



Evaluatie
Passend Onderwijs

Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp

Onderzoek naar succesfactoren in
praktijkvoorbeelden

Ed Smeets
Dolf van Veen

Smeets, E., & Veen, D. van.

Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden.

Nijmegen: KBA Nijmegen / Zwolle: Hogeschool Windesheim / NCOJ.

Dit is publicatie nr. 39 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN 978-94-92743-13-8

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:

KBA Nijmegen

Prof. Molkenboerstraat 9, postbus 1422, 6501 BK Nijmegen

Tel. 024 382 32 00

www.kbanijmegen.nl

© Copyright KBA Nijmegen, 2018

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750

Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	5
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	8
2. Resultaten van de literatuurstudie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Nederlandse literatuur	11
2.3 Internationale literatuur	12
2.4 Conclusie	13
3. Oost Achterhoek	15
3.1 Karakterisering	15
3.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp	15
3.3 Samenwerking en afstemming	17
3.4 Kwaliteit van de ondersteuning	18
3.5 Succesfactoren en aandachtspunten	19
4. Deventer	21
4.1 Karakterisering	21
4.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp	21
4.3 Samenwerking en afstemming	23
4.4 Kwaliteit van de ondersteuning	24
4.5 Succesfactoren en aandachtspunten	26
5. Dordrecht	29
5.1 Karakterisering	29
5.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp	29
5.3 Samenwerking en afstemming	31
5.4 Kwaliteit van de ondersteuning	33
5.5 Succesfactoren en aandachtspunten	34
6. Nijmegen	37
6.1 Karakterisering	37
6.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp	37
6.3 Samenwerking en afstemming	41
6.4 Kwaliteit van de ondersteuning	42
6.5 Succesfactoren en aandachtspunten	43

7. Conclusies en discussie	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Conclusies	45
7.3 Reflectie	48
Literatuur	51

Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

De invoering van passend onderwijs, in 2014, en de transitie van de jeugdzorg, in 2015, hebben belangrijke verschuivingen in verantwoordelijkheden voor de ondersteuning van jongeren teweeggebracht. Samenwerkingsverbanden en scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs hebben meer ruimte gekregen om een eigen invulling te geven aan het ondersteuningsaanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Gemeenten hebben verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp en de inkoop daarvan gekregen en gemeenten vormen de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Om meer zicht te krijgen op factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking, worden in dit onderzoeksverslag vier aansprekende voorbeelden van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp beschreven.

Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1) Wat is er vanuit de literatuur bekend over succesvolle samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp bij leerlingen met extra/complexere ondersteuningsbehoeften, op verschillende niveaus (bestuurlijk/uitvoerend) en voor verschillende leeftijdsgroepen en ondersteuningsbehoeften?
- 2) Wat zijn de kenmerken van de beleidsvoering en samenwerkingspraktijken tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp, inclusief de randvoorwaarden, van aansprekende praktijkvoorbeelden?

Het onderzoek is gestart met een korte literatuurstudie. Vervolgens zijn vier aansprekende voorbeelden geïdentificeerd, waarna case studies zijn uitgevoerd. In het kader van de case studies zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van onderwijs, gemeenten en jeugdhulp in vier gemeenten, dan wel regio's.

Succesfactoren

Uit de literatuurstudie komen de volgende factoren naar voren als kenmerken van en condities voor succesvolle samenwerking:

- een gezamenlijke visie, gericht op een domeinoverstijgend doel (bijvoorbeeld preventie), die als basis dient voor initiatieven en activiteiten;
- helderheid over verantwoordelijkheden en rollen, betrokkenen die het mandaat hebben om besluiten te nemen;
- deskundigheid en gezamenlijke professionalisering;
- communicatie, overleg en het delen van relevante informatie;
- kennis hebben van elkaars mogelijkheden en werkwijze, vertrouwen in elkaar hebben en realistische verwachtingen over elkaars bijdrage hebben;
- zicht op kwaliteit hebben, periodieke evaluatie uitvoeren en zo nodig aanpassen van organisatie en werkwijze op basis daarvan;
- voortbouwen op eerdere samenwerking en aansluiten bij bestaande netwerken;
- praktische randvoorwaarden, zoals voldoende budget en tijd.

De praktijkvoorbeelden

Er zijn vier aansprekende voorbeelden geïdentificeerd, na overleg met leden van het Landelijk Platform Onderwijs en Jeugdzorg en van de Werkgroep Verbinding (waarin de ministeries van OCW en VWS, de VNG en het NJI participeren). Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de Gemeentemonitor. Criteria waren bijvoorbeeld de beschikbaarheid van onderwijs-zorgarrangementen, gezamenlijke procedures voor indicatiestelling, werken volgens 'één kind één plan' en specifieke activiteiten gericht op preventie. De beschrijvingen in dit onderzoeksverslag geven uiteraard geen representatief beeld van de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp in Nederland. Het gaat om praktijkvoorbeelden die anderen kunnen inspireren, maar die ook zelf nog in ontwikkeling zijn.

In de aansprekende voorbeelden zijn specifieke activiteiten uitgevoerd om tot een *gezamenlijke visie* te komen. Een voorbeeld zijn werksessies waarbij betrokkenen met elkaar in gesprek gingen over relevante thema's. In één van de cases mondden deze uit in convenanten waarin afspraken over samenwerking zijn vastgelegd. Een ander voorbeeld is een regio waarin in onderling overleg een kadernotitie is opgesteld, gevolgd door een samenwerkingsagenda.

Helderheid over verantwoordelijkheden en rollen en mandaat is een belangrijke succesfactor. In de aansprekende voorbeelden neemt de gemeente nadrukkelijk zelf een actieve rol in het geheel. Om snel besluiten te kunnen nemen, is er bijvoorbeeld in één van de regio's een bovenschools zorg-, advies- en toewijzingsteam opgericht, waardoor integraal arrangeren mogelijk is. In verschillende voorbeelden wordt leerplicht direct betrokken bij overleg. Een punt waar ook duidelijk op wordt ingezet, is de aanwezigheid van jeugdspecialisten in de school. Daar wordt veel van verwacht in de route naar meer preventief werken en lichtere hulp. Zo is er een Ondersteuningsteam Jeugd en gezin, waarin voormalige medewerkers van instellingen voor tweedelijns jeugdhulp zitten die in dienst van de gemeente zijn gekomen. Zij hebben zich tot generalist ontwikkeld, komen naar de scholen, kunnen ambulante hulp bieden en kunnen inschatten of doorverwijzing nodig is. Een ander voorbeeld is een pilot met inzet van medewerkers uit de tweedelijns instellingen in het primair onderwijs, naast schoolmaatschappelijk werk.

Ook *deskundigheid* is een belangrijke succesfactor. De nieuwe manier van werken, met meer afstemming en nieuwe rollen voor professionals, vereist kennis op velerlei gebied. Er is een tendens naar meer generalisten en er is meer oog voor preventie. Deskundige beleidsmedewerkers, directeuren van samenwerkingsverbanden en coördinatoren van jeugdteams, gezinscoaches en sociale wijkteams dragen bij aan succesvolle samenwerking. Op verschillende manieren wordt ook ingezet op *professionaliseringsactiviteiten*, waarbij bijvoorbeeld medewerkers uit de jeugdhulp worden ingezet om de deskundigheid van collega's in het onderwijs te bevorderen.

In het kader van de samenwerking is er veel, soms te veel, *overleg*, binnen en tussen gemeenten, met onderwijs en met jeugdhulp. Er wordt ook *informatie gedeeld* tussen relevante partijen, om te voorkomen dat cliënten hun verhaal vaker moeten doen en om snel de juiste hulp te kunnen inschakelen. Bij de ene gemeente gebeurt dat in een ondersteu-

ningsteam, bij de andere gemeente in een jeugdteam en bij weer een andere gemeente in een sociaal wijkteam. Het doel is hetzelfde, al is niet overal te voorkomen dat cliënten vaker hun verhaal moeten doen.

Het leren kennen van elkaars mogelijkheden en werkwijze is belangrijk, maar vergt tijd. Dat geldt ook voor het opbouwen van *vertrouwen in elkaar*. Goede voorbeelden van opgebouwd vertrouwen gaan terug tot ruim vóór de invoering van passend onderwijs. Wat helpt, zo blijkt uit verschillende gesprekken, zijn kleinschaligheid en korte lijnen tussen betrokkenen. Ook activiteiten die erop zijn gericht de tweedelijns jeugdzorg dichter bij de scholen te brengen, kunnen daarbij helpen.

Gemeenten moeten de effecten van jeugdhulp vaststellen. Goede instrumenten ontbreken volgens verschillende deelnemers aan het onderzoek echter nog. Er worden wel *evaluaties* uitgevoerd, waarbij opvalt dat dit vaak eigen evaluaties zijn, in plaats van gezamenlijke evaluaties met samenwerkingspartners. Daardoor is er niet altijd voldoende zicht op de *kwaliteit van het aanbod*.

In de cases worden verschillende voorbeelden genoemd van de manier waarop wordt *voortgebouwd op eerdere samenwerking* en *wordt aangesloten bij bestaande netwerken*. Sleutelfiguren die een goede samenwerking met anderen hebben, kunnen veel bereiken. Daarin schuilt echter ook het risico dat de continuïteit in gevaar kan komen.

Wat de *randvoorwaarden* betreft, is van belang dat met de transitie van de jeugdzorg een bezuinigingsdoelstelling moest worden gerealiseerd. Bovendien hebben in drie van de vier voorbeelden de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met dalende budgetten te maken. Gemeenten moesten iets nieuws opbouwen en tegelijkertijd geld besparen. Het streven naar preventie vraagt om andere prioriteiten en/of extra budget. In de aansprekende voorbeelden is te zien dat betrokkenen proberen hierin creatieve oplossingen te bedenken.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Met de invoering van passend onderwijs, in 2014, hebben samenwerkingsverbanden en scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen voor middelbaar beroeps-onderwijs meer ruimte gekregen om een eigen invulling te geven aan het ondersteuningsaanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Door de transitie van de jeugdzorg, begin 2015, hebben gemeenten verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp en de inkoop daarvan gekregen die voorheen op landelijk, provinciaal of grootstedelijk niveau lagen. Gemeenten en onderwijs zijn bestuurlijke partners. Bij jeugdhulp gaat het om een groot aantal zorgaanbieders.

In verschillende publicaties wordt gewezen op het belang van samenwerking tussen scholen en jeugdhulp (Hesjedal, Hetland, & Iversen, 2015; Hesjedal, Hetland, Iversen, & Manger, 2015; Lawson & Van Veen, 2016; Maras, 2005; Widmark, Sandahl, Piuva, & Bergman, 2011). Dergelijke samenwerking is nodig om leerlingen met complexe problematiek in het regulier onderwijs voldoende te kunnen ondersteunen.

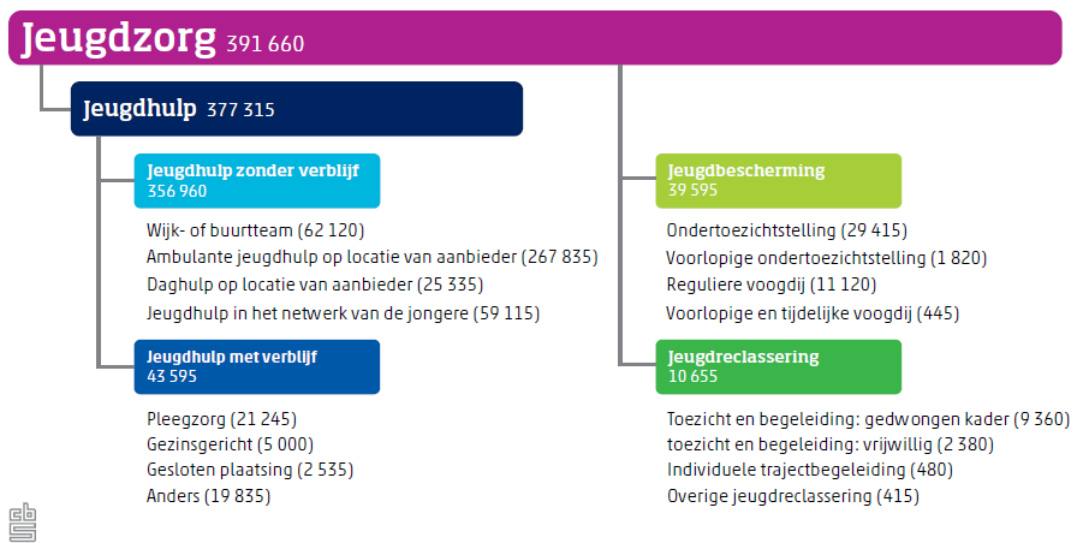
Jeugdzorg en jeugdhulp

In de landelijke jeugdmonitor (CBS, 2017) wordt de term ‘jeugdzorg’ als verzamelterm gebruikt voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp zonder verblijf is de verreweg meest voorkomende vorm van jeugdzorg (zie figuur 1-1). Hierbij gaat het om hulp en zorg aan jongeren en hun ouders/verzorgers bij psychische, psychosociale en/of gedragsproblemen, en/of een verstandelijke beperking van de jongere, en om hulp aan ouders bij problemen met de opvoeding. Jeugdbescherming kan door de kinderrechter worden opgelegd in geval van ernstige problematiek waarbij vrijwillige hulpverlening niet voldoende is of het gezin geen jeugdhulp accepteert. Jeugdreclassering kan worden toegepast bij jongeren die met de politie in aanraking zijn geweest.

Uit cijfers van het CBS (2017) blijkt dat in 2016 10 procent van de leerlingen in het basis-onderwijs jeugdhulp ontving; in het speciaal basisonderwijs was dat 47 procent en in het speciaal onderwijs 58 procent. Voor het voortgezet onderwijs geeft de jeugdmonitor cijfers over het gebruik van jeugdhulp bij vijftienjarigen. Dat varieert in het regulier voortgezet onderwijs van 6 procent in het vwo tot 14 procent in het vmbo-b/k. In het praktijkonderwijs (27%) en het voortgezet speciaal onderwijs (60%) ligt het aandeel vijftienjarigen met jeugdhulp aanmerkelijk hoger.

Over het geheel genomen, kreeg in 2016 elf procent van de jongeren een of meer vormen van jeugdzorg (Bakker, 2018). Dat percentage is gelijk aan het percentage in de jaren 2011-2013. Afgezien van een moeilijk te verklaren tijdelijke daling van de gedeclareerde kosten voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ) bij jongeren in 2014, is de omvang van de groep die jeugdzorg krijgt in de periode vóór en na de transitie vergelijkbaar. Koopman en Ledoux (2018) signaleren een toename van de buitenschoolse zorg voor jongeren in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het mbo, tussen 2010 en 2015.

Figuur 1-1 Jeugdzorg en aantal gebruikers daarvan in 2016 (leeftijd van 0-23 jaar)



Een jongere kan een beroep doen op meer dan één type zorg. Daardoor is de som van de aantallen gebruikers per categorie groter dan het totale aantal gebruikers van jeugdzorg.

Bron: Landelijke Jeugdmonitor 2017 (CBS, 2017).

In de Monitor Ondersteuningsaanbod in het kader van de evaluatie van passend onderwijs is intern begeleiders en zorg- of ondersteuningscoördinatoren in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs gevraagd naar veranderingen sinds de invoering van passend onderwijs in de samenwerking met en ondersteuning door jeugdhulp. Samenwerking tussen het zorgteam, zorgadviesteam of ondersteuningsteam van de school en jeugdhulp is volgens meer intern begeleiders en zorg- of ondersteuningscoördinatoren toegenomen dan afgenomen. Over de snelheid van inzet van aanvullende hulp door externe jeugdhulppartners en over de beschikbaarheid van goede diagnostische expertise vanuit jeugdhulp is men kritischer. Deze zijn volgens meer intern begeleiders en zorg- of ondersteuningscoördinatoren afgenomen dan toegenomen (Smeets & Van Veen, 2016).

Uit de recent gepubliceerde eerste evaluatie van de Jeugdwet (Friele e.a., 2018) komt naar voren dat de transformatie naar een effectiever stelsel – na de transitie – nog maar net op gang komt. De onderzoekers geven aan dat gemeenten veel positieve ontwikkelingen zien in de richting van samenhangende jeugdzorg, vroegsignalering en het versterken van het opvoedkundig klimaat. Daarbij wordt echter als knelpunt genoemd dat er onvoldoende middelen zijn voor innovatie en voor preventie. Verder zijn er aanwijzingen dat preventie en vroegsignalering juist kunnen bijdragen aan een toename van de behoefte aan specialistische jeugdhulp. Een ander knelpunt is dat veel gemeenten eenduidige informatie missen over jeugdhulp, bijvoorbeeld in de vorm van landelijke kwaliteitsindicatoren. Ook wet- en regelgeving werpen belemmeringen op. Daarbij komt nog dat er aan de transitie een bezuinigingsdoelstelling is gekoppeld van 15 procent, te realiseren in een periode van drie jaar (dus vóór 2018).

De rol van de gemeente

Om jongeren waar nodig passende ondersteuning te kunnen bieden, is het van belang dat er een dekkend aanbod aan ondersteuning vanuit onderwijs en jeugdhulp is en dat instellingen goed samenwerken om die ondersteuning te realiseren. Daarbij speelt de gemeente als intermediair een belangrijke rol. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp. Gemeenten dienen volgens de wet bovendien 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs te voeren over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband (OOGO Passend onderwijs). Tevens dienen gemeenten een jeugdplan op te stellen, dat na overleg met de samenwerkingsverbanden (OOGO Jeugd) wordt vastgesteld. Volgens de Jeugdwet zijn gemeenten verplicht om de resultaten van jeugdhulp te betrekken bij het uitstippelen van hun beleid. Volgens Bakker (2018) ontbreekt het echter vooralsnog aan een systematische vastlegging hiervan.

De rol van de gemeente(n) bij de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp krijgt in onderzoek weinig aandacht (Van Veen, 2006). Recent is daar in verband met de evaluatie van passend onderwijs wel onderzoek naar gedaan, in de vorm van de Monitor Gemeenten (Van Veen, Huizenga, & Van der Steenhoven, 2017). Daaruit blijkt dat er in negen van de tien gemeenten volgens de respondenten een inhoudelijke, binnengemeentelijke afstemming is tussen het beleid voor passend onderwijs en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan en de jeugdhulp. In twee derde van de gemeenten zijn in gezamenlijk overleg met het onderwijsveld onderwerpen voor de komende jaren vastgesteld die de verbinding tussen passend onderwijs en jeugdhulp betreffen. In die gemeenten is er dus een 'ontwikkelagenda'.

In reflectiebijeenkomsten met directeuren van samenwerkingsverbanden die in het kader van de Monitor Samenwerkingsverbanden zijn gehouden in 2016, is onder meer ingegaan op het thema jeugdhulp (Van Aarsen, Weijers, Walraven, & Bomhof, 2017). Daaruit komt naar voren dat het lang duurt voordat de jeugdhulp echt is ingericht door de gemeenten. Daarnaast wordt door de directeuren aangegeven dat afstemming en samenwerking met jeugdhulp lastig is als verschillende gemeenten in de regio onderling niet samenwerken bij de organisatie van jeugdhulp.

Doel van dit onderzoek

In deze deelstudie, die deel uitmaakt van de landelijke evaluatie van passend onderwijs, worden enkele voorbeelden belicht van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp en van afstemming van het aanbod aan jeugdhulp op de behoeften van leerlingen en scholen. De rol van de gemeente bij de bestuurlijke samenwerking wordt onder de loep genomen en er wordt nagegaan welke factoren succesvolle samenwerking en verbinding van onderwijs en jeugdhulp in het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk van het onderwijs en de jeugdhulp bevorderen.

1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1) Wat is er vanuit de literatuur bekend over succesvolle samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp bij leerlingen met extra/complexe ondersteuningsbehoeften, op verschillende niveaus (bestuurlijk/uitvoerend) en voor verschillende leeftijdsgroepen en ondersteuningsbehoeften?
- 2) Wat zijn de kenmerken van de beleidsvoering en samenwerkingspraktijken tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp, inclusief de randvoorwaarden, van aansprekende praktijkvoorbeelden?

Het onderzoek is gestart met een korte literatuurstudie. Vervolgens zijn aansprekende voorbeelden geïdentificeerd, waarna case studies zijn uitgevoerd.

Literatuurstudie

In de literatuurstudie is in kaart gebracht wat succesfactoren zijn voor de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp, toegespitst op het bieden van ondersteuning aan jongeren met extra/complexe ondersteuningsbehoeften en aan degenen die bij het onderwijs aan deze jongeren betrokken zijn, en op de identificatie van de behoefte aan jeugdhulp voor leerlingen en scholen.

Identificeren van aansprekende voorbeelden

Er zijn vier aansprekende voorbeelden geïdentificeerd van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp bij het realiseren van een passend ondersteuningsaanbod vanuit jeugdhulp. Hierover is overleg gevoerd met het Landelijk Platform Onderwijs en Jeugdzorg, waarin meer dan 25 brancheorganisaties en professionele koepelorganisaties deelnemen. Daarnaast is hierover overleg geweest met een medewerker van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), die lid is van de werkgroep Verbinding (waarin de ministeries van OCW en VWS, de VNG en NJI participeren). Ook is gebruik gemaakt van de bevindingen van de Monitor Gemeenten, die in het kader van de evaluatie van passend onderwijs is uitgevoerd. Achterliggende criteria waren een goede verbinding tussen onderwijs, gemeenten en/of jeugdzorg, bijvoorbeeld naar voren komend in de beschikbaarheid van onderwijs-zorgarrangementen, gezamenlijke procedures voor indicatiestelling, werken volgens 'één kind één plan', en specifieke activiteiten gericht op preventie. Daarbij is ernaar gestreefd steden van verschillende omvang en een plattelandsregio in het onderzoek te betrekken en in minimaal één case ook het middelbaar beroepsonderwijs te betrekken. Verder ligt de focus op het primair en het voortgezet onderwijs.

Uitvoeren van case studies

In vier gemeenten / regio's is onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, de rol van de gemeente daarin en de afstemming tussen de verschillende partijen en beleidsterreinen. In het kader van de case studies zijn relevante beleidsdocumenten opgevraagd en zijn gesprekken gevoerd met relevante betrokkenen. Daaronder zijn de volgende functionarissen vertegenwoordigd:

- directeuren of directeur / bestuurders van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs;
- beleidsmedewerkers en stafmedewerkers en zo mogelijk wethouders Onderwijs en/of Jeugd van gemeenten;
- coördinatoren / managers van sociale wijkteams / jeugdteams / gezinscoaches / jeugdconsulenten / ondersteuningsteams;
- medewerkers / managers van jeugdhulpinstanties;
- directeuren en intern begeleiders van scholen.

Er zijn gemeenten van verschillende grootte in de case studies betrokken. Afhankelijk van de aard van de op samenwerking gerichte activiteiten is daarbij de keuze gemaakt om al dan niet de nadruk te leggen op een of enkele onderwijssectoren. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van gestructureerde gespreksleidraden. Deze zijn opgesteld op basis van de uitkomsten van de literatuurstudie en van relevante vragen uit monitoronderzoeken in het kader van de evaluatie van passend onderwijs (de Monitor Gemeenten, de Monitor Ondersteuningsaanbod en de Monitor Samenwerkingsverbanden). De gesprekken, aangevuld met relevante informatie uit de beleidsdocumenten, zijn per casus uitgewerkt tot een beschrijving. Deze beschrijvingen geven het perspectief van de geïnterviewden weer en door betrokkenen zelf benoemde succesfactoren.

2. Resultaten van de literatuurstudie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op succesfactoren bij samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp en op belemmeringen daarbij. In paragraaf 2.2 bespreken we resultaten van Nederlandse literatuur op dit gebied. In paragraaf 2.3 komen resultaten uit internationale literatuur aan bod. In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste uitkomsten kort samengevat.

2.2 Nederlandse literatuur

Van der Wolf en Huizenga (2006) noemen vijf criteria die aan de basis staan van succesvolle regionale samenwerking:

- afstemming, samenwerking en regie en besluitvaardigheid, waarbij vertegenwoordigers uit de samenwerkende partijen voldoende mandaat hebben om beslissingen te kunnen nemen en waarbij er een zekere mate van regie is vanuit één van de partners ('horizontaal leiderschap');
- een gevoel van relevantie en urgentie, waaruit initiatieven en acties voortkomen;
- preventieve inzet, gericht op het zo veel mogelijk voorkómen of minimaliseren van problemen;
- een duidelijk handelings- en/of interventiekader, dat voortvloeit uit een heldere visie;
- sturingsmogelijkheden die zijn gebaseerd op opbrengstverwachtingen en evaluatiegegevens.

Smeets (2007) voegde daaraan de volgende factoren toe:

- duidelijke doelen, rollen en verantwoordelijkheden;
- een duidelijk tijdpad en een stapsgewijze aanpak;
- betrokkenheid bij en deskundigheid van deelnemers;
- adequate communicatie en uitwisseling van informatie;
- voldoende middelen, voorzieningen en ondersteuning;
- een stabiele situatie.

Een belemmering voor samenwerking is dat organisaties in de publieke dienstverlening, waaronder jeugdzorg en onderwijs, van de overheid de opdracht hebben gekregen zich te concentreren op hun kerntaken en op prestaties binnen hun kerntaken worden afgerekend. Daarom concentreren zij zich hierop en worden zij niet gestimuleerd buiten het eigen domein te handelen. Het 'domeindenken' wordt versterkt en de ruimte waarbinnen professionals handelen wordt steeds meer bepaald door strakke kaders (Sohier, 2008).

De Onderwijsraad wijst erop dat met de stelselwijzigingen (passend onderwijs en transitie jeugdzorg) onder meer wordt beoogd samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp te stimuleren. De raad verwacht echter niet dat deze veranderingen voldoende zijn, aangezien cultuurverschillen daarmee niet worden overbrugd. De raad pleit voor meer kennis van en begrip voor elkaars werkwijzen en de ontwikkeling van een gedeelde visie op de hulp rondom jongeren (Onderwijsraad, 2014; Stoutjesdijk & Westerbeek, 2016).

Uit de Monitor Samenwerkingsverbanden blijkt dat directeuren van samenwerkingsverbanden als succesfactoren voor samenwerking met gemeenten vooral een gezamenlijke visie en verantwoordelijkheid noemen, evenals korte lijnen met ambtenaren (Van Aarsen et al., 2017). Samenwerking met gemeenten rondom jeugdhulp hangt volgens de directeuren die aanwezig zijn bij de reflectiebijeenkomsten ook sterk af van de kwaliteiten van de zittende wethouders en ambtenaren.

2.3 Internationale literatuur

Sloper (2004) geeft het volgende overzicht van factoren die ten grondslag liggen aan succesvolle samenwerking tussen instellingen die kinderen en gezinnen ondersteunen of die de kansen op succesvolle samenwerking tussen dergelijke instellingen vergroten:

- duidelijke en realistische doelen, die door alle betrokken instellingen worden onderschreven;
- duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, zodat alle betrokkenen weten wat van hen wordt verwacht en waarop zij kunnen worden aangesproken;
- betrokkenheid van medewerkers en leidinggevenden;
- sterk leiderschap van een stuurgroep of managementgroep;
- een tijdpad voor de invoering van veranderingen waarover betrokkenen het eens zijn en een stapsgewijze aanpak;
- het koppelen van samenwerkingsprojecten aan andere plannings- en besluitvormingsprocessen;
- adequate communicatie en uitwisseling van informatie en beschikbaarheid van de juiste ICT-voorzieningen;
- voldoende middelen en ondersteuning;
- deskundige medewerkers;
- scholing en 'team building', waarbij medewerkers van verschillende instellingen ook in gezamenlijke scholing volgen;
- supervisie, monitoring en evaluatie.
- de mogelijkheid om voort te bouwen op eerdere samenwerking;
- gezamenlijke huisvesting.

Ook Milbourne Macrae, & Maguire (2003) wijzen op het belang van het ontwikkelen van gemeenschappelijke doelen en zij wijzen op het belang van een stabiele situatie, zodat er een perspectief voor de langere termijn is. Hun onderzoek heeft betrekking op samenwerking tussen onderwijs en gezondheidszorg.

In een artikel van Bryson, Crosby en Middleton Stone (2015) worden theoretische modellen en resultaten van empirisch onderzoek naar sectoroverstijgende samenwerking gepresenteerd. Zij doen de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat er een duidelijk voordeel te behalen is door samen te werken, wat betekent dat medewerkers samen iets belangrijks kunnen bereiken dat ze niet alleen konden bereiken. Maak gebruik van mogelijkheden die zich voordoen om de samenwerking te bevorderen.
- Beschouw samenwerkingsverbanden als complexe, dynamische, multiniveausystemen.

- De bij de samenwerking betrokken partijen moeten een ontwerpgerichte benadering van sectoroverschrijdende samenwerking kiezen. Dit betekent dat zij zoveel mogelijk starten met het doel voor ogen en processen, structuren en hun interacties zo ontwerpen dat de gewenste resultaten worden bereikt en aan de vereiste verantwoordelijkheden wordt voldaan. Er dient een continu leerproces te worden ingebouwd, inclusief het leren over doelen en prestatie-indicatoren.
- Zorg ervoor dat geëngageerde financiers en facilitatoren bij het samenwerkingsproces betrokken zijn.
- Gebruik inclusieve processen om inclusieve structuren te ontwikkelen die op hun beurt inclusieve processen ondersteunen.
- Kies voor flexibele bestuursstructuren, die zich kunnen aanpassen aan verschillende vereisten gedurende de hele levenscyclus van de samenwerking.

In Zweden is onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen instellingen voor gezondheidszorg, sociale diensten en scholen (Widmark, Sandahl, Piuva, & Bergman, 2011). Op basis van literatuurstudie en hun onderzoek hebben genoemde auteurs een voorlopig model opgesteld van factoren die samenhangen met succesvolle samenwerking (zie figuur 2-1).

Figuur 2-1 Factoren die samenhangen met succesvolle samenwerking

Verdeling van verantwoordelijkheden	Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden Voldoende financiële middelen Gedeelde kennis Terugkoppeling
Vertrouwen	Vertrouwen in de competenties van anderen Betrokkenheid Reële verwachtingen Gezamenlijke planning
Professionele confrontatie	Gelijkheid Openheid Consensus Continuïteit

Bron: Widmark, Sandahl, Piuva, & Bergman (2011)

2.4 Conclusie

De factoren die in de onderzoeksliteratuur worden genoemd als kenmerken van en condities voor succesvolle samenwerking, laten zich als volgt groeperen:

- een gezamenlijke visie, gericht op een domeinoverstijgend doel (bijvoorbeeld preventie), die als basis dient voor initiatieven en activiteiten;
- helderheid over verantwoordelijkheden en rollen, betrokkenen die het mandaat hebben om besluiten te nemen;
- deskundigheid en gezamenlijke professionalisering;
- communicatie, het voeren van overleg en het delen van relevante informatie;
- kennis hebben van elkaars mogelijkheden en werkwijze, vertrouwen in elkaar hebben en realistische verwachtingen over elkaars bijdrage hebben;
- zicht hebben op kwaliteit, periodieke evaluatie uitvoeren en het zo nodig aanpassen van organisatie en werkwijze op basis daarvan;
- voortbouwen op eerdere samenwerking en aansluiten bij bestaande netwerken;

- praktische randvoorwaarden, zoals voldoende budget en tijd.

In de volgende hoofdstukken wordt beschreven hoe in de vier geselecteerde cases aan samenwerking wordt gewerkt. In het slothoofdstuk koppelen we dit aan bovengenoemde factoren.

3. Oost Achterhoek

3.1 Karakterisering

In de regio Oost Achterhoek werken drie gemeenten samen: Oost Gelre (Groenlo, Lichtenvoorde en zes kleine kernen), Winterswijk en Aalten (Aalten, Dinxperlo, De Heurne, Bredevoort). Oost Gelre heeft ongeveer 30.000 inwoners, Winterswijk 29.000 en Aalten: 27.000. Het is een plattelandsgebied met veel krimp. Daarnaast is er negatieve verevening in verband met passend onderwijs.

Belangrijke ontwikkelingen met het oog op de invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg zijn het Ondersteuningsteam Jeugd en Gezin (OT), het boven-schoolse Zorg-, Advies- en toewijzingsteam (ZATT) voor het primair onderwijs en het integraal arrangeren. De hier volgende beschrijving heeft betrekking op de samenwerking in de drie gemeenten en de nadruk ligt daarbij op de samenwerking tussen gemeenten, jeugdhulp en het primair onderwijs.

3.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp

Identificatie van behoefte aan ondersteuning

Een belangrijk instrument om de behoefte aan ondersteuning van kinderen vast te stellen, is het ZATT. Het ZATT stelt namens het samenwerkingsverband primair onderwijs vast of een kind toelaatbaar is tot het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs (cluster 3 of 4). Het ZATT geeft daarnaast advies aan ouders en scholen, bijvoorbeeld over aanvragen voor ondersteuning bij visuele, auditieve of communicatieve beperkingen (voorheen cluster 1 en 2) en over samenwerking met jeugdhulp. Tot de vaste bezetting van het ZATT horen een orthopedagoog of jeugdpsycholoog en een jeugdarts. Daarnaast worden indien nodig ook andere deskundigen uitgenodigd. In een ZATT-bespreking kunnen integrale onderwijs-zorgarrangementen worden vastgesteld ('integraal arrangeren'). Medewerkers van de gemeente kunnen aan de vergadering deelnemen als besluiten moeten worden genomen over inzet van jeugdhulp, leerlingenvervoer en/of leerplicht. Casussen worden vooraf goed voorbereid en de aanwezigen bij de ZATT-bespreking hebben een mandaat. Daardoor kunnen doorgaans tijdens de bespreking besluiten worden genomen over arrangementen. Het ZATT werkt overkoepelend voor de drie gemeenten en komt in elke gemeente maandelijks bijeen.

Voor cluster 3 heeft het integraal arrangeren tot nu toe vooral betrekking gehad op ernstig meervoudig beperkte leerlingen die vroeger in dagbesteding zouden zijn gebleven. Sinds 'de ondergrens is losgelaten en gezegd is dat eigenlijk elke leerling recht op onderwijs heeft', ruim vóór passend onderwijs, komen veel van deze leerlingen naar de school voor zeer moeilijk lerende kinderen, zo geeft de directeur van het samenwerkingsverband primair onderwijs aan. Via integraal arrangeren kan ervoor worden gezorgd dat kinderen naar school kunnen terwijl dat voorheen niet het geval was of er kan worden besloten een tijdelijke ontheffing van de leerplicht te geven. Met de zorginstellingen is afgesproken dat alle kinderen die daar zitten vanaf de leeftijd van vier jaar worden gemeld bij het ZATT.

Dan wordt overlegd of het kind aan onderwijs toe is. Zo nodig gaat een onderwijsgevende naar de zorginstelling, of er wordt leerplichtonthefing vanuit het ZATT gegeven voor een jaar. Ook is deeltijdplaatsing op school mogelijk, waarbij bijvoorbeeld met een dag of dagdeel per week wordt gestart en naar verder uitbouwen wordt gestreefd. Dat stuit volgens de directeur van het samenwerkingsverband wel op wettelijke bezwaren, omdat het kind minstens drie dagen per week naar school moet om voor de bekostiging in aanmerking te komen.

Een ander instrument in de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is het Ondersteuningsteam Jeugd en Gezin. Het OT is in 2013 door de drie gemeenten samen opgericht. Daarin kwamen mensen vanuit verschillende organisaties samen, die zich met jeugd bezig hielden (zoals Horizon, Iriszorg, MEE, Siza). Eerst waren zij vanuit hun eigen organisatie gedetacheerd, maar na een jaar zijn zij bij de gemeenten aangesteld, waarbij een willekeurige verdeling over de drie gemeenten is gemaakt. Zij hebben zich ontwikkeld tot generalisten. Het OT heeft vaste vertegenwoordigers in elke school, waar zij bij de zorgteambespreking zitten. Het OT startte met acht en bestaat inmiddels uit veertien personen. Als ondersteuningsvragen niet erg complex zijn, neemt een medewerker van het OT de zaak zelf op. Zij komen immers zelf uit de tweedelijnszorg. Pas na vijf of zeven keer wordt dan doorverwezen naar de tweedelijnszorg. De OT'er kan ook snel opschalen als zwaardere hulp nodig is. Omdat in de Jeugdwet is vastgelegd dat iemand niet tegelijk hulpverlener is en de beschikking afgeeft, moet de beschikking daarvoor door de jeugdconsulent van de gemeente worden afgegeven. Als een kind via het OT is doorverwezen, blijft het OT de casus volgen. Dat wordt als belangrijk voordeel boven verwijzing via de huisarts gezien. In dat geval blijft het verdere traject buiten beeld.

Aard en omvang van en toegang tot het aanbod

De directeur van het samenwerkingsverband primair onderwijs geeft aan dat er nauwelijks speciaal onderwijs is in de regio, met uitzondering van de zml-school in Oost Gelre. Als kinderen naar speciaal onderwijs moeten, moeten ze ver weg. In het samenwerkingsverband is men al twaalf, dertien jaar bezig om thuisnabij onderwijs te geven. De directeur geeft aan dat altijd kans is gezien om de belangen van kinderen centraal te houden. In het samenwerkingsverband is systematisch gewerkt aan verbreding van de zorg op de scholen. Er zijn nu drie typen ondersteuningsscholen binnen het verband: de smalle ondersteuningsschool, de brede ondersteuningsschool en de inclusieve ondersteuningsschool. De schoolprofielen zijn daarop aangepast. Er zijn drie sbo-scholen, die complementair aan de basisscholen zijn. Zij hebben een brede instroom. De doelstelling is dat nu wordt geprobeerd te continueren wat is bereikt. Er was een goede samenwerking in het primair onderwijs vóór passend onderwijs van start ging. Met de start van passend onderwijs vonden de schoolbestuurders echter dat zij zelf nadrukkelijker aan zet waren en zij kozen voor het schoolmodel. Het samenwerkingsverband houdt geld centraal voor sbo en so en voor de arrangementen zorg en onderwijs, waarover aan de ZATT-tafel wordt beslist. Voor de verdere ondersteuning van de scholen zijn de besturen zelf verantwoordelijk. Daarin is het ene bestuur actiever dan het andere. Een aantal besturen heeft samen een centrale dienst ingericht, als voortzetting van de activiteiten van het vroegere samenwerkingsverband waaraan zij deelnamen.

In verband met de transitie van de jeugdzorg zijn begin 2015 jeugdconsulenten aangesteld in de gemeenten. Er zijn geen wijkteams in de drie gemeenten, maar wel een sociaal team in Winterswijk. Oost Gelre heeft een toegangskloek waar twee medewerkers zitten. Die selecteren de eerste telefoontjes. Is het iets voor het OT? Is het al wat verder, dan gaat het naar de jeugdconsulent. Is het ook op ouders gericht en het is allemaal nog onduidelijk, dan kan er een cliëntondersteuner naartoe.

3.3 Samenwerking en afstemming

Samenwerking en afstemming tussen gemeente, onderwijs en jeugdhulp

Het samenwerkingsverband primair onderwijs is in 2005 gestart met een jeugdzorgadvies-team: Bureau jeugdzorg en schoolmaatschappelijk werk schoven aan bij de Permanente Commissie Leerlingenzorg van het samenwerkingsverband. Na enkele jaren haakten de gemeenten aan en zijn werkgroepen opgericht. Sinds die tijd is er een heel goede samenwerking tussen het samenwerkingsverband en de gemeente.

Een van de deelnemers aan de gesprekken ziet in passend onderwijs en transitie jeugdzorg nieuwe kansen: 'Briljant iets om passend onderwijs te verbinden aan de jeugdwet, met een wederzijdse, zeg maar, brug die ertussen geslagen wordt.' En over het OT: 'Het zijn echt de mensen die jeugdhulp bieden, dus die nemen daar het onderwijs in mee. Dat is gewoon een integraal aanbod eigenlijk. Dus die kijken gewoon echt breed naar de problematiek en als onderwijs daar ook een onderdeel van uitmaakt, dan duiken ze daar ook in. Maar onderwijs is er lang niet altijd bij betrokken.' Een medewerker van het OT geeft aan: 'En dan proberen we dat we ook met de scholen zo'n goeie band hebben dat zij als er ook maar iets aan de hand is aan de bel trekken en wij op de stoep staan. En andersom. (...) Die scholen hebben ZATT-overleg en daar zit tegenwoordig gewoon een vast persoon bij van het ondersteuningsteam, dus er is altijd een connectie met de gemeente.'

Samenwerking en afstemming binnen en tussen gemeenten

In groter verband werken acht gemeenten in de Achterhoek samen. De intensieve samenwerking die leidde tot het OT, beperkt zich tot Oost Gelre, Winterswijk en Aalten. De basis voor het OT is gelegd door drie beleidsmedewerkers van genoemde gemeenten, die vonden dat het overleg in bredere kring over de zorg in en om de school onvoldoende resultaat opleverde. Daarbij was de vraag hoe gemeente, zorgverleners en onderwijs bij elkaar kunnen worden gebracht. De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden zagen toen hun kans en zijn daar met volle overtuiging ingestapt en aan gaan werken. Een betrokkene geeft aan: 'Ik denk dat juist het Ondersteuningsteam en wij daarin als jeugdconsulenten die verbinding kunnen leggen tussen al die gebieden waarvan de gemeente wel weet van, o, dit komt allemaal op ons af. Maar (...) wat moet ik nou met ouders in dit verhaal? En ouders die ook nog eens schulden hebben of andere zorgen hebben? De gemeentewereld wist absoluut niet hoe ze die stukjes moesten verbinden. En nog soms niet.'

Binnen de gemeenten heeft het OT en de jeugdconsulent vooral contact met de beleidsmedewerker Jeugd. Met de beleidsmedewerker Onderwijs is er weinig contact. Zij richten zich vooral op huisvesting en voor- en vroegschoolse educatie. Het OT en de jeugdconsulenten hebben wel contact met de leerplichtambtenaar.

3.4 Kwaliteit van de ondersteuning

Aansluiting van aanbod bij de behoefte

Het was een goede greep om tijdig met het OT te starten, zo heeft men ervaren. Een medewerker van een van de gemeenten zegt: ‘Het ondersteuningsteam is al in 2013 begonnen, dus toen 2015 kwam, dat was niet heel schokkend. Als ik weleens hoor van andere gemeenten, waar die tegenaan lopen, denk ik: dat hebben wij allang gehad; wij zijn alweer een paar stapjes verder.’ Een wethouder stelt: ‘Het zijn onze kinderen en als er problemen zijn, hebben we daar goed voor te zorgen.’ En: ‘Nee, ik ben er echt honderd procent van overtuigd, de richting die we hebben ingeslagen dat is de enige juiste.’

Monitoring en kwaliteitszorg

Het OT is in 2015 en 2017 geëvalueerd. Daarbij hebben de gemeenten hun ervaringen ingebracht en zijn ook de andere betrokkenen bevroegd. Uit de evaluatie blijkt dat eigenlijk alle ouders tevreden zijn over de hulp. Vanuit een van de gemeenten wordt nog wel opgemerkt dat er soms langs elkaar heen wordt gewerkt en dat dit niet echt handig is. In sommige gezinnen lopen heel veel hulpverleners rond.

Aan het einde van de ZATT-bespreking wordt steeds een procesevaluatie gedaan. Dan wordt teruggekeken op de middag? Wat ging goed? Wat ging niet goed? Wat kan er de volgende keer anders? Dat geeft een beeld van de kwaliteit.

Plannen voor de toekomst

De gemeenten sturen er sinds kort heel erg op aan om de regie meer bij het gezin te leggen. Daarbij is het de bedoeling dat in samenwerking met de ouders wordt gekeken wat nodig is en niet van de kant van de gemeente wordt gezegd; ‘nou, wij denken dat dit goed voor u is.’ Daarbij is het ook de bedoeling dat er echt één gezin, één plan komt.

Een nieuw voornemen, naar aanleiding van de evaluatie, is dat het OT per gemeente een spreekuur gaat houden. Daar kunnen ouders met hun kinderen komen en dan gaat het OT bekijken wat er ingezet moet worden. Tot nu toe gebeurt dat meer door een e-mail te sturen, waarna er iemand op huisbezoek gaat.

Een ander gevolg van de evaluatie is dat de gemeenten elke huisarts willen voorzien van een POH (Praktijkondersteuner Huisartsen). Die POH wordt door de gemeente bekostigd, maar ‘die POH verdient zichzelf gewoon terug, want alles wat tweedelijns is, betalen wij.’ Verder is er de wens om afstemming met de zorgverzekeraars te realiseren.

3.5 Succesfactoren en aandachtspunten

Succesfactoren

Vanuit het onderwijs wordt als succesfactor genoemd dat men hier al heel lang mee bezig is ('dat we elkaar al heel vroeg gevonden hebben, op het gebied van de beleidsambtenaren en de mensen die met beide voeten in het veld moesten gaan staan'). Een tweede succesfactor zijn de 'producten' van de samenwerking: integraal arrangeren en een gemeenteverstijgend ondersteuningsteam jeugd en gezin. Daardoor zitten alle partijen die nodig zijn aan tafel en kunnen meteen besluiten worden genomen.

Een succesfactor is ook de kleinschaligheid: 'omdat wij klein zijn, hebben wij hele korte lijnen en kunnen we dus ongelooflijk vlot handelen'. Daarbij noemt men ook het laagdrempelige en snelle contact en dat de school een vaste contactpersoon bij het OT heeft.

Wat ook aan het succes bijdraagt, is dat de ondersteuningsbehoefte centraal staat en dat financiële kwesties daaraan ondergeschikt worden gemaakt: 'hier heb je gewoon dat je samen aan het werk bent om voor kinderen het allerbeste te creëren'; 'we gaan het plan maken en we gaan achteraf wel kijken uit welk potje wat komt.'

En tot slot: 'Dat we allemaal staan voor hetzelfde doel'.

Aandachtspunten

Er zijn ook aandachtspunten. Zo is de ervaring in het onderwijs dat de krimp in de regio alle agenda's bepaalt. Dat heeft druk op budgetten tot gevolg.

Verder vinden betrokkenen dat de aansluiting met de jeugd-ggz moeizaam verloopt ('Dat is echt een totaal ander systeem. Het is een bastion'). Zij hebben hun eigen procedures en kunnen daar maar moeizaam van afwijken (wat ook met de bekostigingsstructuur te maken heeft). Ook is het gebrek aan terugkoppeling vanuit de jeugd-ggz aan de scholen een doorn in het oog. In verband daarmee wordt privacy als een aandachtspunt genoemd. Naast de privacy zijn er ook nog andere regels die in de weg zitten en vormen verschillen in systemen voor bedrijfsvoering hinderpalen.

De doelgroep die onder de wet langdurige zorg valt, vormt in het speciaal onderwijs een aandachtspunt. Zij vallen buiten het bereik van de gemeente. Die groep is echter niet groot.

Een laatste aandachtspunt is de continuïteit. Een belangrijke trekker van de samenwerking heeft een aantal jaren geleden een andere baan gekregen en een van de huidige voortrekkers gaat binnenkort met pensioen. Bovendien moet de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten elke twee jaar verlengd worden. Het is op dit moment onduidelijk of alle gemeenten aan boord blijven. Daarmee blijft de samenwerking kwetsbaar.

4. Deventer

4.1 Karakterisering

De tweede casus betreft de stad Deventer. Deventer heeft bijna 100.000 inwoners. In regionaal verband werkt Deventer met tien andere gemeenten samen in de Regio IJsselland. Naast Deventer zijn dat Dalfsen, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

In de aanloop naar de derde Lokale Educatieve Agenda zijn werksessies georganiseerd met schoolbesturen en directies primair en voortgezet onderwijs, het ROC, GGD, welzijnsorganisaties, voorschoolse instellingen, samenwerkingsverbanden PO en VO en de gemeente Deventer. In die sessies is gewerkt aan een gezamenlijke visie en zijn drie thema's ontwikkeld: 'Ieder talent telt', 'Kind in wijk en wereld' en 'De doorgaande lijn'. De schoolbesturen willen in samenwerking met ketenpartners een aantal netwerken van voorzieningen voor kinderen ontwikkelen. In verband met de decentralisatie van jeugdhulp heeft het College van B&W uitgesproken behoefte te hebben aan meer aandacht voor preventie. Naar aanleiding daarvan hebben de samenwerkingsverbanden PO en VO, GGD-IJsselland en Raster Welzijn een notitie opgesteld, met de titel 'Preventie Jeugd: Het normale leven versterken'. Daarin wordt aangesloten bij de 'Top 10 beschermende factoren Jeugd' (Daamen & Ince, 2014) en wordt uitgewerkt hoe en door wie de aanwezige structuur kan worden versterkt en het zelfoplossend vermogen van mensen en hun netwerken kan worden vergroot ('universele preventie'). Waar meer nodig is, kan worden overgegaan tot selectieve preventie (doelbewust anticiperen op risicofactoren) en geïndiceerde preventie (voorkomen dat reeds ontwikkelde problematiek zich verder ontwikkelt). In het beleidsplan voor de transitie van jeugdzorg Deventer ('Van Wieg naar Werk 4.0') wordt aangegeven welke voorzieningen voor jeugdhulp beschikbaar zijn en hoe de toegang tot die voorzieningen is geregeld.

De nadruk in deze beschrijving ligt op het primair onderwijs (samenwerkingsverband Sine Limite). Er is negatieve verevening, dus het budget voor passend onderwijs neemt tussen 2014 en 2020 af.

4.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp

Identificatie van behoefte aan jeugdhulp

Jeugdhulp is in regionaal verband ingekocht, met de andere gemeenten in de regio IJsselland. De gemeente heeft contracten met 240 zorgverleners. 'De behoefte wordt bepaald door het gebruik', aldus één van de betrokkenen van de gemeente. De gemeente maakt afspraken met het samenwerkingsverband en met jeugdhulp over wat preventief en licht curatief beschikbaar is, zo geeft de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband primair onderwijs (Sine Limite) aan. Daarbij wordt besproken waaraan per wijk behoefte is. Daar heeft men bij het samenwerkingsverband zicht op. Er is echter niet altijd budget bij de gemeente beschikbaar om aan de behoefte tegemoet te komen. Voor het samenwerkingsverband is er daardoor te weinig zekerheid op de langere termijn. In het primair

onderwijs is er behoefte aan licht curatieve programma's die op de scholen aangeboden worden. Voor kinderen met complexe problemen is er behoefte aan ondersteuning die op casusniveau kan worden ingezet. Het onderwijs wil de hulp naar het kind toe halen, wil dat het kind in de eigen omgeving blijft ('Als kinderen eenmaal uit die omgeving zijn, bijvoorbeeld doordat ze naar de zorgboerderij of naar de 24-uursopvang gaan, is het heel moeilijk ze weer op school te krijgen').

Aard en omvang van en toegang tot het aanbod

In verband met de transitie van de jeugdzorg heeft de gemeente Deventer gezinscoaches geïntroduceerd als centraal aanspreekpunt voor ouders en betrokken professionals. De 21 gezinscoaches worden aangestuurd door een bij de gemeente werkzame coördinator en zij werken samen in wijkgerichte teams. Zorgmeldingen komen bij hen binnen, zij kunnen controleren of een gezin bij de instanties bekend is, zij kunnen aanschuiven bij trajectoverleg en zij kunnen naar gezinnen toe gaan. Vanuit het trajectoverleg kan de gezinscoach extra hulp aanvragen. Ook kunnen verzoeken om onderzoek bij de gezinscoaches worden ingediend en zij kunnen doorverwijzen naar de jeugdpsychiater, Veilig Thuis en AMK. De coördinator van de gezinscoaches is gemandateerd om trajecten in te zetten, op casusniveau.

Binnen de gemeente heeft de coördinator van de gezinscoaches overleg met de beleidsmedewerker jeugd. Indien zware zorg nodig is (bijvoorbeeld 7 maal 24 uur per week), wordt Beraad voor Extra Aandacht (BEA) gehouden, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter van de gemeente. Daarvoor wordt iedereen uitgenodigd die voor de casus van betekenis is. Bij minder ernstige zaken is er multidisciplinair overleg (MDO). Daaraan nemen de gezinscoach, intern begeleider, leerkracht, ouders en zorgverleners deel. Als er een melding in verband met de jeugdbescherming is gedaan, kan de Raad voor de Kinderbescherming worden gevraagd om aan te schuiven bij het MDO. Na het MDO wordt een plan gemaakt en afhankelijk van de vraag wordt de juiste zorgverlener gezocht. Daarbij is het uitgangspunt dat zorg zo licht en dichtbij mogelijk moet zijn. De basis voor de beschikking is het familiegroepsplan.

Er zijn sociale wijkteams, maar in tegenstelling tot wat bij andere gemeenten vaak het geval is, hebben deze teams geen jeugd in hun pakket. Die taak ligt bij de gezinscoaches. De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband staat achter de gekozen constructie, maar geeft aan dat het werken met gezinscoaches nog in ontwikkeling is. De gezinscoaches zijn in de plaats gekomen van schoolmaatschappelijk werk. Voor het speciaal basisonderwijs wordt één dag per week schoolmaatschappelijk werk ingekocht. De gemeente heeft onlangs geld beschikbaar gesteld voor de inzet van twee pedagogisch medewerkers voor de sbo-plusafdeling (voorheen cluster 4), ieder voor twintig uur per week. Zij begeleiden kinderen met angsten en kinderen die anders een deel van de dag naar de zorgboerderij zouden gaan. Dat wordt volgend schooljaar gecontinueerd. Sine Limite huurt al jaren zelf een kinderpsychiater in om casussen te bespreken, dit ter professionalisering van de gedragswetenschappers en trajectmedewerkers. Dat wordt uit eigen middelen bekostigd. Nu is bij de gemeente het verzoek neergelegd om dat te betalen. Bij sbo-plus zou je met de aanbieders van zwaardere zorg samen iets moeten doen, zo vindt de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Naar aanleiding van enkele recente

casussen die niet goed zijn verlopen, is afgesproken dat één van de instellingen voor jeugdhulp scholing gaat verzorgen bij de sbo en sbo-plus en op twee basisscholen.

De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband wijst op bezuinigingen sinds de start van passend onderwijs en de transitie jeugdzorg. Zo zijn schoolmaatschappelijk werk en weerbaarheidstrainingen door de gemeenteraad wegbezuinigd. Ook het budget voor psychologisch of psychiatrisch onderzoek door gedragswetenschappers van het samenwerkingsverband is wegbezuinigd. Daarom doet het samenwerkingsverband die onderzoeken niet meer. De negatieve verevening in passend onderwijs en bezuinigingen bij de gemeente hebben invloed op de mogelijkheden om ondersteuning te bieden.

In het aanbod aan speciaal onderwijs is verandering gekomen doordat cluster 4 (De Ambelt) is vertrokken uit Deventer. In plaats daarvan is de sbo-plusvoorziening gestart (twee groepen, met onderwijsgeevenden die van De Ambelt zijn overgenomen).

4.3 Samenwerking en afstemming

Samenwerking en afstemming tussen gemeente, onderwijs en jeugdhulp

Het samenwerkingsverband primair onderwijs heeft alleen met de gemeente Deventer te maken en niet met andere gemeenten. Dat maakt het overleg eenvoudiger. Er zijn heel korte lijnen en er is onderling vertrouwen. Tussen onderwijs en gemeente is er overeenstemming in opvattingen ('Alle lof voor de gemeente'). Ook zijn er goede contacten tussen het samenwerkingsverband en de gemeenteraad. De raad is heel geïnteresseerd in jeugdzorg, het Centrum voor Jeugd en Gezin en passend onderwijs, zo is de ervaring bij het samenwerkingsverband.

'In de randvoorwaarden is samenwerking goed geregeld, maar in de praktijk staat het nog in de kinderschoenen', zo geeft een van de deelnemers aan de gesprekken aan. Er zijn goede voorbeelden, maar ook minder goede. Er zijn korte lijnen tussen het samenwerkingsverband en de coördinator van de gezinscoaches, als gevolg van een lange samenwerking. Als er onvrede is, dan wordt daarover overlegd.

'De kracht van de gemeente is de aanpakmentaliteit', zo wordt vanuit onderwijs aangegeven. Een aandachtspunt is dat er wat meer in afspraken zou moeten worden vastgelegd over wat wordt gedaan door de jeugdhulp. Nu is de opvatting bij het samenwerkingsverband dat men daar te afhankelijk is van hoe jeugdhulp reageert als er een vraag wordt gesteld. Bij enkele grote instellingen voor jeugdhulp waren de afgelopen twee jaar problemen rond budgetten. Daardoor werd minder gereageerd op ondersteuningsvragen vanuit onderwijs.

Er is OOGO met de gemeente over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Ook is er overleg over jeugd. Men zit al veel met elkaar aan tafel, 'dus je moet erop letten dat je ook nog het formele overleg voert', zo is de ervaring. Aan het OOGO nemen deel: de directeur SWV-PO, de directeur SWV-VO, het MBO, ambtenaren en de wethouder. Het bestuurlijk overleg is het LEA. De uitkomsten van het OOGO worden in het LEA gedeeld. De ontwikkelagenda gericht op de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

zou in de LEA aan de orde moeten komen, maar de LEA is afhankelijk van onderwerpen en al een jaar lang heeft niemand onderwerpen aangedragen. Er is geen OOGO meer over huisvesting sinds de overgang van de huisvestingsbudgetten naar de schoolbesturen. Bij de gemeente ziet men de OOGO's als 'een kunstje van de rijksoverheid, om ervoor te zorgen dat ingewikkelde zaken zelf worden geregeld'.

Het is voor het samenwerkingsverband van belang dat er apart overleg over passend onderwijs blijft, omdat de ervaring is dat het anders snel erg versnipperd raakt. Er wordt ook overlegd over leerplicht, VVE, leerlingenvervoer, nieuwkomers. In het OOGO worden de wettelijke onderwerpen besproken en daarnaast VVE en nieuwkomers ('In het OOGO breng je de samenhang tussen onderwerpen aan. Zo krijg je via de notulen een overzicht van waar aan wordt gewerkt en worden afspraken vastgelegd'). In het OOGO wordt niet gesproken over welke jeugdhulp waar wordt ingezet. Ook wordt niet systematisch overlegd over behoefte van het onderwijs aan inzet van jeugdhulp.

Samenwerking en afstemming binnen en tussen gemeenten

Binnen het gemeentehuis is er een open cultuur, zo geven de medewerkers van de gemeente aan. Men spreekt elkaar gemakkelijk aan en er is een goede samenwerking tussen beleidsmedewerkers van verschillende beleidsterreinen. Met andere gemeenten wordt regionaal overleg gevoerd en worden gezamenlijke contracten met zorgaanbieders afgesloten.

4.4 Kwaliteit van de ondersteuning

Aansluiting van aanbod bij de behoefte

Er zijn grote kwaliteitsverschillen binnen de groep gezinscoaches, zo wordt vanuit het onderwijs gesignaleerd. Er zijn voormalig schoolmaatschappelijk werkers, voormalig medewerkers van MEE en voormalig medewerkers van jeugdzorg. Daardoor ontstaan verschillen. Gezinscoaches nemen deel aan trajectoverleg. Op sommige scholen is men daar heel tevreden over, op andere scholen niet. Dat heeft te maken met verschillen in cultuur tussen onderwijs en zorgverleners en met verschillen in aanpak tussen zorgverleners, zo stellen betrokkenen. 'De goeden nemen in trajectoverleg verantwoordelijkheid op zich', zo vindt men in het onderwijs. De coördinator van de gezinscoaches bevestigt dat de coaches verschillende achtergronden hebben. Er zijn twaalf gespecialiseerde gezinscoaches. Hun achtergrond is de jeugd-ggz, de verslavingszorg, de hulpverlening aan jongeren met een lichte verstandelijke beperking (LVB) en de opvoedingshulp. Zij kunnen door andere gezinscoaches worden ingeschakeld als daaraan behoefte is. Volgens de medewerkers van de gemeente is de opvoedingshulp voor gezinnen door de gezinscoaches laagdrempeliger geworden en wordt dit sneller ingezet.

Er zijn ook negatieve geluiden. Bij de gemeente bestond de hoop dat er na de invoering van passend onderwijs minder druk op de jeugd-ggz zou komen, maar dat is niet het geval gebleken. Er is een enorme wachtlijst en er worden kinderen van de ene instelling voor jeugd-ggz naar de andere instelling verwezen. De druk op jeugd-ggz heeft er volgens medewerkers van de gemeente ook mee te maken dat ouders mondiger zijn geworden ('Zij willen onderzoek, zodat er een diagnose komt, of een etiketje, om vrijstellingen te krijgen

voor hun kind'). Ook in de drie scholen waar gesprekken zijn gevoerd, heerst onvrede over wachtlijsten. Zo wordt melding gemaakt van wachttijden van vier maanden tot driekwart jaar voor onderzoek bij jeugdhulp. Daarbij wordt aangegeven dat daarna ook vaak moet worden gewacht op begeleiding. Men vindt jeugdhulp 'een log apparaat'. Het speciaal basisonderwijs ziet een 'terugtrekkende beweging' van jeugdhulp. Daarbij wordt aangegeven dat dit erg van de persoon afhangt; men vindt het systeem wel goed. Op één van de twee basisscholen is er kritiek op de gezinscoaches. Op die school heeft men te vaak met verschillende gezinscoaches te maken. De gezinscoach die bij overleg aanschuift, is niet altijd de gezinscoach die het desbetreffende gezin begeleidt. De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband en de coördinator van de gezinscoaches wijzen erop dat dit niet altijd te vermijden is. Als een gezin al een gezinscoach heeft en het is niet de gezinscoach die op school zit, heb je met twee coaches te maken. Bij een school in een achterstandswijk is er meer stabiliteit in coaches. Bij scholen waar minder aan de hand is, is de kans groter dat er een gezinscoach wordt gestuurd die toevallig tijd heeft. Een ander bezwaar dat op de basisschool in kwestie wordt genoemd, is dat problemen die de school aankaart voor de gezinscoach niet altijd prioriteit hebben. Ook wordt de intensiteit van de hulpverlening matig gevonden. Op de andere basisschool is men uitermate tevreden over de gezinscoaches.

De jeugdhulpinstellingen zouden meer tijd moeten steken in afstemming met de school, zo wordt vanuit het samenwerkingsverband primair onderwijs aangegeven. Er is nog steeds geen sprake van 'één kind, één plan'. De hulpverlener ziet het kind een uur per week, de school ziet het de hele week. Als de jeugdhulp stopt, zit het kind nog steeds op dezelfde school. Jeugdhulp zou dan handvatten moeten geven, maar werkt volgens het onderwijs te veel vanuit geïsoleerde projecten. Het onderwijs ziet geen vernieuwing bij de grote aanbieders van jeugdhulp. Zij werken vooral met de oude programma's, al worden vaak wel andere namen bedacht en andere termen gebruikt. Daarom is men wat wantrouwig om de jeugdhulp de scholen in te halen, al vindt men dat het wel zou helpen als er in het onderwijs meer ondersteuning vanuit jeugdhulp zou zijn. Bij het samenwerkingsverband wordt aangegeven dat de intern begeleiders ontevreden zijn over de vraag of onderwijs en jeugdhulp elkaar goed weten te vinden. Wel is men tevreden over enkele personen, waar goed mee kan worden samengewerkt. Het probleem is blijkbaar dat intern begeleiders vinden dat hulpverleners hen niet altijd als collega-professionals zien.

Monitoring en kwaliteitszorg

Er is een evaluatie van de gezinscoaches geweest. Daar kwamen positieve resultaten uit. Recent zijn er twee casussen geweest die niet goed zijn verlopen. Dat is met iedereen geëvalueerd en er zijn afspraken over scholing gemaakt. Het samenwerkingsverband bewaakt de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning op scholen. Als hier problemen optreden, gaat de directeur van het samenwerkingsverband in gesprek met het desbetreffende schoolbestuur. Vanuit de gezinscoaches wordt eind van het schooljaar (per school) met de intern begeleiders geëvalueerd. Beleidszaken worden met de directeur van het samenwerkingsverband afgestemd.

Plannen voor de toekomst

Het samenwerkingsverband is in gesprek met de gemeente over het opnemen van diagnostische capaciteit in het samenwerkingsverband, die eerder is wegbezuinigd. In andere regio's is dergelijke capaciteit ook in samenwerkingsverbanden beschikbaar. Een andere wens voor de toekomst is dat GZ-psychologen worden ingeschakeld in de deskundigheidsbevordering van de leerkrachten. Een nieuw thema is hechtingsproblematiek. Daaraan wil het samenwerkingsverband nu eerder iets gaan doen, om te voorkomen dat er na een aantal jaren crisissituaties ontstaan bij leerlingen.

4.5 Succesfactoren en aandachtspunten

Succesfactoren

Door de jaren heen vormen 'goede ambtenaren, die heel betrokken zijn', de constante factor. Dat is de ervaring bij het samenwerkingsverband. De beleidsmedewerkers noemen een belangrijke succesfactor dat men elkaar kent en respecteert. Er zijn korte lijnen. Men weet elkaar te vinden en men spreekt elkaar aan als er iets is. Dat heeft met de cultuur in het gemeentehuis te maken: 'Men is hier vrij direct en het is kleinschalig. Ook bestuurders kunnen worden aangesproken als er iets is.' Het onderwijs heeft volgens de medewerkers van de gemeente een open houding. Primair en voortgezet onderwijs zijn vrij overzichtelijk. De gemeente heeft alleen met de samenwerkingsverbanden van Deventer te maken. Een andere succesfactor is dat de gemeente het onderwijs 'een worst kan voorhouden', in de vorm van subsidie, op voorwaarde dat de besturen het onderling eens worden over de besteding daarvan.

Aandachtspunten

Op het gebied van diagnostiek, preventie en licht curatieve ondersteuning is er volgens de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband nog wel wat te doen: 'Een beetje verzakelijking is wenselijk, er is behoefte aan continuïteit. Die is er nu te weinig, doordat onvoldoende is vastgelegd op welk aanbod aan ondersteuning kan worden gerekend.' Men is te afhankelijk van beschikbaarheid van budgetten bij gemeente en jeugdhulp. Volgens medewerkers van de gemeente is een knelpunt dat bij de jeugdhulp te veel vanuit één probleem wordt gedacht. Dat heeft met financiële regelingen te maken.

Scholen zouden meer in wijken moeten samenwerken en door jeugdhulp ondersteund moeten worden, zo vindt de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Verder is er nog een hele wereld te winnen op het gebied van gehandicaptenzorg en het omgaan met beperkingen. Zo zijn er in toenemende mate kinderen van het orthopedagogisch dagcentrum die naar de basisschool gaan, omdat ouders de wens hebben dat het kind zich verder moet kunnen ontwikkelen.

Bij de gemeente geeft men aan dat 'de worst die het onderwijs kan worden voorgehouden' door bezuinigingen wel erg dun is geworden. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs heeft de gemeente minder invloed dan in het primair onderwijs. Een van de deelnemers aan de gesprekken ziet veel handelingsverlegenheid bij onderwijsgevenden en is van mening dat er veel wordt geklaagd. 'Je kunt heel veel bereiken door rust

en structuur in de scholen te brengen en kinderen zouden bovendien meer uitgedaagd moeten worden', zo wordt gesteld.

Een aandachtspunt is volgens de medewerkers van de gemeente dat er een cultuurverandering bij ouders is ('Men vindt dat men recht heeft op van alles, zoals speciale begeleiding van hoogbegaafden'). De druk op het onderwijs is groot. Voor ouders is minder dan havo vaak niet acceptabel. Er zijn ook meer ouders die hun kind van school laten wisselen. Een ander aandachtspunt is dat ouders de route via de huisarts kunnen volgen om een verwijzing naar de jeugd-ggz te krijgen, als de gezinscoach niet doorverwijst. De gemeente moet dan betalen, als de leerling jonger dan 18 jaar is en niet binnen de Langdurige Zorg (WLZ) valt. Er is irritatie bij de gemeente over ouders en scholen die klagen over de gezinscoaches als er een wachtlijst voor onderzoek blijkt te zijn, nadat ouders de route via de huisarts hebben gevolgd. Vanuit de gemeente wordt er ook op gewezen dat het een misvatting is dat psychiatrisch onderzoek problemen oplost. Er zijn kinderen die daarna in het systeem blijven en steeds terugkomen. Er zijn ook berichten dat er een prikkel voor scholen is om een diagnose aan te vragen, zodat het kind niet meer bij de resultaten van de eindtoets hoeft te worden meegeteld¹ en er zouden scholen zijn die onderzoek willen omdat ze speltherapie nodig vinden.

¹ Leerlingen mogen worden uitgezonderd van de eindtoets als zij korter dan vier jaar in Nederland zijn en onvoldoende Nederlands spreken om de toets te maken, als zij een ontwikkelingsperspectief hebben met verwachte uitstroom arbeidsmarkt of dagbesteding, als uit een recente test blijkt dat hun IQ lager dan 70 is, of als hun cognitieve ontwikkeling volgens het leerling- en onderwijsvolgsysteem niet verder is dan eind groep 5.

5. Dordrecht

5.1 Karakterisering

Dordrecht heeft ongeveer 120.000 inwoners. Dordrecht werkt met de gemeenten Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht samen in de grootstedelijke agglomeratie Drechtsteden. Er is een gezamenlijke wethouder Jeugd voor de Drechtsteden. Daarnaast hebben de afzonderlijke gemeenten hun eigen wethouders op het gebied van jeugd en van onderwijs. Drechtsteden werkt in groter verband samen met de gemeenten in de Hoeksche Waard (totaal zeventien gemeenten).

In Dordrecht bestonden vóór de invoering van passend onderwijs twee samenwerkingsverbanden primair onderwijs en één samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. In 2014 zijn deze drie verbanden samengegaan in één samenwerkingsverband voor primair en voortgezet onderwijs. Sinds 2017 wordt dit geleid door een directeur-bestuurder. Er is positieve verevening, dus het budget neemt tussen 2014 en 2020 toe.

In de aanloop naar passend onderwijs en de transitie jeugdzorg is in de Drechtsteden de kadernotitie 'Passend verbinden' opgesteld. Daarmee is de opmaat gecreëerd voor de verbinding tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. In de kadernotitie wordt als belangrijkste uitgangspunt genoemd: 'Eén kind, (één gezin), één plan, daar waar passend verbinden noodzakelijk is'. Daarnaast zijn preventie en samenwerking/verbinding tussen onderwijs, gemeenten en zorginstellingen belangrijke uitgangspunten. Daarna is de vervolgstap gemaakt naar een samenwerkingsagenda. De doelgroep zijn kinderen en jeugdigen van 0 tot 23 jaar.

In deze beschrijving staat Dordrecht centraal, maar in verband met de regionale samenwerking wordt op verschillende punten ingegaan op de situatie in Drechtsteden of in de regio Zuid-Holland Zuid. In de beschrijving komen zowel primair als voortgezet onderwijs aan bod.

5.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp

Identificatie van behoefte aan jeugdhulp

De zeventien samenwerkende gemeenten in de regio hebben de Serviceorganisatie Zuid-Holland Zuid opgericht. Deze organisatie koopt namens de gemeenten jeugdhulp in. De Serviceorganisatie en de aanbieders van jeugdhulp hebben in 2016 het Transformatiebeeraad opgericht. Het doel van dat beeraad is het maken van afspraken over de zorg. De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband merkt op dat het samenwerkingsverband bij toeval tot dit beeraad is toegetreden. In eerste instantie waren geen onderwijspartijen betrokken bij dat beeraad, terwijl daar wel wordt gesproken over budgetten voor het ondersteunen van het onderwijs vanuit jeugdhulp.

Vanuit het samenwerkingsverband po/vo wordt aangegeven dat gemeenten bij de inkoop van jeugdhulp zoveel mogelijk bij het oude hebben gelaten. Er zou meer naar het onderwijsveld geluisterd moeten worden: 'waar liggen nou behoeftes, hoe kun je preventiever insteken, hoe kun je ervoor zorgen dat partijen die nu misschien niet in beeld zijn, maar die wel degelijk iets in dat voortraject zouden kunnen betekenen, dat je die ook betreft in inkoop?' Een andere deelnemer aan de gesprekken onderschrijft dat scholen te weinig betrokken worden bij het vaststellen van het benodigde aanbod. De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband wijst erop dat achter een verwijzing van leerlingen uit het voortgezet onderwijs niet altijd een vraag naar onderwijsondersteuning zit, maar dat er heel vaak een vraag naar zorgondersteuning aan ten grondslag ligt. Daarom is er behoefte aan jeugdhulp die veel toegankelijker is voor het voortgezet onderwijs. Het samenwerkingsverband biedt scholen de mogelijkheid om schoolarrangementen aan te vragen (zie hieronder). Vanuit die aanvragen krijgt het samenwerkingsverband zicht op de behoefte die er bij de scholen bestaat aan ondersteuning voor groepen leerlingen. De evaluatie van de aangevraagde schoolarrangementen laat zien dat er in de ene wijk andere ondersteuningsbehoeften zijn dan in de andere wijk. Zo is er in een wijk met een hoog echtscheidingspercentage behoefte aan een training voor kinderen en ouders die wordt gegeven aan coaches die daarin gespecialiseerd zijn. In een wijk waar veel vluchtelingenkinderen wonen, is behoefte aan ondersteuning door jeugdhulp gericht op trauma's.

Aard en omvang van en toegang tot het aanbod

Een van de wethouders geeft aan dat de gemeenten hebben gekozen voor keuzevrijheid voor de cliënt. Daarom zijn er meer dan honderd aanbieders, die allerlei vormen van hulp kunnen aanbieden. Daarbij is ook afgesproken dat de toegang voor de hele regio via hetzelfde model verloopt. Dat gebeurt via jeugdteams. De Stichting Jeugdteams beheert deze teams en heeft meer dan honderdvijftig mensen in dienst, verdeeld over de zeventien gemeenten. Een beleidsmedewerker wijst erop dat de verschillende Drechtsteden heel erg de behoefte hebben om hun lokale kleur te geven aan het geheel. Daarom heten de jeugdteams bijvoorbeeld niet overal hetzelfde.

Een nieuwe ontwikkeling sinds de transitie van de jeugdhulp is de inzet van ouder-kind-coaches (OK-coaches) in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft hiervoor in samenspraak met de gemeente een functieprofiel opgesteld. Degenen die in deze functie zijn aangesteld, hebben verschillende achtergronden, maar voor een belangrijk deel gaat het om voormalige schoolmaatschappelijk werkers. De OK-coaches zijn op de scholen in de plaats gekomen van schoolmaatschappelijk werk. Dat viel niet overal in goede aarde: 'Er waren scholen die zeiden, blijf van mijn schoolmaatschappelijk werker af. De school vond dat diegene bij hen hoorde.' Vanuit de gemeente is toen aangegeven dat er een 'schoolmaatschappelijk werker 2.0' voor in de plaats zou komen, met het verschil dat deze niet meer een standaard aantal uren op school is. De OK-coach heeft wel een aantal scholen onder zich, maar besluit zelf wanneer hij waar moet zijn ('dat was wel even slikken voor wat scholen, want die zaten toch wel in een houding van, nou ja, ik heb recht op twaalf uur schoolmaatschappelijk werk'). De OK-coaches zijn 'het gezicht van de school' en tegelijkertijd 'de spin in het web tussen school en Jeugd en het Sociale wijkteam'. Het verschil met schoolmaatschappelijk werk is dat zij minder als medewerker van de school fungeren en ook op huisbezoek gaan als dat nodig is. Zij zijn

voor deze taak vanuit hun oorspronkelijke organisatie gedetacheerd bij de gemeente. Met ingang van 2018 zijn er ook OK-coaches voor kinderen van nul tot vier jaar. Zo wordt de verbinding gelegd met de peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus. De ‘thuisbasis’ van de OK-coaches zijn de sociale wijkteams, waarvan er in Dordrecht vijf zijn. Daarnaast zijn er drie jeugdteams. Daarin zitten de jeugdprofessionals, die in dienst zijn van de Stichting Jeugdteams. De OK-coach signaleert, maar voor het indiceren en doorverwijzen naar tweedelijnszorg moet de jeugdprofessional worden ingeschakeld. Vanaf 2018 maken de jeugdteams deel uit van de sociale wijkteams (met als doelgroep ‘nul tot honderd’). Naast toeleiden naar specialistische zorg kunnen de jeugdprofessionals ook ambulante hulp geven en als casusregievoerder optreden. In dat geval worden afspraken met de zorgaanbieder gemaakt over te bereiken resultaten en houdt het sociale wijkteam de regie en kan zo nodig bijspringen met ambulante hulp.

Elke school heeft een ondersteuningsteam. Daarin zit de intern begeleider of zorgcoördinator en de OK-coach en er is een groot aantal functionarissen op afroep beschikbaar, waaronder een orthopedagoog van het samenwerkingsverband. Dat is de ‘verbindingsofficier met het samenwerkingsverband’. Daarnaast heeft elke basisschool en een deel van de scholen voor voortgezet onderwijs een vaste begeleider passend onderwijs (BPO’er). Dat zijn voormalige ambulante begeleiders, die nu als generalist worden ingezet met taken op preventief gebied. Voor de meeste vo-scholen fungeert een orthopedagoog van het samenwerkingsverband als vaste contactpersoon. Aangezien leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften al bij het loket van het samenwerkingsverband worden besproken, zou het volgens de directeur-bestuurder wenselijk zijn dat er per wijk een vaste contactpersoon in het sociale wijkteam is die daarbij kan aansluiten, zodat het een integraal loket voor onderwijs en jeugdhulp wordt.

Een andere vorm van ondersteuning voor de scholen zijn schoolarrangementen. Vanuit het samenwerkingsverband krijgen scholen het verzoek aan te geven of er behoefte is aan ondersteuning bij een grotere groep leerlingen waarin de school niet kan voorzien. Daarvoor kan de school een arrangement aanvragen. Dat wordt betaald uit het budget van het samenwerkingsverband. Er worden vaak aanvragen gedaan voor combinaties van onderwijs en jeugdhulpondersteuning, zoals sociale vaardigheidstraining, het versterken van executieve functies, of een programma dat ingaat op sociaal-emotionele problematiek. Dat werkt preventief in de school en het voorziet in een behoefte (‘niet om onszelf op de borst te kloppen, maar scholen zeggen hè, hè, eindelijk hebben we de mogelijkheid om iets te doen waar wij echt zelf behoefte aan hebben’). Het aanvragen van schoolarrangementen is voor het samenwerkingsverband een manier om het budget te verdelen op basis van verantwoording vooraf in plaats van achteraf. Een voorbeeld van wat in samenwerking tussen onderwijs en gemeente is ontwikkeld, is een programma dat gericht is op het tegengaan van radicalisering. Dat is ingezet in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

5.3 Samenwerking en afstemming

Samenwerking en afstemming tussen gemeente, onderwijs en jeugdhulp

De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband heeft maandelijks overleg met de wethouders van onderwijs en jeugd van de gemeente. Tot 2017 ontbrak in het overleg met de gemeente vaak de verbinding tussen onderwijs en zorg. Dat in de kadernotitie 'Passend verbinden' onderwijs werd genoemd als vindplaats, was voor de net in die functie aangestelde directeur-bestuurder aanleiding om aan die verbinding te gaan werken ('De een wist niet van de ander waar die mee bezig was'; 'het kon best zijn dat ik vier keer in de week naar een vergadertafel ging waar hetzelfde onderwerp geagendeerd werd, alleen zaten er weer andere mensen'). Vóór de transitie van de jeugdhulp was het thema onderwijs en jeugdhulp nog geen gespreksonderwerp bij het overleg met de gemeente. In het voortgezet onderwijs was er meer verbinding met jeugdhulp dan in het primair onderwijs.

Twee keer per jaar is er de 'regietafel', een soort onderwijs-zorgoverleg. Daarin gaan de medewerkers van de jeugdteams, de medewerkers van de sociale-wijkteams, de ouder-kind-coaches en de intern begeleiders en zorgcoördinatoren met elkaar in gesprek over hoe het in de praktijk loopt. Er is een bestuurlijk platform 'Passend verbinden'. Daarin komen de gemeenten, de samenwerkingsverbanden en de Stichting Jeugdteams samen. In het verleden zaten daar ook de zorgaanbieders bij, maar nu niet meer. Nu is er één keer per jaar bestuurlijk atelier. Daar zijn de zorgaanbieders wel bij aanwezig. Daarnaast is er, zoals aangegeven, het Transformatieberaad, waarin de Serviceorganisatie en zorgaanbieders regelmatig overleg voeren.

Een voorbeeld van samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

Inmiddels is er anderhalf jaar samengewerkt tussen het opdc en de jeugdhulporganisatie Trivium-Lindenhof, onder de naam 'Pit-stop'. Dit vanuit het idee dat er integraal naar de problematiek van het kind moet worden gekeken. De conclusie van de scholen voor voortgezet onderwijs, na anderhalf jaar, is dat de leerlingen die naar 'Pit-stop' zijn doorgestuurd geen extra onderwijsondersteuningsbehoefte hebben, maar een zorgondersteuningsbehoefte. In de scholen heeft men het gevoel dat deze leerlingen prima op school hadden kunnen blijven als die ondersteuningsbehoefte op tijd zou zijn gesignaleerd en de juiste ambulante ondersteuning zou zijn ingezet.

Er is bij de scholen dus behoefte aan meer preventieve inzet. Daarom start volgend schooljaar in twee scholen voor voortgezet onderwijs een pilot met de inzet van twee gedragswetenschappers. Deze zijn afkomstig van de jeugdhulpinstellingen (Horizon en Yulius). Zij worden ingezet om al 'aan de voorkant' mee te kijken welke problematiek er speelt. Het doel is om op tijd diagnostiek te kunnen plegen en om te voorkomen dat er zwaardere zorg moet worden ingezet.

Samenwerking en afstemming binnen en tussen gemeenten

Zoals aangegeven, werkt Dordrecht samen met de zes andere gemeenten in 'Drechtsteden' en met zestien andere gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid. Als vervolg op de kadernotitie 'passend verbinden' is een samenwerkingsagenda 2015-2017 opgesteld. Deze betreft de Drechtsteden, onderwijs en zorgaanbieders. Nu die agenda afloopt, gaat men aan de slag met de agenda voor 2018-2020.

Uitgangspunt van de samenwerking binnen Drechtsteden is dat de gemeenten solidair met elkaar willen zijn: ‘We stoppen al het geld in één pot. En dan zal het zo zijn dat je het ene jaar wat meer voordeel hebt en het andere jaar wat meer nadeel. Daar letten we niet op. En dat vereist wel dat je allemaal op dezelfde manier werkt.’

Voor de samenwerking binnen de gemeente Dordrecht vinden de twee betrokken wethouders het ‘wel zo praktisch dat we fysiek drie meter van elkaar vandaan zitten. Dus we weten elkaar ook, in die zin, wel te vinden. Bij bestuurlijke vraagstukken lopen we bij elkaar binnen.’ De sociale wijkteams hebben samenwerkingsafspraken en korte lijnen met Veilig Thuis en ook met de woningbouwcorporaties.

5.4 Kwaliteit van de ondersteuning

Aansluiting van aanbod bij de behoefte

In het onderwijs wordt aangegeven dat er meer behoefte is aan preventie, maar ‘wat de gemeente nog niet kan is de vertaalslag maken van wat het aan de voorkant kost, ten opzichte van wat het aan de achterkant op gaat leveren.’ De wethouders stellen daar tegenover dat er bij de gemeenten steeds meer aandacht is voor preventie. Dit vanuit de gedachte dat de budgetten krimpen: ‘Je moet meer aan de voorkant zitten om die dure zorg aan de achterkant uit te sparen.’

Verschillende deelnemers aan de gesprekken vinden dat bij de zorginstellingen niet voorop staat dat hun aanbod aansluit bij de behoefte: ‘Er is veel meer marktgerichtheid ontstaan, het zijn veel meer bedrijven geworden. Er zijn meer commerciële overwegingen, ook waar het gaat over de propositie die ze aanbieden. (...) En de existentiële nood van, waar is de omzet te halen? Hoe kunnen we onze organisatie op peil houden, of hoe kunnen we groeien? En dat staat soms wel haaks op de wens van gemeenten, die nu verantwoordelijk zijn voor een groot deel van het zorgdomein, om veel meer aan de voorkant te zitten.’ Eén van de deelnemers aan de gesprekken stelt: ‘En dan staat in de missie en de visie heel keurig: bij ons staat de cliënt voorop en de zorgvraag is leidend. Maar ondertussen wordt er soms echt hardball gespeeld richting gemeenten. Worden gemeenten soms, ik durf het woord echt te gebruiken, gechanteerd.’ Een andere deelnemer aan de gesprekken stelt dat waar verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs wordt gerealiseerd, dat vaak is in de vorm van projecten die door eigenbelang van instellingen zijn ingegeven.

Monitoring en kwaliteitszorg

De aanvragen van schoolarrangementen bij het samenwerkingsverband po/vo worden geëvalueerd. Daardoor komt er zicht op de behoefte aan ondersteuning van scholen voor groepen leerlingen, omdat ze dit niet vanuit de basisondersteuning kunnen. Er is ook een evaluatie geweest van de implementatie van de ouder-kind-coaches.

Plannen voor de toekomst

Zoals hierboven is aangegeven, start volgend schooljaar een pilot in twee scholen voor voortgezet onderwijs met inzet van gedragswetenschappers, gericht op meer preventief werken. Het initiatief voor die pilot komt uit het onderwijs.

Een van de beleidsmedewerkers geeft aan dat er ook nog wordt gewerkt aan het goed beschrijven van het proces van integraal arrangeren. Dat wil zeggen: op het moment dat een kind behoefte heeft aan zowel onderwijsondersteuning als jeugdhulp, kan het niet zo zijn dat dit twee losse trajecten of twee losse plannen zijn. De betrokkenen zijn bezig dat proces goed uit te werken, waarbij de aanpak wordt beschreven en wie wanneer aan zet is. Als dat rond is, worden de professionals daarin getraind. Daarmee zou de stap kunnen worden gezet van elkaar informeren en zaken met elkaar afstemmen naar echt met elkaar samenwerken en gedeelde processen hebben. Aansluitend hierbij formuleert de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband de wens dat er één loket komt voor toewijzing van onderwijs en zorg.

5.5 Succesfactoren en aandachtspunten

Succesfactoren

De directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband is heel trots op de manier waarop gemeente en onderwijs in Dordrecht samenwerken. Daarin onderscheidt de gemeente zich in haar optiek duidelijk van andere gemeenten.

Eén van de beleidsmedewerkers noemt het ‘duo-schap’ van de intern begeleider met de ouder-kind coach (die vanuit het sociaal wijkteam komt) heel mooi. Daardoor komen die twee domeinen echt bij elkaar in plaats van het leggen van een verbinding via een ‘brug-functionaris die daartussen aan het laveren is’.

Een wethouder noemt de aanwezigheid van een ambitieus, innovatief samenwerkingsverband als succesfactor, evenals sociale wijkteams die echt zichtbaar en vindbaar zijn in de stad. Een andere betrokkene vindt Dordrecht ‘een hele fijne gemeente die meedenkt’, met heel gedreven en ambitieuze beleidsmedewerkers.

Aandachtspunten

Een aandachtspunt dat in de gesprekken wordt genoemd, is dat de transitie van de jeugdzorg snel moest worden uitgevoerd, terwijl over een periode van drie jaar 15 procent besparing moest worden gerealiseerd. Dat is een moeilijke opgave: ‘Nu is er minder geld en heel weinig tijd en wij hebben nu tien tot twintig procent meer mensen voor de poort staan dan voorheen’. Er wordt melding gemaakt van tekorten op de budgetten voor specialistische jeugdhulp. Eén van de wethouders wijst erop dat de regio naar verwachting pas in 2022 voldoende zal hebben aan de rijksbijdrage. Een ander probleem is dat er – net als vóór de transitie – wachtlijsten zijn in de specialistische jeugdhulp. Daarbij komt volgens een van de wethouders dan ook nog het verwijt dat de gemeenten de wachtlijsten in de zorg niet hebben opgelost.

Enkele deelnemers aan de gesprekken wijzen erop dat de portefeuille Jeugd en de portefeuille Onderwijs in Dordrecht gescheiden zijn. Daarnaast zijn taken gedelegeerd naar de Serviceorganisatie en naar Zuid-Holland Zuid. Dat maakt het op bestuurlijk vlak wel eens lastig.

Een ander punt dat wordt genoemd, is de route naar jeugdhulp via de huisarts. Een groot deel van de doorverwijzingen gaat via de huisarts (in Zwijndrecht is dat bijvoorbeeld de helft). Dat gaat buiten de jeugdteams om en het Servicebureau heeft er geen grip op. Vanuit het oogpunt van het beheer van het budget is dat problematisch voor de gemeenten ('dat gaat wel af van het potje waar de jeugdprofessional verantwoordelijk voor is'). De gedachte daarachter is ook dat het jeugdteam in dergelijke gevallen misschien had kunnen kiezen voor minder zware (en dus goedkopere) zorg dan de huisarts. Een ander punt is dat er geen contact is tussen de huisarts en de school, waardoor de kans groot is dat de school bij doorverwijzing door de huisarts niet weet wat er speelt.

Voor de scholen is het moeilijk dat de ondersteuning vanuit jeugdhulp zo complex georganiseerd is, aangezien dat het op tijd krijgen van de juiste zorg belemmert. Er zijn te veel schakels: 'Je zal maar die ouder zijn met dat kind met dat probleem, dan heb je je verhaal gedaan op school, in eerste instantie bij de leerkracht, dan bij de ib'er. Dan zegt de ib'er, ik haal er een ouder-kind-coach bij, heb je weer een verhaal gedaan. En dan vervolgens moet je tegen die ouders zeggen, we hebben het nu in gang gezet, maar dan mag u nog een keer een gesprek voeren met een jeugdteamprofessional, want die wil heel graag in kaart brengen wat er nodig is.' Daarbij zijn er ook nog wachttijden bij de jeugdprofessionals, zo is de ervaring in het onderwijs. Van de kant van de jeugdprofessionals wordt aangegeven dat OK-coaches en intern begeleiders wel eens toezeggingen doen aan ouders over in te schakelen zorg, terwijl die niet vanuit de Jeugdwet kan worden gefinancierd, of terwijl er bij de aanbieder een wachtlijst of cliëntenstop is.

Een van de deelnemers aan de gesprekken vindt bovendien dat de jeugdteamprofessionals te weinig vertrouwen op het oordeel van de ouder-kind-coaches. Een van de wethouders vindt dat er meer vertrouwen en mandaat in de organisatie moet worden neergelegd bij de mensen die de gezinnen ondersteunen: 'De OK-coach zou meer en zelfstandig afwegingen moeten kunnen maken en dat moet nog wat soepeler lopen in het sociaal wijkteam'.

Een punt van zorg dat ook in de gesprekken naar voren wordt gebracht, is dat Jeugd en Onderwijs twee heel verschillende culturen zijn. Ze komen wel iets dichterbij elkaar als ze elkaar kennen, maar het kan nog wel beter geïntegreerd worden, 'en daar zijn gewoon goede ideeën voor nodig en ook gewoon lef om dat uit te voeren'.

6. Nijmegen

6.1 Karakterisering

Nijmegen is de centrumgemeente in de regio Rijk van Nijmegen. Hiervan maken ook Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar en Wijchen deel uit. De gemeente Nijmegen heeft ruim 170.000 inwoners.

In de aanloop naar de transitie van de jeugdzorg zijn door de gemeente zogeheten maatschappelijke business cases gehouden, waaraan verschillende betrokkenen deelnamen. Na vervolgesprekken zijn convenanten opgesteld en ondertekend. Er is een convenant voor het primair onderwijs, dat geldt voor de gemeente Nijmegen, en een convenant voor het voortgezet onderwijs, dat geldt voor het Rijk van Nijmegen. Er is een stuurgroep ingesteld die toeziet op de uitvoering van de convenanten. Er komen werkgroepen, van gemengde samenstelling, die door de stuurgroep worden aangestuurd.

Deze beschrijving heeft betrekking op de gemeente Nijmegen. Daarbij ligt de nadruk op primair en voortgezet onderwijs, maar komen ook speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs aan bod. Primair en voortgezet onderwijs hebben te maken met negatieve verevening. Nijmegen was in het verleden al actief in het stimuleren van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg ('School en Hulp').

6.2 Ondersteuningsaanbod en inzet van jeugdhulp

Identificatie van behoefte aan jeugdhulp

In 2015 is de gemeente in regionaal verband gestart met de inkoop van jeugdhulp. Een probleem is dat de gemeenten, om allerlei redenen, de cijfers uit 2014 niet kregen. Daarom is de lopende begeleiding één op één overgenomen, vanuit het oogpunt van zorgcontinuïteit. In 2016 is men gestart met bekijken of er wat bijgestuurd kon worden en nu wordt op basis van pilots geprobeerd om beter te kijken wie wat nodig heeft. De samenwerkende gemeenten houden marktconsultaties over de behoefte aan jeugdhulp. Daarin wordt overlegd met aanbieders, cliëntenorganisaties, onderwijs en gecertificeerde instellingen (die maatregelen in het kader van jeugdreclassering en jeugdbescherming mogen uitvoeren). Betrokkenen kunnen aangeven waaraan volgens hen behoefte is. Daarbij moet dan wel in het oog worden gehouden dat hierop in het kader van de transitie jeugdzorg in een periode van drie jaar 15% moest worden bezuinigd. Daar komt nog bij dat ook het onderwijs een bezuinigingsopdracht heeft. Een organisatie die zowel onderwijs als zorg aanbiedt, geeft aan dat de prognose (wat verwacht je aan zorgvragen te krijgen?) wordt gebaseerd op de realisatie van voorgaande jaren. Een van de betrokkenen geeft aan dat de keuze om kinderen meer in hun eigen netwerk te houden en meer ambulante te gaan werken, zal leiden tot toenemende druk op onderwijs, zowel regulier als speciaal ('In de ontwikkeling die je samen door wil maken staat niet bij iedereen scherp op het netvlies wat dat voor de budgetten betekent').

Aard en omvang van en toegang tot het aanbod

De medewerkers van de gemeente geven aan dat het aanbod aan jeugdhulp dekkend is. Zij hebben in ieder geval op dit moment geen signalen dat het niet dekkend is. De gemeenten hebben in regionaal verband afspraken gemaakt met veel aanbieders. Mocht er heel specialistische hulp nodig zijn van een aanbieder waar de regio geen contract mee heeft, dan kan een 'veegcontract' (een niet-gecontracteerde betalingsovereenkomst) worden opgesteld. Ook bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs vindt men dat er een breed scala aan jeugdhulp beschikbaar is ('Je moet wel een heel gekke stoornis of hulpvraag hebben, wil je niet ergens terecht kunnen'). Aanbieders van onderwijs en jeugdhulp hebben op tal van punten ook al een gezamenlijk aanbod (zie tekstkader).

Gezamenlijk aanbod van onderwijs en jeugdhulp

Binnen de Tarcisiusschool wordt integrale dagbehandeling aangeboden, waar leerlingen van de school (so-vso cluster 4, voornamelijk licht verstandelijk beperkte leerlingen) gebruik van kunnen maken, om te voorkomen dat zij uitstromen naar residentiële voorzieningen. Er wordt een pedagogisch medewerker, uit zorg betaald, ingezet. Doel is om te zorgen dat de leerlingen – zeer complexe jongeren – naar het 'leerplein' kunnen gaan. De pedagogisch medewerker geeft goede ondersteuning en de pilot is zeer succesvol.

In De Waag is een combinatie van wonen en onderwijs gerealiseerd, op het terrein van Werkenrode. Het gaat om jongeren vanaf 12 jaar die dusdanige gedragsproblematiek hebben dat de overgang van wonen naar school zo klein mogelijk moet worden gehouden en die zo weinig mogelijk verschillende gezichten moeten zien. Er is een school in het gebouw waar ze ook wonen, met toegang buitenom (dus een duidelijke scheiding). Dit is prikkelarm en maatwerkgericht. Door structuur en veiligheid zijn de afgelopen vier jaar al vier jongeren naar huis gegaan (in combinatie met speciaal onderwijs).

Kristallis (vso cluster 4) heeft een schakelvoorziening met het Leo Kannerhuis (voor ondersteuning van jongeren met autisme). Deze is gericht op jongeren die een zeer problematische schoolgang hadden, met forse angstproblematiek. Er wordt onderwijs op maat geboden, heel sterk gepersonaliseerd, met twee leerkrachten en een sociotherapeut. Dat gebeurt in een rustig gebouw, met heel weinig prikkels. Zij proberen om de leerlingen zodanig te motiveren voor onderwijs dat ze dit weer in het gebouw van Kristallis kunnen volgen. Eerst gaan de leerkrachten daarheen, later komen de leerlingen terug naar het gebouw van Kristallis.

Sociale wijkteams vormen sinds de transitie de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Een probleem voor het voortgezet onderwijs is dat de leerlingen van een school uit verschillende wijken en voor een groot deel ook uit andere gemeenten komen. De school heeft dus met veel wijkteams te maken. Dat is ingewikkeld voor zorgcoördinatoren en schoolmaatschappelijk werkers. Een aantal zorgcoördinatoren heeft wel een relatie met één of meer wijkteams opgebouwd, maar dat is op basis van casussen gebeurd. De relatie met het wijkteam is niet geformaliseerd en is sterk afhankelijk van personen. Daarnaast is de ervaring dat er bij sommige wijkteams wachtlijsten zijn. Daardoor kan het weken duren voordat een leerling bij het wijkteam terecht kan. Daarna moet de jongere weer het ver-

haal vertellen dat hij ook al aan de zorgcoördinator of schoolmaatschappelijk werker heeft verteld. Wordt de jongere daarna doorverwezen, dan moet hij vaak weer wachten en daarna het verhaal voor de derde keer vertellen ('Dat is de dood in de pot').

Ook het ROC heeft met verschillende wijkteams te maken. Het ROC is zoekende hoe je korte lijnen kunt krijgen en maakt gebruik van het eigen netwerk of het netwerk van de leerling. In huis is een schoolmaatschappelijk werker (smw'er), die zaken oppakt. Het ROC is niet in het convenant meegenomen. In het algemeen is het contact met de jeugdzorg niet zo intensief. Er zijn wel contacten als er problemen zijn bij een leerling die al door jeugdzorg wordt begeleid en er is heel intensief contact tussen de entree-opleiding en jeugdzorg, alles op casusniveau. Veel leerlingen van de entree-opleiding hebben met allerlei vormen van problematiek te maken. Er zijn drie jeugdartsen beschikbaar en twee sociaal-verpleegkundigen, maar dat is niet voldoende. Er zijn wachtlijsten.

Vanuit de gemeente wordt erop gewezen dat het niet zo is dat het wijkteam de ingang voor alles is. Ouders en kind zoeken de beste ingang. Sommigen hebben geen zin in een 'keukentafelgesprek' en gaan liever naar de huisarts. Daar krijgen zij binnen tien minuten een beschikking. Er is de gemeente veel aan gelegen dat niet alles via de huisarts loopt, omdat het wijkteam volgens de gemeente in de regel een bredere blik heeft. Ook volgens jeugdhulpverleners is het wijkteam beter op de hoogte van problematiek die er bij de leerling en het gezin speelt dan de huisarts.

De gemeente subsidieert schoolmaatschappelijk werk in het primair onderwijs rechtstreeks. Er wordt aan gewerkt om de schoolmaatschappelijk werker lid te maken van het sociale wijkteam, zodat deze de bevoegdheid krijgt om door te verwijzen naar jeugdhulp. De smw'ers in het voortgezet onderwijs zijn in dienst van de schoolbesturen en mogen niet indiceren. Dat is de zorg- en adviesteams in het voortgezet onderwijs een doorn in het oog. Dit heeft te maken met de constructie die is gekozen. In het voortgezet onderwijs is het budget voor schoolmaatschappelijk werk aan de schoolbesturen overgedragen. Daarmee heeft de gemeente de sturing uit handen gegeven en dat wordt bij de gemeente soms wel jammer gevonden.

Vanuit de gemeente Nijmegen is een pilot gestart: de school als vindplaats (DSAV). Daarmee wil de gemeente uitproberen wat het effect is van de aanwezigheid van tweedelijns jeugdzorg in de scholen. Nu is op elke basisschool en school voor speciaal (basis)onderwijs minimaal zes uur per week een tweedelijns jeugdspecialist aanwezig. De medewerker van DSAV loopt rond, signaleert, is aanspreekpunt voor leerkrachten, kan observatie en diagnostiek doen in de klas en kan een kortdurende interventie doen. Als meer nodig is, kan geschakeld worden naar het sociale wijkteam. De medewerker van DSAV kan niet doorverwijzen naar jeugdhulp. De toegang tot deze deskundigen is laagdrempelig. Zij moeten een bekend gezicht zijn op school; daarom is gekozen voor minimaal zes uur per week aanwezigheid. De schoolmaatschappelijk werker is maar één of twee uur per week aanwezig. De medewerkers van DSAV bieden maatwerk per school. Hoe dat precies gebeurt, is volgens de coördinator van DSAV mede afhankelijk van de dynamiek op school, van de doelgroep (in de wijk en op school) en van de interne ondersteuningsstructuur op school. Eén specialist werkt in drie tot vijf scholen. Het streven is om

kinderen zoveel mogelijk in het regulier onderwijs te houden. Daarbij is het uitgangspunt dat problemen vanuit het perspectief van het kind en het gezin moeten worden opgelost. Door aanwezig te zijn op de vindplaats zijn er enorme voordelen in het vroegtijdig signaleren van ondersteuningsvragen van leerlingen in de onderwijscontext en in het tijdig toeleiden naar de juiste zorg, zo is de ervaring van de hulpverleners. Ouders komen pas als zij de noodzaak zien, dus je moet ouders bereiken. Dat gebeurt bijvoorbeeld via een 'koffieinloopsprekbeurt' op school voor ouders ('Als je niet op school zit, komt niemand naar je loket toe. Je moet denken vanuit preventie en vroegsignalering. Je moet aan de voorkant problemen aanpakken en de ouders regie geven. Aan de achterkant is het veel moeilijker om tot een werkrelatie te komen. Dan is er al veel misgegaan. Dat kost heel veel, er zit heel veel hulpverlening aan'). Volgens de coördinator van DSAV zet de gemeente sterk op dit project in, omdat wat er gebeurt is wat iedereen vanuit de nieuwe jeugdwet wil: normaliseren, eigenaarschap bij ouders, niet medicaliseren, maar contextueel behandelen, resources veel meer in de eigen omgeving halen, afschalen van zorg. Daardoor is de verwachting dat binnen vier jaar de duurdere, complexere zorg is afgenomen.

Ook worden pilots op het gebied van vindplaatsgericht werken uitgevoerd bij de huisarts en in de kinderopvang (van 0 tot 4 jaar). Bij de huisarts gebeurt dat in de vorm van de Praktijkondersteuner Huisartsenzorg (POH). Hierbij wordt ernaar gestreefd ook de koppeling naar de school te leggen. Een van de deelnemers aan de gesprekken ziet DSAV als 'een cadeautje van de gemeente aan de scholen'. De schoolbesturen in het voortgezet onderwijs dachten daar echter anders over. Zij zagen het als een eenzijdig besluit van de gemeente om jeugdhulp subsidie te geven, waarna de instellingen zonder overleg met het onderwijs een plan hebben gemaakt en bij het onderwijs hebben 'gedropt'. Het voelde dus als van bovenaf opgelegd, terwijl van dat geld ook andere zaken hadden kunnen worden bekostigd. Dat heeft in het voortgezet onderwijs veel weerstand opgeroepen en daardoor is dit project daar niet van de grond gekomen. Men is van mening zelf over voldoende deskundigen te beschikken (smw'ers, zorgcoördinatoren, teamleiders, mentoren) om te signaleren als er iets mis is.

Voor het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs is de belangrijkste winst van het convenant met gemeente en jeugdhulp dat er een bovenschools jeugdinterventieteam komt, het Interventieteam Voortgezet Onderwijs (ITVO). Dat is nu in de vorm van een pilot gestart. Daarin zitten onder meer iemand van leerplicht, een jeugdarts en een vertegenwoordiger van de gemeenten (in verband met de inkoop van jeugdhulp). Jaarlijks zijn er ongeveer 60 complexe dossiers. Een deel van die leerlingen zit thuis. Het ITVO kan worden ingeschakeld om ervoor te zorgen dat die leerlingen terug naar school gaan of weer in staat worden gesteld om onderwijs te volgen. Het ITVO bespreekt de casus en geeft aan wie actie moet ondernemen (zoals de schoolarts, de leerplichtambtenaar, het wijkteam). Ook is in het convenant afgesproken dat jeugdhulp gaat bijdragen aan de professionalisering in de scholen. Vanuit jeugdhulp wordt opgemerkt dat het interventieteam 'aan de achterkant zit' en dat dit kostbaar is. Er zou meer op preventie moeten worden ingezet. De gemeente verwacht dat het ITVO niet alleen complexe casussen oplost, maar ook vaststelt wat daarvan kan worden geleerd en wat voortaan beter kan.

Een van de cruciale factoren bij de signalering van problemen, is leerplicht, in de optiek van het voortgezet onderwijs. Er is in Nijmegen en omgeving een heel goed leerplichtapparaat. Bureau Leerplicht is qua omvang uitgebreid, zodat er meer preventief kan worden gewerkt. Tot deze uitbreiding is besloten nadat betrokken partijen via een Business Case hadden vastgesteld welke voordelen dat zou opleveren. Als er een zware casus is vanuit leerplicht, dan heeft Bureau Leerplicht eigen instrumenten: actietafels. Een actietafel kan op een individuele casus gericht zijn ('actietafel casuïstiek', dat is een multidisciplinair overleg), of er kan een thematische actietafel zijn, bijvoorbeeld over hoogbegaafdheid. Die is erop gericht om afspraken te maken. Daar wordt meer vanuit onderwijs ingestoken en van daaruit wordt de lijn naar jeugdhulp gezocht.

6.3 Samenwerking en afstemming

Samenwerking en afstemming tussen gemeente, onderwijs en jeugdhulp

Het doel van de convenanten is nagaan hoe op alle fronten waar onderwijs en jeugdhulp elkaar raken de samenwerking kan worden verbeterd. Dat gaat om de aansluiting met instellingen voor tweedelijnszorg, instellingen voor residentiële zorg en sociale wijkteams.

Vanuit jeugdhulp wordt aangegeven dat gezamenlijke budgetten nodig zijn om samenwerking te bevorderen ('De pilot DSAV was er nooit gekomen als de gemeente Nijmegen niet het lef had gehad om te zeggen 'we gaan samen preventie bekostigen' en niet eerst de discussie heeft gevolgd wie dat gaat betalen. Ze hebben geanticipeerd op een van de uitgangspunten van de nieuwe jeugdwet. Om dit te realiseren, moet je innoveren.')

De gemeenten in de regio maken inzichtelijk wat zij inkopen, zo wordt vanuit de gemeente gesteld, maar hoe de ondersteuningsstructuur in de scholen wordt gefinancierd, is niet altijd duidelijk. Als er financieringsvraagstukken zijn waarbij altijd naar de jeugdwet wordt gekeken, zou in openheid met elkaar moeten worden afgesproken hoeveel budget het samenwerkingsverband krijgt voor passend onderwijs en hoeveel de gemeente in het kader van de jeugdwet voor diezelfde kinderen krijgt en daarna afspreken wie wat betaalt.

Samenwerking en afstemming binnen en tussen gemeenten

Er is bij de samenwerkende gemeenten een regionaal overleg Onderwijs en een regionaal overleg Jeugd. Daar zitten vaak dezelfde mensen in. De onderwijscollega's zijn vaak ook de jeugdcollega's. De samenwerking in regio gaat volgens de medewerkers van de gemeente heel natuurlijk en soepel, al sinds jaar en dag. In Nijmegen is besloten de twee teams (onderwijs en jeugd) dicht bij elkaar te brengen, onder één teamleider. De taken die horen bij passend onderwijs en bij samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs worden meer in elkaar geschoven.

Het eerste OOGO Passend onderwijs in de regionale overlegstructuur is in 2014 gehouden ('We waren toen onwetend; dachten bijvoorbeeld dat de wet passend onderwijs invloed zou hebben op de onderwijshuisvesting door krimpen van speciaal onderwijs en het groter worden van reguliere scholen.'). Ook werden toen gesprekken gevoerd over onderwerpen waar nu nog steeds over wordt gepraat, zoals toeleiding, aansluiting onderwijs-jeugdhulp en hoe een op elkaar afgestemd aanbod aan onderwijs en zorg kan worden

gecreëerd. Vanuit OOGO 2014 is een ontwikkelagenda opgesteld: toeleiding en aanbod, leerlingenvervoer, thuiszitters, vve, passende kinderopvang, onderwijshuisvesting. De thema's die nog niet zijn opgelost, zijn nu overgegaan in de convenanten. Binnenkort is er OOGO-PO in verband met het nieuwe ondersteuningsplan. Ook wordt dan specifiek gesproken over wat het primair onderwijs zelf aan ondersteuning kan leveren. Het nieuwe ondersteuningsplan zou meer duidelijkheid moeten geven over wat de scholen kunnen bieden. De OOGO's (formeel Op Overeenstemming Gericht Overleg met wethouders en schoolbestuurders) vinden niet zo vaak plaats, maar op beleidsmatig niveau is er regelmatig overleg. Waar nodig wordt bestuurlijk opgeschaald. Er zijn veel bijeenkomsten, zonder dat er vaak OOGO is. Het Beleidskader Jeugd en Wmo is er vanaf 2015; sindsdien is er geen koerswijziging geweest ('We spreken elkaar heel erg vaak over de uitvoering, zonder dat OOGO nodig is.').

6.4 Kwaliteit van de ondersteuning

Aansluiting van aanbod bij de behoefte

Volgens de directeur van het samenwerkingsverband heeft men in het voortgezet onderwijs zeer wisselende ervaringen met jeugdhulp. Dat hangt volgens hem van instellingen af en van personen binnen instellingen. Het gevoel is dat de sociale wijkteams voor het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs tot nu toe niet veel hebben gebracht. De bestuurder van het samenwerkingsverband primair onderwijs heeft nog onvoldoende zicht op mate waarin het aanbod aansluit. Bovendien zijn de sociale wijkteams nog niet zo lang actief.

Monitoring en kwaliteitszorg

De gemeente werkt samen met een instelling voor kinder- en jeugdpsychiatrie aan een monitoringsysteem waarmee de ondersteuning per wijk in beeld kan worden gebracht. Het gaat om de soort problematiek, aanvragen, aanpak en de duur van de trajecten en of het beoogde effect inderdaad plaatsvindt. Wie ondersteuning vraagt, moet daar iets van vinden. De kwaliteit wordt vastgesteld via vragenlijsten. Straks moet men per wijk kunnen zien wat de behoefte is en of het aanbod daarbij aansluit. Dat is nog een ontwikkelpunt. Daarbij spelen wel zaken als privacywetgeving een rol. Verschillende betrokkenen wijzen er ook op dat meer aandacht voor evaluatie tot meer bureaucratie leidt. Bij de gemeente is bovendien de ervaring dat de historische cijfers niet betrouwbaar zijn, terwijl daar wel de macrobudgetten op waren gebaseerd.

Een van de deelnemers aan de gesprekken, vanuit het onderwijs, vindt dat de gemeenten veel beter zouden moeten evalueren wat de effecten zijn van de ingekochte jeugdhulp en of ouders tevreden zijn, om zicht te krijgen op de instellingen die kwalitatief onvoldoende werk leveren. Dezelfde persoon stelt echter ook dat het nog te vroeg is om veel te meten. Voordat we echt iets kunnen zeggen over effecten van passend onderwijs en de transitie jeugdzorg, zijn we vijf tot acht jaar verder ('We hebben met elkaar een stip op de horizon geformuleerd. Heel langzamerhand komt het een beetje op stoom. We zijn net de babyfase gepasseerd en wandelen de kleuterfase in').

Plannen voor de toekomst

Waar nog hard aan moet worden gewerkt, is dat partijen in de wijk elkaar weten te vinden, met elkaar gaan schakelen en goed gaan samenwerken. Zo ver is het volgens de gemeente nog niet. De transformatie is net ingezet. Voor het primair onderwijs is een wijkgericht netwerk uiteindelijk het doel. Op het gebied van 'één kind één plan' is gestart met case management, met name bij de regieteams (voor multiprobleme gezinnen). De gemeente wil case management als werkwijze implementeren en heel actief inzetten in gezinnen waar meer hulpverleners komen. Het is de bedoeling case managers aan te stellen die een zaak onder hun hoede nemen.

6.5 Succesfactoren en aandachtspunten

Succesfactoren

Aansprekend is volgens de medewerkers van de gemeente dat partijen over alle relevante onderwerpen met elkaar in gesprek zijn gaan in verschillende gezamenlijke sessies en dat dit is vastgelegd in het convenant. Een ander geeft aan dat een succesfactor is dat onderwijs en jeugdhulpinstellingen op managementniveau dicht bij elkaar zijn gekomen door de business cases die op initiatief van de gemeente zijn opgezet en dat dit heeft geleid tot een convenant dat richting geeft aan de samenwerking. Veel betrokkenen zien het convenant als winst: partijen zeggen tegen elkaar dat ze elkaar moeten gaan aanspreken op zaken. Er is 'door vallen en opstaan' een gezamenlijke inhoudelijke visie ontwikkeld waarop verder kan worden gegaan, in plaats van losse afspraken.

De pilot DSAV is voor het primair onderwijs een goed voorbeeld. Dat op basisscholen, scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs een tweedelijns jeugdhulpverlener is geplaatst, is een goed voorbeeld van hoe jeugdhulp dicht bij onderwijs kan worden gebracht. Door de aanpak met tweedelijns specialisten in de scholen en preventief werk gericht op kind en gezin wordt verwacht dat de behoefte aan duurdere complexe zorg afneemt.

Voor de jeugdhulp is een belangrijke succesfactor dat fors is geïnvesteerd door de gemeente Nijmegen en dat er heel goed samen wordt nagedacht over de problematiek die men tegenkomt. Dat geldt ook voor de manier waarop de relatie wordt onderhouden, en 'dat langzamerhand uitgekristalliseerd is wie waar goed in is en dat we in plaats van elkaar te beconcurreren heel goed kijken wat je plaats in de keten is.'

Een van de succesfactoren voor het voortgezet onderwijs is dat er een heel goed (regionaal) leerplichtapparaat is.

Aandachtspunten

Een aandachtspunt is de financiële kant. Als ondersteuning dichtbij school wordt georganiseerd, ontstaat volgens sommigen discussie over wie betaalt ('Iedereen wijst naar elkaar; niemand is eigenaar van het probleem'). Volgens de gemeente moet beter worden afgesproken wat 'des onderwijs en wat des gemeente' is, wat in de Wet langdurige zorg hoort en wat in de zorgverzekering. In het voortgezet onderwijs ligt dat al voor een behoorlijk stuk vast, maar in het primair onderwijs is daarover nog veel discussie. Ook bij het

Ministerie van OCW is het niet helemaal helder, zo is de ervaring bij de gemeente. Er is veel grijs gebied.

Wat ook met de financiële kant samenhangt, is dat bij de jaarlijkse aanbesteding van jeugdhulp iedereen zijn omzet veilig moet stellen en het aantal verrichtingen wil behouden ('Geld is leidend in een systeem van marktwerking'). Bovendien hebben de instellingen voor jeugdhulp geen reserves. Die konden zij vanuit de provinciale bekostiging niet opbouwen. Eén van de betrokkenen geeft aan dat er veel kleine bureaus zijn die er al een goede boterham aan hadden en dat zo willen houden. Ook bij het onderwijs speelt het probleem met het geld: 'Beide systemen, passend onderwijs en jeugdhulp, zullen straks kapot draaien. Dat komt doordat geld een hele grote rol speelt. Het probleem is niet zozeer dat er te weinig geld is, maar de verdeling van het geld.' Scholen met krimpende leerlingenaantallen zien bijvoorbeeld liever meer geld dat het samenwerkingsverband centraal houdt naar de scholen gaan.

Een belangrijk probleem is de wetgeving op het gebied van privacy, die binnenkort wordt aangescherpt. Daarop zal het systeem naar verwachting stuklopen, aldus één van de gespreksdeelnemers, want straks kan het samenwerkingsverband bijna niets meer zonder toestemming van ouders of van leerlingen. Het is moeilijk om die toestemming te krijgen ('Doorzettingsmacht is dan een holle kreet geworden, omdat je voortdurend tegen de privacyregels aanloopt'). Ook anderen lopen tegen het probleem van de privacywetgeving aan.

7. Conclusies en discussie

7.1 Inleiding

Via literatuurstudie zijn factoren in kaart gebracht die goede samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en/of jeugdhulp kenmerken of daarvoor condities vormen. Vervolgens zijn vier aansprekende voorbeelden van dergelijke samenwerking geïnventariseerd. In deze voorbeelden is de samenwerking nader bestudeerd door gesprekken te voeren met betrokkenen en door relevante documenten te bestuderen. In paragraaf 7.2 worden de conclusies gepresenteerd, waarbij de uit de literatuurstudie naar voren gekomen succesfactoren de leidraad vormen. Tot besluit van dit onderzoeksrapport wordt in paragraaf 7.3 kort op de resultaten gereflecteerd.

7.2 Conclusies

De literatuurstudie leidde tot een overzicht van zeven (groepen van) succesfactoren. Deze passeren hier de revue, waarbij resultaten van de case studies worden belicht.

Een gezamenlijke visie die ten grondslag ligt aan een gezamenlijke aanpak

Met de transitie van de jeugdzorg werden gemeenten gedwongen een visie te ontwikkelen op de inzet van jeugdhulp en op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Uit de case studies blijkt dat in de aansprekende voorbeelden specifieke activiteiten zijn uitgevoerd om tot een gezamenlijke visie te komen. Zo zijn in Nijmegen op initiatief van de gemeente 'maatschappelijke business cases' gehouden, waarbij betrokkenen met elkaar in gesprek gingen over relevante thema's. Dit leidde tot vervolgsessies en convenanten waarin afspraken over de samenwerking zijn vastgelegd. In de regio Oost Achterhoek vroeg de beperkte aanwezigheid van speciaal onderwijs al vóór de invoering van passend onderwijs om een visie op het versterken van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs. Daarnaast namen beleidsmedewerkers van drie gemeenten het initiatief om samenwerking vorm te geven, uit onvrede met de langzame ontwikkeling in groter verband. In Deventer zijn werksessies georganiseerd met onderwijs, GGD, welzijnsorganisaties, voorschoolse instellingen en gemeente. Daarin is gewerkt aan een gezamenlijke visie en aan thema's. In Dordrecht is een kadernotitie opgesteld, gevolgd door een samenwerkingsagenda die tot stand is gekomen in samenwerking met vertegenwoordigers vanuit onderwijs, jeugdhulp en gemeenten in de Drechtsteden.

Helderheid over verantwoordelijkheden en rollen en mandaat

In de aansprekende voorbeelden neemt de gemeente nadrukkelijk zelf een actieve rol in het geheel en wordt bijvoorbeeld ook deskundigheid uit de tweedelijnsinstellingen structureel ingezet. Zo nemen de gemeenten deel aan het bovenschoolse Zorg-, advies- en toewijzingsteam (ZATT) in Oost Achterhoek als er besluiten worden genomen over jeugdhulp en/of leerplicht, waardoor integraal arrangeren mogelijk is. Hier bestaat helderheid over rollen en mandaten, maar dat is niet overal vanzelfsprekend. Een punt waar ook duidelijk op wordt ingezet, is de aanwezigheid van jeugdspecialisten in de school. Daar wordt veel van verwacht in de route naar meer preventief werken en lichtere hulp. Zo is er een

Ondersteuningsteam Jeugd en gezin in de regio Oost-Achterhoek, waarin voormalige medewerkers van instellingen voor tweedelijns jeugdhulp zitten die in dienst van de gemeente zijn gekomen. Zij hebben zich tot generalist ontwikkeld, komen naar de scholen, kunnen ambulante hulp bieden en kunnen inschatten of doorverwijzing nodig is. In Nijmegen zijn medewerkers uit de tweedelijns instellingen in het primair onderwijs aanwezig op de scholen in het kader van de pilot 'de school als vindplaats' (DSAV). In Nijmegen heeft de gemeente ook sterk ingezet op leerplicht, met aandacht voor preventie en met 'actiefels'.

Deskundigheid en gezamenlijke professionalisering

Deskundigheid is een belangrijke succesfactor. Dit wordt in veel van de gesprekken genoemd. De nieuwe manier van werken, met meer afstemming en nieuwe rollen voor professionals, vereist kennis op velerlei gebied. Er is een tendens naar meer generalisten in plaats van specifieke deskundigheid die in de tijden van het rugzakje naar de scholen werd gebracht. Deskundige beleidsmedewerkers, directeurs van samenwerkingsverbanden en coördinatoren van jeugdteams, gezinscoaches en sociale wijkteams dragen bij aan succesvolle samenwerking. In Deventer worden casusbesprekingen met een kinderpsychiater gevoerd om gedragswetenschappers en trajectmedewerkers te professionaliseren. Een wens voor de toekomst is dat GZ-psychologen daar gaan bijdragen aan de professionalisering van leerkrachten. In Nijmegen is in de convenanten opgenomen dat samenwerkende partijen gezamenlijk gaan professionaliseren. Hier is het onder meer de bedoeling dat jeugdhulp gaat bijdragen aan de professionalisering in scholen. Er is nog wat te winnen op dit gebied. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op de wisselende kwaliteit van gezinscoaches en de afhankelijkheid van met wie men te maken heeft bij sociale wijkteams.

Communicatie, overleg en delen van relevante informatie

Uit de interviews blijkt dat er veel overleg is, binnen en tussen gemeenten, met onderwijs en met jeugdhulp. Soms is er te veel overleg en moet men met verschillende partijen om de tafel waar hetzelfde op de agenda staat. Daarbij is er dan ook nog het verplichte OOGO. Voor de een is dat een 'kunstje van de overheid' dat nog even moet worden gedaan naast een groot aantal andere overleggen, voor de ander is het een gelegenheid om gemaakte afspraken formeel vast te leggen. Er wordt ook informatie gedeeld tussen relevante partijen om te voorkomen dat cliënten hun verhaal vaker moeten doen en om snel de juiste hulp te kunnen inschakelen. Bij de ene gemeente gebeurt dat in een ondersteuningsteam, bij de andere gemeente in een jeugdteam en bij weer een andere gemeente in een sociaal wijkteam. Het doel is hetzelfde. Overigens is niet overal te voorkomen dat cliënten vaker hun verhaal moeten doen.

Kennis van elkaars mogelijkheden en werkwijze en vertrouwen in elkaar

Het leren kennen van elkaars mogelijkheden en werkwijze vergt tijd. Dat geldt ook voor het opbouwen van vertrouwen in elkaar. Goede voorbeelden van opgebouwd vertrouwen zijn Oost-Achterhoek en Deventer. Daar waren al actieve samenwerkingsverbanden uit de tijd van Weer Samen Naar School, die samenwerking met de gemeente(n) hebben opgezet, waarvan directeurs en beleidsmedewerkers elkaar kennen en weten wat zij aan elkaar hebben. Daar wordt ook gesproken van korte lijnen en elkaar durven aanspreken op zaken. Kleinschaligheid helpt daarbij. Activiteiten die erop zijn gericht de tweedelijns

jeugdzorg dichter bij de scholen te brengen, zoals in Oost Achterhoek en Nijmegen, kunnen daar ook bij helpen. Er komt echter nog steeds het beeld naar voren dat de jeugdhulp wordt gezien als een niet erg benaderbaar bastion of een log apparaat dat niet op vernieuwing is gericht, maar vooral de eigen omzet veilig wil stellen. Daarnaast zijn er signalen over onvoldoende vertrouwen in elkaar, bijvoorbeeld van jeugdspecialisten die niet op het oordeel van ouder-kind-coaches vertrouwen, gedragswetenschappers van een samenwerkingsverband die vinden dat gezinscoaches onvoldoende op hun signalen reageren en van schoolbesturen die vinden dat de gemeente hen tweedelijns hulpverleners wil opleggen.

Zicht op kwaliteit, periodieke evaluatie en zo nodig doorvoeren van aanpassingen

Gemeenten moeten de effecten van jeugdhulp vaststellen. Goede instrumenten ontbreken echter nog. Er worden wel evaluaties uitgevoerd, waarbij opvalt dat dit vaak eigen evaluaties zijn. Samenwerkingsverbanden evalueren, gemeenten evalueren en jeugdhulp evalueert. In Dordrecht evalueert het samenwerkingsverband de aanvragen voor schoolarrangementen en leidt daaruit af welke ondersteuningsbehoeften scholen hebben die boven de basisondersteuning uitgaan en die zich niet tot individuele leerlingen beperken. In Deventer is een evaluatie van de gezinscoaches geweest. In Oost Achterhoek wordt na elke bespreking van het ondersteuningsteam kort geëvalueerd. In Nijmegen wil men de behoefte aan jeugdhulp per wijk gaan vaststellen op basis van het beroep dat op de sociale wijkteams wordt gedaan. Evaluaties waarin onderwijs, gemeente en/of jeugdhulp samen optrekken, komen nog weinig voor.

Voortbouwen op eerdere samenwerking en aansluiten bij bestaande netwerken

In de cases worden verschillende voorbeelden genoemd van de manier waarop wordt voortgebouwd op eerdere samenwerking en wordt aangesloten bij bestaande netwerken. Sleutelfiguren die een goede samenwerking met anderen hebben, kunnen veel bereiken. Daarin schuilt echter ook het gevaar dat de continuïteit in gevaar kan komen. In de regio Oost Achterhoek heeft een belangrijke trekker van de samenwerking bij één van de gemeenten een andere baan gekregen. Een andere voortrekker, de directeur van het samenwerkingsverband, gaat binnenkort met pensioen. Bij gemeenten kan ook de wisseling van wethouders en gemeenteraad leiden tot de keuze voor andere prioriteiten. Dat kan problemen opleveren voor samenwerkingsovereenkomsten die verlengd moeten worden.

Praktische randvoorwaarden, zoals voldoende budget en tijd

Een beperking in de randvoorwaarden is dat met de transitie van de jeugdzorg een bezuinigingsdoelstelling van 15 procent kwam die in drie jaar moest worden gerealiseerd. Gemeenten moesten iets nieuws opbouwen en tegelijkertijd geld besparen. Het streven naar preventie vraagt om andere prioriteiten en/of extra budget. In de aansprekende voorbeelden is te zien dat betrokkenen proberen hierin creatieve oplossingen te bedenken. Daarnaast komt het voor dat aanvullend budget wordt ingezet, bovenop de rijksbijdrage, en dat op de ene post (zoals schoolmaatschappelijk werk) bezuinigingen worden gerealiseerd, waardoor nieuwe activiteiten kunnen worden bekostigd.

7.3 Reflectie

Uit onderzoek naar samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdzorg is bekend welke factoren succesvolle samenwerking kunnen bevorderen en welke belemmeringen daarbij kunnen optreden. Uit de vier aansprekende voorbeelden die in deze deelstudie zijn belicht, blijkt dat veel van die factoren in de beschreven voorbeelden een rol hebben gespeeld of nog steeds spelen. Uit de voorbeelden blijkt ook dat nog niet alles loopt zoals betrokkenen dat voor ogen hadden. Het kost inspanning om alle partijen mee te krijgen in de gewenste richting. Eigenbelang blijft in sommige gevallen een rol spelen. Een aantal maatregelen is pas recent ingevoerd en nog onvoldoende uitgekristalliseerd, of loopt in de vorm van een pilot. Evaluatie staat nog in de kinderschoenen. Ook valt op dat in de aansprekende voorbeelden de samenwerking vaak is aangejaagd door individuele personen die zich daar sterk voor hebben gemaakt en anderen wisten te enthousiasmeren. Daarmee blijft samenwerking kwetsbaar en is het zaak ervoor te zorgen dat er structurele afspraken worden gemaakt om de gezamenlijke activiteiten te borgen. Het verdient ook aanbeveling om duidelijker te krijgen wat in het onderwijs precies de behoeften aan jeugdhulp voor leerlingen (en gezinnen) zijn die al dan niet afgestemd met de (speciale) onderwijszorg moet worden ingezet. Daarbij verdient het ook aanbeveling een onderscheid te maken tussen hulp in het preventieve en curatieve domein en afspraken te maken over de inzet van diagnostische expertise van de jeugdzorg in de ondersteuningsstructuur van het onderwijs/samenwerkingsverband

Ook in de aansprekende voorbeelden is er niet altijd duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en zijn er constructies bedacht die niet iedereen geslaagd vindt. Zo zijn er in Nijmegen zowel schoolmaatschappelijk werkers als medewerkers van jeugdhulp op de basisscholen. De medewerkers van jeugdhulp mogen niet doorverwijzen, maar het is de bedoeling dat schoolmaatschappelijk werkers wel die bevoegdheid krijgen als zij deel uitmaken van een sociaal wijkteam. De schoolmaatschappelijk werkers in het voortgezet onderwijs zijn in dienst van de schoolbesturen, staan op meer afstand van de gemeente en hebben geen bevoegdheid om door te verwijzen. In Deventer zijn de schoolmaatschappelijk werkers vervangen door gezinscoaches en in Dordrecht door ouder-kind-coaches. De gezinscoaches hebben verschillende achtergronden en hun deskundigheid varieert. De ouder-kind-coaches moeten de verbinding vormen met de jeugdteams, die deel gaan uitmaken van de sociale wijkteams. In de jeugdteams zitten jeugdspecialisten. Zij mogen doorverwijzen naar jeugdhulp, maar de ouder-kind-coach mag dat niet. Vooral van de kant van het onderwijs klinken geluiden dat men het geheel te complex vindt en dat er behoefte is aan diagnostische capaciteit in huis.

Bij het delen van informatie kunnen regels rond privacy een belemmering vormen. Sommigen maken zich zorgen over de gevolgen van de nieuwe wetgeving op dat gebied. De hierboven genoemde teams kunnen een rol spelen bij het volgen van casussen die zijn doorverwezen naar tweedelijns jeugdhulp. Dat vereist wel dat er informatie kan worden uitgewisseld.

Een punt van zorg voor de gemeenten is dat er verschillende routes naar de tweedelijns zorg zijn. Naast de door de gemeenten opgezette route, vaak via een sociaal wijkteam, is

er de route die via de huisarts loopt. Daar heeft de gemeente geen greep op. Er bestaat onvrede hierover, omdat wellicht met minder zware zorg had kunnen worden volstaan, omdat de via de huisarts bereikte zorg uit het jeugdbudget wordt bekostigd en omdat de casus buiten beeld blijft bij degenen die namens de gemeente de toegang tot de tweedelijns voorzieningen vormen.

Naast de te realiseren bezuinigingen op jeugdhulp, hebben de samenwerkingsverbanden in drie van de vier praktijkvoorbeelden te maken met negatieve verevening, wat eveneens tot financiële druk leidt. Daarbij wordt er ook op gewezen dat er onduidelijkheid is over wat tot het terrein van het onderwijs hoort – bijvoorbeeld tot de ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband – en vanaf waar de gemeente moet bijspringen door zorg in te zetten. Sommigen verwachten dat het hele systeem ten onder zal gaan aan discussies over geld. Tot slot wordt er, net als in het verleden, geklaagd over wachtlijsten in de jeugdhulp en bijvoorbeeld ook bij jeugdspecialisten en bij sommige sociale wijkteams. Gemeenten zijn niet in staat de wachtlijstproblematiek op te lossen. De verwachting dat de invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg tot minder druk op de tweedelijnsvoorzieningen zou leiden, is (nog) niet uitgekomen.

Literatuur

- Aarsen, E. van., Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Bakker, R. (2018). *Jeugdzorg voor en na de Jeugdwet. Overzicht van het gebruik van jeugdzorg 2011–2016. CBS Statistische trends*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Middleton Stone, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75 (5), 647–663.
- Daamen, W., & Ince, D. (2014). *Wat werkt bij het bevorderen van een positieve ontwikkeling van jeugdigen?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Friele, R.D., e.a. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMW.
- Hesjedal, E., Hetland, H., & Iversen, A.C. (2015). Interprofessional collaboration: self-reported successful collaboration by teachers and social workers in multidisciplinary teams. *Child & Family Social Work*, 20, 437-445.
- Hesjedal, E., Hetland, H., Iversen, A. C., & Manger, T. (2015). Interprofessional collaboration as a means of including children at risk: an analysis of Norwegian educational policy documents. *International Journal of Inclusive Education*, 19, 1280-1293.
- Honig, M.I. (2003). Building Policy From Practice: District Central Office Administrators' Roles and Capacity for Implementing Collaborative Education Policy. *Educational Administration Quarterly*, 39 (3), 292-338.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijkonderwijs, vmbo-b en vso*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lawson, H.A., & Van Veen, D. (Eds.) (2016). *Developing community schools, community learning centers, extended-service schools and multi-service schools; International exemplars for practice, policy and research*. Dordrecht: Springer.
- Maras, P. (2005). An International Model for Developing Capacity for Addressing the Needs of 'At Risk' Youth: a French-English affaire? *European Educational Research Journal*, 4 (2), 100-108.
- Milbourne, L., Macrae, S., & Maguire, M. (2003). Collaborative solutions or new policy problems: exploring Multi-agency partnerships in education and health work. *Journal of Educational Policy*, 18 (1), 19-35.
- Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Sloper, P. (2004). Facilitators and barriers for co-ordinated Multi-agency services. *Child: Care, Health & Development*, 30 (6), 571-580.
- Smeets, E. (2007). *Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg. Onderzoek naar innovatie in vijf regio's*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Veen, D. van (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen / Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim; Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ).

- Smeets, E., & Wester, M. (2009). *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen*. Nijmegen: ITS.
- Sohier, R. (2008). *Zorg voor jeugdigen ont-regeld! Reflectie op het jeugdbeleid en visie op de toekomst*. 's-Hertogenbosch: PRVMZ.
- Stoutjesdijk, R., & Westerbeek, K. (2016). Onbekend maakt onbemind. *Kind & Adolescent Praktijk*, 15 (1), 4-11.
- Veen, D. van (2006). *Vernieuwing van het onderwijs en jeugdbeleid in grote steden. Maatschappelijke urgentie, ontwikkelingsrichting en implicaties voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Hogeschool Inholland.
- Veen, D. van (2012). Naar betere zorg en leerresultaten voor leerlingen; het onderwijs en de samenwerking met jeugdzorg, welzijn en gezondheidszorg. In R. Klarus (Ed.), *Wat is goed onderwijs; Capita Selecta* (pp 303-330). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Veen, D. van, Huizenga, P., & Steenhoven, P. van der (2017). *Gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en afstemming met jeugdhulp*. Amsterdam: Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.
- Widmark, C., Sandahl, C., Piuva, K., & Bergman, D. (2011). Barriers to Collaboration between Health Care, Social Services and Schools. *International Journal of Integrated Care*, 11, 1-9.
- Wolf, K. van der, & Huizenga, P. (2006). *Hens aan Dek! Een analyse van good practice gericht op het binnenboord houden van leerplichtige leerlingen*. Amsterdam: Eduquality.

