



Passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in Rotterdam

Debbie Kooij, Michiel van der Grinten, Rianne Exalto en Miriam Walraven

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Onderzoeksvragen.....	5
1.3 Opzet van het onderzoek.....	5
1.4 Leeswijzer.....	6
2 Knelpunten.....	7
2.1 De knelpunten.....	7
2.2 Onderwijs en jeugdhulp sluiten onvoldoende op elkaar aan.....	8
2.3 Zwaardere problematiek van kleuters.....	10
2.4 Verzwaring van de casuïstiek in het basisonderwijs.....	13
2.5 Verzwaring van de werkdruk bij leerkrachten en intern begeleiders.....	15
2.6 Daling van de deelname aan sbo.....	17
2.7 Toename van de deelname aan so.....	18
2.8 Toename van het aantal thuiszitters.....	20
2.9 Toename van het aantal aanvragen en gebruik jeugdhulp.....	22
2.10 Conclusie.....	23
3 Mogelijke oorzaken.....	25
3.1 Landelijke en lokale beleidsontwikkelingen.....	25
3.2 Mogelijke oorzaken volgens de respondenten.....	26
3.3 Conclusie.....	30
4 Oplossingsrichtingen volgens de respondenten.....	31
Bijlage 1 Overzicht respondenten.....	34
Bijlage 2 Overzicht documenten, onderzoeksrapport en kwantitatieve cijfers.....	36
Bijlage 3 Gespreksleidraden.....	38
Bijlage 4 Eerste overzicht knelpunten, oorzaken en verbeterpunten en oplossingen.....	41
Bijlage 5 Verantwoording onderzoek werkdruk.....	44

Managementsamenvatting

In Rotterdam werken gemeente en onderwijs samen aan versterking van de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp. Sinds enige tijd ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam signalen over knelpunten rondom deze aansluiting. Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achterliggende oorzaken en de mogelijke verbeterpunten en oplossingen hebben zij aan onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd daar onderzoek naar te doen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2017 tot en met januari 2018 en richt zich alleen op het primair onderwijs. De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- Welke *knelpunten* worden ervaren rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp?
- Wat zijn de mogelijke *oorzaken* van deze knelpunten?
- Welke concrete *verbeterpunten en oplossingen* zijn er?
- Hoe kunnen de partijen de knelpunten (gezaamenlijk) *aanpakken* en oplossen?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een mixed methods design. De beschikbare kwantitatieve gegevens en documenten zijn geïnventariseerd en geanalyseerd en in (groeps)interviews met ruim 60 vertegenwoordigers van onderwijs, gemeente en jeugdhulp in Rotterdam zijn opvattingen en inzichten verzameld. Daarnaast hebben een kleine 500 leerkrachten en intern begeleiders zich in een enquête uitgesproken over de werkdruk in het primair onderwijs. De combinatie tussen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens levert een beeld op van de knelpunten, de oorzaken en oplossingsrichtingen voor versterking van de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp in Rotterdam.

Een belangrijke bevinding is dat het combineren van onderwijs en jeugdhulp nog niet optimaal verloopt. Met name in de verbinding tussen scholen, schoolmaatschappelijk werk en wijkteams is er nog veel te winnen. De wil om samen op te trekken is er wel, maar in de praktijk is het nog moeilijk om effectief op elkaar aan te sluiten. Er is volgens de respondenten nog teveel sprake van gescheiden werelden, cultuurverschillen en onduidelijkheid over elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor komt de samenwerking in de dagelijkse praktijk nog onvoldoende van de grond. Kinderen krijgen hierdoor niet de ondersteuning die ze nodig hebben. Scholen hebben behoefte aan meer inzet van het wijkteam en jeugdhulp in en rond school. Wijkteams willen graag dat scholen zorgleerlingen en ouders eerder naar hen toe leiden, waardoor problemen eerder opgepakt kunnen worden.

Verder komt naar voren dat de respondenten sinds enkele jaren een verzwaring van de problematiek ervaren en een verhoogde instroom van kwetsbare leerlingen. Die verzwaring is in brede zin voelbaar in het basis- en speciaal onderwijs, maar momenteel het meest direct in de onderbouw van reguliere basisscholen. Er zijn hierover maar zeer beperkt kwantitatieve gegevens beschikbaar, maar de cijfers die wel voorhanden zijn, lijken dit beeld te bevestigen. Mede door de verzwaring ervaart ruim driekwart van de leerkrachten en intern begeleiders in het Rotterdamse primair onderwijs een (zeer) hoge werkdruk.

De respondenten geven aan op zoek te zijn naar oplossingen. Ze grijpen bij het formuleren van mogelijke oplossingen deels terug op eerder gemaakte afspraken. Wat nu volgens hen nodig is, is met hernieuwde energie doorpakken en voortbouwen op succeservaringen die in diverse pilots zijn opgedaan. Zij hebben daarbij vooral behoefte aan duidelijke bestuurlijke kaders, goede monitoring, effectievere samenwerking, meer aandacht voor preventie en minder regeldruk en administratieve lasten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de invoering van de Wet passend onderwijs op 1 augustus 2014 en de Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn gemeenten en onderwijs gezamenlijk verantwoordelijk voor het gezond en veilig opgroeien van kinderen en jongeren. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is vastgelegd in zowel de Wet passend onderwijs als de Jeugdwet. In Rotterdam werken gemeente en onderwijs samen aan versterking van de aansluiting tussen passend onderwijs en de jeugdhulp. Sinds 2016 ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam via verschillende kanten¹ signalen over knelpunten rondom deze aansluiting. Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achterliggende oorzaken en de mogelijke verbeterpunten en oplossingen hebben zij aan onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd daar onderzoek naar te doen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2017 tot en met januari 2018 en richt zich alleen op het primair onderwijs. De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- Welke *knelpunten* worden ervaren rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp?
- Wat zijn de mogelijke *oorzaken* van deze knelpunten?
- Welke concrete *verbeterpunten en oplossingen* zijn er?
- Hoe kunnen de partijen de knelpunten (gezamenlijk) *aanpakken* en oplossen?

1.3 Opzet van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een mixed methods design. We hebben de beschikbare kwantitatieve gegevens en documenten geïnventariseerd en geanalyseerd en we hebben opvattingen en inzichten verzameld in (groeps)interviews met ruim 60 vertegenwoordigers vanuit onderwijs, gemeente en jeugdhulp in Rotterdam (zie bijlage 1). Daarnaast hebben een kleine 500 leerkrachten en intern begeleiders zich in een enquête uitgesproken over de werkdruk in het primair onderwijs. De combinatie tussen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens levert een gedetailleerd beeld op van de knelpunten, de oorzaken en oplossingsrichtingen voor versterking van de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp. Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen: de voorbereiding, de dataverzameling en de afronding.

Vorbereiding

Om een beeld te krijgen van de manier waarop passend onderwijs en jeugdhulp in Rotterdam op elkaar aansluiten zijn we het onderzoek begonnen met een deskresearch. We hebben de beschikbare documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens met betrekking tot passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp verzameld en bestudeerd. Vooraf merken we op dat die gegevens niet compleet zijn. Sommige cijfers zijn niet of gedeeltelijk voorhanden. Een overzicht is te vinden in bijlage 2. Vervolgens hebben we interviews gehouden met sleutelfiguren van de gemeente Rotterdam en PPO

¹ Waaronder de Stuurgroep PPO, de Ondersteuningsplanraad (OPR) en de onderzoeksgroep onderwijs-jeugdhulp.

Rotterdam (n=2). We hebben met hen een eerste verkenning gedaan van de knelpunten, de oorzaken en de verbeterpunten en oplossingen (zie bijlage 3 voor de gespreksleidraad). En tot slot hebben we een werksessie met een klankbordgroep georganiseerd. De klankbordgroep bestond uit een aantal relevante betrokkenen vanuit de gemeente Rotterdam (onderwijs, leerplicht, wijkteams, GGD), PPO Rotterdam (inclusief de Ondersteuningsplanraad (OPR) en de commissie Kwaliteit), Stek (Enver), Yulius, Gemiva SVG en Horizon (n=17). Ook met hen hebben we de knelpunten, oorzaken en verbeterpunten en oplossingen verkend (zie bijlage 3 voor de agenda en de gespreksleidraad).

Dataverzameling

De bevindingen uit de voorbereidingsfase hebben we grondig geanalyseerd. De uitkomsten van de deskresearch, de interviews met sleutelfiguren en de werksessie met de klankbordgroep hebben we verwerkt in analyseschema's en in een eerste overzicht met de belangrijkste knelpunten en oorzaken (zie bijlage 4). Omdat dit document het uitgangspunt vormde voor de groepsinterviews hebben we deze voorgelegd aan de opdrachtgevers en de klankbordgroep. Ook de gespreksleidraad (zie bijlage 3) hebben we aan hen voorgelegd. In totaal hebben we vijf groepsinterviews georganiseerd. Eén interview met directeuren primair onderwijs (n=6) één met intern begeleiders (ib'ers) en schoolmaatschappelijk werkers (smw'ers) (n=8), één met de schoolcontactpersonen van PPO (n=13), één met de medewerkers van het Centrum voor Jeugd en Gezin (cjpg)/wijkteammedewerkers (n=11) en één met jeugdhulp-aanbieders (n=6). De selectie van de respondenten is in overleg met de opdrachtgevers gemaakt. Ter voorbereiding op de interviews hebben we alle deelnemers gevraagd om te reageren op het document met het eerste overzicht met de belangrijkste knelpunten, oorzaken en verbeterpunten en oplossingen.

Het onderzoek is op verzoek van PPO uitgebreid met een onderzoek naar de werkdruk bij leerkrachten en ib'ers in het primair onderwijs². In totaal hebben 484 leerkrachten en ib'ers aan het onderzoek deelgenomen. De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek zijn in dit rapport verwerkt. In bijlage 5 is een korte samenvatting van het onderzoek opgenomen. Het tabellenrapport is separaat opgeleverd (zie bijlage 2: 19).

Afronding

In de laatste fase van het onderzoek hebben we alle verzamelde gegevens in samenhang geanalyseerd en verwerkt in een concept rapportage. Deze is besproken met de opdrachtgevers en door hen van commentaar voorzien. Vervolgens is aanvullende informatie aangeleverd en verwerkt. Tot slot is het eindrapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek 'Passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in Rotterdam'. In hoofdstuk 2 beschrijven we de knelpunten en vervolgens in hoofdstuk 3 de mogelijke oorzaken. In hoofdstuk 4 schetsen we de oplossingsrichtingen die door de respondenten zijn aangedragen. In bijlage 1 is een overzicht van de respondenten opgenomen en in bijlage 2 een overzicht van de bestudeerde documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens. In bijlage 3 staan de gespreksleidraden weergegeven. Bijlage 4 bevat het document met knelpunten, oorzaken en verbeterpunten dat is ingebracht in de groepsinterviews. Tot slot hebben we in bijlage 5 een korte verantwoording en de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar de werkdruk bij leerkrachten en ib'ers opgenomen.

² In dezelfde periode heeft Oberon ook, in opdracht van het samenwerkingsverband KoersVO, een bijeenkomst belegd met een aantal wijkteammedewerkers over de aansluiting passend onderwijs en jeugdhulp in het voortgezet onderwijs in Rotterdam. Deze bijeenkomst valt buiten het bestek van dit onderzoek en is derhalve niet in deze rapportage opgenomen. Van de bijeenkomst is voor KoersVO separaat een verslag gemaakt.

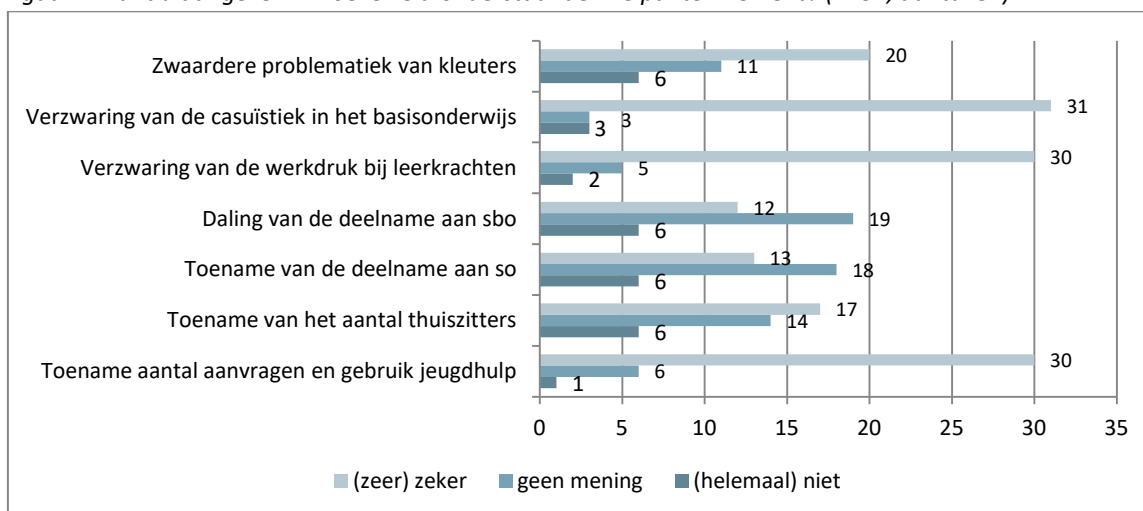
2 Knelpunten

In dit hoofdstuk beschrijven we de knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp. We maken hierbij gebruik van de bestudeerde documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens, de interviews met de sleutelfiguren en de klankbordgroep, de groepsinterviews en het onderzoek naar werkdruk in het primair onderwijs. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

2.1 De knelpunten

Het onderzoek laat zien dat er verschillende knelpunten zijn rondom passend onderwijs en de aansluiting met jeugdhulp in Rotterdam. Een eerste verkenning op basis van de deskresearch en de interviews met de sleutelfiguren en de klankbordgroep leverde zeven knelpunten op. Deze knelpunten hebben betrekking op het onderwijs en de jeugdhulp. In figuur 1 staan ze weergegeven. In deze figuur is tevens te zien in hoeverre de respondenten die hebben deelgenomen aan de groepsinterviews de knelpunten herkennen.

Figuur 1. Kunt u aangeven in hoeverre u onderstaande knelpunten herkent? (n=37, aantallen)



De verzwarend van de casuïstiek in het basisonderwijs, de verzwarend van de werkdruk bij leerkrachten en de toename van het aantal aanvragen en het gebruik van de jeugdhulp worden door de meeste respondenten herkend (zie figuur 1). Daarnaast geeft ongeveer de helft van de respondenten aan dat zij een verzwarend van de problematiek van kleuters zien en een toename van het aantal thuiszitters. De toename van de deelname aan het speciaal onderwijs (so) en de daling van de deelname aan het speciaal basisonderwijs (sbo) wordt door ongeveer een derde van de respondenten als belangrijk knelpunt gezien. In de volgende paragrafen lichten we toe waarom onderwijs en jeugdhulp, volgens de respondenten, nog onvoldoende op elkaar aansluiten en welke knelpunten hier een rol in spelen.

2.2 Onderwijs en jeugdhulp sluiten onvoldoende op elkaar aan

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

In de tweede rapportage van het Servicepunt schoolmaatschappelijk werk over de samenwerking tussen de Rotterdamse scholen, school maatschappelijk werk en de wijkteams wordt geconcludeerd dat er de afgelopen jaren een aantal eerste stappen zijn gezet in de samenwerking tussen het onderwijs en de wijkteams, maar dat de grote sprong nog moet komen (zie bijlage 2: 26). In 2015 is de samenwerking tussen het onderwijs en de wijkteams van start gegaan. In 2016 is de samenwerking geïntensiveerd. Het Werk en Toeleidingsdocument (WDT) is meer gebruikt dan in 2015 en er vindt vaker een warme overdracht plaats. In ongeveer 90% van alle wijkteams is een schoolcontactpersoon aangesteld en scholen zijn daar positief over. Maar er zijn ook aandachtspunten. Zo vindt de terugkoppeling niet structureel plaats en is evaluatie nog niet vanzelfsprekend. In de samenwerking blijken ook nog een aantal andere aandachtspunten te zijn. Scholen hebben behoefte aan vaste contactpersonen in de wijkteams. Deze personen kunnen ervoor zorgen dat scholen en wijkteams elkaar sneller vinden. Scholen geven verder aan dat ze altijd geïnformeerd willen worden en terugkoppeling willen krijgen. Zij zien de kinderen immers 5 dagen per week. Wijkteams geven daarnaast aan dat scholen nog te weinig toeleiden naar het wijkteam, waardoor problemen blijven liggen en verergeren. En tot slot blijkt dat niet alleen de smw'ers toeleiden naar het wijkteam, maar ook ib'ers en zorgcoördinatoren.

Uit enkele eerdere onderzoeken over de samenwerking tussen scholen en wijkteams blijkt dat scholen niet altijd weten wat zij van de wijkteams kunnen verwachten. In het rapport Inventarisatie van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in Hillesluis (zie bijlage 2: 18) wordt geconcludeerd dat scholen graag meer effectieve samenwerking willen met het wijkteam en meer inzet van het wijkteam op school. Ze willen graag ontzorgd worden en dat gebeurt nu nog niet. Scholen voelen zich nog niet gesteund door het wijkteam en verwachten meer doortastendheid, meer overleg en mogelijkheden om ouders te motiveren om een hulpvraag te formuleren. De wijkteams geven aan dat zij merken dat er veel onduidelijkheid is over hun werkwijze, dat er regelmatig te hoge verwachtingen zijn van de wijkteams en dat ze door sommige scholen eerder betrokken zouden moeten worden (zie bijlage 2: 16, 2: 25 en 2: 27).

Interviews

Uit de interviews met zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp komt naar voren dat de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp nog onvoldoende functioneert. Zij geven aan dat scholen te weinig en te laat signaleren, dat doorverwijzingen soms blijven liggen bij smw'ers en dat wijkteams niet voldoende doorpakken. Hierdoor komt passende hulp (te) laat op gang terwijl de problematiek van de leerling toeneemt. Onderwijs en jeugdhulp zijn nog teveel gescheiden werelden. Beide werelden werken vanuit een eigen structuur en organisatiecultuur, waardoor ze elkaar te weinig vinden. Zo werken de scholen vanuit het idee van de school als werkplaats en opbrengst- en handelingsgericht werken, terwijl de wijkteams resultaatgericht en methodisch werken en naar het hele gezin kijken met de keukentafel als belangrijkste werkplaats. Verder zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk, ontbreekt regie en kunnen organisatiebelangen en financiën belemmerend werken. Hierdoor komt de samenwerking tussen onderwijs, wijkteam en/of gespecialiseerde jeugdhulp onvoldoende tot stand, blijven casussen liggen en raakt het belang van het kind ondergesneeuwd.

“In het onderwijs bieden we onderwijs. Wanneer een kind ook een zorgvraag heeft, moeten zorgverleners ingeschakeld worden. Wij worden dan graag op de hoogte gehouden van de zorgverlening, maar onze kerntaak is onderwijs bieden”. (ib’ers)

De meerderheid van de respondenten uit het onderwijs zet vraagtekens bij het functioneren van de wijkteams. Men is niet tevreden over de manier waarop de wijkteams werken. Er zijn (te) veel wijkteams, deze verschillen onderling sterk en ook binnen de wijkteams functioneren medewerkers verschillend. Wijkteams zijn in de ogen van het onderwijs vaak terughoudend en pakken te weinig door, mede door een gebrek aan expertise. Hierdoor komt de zorgvraag vaak terug bij de school in plaats van dat er doorverwezen wordt naar de gespecialiseerde jeugdhulp. Dat plaatst scholen voor een dilemma, omdat ze zelf niet kunnen doorverwijzen. In dat geval adviseren zij ouders veelal de route via de huisarts te volgen.

*“Wij werken in het onderwijs opbrengst- en handelingsgericht en dat is bij de wijkteams niet zo”.
(schoolcontactpersonen PPO)*

“Voor ons is zorg een primaire taak, voor de school niet. (cij) Dat is echter niet meer van deze tijd, ook scholen moeten vanuit het systeem gaan denken”. (wijkteam)

De respondenten uit het onderwijs geven ook aan dat ze zich vaak geen serieuze gesprekspartner voelen van het wijkteam. Soms blijkt dat, wanneer de smw’er een kind aanmeldt bij het wijkteam, er al hulpverlening aanwezig is. Of dat het wijkteam bepaalde keuzes heeft gemaakt bij de hulpverlening in een gezin, maar de school hier niet van op de hoogte stelt. De respondenten uit de wijkteams herkennen dat de communicatie niet altijd goed verloopt. Volgens hen wordt dit onder andere veroorzaakt door het grote verloop onder de medewerkers. Andere redenen kunnen ook een rol spelen, bijvoorbeeld de privacyregelgeving en het vrijwillig kader waarin de wijkteams werken.

“Het wijkteam bezoekt een gezin niet thuis, omdat vader vuurwapengevaarlijk is. Dit wordt niet gecommuniceerd met ons, waardoor onze leerkracht gewoon op huisbezoek gaat”. (schooldirecteuren)

De smw’er wordt door zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp als de mogelijke spil in de samenwerking gezien. Hij/zij kan leerlingen aanmelden bij het wijkteam en voor beide partijen als aanspreekpunt fungeren. Op dit moment komt de spilfunctie van smw’ers volgens sommige respondenten niet goed uit de verf. Uitzonderingen worden gezien in de wijkteams waar de smw’er onderdeel uitmaakte van het wijkteam³. Scholen geven aan dat de smw’ers hun rol in die positie beter waar konden maken.

³ Tot 2015 konden smw’ers van MEE een dubbelrol vervullen van zowel cliëntondersteuner als smw’er. Inmiddels is er, op een enkele uitzondering na, nergens meer sprake van smw deelname aan het wijkteam.

Conclusie

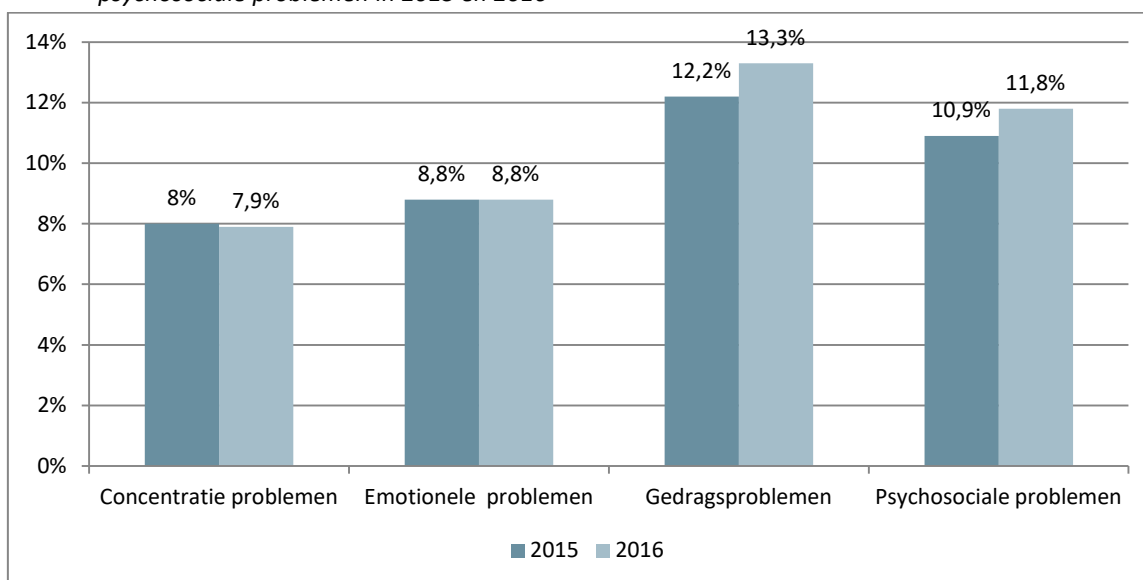
Uit de documenten, de onderzoeksrapporten, de kwantitatieve gegevens, de interviews en het onderzoek naar werkdruk komt naar voren dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en dan met name de verbinding tussen school, schoolmaatschappelijk werk en wijkteam, nog te wensen overlaat. De eerste stappen zijn gezet, maar de echte sprong voorwaarts moet nog worden gemaakt. Vanuit het onderwijs wil men graag meer effectieve samenwerking, meer inzet van het wijkteam in en rond school en een betere toegang tot jeugdhulp. Vanuit het wijkteam wil men graag dat scholen kinderen eerder naar hen toe leiden, waardoor problemen eerder opgepakt kunnen worden. De smw'ers worden veelal gezien als spil in de samenwerking maar kunnen deze rol momenteel niet altijd goed waar maken.

2.3 Zwaardere problematiek van kleuters

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

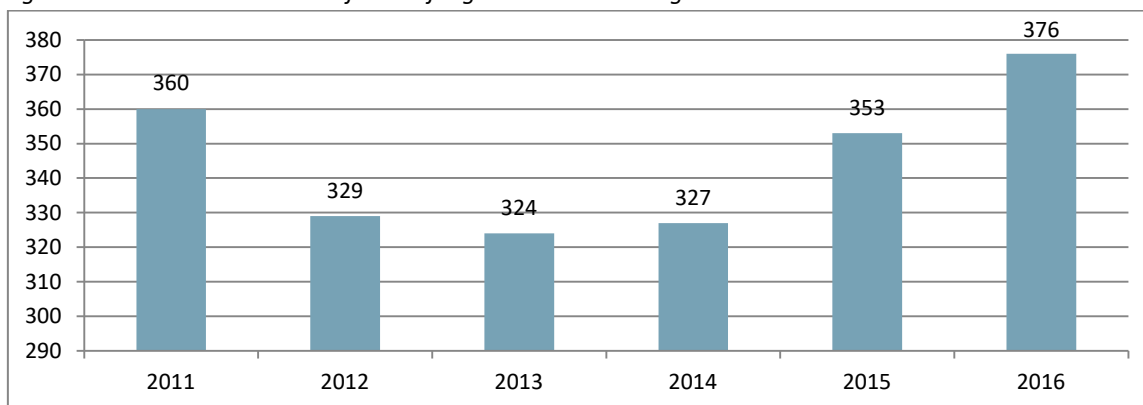
De problematiek van kleuters lijkt iets toe te nemen. In de Staat voor de Jeugd 2017 van de gemeente Rotterdam (zie bijlage 2: 11) is een lichte stijging te zien van het percentage kinderen in groep 2 met een verhoogde score op een vragenlijst (subschaal SDQ) over gedragsproblemen en over psychosociale problemen (zie figuur 2). Waar in 2015 12,2% een verhoogde score had voor gedragsproblemen was dit in 2016 13,3%. En voor de psychosociale problemen geldt dat in 2015 10,9% van de kinderen een verhoogde score had en in 2016 11,8%.

Figuur 2. Percentages concentratieproblemen, emotionele problemen, gedragsproblemen en psychosociale problemen in 2015 en 2016



Uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 22) komt naar voren dat de deelname aan het so bij kinderen van 8 jaar en jonger in 2013 is gedaald tot 324, maar daarna weer is gestegen naar 376 in 2016 (zie figuur 3). Het totaal aantal leerlingen in het Rotterdamse basisonderwijs is in die periode weliswaar ook zeer licht gegroeid (zie bijlage 2: 12), maar niet zodanig dat daarmee de groei van het so kan worden verklaard.

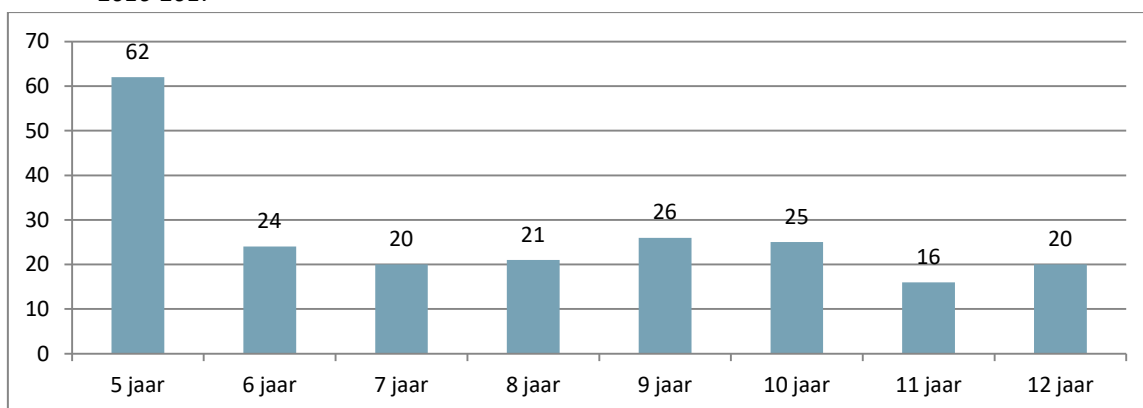
Figuur 3. Aantal kinderen van 8 jaar en jonger die naar het so gaan tussen 2011 en 2016



Uit cijfers van de gemeente Rotterdam (zie bijlage 2: 6) blijkt dat in het schooljaar 2016-2017 de groep 5 jarigen met een vrijstelling van de leerplicht op basis van artikel 5 onder a (62 kinderen) bijna drie keer zo groot is in vergelijking met de andere leeftijden (gemiddeld 22 leerplichtonthefingen bij de leeftijden 6 tot en met 12 jaar) (zie figuur 4). Dit betreft een vrijstelling van de leerplicht in verband met psychische of fysieke beperkingen. Er zijn geen cijfers per leeftijd van voorgaande jaren. Leerplicht heeft de groep 5 jarigen met een vrijstelling 5 onder a doorgelicht en daarbij vielen twee dingen op:

- veel van deze 5 jarigen zijn in de loop van het schooljaar 2016-2017 of bij aanvang van het schooljaar 2017-2018 alsnog naar school gegaan. Veel van deze schoolinschrijvingen zijn op cluster 3 of 4 scholen. Dit kan een verklaring zijn voor de groei van het so. Dit betekent tevens voor het so dat ze onderwijs moeten geven aan een groep kinderen met forse en complexe ondersteuningsbehoeften. Veel van deze leerlingen hebben een combinatie van speciaal onderwijs én jeugdhulp nodig om zich goed te kunnen ontwikkelen. Het is mogelijk dat de vrijstelling van de leerplicht gebruikt is om de wachtperiode op een plek in het so te overbruggen;
- leerplicht ziet op de lijst 4 à 5 vluchtelingenkinderen met gecombineerde problematiek (lichamelijke en geestelijke handicaps), daarnaast hebben zij een oorlogstrauma én zijn de taal niet machtig. Op dat moment is een Kinderdagcentrum (kdc) een betere omgeving om het kind tot rust te laten komen, goed te kunnen observeren wat het kind allemaal wel en niet kan en de taal aan te leren.

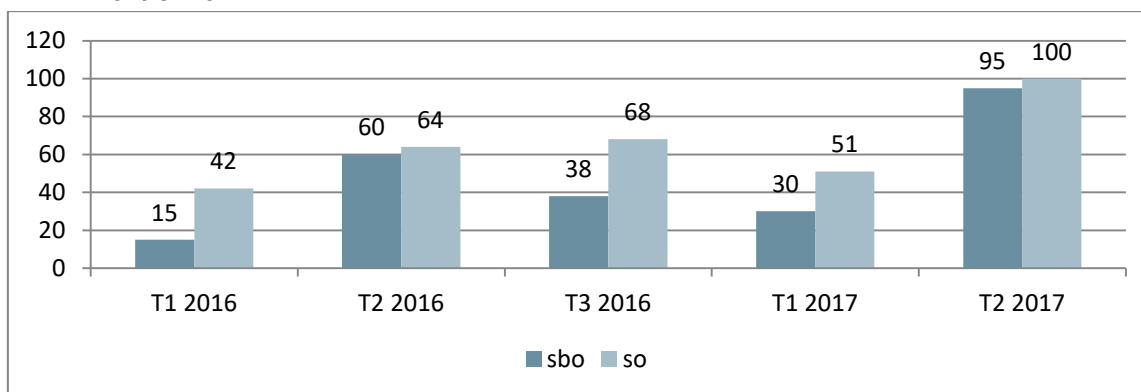
Figuur 4. Overzicht aantal vrijstellingen van de leerplicht op basis van artikel 5 onder a in schooljaar 2016-2017



Uit cijfers van PPO Rotterdam (zie bijlage 2: 21) blijkt dat het aantal nieuw afgegeven toelaatbaarheidverklaringen (tlv's) bij kinderen van 8 jaar en jonger tussen 2016 en 2017 aanzienlijk is

gestegen, zowel voor het sbo als het so (zie figuur 5). In het eerste trimester (T1) van 2016 zijn er 15 tlv's afgegeven aan sbo kinderen jonger dan 8 jaar en in het eerste trimester (T1) van 2017 waren dit er 30. En in het tweede trimester (T2) van 2016 zijn er 64 tlv's afgegeven aan so kinderen jonger dan 8 jaar en in het tweede trimester (T2) van 2017 waren dit er 100.

Figuur 5. Aantal nieuw afgegeven tlv's voor kinderen jonger dan 8 in het so en sbo per trimester tussen 2016 en 2017



Uit een onderzoek van de gemeente Rotterdam (zie bijlage 2: 10) blijkt verder dat de behandel- en opvangplekken voor kinderen tot 4 jaar met lichte tot matige problematiek vaak niet lang genoeg beschikbaar zijn, veelal maximaal 1 jaar. Leerkrachten uit het so hebben de ervaring dat er meer kleuters zijn die nog onvoldoende 'schoolrijp' zijn en dat er meer kleuters zijn met een zwaardere of dubbele problematiek dan voorheen (zie bijlage 2: 28). Dit zorgt bij een deel van deze leerkrachten voor handelingsverlegenheid en onvoldoende expertise. Zij worstelen met de vraag waar de prioriteit ligt, bij zorg of bij onderwijs. Ook uit een onderzoek van MEE op een cluster 4 school (zie bijlage 2: 16) blijkt dat leerkrachten op deze school regelmatig kleuters zien met een grotere zorgbehoefte dan zij passend vinden binnen hun takenpakket.

Interviews

In de interviews geven respondenten uit zowel het onderwijs als de jeugdhulp aan dat de problematiek van kleuters zwaarder wordt. Er komen volgens hen meer kleuters op school die nog niet zindelijk zijn of bijvoorbeeld nog flesvoeding nodig hebben. Daarnaast vertonen kleuters/jonge kinderen volgens de respondenten meer gedragsproblemen. Respondenten hebben de indruk dat dit onder andere komt doordat mkd's en behandel- en onderwijsgroepen (beo-groepen) vol zitten en kinderen met een zorgvraag daardoor eerder naar school komen. Navraag bij de gemeente leert dat er inderdaad wachtlijsten zijn voor mkd's. Dit kwam mede door een productieplafond dat tot en met 2017 van toepassing was op de mkd's. Per 2018 is er geen productieplafond meer. Dit betekent echter niet dat de wachtlijsten voor de mkd's per 1 januari 2018 direct opgelost zijn. Uit navraag van PPO bij de beo-aanbieders blijkt dat beo zuid vol zit en beo noord niet. Vanuit de gemeente zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar over het aantal kinderen dat wacht op een beo-plek.

“Een 4 jarige jongen stond op de wachtlijst voor een mkd, maar de school trok het in de wachttijd niet meer dus is het kind naar de peuterspeelzaal gestuurd. Daar heeft hij nog 6 weken gezeten, totdat hij ook daar naar huis werd gestuurd. Vervolgens heeft hij 7 weken thuisgezeten, maar kon hij na de zomervakantie toch nog niet naar het mkd en moest hij nog wachten tot aan de herfstvakantie”. (wijkteam)

Conclusie

Uit de interviews blijkt dat de respondenten ervaren dat de problematiek van jongere kinderen (kleuters) de afgelopen jaren zwaarder is geworden. Hierover zijn maar zeer beperkt kwantitatieve gegevens beschikbaar. Daaruit blijkt:

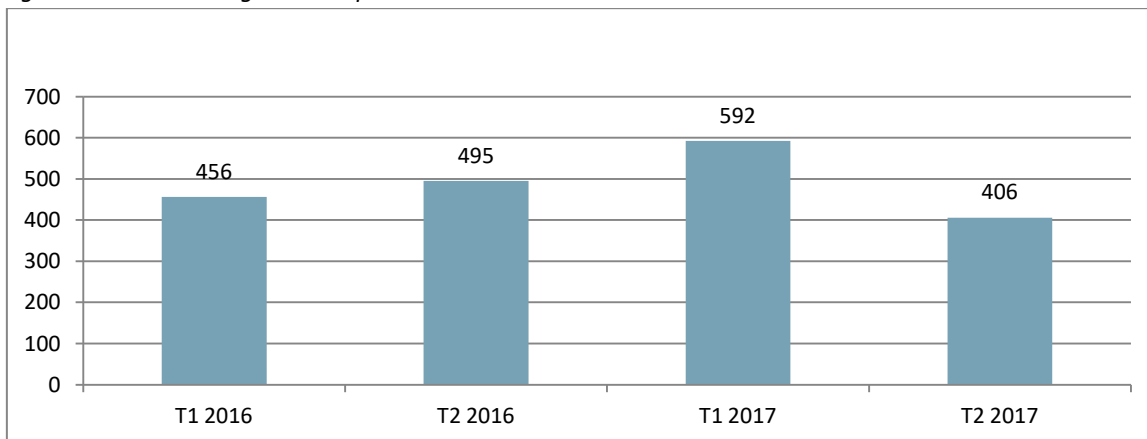
- dat er sprake is van een (zeer lichte) stijging van gedragsproblemen en psychosociale problemen onder jonge kinderen;
- dat het aantal leerplichtontheffingen bij 5 jarigen in het schooljaar 2016-2017 bijna drie keer zo groot is als dat van 6 tot en met 12 jarigen;
- dat het aantal jonge kinderen dat naar het so gaat in de periode 2013-2016 is toegenomen;
- dat het aantal nieuw afgegeven tlv's so en sbo voor jonge kinderen tussen 2016 en 2017 is gestegen.

2.4 Verzwaring van de casuïstiek in het basisonderwijs

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

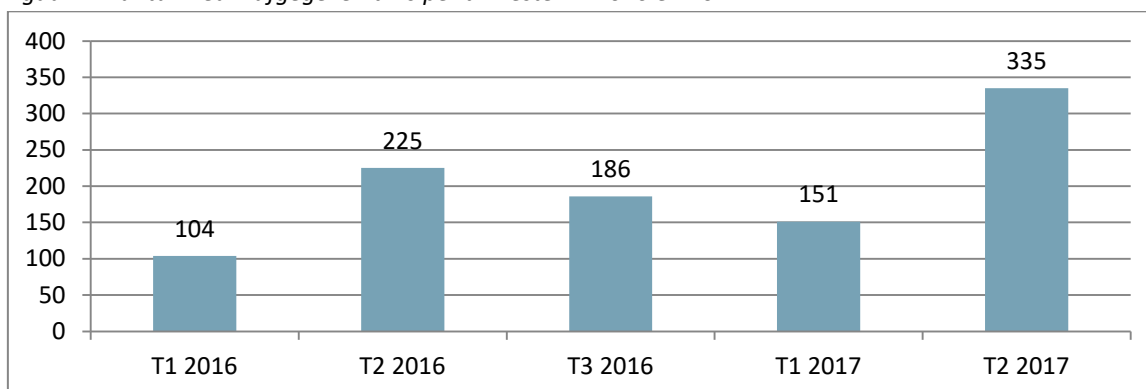
Cijfers van PPO (zie bijlage 2: 21) laten zien dat het aantal ondersteuningsarrangementen van PPO tussen begin 2016 en begin 2017 is gestegen, maar dat deze stijging zich in het tweede trimester (T2) van 2017 niet voort lijkt te zetten (zie figuur 6).

Figuur 6. Aantal arrangementen per trimester in 2016 en 2017



Daarnaast blijkt uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 21) dat het aantal nieuw afgegeven tlv's sinds begin 2016 is gestegen (zie figuur 7). In 2016 werden in het tweede trimester (T2) de meeste tlv's afgegeven van dat jaar. Ook in 2017 is het aantal tlv's in het tweede trimester (T2) hoger dan in het eerste trimester (T1).

Figuur 7. Aantal nieuw afgegeven tlv's per trimester in 2016 en 2017



Interviews

Uit de interviews komt naar voren dat zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp aangeven dat de problemen van de kinderen in de klas toenemen. Vanuit het onderwijs wordt aangegeven dat dit zowel in het regulier- als het speciaal onderwijs merkbaar is, maar met name in de onderbouw van reguliere basisscholen. Ook worden er volgens hen meer maatwerkbudgetten voor onderwijsondersteuning afgegeven door PPO en is er ook een stijging van het aantal tlv's voor het so.

“Er komen nu kinderen op het regulier onderwijs terecht die voorheen in het so kwamen”. (schooldirecteuren)

Uit de interviews komt verder naar voren dat respondenten verwachten dat de pedagogische kwaliteiten van ouders een rol spelen in de verzwaaring van de casuïstiek. De taken voor ouders worden zwaarder. Vaak werken beide ouders, meer ouders hebben schulden en het sociale netwerk waar ouders op terug kunnen vallen neemt af. Ook worden ouders mondiger. Ze dreigen vaker om naar de geschillencommissie te gaan, juridische stappen te ondernemen of naar de media te gaan. Hierdoor staan zij steeds vaker centraal in het ondersteuningsproces in plaats van het kind. Ze kunnen er tevens voor zorgen dat er geen ondersteuning geboden wordt. Het wijkteam werkt namelijk vanuit een vrijwillig kader en zet pas ondersteuning in wanneer ouders een hulpvraag hebben geformuleerd.

“Ouders staan veel vaker centraal. Als zij niet willen, dan gebeurt er niets”. (schooldirecteuren)

Conclusie

Uit de interviews blijkt dat respondenten ervaren dat de casuïstiek in het basisonderwijs de afgelopen jaren zwaarder is geworden. Deze indruk wordt ondersteund door gegevens vanuit PPO waaruit blijkt dat zowel het aantal arrangementen voor extra onderwijsondersteuning in het regulier onderwijs als het aantal tlv's voor het so is gestegen. Respondenten vermoeden dat dit komt doordat het aantal kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, externaliserende problematiek, concentratieproblemen en problemen in het gezin zijn toegenomen en dat de pedagogische kwaliteiten van ouders daarbij een rol spelen.

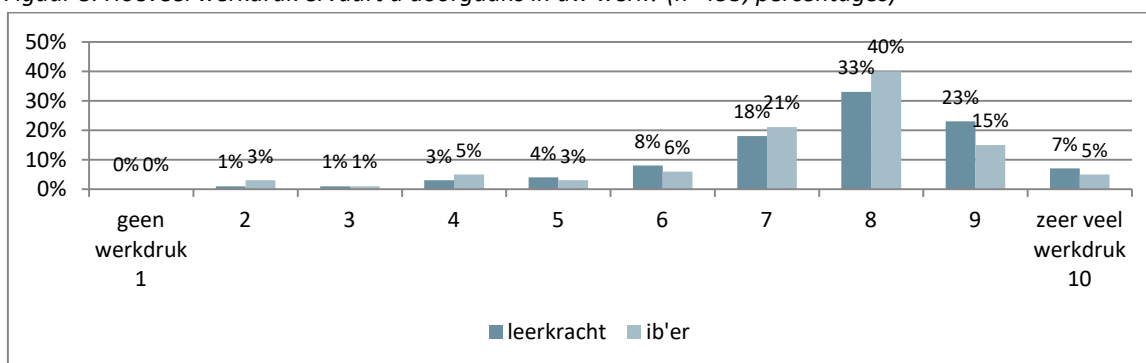
2.5 Verzwaring van de werkdruk bij leerkrachten en intern begeleiders

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

Over de werkdruk bij Rotterdamse leerkrachten was bij aanvang van dit onderzoek weinig bekend. Uit de Monitor Aansluiting Onderwijs Jeugd blijkt alleen dat de helft van de respondenten (smw'ers, ib'ers) niet voldoende tijd heeft om de taken uit te voeren (zie bijlage 2: 17). Omdat er zo weinig over bekend is, hebben we op verzoek van PPO aanvullend op het voorliggende onderzoek een onderzoek naar de werkdruk bij leerkrachten en ib'ers uitgevoerd (zie bijlage 5).

Uit figuur 8 blijkt dat ruim driekwart van zowel de leerkrachten als de ib'ers (zeer) veel werkdruk ervaart. Deze ervaren werkdruk geeft 65% van de respondenten het gevoel dat zij tekort schieten, hoewel 89% zich wel voldoende bekwaam acht om zijn of haar functie uit te kunnen oefenen. Daarnaast geeft 54% van de respondenten aan het gevoel te hebben dat zij zelf maar gedeeltelijk invloed uit kunnen oefenen op de werkdruk.

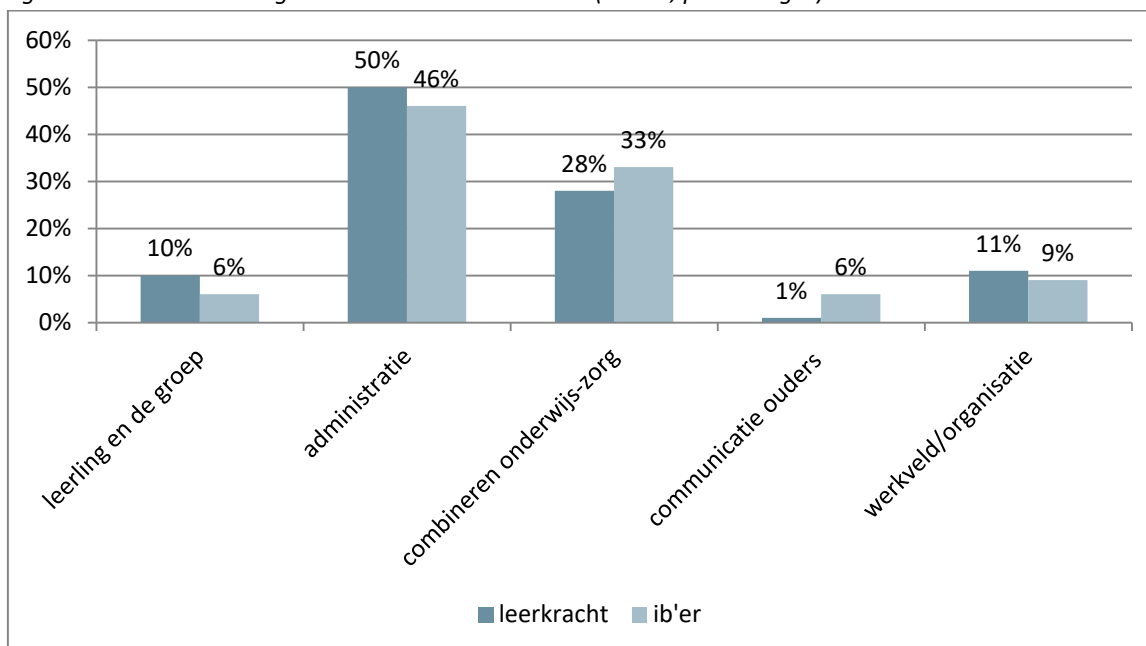
Figuur 8. Hoeveel werkdruk ervaart u doorgaans in uw werk? (n=453, percentages)



In het onderzoek is ook gevraagd welke thema's voor de meeste werkdruk zorgen. In figuur 9 staan deze thema's genoemd en hieruit blijkt dat de administratie bij zowel de leerkrachten als de ib'ers voor de meeste werkdruk zorgt, gevolgd door het combineren van onderwijs en zorg. De hoeveelheid administratie wordt door veel respondenten als werkdrukverhogend ervaren. Bij leerkrachten gaat het hierbij onder meer om het maken van gespreksverslagen en het opstellen van groepsplannen. Ib'ers noemen vooral het opstellen van ontwikkelingsperspectieven, arrangementsaanvragen voor extra ondersteuning en administratieve afstemming rond zorg en jeugdhulp als taken die de werkdruk verhogen. Ook geven zij aan dat sommige procedures (bijvoorbeeld rond terugplaatsing vanuit so/sbo) voor hen niet helder zijn. Wat betreft de combinatie onderwijs en zorg benoemen de leerkrachten en ib'ers een aantal factoren die de werkdruk verhogen. De meest genoemde daarvan zijn:

- lange wachttijden voordat jeugdhulp/zorg daadwerkelijk kan worden ingezet;
- onvoldoende terugkoppeling van informatie over leerlingen vanuit jeugdhulpverleners, zorgprofessionals of wijkteam;
- wisselende contactpersonen bij wijkteam, jeugdhulp/zorgorganisaties;
- leerlingen die te weinig jeugdhulp/zorg ontvangen.

Figuur 9. Welk thema zorgt voor de meeste werkdruk? (n=453, percentages)



Uit het onderzoek naar werkdruk blijkt verder dat de leerkrachten en de ib'ers aangeven dat zij de afgelopen 2 à 3 jaar steeds meer kinderen zien met een extra ondersteuningsbehoefte, externaliserende en internaliserende problematiek, concentratieproblemen en problemen in het gezin. Aanvullend signaleren de leerkrachten en de ib'ers uit het sbo dat er daar steeds meer leerlingen met meervoudige problematiek komen.

Interviews

Uit de interviews blijkt dat de respondenten die werkzaam zijn in het onderwijs een verzwaring van de werkdruk zien en ervaren. Maar ook de respondenten die werkzaam zijn in de jeugdhulp signaleren een verzwaring van de werkdruk in het onderwijs.

"Scholen verzuipen in hun taken. Als wij met initiatieven komen, dan kunnen ze het er gewoon niet bij hebben". (c/jg)
"Leerkrachten en ib'ers staan op omvallen". (schoolcontactpersonen PPO)

De geïnterviewden wijzen hierbij op de toename van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, op knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en daarnaast ook op de grotere klassen, het tekort aan leerkrachten en onderwijsassistenten, handelingsverlegenheid van leerkrachten, de wachtlijsten in het so waardoor zorgleerlingen langer in het regulier onderwijs blijven en de grote hoeveelheid begeleiders die bij een zorgleerling betrokken zijn en waarmee afgestemd moet worden.

Conclusie

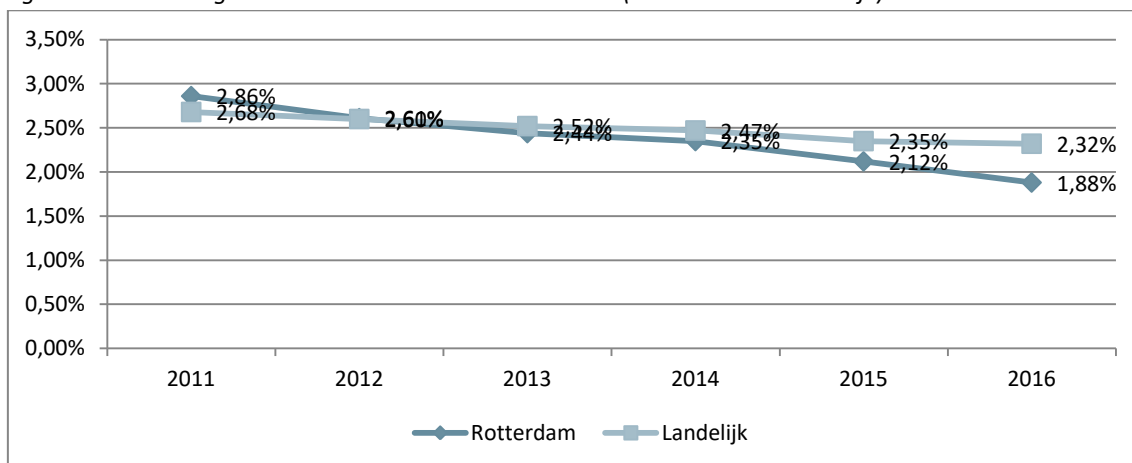
Uit de interviews en het onderzoek naar werkdruk blijkt dat ruim driekwart van de leerkrachten en ib'ers in het primair onderwijs in Rotterdam een (zeer) hoge werkdruk ervaart. De respondenten denken dat de werkdrukverhoging veroorzaakt wordt door de toegenomen problematiek van leerlingen, de toename van administratieve lasten, de moeite en tijd die het kost om onderwijs en zorg goed op elkaar aan te sluiten en af te stemmen, wachttijden voor jeugdhulp en speciaal onderwijs, grotere klassen, handelingsverlegenheid van leerkrachten en het lerarentekort.

2.6 Daling van de deelname aan sbo

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

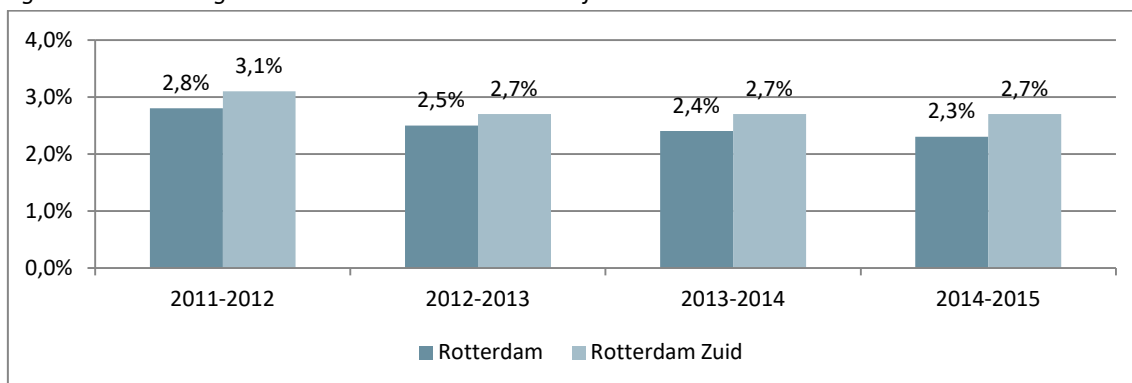
Cijfers van PPO (zie bijlage 2: 22) laten zien dat er tussen 2011 en 2016 een lichte daling is van het percentage kinderen in het sbo en dat deze daling groter is dan het landelijk gemiddelde (zie figuur 10). In 2011 ging 2,86% van de Rotterdamse kinderen naar het sbo en in 2016 was dit 1,88%.

Figuur 10. Percentage kinderen in het sbo in 2011 – 2016 (Rotterdam en landelijk)



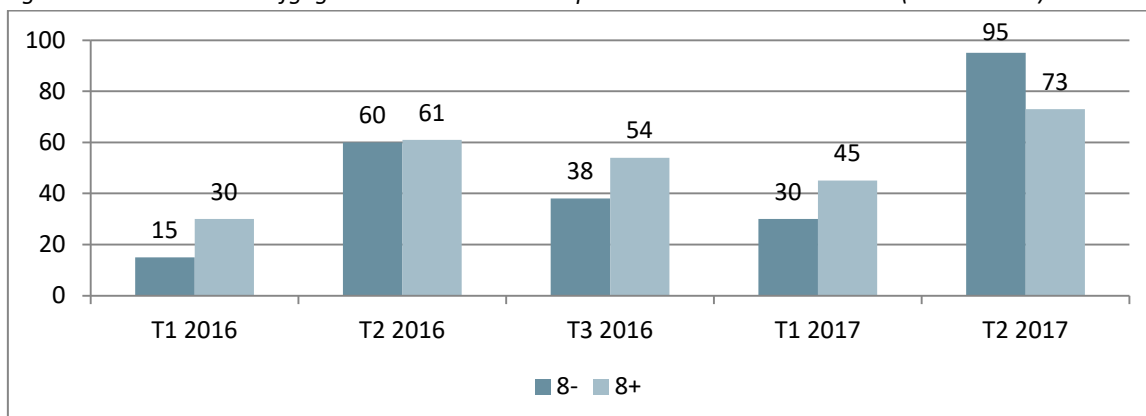
Ook uit de Basismonitor Onderwijs Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) (zie bijlage 2: 2) blijkt dat het percentage kinderen in het sbo tussen het schooljaar 2011-2012 en het schooljaar 2014-2015 iets is afgenomen (zie figuur 11). In het schooljaar 2011-2012 ging 2,8% van de kinderen naar het sbo en in het schooljaar 2014-2015 was dit 2,3%. In deze figuur is verder te zien dat er in Rotterdam Zuid gemiddeld meer kinderen naar het sbo gaan dan gemiddeld in heel Rotterdam.

Figuur 11. Percentage kinderen in het sbo in de schooljaren 2011-2012 tot en met 2014-2015



Daarnaast blijkt uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 21) dat het aantal nieuw afgegeven tlv's voor het sbo tussen 2016 en 2017 is gestegen, maar deze stijging is voornamelijk terug te zien bij kinderen van 8 jaar en jonger (zie figuur 12). In het eerste trimester (T1) van 2016 zijn er 15 tlv's afgegeven aan kinderen jonger dan 8 en in het eerste trimester (T1) van 2017 waren dit er 30. In het tweede trimester (T2) van 2016 waren dit er 60 ten opzichte van 95 in het tweede trimester (T2) 2017. De tlv's voor kinderen ouder dan 8 jaar blijven nagenoeg gelijk.

Figuur 12. Aantal nieuw afgegeven tlv's voor het sbo per trimester in 2016 en 2017 (8- versus 8+)



Interviews

Zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp signaleren dat er in het sbo sprake is van een verzwaring van de doelgroep. Voorheen hadden de sbo-scholen een gevarieerde populatie, nu zitten daar relatief veel kinderen met gedragsproblemen, waaronder veel leerlingen die voorheen nog naar het so gingen.

“Door passend onderwijs zitten er op het sbo steeds lastiger kinderen”. (schooldirecteuren)

Conclusie

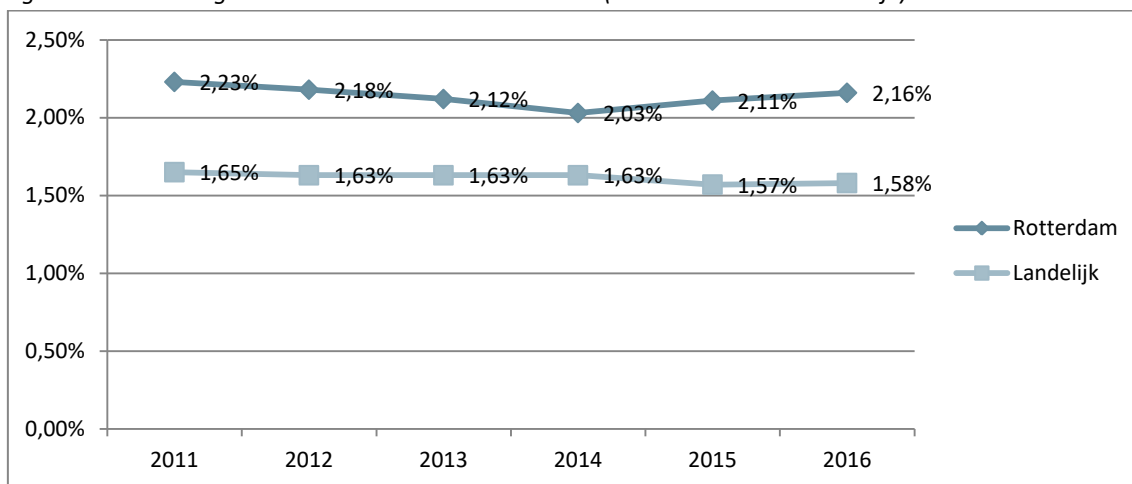
Uit de documenten, de onderzoeksrapporten en de kwantitatieve gegevens komt naar voren dat het percentage kinderen dat naar het sbo gaat tussen 2011 en 2016 licht is gedaald en dat deze daling groter is dan het landelijke gemiddelde. Verder blijkt dat het percentage kinderen dat naar het sbo gaat in Rotterdam Zuid hoger ligt dan het gemeentelijk gemiddelde, maar ook hier is tussen het schooljaar 2011-2012 en het schooljaar 2014-2015 een lichte daling van het percentage te zien. Tussen 2016 en 2017 is het aantal nieuw afgegeven tlv's voor het sbo echter aanzienlijk gestegen, met name onder de kinderen jonger dan 8 jaar. Uit de interviews komt naar voren dat men ook in het sbo een toename ervaart van leerlingen met gedragsproblemen.

2.7 Toename van de deelname aan so

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

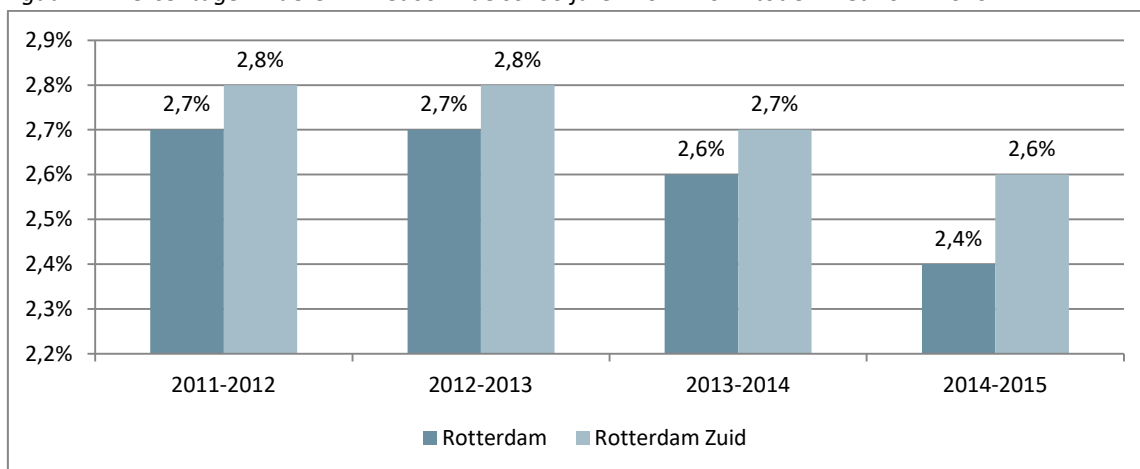
Uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 22) blijkt dat er tussen 2011 en 2014 een daling van het percentage kinderen in het so te zien was, maar dat deze in de periode 2014-2016 weer stijgt naar het niveau van 2012 (zie figuur 13).

Figuur 13. Percentage kinderen in het so in 2011 - 2016 (Rotterdam versus landelijk)



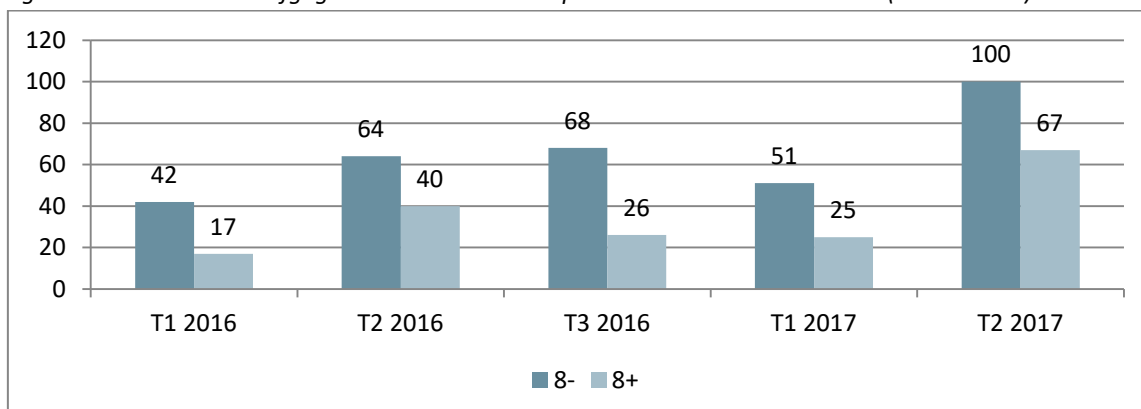
Uit de Basismonitor Onderwijs Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) (zie bijlage 2: 2) blijkt dat het percentage kinderen in het so tussen het schooljaar 2011-2012 en het schooljaar 2014-2015 iets is afgenomen (zie figuur 14). In het schooljaar 2011-2012 ging 2,7% van de kinderen naar het so en in het schooljaar 2014-2015 was dit 2,4%. In deze figuur is verder te zien dat er in Rotterdam Zuid gemiddeld meer kinderen naar het so gaan dan gemiddeld in heel Rotterdam. Uit deze figuur is niet op te maken of deze daling zich na het schooljaar 2014-2015 verder door zet of dat deze vervolgens stijgt.

Figuur 14. Percentage kinderen in het so in de schooljaren 2011-2012 tot en met 2014-2015



Daarnaast blijkt uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 21) dat het aantal tv's voor het so tussen 2016 en 2017 is gestegen, maar deze stijging voornamelijk terug te zien is bij kinderen van 8 jaar en jonger (zie figuur 15). In het eerste trimester van 2016 zijn er 42 tv's afgegeven aan kinderen jonger dan 8 en in het eerste trimester van 2017 waren dit er 51. In het tweede trimester van 2016 waren dit er 64 ten opzichte van 100 in het tweede trimester 2017. De tv's voor kinderen ouder dan 8 jaar stijgen ook, maar minder snel.

Figuur 15. Aantal nieuw afgegeven tlv's voor het so per trimester in 2016 en 2017 (8- versus 8+)



Interviews

Uit de interviews met de respondenten uit het onderwijs komt naar voren dat er veel verwezen wordt naar het so. Zij merken ook op dat problemen kunnen verergeren omdat men in het regulier onderwijs soms te lang blijft proberen om kinderen te handhaven zonder dat er adequate hulp kan worden geboden. De respondenten uit de jeugdhulp merken op dat er soms onnodig wordt doorverwezen naar het so. Kinderen hebben met de juiste begeleiding mogelijk wel perspectief in het reguliere onderwijs.

“Ik had een casus met een jongen met een laag niveau. De school wilde dat de jongen naar het so zou gaan, maar dat wilde moeder niet. Na gesprekken met PPO is er iemand in de klas komen observeren en hieruit bleek dat ambulante begeleiding in het regulier onderwijs nodig was in plaats van so”. (wijkteam)

Conclusie

Uit de documenten, de onderzoeksrapporten en de kwantitatieve gegevens komt naar voren dat er tussen 2011 en 2013 een daling is van het percentage kinderen in het so maar dat dit percentage in 2016 weer is gestegen tot bijna hetzelfde niveau als in 2012. Verder blijkt dat het percentage kinderen dat naar het so gaat in Rotterdam Zuid hoger ligt dan het gemeentelijk gemiddelde. Tussen 2016 en 2017 is het aantal tlv's voor het so verder aanzienlijk gestegen, met name onder de kinderen jonger dan 8 jaar. Ook uit de interviews komt naar voren dat er momenteel veel verwezen wordt naar het so.

2.8 Toename van het aantal thuiszitters

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

De gemeente Rotterdam houdt het aantal thuiszitters in het basis- en voortgezet onderwijs bij. Gemiddeld is over de afgelopen drie jaar 17% van het totale aantal thuiszitters in de basisschoolleeftijd. Op basis van gegevens van de Taskforce Thuiszitters blijkt dat het aantal thuiszitters toeneemt (zie bijlage 2: 12 en bijlage 2: 14). Bij de start van de Taskforce, in oktober 2015, waren er 182 thuiszitters in de leeftijd van 5-18 jaar en in oktober 2017 waren dat er 362, bijna een verdubbeling (zie figuur 16). Een verklaring hiervoor vormt dat we veel meer thuiszitters in beeld hebben dan voorheen. Het aantal kinderen zonder een passende plek is vermoedelijk niet sterk toegenomen. Maar de registratie van deze kinderen is geoptimaliseerd en we sporen de kinderen beter op. De duur van het thuiszitten is iets afgenomen. In 2015 zaten de thuiszitters gemiddeld 24 weken thuis, in 2016 en 2017 gemiddeld 19 weken.

Figuur 16. Aantal thuiszitters (5-18 jaar)⁴ en duur van thuiszitten in 2015, 2016 en 2017

	Oktober 2015 (nulmeting)	Oktober 2016	Oktober 2017
Aantal thuiszitters op meetdatum	42	49	50
Duur van thuiszitten	24 weken	19 weken	19 weken
Totaal aantal thuiszitters in schooljaar en oplossingspercentage taskforce	182 77%	308 84%	362 86%

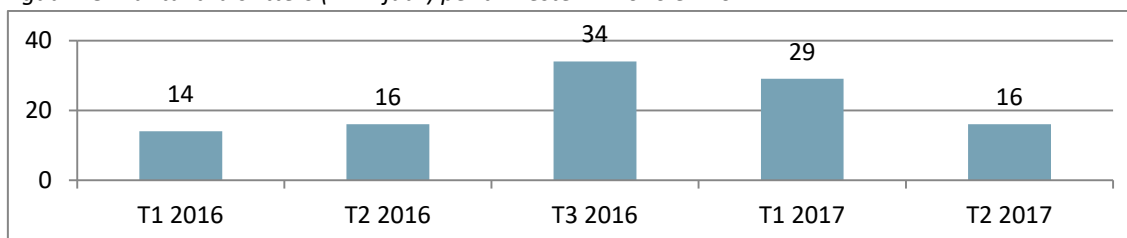
Specifiek voor leerlingen uit het basisonderwijs en het s(b)o geldt dat het aantal thuiszitters is gestegen van 23 naar 62, meer dan een verdubbeling (zie figuur 17). De stijging van het aantal thuiszitters is deels te verklaren doordat thuiszitters sinds de oprichting van de Taskforce Thuiszitters beter in beeld zijn gekomen. Daarnaast speelden capaciteitsvraagstukken in het so en de complexe zorgproblematiek van thuiszitters mogelijk een rol. Van de 12 thuiszitters uit het basisonderwijs en het s(b)o in 2017 wachtten er 4 op een plek in, of tlv voor, het s(b)o en was bij 4 thuiszitters sprake van (complexe) zorgproblematiek. De duur van het thuiszitten is iets afgenomen. In 2015 en 2016 zaten de thuiszitters gemiddeld 20 weken thuis, in 2017 gemiddeld 17 weken.

Figuur 17. Aantal thuiszitters (basisschoolleeftijd en so in basisschoolleeftijd) en duur thuiszitten in 2015, 2016 en 2017

	Oktober 2015 (nulmeting)	Oktober 2016	Oktober 2017
Aantal thuiszitters	4	10	12
Duur van thuiszitten ⁵	20 weken	20 weken	17 weken
Totaal aantal thuiszitters in schooljaar en oplossingspercentage ⁶ taskforce	23 83%	44 77%	62 81%

Uit cijfers van PPO (zie bijlage 2: 20) blijkt dat er eind 2016/begin 2017 een piek te zien is in het aantal 4-12 jarige thuiszitters, maar dat het aantal thuiszitters halverwege 2017 weer op het oude niveau van begin 2016 zit (zie figuur 18). PPO ziet het aantal kinderen dat langdurig thuiszit (meer dan drie maanden) dalen. Het aantal kinderen dat kort (4-12 weken) thuiszit neemt toe. PPO ziet dat haar thuiszittersaanpak succesvol is. Steeds meer thuiszitters worden in korte tijd van een passende plek voorzien.

Figuur 18. Aantal thuiszitters (4-12 jaar) per trimester in 2016 en 2017



⁴ Een enkeling wordt al op 4-jarige leeftijd gesignaleerd als thuiszitter.

⁵ Het gaat hier om thuiszitters die meer dan vier weken thuiszitten.

⁶ Het oplossingspercentage in het po is gebaseerd op zeer lage aantallen, waardoor het minder zeggingskracht heeft dan het oplossingspercentage voor het totaal aantal thuiszitters.

Interviews

Uit de interviews met zowel de respondenten vanuit het onderwijs als de respondenten vanuit de jeugdhulp komt naar voren dat men een toename ervaart van het aantal thuiszitters. De respondenten verwachten dat de wachtlijsten in de jeugd ggz van invloed zijn en de toename van het aantal thuiszitters mede veroorzaken. Navraag bij de gemeente en PPO leert dat er op dit moment onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar is om te kunnen bepalen of dit inderdaad het geval is. Wel is duidelijk dat bij een substantieel deel van de Rotterdamse thuiszitters zorg voorliggend is (ongeveer 25-50%). Van een aantal thuiszitters is bekend dat zij op een wachtlijst voor jeugd ggz staan. Echter, een compleet overzicht ontbreekt.

“Een deel van de thuiszitters zijn kinderen die een tussenvoorziening nodig hebben. Het regelen van een tussenvoorziening kost echter zoveel tijd, dat een kind uiteindelijk niet meer voldoende heeft aan een tussenvoorziening, maar fulltime dagbehandeling”. (schoolcontactpersonen PPO)

“Wij krijgen regelmatig signalen dat er lange wachtlijsten zijn voor behandelsettings. Hierdoor blijven kinderen regelmatig maanden thuis zitten, omdat ze door hun extreme gedragsproblemen niet meer welkom zijn op school”. (jeugdhulpaanbieders)

Conclusie

Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat het aantal thuiszitters uit het basisonderwijs en het s(b)o sinds de oprichting van de Taskforce Thuiszitters in 2015 meer dan verdubbeld is. De stijging van het aantal thuiszitters is te verklaren doordat thuiszitters sinds de oprichting van de Taskforce beter in beeld zijn gekomen. Daarnaast speelden capaciteitsvraagstukken in de jeugdhulp/jeugd ggz en het so een rol. Uit de interviews blijkt dat de respondenten verwachten dat de wachtlijsten in de jeugd ggz van invloed zijn en de toename van het aantal thuiszitters mede veroorzaken. Op dit moment is er onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar om te kunnen bepalen of dit inderdaad het geval is.

2.9 Toename van het aantal aanvragen en gebruik jeugdhulp

Documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens

Uit de tussenmeting van het onderzoek naar het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel (NRJ) blijkt dat er tussen 2013 en 2015 in het algemeen geen grote verschuivingen in het jeugdhulpgebruik te zien zijn. Er is een lichte stijging te zien in het aantal jeugdigen dat jeugdhulp krijgt: in 2013 kregen 14.651 jeugdigen jeugdhulp en in 2015 waren dit er 15.020 (zie bijlage 2: 1). Uit de Staat van de Jeugd (zie bijlage 2: 11) blijkt daarnaast dat er tussen 2015 en 2016 een zeer lichte stijging te zien is in het gebruik van jeugdhulpverlening. In 2015 heeft 11,7% van de Rotterdamse 4-11 jarigen jeugdhulp gekregen en in 2016 was dat 12%.

Uit de tussenmeting van het onderzoek naar het NRJ blijkt verder dat de huisartsen nog altijd de belangrijkste verwijzers naar de jeugdhulp zijn (zie bijlage 2: 1). Ook wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat het opvallend is dat scholen en smw'ers niet voorkomen bij deze verwijzers, terwijl uit de cliëntenenquête blijkt dat dit belangrijke verwijzers zijn naar jeugdhulp in Rotterdam. Mogelijk vallen zij onder de categorie onbekend. Tot slot concludeert dit onderzoek dat door de decentralisatie van de jeugdzorg het aanbod van residentiële plekken binnen Jeugd- en Opvoedhulp is afgenomen met 29 bedden (7%) en het aantal plekken voor dagbehandeling met 66 (36%). Bij de specialistische

behandelgroep (3 milieu⁷), een zorgvorm voor kinderen met zeer ernstige gedragsproblematiek op het snijvlak van licht verstandelijke beperking (lvb), zijn er 52 plekken bijgekomen (46%).

Voor bepaalde soorten jeugdhulp (waaronder de jeugd ggz) bestaan wachtlijsten. Bij de gemeente Rotterdam zijn op dit moment onvoldoende cijfers per jaar bekend over de wachtlijsten voor gespecialiseerde jeugdhulp en de (eventuele) wachtlijsten voor kdc's en mkd's.

Wel is bekend:

- dat er in juni 2017 in totaal 297 kinderen onder de 18 jaar op de wachtlijst voor ambulante jeugdhulp stonden (zie bijlage 2: 5). In de meeste gevallen ging het om diagnostische begeleiding of kortdurende behandeling;
- dat er geen productieplafond is voor kdc's. De productie steeg de afgelopen jaren aanzienlijk, van € 793.859 in 2015 naar € 2.420.000 in 2016⁸;
- dat er wel wachtlijsten zijn voor mkd's, maar niet bekend is hoe lang de wachttijden zijn. Dit komt onder andere door een productieplafond bij mkd's dat tot eind 2017 van toepassing was.

Interviews

Zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp ervaren dat het aantal behandelplekken in de residentiële jeugdhulp is afgenomen, waardoor er wachtlijsten zijn ontstaan. Enkele respondenten wijzen er op dat er wel veelvuldig diagnostisch onderzoek wordt gedaan, maar dat behandeling zelden volgt.

Conclusie

Over het aantal aanvragen, het gebruik van de jeugdhulp en de wachtlijsten daarvoor in de afgelopen jaren zijn onvoldoende cijfers bekend, zo blijkt uit de analyse van de documenten, de onderzoeksrapporten en de kwantitatieve gegevens. Uit de gegevens die wel beschikbaar zijn, komt naar voren dat er geen grote verschuivingen lijken te hebben plaatsgevonden in het jeugdhulpgebruik.

2.10 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met jeugdhulp in kaart gebracht. We hebben de opvattingen van de respondenten uit onderwijs en jeugdhulp weergegeven en we zijn nagegaan in hoeverre die door uitkomsten uit de bestudeerde documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens onderbouwd worden. Een belangrijke bevinding is dat het combineren van onderwijs en jeugdhulp nog niet optimaal verloopt. Dat heeft volgens de respondenten te maken met wachtlijsten en wachttijden voor gespecialiseerde jeugdhulp. Precieze cijfers over het aantal kinderen op de wachtlijsten en wat de wachttijd is zijn op dit moment niet bekend. Met name in de verbinding tussen scholen, schoolmaatschappelijk werk en wijkteams is er nog veel te winnen. De wil om samen op te trekken is er wel, maar in de praktijk is het nog moeilijk om effectief op elkaar aan te sluiten. Er is volgens de respondenten nog teveel sprake van gescheiden werelden, cultuurverschillen en onduidelijkheid over elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor komt de samenwerking in de dagelijkse praktijk nog onvoldoende van de grond. Kinderen krijgen hierdoor niet de ondersteuning die ze nodig hebben. Scholen hebben behoefte aan meer inzet

⁷ Een residentiële vorm van jeugdhulp waarin opvoeding, school en vrije tijd met elkaar verbonden worden.

⁸ Dit betreft enkel de financiering van de kdc-plekken voor Rotterdamse kinderen (geen regio kinderen), die vanuit de jeugdhulp (niet vanuit wlz) op een kdc zitten.

van het wijkteam en jeugdhulp in en rond school. Wijkteams willen graag dat scholen zorgleerlingen en ouders eerder naar hen toe leiden, waardoor problemen eerder opgepakt kunnen worden. Verder komt naar voren dat de respondenten sinds enkele jaren een verzwaring van de problematiek ervaren en een verhoogde instroom van kwetsbare leerlingen. Die verzwaring is in brede zin voelbaar in het basis- en speciaal onderwijs, maar momenteel het meest direct in de onderbouw van reguliere basisscholen. Er zijn hierover maar zeer beperkt kwantitatieve gegevens beschikbaar, maar de cijfers die wel voorhanden zijn, lijken dit beeld te bevestigen. Het aantal kleuters met gedragsproblemen en psychosociale problemen is licht toegenomen. Er is sprake van een relatief groot aantal leerplichtonthefingen voor 5-jarigen, het aantal 4-12 jarige thuiszitters stijgt en het aantal nieuw afgegeven tlv's voor het sbo en so neemt de laatste jaren toe. Mede door de verzwaring ervaart ruim driekwart van de leerkrachten en intern begeleiders in het Rotterdamse primair onderwijs een (zeer) hoge werkdruk.

3 Mogelijke oorzaken

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de mogelijke achterliggende oorzaken van de knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp. Daarbij gaan we in op de landelijke en lokale beleidsontwikkelingen en de wijze waarop die in de uitvoering in Rotterdam op elkaar inwerken. We maken hierbij gebruik van de bestudeerde documenten, onderzoeksrapporten en kwantitatieve gegevens, de interviews met de sleutelfiguren en de klankbordgroep, de groepsinterviews en het onderzoek naar werkdruk in het primair onderwijs. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

3.1 Landelijke en lokale beleidsontwikkelingen

Landelijke context

De afgelopen jaren zijn in Nederland de decentralisaties van passend onderwijs naar de samenwerkingsverbanden en jeugdhulp naar gemeenten ingezet. Naar de voortgang van beide transities wordt landelijk onderzoek uitgevoerd (NRO evaluatieprogramma Passend onderwijs en evaluatie jeugdwet). Het is nog te vroeg om de gevolgen en effecten van de decentralisaties eenduidig in beeld te brengen. Duidelijk is wel dat gemeenten en onderwijs als bestuurlijk verantwoordelijke partners hun handen vol hebben aan de transitie en transformatie in hun eigen sector. Zij moeten met krappere en gelimiteerde budgetten vormgeven aan hun zorgplicht voor respectievelijk passend onderwijs en passende zorg. Zorgaanbieders moeten zich als contracthouder staande houden in een veranderende wereld van inkoop en nieuwe tarieven. Kortom, het zijn onzekere tijden waarin de eigen koers en de beleidsmatige en financiële kaders soms voorrang krijgen boven de verbinding met andere sectoren. Dat maakt het voor alle partijen lastig om over de schutting heen te kijken en de samenwerking aan te gaan, zeker daar waar het grijs gebied betreft waarin verantwoordelijkheden nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Lokale context

Rotterdam kent een lange traditie van achterstandsbestrijding, inzetten op gelijke kansen, talentontwikkeling en samenwerking tussen disciplines. Met name in de wijken waar sprake is van probleemcumulatie wordt stevig ingezet op een samenhangende aanpak voor kwetsbare kinderen en gezinnen, denk bijvoorbeeld aan het Nationaal Programma voor Rotterdam Zuid (NPRZ).

Met passend onderwijs is ingezet op thuisnabij onderwijs, betrokkenheid van ouders en samenwerking op het snijvlak van onderwijs en zorg. Daarmee wordt onder meer voortgebouwd op de Rotterdamse ervaring met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de brede school ontwikkeling. Wat betreft de ondersteuningsstructuur ligt de focus op een multidisciplinaire aanpak in de scholen en voorscholen met schoolondersteuningsteams. PPO streeft naar een dekkend netwerk in de wijk, waarbij het basisonderwijs nauw samenwerkt met het s(b)o. Scholen kunnen maatwerktrajecten aanvragen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en er wordt ook geïnvesteerd in pilots en projecten die het dekkend aanbod in de wijken versterken. Hiervoor is een basisbudget passend onderwijs (€ 1,2 miljoen in totaal) beschikbaar dat voor 60% wordt toegekend aan schoolbesturen en 40% aan de samenwerkende scholen in de wijk. Dit budget geeft schoolbesturen en scholen de vrijheid om dat te doen wat ze nodig achten om passend onderwijs mogelijk te maken. Schoolbesturen kunnen dit bijvoorbeeld besteden aan extra handen in de klas, uitbreiding van de uren van de ib'ers of het verder versterken van de basisondersteuning van hun scholen. (zie bijlage 2: 23).

In het Nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel (NRJ) (zie bijlage 2: 4) wordt gewerkt met brede wijkteams (0-100) voor jeugd en gezin. Voor de zorgaanbieders speelt momenteel mee dat het aantal contracthouders in de regio Rijnmond wordt teruggebracht. De smw'ers hebben een schakelfunctie tussen scholen en wijkteams. In de plannen voor 2018 is onder andere aangegeven hoe de wijkteams verder doorontwikkeld zullen worden. Maatregelen betreffen onder meer het benoemen van vaste contactpersonen per wijkteam voor de partners in de wijk, het vastleggen van eenduidige terminologie voor basishulp en langdurige en/of specialistische hulp en ondersteuning, het versterken van de basisexpertise in het wijkteam met een beperkt aantal aanvullende kennisvelden en het opleiden van wijkteammedewerkers in bestaande uitvoeringsafspraken over casusregie (zie bijlage 2: 15).

De aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp is verankerd in het onderwijsbeleid van de gemeente (Leren Loont zie bijlage 2: 8) en in samenwerking met scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs verder uitgewerkt in het themaplan Aansluiting onderwijs-jeugdhulp (zie bijlage 2: 13). Op basis van dit themaplan zijn in Rotterdam concrete afspraken gemaakt over het terugdringen van het aantal thuiszitters, de ondersteuningsstructuur op scholen, de ontwikkeling van onderwijszorgarrangementen en de toeleiding vanuit het primair en voortgezet onderwijs naar de wijkteams, inclusief stappenplannen, werkinstructies en functieprofielen voor ib'ers, smw'ers, jeugdverpleegkundigen en wijkteams.

3.2 Mogelijke oorzaken volgens de respondenten

Uit het onderzoek komt naar voren dat passend onderwijs en jeugdhulp nog volop in ontwikkeling zijn en dat de aansluiting tussen beide beter kan. De respondenten uit het onderwijs en de jeugdhulp wijzen met name op de wisselwerking tussen de gevolgen van de decentralisaties en de groei van de problematiek in Rotterdam. Hieronder een kort overzicht van de belangrijkste elementen waarvan de respondenten denken dat ze van invloed zouden kunnen zijn op de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp, welke we vervolgens kort toelichten:

- toename maatschappelijke problematiek;
- passend onderwijs in ontwikkeling;
- jeugdhulp in ontwikkeling;
- wijkteams in ontwikkeling;
- (vroeg)signalering en preventie raken uit beeld;
- regeldruk belemmert efficiënt werken.

Toename maatschappelijke problematiek

De respondenten uit zowel het onderwijs als de jeugdhulp hebben de indruk dat de maatschappelijke problemen met name in probleemcumulatiegebieden in Rotterdam toenemen. Dat heeft volgens hen te maken met:

- gevolgen van onder meer armoede, gedragsproblematiek en vechtscheidingen, waardoor kinderen en gezinnen in de knel komen;
- taalachterstanden en achterblijvende participatie van nieuwkomers worden in dit verband specifiek genoemd;
- een deel van de ouders lijkt minder (adequaat) hulp te zoeken en minder ontvankelijk te zijn voor aangeboden hulp. Zorgmijdende gezinnen kloppen pas aan als de problemen uit de hand zijn gelopen en de situatie onhoudbaar is geworden;

“Als een ouder het probleem niet ziet, dan heb je als hulpverlener een probleem. Je moet dan soms wachten tot het erger wordt en pas dan kan je iets doen”. (c/jg)

- een ander deel van de ouders is juist veeleisender geworden, komt op school verhaal halen als kinderen in de problemen raken en bespeelt de media als zaken in hun ogen niet naar wens verlopen.

“De emancipatie van ouders is doorgeslagen. Ouders die verhaal komen halen en de media zoeken zien we steeds vaker”. (schooldirecteuren)

Passend onderwijs in ontwikkeling

De consequenties van de invoering van passend onderwijs vragen veel van scholen en schoolteams. Zowel de respondenten uit het onderwijs als de respondenten uit de jeugdhulp geven aan dat het regulier en speciaal onderwijs onder druk staan en dat een goede verbinding met zorg essentieel is voor goede onderwijsloopbanen van kinderen. Daarbij wijzen zij op:

- leerkrachten zijn overbelast door een tekort aan klassenassistenten, het grote verloop onder collega leerkrachten, het lerarentekort en een groeiend aantal jonge leerkrachten met te weinig ervaring die ook nog eens te weinig gecoacht kunnen worden. Ib'ers hebben te weinig uren, mede omdat ze vaak voor de klas moeten in verband met ziekte of een tekort aan personeel;

“Omdat er geen leerkrachten te vinden zijn, staan er veel startende leerkrachten voor de groep die nog onvoldoende ervaring hebben. Naast een tekort aan leerkrachten is er ook een tekort aan onderwijsondersteunend personeel”. (ib'ers en smw'ers)

- ondersteuningsstructuren zijn in opbouw, waardoor de zorg nog veelal gericht is op casuïstiek en maatwerk per kind in plaats van op groeps- en schoolniveau. Door het systeem van individuele maatwerktrajecten is er bijvoorbeeld nog een te grote groep (ambulant) begeleiders in de klassen aanwezig wat zorgt voor veel onrust en veel vraagt van de leerkrachten om mee af te stemmen;
- een toename van het aantal maatwerkbudgetten in het regulier onderwijs, maar tegelijkertijd ook een stijging van het aantal tlv's en wachtlijsten in het so. Dit laatste is niet conform de verwachtingen: inzet is juist om meer leerlingen in het regulier onderwijs in de wijk op te vangen.

Jeugdhulp in ontwikkeling

De doorontwikkeling van het Rotterdamse Jeugdstelsel is van invloed op de mogelijkheden om een goede verbinding met onderwijs tot stand te brengen. De respondenten uit zowel onderwijs als jeugdhulp wijzen op de volgende aspecten:

- er zijn minder plekken op residentiële voorzieningen (met uitzondering van 3 milieuvoorzieningen) en naschoolse voorzieningen beschikbaar. Ook zijn behandelperiodes vaak korter. Daardoor stromen kinderen eerder uit naar het onderwijs, waarbij aanvullende jeugdhulp vaak nodig is om onderwijsdeelname mogelijk te maken;
- respondenten hebben het idee dat er voorzieningen voor jonge kinderen zijn weggefallen. Er zijn vrijwel geen (meerjarige) gegevens over wachtlijsten in de jeugdhulp beschikbaar. Wel is duidelijk dat er in de afgelopen periode wachtlijsten zijn geweest, in ieder geval voor Jeugd ggz en mkd. Benodigde zorg is daardoor niet altijd beschikbaar geweest. Dit legt druk op het onderwijs. Verder onderzoek naar wachtlijsten en het aantal thuiszitters is gewenst;

“De wachtlijsten voor jeugdhulp zijn echt een groot probleem en belemmeren het goed helpen van kinderen”. (schoolcontactpersonen PPO)

- kortdurende en lichtere inzet van jeugdhulp resulteert vaak in zwaardere problematiek, ook op scholen. Veel relatief lichte problemen die snel zouden kunnen worden opgepakt, komen volgens meerdere respondenten niet tijdig terecht bij het wijkteam. Daardoor nemen problemen toe en is steeds intensievere en duurderde (onderwijs)ondersteuning nodig;
- er is volgens de respondenten veel verloop onder smw'ers, wijkteammedewerkers, gezinsbegeleiders en voogden, waardoor casussen steeds worden overgenomen door nieuwe mensen en contacten steeds opnieuw opgebouwd moeten worden;
- er is sprake van een grijs gebied in de bekostiging van onderwijs en jeugdhulp. Door onduidelijke verantwoordelijkheden blijft ook in het midden wie wat zou moeten betalen;
- in het so is grote behoefte onderwijszorgarrangementen voor leerlingen die jeugdhulp nodig hebben om aan het onderwijs te kunnen deelnemen. Hiervoor zijn wijkoverstijgende en regionale afspraken nodig. Er is vooral behoefte aan één vaste aanbieder per school en ook collectief aanbod, in plaats van een aparte hulpverlener voor ieder kind. De afgelopen tijd is door de gemeente met zorgarrangementen geëxperimenteerd. Vanaf schooljaar 2018-2019 worden structureel arrangementen ingekocht.

Wijkteams in ontwikkeling

De samenwerking in de pilots als de 'Childrens Zone' en 'Kinderen in Delfshaven' (KID) wordt door een aantal respondenten positief gewaardeerd. Maar daarbuiten hebben de gezamenlijke inspanningen en afspraken volgens de respondenten nog onvoldoende verbinding tussen school en wijkteam opgeleverd. De respondenten wijzen op de volgende mogelijke achterliggende oorzaken:

- de wijkteams in Rotterdam zijn breed ingezet: van 0 tot 100. Positief daaraan is de integrale aanpak, maar een groot nadeel is de slechte aansluiting op schoolloopbanen in de leeftijdscategorieën van po (4-12), vo (12-16/18) en mbo. Scholen missen de kennis van het onderwijs bij het wijkteam en ervaren vaak een mismatch tussen hun vraag en de uiteindelijke adviezen of behandeling;
- ondanks de aanwezigheid van schoolcontactpersonen in de wijkteams en de aanwezigheid van smw'ers op scholen, blijkt het heel lastig om een goed en direct contact tussen scholen en wijkteams tot stand te brengen;
- wijkteams hebben geen expliciete opdracht om de verbinding met onderwijs aan te gaan en krijgen te weinig vragen en aanmeldingen vanuit het onderwijs binnen;
- de culturen, taal en werkstijlen van onderwijs en jeugdhulp liggen ver uit elkaar. De verwachtingen over en weer zijn niet duidelijk en vaak ook niet reëel. Opbrengst- en handelingsgericht werken in het onderwijs vragen om directe actie ten aanzien van ondersteuning en eventuele behandeling van kinderen en gezinnen. De benadering vanuit de wijkteams is gericht op eigen kracht van gezinnen en het mobiliseren van het sociale netwerk van familie, vrienden en burens. Scholen zouden graag meer ontzorgd worden: handelingsadviezen die bruikbaar zijn in het onderwijs en jeugdhulp die inzet op onderwijssuccessen voor kinderen;
- er is geen uniforme aanpak en werkwijze tussen de wijkteams. Daardoor zijn er veel verschillen tussen wijkteams en vaak ook binnen wijkteams (persoonsafhankelijk). Dit maakt het voor scholen heel onoverzichtelijk en tijdsintensief;
- volgens meerdere respondenten uit het onderwijs leidt de route via het wijkteam niet tot de zorg voor kinderen en gezinnen die zelf geen hulpvraag formuleren, daarmee wordt de route via de huisarts in veel gevallen als kansrijker gezien;
- wijkteams vinden dat het onderwijs vaak in een te laat stadium doorverwijst, wanneer de problemen al uit de hand zijn gelopen. Dat legt ook weer druk op het wijkteam en vraagt om lange en intensieve trajecten. Ook lopen de wijkteams aan tegen de lange wachtlijsten in de ggz;

- de beoogde schakelfunctie van de smw'er werkt volgens respondenten nog niet optimaal. Het is niet duidelijk waardoor dit komt;
- de respondenten uit het onderwijs hebben het idee dat casusregie ontbreekt: een integrale aanpak in school en gezin vraagt om sterke regie in één hand, met name voor gezinnen die daar niet zelf om vragen (drang bij zorgmijders) kan dat door de wijkteams momenteel nauwelijks worden waargemaakt.

“Er zijn zoveel mensen die er omheen bewegen en waarmee gecommuniceerd moet worden. Iedereen handelt vanuit de eigen instelling. Er is geen casusregie, waardoor niemand zich uiteindelijk echt verantwoordelijk voelt en er niet wordt doorgepakt”. (schoolcontactpersonen PPO)

(Vroeg)signalering en preventie raken uit beeld

Volgens zowel de onderwijs respondenten als de jeugdhulp respondenten ligt de nadruk momenteel op ondersteuning, diagnostiek en behandeling van individuele kinderen. Zware problematiek krijgt noodgedwongen voorrang. Als er al tijdig signalen van mogelijke ontwikkelingsachterstanden of gedragsproblemen worden opgevangen, krijgen die veelal onvoldoende opvolging. Daarnaast benadrukken de respondenten dat men noch in het onderwijs, noch in de jeugdhulp toekomt aan een meer overkoepelende reflectie op wat er gaande is. Er is onvoldoende rust en overzicht om samen te analyseren wat er in brede zin nodig is om de ontwikkeling en schoolloopbaan van kinderen optimaal te laten verlopen. Volgens de respondenten wordt de kennis en expertise van de jeugdgezondheidszorg (jgz) en het cjb onvoldoende ingezet. De jgz die het cjb levert, kan veel betekenen in preventie en de signalering van problemen bij kinderen. Het contact met de ouders is vaak al op jonge leeftijd gelegd, en de jeugdverpleegkundige is bekend met de school. Respondenten geven aan dat de positionering van het cjb is afgezwakt sinds de komst van de wijkteams. Ze zouden veel meer kunnen doen aan ondersteuning van scholen, bijvoorbeeld in het geven van opvoedcursussen en voorlichtingen aan ouders.

Regeldruk belemmert efficiënt werken

Respondenten uit zowel het onderwijs als de jeugdhulp geven aan dat er sprake is van een forse toename en opeenhoping van de administratieve lasten en een te groot aantal procedures. Iedere discipline (aan zowel de onderwijs- als jeugdhulp kant) heeft zijn eigen verantwoordingsystematiek, maar procedures sluiten niet op elkaar aan. Zo moeten smw'ers bijvoorbeeld een uitgebreid document invullen voor een aanmelding bij het wijkteam, maar blijken de wijkteams daar slechts beperkt gebruik van te maken en hanteren zij een eigen intakeformulier. Het aanvragen en verantwoorden van de besteding van middelen brengt veel bureaucratie met zich mee. Respondenten geven ook aan dat er een tendens is om alles in dossiers vast te leggen, voor het geval er iets mis gaat en men zich achteraf moet verantwoorden. Er gaat veel tijd zitten in het administreren, indekken en controleren, in plaats van een handelingsgerichte aanpak voor het kind.

“Er is veel sprake van bureaucratie, waardoor het lang duurt voordat daadwerkelijk hulp ingezet kan worden”. (smw'ers)

Bovenstaande beeld komt ook naar voren in het onderzoek naar de werkdruk. Daaruit blijkt dat een meerderheid van de leerkrachten en ib'ers veel tijd besteedt aan de administratie zoals toetsgegevens invoeren en evalueren, groepsplannen maken en evalueren, observatielijsten invullen, gespreksverslagen schrijven en individuele handelingsplannen invullen en evalueren.

3.3 Conclusie

De knelpunten die in het vorige hoofdstuk zijn aangesneden, komen voort uit een samenspel van factoren. Passend onderwijs, jeugdhulp en wijkteams zijn nog volop in ontwikkeling. De afgelopen periode is in de eerste plaats ingezet op transformatie binnen de eigen beleidsmatige- en financiële kaders. Dat is niet verwonderlijk, maar hierdoor is er nog weinig zicht op elkaars handelen en zijn samenwerking en verbinding nog niet altijd voldoende adequaat. De wil om samen op te trekken is er wel, maar in de praktijk is het nog moeilijk om effectief op elkaar aan te sluiten. De knelpunten in de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp zijn niet nieuw, maar wel uitermate urgent. De respondenten signaleren een toename van maatschappelijke problematiek waarop vanuit de nu nog teveel gescheiden werelden moeilijk kan worden ingespeeld. Werkwijzen, taal en cultuur verschillen, diverse functies zijn nog in ontwikkeling en er is een grijs gebied waarin verantwoordelijkheden nog niet zijn uitgekristalliseerd. Met name de verbinding tussen scholen en wijkteams komt volgens de respondenten nog onvoldoende van de grond. Zorg voor kinderen en ouders is daardoor soms moeilijk toegankelijk, met name als zij zelf geen directe hulpvraag hebben en aan signalering en preventie komt men te weinig toe. Een neveneffect van de transformaties is bovendien dat hulpvragen over veel schijven gaan, met een toename van procedures en regeldruk tot gevolg. Deze patronen grijpen op elkaar in, waardoor kinderen en ouders met ondersteuningsvragen niet altijd tijdig of niet op de juiste manier geholpen kunnen worden.

4 Oplossingsrichtingen volgens de respondenten

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de oplossingsrichtingen die door de respondenten zijn aangedragen. Zij grijpen bij het formuleren van mogelijke verbeterpunten en oplossingen vaak terug op eerder gemaakte afspraken. Daarbij constateert men dat wat tot nu toe is geprobeerd, nog onvoldoende heeft gewerkt. Wat nodig is, is met hernieuwde energie doorpakken, versnellen en voortbouwen op succeservaringen die in diverse pilots zijn opgedaan. De opvattingen en ideeën hierover en kunnen worden onderverdeeld in de volgende oplossingsrichtingen:

- bestuurlijke kaders;
- opbouwen monitoring;
- verbeteren samenwerking scholen en wijkteams;
- meer aandacht voor signalering en preventie;
- formulierenbrigade.

Hieronder geven we per oplossingsrichting een korte toelichting.

Bestuurlijke kaders

Breng taal, cultuur en communicatie op één lijn, zorg voor informatievoorziening en draagvlak. Zorg voor bestuurlijke borging bij alle betrokken partijen, geef de kaders aan en maak concrete afspraken, bijvoorbeeld in het op overeenstemming gerichte overleg (oogo) over de nieuwe plannen voor de komende jaren (ondersteuningsplan PPO en jeugdplan gemeente).

“Kaders op bestuurlijk niveau zijn nodig, omdat iedereen anders maar wat doet”. (schoolcontactpersonen PPO)

Opbouwen monitoring

Tijdens het onderzoek bleek dat er nog niet voldoende gegevens voorhanden zijn om voortgang en effecten van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp goed in beeld te brengen. Her en der zijn kengetallen en cijfers beschikbaar maar een compleet beeld ontbreekt vooralsnog. Dit onderzoek kan als startpunt dienen voor de opbouw van een beknopt systeem van indicatoren waarmee jaarlijks de balans kan worden opgemaakt. Monitoring levert voor de samenwerkende partijen kengetallen over vragen als: Zitten we op de goede weg? Doen we de goede dingen en doen we die dingen goed? Slagen we er in om kinderen tijdig de juiste hulp en ondersteuning te bieden? Bieden we hen daarmee de beste kansen op onderwijs en ontwikkeling? Is onze aanpak kostenefficiënt en effectief?

Het doel van de monitoring is dat gemeente en onderwijs over sturingsgegevens kunnen beschikken ten aanzien van de gezamenlijke aanpak en samen afwegingen kunnen maken over de inzet van middelen. Het gaat bij monitoring om het jaarlijks systematisch verzamelen, analyseren en opleveren van kwantitatieve gegevens over jeugdhulp en schoolloopbanen van Rotterdamse leerlingen. Gekoppeld aan beleidsdoelen van gemeente en PPO dienen relevante indicatoren te worden geselecteerd, bijvoorbeeld:

- het aantal Rotterdamse kinderen met psychische problemen en/of gedragsproblematiek;
- het aantal ondersteuningsarrangementen;
- het aantal tlv's, deelname en wachtlijsten voor so;
- het aantal vrijstellingen en thuiszitters en duur van het thuiszitten;
- het aantal aanvragen voor gespecialiseerde jeugdhulp, jeugdhulpgebruik en wachtlijsten;
- inkoop- en bekostigingsgegevens jeugdhulp.

Daarnaast kunnen periodiek proces- en satisfactiegegevens worden verzameld bij de diverse actoren en professionals die bij de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp betrokken zijn, maar ook

peilingen onder ouders behoren tot de mogelijkheden. Daarbij gaat het onder meer om de wijze waarop processen verlopen en de kwaliteit en efficiëntie van de gezamenlijke aanpak. Het onderzoek naar werkdruk onder leerkrachten en ib'ers is daar een voorbeeld van.

Verbetering samenwerking scholen en wijkteams

Scholen en wijkteams spreken een andere taal en kijken vanuit een verschillende invalshoek (school versus gezin) naar de problematiek van kinderen. Ook werken ze op verschillende wijze (handelingsgericht versus resultaatgericht) en weten individuele professionals elkaar nog onvoldoende te vinden. Respondenten uit het onderwijs en schoolmaatschappelijk werk noemen diverse mogelijke oplossingen, namelijk:

- 1-op-1 relatie onderwijs en jeugdhulp: zorg ervoor dat scholen één aanspreekpunt hebben en kennen voor jeugdhulp. Met speciale aandacht voor (so-)scholen met een voedingsgebied van meerdere gemeenten en een groot aantal wijkteams;
- zorg ervoor dat de jeugdhulp op school of schoolnabij aanwezig kan zijn, in multidisciplinaire teams onder één dak, samen op de werkvloer. Beschouw de school als vindplaats en werkplaats;

“We moeten ontschotten. Geen schotten meer tussen onderwijs, zorg en wijkteams. De school is niet alleen vindplaats, maar ook werkplaats”. (schooldirecteuren)

- zorg voor laagdrempelig, snel en rechtstreeks contact tussen school en wijkteam. Neem de wijk van de school als uitgangspunt in plaats van de wijk waar de leerling woont;
- pak ondersteuningsvragen binnen een week op en urgente vragen dagelijks. De wijkteams hebben hier servicenormen voor. Zorg dat deze bekend zijn bij het onderwijs. Koppel behandeling en resultaten snel en zorgvuldig terug naar het onderwijs;
- versterk de casusregiefunctie van het wijkteam met daarbij expliciete aandacht voor de onderwijsdoelen en handelingsgerichte adviezen aan de leerkracht;
- zorg voor professionals die zowel kennis hebben van jeugdhulp als van onderwijs. Beleg de regie bij een deskundige, bij voorkeur een gedragsdeskundige op niveau gz-psycholoog;
- werk met behulp van 'matched care': professionals maken zo vroeg mogelijk een inschatting van de meest passende ondersteuning. De leerling (en/of zijn ouders) krijgt direct deze meest passende ondersteuning, in plaats van dat ze eerst een lichte interventie krijgen en daarna pas kunnen doorstromen naar een zwaardere interventie. Nu worden veel interventies/arrangementen gestapeld. Dit kost tijd en verzwaart de problematiek;
- werk van casuïstiek en individuele maatwerkbudgetten naar handelingsplannen en jeugdhulp op groeps- en schoolniveau;
- geeft speelruimte aan pilots, ruimte om uit te proberen wat het beste werkt. Onder andere ten aanzien van integrale financiering, variatie tussen zware en minder zware wijken, variatie tussen regulier basisonderwijs, sbo en so.

Meer aandacht voor signalering en preventie

Volgens de respondenten kan met een samenhangende en geïntegreerde aanpak onderwijs-jeugdhulp sterker worden ingezet op goede signalering en preventie en een brede en gezonde ontwikkeling van kinderen. Zij noemen de volgende aandachtspunten:

- met een doorgaande lijn 0-6 jaar en goede communicatie en overdracht kunnen ontwikkelingsachterstanden beter worden voorkomen en eerder worden gesignaleerd en aangepakt;
- maak beter gebruik van de deskundigheid van het c/jg en versterk de rol van het voorschools maatschappelijk werk en de voorscholen ten aanzien van de zorg voor jonge kinderen;

“Waar mogelijk moeten we meer preventieve hulp inzetten. Vroegtijdig signaleren is belangrijk en vervolgens kan voor een passend aanbod doorverwezen worden. Het cij kan hier een belangrijke rol in spelen, omdat zij goed zicht heeft op de jonge kinderen”. (ib’ers en smw’ers)

- denk na over een geïntegreerde organisatie van onderwijs, opvang en zorg, in de lijn van de ontwikkeling integrale kindcentra (ikc) voor kinderen van 0-12 jaar zoals die momenteel op veel plekken in Nederland worden opgezet;
- implementeer een sluitend systeem van primaire, secundaire en tertiaire preventie en koppel dat aan de cyclus van handelingsgericht werken. Kort gezegd: laten we vanuit de werkvloer leren van uit de hand gelopen situaties en van daaruit terugwerken naar het voorkomen daarvan, het eerder herkennen van waarschuwingssignalen en samen sturen op tijdig, effectief ingrijpen en het tegengaan van onnodige medicalisering.

Formulierenbrigade

Houd alle administratie en formulieren tegen het licht en schrap en vereenvoudig waar mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld om formulieren als:

- werk- en toeleidingsdocument van smw’er voor het wijkteam;
- aanmeldformulier Taskforce Thuiszitters;
- aanvraagformulier maatwerkbudgetten/sbo (wijk)maatwerkbudget;
- aanmeldformulier vergoede dyslexiezorg;
- aanvraagformulier arrangementen (inclusief tlv’s).

Van belang is ook dat scholen niet meer verantwoordelijk zijn dan nodig is. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de brochure ‘Ruimte in Regels’ van de rijksoverheid⁹.

⁹ De brochure ‘Ruimte in Regels. Papieren rompslomp of kan het anders?’ van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs (november 2017) geeft duidelijkheid over administratie en verantwoording en wat de onderwijswet- en regelgeving hierin precies vraagt.

Bijlage 1 Overzicht respondenten

Sleutelfiguren

- Medewerker Gemeente Rotterdam - jeugd
- Medewerker PPO

Klankbordgroep

- Medewerker Gemeente Rotterdam – onderwijs
- Medewerker Gemeente Rotterdam – wijkteams
- Medewerker Gemeente Rotterdam – leerplicht
- Medewerker Gemeente Rotterdam – leraar ambtenaar
- Twee medewerkers Gemeente Rotterdam – GGD
- Twee medewerkers PPO
- Twee leden PPO – OPR
- Stichting BOOR
- Horizon
- Twee medewerkers Yulius
- Stek (Enver)
- Twee medewerkers Gemiva SVG

Groepsinterviews

Directeuren

- Drie schooldirecteuren regulier basisonderwijs
- Eén schooldirecteur speciaal basisonderwijs
- Twee schooldirecteuren speciaal onderwijs

Ib'ers en smw'ers

- Zes ib'ers en smw'ers regulier basisonderwijs
- Twee ib'ers en smw'ers speciaal onderwijs

Schoolcontactpersonen PPO

- OAT IJsselmonde
- OAT Charlois
- OAT Feijenoord
- OAT Hilleegersberg, Schiebroek, Overschie
- OAT Hoogvliet-Pernis
- OAT Alexander
- OAT Delfshaven
- OAT Kralingen-Crooswijk

Wijkteam en CJG

- Wijkteam Groot-IJsselmonde Zuid
- Wijkteam Zevenkamp
- Wijkteam Bospolder-Tussendijken
- Wijkteam Kralingen-Crooswijk
- Wijkteam Schiebroek
- Wijkteam Delfshaven

- CJG Prins Alexander
- CJG IJsselmonde
- CJG Kralingen-Crooswijk

Jeugdhulpaanbieders

- Twee medewerkers Mentaal Beter
- Twee medewerkers Yoep
- Pameijer
- Stek (Enver)

Begeleidingscommissie

- Twee medewerkers Gemeente Rotterdam
- Twee medewerkers PPO

Bijlage 2 Overzicht documenten, onderzoeksrapport en kwantitatieve cijfers

1. Anschütz, J., Haan, C. de, Mielo, C., Rietveld, L., Wentink, T. & Zeele, S. van (2016). *Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
2. Boom, J. de, Wensveen, P. van, Roode, A.L. & Graaf, P.A. de (2017). *Basismonitor Onderwijs Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. Rotterdam: Risbo, Erasmus Universiteit en Gemeente Rotterdam.
3. Boshuizen, B., Buijk, C., Haakmat, R., Jacobs, M., Nienhuis, J., Noordanus, K., Smulders, C., Timmers, R., Withagen, M. & Wit, R. de (2016). *Themaplan Aansluiting Onderwijs en Jeugdhulp In Leren Loont!*. Rotterdam: KoersVO, LMC, gemeente Rotterdam, PPO, BOOR, RVKO en CVO.
4. Gemeente Rotterdam (2014). *Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
5. Gemeente Rotterdam (2017). *Cijfers jeugdhulp*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
6. Gemeente Rotterdam (2017). *Cijfers vrijstellingen*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
7. Gemeente Rotterdam (2017). *Contactgegevens wijkteams*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
8. Gemeente Rotterdam (2015). *Leren Loont! Rotterdams Onderwijsbeleid 2015-2018*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
9. Gemeente Rotterdam (2017). *Masterplan Onderwijs. Bouwen aan de toekomst*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
10. Gemeente Rotterdam (2016). *Onderzoeksopzet Zorg Onderwijs Opvang voor Rotterdamse Jeugd van 0-13 jaar. Een onderzoek naar zorg-, onderwijs- en opvangaanbod voor kinderen van 0-13 jaar uit Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
11. Gemeente Rotterdam (2017). *Staat van de Jeugd. Een overzicht van cijfers over de staat van de jeugd in Rotterdam. Editie 2017*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
12. Gemeente Rotterdam (2016). *Staat van het Rotterdamse Onderwijs. Rotterdam Onderwijsstad 2016-2017 bouwen aan de toekomst*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
13. Gemeente Rotterdam (2015). *Themaplan Aansluiting Onderwijs en Jeugdhulp (2015-2018)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
14. Gemeente Rotterdam (2017). *Thuiszitters gemeente Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
15. Gemeente Rotterdam (2016). *Zorg voor elkaar. Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
16. Moolen, B. van (2017). *Inventarisatie: Is de zorg toereikend voor de kleuters op 'De Pilot'?* Rotterdam: MEE Rotterdam Rijnmond.
17. Nji (2017). *Monitor Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp*. Utrecht: Nji.
18. OOG onderwijs en jeugd (2017). *Rapport inventarisatie van de samenwerking onderwijs en jeugdhulp in Hillesluis*. Amsterdam: OOG onderwijs en jeugd.
19. Oberon (2017). *Tabellenrapport werkdruk Rotterdamse leerkrachten en ib'ers*. Utrecht: Oberon.
20. PPO (2017). *Cijfers thuiszitters*. Rotterdam: PPO.
21. PPO (2017). *Inhoudelijk cijfermateriaal Trimester 2 2017*. Rotterdam: PPO.
22. PPO (2017). *Leerlingontwikkeling 2011-2016*. Rotterdam: PPO.
23. PPO (2015). *Strategisch beleidsplan 2016-2020. Samen bouwen aan maatwerk*. Rotterdam: PPO.
24. PPO (2017). *Pilots en projecten in Rotterdamse wijken*. Rotterdam: PPO.
25. PPO (2015). *Vragenlijst samenwerking so en sbo scholen met wijkteams*. Rotterdam: PPO.

26. Servicepunt Schoolmaatschappelijk Werk (2016). *De eerste stappen zijn gezet, nu de grote sprong. Tweede rapportage over de samenwerking tussen de Rotterdamse scholen/smw en de wijkteams*. Rotterdam: Servicepunt Schoolmaatschappelijk Werk.
27. Verweij, W. (2017). *Verkenning Zorg op Zuid. In en rondom onderwijs*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
28. Wally, T., Micklinghoff, T., Smit, S., Heuvelman, R. en Sweeris, E. (2017). *Onderzoek Kleuters in het Rotterdamse speciaal onderwijs*. Rotterdam: CED-groep.

Bijlage 3 Gespreksleidraden

Gespreksleidraad sleutelfiguren

Inleiding

Sinds 2016 ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam signalen over knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting tussen jeugdhulp in het onderwijs. Het gaat onder meer om:

- toename van het aantal thuiszitters;
- daling van het deelnamepercentage sbo;
- toename van het deelnamepercentage so;
- wachtlijsten in het so;
- zwaardere problematiek van kleuters;
- toename in aanvraag maatwerkbudgetten en arrangementen;
- toename in ervaren verzwaring van casuïstiek in de klas;
- verzwaring van de werkdruk;
- gevolgen van het veranderende zorglandschap en financiering van ondersteuning voor leerlingen.

Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achtergrond van de knelpunten en de mogelijke verbeterpunten voert Oberon de komende periode in opdracht van de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO een onderzoek uit. Het onderzoek bestaat uit een deskresearch, een voorbereidende werksessie met de klankbordgroep, interviews met sleutelfiguren, groepsinterviews met directeuren, ib'ers/smw'ers, schoolcontactpersonen, portefeuillehouders onderwijs uit het wijkteam en jeugdverpleegkundigen en een reflectiebijeenkomst met de klankbordgroep.

Doel van dit gesprek

In dit gesprek horen we graag uw visie op passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp. We horen graag van u of u de knelpunten herkent, wat uw eigen ervaringen zijn en wat er aan de knelpunten gedaan kan worden. Daarnaast horen we graag van u wat voor u belangrijk is voor het onderzoek.

Vragen

Reflectie

- Wat zijn uw ervaringen met passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in Rotterdam?
 - Wat gaat goed en wat gaat niet goed?

Knelpunten

- Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten op dit moment? (prioriteren)
 - In hoeverre hebben deze knelpunten met elkaar te maken?
 - Welke partijen hebben met name last van deze knelpunten?
 - Zijn deze knelpunten in de hele gemeente waarneembaar of zijn ze specifiek voor bepaalde wijken?

Oorzaken

- Wat zijn volgens u de belangrijkste oorzaken van de knelpunten? (per knelpunt en prioriteren)
 - In hoeverre hebben deze te maken met de wet- en regelgeving, het huidige lokale beleid, de financiering, de manier van samenwerken et cetera?

Oplossingen en verbeterpunten

- Welke oplossingen en verbeterpunten ziet u voor de (prioritaire) knelpunten?
- Zijn er knelpunten die u reeds heeft opgepakt?
 - Zo ja: welke, hoe en met welke partijen?
- Welke oplossingen ziet u op de korte termijn?
 - Binnen de huidige juridische, financiële en inhoudelijke beleidskaders?
 - Op welk niveau (uitvoerend, beleidsmatig, bestuurlijk)?
 - Wat is daar voor nodig?
 - Welke partijen moeten hierbij betrokken worden?
- Welke oplossingen ziet u op de (middel)lange termijn?
 - Op welk niveau (uitvoerend, beleidsmatig, bestuurlijk)?
 - Wat is daar voor nodig?
 - Welke partijen moeten hierbij betrokken worden?

Tot slot

- Zijn er nog zaken die u ons mee wilt geven voor het onderzoek?
 - Inhoudelijk
 - Procesmatig
 - Gevoeligheden

Agenda en gesprekspunten klankbordgroep

Inleiding

Sinds 2016 ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam signalen over knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting tussen jeugdhulp in het onderwijs. Het gaat onder meer om:

- toename van het aantal thuiszitters;
- daling van het deelnamepercentage sbo;
- toename van het deelnamepercentage so;
- wachtlijsten in het so;
- zwaardere problematiek van kleuters;
- toename in aanvraag maatwerkbudgetten en arrangementen;
- toename in ervaren verzwaring van casuïstiek in de klas;
- verzwaring van de werkdruk;
- gevolgen van het veranderende zorglandschap en financiering van ondersteuning voor leerlingen.

Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achtergrond van de knelpunten en de mogelijke verbeterpunten voert Oberon de komende periode in opdracht van de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO een onderzoek uit. Het onderzoek bestaat uit een deskresearch, een voorbereidende werksessie met de klankbordgroep, interviews met sleutelfiguren, groepsinterviews met directeuren, ib'ers/smw'ers, schoolcontactpersonen, portefeuillehouders onderwijs uit het wijkteam en jeugdverpleegkundigen en een reflectiebijeenkomst met de klankbordgroep.

Doel van deze klankbordgroep

Met deze klankbordgroep gaan we een eerste inhoudelijke verkenning uitvoeren. We horen van u wat uw ervaringen zijn, welke knelpunten u signaleert en wat er aan de knelpunten gedaan kan worden. De uitkomsten uit deze werksessie dienen als input voor de (groeps)interviews. In een vervolgsessie komen we later bij u terug met de bevindingen.

Agenda

Kennismaking en inventarisatie

- Wat zijn uw ervaringen met de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp?
- Hoe vindt u dat het nu gaat?

Toelichting op het onderzoek

Prioritering van de onderwerpen

- Waar gaat het goed? Waar loopt het mis?
- Waar moeten we in het onderzoek in ieder geval aandacht aan besteden?
- Welke knelpunten in de ontwikkeling van kinderen van 2-12 jaar zijn het allerbelangrijkst?

Verbeterpunten en oplossingen

- Welke knelpunten kunnen op korte termijn gezamenlijk worden aangepakt? En hoe dan?
- Wat moet er op de lange termijn gebeuren?

Afsluiting

Gespreksleidraad groepsinterviews

Inleiding

Sinds 2016 ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam signalen over knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting tussen jeugdhulp in het onderwijs. Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achtergrond van de knelpunten en de mogelijke verbeterpunten voert Oberon de komende periode in opdracht van de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO een onderzoek uit.

Doel van dit gesprek

In dit gesprek horen we graag uw visie op de aansluiting van passend onderwijs met de jeugdhulp. We horen graag van u welke knelpunten u ervaart, welke oorzaken u ziet voor de knelpunten en wat er volgens u aan de knelpunten gedaan kan worden.

Vragen

Knelpunten

- Herkent u de knelpunten die wij tot nu toe gevonden hebben?
- Mist u knelpunten? Zo ja, welke?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten op dit moment?
 - Welke partijen hebben met name last van deze knelpunten?
 - Zijn de knelpunten in de hele gemeente waarneembaar of zijn ze specifiek voor bepaalde wijken?

Oorzaken

- Herkent u de oorzaken die wij tot nu toe gevonden hebben voor de knelpunten?
- Mist u oorzaken? Zo ja, welke?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste oorzaken?

Verbeterpunten en oplossingen

- Welke verbeterpunten en oplossingen ziet u?
 - Wat is er nodig om die te realiseren?
 - Wie zijn er nodig om die te realiseren?

Bijlage 4 Eerste overzicht knelpunten, oorzaken en verbeterpunten en oplossingen

Inleiding

Sinds 2016 ontvangen de gemeente Rotterdam en het samenwerkingsverband PPO Rotterdam signalen over knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in het onderwijs. Om inzicht te krijgen in de knelpunten, de achtergrond van de knelpunten en de mogelijke verbeterpunten voert Oberon in opdracht van de gemeente en het samenwerkingsverband een onderzoek uit. Een eerste analyse heeft onderstaande knelpunten en oorzaken opgeleverd. Wij horen graag van u of u ze herkent, of u nog knelpunten en oorzaken mist en in welke mate u ze belangrijk vindt. Ook horen wij graag van u welke verbeterpunten en oplossingen u ziet voor de knelpunten. De meest relevante knelpunten, oorzaken en verbeterpunten bespreken we graag nader met u tijdens het groepsinterview.

A. Knelpunten

Hieronder vindt u een overzicht van de knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp die wij tot nu toe hebben gesignaleerd. We horen graag van u of u ze herkent, of er nog andere knelpunten zijn en welke u het belangrijkste vindt.

Kunt u aangeven in hoeverre u onderstaande knelpunten herkent?

Dit knelpunt herken ik:	Ze zeer zeker	Zeker	Zeker wel/ zeker niet (=geen mening)	Niet	Helemaal niet
1. Zwaardere problematiek van kleuters (meer instroom kleuters met zwaardere problemen, meer ontwikkelingsachterstanden bij kleuters, gebrek aan passend aanbod)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Verzwaring van de casuïstiek in het basisonderwijs (toename aantal leerlingen met problemen, grotere diversiteit aan problemen en ontwikkelingsniveaus, toename aantal maatwerkbudgetten en zorgvragen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Verzwaring van de werkdruk bij leerkrachten (grotere werkdruk door grotere klassen, handelingsverlegenheid)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Daling van de deelname aan sbo (daling deelname sbo sinds 2014, alleen bij kinderen ouder dan 8 jaar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Toename van de deelname aan so (toename deelname so sinds 2014, toename aantal toelaatbaarheidsverklaringen, toename wachtlijsten so)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Toename van het aantal thuiszitters (toename aantal thuiszitters sinds 2014, afname van de duur van het thuiszitten, toename van het aantal leerplichtontheffingen ook bij 5-jarigen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Toename van het aantal aanvragen en gebruik jeugdhulp (toename aantal zorgvragen vanuit onderwijs en ouders, toename wachtlijsten jeugdhulp)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ziet u naast bovenstaande knelpunten nog andere knelpunten?

Welke drie knelpunten zijn volgens u het meest belangrijk?

1.
2.
3.

B. Oorzaken

Hieronder vindt u een overzicht van de oorzaken die wij tot nu toe in beeld hebben gekregen. Wij horen graag van u of u ze herkent, of er nog andere oorzaken zijn en welke u het meest belangrijk vindt.

Kunt u aangeven in hoeverre u onderstaande oorzaken herkent?

Deze oorzaak herken ik:	Ze zeer zeker	Zeker	Zeker wel/ zeker niet (=geen mening)	Niet	Helemaal niet
1. Toenemende problematiek bij kinderen en gezinnen (groei van het aantal kinderen met problemen en verzwaring van de problematiek in Rotterdam)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Passend onderwijs is nog onvoldoende ingevoerd (gebrek aan expertise en ondersteuning van leerkrachten, te grote klassen, wachtlijsten so)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Minder aandacht voor onderwijsachterstandenbeleid (daling oab-budget, minder aanbod)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Jeugdhulp komt nog onvoldoende van de grond (ontwikkeling wijkteam 0-100 ipv jeugdteam, te weinig prioriteit preventieve zorg, wachtlijsten jeugdhulp)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Jeugdhulp zet te licht in (focus op lichte en kortdurende voorzieningen, minder dagbehandeling en onderwijsvervangende voorzieningen beschikbaar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Verbinding onderwijs en wijkteam nog onvoldoende (scholen en wijkteam vinden elkaar nog onvoldoende, smw'ers leiden te weinig/laat door naar wijkteam, verschillende zorgstructuren onderwijs en wijkteam)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Beter signaleren en registratie van kinderen met problemen (meer kinderen met problemen in beeld)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ziet u naast bovenstaande oorzaken nog andere oorzaken?

Welke drie oorzaken zijn volgens u het meest belangrijk?

- 1.
- 2.
- 3.

C. Mogelijke verbeterpunten en oplossingen

Voor de knelpunten en de oorzaken van de knelpunten rondom passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp zijn verschillende verbeterpunten en oplossingen te bedenken. We horen graag van u welke u ziet.

Kunt u aangeven welke verbeterpunten en oplossingen u ziet?

Bijlage 5 Verantwoording onderzoek werkdruk

Over de werkdruk bij Rotterdamse leerkrachten en ib'ers in het primair onderwijs is bij aanvang van het onderzoek 'Passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in Rotterdam' weinig bekend. Daarom hebben we in opdracht van de gemeente Rotterdam en PPO Rotterdam hier nader onderzoek naar gedaan. In deze bijlage geven we een korte beschrijving van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek naar de ervaren werkdruk bij Rotterdamse leerkrachten en ib'ers in het primair onderwijs staat de volgende vragen centraal:

- Wat is de mate van ervaren werkdruk bij leerkrachten en ib'ers?
- Wanneer of waarbij doet deze werkdruk zich voor?
- Welke factoren spelen een rol bij het ontstaan van die werkdruk?
- In hoeverre hebben die factoren te maken met passend onderwijs en de afstemming met jeugdhulp?
- Hoe zou de werkdruk kunnen worden aangepakt?

Opzet van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we een onderzoek uitgevoerd bestaande uit drie fasen: de voorbereiding, de dataverzameling en de afronding.

Vorbereiding

In de eerste fase van het onderzoek is een startgesprek met PPO Rotterdam gevoerd en hebben we een korte deskresearch uitgevoerd naar bestaande informatie over werkdruk op scholen en de relatie met passend onderwijs. In overleg met PPO Rotterdam zijn afspraken gemaakt over de inhoud van de vragenlijst, de respondentengroep, de steekproefgrootte, de wijze van benaderen van de respondenten en de responsverhogende maatregelen in de vorm van een vooraankondiging in de nieuwsbrief van PPO en de mogelijkheid van rappel gericht aan schoolbesturen waarbij de respons achter bleef. In overleg met PPO is verder gekozen voor het werkdrukmodel van TNO (DRTNO) als basis voor de vragenlijst. Thema's die in de vragenlijst aan bod komen zijn: algemene ervaring werkdruk, leerling en lesgeven, ouders als samenwerkingspartner, de combinatie onderwijs en zorg, administratie, organisatie en randvoorwaarden. De vragen zijn daar waar nodig aangepast op functie (leerkracht of ib'er) en schooltype (regulier basisonderwijs, sbo of so). De concept vragenlijst is voorgelegd aan enkele betrokkenen uit het veld, bijgesteld en vervolgens gedigitaliseerd.

Dataverzameling

De vragenlijst is in november 2017 uitgezet onder leerkrachten en ib'ers van de po-scholen in de negen OAT-regio's. Er is in overleg met PPO Rotterdam gekozen voor het verspreiden van een 'open' digitale link via de schoolcontactpersonen van PPO naar de schoolleiders. Aan hen hebben we gevraagd om van elke school minimaal twee leerkrachten en één ib'er te benaderen met de vraag om de vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk hebben 484 respondenten (366 leerkrachten en 118 ib'ers) de vragenlijst ingevuld. Van het totaal aantal respondenten is 90% werkzaam op een reguliere basisschool, 6% werkt op een school voor speciaal basisonderwijs en 5% werkt in het speciaal onderwijs¹⁰. Driekwart van hen is leerkracht, een kwart van de respondenten is ib'er. Leerkrachten hebben *gemiddeld* 15 jaar werkervaring, ib'ers 9 jaar.

¹⁰ Wegens kleine respondent aantallen in sbo en so ligt de focus bij de bevindingen in deze bijlage op het regulier basisonderwijs.

Afronding

Er zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op de gesloten vragen, waarbij uitsplitsingen zijn gemaakt naar functie, schooltype, wijk waar de school staat en leeftijd van de leerlingen (kinderen tussen 3 en 8 jaar en kinderen tussen 9 en de 14 jaar). Van de uitkomsten is een tabellenrapport gemaakt (zie bijlage 2: 19).

Belangrijkste bevindingen

Mate van ervaren werkdruk

Op de vraag hoeveel werkdruk in het algemeen wordt ervaren, geeft ruim driekwart van zowel de leerkrachten als de ib'ers aan dat zij op een schaal van 1 (weinig tot geen werkdruk) tot 10 (zeer veel werkdruk) rond de 8 scoren. Dit betekent dat zij doorgaans veel werkdruk ervaren. Zij hebben daardoor regelmatig het gevoel tekort te schieten.

Factoren die een rol spelen bij werkdruk

De meeste leerkrachten en ib'ers geven aan dat zij zich voldoende bekwaam voelen om hun functie uit te oefenen. Een klein, maar niet te verwaarlozen deel van de leerkrachten (20%) en van de ib'ers (10%) voelt zich bij het uitoefenen van hun functie onvoldoende toegerust als het gaat om mogelijkheden en middelen vanuit school, schoolbestuur of samenwerkingsverband. Zowel leerkrachten als ib'ers ontvangen over het algemeen voldoende steun van hun collega's en leidinggevende op school.

Als we kijken naar de vijf thema's waarop de respondenten zijn bevroegd, blijkt dat met name zaken rond administratie en rond het combineren van onderwijs en zorg de meeste werkdruk geven. Binnen de andere thema's wordt óók werkdruk ervaren, maar naar verhouding in mindere mate. Binnen elk thema speelt passend onderwijs en de aansluiting met jeugdhulp in meer of mindere mate een rol.

Administratie – De hoeveelheid administratie wordt door veel respondenten als werkdruk-verhogend ervaren. Bij leerkrachten gaat het hierbij met name om het maken van de groepsplannen. Ib'ers noemen vooral het opstellen van ontwikkelingsperspectieven, arrangementsaanvragen voor extra ondersteuning en administratieve afstemming rond zorg en jeugdhulp als taken die de werkdruk verhogen. Ook zijn sommige procedures (bijvoorbeeld rond terugplaatsing vanuit so/sbo) voor hen niet helder.

Combinatie onderwijs en zorg – De lange wachttijd voordat jeugdhulp/zorg kan worden ingezet speelt zowel bij leerkrachten als ib'ers een grote rol als het gaat om werkdrukverhoging. Ook te weinig inzet van jeugdhulp/zorg speelt draagt hieraan bij. Bovendien vinden ib'ers dat er onvoldoende terugkoppeling is van informatie vanuit de bij de leerling betrokken jeugdhulpverlener, zorgprofessional en/of het wijkteam. Dit alles verhoogt de werkdruk op school.

Leerling en lesgeven – Zowel leerkrachten als ib'ers zien de laatste jaren een toename van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (met en zonder indicatie) en/of problemen in het gezin. Door beide respondentgroepen wordt de toename van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zonder indicatie en van het aantal leerlingen met externaliserende gedragsproblemen als het meest werkdruk-verhogend ervaren. Voor ib'ers geldt dit ook nog voor de toename van leerlingen met problemen in het gezin.

Ouders als samenwerkingspartner – Binnen dit thema speelt met name het gebrek aan tijd om met ouders over hun kind te praten een rol bij verhoogde werkdruk. Ook communicatie met ouders die zelf

problemen hebben op het gebied van gedrag/omgangsvormen of moeite hebben met de Nederlandse taal wordt vaak als werkdruk-verhogend ervaren. Daarnaast kan een verschil in visie tussen ouders en school, bijvoorbeeld als het gaat om wat de ondersteuningsbehoeften van het kind zijn of bij een overgang naar een andere (speciale) basisschool voor verhoging van de werkdruk zorgen.

Organisatie en randvoorwaarden – Zowel leerkrachten als ib'ers geven aan dat zij teveel taken hebben en werken onder tijdsdruk. Uitval van collega's speelt ook een werkdruk-verhogende rol. Extra werkzaamheden naast het reguliere programma vormen voor leerkrachten een bijkomende belasting.

Vermindering van werkdruk

Als het gaat om terreinen waarop de meeste werkdruk wordt ervaren zijn mogelijke oplossingsrichtingen volgens respondenten een vermindering van de administratie (bijvoorbeeld door minder dubbel werk) en meer tijd om administratieve taken uit te voeren. Daarnaast kunnen duidelijkere verwachtingen vanuit de Inspectie van het Onderwijs welke registraties zij verwacht, bijdragen aan vermindering van werkdruk op dit gebied.

Wat betreft de combinatie onderwijs en zorg zouden jeugdhulp uitgevoerd *in* de school door een vast persoon, verbetering van integrale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp/zorg organisaties en helderheid in regie als het gaat om de combinatie onderwijs-jeugdhulp de werkdruk kunnen verlichten. Enkele veelgenoemde oplossingen die naar voren worden gebracht binnen de verschillende andere thema's zijn: extra handen in de klas, vermindering van extra werkzaamheden naast het reguliere programma, meer tijd voor overleg met ouders én ondersteuning hierbij en vrijroosting van leerkrachten voor overleg met de intern begeleider.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, januari 2018

In opdracht van Gemeente Rotterdam en PPO Rotterdam