



Aansluiting onderwijs & jeugdhulp

Rapport landelijk verdiepend onderzoek 2021

Leonie Middelbeek, Benjamin Bremer, Marjolein
Bomhof en Michiel van der Grinten

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Onderzoeksvragen.....	5
1.3	Werkwijze en respons.....	6
1.4	Leeswijzer.....	6
2	Resultaten.....	7
2.1	De aansluiting in de praktijk.....	7
2.2	Modellen van samenwerking.....	10
2.3	Tevredenheid.....	11
2.4	Meerwaarde.....	11
2.5	Werkzame factoren.....	12
2.6	Borging in beleid en bestuur.....	22
2.7	Knelpunten.....	26
2.8	Kansen voor versterking.....	27
3	Conclusie.....	30
4	Reflectie.....	34

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2018 heeft Oberon als onderdeel van de evaluatie passend onderwijs een landelijk beeld geschetst van de aansluiting onderwijs-jeugdhulp. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten waren toen nog aan het wennen aan hun nieuwe taken die zij vanuit de decentralisaties in 2014/15 kregen. Ondertussen heeft de aansluiting onderwijs-jeugdhulp steeds meer aandacht gekregen en zijn partijen lokaal en regionaal aan het werk gegaan om de verbinding te versterken. Dit maakt dat er behoefte is aan inzicht in de voortgang op de aansluiting, maar ook behoefte aan concrete kansen om de aansluiting verder te helpen. Dit onderzoek brengt de stand van het land anno 2021 in beeld en richt zich op werkzame factoren, verschijningsvormen en kansen voor versterking voor uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders. Het onderzoek is in opdracht van de G4 samenwerkingsverbanden passend onderwijs, mogelijk gemaakt met subsidie van het ministerie van OCW.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek bouwt voort op het onderzoek uit 2018. We stellen de vragen die we toen aan de samenwerkingsverbanden hebben voorgelegd, opnieuw aan hen voor. We vergelijken de uitkomsten tussen 2018 en 2021 om veranderingen door de tijd in kaart te brengen. Daarnaast hebben we dit keer meer aandacht voor verdiepende vragen naar kansen voor versterking in de aansluiting. Als laatste komen scholen, samenwerkingsverbanden, zorgaanbieders, gemeenten en schoolbesturen in panelgesprekken aan het woord en legden we aan ouders een aantal vragen voor.

We hanteren voor dit onderzoek de volgende vragen:

- 1. Hoe geven samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp van gemeenten in hun regio vorm? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?*
- 2. Hoe tevreden zijn samenwerkingsverbanden over de aansluiting? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?*
- 3. Wat zijn knelpunten en werkzame factoren in de aansluiting? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?*
- 4. Wat zijn kansen voor versterking van de aansluiting en het vergroten van werkzame factoren?*
 - a. Uitvoering: hoe kunnen onderwijsondersteuning en jeugdhulp integraal worden aangeboden?
 - b. Beleid: hoe kunnen samenwerkingsverbanden in beleid ruimte en randvoorwaarden creëren voor een goede aansluiting? Wat vraagt dat van gemeenten?
 - c. Bestuur: hoe kan de aansluiting bestuurlijk geborgd worden in afspraken tussen onderwijs en gemeenten?

1.3 Werkwijze en respons

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2020 tot en met juni 2021. Tijdens het onderzoek hebben de werkgroep passend onderwijs G4 – bestaand uit vertegenwoordigers van de gemeenten en samenwerkingsverbanden in de G4 – en de directeur-bestuurders van de G4 samenwerkingsverbanden ons tussentijds van input voorzien op o.a. de onderzoeksopzet en de eerste uitkomsten.

Analysekader

In de voorbereidingsfase is met behulp van input van een aantal experts en de werkgroep passend onderwijs G4 een analysekader opgesteld. Dit bouwt voort op het analysekader van het onderzoek in 2018. Het analysekader geeft richting aan de inhoud van het onderzoek en op basis hiervan hebben we een vragenlijst voor samenwerkingsverbanden, vragen voor ouders en een gespreksleidraad voor panelgesprekken met samenwerkingsverbanden, gemeenten, schoolbesturen, jeugdhulp, reguliere scholen en speciaal onderwijs ontwikkeld. Zie de technische bijlage voor het analysekader.

Vragenlijst

De vragenlijst onder samenwerkingsverbanden heeft ruim 1,5 maand open gestaan. Alle samenwerkingsverbanden po en vo zijn benaderd. Er zijn meerdere herinneringen gestuurd en LPO en de sectorraad swv VO hebben in hun nieuwsbrieven aandacht besteed aan het onderzoek. In totaal hebben 88 van de 151 samenwerkingsverbanden de vragenlijst ingevuld. De spreiding van de 88 samenwerkingsverbanden over primair- en voortgezet onderwijs, regio en gemeentegrootte is goed vergelijkbaar met de totale populatie samenwerkingsverbanden. Daarmee vormt de responsgroep een representatieve groep. Zie de technische bijlage voor de respons en de vragenlijst.

Panelgesprekken

Er hebben met 6 groepen panelgesprekken plaatsgevonden met in totaal 23 vertegenwoordigers van gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbestuurders, jeugdhulpaanbieders, reguliere scholen en speciaal onderwijs scholen. Gemiddeld waren er 4 à 5 deelnemers per panelgesprek. Zie de technische bijlage voor de gespreksleidraad.

Vragen ouders

Als laatste heeft Ouders&Onderwijs een paar vragen uitgezet o.a. onder hun landelijke ouderpanel die zij samen met Opvoedinformatie Nederland onderhouden. 415 ouders met kinderen die jeugdhulp kregen in het po, vo, s(b)o en vso hebben gereageerd. Er zitten relatief veel hoog opgeleide ouders in het panel, waardoor het niet volledig representatief is. Wel was er spreiding over regio. Zie de technische bijlage voor de vragen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de resultaten van het onderzoek. Er zijn verdiepende analyses gedaan op de vragenlijstresultaten. We benoemen in de tekst alleen statistisch significante verschillen of samenhang. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en in hoofdstuk 4 reflecteren we op de bevindingen. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in de aparte technische bijlage. Dit betreft informatie over de onderzoeksopzet, het analysekader, de vragenlijst en de gespreksleidraad.

2 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek. We laten zien hoe de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp er in de praktijk voor staat, hoe de samenwerking volgens samenwerkingsverbanden verloopt en hoe tevreden zij hierover zijn. Daarnaast beschrijven we welke werkzame factoren bijdragen aan de aansluiting en in hoeverre afspraken rondom de aansluiting geborgd worden. Tot slot beschrijven we de ervaren knelpunten en kansen voor versterking. We putten bij alle onderdelen uit de vragenlijst onder de samenwerkingsverbanden. Bij de onderdelen werkzame factoren en kansen voor versterking is ook gebruik gemaakt van input uit vragen onder ouders en uit panelgesprekken met gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbestuurders, jeugdhulp, reguliere scholen en speciaal onderwijs scholen.

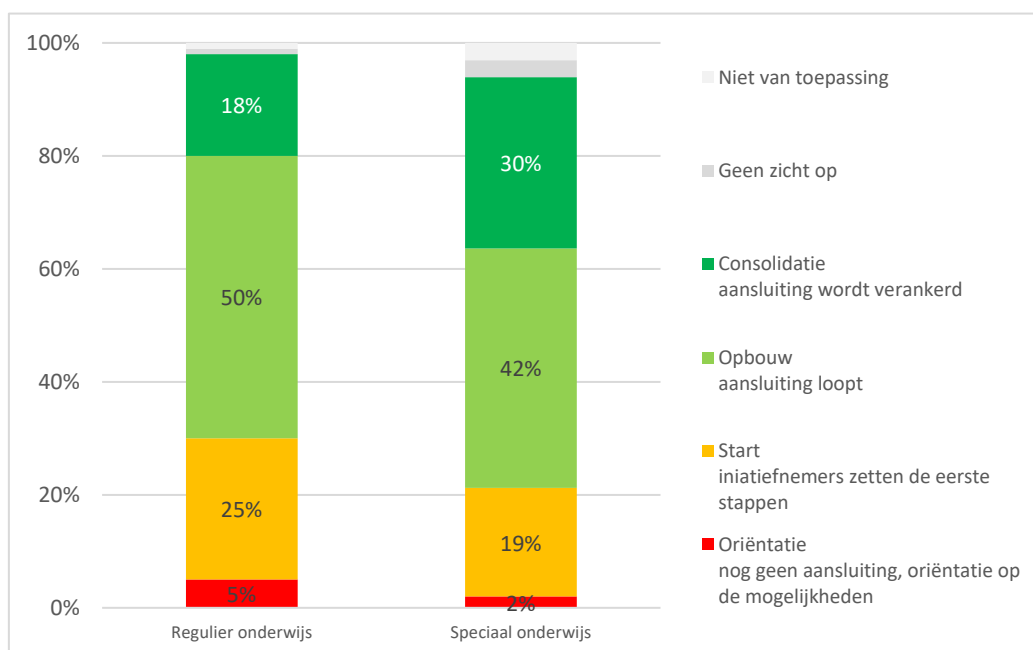
De samenwerkingsverbanden zijn in de vragenlijst specifiek gevraagd naar de situatie *zonder corona*, over de impact van corona zijn er afzonderlijke vragen gesteld.

2.1 De aansluiting in de praktijk

Fase

Er zijn verschillen tussen regio's in hoe ver de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is opgebouwd. De helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat de aansluiting onderwijs-jeugdhulp in hun regio in de opbouwfase zit; bijna een kwart is een stap verder en is bezig met de verankering van de aansluiting. De stap richting verankering is vaker gezet in het speciaal onderwijs dan in het regulier onderwijs, waar de aansluiting minder ver ontwikkeld is. Voor het regulier onderwijs is geen verandering te zien ten opzichte van 2018. Alleen bij het speciaal onderwijs is er volgens de samenwerkingsverbanden in 2021 vaker sprake van verankering dan in 2018.

Figuur 1. Fase waarin de samenwerking zich bevindt (N=88)



Impact corona

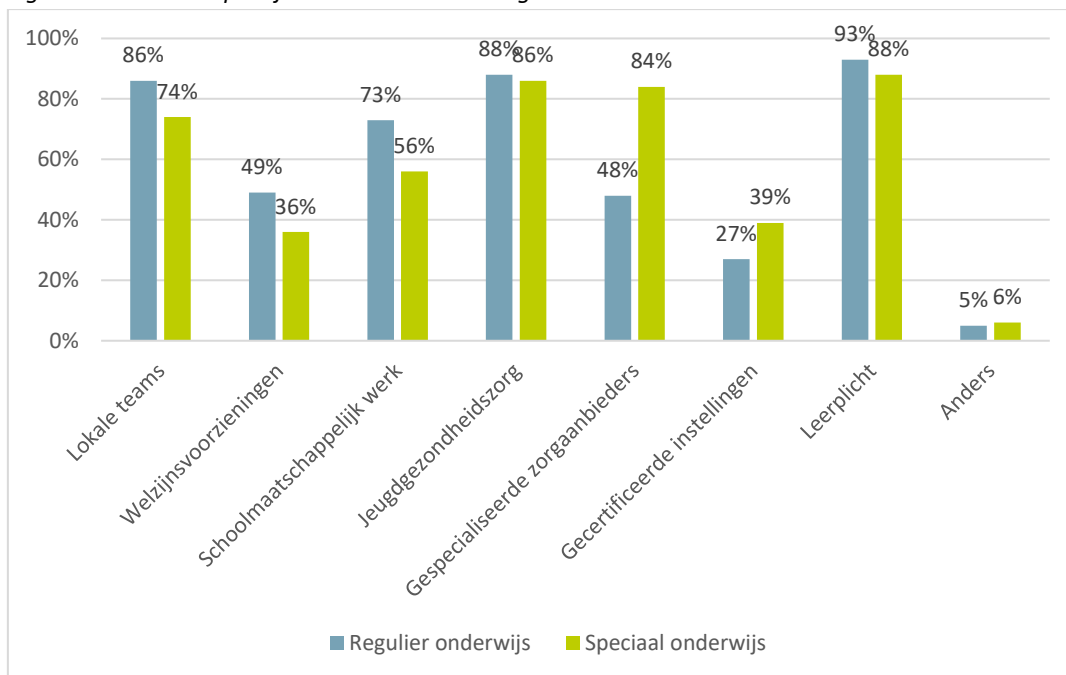
De corona-maatregelen hebben een grote impact gehad. 85% van de samenwerkingsverbanden ervaart dat corona impact heeft gehad op de aansluiting onderwijs-jeugdhulp: bij 56% in kleine mate en bij 29% in grote mate. De belangrijkste negatieve gevolgen zijn het toelaten van minder jeugdhulpverleners in de klas en minder tijd onder onderwijsprofessionals voor samenwerking met jeugdhulp. Positieve gevolgen zijn een grotere ervaren urgentie tot samenwerking en het makkelijker kunnen plannen van online vergaderingen.

Betrokken partijen

Er zijn een groot aantal partijen betrokken bij de samenwerking met het onderwijs.

Jeugdgezondheidszorg, leerplicht en lokale teams zijn bijna altijd betrokken. Gespecialiseerde zorgaanbieders en instellingen zijn in het speciaal onderwijs vaker onderdeel van de samenwerking dan in het regulier onderwijs. Lokale teams, welzijnsvoorzieningen en schoolmaatschappelijk werk zijn in het regulier onderwijs juist iets vaker betrokken dan in het speciaal onderwijs.

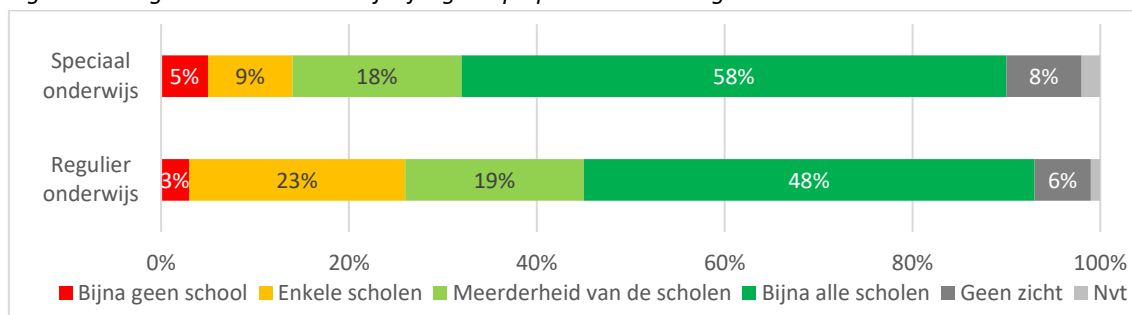
Figuur 2. Betrokken partijen in de samenwerking



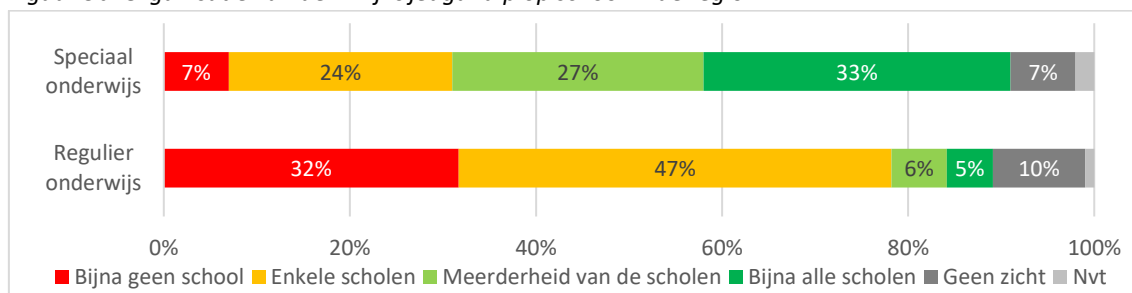
Organisatie 1^e en 2^e lijns jeugdhulp

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat eerstelijnsjeugdhulp op bijna alle scholen aanwezig is, waarbij dit vaker het geval is in het speciaal onderwijs dan in het regulier onderwijs. Bij tweedelijns jeugdhulp zien we grotere verschillen: bij 60% van de samenwerkingsverbanden wordt dit op de meerderheid of bijna alle scholen voor speciaal onderwijs aangeboden, terwijl slechts 11% van de samenwerkingsverbanden dit aangeven voor reguliere scholen.

Figuur 3a. Organisatie van de 1^e-lijns jeugdhulp op school in de regio



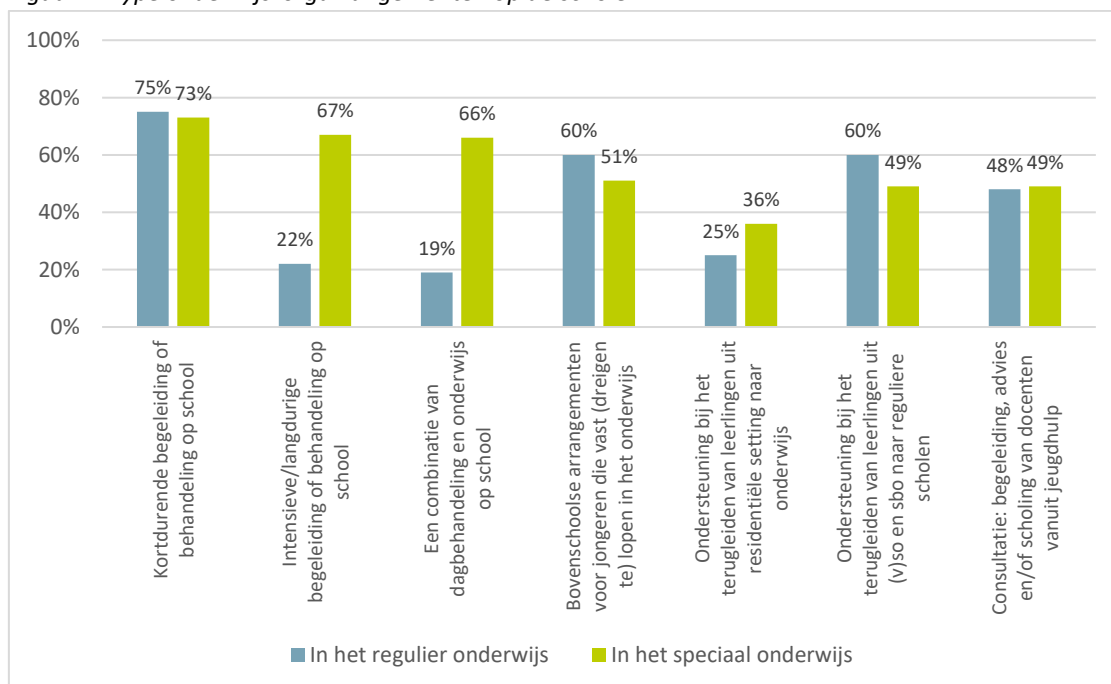
Figuur 3b. Organisatie van de 2^e-lijns jeugdhulp op school in de regio



Onderwijszorgarrangementen

Onderwijszorgarrangementen (oza's) zijn combinaties van onderwijs en jeugdhulp ten behoeve van een specifiek doel of doelgroep. In figuur 4 zien we dat een aantal oza's op zowel regulier als speciaal onderwijs veel voorkomen, zoals kortdurende begeleiding op school. Intensieve begeleiding en een combinatie van dagbehandeling en onderwijs op school komen het meest voor in het speciaal onderwijs.

Figuur 4. Type onderwijszorgarrangementen op de scholen



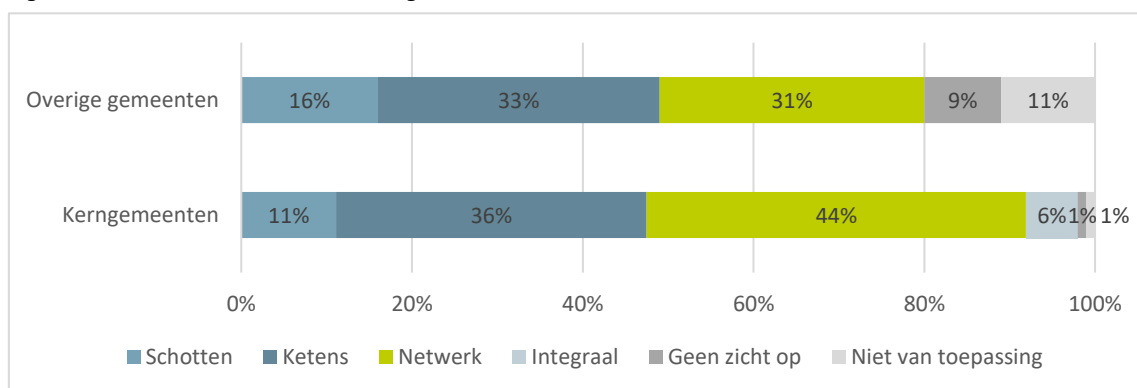
2.2 Modellen van samenwerking

Hoe de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp vorm krijgt verschilt per regio. In dit onderzoek hebben we onderscheid gemaakt tussen vier modellen van samenwerking.



De meeste samenwerkingsverbanden geven aan dat er in hun regio volgens het ketenmodel of het netwerkmodel gewerkt wordt. Ruim 1 op de 10 samenwerkingsverbanden typeert de samenwerking met gemeenten als een schottenmodel.

Figuur 5. Modellen van samenwerking

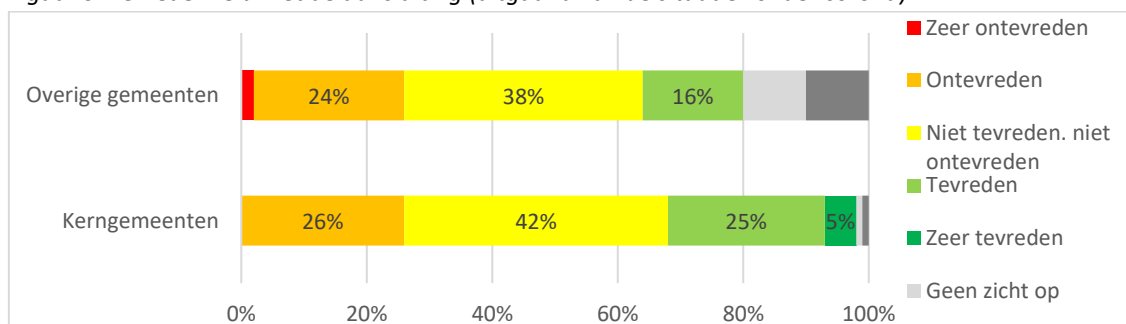


In de kerngemeenten (de grootste gemeente binnen het samenwerkingsverband) werkt men vaker volgens een netwerkmodel of het integrale model dan in de overige gemeenten in hun regio. Tussen 2018 en 2021 zijn er geen grote veranderingen. Ook in 2018 werkte de meerderheid van de samenwerkingsverbanden in een keten- of netwerkmodel.

2.3 Tevredenheid

De tevredenheid van samenwerkingsverbanden over de aansluiting is niet erg groot. Ruim een op de vier samenwerkingsverbanden is ontevreden tot zeer ontevreden over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio. Over de samenwerking in de kerngemeenten is 30% van de samenwerkingsverbanden tevreden; voor de overige gemeenten geldt dit voor slechts 16%. Hierbij zien we een samenhang tussen het werken volgens het netwerk- of integraal model; deze samenwerkingsverbanden geven een hogere tevredenheid aan. Er is geen verschil in tevredenheid tussen samenwerkingsverbanden die weinig of juist veel impact van corona ervaren. Verder zijn er geen (significante) verschillen in tevredenheid tussen 2018 en 2021.

Figuur 5. Tevredenheid met de aansluiting (uitgaand van de situatie zonder corona)



2.4 Meerwaarde

Samenwerkingsverbanden hebben aangegeven op welke vlakken zij terugzien dat de samenwerking onderwijs-jeugdhulp meerwaarde laat zien. Vooral op het bieden van maatwerk biedt samenwerken meerwaarde. Bijna zes van de tien samenwerkingsverbanden geeft aan dat de samenwerking hieraan bijdraagt. Daarnaast draagt de aansluiting vooral bij aan het bieden van thuisnabije hulp en ondersteuning en het realiseren van minder thuiszitters. De samenwerkingsverbanden geven aan de andere kant aan dat de samenwerking niet leidt tot een vermindering van administratieve lasten of werkdruk.

Figuur 6. Ervaren meerwaarde van de samenwerking (percentage (overwegend zo + helemaal zo))



Wanneer we een vergelijking maken tussen 2018 en 2021 zien we dat er een stijging heeft plaatsgevonden in de mate waarin maatwerk als meerwaarde wordt ervaren (46% in 2018 tegenover 56% in 2021). Aan de andere kant zien we dat in 2021 minder samenwerkingsverbanden ervaren dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp meerwaarde heeft voor het verminderen van leerplicht vrijstellingen (39%) dan in 2018 (45%).

2.5 Werkzame factoren

In de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp onderscheiden we vijf werkzame factoren: gezamenlijke visie, onderling vertrouwen, randvoorwaarden, sturing in de samenwerking en de rol van de ouders en leerlingen. Over de werkzame factoren hebben we input gekregen via de vragenlijst onder samenwerkingsverbanden en via panelgesprekken met samenwerkingsverbanden, gemeenten, schoolbestuurders, jeugdhulp, reguliere scholen en speciaal onderwijs scholen. Bij de werkzame factor rol van ouders en leerlingen hebben we tevens de antwoorden van ouders op een korte vragenlijst. We bespreken per werkzame factor eerst de uitkomsten van de vragenlijst en daarna de opbrengsten van de panelgesprekken.

In de vragenlijst kregen samenwerkingsverbanden voor iedere werkzame factor een aantal stellingen voorgelegd en konden zij op een 5-puntsschaal aangeven in hoeverre daar sprake van is in hun regio. De gemiddelde score van deze stellingen is per werkzame factor berekend, met een maximale score van 5¹. Een gemiddelde score van 1 betekent dat samenwerkingsverbanden het gemiddeld genomen *volledig oneens* zijn met de stellingen; een score van 5 betekent dat ze het *volledig eens* zijn met de stellingen.

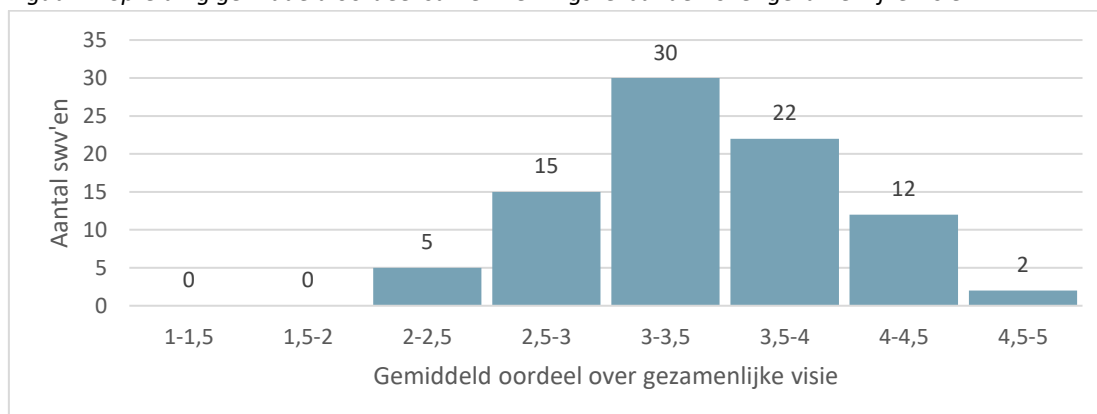
Gezamenlijke visie

De eerste werkzame factor is het hebben van een gezamenlijke visie. In de vragenlijst vroegen we de samenwerkingsverbanden onder andere naar het bestaan van gezamenlijke doelen en visie tussen onderwijs en jeugdhulp. In figuur 7 laten we de spreiding van de antwoorden van de

¹ De antwoordmogelijkheden bestonden uit een 5-puntsschaal: helemaal niet zo - overwegend niet zo – deels niet, deels wel zo – overwegend wel zo – helemaal wel zo.

samenwerkingsverbanden op een 5-puntsschaal zien. Met een gemiddeld oordeel van 3,5 zijn de samenwerkingsverbanden iets meer tevreden dan ontevreden over de gezamenlijke visie. Vergelijken met 2018 is er nauwelijks verschil (toen 3,4). Samenwerkingsverbanden² met een klein aantal gemeenten oordelen gemiddeld positiever over de aanwezigheid van gezamenlijke visie dan samenwerkingsverbanden met een groot aantal gemeenten in hun regio (respectievelijk 3,8 en 3,3). Mogelijk is het bereiken van een gezamenlijke visie tussen onderwijs-jeugdhulp makkelijker als er minder partijen betrokken zijn.

Figuur 7. Spreiding gemiddeld oordeel samenwerkingsverbanden over gezamenlijke visie



Met de opbrengsten uit de panelgesprekken kunnen we meer invulling geven aan de term gezamenlijke visie. Het kan gaan over een gezamenlijke visie op beleids- en bestuursniveau, bijvoorbeeld door het afstemmen of integreren van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het jeugdplan van de gemeente. Maar ook over een visie op het niveau van wijk of school. Als het gaat om gezamenlijke visie zijn de volgende aspecten genoemd: formuleren van heldere doelen, goede samenwerkingsstructuren en werkbare gezamenlijke werkwijzen. We sluiten af met aandachtspunten die in de panelgesprekken specifiek rondom visie voor jeugdhulp op school zijn genoemd.

Samenwerking is de gezamenlijke inzet voor een bepaald *doel*. Partijen die samenwerken doen dit ieder met een bepaald doel voor ogen dat ze zonder de samenwerking niet of in mindere mate zouden kunnen bereiken. Ze voelen dus een bepaalde urgentie om samen te werken. Om tot een effectieve samenwerking te komen is het volgens de panelgesprekdeelnemers van belang om deze doelen af te stemmen om te voorkomen dat men langs elkaar heen werkt. De doelen moeten helder zijn geformuleerd, in terminologie die zowel onderwijs als jeugdhulp begrijpen. Een voorbeeld is dat het onderwijs vaak als doel heeft een kind zo lang mogelijk naar school te laten gaan, terwijl jeugdhulp soms tijdelijk thuiszitten als manier kan zien om een kind 'tot rust te laten komen'. Als laatste moeten de doelen ook echt zaken zijn waaraan samenwerking aan toe bij kan dragen. Op deze manier worden geen onrealistische verwachtingen gemaakt en wordt de samenwerking ook efficiënter. Met dit laatste aspect bedoelt men dat het niet nodig is om op alle thema's samen te werken, alleen op de vlakken waarbij men ook echt verwacht dat dit nodig en toevoegend is voor het kind.

De gemeente wordt gezien als belangrijke partij in het komen tot een gezamenlijke visie op bestuur en beleidsniveau. Voor gemeenten is het een uitdaging om niet alleen betrokken te worden als zorgfinancier, maar ook als inhoudelijke partner. Gemeenten maken beleid rondom onder andere jeugd,

² Klein betekent hier: met een klein aantal gemeenten (minder dan 4. Gemiddeld is 4 of 5, groot 6 of meer).

leerlingvervoer, onderwijshuisvesting, participatie en zorg waardoor zij de aangewezen partij zijn om een stip op de horizon te zetten waarin al deze domeinen goed op elkaar aansluiten en er een domeinoverstijgende visie is. Tegelijk gaven meerdere gemeenten bij het panelgesprek aan het lastig te vinden om te ontschotten en het grotere geheel te overzien. Een goede eerste stap volgens de panelgespreksdeelnemers is om als gemeente eerst zelf te ontschotten. Bijvoorbeeld door 1 wethouder onderwijs & jeugd te hebben in plaats van 2 verschillende wethouders of door ambtenaren meerdere portefeuilles uit verschillende domeinen te geven in plaats van de domeinen gescheiden te houden in de taakverdeling. Goede netwerkpartners aannemen bij de gemeente die het geheel kunnen overzien en kunnen sturen op een gezamenlijk doel helpt ook.

Naast een helder doel geven veel samenwerkingsverbanden, gemeenten en scholen aan dat het ook helder moet zijn *wie* gaan samenwerken. Bij sommige regio's zullen het wijkteams of jeugdteams zijn die als eerste lijn jeugdhulp het meest met scholen samenwerken, in sommige regio's juist jeugdgezondheidsprofessionals. Ook het niveau van de samenwerkingsstructuur verschilt; op schoolniveau, op wijkniveau, op gemeentenniveau of subregionaal niveau. Het is aan de praktijk om hier concreet invulling aan te geven (zie ook de paragraaf borging in beleid voor meer over de vertaling van beleid naar praktijk), maar er kunnen wel op beleidsniveau samenwerkingsstructuren bedacht worden die richting hieraan geven. Voorbeelden uit de gesprekken zijn:

- elke school een vast contactpersoon bij jeugdhulp,
- een vast jeugdhulpteam per wijk,
- per school een vaste overleggroep met school, samenwerkingsverband, leerplicht en jeugdhulp,
- pilots op scholen waar een vast jeugdhulpteam in de school komt.

Op deze manier worden verwachtingen over wie samenwerkt omgezet naar een concrete samenwerkingsstructuur in de regio, zodat hierin duidelijkheid wordt geschept voor de professionals in de praktijk. Hieronder is een voorbeeld te lezen van partijen die samenwerken op schoolniveau.

'De samenwerking is rondom een kind en de school opgebouwd. In een team zitten vertegenwoordigers van de school en de belangrijkste partijen, waaronder een consulent van het samenwerkingsverband, een leerplichtambtenaar, een CJG-coach, een jeugdarts en de jeugdverpleegkundige die aan de school is verbonden. Samen kijken ze naar de ondersteuning die voor een kind nodig is, op basis van nabijheid, beschikbaarheid en samen professionaliseren. De teams werken goed, omdat men elkaar kent en leert wat men van elkaar kan verwachten.'

Ook de *gezamenlijke werkwijze*, ofwel de manier waarop men verwacht de doelen te behalen, is belangrijk vast te leggen. Hierin zijn meerdere keuzes te maken, denk bijvoorbeeld aan;

- Jeugdhulp zo dicht mogelijk bij de school organiseren;
- Jeugdhulp is uit zichzelf gericht op individuen, maar soms wordt bewust gezocht naar werkwijzen waarin de jeugdhulp op klasniveau of met kleine groepjes wordt ingezet;
- Jeugdhulp kan zelf leerlingen behandelen of alleen onderwijsprofessionals te begeleiden;
- De volgorde van gezamenlijk handelen; bijvoorbeeld eerst een behandelingsplan maken en dan ouders/leerlingen betrekken of juist andersom. Het onderwijs heeft een voorkeur voor het eerste, terwijl de jeugdhulpmedewerker eerst de vraag van leerlingen/ouders uitvraagt voordat een plan wordt gemaakt.
- Taken die gezamenlijk worden uitgevoerd zoals huisbezoeken en overleggen met ouders/leerlingen.

Er zijn in de panelgesprekken extra aandachtspunten genoemd rondom de gezamenlijke visie bij het organiseren van jeugdhulp in de school. Een risico bestaat dat de school en jeugdhulp wel in hetzelfde gebouw zitten maar afzonderlijk van elkaar hun eigen taken volbrengen en er daardoor alsnog geen echte aansluiting tot stand komt. Een school geeft bijvoorbeeld aan;

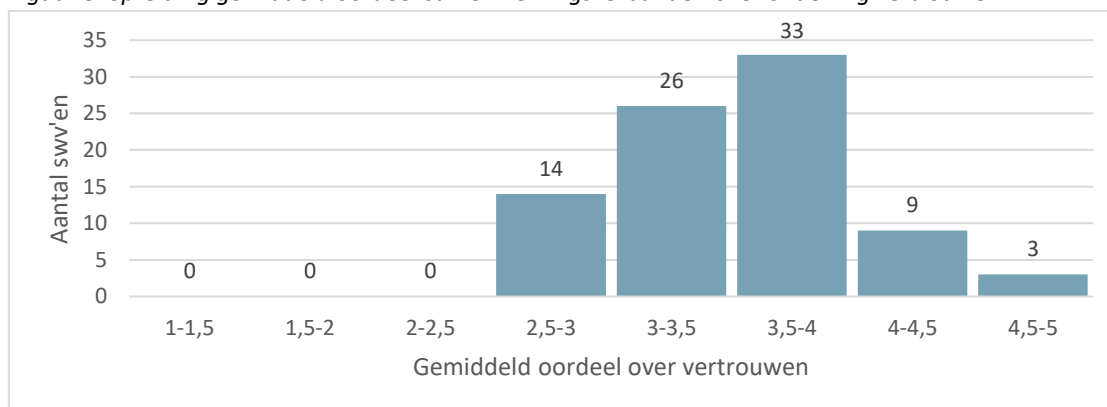
‘het jeugdhulpteam werkte graag op zich zelf aan de eigen doelen en sloot weinig aan bij de behoeften en doelen van de school. Jongeren konden het jeugdhulpteam ook niet goed vinden; er kwamen maar enkele jongeren uit zichzelf langs ondanks dat ze in het schoolgebouw zaten’.

Naar aanleiding hiervan werd de werkwijze omgegooid, en gaat de school nu de jeugdhulpmedewerker incorporeren in het eigen zorgteam. Andere scholen gaan nog verder en maken een integraal team van onderwijs- en jeugdhulpprofessionals. Op deze manier wordt de inzet van jeugdhulp meer doelmatig en efficiënter, en is er meer samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp.

Vertrouwen

Als tweede werkzame factor is het onderlinge vertrouwen van belang voor een goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. In de vragenlijst vroegen we onder andere naar de mate waarin onderwijs en jeugdhulp elkaar serieus nemen als partner en persoonlijk contact hebben. Op deze werkzame factor oordelen de samenwerkingsverbanden gemiddeld het hoogst van alle vijf de werkzame factoren. Toch betekent de score van 3,6 niet direct dat de samenwerkingsverbanden heel tevreden zijn met het onderling vertrouwen, aangezien ze gemiddeld tussen *deels niet, deels wel zo* en *overwegend wel zo* scoren. Wel is het onderling vertrouwen iets gestegen ten opzichte van 2018, toen de gemiddelde score een 3,4 was. In de figuur zien we dat de meeste samenwerkingsverbanden in 2021 tussen de 2,5 en de 4 oordelen.

Figuur 8. Spreiding gemiddeld oordeel samenwerkingsverbanden over onderling vertrouwen.



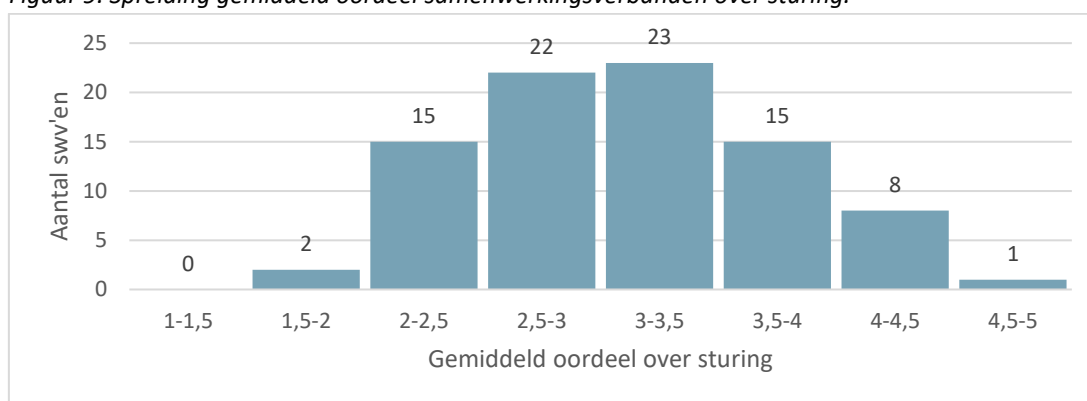
Vertrouwen hangt volgens de deelnemers aan de panelgesprekken samen met nabijheid, laagdrempeligheid van contact en inzicht in elkaars kennis en werkwijzen. Een vaak genoemde tip is om onderwijs- en jeugdhulpprofessionals in hetzelfde gebouw fysiek bij elkaar te brengen zodat partijen elkaar weten te vinden en de drempel voor afstemmen laag is. Een andere vorm kan zijn om onderwijs- en jeugdhulpprofessionals gezamenlijke scholing te geven of om uitwisselingsbijeenkomsten te organiseren. Voor jeugdhulpprofessionals kan het een eyeopener zijn om de dagelijkse praktijk in de klas te zien, zodat zij beter begrijpen met welke dilemma's onderwijsprofessionals geconfronteerd worden. Voor onderwijsprofessionals kan het inzicht brengen om te zien hoe jeugdhulpprofessionals invulling geven aan jeugdhulptaken, en leiden tot meer realistische verwachtingen. Daarnaast helpt het

professionals om meer bewust te zijn van hun eigen terminologie en veronderstellingen vanuit het onderwijs- of respectievelijk jeugdhulpperspectief. Dit is een eerste stap naar het spreken van elkaars taal en het voorkomen dat onderwijs en jeugdhulp langs elkaar heen praten.

Sturing op samenwerking

De derde werkzame factor is de mate van sturing op samenwerking, wat gaat over een heldere taakverdeling en goed belegde verantwoordelijkheden. Gemiddeld genomen zijn de samenwerkingsverbanden in de vragenlijst het *deels niet, deels wel* (score van 3,2) eens met de stellingen over de aanwezigheid van sturing. Dit is hetzelfde als in 2018. Slechts een op de drie samenwerkingsverbanden geeft aan dat afspraken over samenwerking zijn vastgelegd. In figuur 9 is de spreiding van de gemiddelde oordeel te zien.

Figuur 9. Spreiding gemiddeld oordeel samenwerkingsverbanden over sturing.



In de panelgesprekken komt naar voren dat samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp complex kan zijn, en allerlei partijen omvat. Hoe meer partijen om de overlegtafel zitten, hoe lastiger het kan zijn om overzicht en sturing aan te brengen. Tegelijk werken partijen niet voor niets samen; er is een gezamenlijk doel waar men naartoe wil bewegen. Er is echter ook een efficiëntie-kant; hoewel het soms handig kan zijn om alle partijen bij elkaar te hebben, hoeft niet elke partij bij elk overleg betrokken te zijn. Soms is een kleinere groep efficiënter om snel stappen te kunnen zetten. Een kenmerk van goede sturing is ook doelmatigheid: het belang van het kind wordt als uitgangspunt genomen. Oftewel eerst de gewenste opbrengsten van de samenwerking onderwijs-jeugdhulp voor het kind bespreken, en dan pas wat hiervoor nodig is op financieel en logistiek vlak. Het onderstaande citaat is een illustratie daarvan.

'Het 'mantra' voor zowel reguliere als gespecialiseerd onderwijs is: denk vanuit de ontwikkelbehoeften van de leerling en niet vanuit het aanbod, label of de kaders.'

Panelgesprekdeelnemers geven aan dat sturing op samenwerking nodig is om te waarborgen dat de samenwerking efficiënt en doelmatig is. Genoemde voorbeelden van manieren om te sturen zijn:

- Een driehoek creëren van gemeente, samenwerkingsverband en jeugdhulpaanbieder. Alle drie de partijen stellen een coördinator in die toeziet op de samenwerking, stuurt op de doelen en waar nodig pilots of nieuwe initiatieven initieert.
- Een samenwerking klein beginnen, bijvoorbeeld tussen 1 gemeente en 1 samenwerkingsverband, en deze uitbreiden naar meer samenwerkingspartners. De gemeente en de samenwerkingsverband behouden de regierol.

- Integrale besprekingen van casussen beleggen in de regio, waarbij er een duidelijke regiehouder is benoemd. De regiehouder kan de school zijn, de jeugdhulpmedewerker of een onafhankelijk persoon.
- Ambassadeurs/trekkers aanstellen die over grenzen heen kunnen kijken en de samenwerkende partijen bij elkaar brengen waar nodig. Dit kan op gemeentelijk niveau, wijkniveau en/of schoolniveau. Dit vereist een bepaald type professional die een achtergrond heeft in zowel onderwijs als jeugdhulp en/of die goed is in begrijpen van meerdere perspectieven.
- Een heldere structuur, met een sterke verbinding tussen de verschillende niveaus. Als men dan vastloopt bij casussen kan snel worden opgeschaald zodat op hoger niveau knopen kunnen worden doorgemaakt.

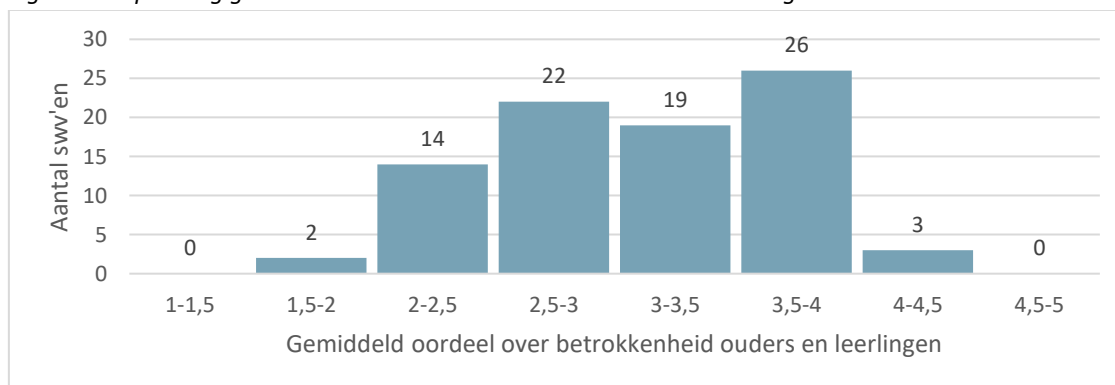
‘Je moet kijken naar mechanismen om mensen in de uitvoering samen te brengen en je hebt op alle niveaus een soort ambassadeurs van de aansluiting nodig.’

Voor sturing op uitvoeringsniveau bij jeugdhulp in de school zijn in de panelgesprekken extra aandachtspunten benoemd. Sommige samenwerkingen gaan zover dat onderwijs en jeugdhulp een gezamenlijk integraal team vormen. Eén school gaf aan dat *‘er op het oog niet meer te zien is welke professionals nou van het onderwijs of van de jeugdhulp zijn’*. Dit heeft voordelen met betrekking tot de samenhang tussen onderwijs en zorg, zoals we eerder bij de werkzame factor visie benoemde. Dit vereist echter wel wat op het gebied van sturing. Als eerste vraagt het van schoolleiders en jeugdhulpcoördinatoren om gezamenlijk sturing te geven aan het team. Bijvoorbeeld door een gezamenlijke visie op schoolniveau op te stellen, door activiteiten zoals scholing, teamuitjes en personeelsactiviteiten voor het gehele team aan onderwijs en jeugdhulp te organiseren en doordat beide als aanspreekpunt voor professionals fungeren. Tegelijk is een heldere taakverdeling die aansluit bij het beoogde doel extra belangrijk. Sommige scholen en jeugdhulpprofessionals zien dat de jeugdhulpmedewerker soms als ‘veredelde onderwijsassistent’ wordt ingezet, om de leerkracht of docent te ontlasten met taken voor de klas. De scholen en samenwerkingsverbanden bij de panelgesprekken geven aan dat het belangrijk is dat professionals ingezet worden op de zorgtaken waarin zij/hij het beste in zijn, vanuit de doelen die de school en jeugdhulp samen willen bereiken. Daarnaast moet het kritisch meekijken met elkaar blijven bestaan.

Betrokkenheid van ouders en leerlingen

De rol van ouders en leerlingen is belangrijk in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Samenwerkingsverbanden oordelen in de vragenlijst gemiddeld genomen met een 3,2 op de mate waarin ouders en leerlingen betrokken worden bij de aansluiting onderwijs-jeugdhulp.

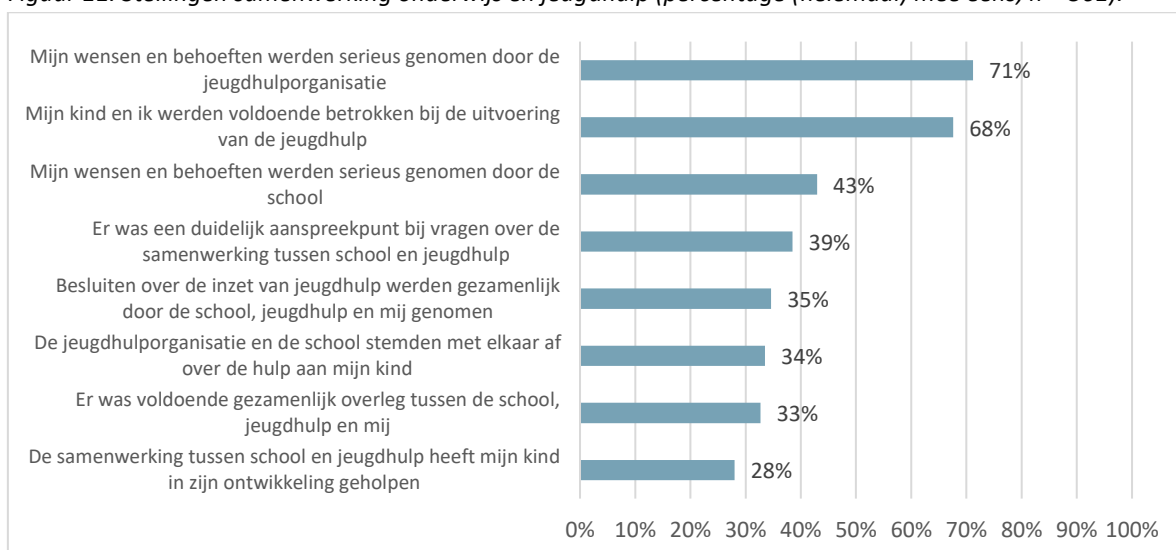
Figuur 10. Spreiding gemiddeld oordeel over de rol van ouders en leerlingen



Het meest opvallend aan de onderliggende stellingen is dat slechts 12% van de samenwerkingsverbanden het (overwegend) eens is met de stelling dat ouders actief betrokken zijn en 17% het overwegend eens is met de stelling dat ondersteuning op school en thuis op elkaar zijn afgestemd. In de figuur is wederom de spreiding van het gemiddelde oordeel te zien.

Om de rol van ouders nog beter inzichtelijk te maken hebben we – via Ouders & Onderwijs – een korte vragenlijst uitgezet onder ouders met een kind in het primair, voortgezet of speciaal onderwijs die jeugdhulp krijgt. In deze vragenlijst hebben we hen gevraagd naar hun mening over de samenwerking tussen school en jeugdhulp en hun tevredenheid. Het merendeel van de ouders heeft het gevoel serieus te worden genomen door jeugdhulp en voldoende betrokken te zijn bij de uitvoering van de jeugdhulp. Aan de andere kant vindt slechts één op de drie ouders dat er voldoende gezamenlijk overleg was tussen school, jeugdhulp en de ouder. Ook zijn de meeste ouders niet tevreden met de mate waarin de samenwerking tussen jeugdhulp en school heeft geholpen in de ontwikkeling van het kind en de mate waarin de school de behoeften van ouders serieus neemt.

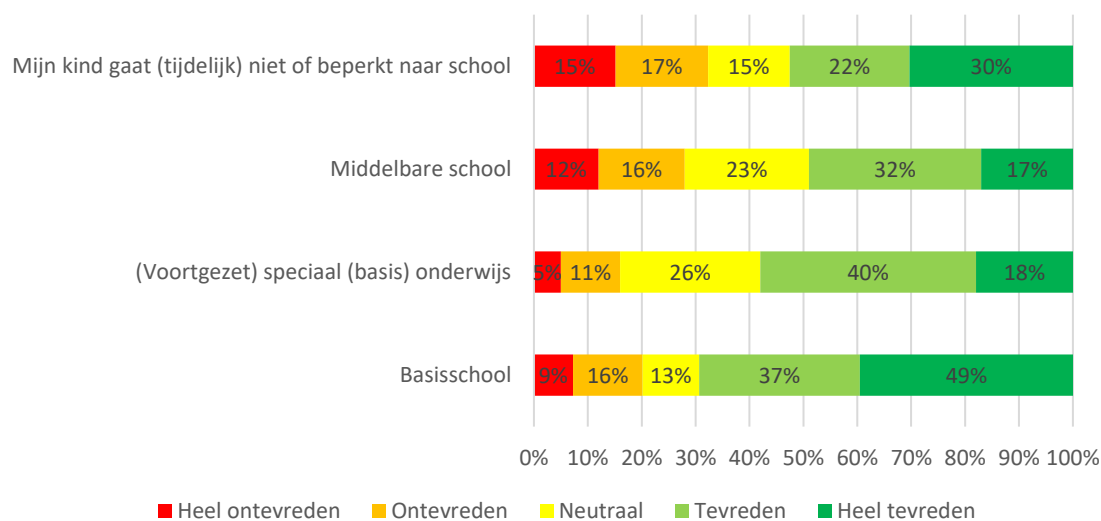
Figuur 11. Stellingen samenwerking onderwijs en jeugdhulp (percentage (helemaal) mee eens, n = 361).



Er zijn verschillen tussen ouders onderling, in het bijzonder tussen ouders waarvan de mate van intensiviteit van de jeugdhulp bij hun kind verschilde. Bij intensieve jeugdhulp vinden de ouders minder vaak dat jeugdhulp en de school voldoende met elkaar afstemden over de hulp, minder vaak dat hun wensen en behoeften serieus werden genomen door de school en minder vaak dat de samenwerking tussen jeugdhulp en de school hun kind heeft geholpen in de ontwikkeling in vergelijking met ouders waarvan het kind minder intensief gebruik maakt van jeugdhulp. Ouders waarvan het kind heel intensief of juist helemaal niet intensief gebruik maakt van jeugdhulp vinden minder vaak dat er voldoende gezamenlijk overleg is dan ouders waarvan het kind een beetje intensief gebruik maakt van jeugdhulp.

We hebben de ouders ook gevraagd in hoeverre ze tevreden zijn met de samenwerking tussen jeugdhulp en school. Hierbij zien we een duidelijke driedeling: ongeveer een derde van de ouders is tevreden met de samenwerking, een ander derde van de ouders is juist ontevreden met de samenwerking en het laatste derde deel van de ouders is neutraal. Ouders van kinderen die tijdelijk niet of beperkt naar school konden zijn vaker (heel) ontevreden met de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Ouders met kinderen op de basisschool zijn het vaakst tevreden met deze samenwerking.

Figuur 12. Tevredenheid ouders over de samenwerking onderwijs-jeugdhulp, naar onderwijstype van het kind dat jeugdhulp krijgt



Ouders waarvan het kind heel intensief gebruik maakt van jeugdhulp zijn minder vaak tevreden met de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Binnen de groep tevreden ouders geeft 91% aan dat er een duidelijk aanspreekpunt was bij de jeugdhulporganisatie terwijl dit bij ontevreden ouders iets meer dan de helft betreft. Van de tevreden ouders kon 50% zelf kiezen welke jeugdhulporganisatie ze wilden gebruiken. Binnen de groep ontevreden ouders is dit slechts 18%.

Bij de panelgesprekken is de betrokkenheid van ouders en leerlingen ook aan bod gekomen. Een begrip dat steeds meer gehanteerd wordt³, is 'interprofessioneel samenwerken'. Onderscheidend aan deze term is het belang van participatie en de stem van ouders en leerlingen. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft in 2010 dit begrip geïntroduceerd om duidelijk te maken waar het eigenaarschap zich bevindt (bij de cliënt of patiënt) en waar de ondersteuning, begeleiding en/of zorg zich op richten (eveneens cliënt of patiënt)⁴. Breder is er steeds meer aandacht voor de rol van ouders en leerlingen. In plaats van ouders en leerlingen te zien als partij die aan het einde van een besluit of jeugdhulptraject geïnformeerd wordt ligt de nadruk er steeds meer op om ouders en leerlingen van begin af aan mee te nemen als gelijkwaardige gesprekspartner. Professionals worden gestimuleerd om te kijken vanuit het perspectief van de ouders en leerlingen in plaats van (alleen) het perspectief vanuit hun eigen discipline en organisatie. Dat betekent volgens de panelgesprekdeelnemers om samen met ouders en leerlingen de ondersteuningsvraag te identificeren, doelen op te stellen en een behandelplan te maken. Dit zou waarborgen dat de ondersteuning aansluit bij de behoeften van leerlingen en ouders, en dat de ondersteuning leidt tot positieve opbrengsten.

Samenwerken met ouders kan lastig zijn als ouders hulp mijden, geven enkele scholen in de panelgesprekken aan. Bijvoorbeeld omdat ouders het wijkteam associëren met uithuisplaatsingen van kinderen. Hulp wordt vaak wel aangenomen wanneer de jeugdhulpverlener een vast vertrouwd gezicht is op school en/of wanneer de school ook bij de overleggen aanwezig is, omdat dit voor ouders een

³ Zie o.a. Midterm review van Met Andere Ogen en daarnaast het werk van Hans Schuman van de Hogeschool Utrecht

⁴ Van Zaalen, Deckers, & Schuman, 2018

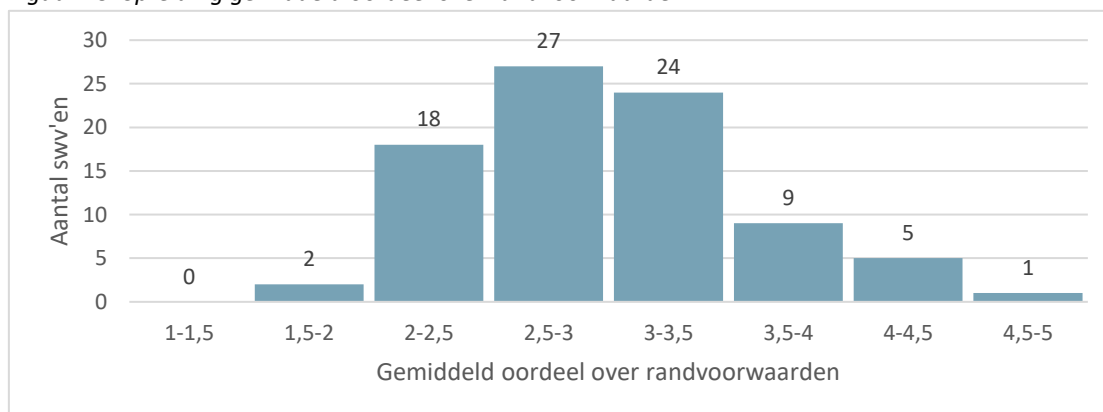
veilige omgeving is. Ook andersom komt soms voor; dat een school geen contact krijgt met ouders, en daarom het wijkteam vraagt de ouders op te zoeken.

Enkele scholen en samenwerkingsverbanden bij de panelgesprekken geven aan dat het voor de kwaliteit van jeugdhulp op school goed kan zijn om een beperkt aantal zorgaanbieders op school te hebben. Op die manier is samenwerking tussen school en zorgaanbieder makkelijker, en kan onderwijs- en jeugdhulpaanbod makkelijker op elkaar afgestemd worden. Ook voor ouders kan het ontlastend werken, gezien zij dan zelf minder hoeven te regelen (ze hoeven bijv. niet meer zelf bij de gemeente zorg aan te vragen). Echter hebben ouders wel keuzevrijheid om te kiezen voor een andere jeugdhulpaanbieder dan degene die vast op school rondloopt. Bijvoorbeeld als ouders goede ervaringen hebben met een andere aanbieder of vinden dat een andere aanbieder beter tegemoet komt aan hun wensen. Scholen die al een dergelijk aanbod hebben geven aan hierin een balans te zoeken door in principe een vast jeugdhulpaanbod aan te bieden aan ouders en leerlingen, maar wel waar ouders hier behoefte aan hebben mee te kijken naar alternatieven.

Randvoorwaarden

De laatste werkzame factor is de mate waarin aan de benodigde randvoorwaarden wordt voldaan, zoals voldoende tijd en kennis bij onderwijs- en jeugdhulpprofessionals. Hierop oordelen de samenwerkingsverbanden in de vragenlijst gemiddeld het laagst van alle werkzame factoren (3,1); deze werkzame factor is dus volgens het oordeel van samenwerkingsverbanden het minst aanwezig in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Wat volgens de samenwerkingsverbanden voornamelijk ontbreekt is tijd, voldoende kennis van elkaars werkveld en het benoemen van de samenwerking in taak- of functieomschrijvingen. In de figuur is de spreiding van het gemiddelde oordeel te zien. Vergeleken met 2018 zien we nauwelijks verschil: toen was het gemiddelde een 3.

Figuur 13. Spreiding gemiddeld oordeel over randvoorwaarden.



Deze werkzame factor werd ook benoemd tijdens de panelgesprekken. Het hebben van professionals met voldoende tijd, kennis en vaardigheden wordt als voordelig gezien voor het behalen van de andere werkzame factoren. Hierbij werd ook benoemd dat onderwijs- en jeugdhulpprofessionals naast expertise in hun eigen vak ook bereid moeten zijn zich te verdiepen in de ander. Het onderstaande citaat uit een panelgesprek illustreert dit:

‘op alle niveaus is de wijsheid nodig om te zien wat gebeuren moet, de competentie om dat te kunnen en de moed om het ook echt te doen’

Oftewel er zijn meerdere competenties nodig om interprofessioneel samen te werken (zie ook de paragraaf ouderbetrokkenheid over deze term). Enkele voorbeelden die in de panelgesprekken naar voren komen zijn:

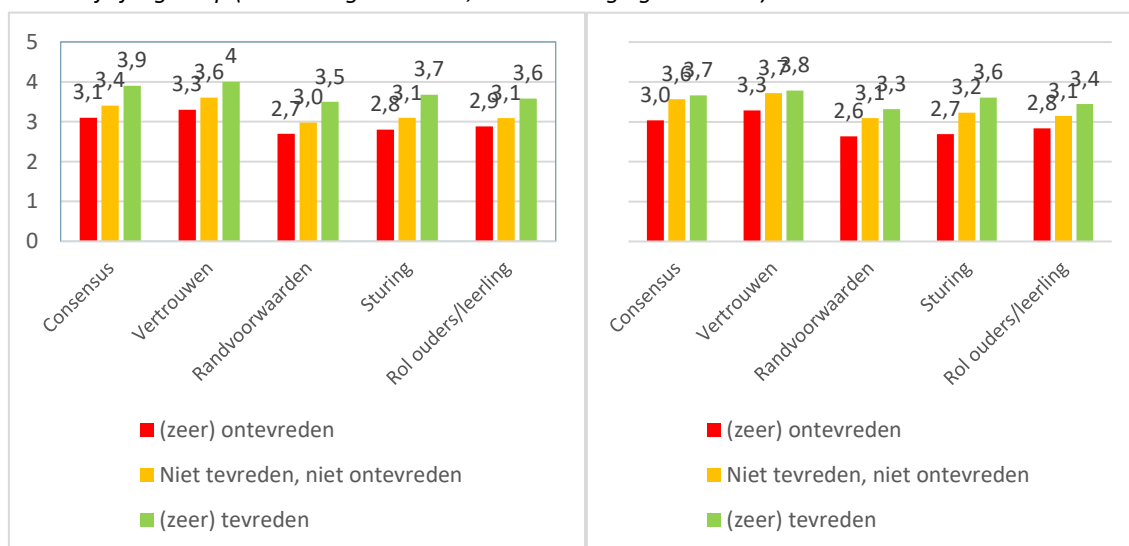
- De competentie om open te staan voor andere perspectieven en zich te willen verdiepen in de ander;
- De competentie om over grenzen heen te kunnen kijken om bijvoorbeeld gezamenlijke doelen te herkennen;
- De competentie om ondersteuningsbehoeften van ouders en leerlingen centraal te stellen, en hier samen naartoe te werken;
- Ook vereist het enigszins pionierswerk van professionals om tussen twee systemen te kunnen laveren en hierin nieuwe samenwerkingsvormen te vinden.

Het is volgens scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden belangrijk dat hier aandacht aan wordt besteed tijdens opleidingen van onderwijs- en jeugdhulpprofessionals. Bijvoorbeeld door deze competenties te integreren in het curriculum, door studenten in contact te brengen met andere perspectieven, en door studenten uit verschillende disciplines te mixen. Daarnaast noemen partijen dat er veel druk ligt op de randvoorwaarden; er is een tekort aan docenten en jeugdhulpmedewerkers, er is veel doorstroom van professionals en professionals zitten krap in hun tijd. De truc is om professionals te ontzorgen, bureaucratie te verminderen en tijd vrij te spelen voor samenwerking.

Samenhang tussen werkzame factoren, tevredenheid en samenwerkingsmodellen

Er is veel samenhang tussen de aanwezigheid van werkzame factoren, tevredenheid over de aansluiting en het samenwerkingsmodel dat gehanteerd wordt. De samenwerkingsverbanden die aangeven meer tevreden te zijn met de aansluiting onderwijs-jeugdhulp in hun regio oordelen positiever over de aanwezigheid van werkzame factoren dan minder tevreden samenwerkingsverbanden. Dit gaat zowel op voor de aansluiting onderwijs-jeugdhulp in hun kerngemeenten als in overige gemeenten.

Figuur 14. Gemiddelde oordeel werkzame factoren, uitgesplitst naar tevredenheid met aansluiting onderwijs-jeugdhulp (links kerngemeenten; rechts overige gemeenten)



De samenwerkingsverbanden die werken volgens een netwerk- of integraal samenwerkingsmodel oordelen gemiddeld positiever over de aanwezigheid van de werkzame factoren dan de samenwerkingsverbanden die werken volgens een schotten- of ketenmodel (zoals ook beschreven in paragraaf 2.2). Deze samenhang zagen we in 2018 ook al.

De werkzame factoren hangen onderling sterk samen. Gemiddeld geldt bijvoorbeeld dat hoe hoger een samenwerkingsverband oordeelt over de aanwezigheid van gezamenlijke visie in de regio hoe positiever dit samenwerkingsverband dan zal zijn over de aanwezigheid van de overige werkzame factoren. Oftewel samenwerkingsverbanden die positief oordelen op een van de werkzame factoren zullen waarschijnlijk ook positief oordelen op de andere werkzame factoren.

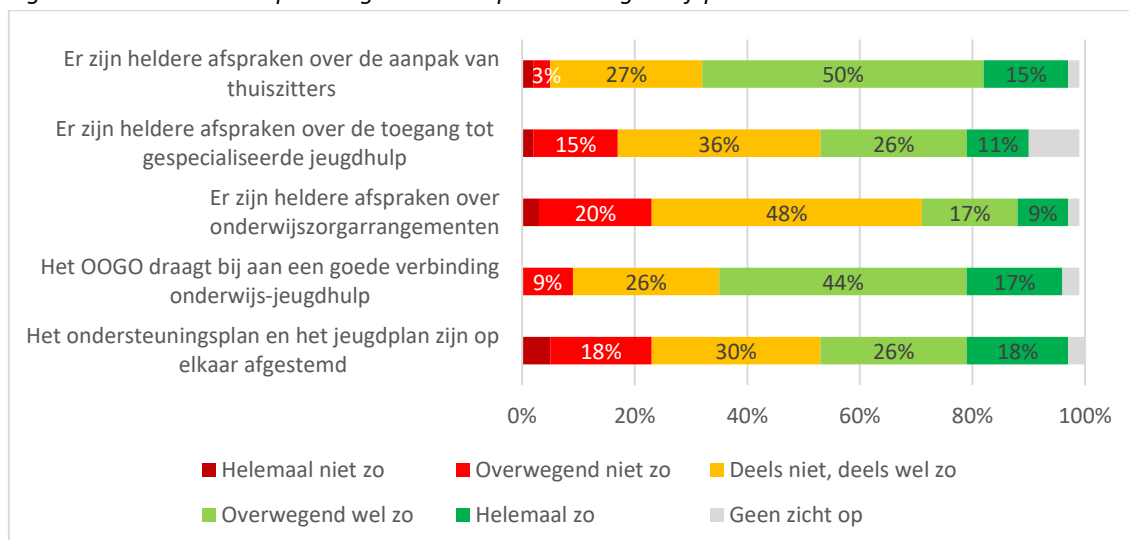
2.6 Borging in beleid en bestuur

In deze paragraaf gaan we dieper in op de borging van de aansluiting in beleid en bestuur. Hierbij bespreken we vier onderdelen: planvorming en afspraken, vertaling van beleid naar praktijk, financiën en monitoring en evaluatie. De samenwerkingsverbanden hebben met verschillende stellingen aangegeven hoe het er voor staat in hun regio. Net als bij de werkzame factoren is het gemiddelde oordeel berekend, met een maximale score van 5⁵. Een gemiddelde score van 1 betekent dat samenwerkingsverbanden het gemiddeld genomen *volledig oneens* zijn met de stellingen; een score van 5 betekent dat ze het *volledig eens* zijn met de stellingen. Sommige onderdelen zoals vertaling van beleid naar praktijk en financiën zijn ook naar voren gekomen in de panelgesprekken, en bij het betreffende onderwerp geven we dan ook een indruk hiervan. Hieronder bespreken we de uitkomsten van de vragenlijst en panelgesprekken per onderwerp.

Planvorming en afspraken

Bijna alle regio's (85%) maken afspraken op het niveau van de subregio en op het niveau van individuele gemeenten. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden maakt (ook) afspraken op het niveau van schoolbesturen of het niveau van scholen.

Figuur 15. Antwoorden op stellingen rondom planvorming en afspraken



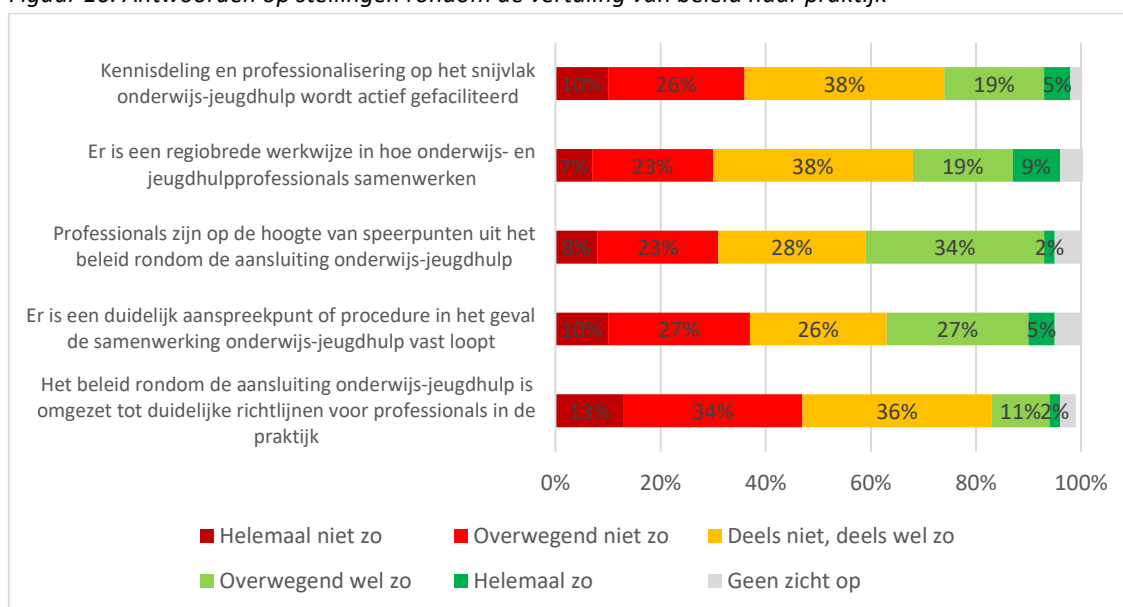
⁵ De antwoordmogelijkheden bestonden uit een 5-puntsschaal: helemaal niet zo - overwegend niet zo – deels niet, deels wel zo – overwegend wel zo – helemaal wel zo. Bij het berekenen van het gemiddelde is de antwoordoptie *geen zicht op* buiten beschouwing gelaten

De samenwerkingsverbanden geven in de vragenlijst een gemiddeld oordeel van een 3,4 over de mate waarin er gezamenlijke afspraken met gemeenten zijn gemaakt en plannen op elkaar zijn afgestemd. Ze geven gemiddeld dus iets vaker aan het (overwegend) eens te zijn. In figuur 15 is te zien hoe elke stelling is beantwoord. Samenwerkingsverbanden zijn vooral minder positief over het bestaan van heldere afspraken over onderwijszorgarrangementen.

Vertaling beleid naar praktijk

Samenwerkingsverbanden oordelen gemiddeld met een 2,8 over de mate waarin het in hun regio lukt om beleid te vertalen naar de praktijk. Dit wil zeggen dat de samenwerkingsverbanden gemiddeld vaker aangeven het (deels) oneens te zijn met de uitspraken dan het er mee eens te zijn, wat erop duidt dat de vertaling van beleid naar praktijk (nog) niet naar wens verloopt. Zo geeft een meerderheid van de samenwerkingsverbanden aan dat beleid niet of slechts deels is omgezet naar richtlijnen voor professionals. In de figuur is te zien hoe de samenwerkingsverbanden hebben geantwoord.

Figuur 16. Antwoorden op stellingen rondom de vertaling van beleid naar praktijk



In de panelgesprekken is meer invulling gegeven aan borging in beleid en bestuur. Veel regio's geven aan te worstelen met de vertaling van beleid naar praktijk: op beleidsniveau heeft men allerlei beelden van hoe de samenwerking onderwijs-jeugdhulp er zou moeten zien maar tegelijk wil men graag dat de onderwijs- en jeugdhulpprofessionals van onderop de samenwerking dragen en vormgeven. Dit laatste maakt het meer waarschijnlijk dat de samenwerking slaagt. Tegelijk is dit momenteel het grootste struikelblok: veel regio's hebben op beleid en bestuursniveau een gezamenlijke visie gemaakt, maar slagen er volgens hen zelf nog niet in om deze te vertalen naar de praktijk.

Er komen verschillende tips uit de panelgesprekken over hoe hier een volgende slag aan gegeven kan worden:

- Het vroegtijdig betrekken van professionals uit de praktijk bij het formuleren van de visie;
- Het organiseren van feedbackloops waarbij het beleids- en bestuursniveau zich laat voeden door ervaringen van professionals uit de praktijk;
- Het vertalen van beleid naar richtlijnen, stappenplannen en samenwerkingsstructuren die professionals richting geven, en deze waar nodig tussentijds bijstellen;

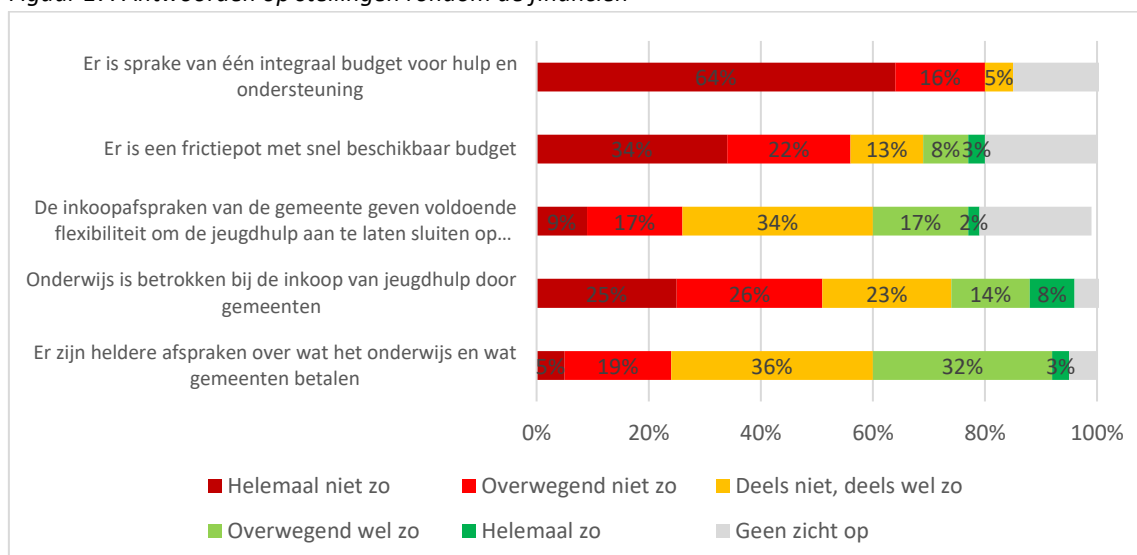
- Een gezamenlijke visie en werkwijze op een paar locaties uitproberen, en vervolgens uitbreiden naar andere locaties;
- Het continu blijven uitdragen van de gezamenlijke visie naar professionals in de praktijk. Niet alle professionals zijn op de hoogte van doelen op regionaal niveau. En vaak is het voor professionals niet duidelijk wat de betekenis van de doelen voor hun eigen werkcontext is. Daarnaast is het belangrijk om professionals mee te krijgen. Het helpt hierbij om de nadruk te leggen op de opbrengsten van de visie voor de leerlingen; bijvoorbeeld in termen van meer maatwerk, minder uitval, betere signalering van problematiek, meer thuisnabij etcetera.
- Een expliciete taak meegeven aan schoolleiders om op schoolniveau een visie te maken op de samenwerking en taakverdeling tussen onderwijs- en jeugdhulp in de praktijk die voortbouwt op regionaal geformuleerde doelen.

Blijvende aandacht voor de vertaalslag van visie naar uitwerking in de praktijk is van belang. “Iedereen is het eens met ‘we doen dit en dit in het belang van de ontwikkeling van het kind’. Als dat later betekent dat je een so-leerling in je sbo-klas krijgt, kun je daar als leerkracht ineens heel anders naar kijken. Dan moet voor de leerkracht duidelijk zijn hoe dit toevoegt aan het welzijn van het kind. Dus de uitwerking van de visie vergt veel aandacht en is doorlopend in ontwikkeling.”

Financiën

Het derde element van een goede borging is de wijze waarop de financiën zijn geregeld tussen onderwijs en jeugdhulp. Op dit onderdeel oordelen de samenwerkingsverbanden met een 2,4 gemiddeld. Zo geeft 80% van de samenwerkingsverbanden dat er (overwegend) geen sprake is van een integraal budget en stelt ruim de helft dat er (overwegend) geen frictiepot met snel beschikbaar budget beschikbaar is. Samenwerkingsverbanden met minder dan vier gemeenten in hun regio oordelen gemiddeld positiever dan samenwerkingsverbanden die samenwerken met vier of meer gemeenten.

Figuur 17. Antwoorden op stellingen rondom de financiën



Financiën kwamen ook vaak terug in de panelgesprekken, in het bijzonder: het maken van heldere financiële afspraken, een beweging naar collectieve financiering, verantwoording over middelen en het inkoopproces van jeugdhulp.

Het maken van *heldere afspraken* over wat aan de ene kant onderwijs en wat aan de andere kant zorg betaalt is een belangrijk aspect, aangezien er veel grijs gebied bestaat tussen onderwijs en zorg in. Deze afspraken worden steeds vaker op (sub)regionaal niveau gemaakt, zodat de afspraken gelden voor meerdere samenwerkingsverbanden en gemeenten in de regio. Een aandachtspunt is om de financiële afspraken tussentijds bij te stellen, bijvoorbeeld als er een verschuiving in zorgbehoeften in de regio is of nieuw aanbod wordt opgezet. Tegelijk is er de realisatie dat niet alles vastgelegd kan worden:

‘In mijn gemeente worden er afwegingskaders ontwikkeld om te bepalen of de gemeente of het samenwerkingsverband bepaalde zaken dienen te bekostigen. Daarbij blijft een grijs gebied bestaan, waarbij het vooral van belang is dat op tijd wordt opgeschaald om op een hoger niveau besluiten te nemen.’ Een andere gemeente vult aan: *‘Tijdig opschalen gebeurt nog niet altijd, waardoor soms oplossingen worden gekozen die onlogisch zijn.’*

Scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden zien ruimte om meer in te zetten op *efficiëntere manieren van financiering* die leiden tot minder bureaucratie voor scholen, ouders en jeugdhulpaanbieders en meer flexibele inzet van zorg. Steeds meer regio's spelen met het inzetten van collectieve financiering; in plaats van per leerling jeugdhulpbeschikkingen regelen kan er dan per groep leerlingen een bepaald zorgaanbod gefinancierd worden. Dit scheelt in bureaucratie (niet meer per leerling een aanvraag hoeven te schrijven of beoordelen), maar leidt ook tot meer flexibele inzet van zorg. Zo kan zorg makkelijker gestapeld worden; bijvoorbeeld 1 vaste zorgassistent van 1 fte voor een groep van 10 leerlingen in plaats van voor elke leerling een andere zorgassistent van elk 0,1 fte. Voor het organiseren van collectieve financiering begint men vaak met een pilot op enkele scholen. De eerste stap is het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen op de pilotschool om hier vervolgens een collectief aanbod van een of twee vaste zorgaanbieders erbij te zoeken.

Samenhangend met collectieve financiering speelt de discussie over *verantwoording* van middelen. Het kan voor scholen, ouders en jeugdhulpaanbieders zeer tijdsintensief zijn om per leerling jaarlijks verantwoording te moeten afleggen naar de gemeente. Kleine gemeenten of gemeenten met tekorten op hun budget hebben volgens panelgesprekdeelnemers soms de neiging veel nadruk te leggen op controle en weinig op de inhoud. Door verantwoording op leerlingniveau te eisen worden tegelijk soms juist de grote lijnen uit het oog verloren, zoals veranderingen door de jaren heen in de zorgbehoeften of type aanbod. Veel gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn daarom meer voor verantwoording vanuit vertrouwen; het uitgangspunt is dat scholen en jeugdhulpaanbieders goed weten wat nodig is voor individuele leerlingen, en dat de gemeente alleen op grote lijnen meekijkt op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van jeugdhulp.

Het *betrekken van onderwijs bij de inkoop van jeugdhulp* is volgens de panelleden essentieel voor een goede aansluiting. Dit heeft verschillende voordelen:

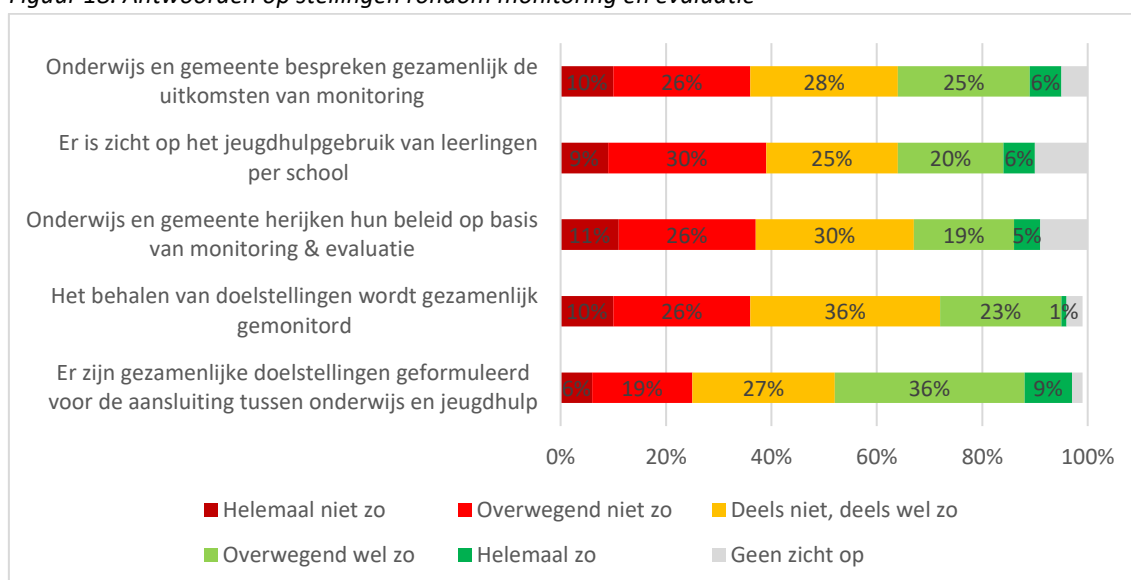
- Het onderwijs kan aangeven welke jeugdhulp gewenst is in het onderwijs en welke verwachtingen er zijn. De gemeente kan dit meenemen in het type jeugdhulp, de criteria voor jeugdhulp en volume van jeugdhulp voor in de aanbesteding;
- Het onderwijs is sneller op de hoogte van veranderingen in jeugdhulpaanbod door aanbestedingen. Soms wordt het onderwijs nog overvallen door wijzigingen die onverwacht een grote impact hebben. Denk bijvoorbeeld aan jeugd aanbod dat vervalt of een gesloten jeugdzorginstelling die omgezet wordt in een open instelling. Dit kan dan leiden tot extra tlv aanvragen. Ook moet met een nieuwe jeugdhulpaanbieder nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt worden. Door veranderingen vroegtijdig te signaleren kunnen onderwijs en gemeente

- met elkaar kijken wat nodig is om de continuïteit van de aansluiting onderwijs-jeugdhulp te waarborgen;
- Het kan voor scholen tijdsintensief zijn om met veel verschillende zorgaanbieders samen te werken, en sommige gemeenten kiezen er in overleg met het onderwijs voor om een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders te contracteren.

Monitoring en evaluatie

Het laatste element van borging is de mate waarin er monitoring en evaluatie van de aansluiting en samenwerking plaatsvindt. Samenwerkingsverbanden oordelen gemiddeld met een gemiddelde van 2,8 dus over het algemeen vaker met een negatief dan positief oordeel. In de figuur zijn de antwoorden voor alle stellingen rondom monitoring en evaluatie te zien.

Figuur 18. Antwoorden op stellingen rondom monitoring en evaluatie

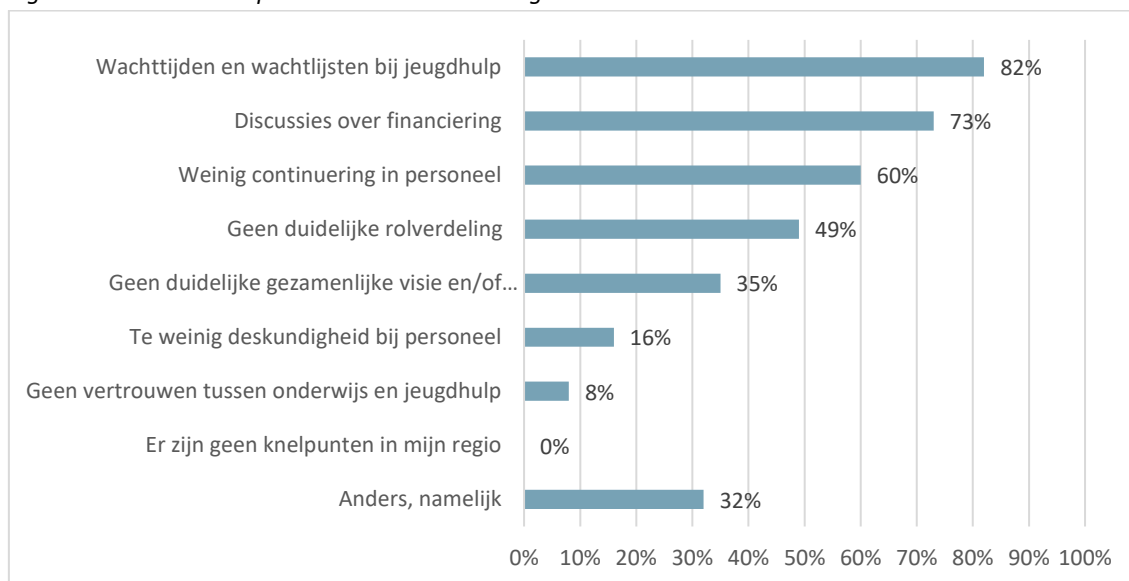


Overall is de borging in beleid nog niet op orde volgens de samenwerkingsverbanden. Vooral op de vertaling van beleid naar praktijk, afspraken over financiën en de monitoring is nog veel ruimte voor verbetering. In vergelijking met 2018 zijn samenwerkingsverbanden zelfs iets negatiever gaan oordelen; ze geven in 2021 gemiddeld een oordeel van 2,9 in vergelijking met een 3,1 in 2018.

2.7 Knelpunten

Alle samenwerkingsverbanden ervaren knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Sommige knelpunten worden vaker ervaren dan andere, zoals te zien is in figuur 19. Met name wachttijden en wachtlijsten bij jeugdhulp en discussies over financiering worden als knelpunt gezien. De laatste komt overeen met de bevinding hierboven dat de samenwerkingsverbanden gemiddeld laag oordelen over de mate waarin de financiën zijn geborgd in beleid en bestuur. Deskundigheid en een gebrek aan vertrouwen zijn voor een kleine minderheid een knelpunt in de onderlinge samenwerking.

Figuur 19. Ervaren knelpunten van samenwerkingsverbanden



Veel samenwerkingsverbanden hebben daarnaast gebruik gemaakt van de optie 'anders, namelijk'. Hierbij zien we een aantal knelpunten vaker terugkomen:

- Versnippering en wisselingen binnen gemeenten en verschillende problemen per gemeente;
- De complexiteit van het gehele stelsel;
- Gebrek aan vertrouwen, solidariteit en urgentie.

2.8 Kansen voor versterking

Ondernomen acties

In de vragenlijst hebben samenwerkingsverbanden aangegeven welke acties zij op dit moment aan het ondernemen zijn om de aansluiting te versterken. De meest ondernomen actie is om extra overleg of bijeenkomsten in te plannen, niet alleen op beleids- en bestuursniveau maar ook in de uitvoering. Zo organiseert dit samenwerkingsverband ontmoetingen tussen professionals;

'Vanuit het samenwerkingsverband zijn ontmoetingen georganiseerd tussen professionals en tussen ambtenaren en school professionals om elkaar te leren kennen en wantrouwen weg te nemen'

Daarnaast werken samenwerkingsverbanden en gemeenten aan nieuwe gezamenlijke plannen;

'Samenwerkingsverbanden en alle gemeenten in onze passend-onderwijs-regio zijn bezig met het opstellen van een nieuwe ontwikkelagenda voor 5 jaar, waarin we onze gezamenlijke ambities, uitgangspunten en te ondernemen acties (te behalen resultaten) benoemen'

Andere acties zijn het organiseren van jeugdhulp in de school, nieuw aanbod om leerlingen naar regulier onderwijs te begeleiden of thuiszitten te voorkomen en werken aan gezamenlijke cultuur en kennis.

Ervaren kansen voor versterking

In de panelgesprekken en in de vragenlijst komen twee kansen voor versterking het meest naar voren. Als eerste wordt er belang gehecht aan het zoeken naar *flexibiliteit en ruimte in de regels*. Hiermee

wordt aan de ene kant ruimte in de regionale afspraken bedoeld. Bijvoorbeeld om het grijze gebied tussen onderwijs en zorg te omarmen en niet alles daarin vast te leggen. Grijs gebied kan namelijk ook soms positief zijn en leiden tot ruimte voor maatwerk. Ruimte in de bureaucratie creëren door uit te gaan van vertrouwen en verantwoording over middelen op grote lijnen in plaats van op detailniveau te laten plaatsvinden wordt ook vaak genoemd (zie ook de paragraaf borging in beleid). Verder hebben scholen en jeugdhulpaanbieders behoefte aan ruimte in financieel opzicht om pilots en nieuwe initiatieven op te zetten. Nu wordt vaak per pilot middelen beschikbaar gesteld, maar om te kunnen innoveren vindt men het ook fijn om een regionaal 'los' budget te hebben dat op korte termijn ingezet kan worden. Ook is financiering van nieuw aanbod vaak kortdurend, bijvoorbeeld voor een (half) jaar terwijl opbrengsten pas verderop in de tijd te zien zijn. Zo geeft een regio aan;

'We willen liever geen korte projecten, maar langere doorlooptijden. Niet zoveel haast in de projecten brengen, maar ruimte om te ontwikkelen, ervaringen op te doen en eventueel bij te stellen'

Aan de andere kant heeft men ook behoefte aan ruimte in landelijk opzicht. Doordat onderwijs en jeugdhulp hun eigen wetgeving en financieringsstromen hebben wordt men soms geconfronteerd met dubbel zoveel regels of tegenstrijdige richtlijnen bij het opzetten van aanbod met een combinatie van onderwijs en jeugdhulp. Veel samenwerkingsverbanden en gemeenten, maar ook scholen ervaren veel frustratie hierbij, zoals onderstaande citaten aangeven.

'Het is dweilen met de kraan open en we proberen nu met zijn allen het dweilen te optimaliseren.'

'Je doet het met de mogelijkheden die je hebt, maar het zal altijd suboptimaal blijven.'

'Hoewel we ons inspannen om een goede samenwerking te bewerkstelligen, het in het huidige verticaal georganiseerde stelsel bijna niet te doen is. Het blijft klungelig.'

Er is behoefte aan een landelijk kader voor onderwijs-jeugdhulp in plaats van de huidige afzonderlijke kaders voor aan de ene kant onderwijs en aan de andere kant jeugdhulp. Sommigen zien een systeemwijziging voor zich, en verwijzen bijvoorbeeld naar Scandinavië waar de verantwoordelijkheden en taken rondom onderwijs en jeugd bij één partij zijn belegd. Anderen denken dat binnen het huidige systeem al veel vooruitgang te boeken is door landelijk meer samenhang aan te brengen tussen onderwijs en jeugdhulp, bijvoorbeeld door:

- een nauwere afstemming tussen en gezamenlijk beleid van de ministeries OCW en VWS als het gaat om jeugdhulp op en rondom de school;
- 1 afgestemd inspectiekader voor jeugdhulp in onderwijs waarbij de inspecties onderwijs en jeugdhulp samenwerken;
- afgestemde verantwoordingskaders/-procedures voor de financiering van jeugdhulp in verbinding met onderwijs;
- meer ruimte mogelijk maken in het uitproberen van nieuwe combinaties van onderwijs en zorg, het in deeltijd en/of online onderwijs geven en in welk type professional zorgtaken of juist onderwijs mag geven;
- een verantwoordingsplicht instellen voor samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden (die verder gaat dan de huidige verplichting om in het OOGO af te stemmen).

Datagedreven werken is een tweede kans voor versterking die in de panelgesprekken vaak genoemd werd. Voorbeelden zijn het monitoren van de jeugdhulp per regio, per gemeente, per wijk of per school. Vaak is er zonder monitoring goed overzicht van de omvang en type jeugdhulp of kijkt elke gemeente an sich naar het eigen gebied zonder zicht te hebben op andere (buur)regio's. Een stap verder is het

gezamenlijk monitoren van de doelen die in de samenwerking onderwijs-jeugdhulp zijn geformuleerd. De uitkomsten kunnen door gemeenten en samenwerkingsverbanden gebruikt worden om beleid aan te passen en bij te sturen. Van toegevoegde waarde is ook om de uitkomsten op wijk en waar relevant op schoolniveau beschikbaar te maken. Scholen en jeugdhulp kunnen hier een gesprek over voeren en waar nodig de taakverdeling of werkwijze aanpassen. In het bijzonder voor scholen waar veel jeugdhulp plaats vindt, zoals bij het speciaal onderwijs, kan dit inzichtelijk zijn. Daarbij is wel een voorwaarde dat de monitoring bovengemeentelijk plaats vindt gezien (v)so-scholen vaak leerlingen uit verschillende gemeenten opvangen.

Datagedreven werken wordt ook genoemd in het kader van preventie en/of inzet van eerstelijns jeugdhulp in de school. Een dilemma waar veel regio's mee worstelen is om preventie doelgericht in te zetten: leerlingen moeten niet onnodig veel zorg krijgen want dat kan stigmatiserend werken en het kost veel, maar preventieve jeugdhulp kan ook weer voorkomen dat problematiek escaleert en er op een later moment duurdere zorg nodig is. In het speciaal onderwijs is de inzet van specialistische hulp vaak meer voor de hand liggend. Wanneer de vraag van reguliere scholen komt, is volgens de panelgesprekdeelnemers zaak om aan de hand van data een gesprek te voeren. Als slechts 2 kinderen jeugdhulp gebruiken, is extra inzet op school niet nodig. Wanneer er sprake is van veel kinderen, dan kan wel gesproken worden over een andere inzet van jeugdhulp.

'Je moet het goede gesprek met de school voeren. Waarom heeft de school behoefte aan extra zorg voor leerlingen? Wat zit daar achter? Soms gaat het dan ook om de behoefte aan een betere verbinding met het wijkteam en in enkele gevallen, waar nodig met specialisten. De inzet van specialistische hulp op school is dan niet nodig.'

Er zijn meerdere randvoorwaarden voor het aan de slag gaan met datagedreven werken:

- Bereidheid om transparant te zijn naar elkaar toe: gemeenten, samenwerkingsverbanden, jeugdhulp en scholen moeten bereid zijn elkaar inzicht te geven in de omvang van jeugdhulpgebruik en opbrengsten hiervan;
- Voorzichtig omgaan met privacy: bij het uitwisselen van persoonsgegevens kunnen aanvullende afspraken bijvoorbeeld in een verwerkersovereenkomst nodig zijn. De uitkomsten moeten geanonimiseerd weergegeven worden. Als het gaat om uitwisseling op schoolniveau zijn er ook voorbeelden waarbij er een online systeem wordt gebruikt waarin ouders toestemming geven om een en ander te delen tussen jeugdhulpaanbieder en school;
- Open staan om ergens op aangesproken te worden, en waar nodig beleid aan te passen aan de hand van de uitkomsten.

Een andere kans die in de vragenlijst worden genoemd door samenwerkingsverbanden is het opzetten van nieuw of beter aanbod rondom onderwijs & jeugdhulp, bijvoorbeeld door middel van pilots in de school of met onderwijszorgarrangementen. In mindere mate wordt ook gewezen op het beter beleggen van verantwoordelijkheden en ontwikkeling van een gezamenlijke visie. Bij dit laatste wordt regelmatig het belang benadrukt van sturing op minder vrijblijvendheid;

'We kunnen nog scherper formuleren wat het resultaat van de samenwerking moet zijn. En ook voorwaarden verbinden aan de financiering. Samenwerking is nu vrijwillig en geen voorwaarde.'

3 Conclusie

In 2018 heeft Oberon als onderdeel van de evaluatie passend onderwijs een landelijk beeld geschetst van de aansluiting onderwijs-jeugdhulp. Ondertussen heeft de aansluiting steeds meer aandacht gekregen en zijn partijen lokaal en regionaal aan het werk geslagen om de verbinding te versterken. Dit maakt dat er behoefte is aan inzicht in de voortgang op de aansluiting, maar ook behoefte aan concrete kansen om de aansluiting verder te helpen.

Om deze reden is in 2021 dit vervolgonderzoek uitgevoerd in opdracht van de G4 samenwerkingsverbanden, mogelijk gemaakt met subsidie van het ministerie van OCW. Het onderzoek bestaat uit een vragenlijst onder een representatieve groep van 88 samenwerkingsverbanden po en vo, een korte vragenlijst onder 415 ouders en panelgesprekken met gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbestuurders, jeugdhulpprofessionals en scholen voor regulier en speciaal basis- en voortgezet onderwijs. Hieronder geven we per onderzoeksvraag de conclusies weer.

1. Hoe geven samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp van gemeenten in hun regio vorm? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?

De aansluiting is nog niet veel verder gevorderd

Het merendeel van de samenwerkingsverbanden is op weg om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand te brengen. Bijna een derde van de samenwerkingsverbanden verkeert rondom regulier onderwijs naar eigen zeggen nog in de start- of oriëntatiefase, ongeveer de helft zit in de opbouwfase en ongeveer een vijfde is bezig met verankering van de samenwerking. Dat beeld is sinds 2018 nauwelijks veranderd en dat is best opmerkelijk gezien het feit dat we inmiddels toch drie jaar verder zijn. In de aansluiting tussen jeugdhulp en speciaal onderwijs is wel vooruitgang geboekt. Driekwart van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat er sprake is van opbouw of verankering. Daarmee loopt het speciaal onderwijs voor op het reguliere onderwijs terwijl dat drie jaar geleden nog omgekeerd was.

De samenwerking tussen onderwijs-jeugdhulp wordt divers vormgegeven

Scholen, lokale teams, leerplicht en jeugdgezondheidszorg zijn de meest genoemde samenwerkingspartijen. In het speciaal onderwijs worden daarnaast vaak gespecialiseerde zorgaanbieders betrokken. In het regulier onderwijs wordt juist vaker met schoolmaatschappelijk werk samengewerkt.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat eerstelijnsjeugdhulp op bijna alle scholen op locatie aanwezig is, in het speciaal onderwijs nog iets meer dan in het regulier onderwijs. Tweedelijns jeugdhulp (gespecialiseerde jeugdhulp) is vooral in het speciaal onderwijs op de meerderheid van de scholen op locatie aanwezig. Onderwijszorgarrangementen zijn breed beschikbaar. In het regulier onderwijs gaat het met name om kortdurende begeleiding of behandeling op school, ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen van speciaal naar regulier onderwijs en bovenscholse arrangementen voor jongeren die vast (dreigen te) lopen. In het speciaal onderwijs gaat het daarnaast ook om intensieve begeleiding en behandeling van leerlingen op school en om combinaties van dagbehandeling en onderwijs.

Er is weinig verandering in type samenwerking

Net als 3 jaar geleden zijn twee samenwerkingsmodellen dominant, namelijk het ketenmodel (met een vaste volgorde van handelen, een vaste koppeling van disciplines en geschakelde verantwoordelijkheden) en het netwerkmodel (waarin partijen afhankelijk van het doel zonder vooraf vastgelegd stramien interacteren met andere disciplines). Daarnaast typeert bijna 1 op de 6 samenwerkingsverbanden de samenwerking met jeugdhulp als schottenmodel (waarin onderwijs en jeugdhulp los van elkaar opereren). Het integrale model (waarin onderwijs en jeugdhulp in één multidisciplinair team werken) komt nog steeds weinig voor.

2. Hoe tevreden zijn samenwerkingsverbanden over de aansluiting? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?*De tevredenheid van samenwerkingsverbanden over de aansluiting is nog steeds niet erg groot*

Ruim een op de vier samenwerkingsverbanden is ontevreden tot zeer ontevreden over de aansluiting met jeugdhulp. Met de grote gemeenten in de regio loopt de samenwerking beter, 30% van de samenwerkingsverbanden is daar tevreden over, voor de overige gemeenten geldt dit voor slechts 16%. Tevredenheid hangt samen met het samenwerkingsmodel. Samenwerkingsverbanden die volgens het netwerk- of integraal model werken zijn meer tevreden dan anderen. De tevredenheid hangt niet samen met de ervaren impact van corona op de aansluiting onderwijs-jeugdhulp.

Meerwaarde samenwerking voor het bieden van maatwerk wordt beter zichtbaar

Samenwerkingsverbanden zien vaker dan in 2018 meerwaarde van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Dat betreft met name de mogelijkheden om leerlingen maatwerk te bieden.

3. Wat zijn knelpunten en werkzame factoren in de aansluiting? Zijn er hierin veranderingen ten opzichte van 2018?*Knelpunten zijn hardnekkig*

Alle partijen ervaren knelpunten, zowel samenwerkingsverbanden, gemeenten, jeugdhulp en scholen die al verder op weg zijn om de verbinding te leggen als degenen die net beginnen. Uit de panelgesprekken blijkt ook dat het moeilijk is om stappen vooruit te zetten in de aansluiting. De meest voorkomende knelpunten blijken hardnekkig en speelden in 2018 ook al:

- Kinderen krijgen niet de juiste hulp of moeten daar te lang op wachten;
- Financieringskwesties spelen op, het is niet duidelijk wie wat betaalt en budgetten zijn (te) krap;
- De rolverdeling is onduidelijk, het is niet duidelijk wie waar over gaat;
- Er is onvoldoende afstemming en er zijn geen goede afspraken gemaakt;
- Er zijn teveel personele wisselingen en er is te weinig tijd
- Kennis, expertise en competenties zijn niet overal in voldoende mate voorhanden;
- Ouders worden nog onvoldoende betrokken.

Wensen van ouders

Ouders zelf geven aan dat zij zich serieus genomen voelen door jeugdhulpaanbieders. Maar zij hebben nog niet het idee dat de samenwerking tussen school en jeugdhulp bijdraagt aan de ontwikkeling van hun kind. Zij willen meer gezamenlijk overleg tussen ouders, school en jeugdhulp, betrokken worden bij besluiten over de inzet van jeugdhulp en ze missen een vast aanspreekpunt.

De impact van corona

Daarnaast is uiteraard ook de impact van corona-maatregelen in de afgelopen 1,5 jaar voelbaar. 85% van de samenwerkingsverbanden ervaart dat corona impact heeft gehad op de aansluiting onderwijs-jeugdhulp. Negatieve gevolgen zijn onder meer het niet of beperkt toelaten van jeugdhulpverleners op school en in de klas en minder tijd onder onderwijsprofessionals voor samenwerking. Positief is dat het urgentiegevoel om samen te werken onder de coronadruk een impuls krijgt.

Werkzame factoren

De werkzame factoren die we in het onderzoek in 2018 hebben geïdentificeerd, worden in dit onderzoek bevestigd. Het onderling vertrouwen tussen de partijen is significant toegenomen. De overige factoren scoren hetzelfde als drie jaar geleden:

- Onderling vertrouwen en persoonlijk contact;
- Gedeelde visie, een gedeeld gevoel van urgentie en consensus over de aanpak;
- Sturing op de samenwerking en actieve betrokkenheid van partners;
- Ouders en leerlingen worden betrokken;
- Goede randvoorwaarden, waaronder voldoende tijd en mandaat om samen te werken;

Borging en beleid en bestuur is er niet op vooruit gegaan

In de beleving van de samenwerkingsverbanden laat de borging van de aansluiting nog te wensen over, zelfs nog iets meer dan in 2018. Het gaat om de volgende elementen:

- Planvorming heeft plaatsgevonden en afspraken zijn veelal gemaakt;
- Vertaling van beleid naar praktijk moet nog vorm krijgen;
- Monitoring en evaluatie komt nog niet goed van de grond;
- Financiën zijn nog niet goed geregeld.

4. Wat zijn kansen voor versterking van de aansluiting en het vergroten van werkzame factoren?*Vertaling beleid naar praktijk vergt aandacht*

Veel regio's worstelen met de vertaling van beleid naar praktijk: het beleidsniveau heeft beelden van hoe de samenwerking onderwijs-jeugdhulp er zou moeten zien maar tegelijk wil men graag dat de onderwijs- en jeugdhulpprofessionals van onderop de samenwerking dragen en vormgeven. Het is van belang om de praktijk daarvoor ruimte te bieden in de uitvoering en tegelijkertijd zorg te dragen voor voldoende sturing op de samenwerking. Het opzetten van een van onderop gedragen samenwerking tussen onderwijs – jeugdhulp – thuis vergt ook professionals die voldoende tijd en expertise hebben voor samenwerking. Er is daarnaast behoefte aan regiehouders zowel op beleid- als praktijkniveau die over grenzen heen kijken, kaders voor samenwerking neerzetten en professionals stimuleren samen te werken. Vertrouwen, goede afspraken, zorgvuldige communicatie en het tijdig betrekken van ouders en leerlingen, schoolleiders en docenten, sociale teams en jeugdhulpaanbieders kan helpen om beleid naar praktijk om te zetten.

Een stap verder in de financiële afspraken

Gebrek aan heldere financiële afspraken is al jaren een knelpunt in de aansluiting. Het vastleggen van heldere afspraken kan helpen. Ook is er steeds meer aandacht voor efficiëntere manieren van financiering die leiden tot minder bureaucreatie en meer flexibele inzet van zorg. In een aantal regio's wordt in dat verband gewerkt aan beschikkingsvrije inzet en collectieve financiering van jeugdhulp op school. In meer algemene zin is het vroegtijdig betrekken van onderwijs bij de aanbestedingstrajecten jeugdhulp helpend.

Datagedreven werken als uitgangspunt

Gezamenlijke monitoring van doelen en afspraken wordt nog maar beperkt van de grond. Dit brengt het risico met zich mee dat gemeenten en samenwerkingsverbanden niet goed zicht hebben op de totstandkoming en de opbrengsten van de aansluiting en hoe deze verbeterd kunnen. Ook is er een risico dat de gezamenlijke doelen die gemeenten en samenwerkingsverbanden afspreken verstoffen en in de la belanden als ze niet regelmatig geëvalueerd worden. Ook op school- en wijkniveau kan datagedreven werken veel opleveren. Door in beeld te brengen welke jeugdhulp waar wordt gegeven kan men zien waar nog kansen liggen om in te zetten op meer preventieve lichte ondersteuning.

Flexibiliteit en ruimte gewenst

Partijen moeten tussen twee wettelijke kaders (van onderwijs en van jeugdhulp) werken en laveren en zoeken voortdurend naar ruimte om nieuw aanbod dat onderwijs en jeugdhulp combineert op te zetten en te continueren. Zo wordt ruimte in de bureaucratie vaak genoemd waarbij vertrouwen het uitgangspunt is en verantwoording over middelen op grote lijnen plaats vindt in plaats van op detailniveau. Verder hebben scholen en jeugdhulpaanbieders behoefte aan ruimte in financieel opzicht om pilots en nieuwe initiatieven op te zetten. Ook loopt men nog regelmatig aan tegen tegenstrijdige regels vanuit onderwijs dan wel jeugdhulp, bijvoorbeeld als het gaat om inspectiekaders, wie onderwijs of juist jeugdhulp mag geven, waar dit gegeven mag worden en of en in hoeverre onderwijs parttime/online kan plaatsvinden. Een goede verbinding moet ruimte mogelijk maken om dat in toenemende mate samen te doen, flexibel en met een multidisciplinaire of interprofessionele aanpak.

4 Reflectie

Sinds 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid over de jeugdhulp. In hetzelfde jaar werd het stelsel passend onderwijs ingevoerd en werden samenwerkingsverbanden passend onderwijs het aanspreekpunt voor alle lichte ondersteuning voor kinderen in het onderwijs. Ondertussen zijn we 6 jaar verder. Hoewel er veel aandacht is voor de aansluiting en partijen en professionals hard werken om verbindingen te leggen, is de voortgang in de beleving van de betrokkenen vooralsnog beperkt. De tevredenheid over de aansluiting is gestagneerd. De knelpunten in de samenwerking blijken hardnekkig en zijn nog niet opgelost. Tegelijkertijd zien scholen, jeugdhulpaanbieders, gemeenten, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen veel mogelijkheden om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te versterken. Hieronder reflecteren we kort op mogelijke verklaringen en vervolgstappen.

Is het glas half vol of half leeg?

Beide decentralisaties zijn gelijktijdig ingevoerd. Binnen de beide domeinen passend onderwijs en jeugdhulp zijn de ontwikkelingen nog niet volledig uitgekristalliseerd. Dat maakt het lastig om duurzame verbindingen tot stand te brengen. Het is lastig bruggen bouwen op pijlers die nog in aanbouw zijn. Vanuit dat oogpunt bezien is 5 of 6 jaar niet heel erg lang om de gewenste innovatie te volbrengen en zorg en onderwijs goed op elkaar af te stemmen en te verbinden. Maar de urgentie en het belang van een goede aansluiting nemen eerder toe dan af en het geduld van betrokkenen raakt op. Het kan zijn dat betrokkenen tegelijk kritischer zijn geworden en de lat steeds hoger leggen. Met name voor kinderen in een kwetsbare positie is het essentieel dat hulp en ondersteuning op school en thuis, in onderwijs en opvoeding goed zijn geregeld. Wellicht speelt daarbij ook mee dat er op bestuurlijk en op beleidsniveau wel voortgang wordt geboekt en afspraken worden gemaakt maar dat er van de impact daarvan in de praktijk op de scholen en in de gezinnen nog te weinig merkbaar is.

Vervolgstappen binnen of buiten de huidige stelsels?

Dit onderzoek geeft input voor versterking van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. In de opvattingen van de betrokken partijen zijn hierin twee smaken te onderscheiden. Een aantal suggesties betreft 'lichte' aanpassingen van wet- en regelgeving, denk bijvoorbeeld aan een afgestemd inspectiekader voor jeugdhulp in school, afgestemde verantwoordingskaders/-procedures voor de financiering van jeugdhulp in het onderwijs of een verantwoordingsplicht voor samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden (die verder gaat dan de huidige verplichting om in het OOGO af te stemmen). Anderen gaan verder en behelzen systeemwijzigingen waarbij de wettelijke kaders verregaand geïntegreerd worden om onderwijs en zorg inhoudelijk, organisatorisch en financieel integraal vorm te kunnen geven.

Vervolg

We realiseren ons dat het perspectief van gemeenten en jeugdhulpinstellingen in dit onderzoek in beperkte mate (namelijk in de panelgesprekken) aan bod is gekomen. Aanvullend vragenlijstonderzoek onder gemeenten en zorgaanbieders zou in die leemte voorzien. Ook meer onderzoek in de praktijk onder onderwijsprofessionals, jeugdhulpprofessionals, ouders en leerlingen zou van grote toegevoegde waarde zijn en inzicht bieden in hoe een van onderop gedragen samenwerking tussen de driehoek onderwijs – jeugdhulp – thuis beter tot stand zou kunnen komen.

Bij dit rapport hoort een technische bijlage met meer informatie over de respons, methoden en gebruikte vragenlijsten en gespreksleidraad. Daarnaast is er een handreiking ontwikkeld waarin de kansen om de samenwerking te versterken verder zijn uitgewerkt tot praktische handvaten voor het onderwijs- en jeugdhulpveld.

Oberon

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

Utrecht, oktober 2021

In opdracht van de G4 samenwerkingsverbanden passend onderwijs
Mogelijk gemaakt met onderzoeksubsidie van het ministerie van OCW