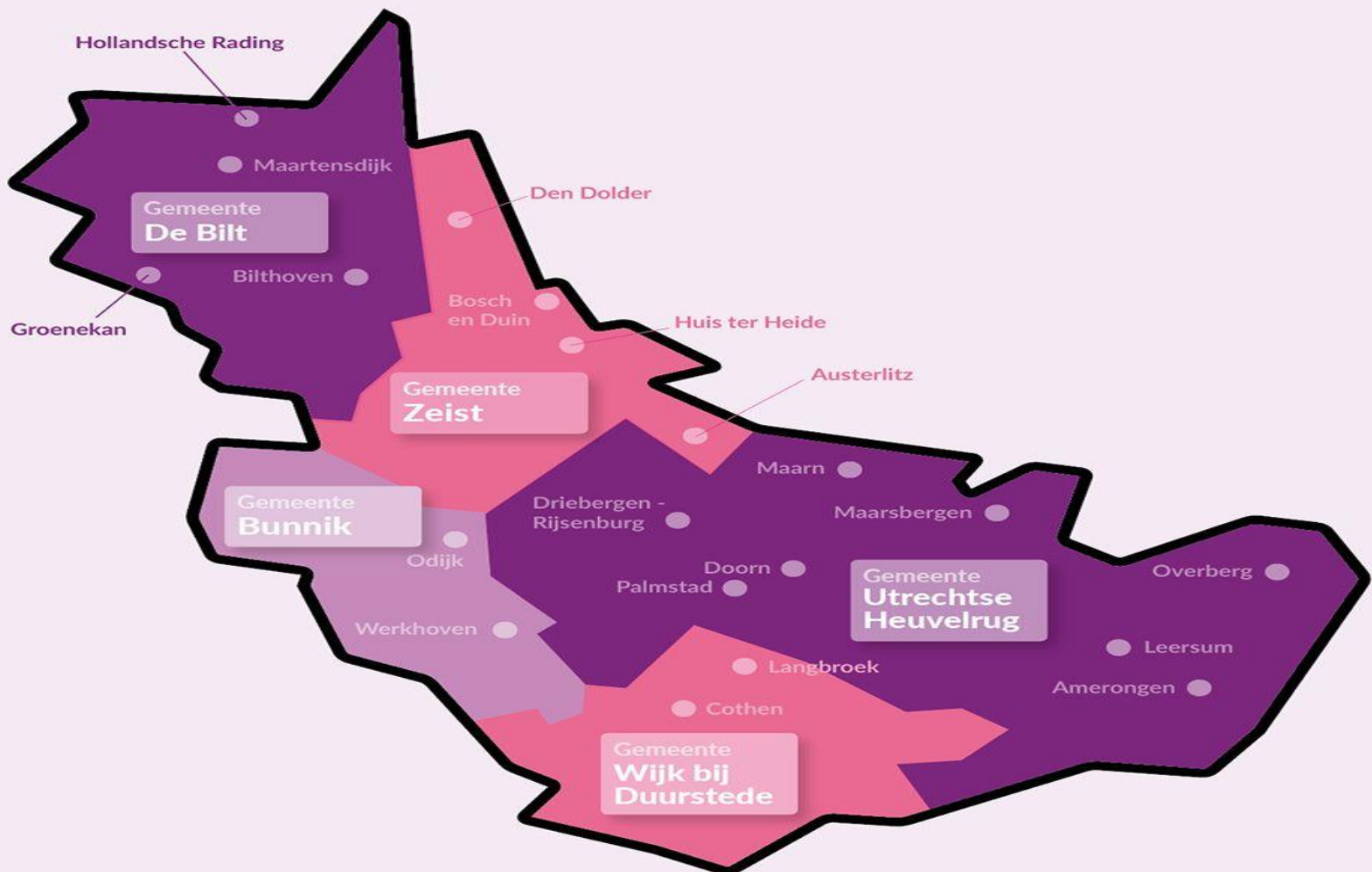




Van de 6 een 8 maken

De aansluiting onderwijs-jeugdhulp in
Zuidoost Utrecht

Eindrapport

16 april 2021

Michiel van der Grinten, Leonie Middelbeek en
Miriam Walraven

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Context regio Zuidoost Utrecht	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksopzet.....	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Bevindingen.....	8
2.1	Gedeelde visie	8
2.2	Het Actieprogramma.....	8
2.3	Organisatiestructuur	9
2.4	Financiën	10
2.5	Aansluiting onderwijs – jeugdhulp in de praktijk	11
3	Conclusies.....	15
4	Aanbevelingen.....	17
4.1	Hoe verder bestuurlijk?	17
4.2	Hoe verder in beleid en uitvoering?	19
4.3	Planning en tijdpad.....	24
4.4	Tot slot.....	24
Bijlage 1	Overzicht van geraadpleegde respondenten.....	25
Bijlage 2	Overzicht geanalyseerde documenten	26
Bijlage 3	Overzicht van geraadpleegde literatuur.....	27
Bijlage 4	Analysekader Aansluiting onderwijs – jeugdhulp	29

1 Inleiding

In de regio Zuidoost Utrecht spannen het onderwijs en de gemeenten zich in om kinderen en jongeren van passende ondersteuning en zorg te voorzien. Een goede aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp is daarbij van belang. De bestuurlijke vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs en de gemeenten constateren dat er regionaal, ondanks de gezamenlijke plannen en overleggen, te weinig voortgang wordt geboekt in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Om die reden hebben zij Oberon gevraagd de huidige samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp te evalueren en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor de doorontwikkeling van de samenwerking.

1.1 Context regio Zuidoost Utrecht

Regio Zuidoost Utrecht beslaat het gebied van 5 gemeenten, te weten: De Bilt, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist. Samen hebben zij bijna 190.000 inwoners¹, waarvan ruim 50.000 jongeren van 0-22 jaar. Fysiek vormt de regio één geheel dat overlapt met het gebied van het samenwerkingsverband primair onderwijs Zuidoost Utrecht (hierna: ZOUT) en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Zuidoost Utrecht (hierna: VO ZOU). In totaal zijn er in de regio 72 basisscholen, 20 scholen voor voortgezet onderwijs en 9 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs met 30 schoolbesturen primair onderwijs en 13 schoolbesturen voor voortgezet onderwijs.

1.2 Onderzoeksvragen

De vijf gemeenten en het onderwijs in de regio Zuidoost Utrecht hebben de afgelopen jaren op verschillende manieren getracht de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te verbeteren. Ondanks deze inspanningen blijven knelpunten in de aansluiting bestaan en blijft doorontwikkeling gewenst. Om zicht te krijgen op de knelpunten en mogelijkheden voor verdere verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de lokale en regionale afstemming en aansturing van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp? Welke problemen worden ervaren en waar komen de problemen uit voort?
2. Hoe kan de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp verder versterkt worden? Wat moet er lokaal en regionaal gebeuren? En op welke niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, uitvoerend) zijn acties vereist?

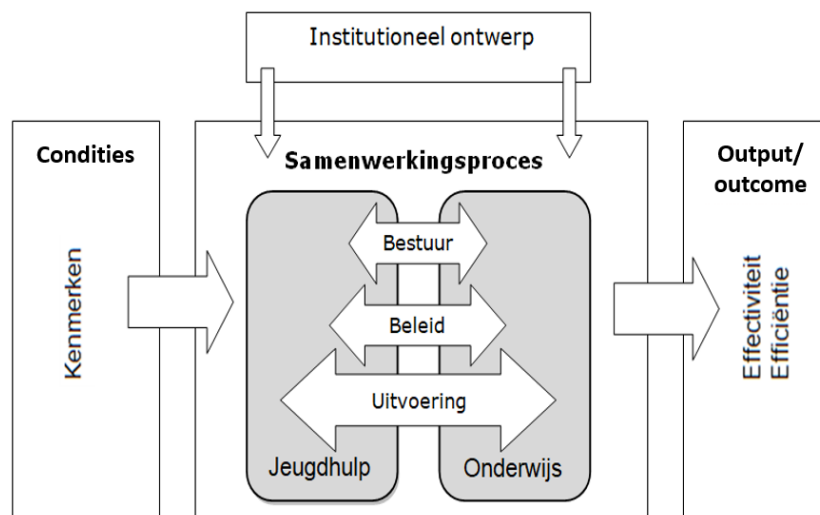
¹ https://www.regioatlas.nl/kaarten#_jeugdzorgregios1

1.3 Onderzoeksopzet

Net als elders in Nederland werkt de regio Zuidoost Utrecht aan de aansluiting van onderwijs en jeugdhulp in een gedecentraliseerde werkelijkheid². In 2018 brachten Oberon, KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut de wijze waarop deze aansluiting vorm krijgt in de gedecentraliseerde werkelijkheid in kaart.³ Daarbij zijn onder andere de werkzame factoren uitgelicht. Op basis van een analyse van empirie en theorie konden samenwerkingskenmerken worden geïdentificeerd die bijdragen aan de gepercipieerde opbrengst van de samenwerking. Het gaat om de volgende kenmerken (zie bijlage 4 voor een verdere toelichting):

- gedeelde visie,
- onderling vertrouwen,
- randvoorwaarden,
- sturing op samenwerking, en
- borging in beleid en bestuur.

Het analysemodel dat bij dit eerdere onderzoek is gehanteerd, is ook in dit onderzoek gebruikt. Het model, zie figuur 1, sluit namelijk goed aan op de specifieke onderzoeksvraag op welke niveaus in de samenwerking acties vereist zijn.



Figuur 1. Analysemodel Aansluiting onderwijs – jeugdhulp (Van der Grinten et. al., 2018).

² Invoering Wet passend onderwijs in 2014. Wet passend onderwijs, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van OCW, 2012-533, 5-11-2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-533.html> en Invoering van de Jeugdwet in 2015. Jeugdwet, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van VWS, 2014-105, 14-03-2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-105.html>

³ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

In oktober 2020 is Oberon gestart met onderzoek naar de aansluiting onderwijs-jeugdhulp in de regio Zuidoost Utrecht. In de voorbereidingsfase zijn startgesprekken gevoerd met bestuurders en beleidsmakers en is de beschikbare documentatie geanalyseerd. (Zie bijlage 2 voor een volledig overzicht van de documenten uit Zuidoost Utrecht die zijn geanalyseerd.) Vervolgens hebben in november 2020 groepsinterviews plaatsgevonden met de volgende respondentgroepen (zie bijlage 1 voor het volledige overzicht van de respondenten):

- Primair onderwijs: intern begeleiders, schoolleiders, professionals van het schoolondersteuningsteam en een beleidsmedewerker van samenwerkingsverband ZOUT;
- Voortgezet onderwijs: zorgcoördinatoren en een beleidsmedewerker van samenwerkingsverband VO ZOU;
- Lokale teams: de coördinatoren van de lokale teams van de 5 gemeenten;
- Leerplicht: leerplichtambtenaren;
- Beleid: beleidsmedewerkers sociaal domein/onderwijs van de 5 gemeenten;
- Wethouders: wethouders Jeugd en onderwijs van de 5 gemeenten;
- Onderwijsbestuurders: directeur en bestuurders van samenwerkingsverband ZOUT en de directeur-bestuurder van samenwerkingsverband VO ZOU.

De uitkomsten van de gesprekken zijn in een korte notitie vastgelegd. Aan de hand van die notitie is een bestuurlijk gesprek gevoerd met de portefeuillehouders van de 5 gemeenten en een bestuurlijk gesprek met de onderwijsbestuurders in de regio. Daarna is een conceptrapportage opgesteld met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarbij is tevens gebruik gemaakt van literatuur over goede voorbeelden elders. (Zie bijlage 3 voor een overzicht van geraadpleegde literatuur).

De conceptrapportage is in het OOGO besproken met bestuurders van onderwijs en gemeenten. Daarna vonden nog twee individuele interviews plaats met de voormalig projectleider van het Actieprogramma en een arts van de GGD regio Utrecht. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen op een stakeholdersbijeenkomst voorgelegd aan een selectie van respondenten uit de groepsinterviews. De uitkomsten van beide sessies zijn verwerkt in de definitieve rapportage die nu voor u ligt.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken treft u onze bevindingen aan over de huidige aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp (hoofdstuk 2), gevolgd door de samenvattende conclusies (hoofdstuk 3). Daarna formuleren we onze aanbevelingen en actiepunten voor de komende periode (hoofdstuk 4). In de bijlagen vindt u een overzicht van respondenten, geraadpleegde documenten en literatuur, en ons analysekader.

2 Bevindingen

Hoe verloopt de lokale en regionale afstemming en aansturing van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp? Welke problemen worden ervaren en waar komen de problemen uit voort? En waar verloopt de samenwerking juist goed, en hoe komt dit? In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen zoals die uit de interviews en documentanalyse naar voren komen.

2.1 Gedeelde visie

De 5 gemeenten en de beide samenwerkingsverbanden in Zuidoost Utrecht hebben jaren geleden een gezamenlijk denk- en handelingskader geformuleerd over de samenwerking tussen het onderwijs en de gemeenten in de regio Zuidoost Utrecht. Hierin bevestigden gemeenten en onderwijs hun pedagogisch partnerschap en formuleerden zij hun gezamenlijke missie, visie en strategie om de samenwerking in de regio te versterken. Het kader is als hoofdstuk⁴ in jeugdhulp- en ondersteuningsplannen opgenomen. Voor de planperiode 2018-2022 is het kader verder aangescherpt.⁵

Gezamenlijke missie: ‘Wij, de Samenwerkingsverbanden PO en VO voor Passend Onderwijs en de gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist in regio Zuidoost Utrecht, verbinden onderwijs en jeugdhulp op basis van de behoefte, het belang en de mogelijkheden van het kind en zijn gezin, opdat elk kind nu en straks kan meedoen in de samenleving.’

Gezamenlijke visie: ‘Wij willen vanuit pedagogisch partnerschap een samenhangend aanbod van opvoedondersteuning, onderwijs en jeugdhulp, en doorlopend onderwijs, zodat alle kinderen en jongeren betekenisvol kunnen participeren in een samenleving waarin iedereen meedoet en meetelt.’

Uit de gesprekken met alle betrokkenen blijkt dat de gedeelde missie en visie, zoals opgenomen in het gezamenlijk hoofdstuk, nog altijd breed gedragen wordt: *“Iedereen wil het beste voor het kind.”* Over de vertaling van deze missie en visie naar beleid en praktijk is echter nog niet iedereen tevreden. De respondenten geven de aansluiting zoals die nu functioneert over het algemeen een krappe voldoende.

2.2 Het Actieprogramma

De gezamenlijke missie en visie zijn in het gezamenlijk hoofdstuk verder uitgewerkt in vier thema’s waarop het onderwijs en de 5 gemeenten in Zuidoost Utrecht in de periode 2018-2022 wilden inzetten, namelijk: doorgaande ontwikkelingslijnen en vroegtijdige signalering, samenwerking in ondersteuningsteams en vormgeving van onderwijszorgarrangementen, thuiszitters, en leerlingenvervoer en huisvesting. In juni 2019 zijn de thema’s uit het gezamenlijk hoofdstuk verder uitgewerkt in het regionale Actieprogramma Passend onderwijs en Jeugd(hulp)⁶ om aan de hand daarvan tot een effectieve, gezamenlijke aanpak te komen.

Per thema zijn de actiepunten onder de noemer *Wat is nodig* vertaald in afspraken en acties. Bij elke actie in het Actieprogramma is aangegeven wie deze zou moeten oppakken en wanneer die gerealiseerd zou moeten zijn (veelal schooljaar 2019-2020). In totaal zijn er ruim 60 actiepunten. Sommige acties zijn

⁴ Zie gezamenlijk hoofdstuk uit de ondersteuningsplannen swv po en vo, 2015.

⁵ Samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Gezamenlijk hoofdstuk, versie 19 januari 2018.

⁶ Actieprogramma Passend Onderwijs en Jeugd(hulp), versie 20 juni 2019.

concreet geformuleerd, andere laten in de beschrijving veel ruimte voor interpretatie over hoe de actie er in de praktijk concreet uit moet zien. Ter illustratie de beschrijving van de volgende acties: *‘Er wordt een overzicht gemaakt dan wel geactualiseerd van belangrijke contactpersonen bij onderwijs, leerplicht, lokale teams en SAVE zodat duidelijk is wie waarvoor benaderd kan worden.’ ‘Regionaal is de afspraak dat bij onduidelijkheid het principe ‘eerst financieren dan uitzoeken’ wordt gehanteerd.’* De eerste actie is concreter dan de actie die erna wordt genoemd.

Volgens een deel van de respondenten werkt het Actieprogramma niet goed. Zo gaf een beleidsambtenaar aan: *“Je moet echt keuzes maken zodat duidelijk wordt waar je als regio aan wil werken. Het Actieprogramma dat eerder is opgesteld, dat bestaat uit veel te veel thema’s. Dat is onuitvoerbaar. Je moet gezamenlijk gericht kiezen wat je wil doen.”* Om die reden is in november 2019 prioritering aangebracht in het Actieprogramma.⁷ Hierin is de focus gelegd op twee van de vier thema’s:

Gezamenlijke missie en visie is uitgewerkt in twee thema’s die prioriteit krijgen:

- doorgaande ontwikkelingslijn en vroegtijdige signalering
- samenwerking in ondersteuningsteams en vormgeving van onderwijszorgarrangementen

In maart 2020 is door de projectleider, die in januari 2020 is aangesteld om te zorgen voor activiteit en voortgang op het Actieprogramma, een nieuw plan van aanpak⁸ gepresenteerd, omdat werd geconstateerd dat de doelen niet bij ieder thema helder beschreven waren en het overzicht van projecten, onderzoeken, instrumenten en voorzieningen ontbrak. Dat dit nieuwe plan van aanpak er is, is echter niet bij alle betrokkenen bekend. Voor een aantal beleidsambtenaren was de informatie nieuw, toen dit in het interview werd genoemd. Volgens een van hen benadrukt dit dat voor betrokkenen niet duidelijk is aan welke doelen men met elkaar werkt: *“dat dit nu niet voor iedereen hier duidelijk is en dat niemand deze [thema’s waarop wordt ingezet] nu kan opnoemen, zegt iets over hoe duidelijk dit [nieuwe Actieprogramma] nu is”*.

2.3 Organisatiestructuur

Om uitvoering te geven aan het Actieprogramma Passend onderwijs en Jeugd(hulp) is in 2019 een organisatiestructuur uitgedacht met vertegenwoordigers van onderwijs en gemeenten.⁹ De op papier uitgewerkte structuur bestaat uit meerdere lagen: het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met onderwijsbestuurders en wethouders onderwijs/sociaal domein van De Bilt, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist; de stuurgroep met de regionaal coördinerend wethouder passend onderwijs, de regionaal coördinerend wethouder jeugdhulp, de vertegenwoordiger van de onderwijsbesturen po en de vertegenwoordiger van de onderwijsbesturen vo; de projectgroep met de ambtelijk opdrachtgever passend onderwijs, de ambtelijk opdrachtgever transformatie jeugdhulp, de directeur van het samenwerkingsverband po, de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband vo, de projectleider transformatieagenda jeugdhulp en de ambtenaar 5.0 passend onderwijs. Onder de projectgroep zouden verschillende werkgroepen worden gehangen.

⁷ Actieprogramma Passend Onderwijs en Jeugd(hulp), versie 18 november 2019.

⁸ Actieprogramma Passend Onderwijs – Jeugd(hulp) Zuidoost Utrecht: samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Plan van Aanpak, maart 2020.

⁹ Organisatiestructuur Passend Onderwijs en Jeugd(hulp), versie 13 juni 2019.

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de op papier beschreven structuur niet overeenkomt met de organisatiestructuur zoals deze in de praktijk wordt gehanteerd. Zo wordt aangegeven dat er geen stuurgroep actief is en dat ook de werkgroepen er niet zijn gekomen. Niet genoemd in de beschreven organisatiestructuur, maar wel actief in de praktijk is de regionale samenwerking tussen de beleidsambtenaren passend onderwijs van de 5 gemeenten tijdens vast regionaal overleg. Hierin is het onderwijs niet vertegenwoordigd.

De huidige organisatiestructuur (zoals deze in de praktijk wordt gehanteerd) functioneert volgens de respondenten niet optimaal. Respondenten zien hier verschillende oorzaken voor. Ten eerste missen betrokkenen sturing op de regionale samenwerking vanwege de afwezigheid van een stuurgroep. Bij de vijf gemeenten en in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn een groot aantal wethouders en onderwijsbestuurders betrokken. Doordat gezamenlijke centrale sturing vanuit de bestuurders ontbreekt, loopt men in andere lagen van de organisatiestructuur en de overlegvormen aan tegen belemmeringen. Op beleidsniveau heeft men namelijk niet altijd het mandaat de beslissing te nemen om al dan niet een bepaalde actie uit het Actieprogramma concreter invulling te geven en in gang te zetten. Er is eerst ruggenspraak nodig met de eigen bestuurders. Hierdoor treedt vertraging op in de besluitvorming.

Ten tweede lopen de gemeenten ertegenaan dat het onderwijs op beleidsniveau ondervertegenwoordigd is in de overlegstructuur. Zoals hierboven is beschreven, voeren de beleidsambtenaren passend onderwijs van de 5 gemeenten in Zuidoost Utrecht regionaal overleg. Het onderwijs is in dit overleg niet vertegenwoordigd. Aan de kant van de gemeenten ontstaat hierdoor het gevoel dat zij in vergelijking met het onderwijs veel beleidstaken oppakken om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te versterken. De gemeenten zouden op beleidsniveau graag een gelijkere verdeling zien qua inspanning. Ook vragen gemeenten zich af of de wijze van inrichting van de samenwerkingsverbanden meespeelt. De aanname is dat het schoolmodel van het samenwerkingsverband vo meer ruimte biedt aan scholen om hun verantwoordelijkheid voor passend onderwijs op te pakken dan het (vermeende) expertisemodel van het samenwerkingsverband po¹⁰. Tot slot worden de personele wisselingen in de functie van ambtelijk opdrachtgever aangehaald. Deze is de afgelopen jaren door meerdere personen ingevuld. Zowel de gemeenten als het onderwijs hebben hierdoor steeds een nieuw aanspreekpunt. Dit draagt niet bij aan de onderlinge afstemming.

2.4 Financiën

In het gezamenlijk hoofdstuk over de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten staat beschreven dat *financiering nooit een belemmering mag vormen voor het helpen van een kind of jongere*. In de praktijk blijkt de bekostiging van hulp en ondersteuning nog wel een knelpunt. De gelimiteerde middelen van gemeenten (als gevolg van de decentralisatie van jeugdhulp) en van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen maken dat beide partijen hun uitgaven moeten bewaken. Dat leidt tot de terugkerende *“strijd over wie welke zorg moet betalen”*.

¹⁰ Het samenwerkingsverband ZOUT hanteert net als veel andere samenwerkingsverbanden in Nederland een mengvorm. Landelijk onderzoek wijst uit dat het ene model niet per definitie beter is dan het andere. Cultuur (zoals openheid, oog hebben voor elkaars positie) is belangrijker dan structuur (bestuurlijk model). De verbindende rol van de directeur van het samenwerkingsverband is eveneens zeer belangrijk. Ledoux, G. & Waslander, S. *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Onderwijs geeft aan dat de toenemende nadruk van gemeenten op kostenbeheersing het denken over oplossingen die een stap meer vragen in de weg staat. Zo bestaat bij de samenwerkingsverbanden de indruk dat opschalen naar gespecialiseerde jeugdzorg soms niet om inhoudelijke redenen wordt tegengehouden, maar vanwege de hogere kosten die hieraan verbonden zijn. Gemeenten vragen zich af of er minder beroep op jeugdhulp zou worden gedaan als het onderwijs meer werk zou maken van onderwijsondersteuning en het bieden van een dekkend onderwijsaanbod. Ook bestaat bij gemeenten de indruk dat zij financieel meer investeren in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp dan de samenwerkingsverbanden, ondanks het *“geld dat zij op de plank hebben liggen”*. Daarbij merken de gemeenten op dat ze hierin wel een verschil zien tussen de twee samenwerkingsverbanden. Volgens hen startte het samenwerkingsverband vo de afgelopen jaren waardevolle initiatieven die de aansluiting met jeugdhulp ten goede komt. Daarbij noemen gemeenten onder andere de reboundvoorziening die mogelijk werd doordat het samenwerkingsverband vo hier middelen voor beschikbaar stelde. Bij het samenwerkingsverband po worden minder van zulke initiatieven genomen.

De financiële klem is met name voelbaar als er ten behoeve van leerlingen met complexe casuïstiek snel en flexibel moet worden gehandeld. Dat wat deze kinderen en jongeren nodig hebben om zich goed te kunnen ontwikkelen, valt soms buiten de bestaande kaders, in ‘het grijze gebied’ tussen passend onderwijs en jeugdhulp. Dan blijkt het arrangeren van passende zorg regelmatig te verzanden in discussies over de financiering ervan. Het gevolg daarvan kan zijn dat hulp (te lang) uit blijft en leerlingen onnodig thuis komen te zitten.

2.5 Aansluiting onderwijs – jeugdhulp in de praktijk

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de thema’s en acties uit het Actieprogramma niet voor alle betrokkenen helder waren en dat de organisatiestructuur ten behoeve van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp functioneerde nog niet optimaal functioneert. Zoals de wethouders en onderwijsbestuurders zelf constateren is de manier waarop het Actieprogramma en de ambitie wordt verwezenlijkt in de praktijk versnipperd, waardoor knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp blijven bestaan.¹¹ In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste knelpunten die in de gesprekken aan de orde kwamen. (Een deel hiervan is niet nieuw en is al vaker benoemd.) Daarnaast besteden we in deze paragraaf aandacht aan de goede voorbeelden en successen die de afgelopen jaren zijn geboekt in het versterken van de aansluiting.

Informatie-uitwisseling over geboden ondersteuning en zorg

Informatie over jeugdhulp- en ondersteuningstrajecten wordt niet altijd met betrokken professionals gedeeld waardoor het lastig is om tot een afgestemd ondersteuningsaanbod voor kinderen en jongeren te komen. De uitwisseling tussen scholen (ook onderling), samenwerkingsverbanden, lokale teams, zorgaanbieders, Veilig Thuis en SAVE-teams laat te wensen over. Men weet over en weer niet altijd van elkaar welk traject is gelopen, wie daarbij op welke manier betrokken was of is en wat daarvan het resultaat is. Zo vertelt de zorgcoördinator van een vo-school: *“Op dit moment loopt de school tegen problemen aan met een aantal zij-instromers. Begin dit schooljaar startten zij in jaar 3. Toen was onbekend dat er al verschillende jeugdhulp- en leerplichttrajecten liepen of hadden gelopen. Hierdoor konden we niet inspelen op de behoeften van deze leerlingen. Deze informatie mist zowel vanuit de vorige school als vanuit jeugdhulp.”*

¹¹ Briefing vwb onderzoeksopdracht ZOU, 8 juni 2020.

Vooraf het uitblijven van actie na een melding bij Veilig Thuis frustreert scholen in hoge mate. Scholen lopen er daarnaast geregeld tegenaan dat zij niet op de hoogte zijn gesteld van de beëindiging van jeugdhulptrajecten van hun leerlingen door medewerkers van Veilig Thuis en de lokale teams, en van personele wisselingen bij onder meer de lokale teams. Voor gemeenten en jeugdhulpverleners is het soms onduidelijk wat een school aan basisondersteuning biedt. Daarbij merken de gemeenten op dat het samenwerkingsverband voer de afgelopen jaren erg op heeft gestuurd dat scholen hun Schoolondersteuningsplan helder opstellen en naleven. Desondanks kan het van school tot school aanzienlijk verschillen wat aan basisondersteuning geboden wordt en is volgens hen datgene wat beschreven staat in het Schoolondersteuningsplan nog niet altijd in overeenstemming met de ondersteuning in de praktijk.

Verdeling verantwoordelijkheden

Een terugkerend knelpunt in de samenwerking is de discussie over wie waar over gaat. Zorg- en onderwijsprofessionals werken ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en werkkaders die zij van hun organisaties meekrijgen. Deze kaders sluiten als gevolg van de gescheiden stelsels voor jeugdhulp en passend onderwijs, niet altijd goed op elkaar aan.¹² Daarnaast is er sprake van cultuurverschillen en onbekendheid met elkaars werkwijze. Dat maakt het lastig om de casusregie goed te beleggen en tot een samenhangende aanpak te komen.

Lokale teams geven aan dat scholen soms erg snel bij hen aankloppen, waar zij verwachten dat de ondersteuningsvraag door de school zelf, al dan niet met hulp van het samenwerkingsverband zou kunnen worden beantwoord. Daarbij speelt volgens gemeenten in het po ook mee dat het soms lang duurt voordat scholen een professional van het schoolondersteuningsteam (SOT) kunnen spreken wanneer zij deze uitnodigen. Het samenwerkingsverband wijst er op dat hierover afspraken met scholen zijn gemaakt over het opstellen van een groeidoocument voor het aanvragen van onderzoek.

In andere gevallen ervaren de lokale teams dat zij juist te laat bij casuïstiek betrokken worden waardoor zij het gevoel hebben alleen te worden ingeroepen om door te verwijzen naar (gespecialiseerde) jeugdhulp, zonder dat zij de tijd krijgen om vanuit hun expertise in een vroeg stadium op hulpvragen in te gaan. Scholen en het SOT voelen zich op hun beurt soms niet serieus genomen als lokale teams met hulpvragen van leerlingen van voren af aan beginnen en daarmee voorbijgaan aan wat het onderwijs al gedaan heeft. Ook ervaren scholen en het SOT dat casuïstiek die zij aan de lokale teams voorleggen, soms wordt teruggelegd bij de school omdat ouders hulp afslaan. Doordat leerlingen wel naar school blijven gaan, blijft de casusregie dan bij de school liggen hoewel volgens hen de hulpvraag uit de thuissituatie voortkomt.

Integraal samenwerken

Lokaal zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven gestart om de verantwoordelijkheden en taken van onderwijs- en jeugdhulpprofessionals beter op elkaar af te stemmen. Daarbij worden met name Wijk bij Duurstede en Zeist aangehaald als gemeenten waarin een goede start is gemaakt. In deze gemeenten liepen pilots¹³ waarbij een onderwijs- en jeugdhulpprofessional, leerplichtambtenaar en GGD-verpleegkundige elkaar op vaste momenten ontmoeten om casuïstiek te bespreken. Hierdoor zijn professionals met elkaars kaders en context bekend geraakt en is vertrouwen ontstaan. Hulpvragen worden vanuit verschillende disciplines aangevlogen en professionals bouwen voort op onderzoek of ondersteuningsaanbod dat al is gedaan. Pilots waaraan in de gesprekken werd gerefereerd, vonden onder andere plaats op CBS de Hoeksteen, CBS de Wegwijzer en Brede School Het Anker.

¹² Zie *Inzicht zorg in onderwijstijd. Eindrapportage*. Berenschot, 2019.

¹³ Zie voor een overzicht van de pilots in Zeist: Van Tongeren, J. (2020). *Rapportage pilots integratie onderwijs – zorg Zeist 2019-2020*. OOG onderwijs en jeugd.

In Wijk bij Duurstede wordt naar aanleiding van de pilot op Het Anker sinds twee maanden gewerkt met een BAS-team. Dit team bestaat uit een orthopedagoog uit het onderwijs, een professional van het sociale wijkteam en een medewerker van het samenwerkingsverband po. Professionals die elkaar ontmoeten zien de meerwaarde van deze manier van werken: *“Wanneer er zorgvragen rondom een kind spelen, gaan zij [de professionals in het BAS-team] met elkaar in gesprek en zetten de eerste route uit. Zo wordt vanaf de start vanuit verschillende disciplines naar de [hulp]vraag gekeken. Hiermee wordt onder andere voorkomen dat diagnoses worden gesteld zonder dat er onderzoek heeft plaatsgevonden.”* Naast de pilots die in Zeist liepen, hebben alle scholen voor basis- en voortgezet onderwijs in Zeist al langere tijd een vaste CJG-consulent. Ook dit zorgt volgens respondenten die in Zeist en daarbuiten hebben gewerkt voor een betere aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp dan op scholen waar die vaste aanwezigheid er niet is.

Scholen met een regiofunctie

De visie van de vijf gemeente in de regio is *“dat wat lokaal kan, lokaal gebeurt en dat regionaal datgene gebeurt wat regionaal moet”*, zo wordt duidelijk uit dit onderzoek. Uit de gesprekken komt naar voren dat het realiseren van een goede aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp op scholen met een regiofunctie hierdoor het lastigst is. Dit zijn basisscholen die op gemeentegrenzen liggen, scholen met een specifiek onderwijsprofiel, middelbare scholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze scholen hebben te maken met verschillende kaders van het jeugdhulpbeleid en leerplichtregelingen van de afzonderlijke gemeenten.

Inzet zorg en jeugdhulp in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Met name voor scholen die (voortgezet) speciaal onderwijs verzorgen, is het sinds de decentralisatie van de zorg erg ingewikkeld om zorg voor op school goed te organiseren, zo constateren verschillende respondenten in dit onderzoek alsmede het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹⁴. Redenen die daarbij worden aangedragen in de gesprekken van dit onderzoek en ook staan beschreven in onderzoek¹⁵, zijn:

- Wanneer zorg onder schooltijd nodig is, leidt dit vaak tot belastende gesprekken tussen ouders en school, of ouders en zorgaanbieders. Ouders verwachten dat de zorg op school is geregeld, terwijl de school niet de zorgmiddelen heeft om dit te organiseren.
- Scholen en zorgaanbieders hebben te maken met veel verschillende partijen vanwege de bovenregionale functie van speciaal onderwijs.
- De zorg in de klas wordt soms door veel verschillende zorgverleners geleverd.

Binnen de gemeente Zeist heeft een pilot verbinding onderwijs – jeugdhulp plaatsgevonden. Deze liep van voorjaar 2019 tot aan de zomervakantie 2020 en daarin deden 9 scholen mee, waaronder SO Noorderlicht en VSO Heuvelrugcollege. Bij beide scholen is in de pilot gestart met financieel ontschotten, zodat preventieve ondersteuning op deze scholen kan worden ingezet. Dit krijgt een vervolg. Hoe dat vervolg structureel moet worden, is onderwerp van gesprek.

De orthopedagoog uit het VSO die we spraken, was erg enthousiast over de pilot. De school zou graag zien dat de pilot wordt omgezet in een structurele aanpak. Vanwege haar bovenregionale functie heeft zij daarbij de wens dat ook de andere gemeenten binnen en buiten de regio zich aansluiten bij de regeling.

¹⁴ Kamerbrief 23 Onderwijs en Zorg, 23 november 2018.

¹⁵ Zie *Inzicht zorg in onderwijstijd. Eindrapportage*. Berenschot, 2019.

Planmatige inzet van pilots

Lokaal zijn er initiatieven en pilots ingezet die goed lijken uit te pakken. Voor betrokkenen is echter niet altijd duidelijk waar men naartoe werkt en in hoeverre pilots wanneer deze succesvol zijn een vervolg gaan krijgen. Hierdoor is het lastig om aan een blijvende verbetering te werken, zo blijkt onder andere uit de volgende uitspraak van een onderwijsprofessional: *“We zouden de zorg intern graag verder uitbouwen op de pilots zoals die nu goed lopen. Daarbij zijn lange-termijnafspraken met de gemeenten nodig in plaats van pilots.”*

Kennisdeling en overzicht binnen de regio

Een andere kans voor verdere versterking van de aansluiting die door beleidsambtenaren van de gemeenten en de beleidsmedewerkers van de samenwerkingsverbanden po en vo wordt gezien is kennisdeling over succesvolle lokale initiatieven. Kennis over de pilots wordt nog niet altijd uitgewisseld tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen. Dat dit nog niet gebeurt, komt volgens hen omdat binnen de regio geen overzicht is van de verschillende pilots die lopen: *“Het is lastig om goed in kaart te brengen welke pilots er binnen de regio lopen. Het is niet duidelijk welke pilots er allemaal lopen. Om goede voorbeelden met elkaar te kunnen delen, is duidelijkheid nodig. Daar liggen wel echt kansen voor versterking.”* Daarnaast mist men iemand die voor de kennisdeling zorgt: *“Regionaal zou meer uitwisseling moeten plaatsvinden over wat er in bepaalde wijken of gemeenten goed verloopt, zodat anderen hiervan kunnen leren. Daar is iemand voor nodig die een lerend systeem opzet en ervoor zorgt dat er kruisbestuiving tussen gemeenten onderling en met het onderwijs plaatsvindt.”*

Doorbraaktafels

‘Voor een klein deel van alle jeugdigen uit Zuidoost Utrecht met een hulpvraag geldt dat zij in hun dagelijks leven ernstig worden belemmerd en in hun ontwikkeling worden bedreigd. Dit kan doordat de hulpverlening niet in staat is om vooruitgang te boeken (of een stabiele situatie te realiseren) en/of omdat de jeugdige geen passend onderwijs ontvangt. Voor deze groep is er het doorbraakteam.’: zo staat beschreven in het conceptvoorstel¹⁶ voor de doorontwikkeling van de Doorbraaktafel jeugd(hulp) en passend onderwijs regio Zuidoost Utrecht. De Doorbraaktafel wordt als veelbelovend gezien door de respondenten. Voorheen waren er voor alle 5 gemeenten het Doorbraakteam Jeugd en voor de gemeenten De Bilt en Zeist de Doorbraaktafel thuiszitters. Hier werden de meest complexe casussen met elkaar (ouders, jeugdigen en relevante partijen) besproken met als doel om een passende oplossing te vinden. De samenwerkingsverbanden po en vo en gemeenten vonden het van belang deze samen te voegen en de Doorbraaktafel thuiszitters voor iedere gemeente uit te rollen, om zo eenduidigheid en gezamenlijkheid te vergroten voor inwoners en professionals in de regio. De afgelopen jaren hebben de Doorbraaktafels geregeld geleid tot oplossingen met gezamenlijke inzet van de samenwerkingsverbanden en gemeenten. Voor sommige casussen worden echter nog geen oplossingen gevonden. Volgens respondenten komt dit doordat het (financiële) mandaat nog ontbreekt om door te pakken, tot een oplossing te komen en daarmee te voorkomen dat kinderen thuiszitters worden of blijven. Daarnaast werd door enkele respondenten ook genoemd dat daar waar geen oplossingen komen, het ook ging om leerlingen die uitwijken naar particulier onderwijs. Dat mag het rijksbekostigde onderwijs niet betalen. Maar het zit hem ook in het willen aangaan van maatwerkoplossingen binnen de mogelijkheden van de variawet, waarbij onderwijs wel expertise van particulier onderwijs mag inkopen. Daar wordt nog weinig gebruik van gemaakt.

¹⁶ Doorbraaktafel jeugd(hulp) en passend onderwijs regio Zuid Oost Utrecht: eerste concept voorstel. Versie 13 maart 2020.

3 Conclusies

In dit hoofdstuk vatten we onze conclusies over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio Zuidoost Utrecht samen. We baseren ons daarbij op de uitkomsten van de deskresearch, de groepsinterviews met vertegenwoordigers van scholen, uitvoerende organisaties en beleidsmakers en de gesprekken met bestuurders van gemeenten en onderwijs zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven.

❖ Goede uitgangspositie

De regio Zuidoost Utrecht heeft een goede uitgangspositie om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp te versterken. Fysiek vormt de regio één geheel met een volledige overlap van de samenwerkingsverbanden po en vo, RMC-regio en de jeugdzorgregio, een aaneengesloten gebied met 5 gemeenten, bijna 190.000 inwoners¹⁷, waarvan ruim 50.000 jongeren van 0-22 jaar, 72 basisscholen, 20 scholen voor voorgezet onderwijs en 9 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat betekent dat het werkgebied qua schaalgrootte overzichtelijk is en goede mogelijkheden biedt om korte lijnen en persoonlijk contact te onderhouden. Het draagvlak om de aansluiting te versterken is bovendien alom aanwezig. Zowel uitvoerenden, als beleidsmakers en bestuurders, zien volop kansen om de handen ineen te slaan, de samenwerking te verbeteren en daarmee kinderen en jongeren in de regio meer kansen te bieden.

❖ Ruimte voor verbetering

Het onderzoek maakt duidelijk dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio Zuidoost Utrecht versterkt kan worden. De geraadpleegde scholen, wijkteammanagers, beleidsmedewerkers, leerplichtambtenaren, samenwerkingsverbanden en bestuurders van gemeenten op onderwijs zijn eensgezind in hun oordeel dat het beter moet en beter kan. Dat is merkbaar in de uitvoering en ook in het op overeenstemming gerichte overleg waarin de bestuurders gezamenlijk constateren dat er te weinig voortgang wordt geboekt. De partijen in Zuidoost Utrecht hebben al in een vroeg stadium, bij aanvang van de decentralisaties in 2015, uitgesproken dat zij *‘onderwijs en jeugdhulp willen verbinden, op basis van de behoefte, het belang en de mogelijkheden van het kind en zijn gezin, opdat elk kind nu en straks kan meedoen in de samenleving’*¹⁸. Die visie is onverminderd actueel. Maar de afgelopen jaren is men er niet goed in geslaagd om deze gezamenlijke visie te vertalen in concrete doelen en over te gaan tot acties die deze doelen binnen bereik brengen. Het gezamenlijke elan lijkt gaandeweg weggeëbd. Hierin staat de regio Zuidoost Utrecht overigens niet alleen. Ook landelijk gezien, is het merendeel van de gemeenten en samenwerkingsverbanden nog niet tevreden over aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp¹⁹. Dat is niet verwonderlijk gezien het feit dat de stelsels voor jeugdhulp en passend onderwijs afzonderlijk van elkaar zijn gedecentraliseerd en dat de rijksoverheid nauwelijks aanwijzingen heeft meegegeven over hoe de verbinding tussen beide systemen tot stand moet komen.²⁰ Dat maakt dat partijen lokaal en regionaal zelf een brug moeten slaan tussen de werelden van onderwijs en jeugdhulp.

¹⁷ https://www.regioatlas.nl/kaarten#_jeugdzorgregios1

¹⁸ Zie gezamenlijk hoofdstuk uit de ondersteuningsplannen swv po en vo, 2015.

¹⁹ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

²⁰ Zie o.a. Sietske Waslander over stelsel en sturing passend onderwijs: <https://youtu.be/5Pshw1J83DY>

❖ 5 werkzame factoren als startpunt

Hoe kan de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio Zuidoost Utrecht worden versterkt? Uit landelijk onderzoek komen een aantal werkzame factoren naar voren. Dit zijn factoren die positief blijken samen te hangen met de tevredenheid over de samenwerking en de opbrengst daarvan. Anders gezegd: regio's die deze factoren naar eigen zeggen beter weten te realiseren, scoren hoger op meerwaarde van samenwerking in termen van (onder andere) tijdige inzet van hulp en ondersteuning, tevredenheid van ouders, inzet op preventie, minder thuiszitters en minder verwijzingen naar gespecialiseerde zorg²¹. Wij concluderen dat er in de regio Zuidoost Utrecht op elk van de 5 factoren werk aan de winkel is. Per factor noemen we de belangrijkste punten die onzes inziens aandacht behoeven in de regio Zuidoost Utrecht..

1. Gedeelde visie

Alle partijen zien het belang van samenwerking in, maar er is nog te weinig consensus over de doelen en aanpak die men voor ogen heeft. Doelen zijn nog onvoldoende concreet geformuleerd, er is niet duidelijk welke zaken regionaal dan wel lokaal worden opgepakt en partijen weten niet goed wat ze over en weer van elkaar kunnen verwachten. Dat maakt dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp met name op regionaal niveau nog deels ongericht en enigszins fragmentarisch wordt opgepakt.

2. Onderling vertrouwen

Van persoonlijk contact tussen onderwijs- en zorgprofessionals is (buiten de pilots) nog weinig sprake. Inzicht in elkaars werkwijze en kennis van elkaars werkveld is nog beperkt. Het onderling vertrouwen tussen de werelden van onderwijs en jeugdhulp kan zowel in de uitvoering als op beleids- en bestuurlijk niveau nog verder worden versterkt.

3. Randvoorwaarden

Samenwerking kost tijd, maar veel partijen geven aan dat de tijd om samen te werken ontbreekt. Samenwerking is nog niet of nauwelijks opgenomen in functie- en taakomschrijvingen en onderlinge communicatie is nog niet vanzelfsprekend.

4. Sturing op samenwerking

Op regionaal niveau is de sturing op verbinding en samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp tot nu toe beperkt gebleven. Er is nog geen heldere taakverdeling tussen onderwijs en jeugdhulp en dat maakt het lastig om elkaar te kunnen aanspreken op het nakomen van afspraken.

5. Borging in beleid en bestuur

De borging van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp vraagt aandacht, met name op het regionale niveau, inclusief afspraken over de verdelingen van verantwoordelijkheden, financiering, het in beeld brengen van de voortgang en resultaten van de gezamenlijke inspanningen en het bijstellen van beleid op basis van de uitkomsten daarvan.

²¹ Zie Bijlage 4 voor een nadere omschrijving van de 5 werkzame factoren.

4 Aanbevelingen

Hoe kan de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp worden versterkt? Wat moet er lokaal en regionaal gebeuren? En op welke niveaus zijn acties vereist? In onze aanbevelingen combineren we de actiepunten die we bij de respondenten hebben opgehaald met wetenschappelijke en praktische inzichten die landelijk onderzoek naar de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Op basis daarvan komen we tot de volgende aanbevelingen voor bestuur, beleid en uitvoering.

4.1 Hoe verder bestuurlijk?

Op bestuurlijk niveau zijn voor wethouders en onderwijsbestuurders in de regio Zuidoost Utrecht de volgende zaken aan de orde:

1. De gezamenlijke koers (her)bevestigen

Het kan geen kwaad om het gezamenlijke commitment opnieuw te bevestigen, naar elkaar uit te spreken waarom samenwerking zo van belang is voor de kinderen en jongeren in de regio en wat dat voor hen moet opleveren. De documenten die in het verleden zijn opgesteld, bieden daarvoor een goede basis (zie hieronder).

De gezamenlijke uitgangspunten (uit 'Samenwerking tussen onderwijs en gemeenten'):

- ❖ Ieder kind krijgt goed en doorlopend onderwijs
- ❖ Uitgaan en gebruik maken van de mogelijkheden van ouders, jongeren en hun sociale omgeving
- ❖ Jongeren en ouders ondersteunen in het vinden van hun eigen oplossing in plaats van 'het probleem overnemen'
- ❖ Expertise (voor (v)so, sbo en jeugdhulp) in de school organiseren en deze duurzaam aanwezig laten blijven
- ❖ Hulp inzetten in de directe leefomgeving van kinderen en jongeren
- ❖ Snelheid, minder schakels en minder gezichten realiseren – één kind, één gezin, één plan

Daarbij is het zaak om een en ander te actualiseren én in te perken tot enkele scherp geformuleerde en voor iedereen herkenbare en meetbare doelen en daaraan gekoppelde acties. Het Actieprogramma bevat veel goede ideeën en aanzetten. Maar het is wel van belang om daarin streng te selecteren op dat wat nu echt nodig is en dat te concretiseren. En er dient onderscheid te worden gemaakt tussen dat wat lokaal kan en dat wat regionaal moet. Daarboven blijft gelden dat ook regionale trajecten veelal lokaal ingevuld en verantwoord moeten worden. In de aanbevelingen hierna gaan we daar nader op in.

De doelen moeten zo SMART mogelijk geformuleerd zijn in termen van resultaten en effecten voor kinderen en ouders zodat bestuurders goed kunnen volgen in hoeverre ze gerealiseerd worden. Gerelateerd aan bovengenoemde gezamenlijke uitgangspunten kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan: meer inzet op preventie en meer kinderen helpen met lichte vormen van (jeugd)hulp en ondersteuning, minder verwijzingen naar gespecialiseerde zorg, verkorten van wachttijden en doorlooptijden, minder verwijzingen naar het speciaal onderwijs, minder particulier onderwijs, afname van het aantal thuiszitters en leerplichtvrijstellingen, minder jeugdigen in verblijf.

2. Samenwerking effectiever organiseren

De regionale samenwerkingsstructuur onderwijs-jeugdhulp kan aanmerkelijk eenvoudiger en effectiever worden ingericht. Samenwerking is geen doel op zich maar een middel om een betere aansluiting tot stand te brengen. Het succes van de samenwerkingsstructuur wordt daaraan afgemeten.

Uitgangspunten zijn:

- de structuur staat ten dienste van de gezamenlijke koers en is gericht op actie;
- moet voor iedereen zichtbaar en herkenbaar zijn;
- moet de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp op uitvoerend niveau versterken;
- nadruk op direct contact tussen professionals, scholen, organisaties, de beide samenwerkingsverbanden en de 5 gemeenten;
- minder overleg, meer slagkracht (o.a. door mandatering van degenen die het overleg voeren).

Wat nodig is, is meer sturing op de samenwerking door bestuurders en een directe lijn met beleid en uitvoering. Het bestuurlijke opdrachtgeverschap kan sterker worden neergezet. Wanneer alle wethouders en onderwijsbestuurders akkoord gaan met de grote lijnen, concrete doelen en een regionale aanpak, kunnen zij twee bestuurders uit hun midden het mandaat geven om namens hen te sturen op versterking van de samenwerking. Dat betreft een heldere invulling van andere lagen, verdeling van verantwoordelijkheden op hoofdlijnen en beleggen van beleidstaken: wie gaan dat op zich nemen, hoeveel tijd krijgen zij hiervoor en welk mandaat krijgen zij wel/niet? Onzes inziens is het raadzaam om daarvoor een regionale programmaleiding in te richten (zie aanbeveling 7).

3. Opbouw monitoring

Wij adviseren om meer data-gestuurd te gaan werken. Zonder data is het schieten met hagel.²² De resultaten van de samenwerking zullen gevolgd en geanalyseerd moeten worden. Niet alleen om de opbrengsten voor kinderen en ouders en de ervaringen van professionals te monitoren maar ook om de voortgang en de kostenkant in beeld te houden. Dat geeft bestuurders de benodigde gegevens in handen op basis waarvan zij besluiten kunnen nemen over bijstellingen en verbetering van de gezamenlijke aanpak. In veel regio's wordt momenteel gewerkt aan de opbouw van regionale datasets²³ met voornamelijk kwantitatieve gegevens. Daarnaast kunnen regio's ervoor kiezen om lokale pilots op een uniforme wijze te volgen en te evalueren zodat uitkomsten regionaal gedeeld en vergeleken kunnen worden. Ons advies is om in de regio Zuidoost Utrecht met beide sporen aan de slag te gaan.

A. Bouw een regionaal dashboard onderwijs-jeugdhulp

Door gegevens van gemeenten, scholen en samenwerkingsverbanden te koppelen, ontstaat inzicht in onder meer in- en uitstroom van leerlingen, ondersteuning en zorggebruik op schoolniveau. Het gaat om koppeling van de volgende gegevensbronnen:

- Jeugdhulpindicaties en declaraties van gemeenten en zorgaanbieders;
- Leerplichtadministratie en bekostiging leerlingenvervoer gemeenten;
- Gegevens lokale teams in gemeenten;
- Gegevens van samenwerkingsverbanden en scholen (o.a. arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen, adviezen vervolgonderwijs);
- CBS-gegevens (o.a. leerlingenstromen op het niveau van samenwerkingsverbanden²⁴, Statline Jeugdmonitor en CBS microdata).

De ontsluiting en het gebruik van de gegevens dient uiteraard AVG-proof te gebeuren. Afhankelijk van de aard van de gegevens kan het nodig zijn om een verwerkersovereenkomst tussen partijen af

²² Aldus David Smeets, data-analist in de FoodValley
<https://www.inkoop sociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2021/02/05/praktijkverhaal-foodvalley-praktijkgericht-en-data-gedreven-transformeren>

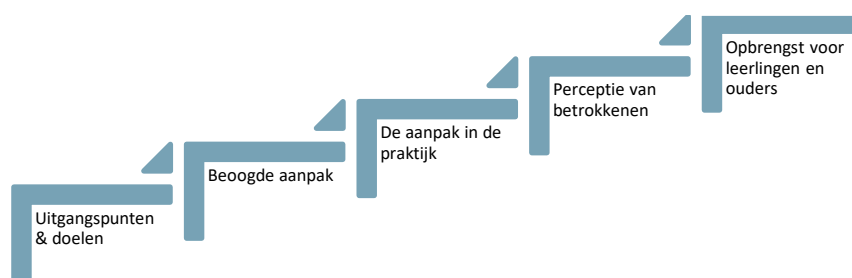
²³ Zie bijvoorbeeld de Twentse monitor onderwijs-jeugdhulp van het Kennispunt Twente
<https://www.kennispunttwente.nl/dashboards-monitors>

²⁴ Zie het project regionale samenwerking van de VO Raad: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/basisgeneratiecijfers-geven-inzicht-in-leerlingendaling-nu-ook-beschikbaar-voor-de-swvs/>

te sluiten. Voor zover wij weten, is de ontwikkeling van een regionale monitor jeugd al ter hand genomen. Vanzelfsprekend is het zaak om daar op voort te bouwen.

B. Ontwerp een procesmonitor voor lokale en regionale pilots

De thematiek en aanpak van de diverse lokale pilots varieert uiteraard maar voor de monitoring ervan kan wel een generiek analysekader en instrumentarium worden ontwikkeld. Een geschikt analysekader voor de evaluatie van pilots is bijvoorbeeld het model van de zogeheten effectentrap. De redenering daarbij is dat succes op lager niveau voorafgaat en nodig is voor succes op een hoger niveau. Dat betekent dat er in de evaluatie een sterke focus ligt op het proces van de totstandkoming en de vormgeving van de aansluiting onderwijs en jeugdhulp en hoe dat door de betrokkenen wordt ervaren. Schematisch ziet dat er zo uit:



Figuur 2. Effectentrap voor de evaluatie van pilots²⁵

Let wel, alleen tellen volstaat niet. Het gaat om een combinatie van meetbare (veelal kwantitatieve data) en merkbare (veelal kwalitatieve data) gegevens. Monitoring langs deze twee lijnen biedt een goede basis om met elkaar het gesprek aan te gaan over wat kinderen en jongeren nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen en hoe scholen en organisaties daar het beste in kunnen voorzien. Op basis van de monitoring kan de samenwerking tussen professionals onderbouwd worden met een businesscase en kunnen de maatschappelijke kosten en baten van de aanpak worden geanalyseerd (MKBA)²⁶.

4.2 Hoe verder in beleid en uitvoering?

De hierna volgende aanbevelingen zijn te beschouwen als een voorlopige werkagenda voor beleidsmakers en uitvoerders en een mogelijke leidraad voor de beoogde programmaleiding.

4. De school als eenheid van handelen

Vertrouwen ontstaat door ontmoeting. Door jeugdhulp deels op school en in onderwijstijd te organiseren, leren jeugdhulp- en onderwijsprofessionals elkaar beter kennen, begrijpen en met elkaar te werken.²⁷ Daarbij is het zaak om goed aan te kunnen sluiten op de onderwijsondersteuning die het samenwerkingsverband en scholen met hun zorgstructuur bieden.²⁸ Dat geeft jeugdhulpverleners, schoolondersteuners, leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren gelegenheid om:

²⁵ Zie o.a. Van de Akker (2010). *Building bridges: How research may improve curriculum policies en classroom practices*. En Guskey (2002). *Does it make a difference? Evaluating professional development*.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: MKBA Jeugdhulp in school. *De maatschappelijke effecten van extra ondersteuning via lumpsum-financiering van aanbieders in Almere*. AEPB Onderzoek en Advies, 2020.

²⁷ Zie ook *Pilot school en jeugdhulp slimmer verbinden*. Met andere ogen, 2020. *Inclusive education from individual to context*. Bert Wienen, 2019.

²⁸ De voorgestelde landelijke norm voor basisondersteuning kan daarbij houvast bieden. *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs*. Kamerbrief 4-11-2020.

- leerlingen in goed overleg met ouders sneller en passendere hulp te bieden waar nodig;
- te normaliseren waar mogelijk, lichtere vormen van jeugdhulp en voorliggende welzijnsvoorzieningen en preventieve activiteiten in te zetten;
- meer vanzelfsprekend samen te werken, met minder procedures en administratieve rompslomp en minder misverstanden, wachttijden of onnodige dubbelingen in de aanpak.

Afhankelijk van onder meer de schoolpopulatie en het schooltype zullen daar verschillende keuzes in worden gemaakt.

- In het regulier onderwijs is de verbinding tussen de school, schoolondersteuningsteam, de lokale teams en jeugdhulpverleners van belang. Wij adviseren om daar te beginnen waar het hardste nodig is, namelijk door in eerste instantie met de zogenaamde zorgintensieve scholen verder aan de slag te gaan. Dat zijn de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs waarvan een relatief groot deel (denk bijvoorbeeld aan een grens van 30% of meer) van de leerlingen gebruikmaakt van geïndiceerde jeugdhulp. In gesprek met de scholen, het SOT, de lokale teams en zorgaanbieders kan worden bepaald in hoeverre met een collectieve, (deels) beschikkingsvrije aanpak met hulp op school meer kan worden bereikt.
- In het basisonderwijs ligt lokaal beleid en een oriëntatie op de wijk, welzijnsorganisaties en een verbinding met kinderopvang ten behoeve van een doorgaande lijn voor de hand. In het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs zijn de (boven)regionale functie en voedingsgebied leidend;
- In het (voortgezet) speciaal onderwijs kan worden voortgebouwd op enkele succesvolle lokale pilots waarin ontschotting van jeugdhulp en onderwijs en collectief preventief werken vorm hebben gekregen. Daarmee kan worden aangesloten op de landelijke trend van collectieve financiering van zorg in onderwijstijd waarin met geldstromen voor onderwijs, jeugdhulp, Wet langdurige zorg en Zorgverzekering wordt toegewerkt naar populatiefinanciering van (v)so scholen voor (voormalig) cluster 3 en 4 onderwijs.

Samenwerkingsmodellen

Uit landelijk onderzoek blijkt dat een integrale werkwijze of het netwerkmodel meer opleveren dan de al langer gehanteerde ketenbenadering. In het ketenmodel worden verantwoordelijkheden overgedragen van de ene naar de andere partij. Met als gevolg dat kinderen gemakkelijk uit beeld raken en casusregie ontbreekt. Een netwerk van met directe interactie tussen de betrokken disciplines werkt vaak beter, maar vraagt wel meer communicatie.²⁹ Integraal werken is aan een opmars bezig, kan volgens betrokkenen snel duidelijkheid en maatwerk opleveren maar vereist wel een collectieve aanpak en bundeling van expertise en financiën.

Denken in ...		nadruk op ...
Schotten		afbakenen van taken
Ketens		versterken overgangen
Netwerk		sturing & communicatie
Integraal		bundelen kennis en geld

Figuur 3. Modellen van samenwerking tussen onderwijs-jeugdhulp³⁰

²⁹ Zie bijvoorbeeld het Utrechtse kernpartnermodel. <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/School-en-wijk-in-de-praktijk-Utrecht.pdf>

³⁰ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

Interprofessioneel werken

De verwachting is dat de professionals uit de verschillende disciplines vanuit hun eigen perspectief samen nieuwe werkrouines zullen ontwikkelen. Dat vraagt om ruimte en tijd voor medewerkers van lokale teams, leerplichtambtenaren, zorgaanbieders, intern begeleiders en zorgcoördinatoren van scholen en schoolondersteuningsteam om interprofessioneel te werken.³¹ Dat reikt verder dan onderwijs en jeugdhulp alleen en vraagt ook om een goede aansluiting met de jeugdgezondheidszorg, Veilig Thuis, kinderopvang en het welzijnsveld. Uitgangspunten zijn:

- Vaste contactpersonen en aanspreekpunten voor scholen bij het samenwerkingsverband, zorgpartijen en lokale teams;
- Ouders van het begin af aan goed informeren en betrekken;
- Eerder om de tafel met professionals van verschillende disciplines én ouders om samen een integrale aanpak in te kunnen zetten;
- Dubbelingen eruit halen, vertrouwen op elkaar en voortbouwen op wat de ander al gedaan heeft;
- Opschalen waar nodig en sneller handelen als gespecialiseerde hulp nodig is;
- Afschalen en normaliseren waar mogelijk;
- Preventiever gaan werken en daarbij ook het voorliggende veld betrekken, o.a. organisaties voor kinderopvang, welzijn, vrijwilligerswerk, sport, cultuureducatie en vrije tijd.



Figuur 4. Voorbeeld van een nieuwe werkrouine onderwijs-zorg³²

5. Professionals een handelingskader bieden

Het is voor professionals vaak onduidelijk welke ondersteuning binnen passend onderwijs valt, wat er onder jeugdhulp valt en wanneer andere kaders als de Wet maatschappelijke ondersteuning of Participatiewet (gemeenten), of de Wet langdurige zorg of zorgverzekeringswet (zorgkantoren en zorgverzekeraars) van toepassing zijn. De wettelijke kaders zijn ook niet geheel eenduidig. De onderwijswetgeving is vager dan de Jeugdwet in de omschrijvingen van wat ondersteuning precies behelst. Ter illustratie is hieronder aangegeven of een wet wel (groen) of niet (rood) iets zegt over een bepaalde ondersteuningsbehoefte van leerlingen.

³¹ <https://www.nji.nl/kenniskaart-Kwaliteit-Verbinding-Onderwijs-en-Jeugdhulp.pdf>

³² <https://www.pporotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/12/ONZE-aanpak-infosheet-A4.pdf>. Voorbeeld van een jeugdhulp op scholen met gedragswetenschappers, onderwijszorgassistenten en wijkteam.

Ondersteuningsbehoeften	Onderwijs	Wlz	Zvw	Jw	Wmo
A Begeleiding bij individuele ontwikkeling	●	●	●	●	●
B Begeleiding bij omgang met anderen	●	●	●	●	●
C Begeleiding om gedragsproblemen te verminderen	●	●	●	●	●
D Persoonlijke verzorging	●	●	●	●	●
E Paramedische ondersteuning	●	●	●	●	●
F Geneeskundige verzorging	●	●	●	●	●
G Verpleging	●	●	●	●	●
H Behandeling van psychische aandoeningen	●	●	●	●	●
I Ondersteuning bij leerstoornissen	●	●	●	●	●

Figuur 5. Overzicht wettelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van ondersteuningsbehoeften³³

Daarmee blijft er een grijs gebied bestaan van ondersteuning en hulp die uit meerdere wetten kan worden bekostigd. Afgezien daarvan helpt het professionals als duidelijk wordt gemaakt welke zorg waar onder valt. In de regio Zuidoost Utrecht wordt de komende tijd een Afwegingskader Jeugdhulp ontwikkeld. In diverse andere regio's zijn stroomschema's en matrixen in gebruik. Daarbij is het zaak om een goede aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in te bouwen.

Matrix ondersteuningsbehoeften Onderwijs - Zorg Zuid-Limburg

ontwikkeldocument versie 31-1-2017 / niet limitatief

		FINANCIERING					
		Zie tabel Toelichting voor nadere uitleg. Indien bij meerdere wetten een "x" staat, geldt de regel voorliggend.					
		BAO	SBO	SO laag (categorie 1)	Jeugdwet	ZVW / Wijkverpl.	IKZ / WLZ
		UWV					
2. PERSOONLIJKE VERZORGING (PV)							
Geheel of gedeeltelijk overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging (met inbegrip van enige begeleiding) welke niet leeftijdsadequaat is							
27. Eten en drinken: overname en praktische ondersteuning bij							
27.1 Eten brood / fruit / tussendoortje				X	X		X
27.2 Eten vloeibaar voedsel / drinken				X	X		X
27.3 Sondevoeding via micky button (inclusief aan-/en afkoppelen)				X	X		X
28. Aan- en uitkleden							
conform richtlijn bovengenoemde zorg (zie toelichting)							
28.1 Aan en uitkleden bovenkleding (bv tbv zwemmen)				X	X		X
28.2 Aan en uitkleden onderkleding (bv tbv zwemmen)				X	X		X
28.3 Schoenen aan/uit trekken				X	X		X
28.4 Veters strikken				X	X		X

Figuur 6. Uitsnede uit de matrix onderwijs-zorg van de regio Zuid-Limburg³⁴

Let wel: geen enkel kader biedt een sluitend houvast. Er blijven altijd casussen die tussen de kaders in vallen en waarover professionals in onderling overleg moeten afspreken wie wat op zich neemt.

6. Financiën bundelen

Transparantie over de beschikbare budgetten en de inzet van middelen vanuit de verschillende wettelijke kaders is een vereiste. De financiële onderbouwing van de aansluiting vraagt aandacht. Samenwerken in tijden van schaarste is niet eenvoudig. Dat vraagt openheid naar elkaar over financiën en budgetten. Passend onderwijs en de decentralisatie van jeugdhulp zijn gepaard gegaan met de overheveling van gelimiteerde budgetten naar schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Zowel aan de kant van gemeenten als aan de kant van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is beheersing van uitgaven in toenemende mate een noodzaak. Het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs neemt sinds enige tijd weer toe. Het jeugdhulpgebruik blijft

³³ Zie *Inzicht zorg in onderwijstijd. Eindrapportage*. Berenschot, 2019.

³⁴ Zie bijvoorbeeld de *Matrix onderwijs zorg* van de regio Zuid-Limburg:
<https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/samenwerking/samenwerking-onderwijs/>

landelijk stijgen. Overigens niet zozeer doordat er meer kinderen instromen, maar vooral omdat kinderen sinds 2015 steeds langer jeugdhulp ontvangen.³⁵

Gegeven die omstandigheden is er voor bestuurders veel aanleiding om budgetneutraal, en waar mogelijk kostenbesparend, te werk te gaan. Dat vraagt om opbouw van goede business cases en werkwijzen, in relatie tot de bestuurlijk geformuleerde doelen. In dat verband is het, naast de eerdergenoemde inzet op normaliseren, van belang dat betrokken partijen ervan overtuigd zijn dat zij niet alleen beter maar ook effectiever hulp kunnen bieden door budgetten te bundelen en daarmee een integrale aanpak te kunnen bieden. Ook in de regio Zuidoost Utrecht wordt daar in diverse lokale pilots al ervaring mee opgedaan. Op die ervaringen kan worden voortgebouwd. Daarbij denkt men aan de volgende varianten:

- Cofinanciering door een gecombineerde inzet van onderwijsondersteuning en jeugdhulp, bijvoorbeeld in de vorm van onderwijszorgarrangementen of de aanstelling van een jongerencoach;
- Beschikkingsvrije inzet van jeugdhulp op school zodat jeugdhulpverleners sneller kunnen handelen en meer kinderen (ook groepsgewijs) veelal lichte hulp kunnen bieden;
- Een gezamenlijke pot financiële middelen die direct kan worden aangewend voor het voorfinancieren van de best passende oplossingen voor (met name) complexe casuïstiek.

7. Programmaleiding en personele inzet

De samenwerking onderwijs-jeugdhulp moet regionaal en structureel worden opgepakt. Daarbij gaat het erom de samenwerking in uitvoering om te zetten op basis van de genoemde werkzame factoren. Iemand moet het doen, niet op papier maar in de praktijk, een lerend systeem opzetten, verbindingen tot stand brengen en uitbouwen.

We adviseren om een programmaleiding aansluiting onderwijs-jeugdhulp aan te stellen voor de regio Zuidoost Utrecht en deze een heldere bestuurlijke opdracht mee te geven én mandaat om die opdracht namens de bestuurders uit te voeren.

Voor de inrichting van de programmaleiding zijn verschillende opties denkbaar. Sommige regio's werken momenteel met een veelal tijdelijke externe projectleider. Het voordeel daarvan is dat zo iemand onafhankelijk kan opereren. Nadeel is dat hij of zij gemakkelijk als passant kan worden beschouwd en moeilijk voet aan de grond krijgt. Andere regio's werken met een vaste programmaleider onderwijs-jeugd, veelal ingebed in de gemeentelijke organisatie van een (centrum)gemeente. Voordeel daarvan is dat meerjarig geïnvesteerd kan worden in het opbouwen van relaties en vertrouwen. Een nadeel kan zijn dat de werkrelatie met onderwijs onder druk staat omdat gemeentelijke belangen zwaarder (lijken te) wegen. In sommige regio's is dat opgelost door een gezamenlijke programmaleiding op te zetten. In de regio Zuidoost Utrecht zou dat bijvoorbeeld kunnen door met cofinanciering vanuit de 5 gemeenten en de beide samenwerkingsverbanden een duo aan te stellen.

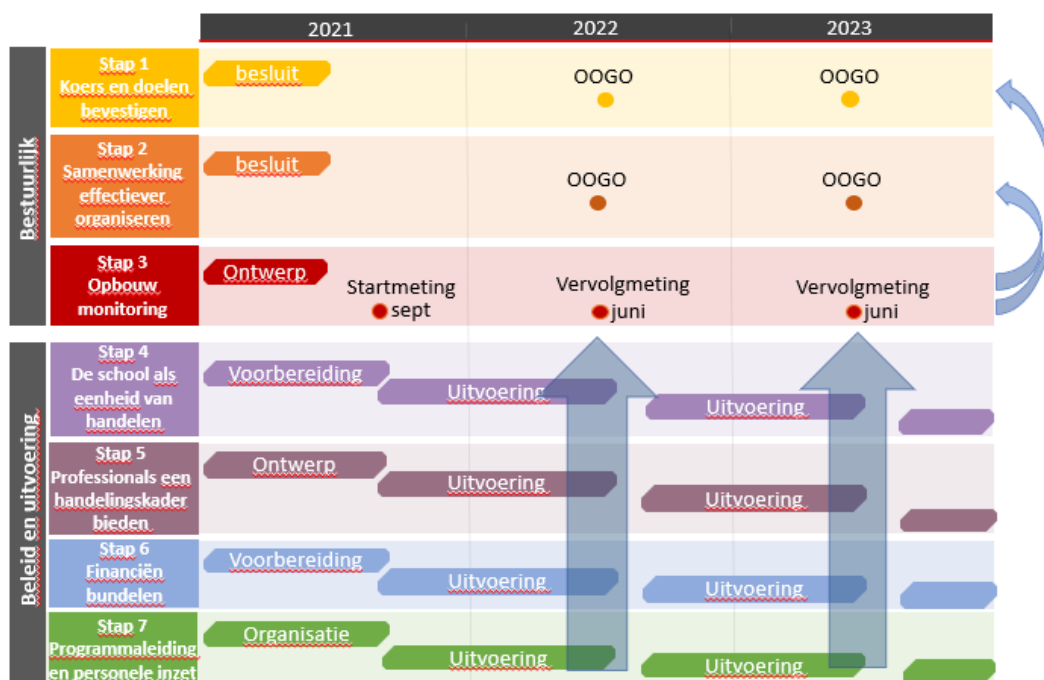
Bovenal is het van belang om een of twee vaste personen aan te stellen die het vertrouwen hebben van de actoren in de regio en het gezicht en aanspreekpunt kunnen zijn voor alle partijen die met elkaar van doen hebben op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp. Oftewel, één of twee stevige mensen die door de bestuurders in positie worden gebracht en gehouden.

Daarnaast is het zaak om de betrokkenen voldoende tijd en ruimte te bieden om de samenwerking op te bouwen. Vaste gezichten op vaste plekken in de scholen, organisaties en beleidsafdelingen van onderwijs, gemeenten en zorgaanbieders die elkaar snel weten te vinden, elkaars deskundigheid op waarde schatten en tijd hebben om elkaar te ontmoeten en samen te werken.

³⁵ Recent onderzoek laat zien dat er sprake is van structurele tekorten bij gemeenten. *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. AEF 2020. In dat rapport wordt volgens velen ten onrechte geëponeerd dat inzet op preventie niet zou renderen. Zie o.a. <https://www.sociaalweb.nl/blogs/kostenopdrijvend-effect-van-preventie-in-jeugdzorg-is-misvatting>

4.3 Planning en tijdspad

We adviseren om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp structureel op te pakken en daar meerjarig op in te zetten. De komende jaren zal de rijksoverheid de wettelijke en financiële kaders van de jeugd- en onderwijswetten naar verwachting verder uitwerken dan wel (op onderdelen) aanpassen, onder meer op het punt van de verbinding tussen onderwijs en zorg. In die setting is het zaak om koers te houden en met de regio in te spelen op de kansen en mogelijkheden die daarmee geboden worden. Hieronder zijn de aanbevelingen in een voorlopig tijdspad weer gegeven.



In het schema is weergegeven op welke termijn bestuurders de koers kunnen bepalen, een en ander effectief kunnen organiseren. De besluitvorming daarover hoeft niet heel veel tijd in beslag te nemen, de uitgangspositie is goed en de tijd is rijp. Dat biedt perspectief om na de zomer, bij de start van het nieuwe schooljaar een aantal maatregelen in beleid en uitvoering in gang te zetten. De monitor onderwijs-jeugd heeft een schakelfunctie: het biedt inzicht aan de hand waarvan, indien nodig, de koers en organisatiestructuur kunnen worden bijgesteld. Het dashboard en de startmeting geven basisinformatie voor samenwerking in de uitvoering. De uitkomsten van de monitor en evaluaties bieden professionals en bestuurders inzicht in voortgang en resultaten van de gezamenlijke inspanningen en de mogelijkheid om bij te sturen waar dat nodig is om de doelen die gesteld zijn, te bereiken.

4.4 Tot slot

Wij hebben de indruk dat de interviewsessies voor het onderzoek door de deelnemers als constructief en inspirerend zijn ervaren en dat alleen al deze korte uitwisseling, hoewel noodgedwongen digitaal, hen een gedeeld gevoel van urgentie en gezamenlijke oplossingsrichtingen heeft opgeleverd. Een van de deelnemers opperde dan ook om deze ronde over jaar te herhalen *‘om te bezien of we van die 6 een 8 hebben kunnen maken’*.

Bijlage 1 Overzicht van geraadpleegde respondenten

Respondentgroepen	Organisatie	Functie
Primair onderwijs	Basisschool Ichthus	Intern begeleider/ IB-netwerk CBO Zeist)
	Basisschool de Ontdekkingsreis	Schoolleider
	Werkplaats Kindergemeenschap Bilthoven	Intern begeleider
	Werkplaats Kindergemeenschap Bilthoven	Intern begeleider
	Samenwerkingsverband ZOUT	Beleidsadviseur
	Samenwerkingsverband ZOUT	Coördinator Schoolondersteuningsteam
Voortgezet onderwijs	Samenwerkingsverband ZOUT	Lid Schoolondersteuningsteam
	Christelijk College Zeist	Zorgcoördinator
	Vakcollege Maarsbergen	Zorgcoördinator
	VSO Heuvelrug College	Orthopedagoog
Lokale teams	Samenwerkingsverband VO ZOU	Beleidsondersteuner
	Gemeente Bunnik	Coördinator Centrum voor elkaar
	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Coördinator Samen op de Heuvelrug
	Gemeente Wijk bij Duurstede	Coördinator Stichting Binding
	Gemeente Zeist	Coördinator Centrum Jeugd en gezin
Leerplicht	Gemeente de Bilt	Leerplichtambtenaar
	Gemeente Zeist	Leerplichtambtenaar
Beleidsmedewerkers gemeente	Gemeente de Bilt	Beleidsmedewerker passend onderwijs
	Gemeente Bunnik	Beleidsmedewerker sociaal domein
	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Beleidsmedewerker jeugd en passend onderwijs
	Gemeente Wijk bij Duurstede	Beleidsmedewerker/projectleider transformatie jeugd
	Gemeente Wijk bij Duurstede	Beleidsmedewerker onderwijs/leerplichtambtenaar
	Gemeente Zeist	Beleidsmedewerker sociaal domein
	Gemeente Zeist	Beleidsmedewerker sociaal domein
Wethouders	Gemeente de Bilt	Wethouder Jeugdbeleid & jeugdzorg en Onderwijs
	Gemeente Bunnik	Wethouder Jeugd en Onderwijs
	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Wethouder Jeugd(zorg) en Onderwijs
	Gemeente Wijk bij Duurstede	Wethouder Wmo & jeugd en Onderwijs
	Gemeente Zeist	Wethouder Jeugd en Onderwijs
Onderwijsbestuurders	Samenwerkingsverband ZOUT	Directeur
	Samenwerkingsverband ZOUT	Bestuurder
	Samenwerkingsverband ZOUT	Bestuurder
	Samenwerkingsverband ZOUT	Bestuurder
	Samenwerkingsverband VO ZOU	Directeur-bestuurder
Aanvullend	GGD regio Utrecht	Arts / Stafarts
	Zelfstandige	Voormalig projectleider Actieprogramma Passend Onderwijs – Jeugd(hulp) Zuidoost Utrecht

Bijlage 2 Overzicht geanalyseerde documenten

De ontvangen documenten die in dit onderzoek zijn geanalyseerd, zijn de volgende:

- Actieprogramma Passend Onderwijs – Jeugd(hulp) Zuidoost Utrecht: samenwerking tussen onderwijs en gemeenten, Plan van Aanpak maart 2020.
- Agendapunt 5 Bijlage 5 Evaluatieonderzoek Passend onderwijs.
- Bijlage 1 agendapunt 5 Actieprogramma Passend onderwijs Jeugdhulp 18 november 2019.
- Bijlage 2 agendapunt 5 Doorgaande ontwikkelingslijnen en vroegtijdige signalering.
- Bijlage 3 agendapunt 5 Samenwerking jeugdhulp en onderwijs.
- Bijlage 4 agendapunt 5 Projectorganisatie Actieprogramma Passend onderwijs Jeugdhulp.
- Bijlage agendapunt 5.2 Actieprogramma Passend Onderwijs en Jeugd(hulp) 20 juni 2020.
- Bijlage agendapunt 6 Organisatiestructuur Passend Onderwijs – Jeugdhulp.
- Bijlage agendapunt 6 Prioriteiten agenda jeugd 2020 en verder.
- Briefing vwb onderzoeksopdracht ZOU, 8 juni 2020.
- Duysak, S., & Lubberman, J. (2020). Oudertevredenheidsonderzoek SWV vo Zuidoost Utrecht. Amsterdam: Regioplan, i.o.v. Samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht.
- Samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Gezamenlijk hoofdstuk gemeente en onderwijs, versie 19 januari 2018.
- Samenwerkingsverband Zuidoost Utrecht (2018). Ondersteuningsplan ZOUT 2018-2022.
- Samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht (2018). Ondersteuningsplan Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Zuidoost Utrecht: 2018-2019 t/m 2021-2022.
- Startnotitie project Afwegingskader Jeugdhulp, versie 12-03-2021.
- Van Tongeren, J. (2020). Eindrapportage Pilots integratie onderwijs – zorg Zeist 2019-2020 (2020). OOG onderwijs en jeugd.
- Verbeterpilot: Teamreis tijdens verbeterpilot.
- Voorstel doorontwikkeling doorbraakteam Zuidoost Utrecht (13-03-2020).

Bijlage 3 Overzicht van geraadpleegde literatuur

- Aanpak Met andere ogen: monitor Foodvalley:
<https://www.aanpakmetandereogen.nl/inspiratieregios/23/foodvalley>
- Aanpak Met andere ogen: monitor regio Twente:
<https://www.aanpakmetandereogen.nl/inspiratieregios/19/regio-twente>
- Aanpak Met andere ogen (2020). *Pilot school en jeugdhulp slimmer verbinden*.
<https://www.aanpakmetandereogen.nl/nieuws/135/pilot-school-en-jeugdhulp-slimmer-verbinden>
- AEF (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*.
- AEPB Onderzoek en Advies (2020). *MKBA Jeugdhulp in school. De maatschappelijke effecten van extra ondersteuning via lumpsum-financiering van aanbieders in Almere*.
- Van de Akker (2010). *Building bridges: How research may improve curriculum policies en classroom practices*.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bakker, W., Van Biemen, T., Blokzijl, L., Castelijns, E., Van der Mark, E., & Varwijk, J. (2019). *Inzicht in zorg in onderwijstijd. Onderzoek naar de organisatie en financiering van ondersteuning in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Berenschot.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.
- Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
- Guskey (2002). *Does it make a difference? Evaluating professional development*.
- Hilderink, A., & Niessen, I. (2020). *Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg. Stelsel in groei*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Jeugdhulp Zuid-Limburg. *Samenwerking onderwijs*:
<https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/samenwerking/samenwerking-onderwijs/>
- Jeugdwet, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van VWS, 2014-105, 14-03-2014,
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-105.html>
- Kennispunt Twente. Dashboards en monitors: <https://www.kennispunttwente.nl/dashboards-monitors>
- Lazrak, F (2020) *MKBA jeugdhulp in school: De maatschappelijke effecten van extra ondersteuning via lumpsumfinanciering van aanbieders in Almere*. AEPB Onderzoek en Advies.
- Ledoux, G. & Waslander, S. *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). Kamerbief over onderwijs en zorg.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Kamerbief: Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs.
- Mitchell, S. M., & Shortell, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice. *The Milbank Quarterly*, 78(2), 241-289.
- Nederlands Jeugdinstituut. (n.d.). Kenniskaart 'Kwaliteit verbinding onderwijs en jeugdhulp'. Optimale samenwerking van onderwijs en jeugdhulp: <https://www.nji.nl/kenniskaart-Kwaliteit-Verbinding-Onderwijs-en-Jeugdhulp.pdf>

- Peeters, C., Batterink, M., Schumacher, G., & Tazelaar, P. (2019). *Benchmark uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp*. Significant Public.
- Peeters, R. (2018). Mét andere ogen: Advies voor een bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Op verzoek van de Coalitie onderwijs-zorg-jeugd.
- PPO Rotterdam & Oberon (2020). Rotterdamse scholen ontwikkelen hun eigen aanpak op de aansluiting met zorg. <https://www.pporotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/12/ONZE-aanpak-infosheet-A4.pdf>
- Steunpunt passend onderwijs (2021). Basisgeneratiecijfers geven inzicht in leerlingendaling; nu ook beschikbaar voor de swv's: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/basisgeneratiecijfers-geven-inzicht-in-leerlingendaling-nu-ook-beschikbaar-voor-de-swvs/>
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of netwerk effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- VO-raad. Regionale samenwerking: <https://www.vo-raad.nl/themas/krimp-regionale-samenwerking/onderwerpen/regionale-samenwerking>
- Waslander, S. (n.d.). Conclusies Stelsel en sturing Evaluatie passend onderwijs: <https://youtu.be/5Pshw1J83DY>
- Wet passend onderwijs, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van OCW, 2012-533, 5-11-2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-533.html>
- Wienen, B. (2019). *Inclusive education from individual to context*. Rijksuniversiteit Groningen.

Bijlage 4 Analyse kader Aansluiting onderwijs – jeugdhulp

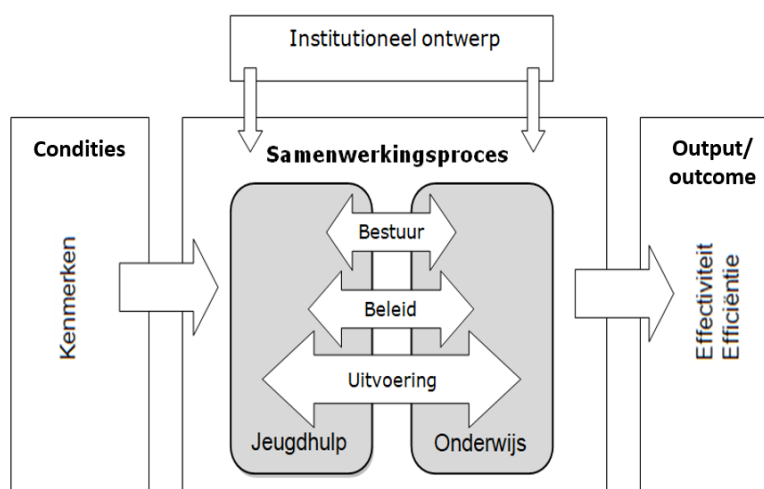
Decentralisaties onderwijs en jeugdhulp

In de periode van 2014-2015 vonden er in Nederland decentralisaties plaats in zowel het onderwijs als de jeugdhulp. In 2014 werd de Wet passend onderwijs ingevoerd. De wet schrijft onder andere voor dat een kind altijd een plek in het onderwijs krijgt met de benodigde (extra) ondersteuning.³⁶ Besturen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs dienen samen te werken in regionale samenwerkingsverbanden om dit te realiseren. In 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Sindsdien is het Rijk niet meer verantwoordelijk voor de jeugdhulp, maar is dit belegd bij gemeenten.³⁷ Zij dienen voor toegang tot passende jeugdhulp te zorgen en de toekenning ervan. Zowel de Wet passend onderwijs als de Jeugdwet schrijven voor dat samenwerkingsverbanden en gemeenten op overeenstemming gericht overleg (oogo) voeren over de afstemming van de ondersteuning en zorg die zij bieden.

Analysemodel - Aansluiting onderwijs en jeugdhulp

De wijze waarop de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp vorm krijgt in deze gedecentraliseerde werkelijkheid is in 2018 door Oberon, KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut in kaart gebracht.³⁸ Het analysemodel dat daarbij werd gehanteerd, staat in figuur 1.

Figuur 1. Analysemodel voor intersectorale samenwerking (Van der Grinten et al., 2018).



Werkzame factoren

Bij het in kaart brengen van het samenwerkingsproces zijn een aantal werkzame factoren gedefinieerd. Op basis van een analyse van empirie en theorie konden samenwerkingskenmerken worden geïdentificeerd die bijdragen aan de gepercipieerde opbrengst van de samenwerking.

³⁶ Wet passend onderwijs, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van OCW, 2012-533, 5-11-2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-533.html>

³⁷ Jeugdwet, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van VWS, 2014-105, 14-03-2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-105.html>

³⁸ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

Het onderzoek uit 2018³⁹ laat zien dat de aanwezigheid van de hier genoemde werkzame factoren positief samenhangt met de door gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren tevredenheid over de samenwerking en de meerwaarde daarvan.

Gedeelde visie. Binnen samenwerking bestaan doelen van individuele participanten en gezamenlijke doelen. Een hoge mate van consensus over gezamenlijke doelen hangt samen met meer inzet van individuele samenwerkingspartners voor die doelen. Indicatoren voor consensus zijn: gedeeld gevoel van urgentie van samenwerking, bewust werken aan een gedeelde visie op de aansluiting van onderwijs en jeugdhulp, dezelfde doelen voor kinderen voor ogen hebben, het eens zijn over de aanpak van problematiek bij kinderen, het hebben van heldere verwachtingen van elkaar, en het stellen van belangen van kinderen en ouders boven de organisatiebelangen.⁴⁰ Gedeelde visie gericht en gezamenlijke, domeinoverstijgend doelen worden onder meer in het rapport *Mét andere ogen*⁴¹ genoemd als basis-ingrediënten voor een succesvolle regionale samenwerking tussen onderwijs en gemeenten.

Onderling vertrouwen. Naast een gedeelde visie is onderling vertrouwen onder deelnemers noodzakelijk. Men moet bereid zijn om zich kwetsbaar op te stellen en positieve verwachtingen hebben van intenties en gedrag van andere deelnemers. Indicatoren voor vertrouwen zijn: vertrouwen in elkaars professionaliteit, ervan op aan kunnen dat het werk van de ander goed is, houden aan onderlinge afspraken, inzicht geven aan elkaar over werkwijze, elkaar serieus nemen als samenwerkingspartner, en persoonlijk contact hebben met andere partijen⁴². Onderzoek⁴³ laat zien dat vertrouwen tussen samenwerkingspartners moet groeien. Wanneer dit vertrouwen er is, zorgt het voor commitment van partijen: ze zullen zich meer inzetten voor gezamenlijke doelen. Verschillende factoren zijn van invloed op het onderling vertrouwen: de historie van het samenwerkingsnetwerk, stabiliteit van personen en partijen binnen het netwerk⁴⁴, en transparantie over afspraken en vastgestelde procedures^{45,46}.

Randvoorwaarden. Een belangrijke voorwaarde om professionals in staat te stellen geformuleerde gezamenlijke doelen te behalen, is dat zij voldoende mogelijkheden krijgen om gezamenlijk in actie te komen. Indicatoren hiervoor zijn: professionals hebben voldoende tijd om samen te werken, onderlinge samenwerking is in taak- of functieomschrijvingen benoemd, professionals hebben voldoende kennis van elkaars werkveld, partijen kunnen gemakkelijk met elkaar in contact treden, communicatie tussen partijen is goed geregeld, en partijen maken gebruik van elkaars deskundigheid⁴⁷. Een faciliterend leider

³⁹ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

⁴⁰ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

⁴¹ Peeters, R. (2018). *Mét andere ogen*: Advies voor een bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Op verzoek van de Coalitie onderwijs-zorg-jeugd.

⁴² I.d.

⁴³ Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

⁴⁴ Mitchell, S. M., & Shortell, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice. *The Milbank Quarterly*, 78(2), 241-289.

⁴⁵ Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

⁴⁶ Peeters, R. (2018). *Mét andere ogen*: Advies voor een bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Op verzoek van de Coalitie onderwijs-zorg-jeugd.

⁴⁷ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

kan hierin ook een cruciale rol innemen^{48,49}. Een faciliterend leider waarborgt het samenwerkingsproces en de positie van verschillende samenwerkingspartners en stimuleert daarmee de netwerkeffectiviteit.

Sturing op samenwerking. Vanwege het feit dat onderwijs en jeugdhulp sectoraal gefinancierd en georganiseerd zijn, kunnen systemen en regels de aansluiting tussen de twee in de weg staan. Een bepaalde mate van sturing op intersectorale samenwerking is daarom nodig om die te starten en in stand te houden. Indicatoren hiervoor zijn: het is helder wie verantwoordelijk is voor de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, partijen zijn beide actief in de samenwerking, er is een heldere taakverdeling tussen de sectoren, het is helder bij wie de casusregie is belegd, afspraken over samenwerking zijn vastgelegd, en partijen kunnen elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken⁵⁰. Het monitoren van gemaakte afspraken en opbrengsten van ondernomen activiteiten helpt bestuurders daarbij: waar nodig kunnen ze de werkwijze aanpassen⁵¹.

Borging in beleid en bestuur. Bestuurders en beleidsmakers van gemeenten en onderwijs hebben de verantwoordelijkheid en een wettelijke verplichting om over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp afspraken te maken. De evaluaties van de Jeugdwet en Passend onderwijs laten zien dat samenwerkingsverbanden en gemeenten over het algemeen goed met elkaar in gesprek zijn⁵². De decentralisaties in het sociale domein markeren een verschuiving van een sturende rijksoverheid naar lokale en regionale netwerken van samenwerkende sectoren. Indicatoren zijn: plannen op elkaar afstemmen, afspraken maken en vastleggen, financiën regelen, monitoring en evaluatie organiseren. Bestuur en beleid zullen de betrokken organisaties voldoende ruimte moeten bieden om de aansluiting in de praktijk vorm te geven. Een dilemma daarbij is dat een nadruk op experimenten en innovatie kan verzanden in vluchtige oplossingen, terwijl de nadruk op afspraken, ordening en borging kan resulteren in een star en bureaucratisch systeem⁵³. Het is aan bestuurder en beleidsmakers om daar een goede weg in te vinden.

⁴⁸ Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.

⁴⁹ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of netwerk effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.

⁵⁰ Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

⁵¹ Peeters, R. (2018). Mét andere ogen: Advies voor een bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Op verzoek van de Coalitie onderwijs-zorg-jeugd.

⁵² Ledoux, G. en Waslander, S. (2018). Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden. Amsterdam: Consortium Evaluatie Passend onderwijs.

⁵³ Telsman, G. (2005). Publiek management op de grens van chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Amsterdam: Academic Service.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, april 2021
In opdracht van de regio Zuidoost Utrecht

