



Evaluatie
Passend Onderwijs

Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018

*Michiel van der Grinten, Miriam Walraven,
Debbie Kooij, Marjolein Bomhof (Oberon)
Ed Smeets (KBA Nijmegen),
Guske Ledoux (Kohnstamm Instituut)*

Met medewerking van Sietske Waslander (Tilburg University)

Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018

Eindrapport

*Michiel van der Grinten, Miriam Walraven, Debbie Kooij, Marjolein Bomhof (Oberon)
Ed Smeets (KBA Nijmegen), Guuske Ledoux (Kohnstamm Instituut)*

Met medewerking van Sietske Waslander (Tilburg University)

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

Dit is publicatie nr.47 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77737-96-5

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

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

Uitgave en verspreiding:

Oberon

Slachtstraat 12, Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

Tel. 030-2306090

www.oberon.eu

© Copyright Oberon, 2018

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

NRO-projectnummer: 405-15-750

1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Werkwijze en respons	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Resultaten	5
2.1 De aansluiting in de praktijk	5
2.2 Modellen van samenwerking	9
2.3 Tevredenheid	10
2.4 Werkzame factoren	11
2.5 Borging in beleid en bestuur	16
2.6 Meerwaarde	19
2.7 Knelpunten	21
2.8 Vervolgstappen	22
2.9 Goede voorbeelden	23
3. Conclusies	25
3.1 Conclusies op hoofdlijnen	25
3.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	25
3.3 Conclusies met betrekking tot de hypothesen	29
4. Reflectie	31

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Samenwerkingsverbanden en gemeenten zoeken naar mogelijkheden om passend onderwijs en jeugdhulp beter op elkaar te laten aansluiten. Aan de start van de decentralisaties, in de periode 2014-2015, is hier een begin mee gemaakt door middel van onder meer lokale en regionale afspraken. Inmiddels is men enkele jaren verder, is er ervaring opgedaan en komen frictiepunten, oplossingen en opbrengsten beter in beeld. Daarom hebben de Ministeries van OCW en VWS in samenspraak met de VNG een landelijk verdiepingsonderzoek geïnitieerd naar de wijze waarop gemeenten en samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen jeugdhulp en passend onderwijs vormgeven en ervaren. Het onderzoek is uitgevoerd door het consortium Evaluatie Passend Onderwijs met financiering van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingericht met vertegenwoordigers van de beide ministeries en de VNG. De uitkomsten van het onderzoek worden in dit rapport gepresenteerd en geven een landelijk representatief beeld van de stand van zaken anno 2018.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgezet als beschrijvende evaluatie. Het gaat er om dat er zicht komt op de wijze waarop gemeenten en samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs vorm geven. In overleg met NRO en de begeleidingscommissie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe geven samenwerkingsverbanden en gemeenten de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp vorm?
2. Welke verschijningsvormen heeft die aansluiting en in welke mate komen die voor?
3. Hoe beoordelen samenwerkingsverbanden en gemeenten de effectiviteit en efficiëntie van de wijze waarop de aansluiting momenteel is georganiseerd?
4. Wat gaat goed? Welke knelpunten signaleren samenwerkingsverbanden en gemeenten? Welke verbeterpunten en mogelijke oplossingen zien zij?
5. Is er op de onderwerpen in de vragen 1 tot en met 4 een relatie met achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden en gemeenten?

Bij de onderzoeksvragen zijn vijftien hypothesen geformuleerd die in het onderzoek worden getoetst. Deze hypothesen worden hier in beknopte vorm gepresenteerd. In de bijlage wordt verder op de hypothesen ingegaan. Het gaat om de volgende hypothesen:

- We verwachten dat de meeste respondenten bij de typering van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp een middenvariant kiezen;
- We verwachten dat er een samenhang is tussen de organisatie van de eerstelijnszorg en de ervaren meerwaarde en tevredenheid onder gemeenten;

- We verwachten dat de volgende zaken met elkaar samenhangen: de mate waarin de werkzame factoren aanwezig zijn, het samenwerkingsmodel, de fase waarin de aansluiting zich bevindt, de ervaren tevredenheid en de ervaren meerwaarde;
- We verwachten dat respondenten die geen knelpunten ervaren, meer tevreden zijn en meer meerwaarde ervaren dan respondenten die wel knelpunten ervaren;
- We verwachten dat er verschillen zijn in de mate van tevredenheid en de ervaren meerwaarde, namelijk tussen:
 - kerngemeenten versus overige gemeenten
 - regulier versus speciaal onderwijs
 - samenwerkingsverbanden met een positieve of neutrale vereveningsopdracht versus een negatieve vereveningsopdracht
 - samenwerkingsverbanden waaronder relatief veel gemeenten vallen versus relatief weinig gemeenten
 - kleine versus grote gemeenten.

1.3 Werkwijze en respons

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart tot en met oktober 2018. In de voorbereidingsfase is door het consortium in overleg met de begeleidingscommissie en een aantal experts een analysekader opgesteld. Op basis daarvan zijn een vragenlijst voor gemeenten en een vragenlijst voor samenwerkingsverbanden ontwikkeld en getoetst bij vertegenwoordigers uit het veld. De dataverzameling heeft plaats gevonden onder beleidsmedewerkers jeugd van alle gemeenten en de directeurs van alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo. Vooraf is telefonisch en per email nagegaan wie de meest aangewezen persoon was om aan het onderzoek deel te nemen. Daarmee is een sluitend respondentenbestand opgebouwd. De respondenten zijn bevraagd met een online vragenlijst die desgewenst met meerder personen van een gemeente of samenwerkingsverband kon worden ingevuld. Door middel van telefonisch rappel is aan respondenten die niet tijdig reageerden, gevraagd om de vragenlijst alsnog in te vullen.

Alle 151 samenwerkingsverbanden po en vo en alle 380 gemeenten zijn uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen. In totaal hebben directeurs van 105 samenwerkingsverbanden (70%) en beleidsmedewerkers van 217 gemeenten (57%) de online vragenlijst ingevuld. De respons is landelijk representatief naar onder meer gemeentegrootte, landelijke spreiding en primair – en voortgezet onderwijs. Voor meer informatie over de verzamelde gegevens, de respons en de achtergrondkenmerken verwijzen we naar de bijlagen bij het rapport (die een afzonderlijk document vormen)¹.

¹ Bijlagen – Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018: <http://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/bijlagen-landelijke-inventarisatie-aansluiting-onderwijs-en-jeugdhulp-2018/>.

De data zijn geanalyseerd met SPSS (frequenties, correlaties, factoranalyses en betrouwbaarheidsanalyses). De voorlopige bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is er een reflectiebijeenkomst belegd met vertegenwoordigers van gemeenten en samenwerkingsverbanden. Daarna is het concept onderzoeksrapport door de programmacommissie van NRO van commentaar voorzien. De reacties en het commentaar zijn in het definitieve onderzoeksrapport verwerkt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de resultaten van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en in hoofdstuk 4 reflecteren we op de bevindingen. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in de bijlagen bij dit rapport. Dit betreft informatie over de onderzoeksopzet en instrumenten, het analysekader, de resultaten en toelichting daarbij. De bijlagen bevatten uitgebreide tabellenboeken. Hiervoor is gekozen om de hoofdtekst beknopt te houden. Met het oog op de leesbaarheid zijn in hoofdstuk 2 geen verwijzingen naar specifieke tabellen in de bijlagen opgenomen.

2. Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek. We laten zien hoe de aansluiting in de praktijk er volgens de samenwerkingsverbanden en gemeenten voor staat, hoe de samenwerking volgens hen verloopt en hoe tevreden zij hierover zijn. Daarnaast beschrijven we welke factoren volgens de samenwerkingsverbanden en gemeenten bijdragen aan de aansluiting, in hoeverre afspraken rondom de aansluiting volgens hen geborgd worden en welke meerwaarde de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp op dit moment genereert. Tot slot beschrijven we de knelpunten die er volgens de samenwerkingsverbanden en gemeenten bestaan in de aansluiting onderwijs en jeugdhulp, welke vervolgstappen zij willen zetten en aan welke goede voorbeelden er op dit moment wordt gewerkt. Tabellenboeken en een uitgebreide toelichting op de resultaten zijn te vinden in de bijlagen (die een afzonderlijk document vormen).

Daar waar er significante verschillen zijn tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden, tussen primair – en voortgezet onderwijs en tussen grote en kleine gemeenten, hebben we deze in de tekst opgenomen.

2.1 De aansluiting in de praktijk

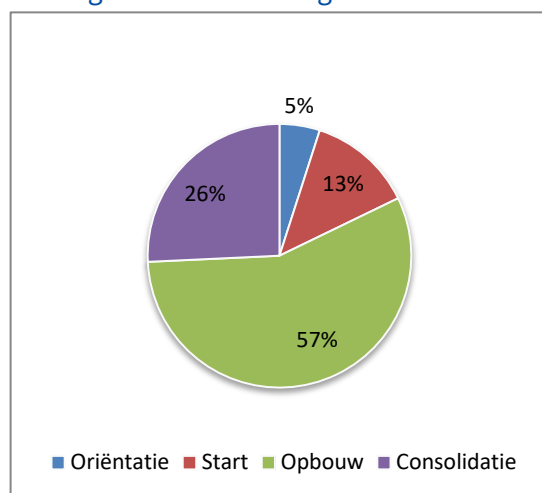
Stand van zaken

In welke fase verkeert de totstandkoming van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp? We onderscheiden er vier:

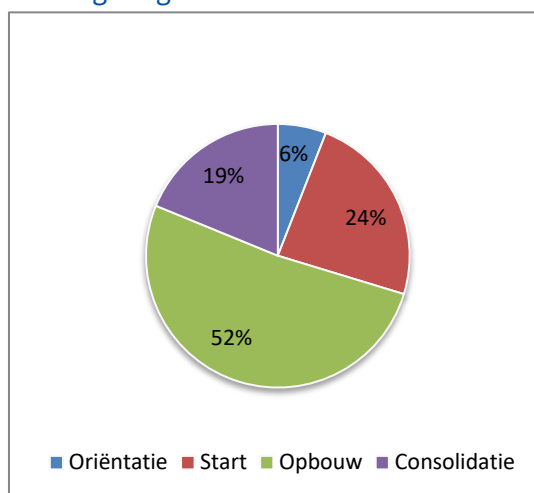
1. Oriëntatie: er is nog geen aansluiting, men oriënteert zich op de mogelijkheden;
2. Start: initiatiefnemers zetten de eerste stappen;
3. Opbouw: de aansluiting loopt;
4. Consolidatie: de aansluiting wordt verankerd.

Figuur 1. Fase waarin de aansluiting zich bevindt

1a. Volgens samenwerkingsverbanden



1b. Volgens gemeenten



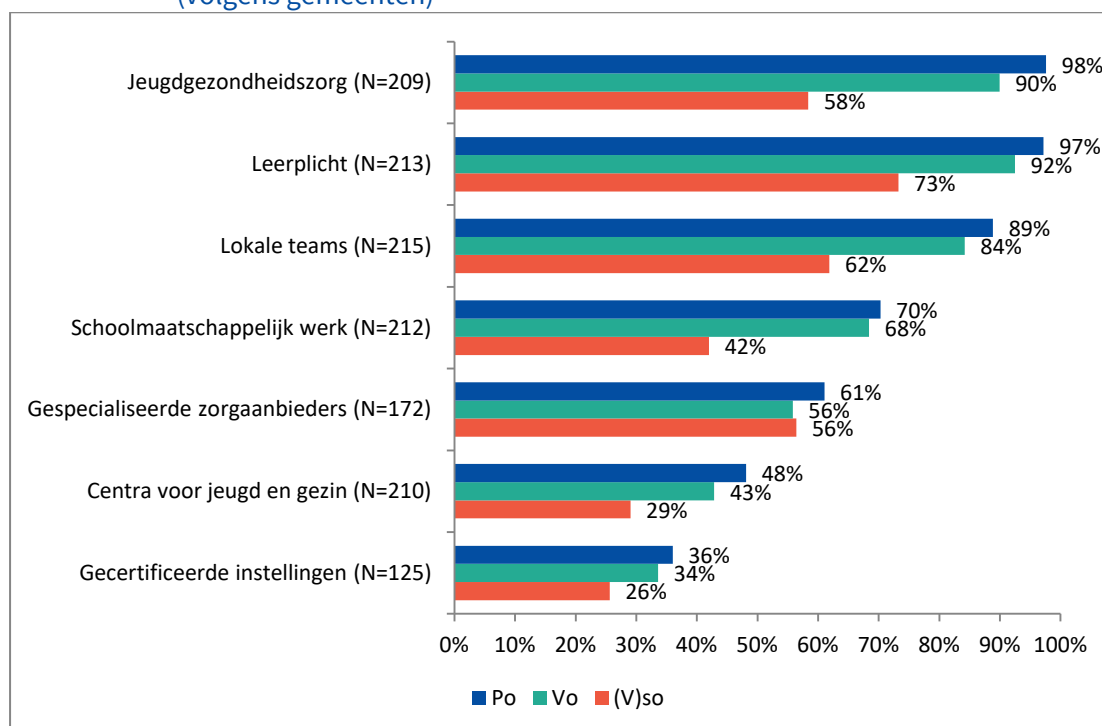
Volgens de samenwerkingsverbanden verkeert de aansluiting met de gemeenten in de regio zich in een derde van de gevallen nog in de oriëntatie- of startfase (zie figuur 1). Met de kerngemeenten² is men wat verder, daar bevindt de aansluiting zich in een kwart van de gevallen nog in de oriëntatie- of startfase. De aansluiting in het regulier onderwijs loopt volgens de samenwerkingsverbanden wat voor op het speciaal onderwijs.

Gemeenten bezien het positiever. In het regulier onderwijs is men naar eigen zeggen actief aan de slag met de aansluiting met jeugdhulp. Een ruime meerderheid zit in de opbouw- of consolidatiefase. Een klein deel, minder dan een kwart, verkeert daar nog in de oriëntatie- of startfase. We zien verder een significant verschil tussen de fasen waarin de aansluiting tussen de jeugdhulp en het voortgezet onderwijs zich bevindt. De G40 gemeenten geven vaker aan dat deze aansluiting zich in de startfase bevindt dan de G4 en de kleine gemeenten. De G4 en de kleine gemeenten geven vaker aan dat deze aansluiting zich de consolidatiefase bevindt. Gemeenten bevestigen dat de aansluiting tussen jeugdhulp en het speciaal onderwijs minder snel tot stand komt dan met het regulier onderwijs.

Betrokken partijen

Volgens opgave van de gemeenten zijn onderstaande partijen betrokken bij de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp.

Figuur 2. Partijen die betrokken zijn bij de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp (volgens gemeenten)



² Kerngemeente: grootste gemeente(n) in de regio

Het beeld dat samenwerkingsverbanden geven, wijkt daar niet wezenlijk van af. Wel geven zij aan dat gespecialiseerde zorgaanbieders in het speciaal onderwijs een grotere rol spelen dan lokale teams³.

Organisatie van de 1e lijns jeugdhulp⁴

1e lijns jeugdhulp betreft de algemene beschikingsvrije voorzieningen, waaronder toegang tot en lichte hulp door lokale teams, centra voor jeugd en gezin of jeugdgezondheidszorg⁵. Binnen lokale teams onderscheiden we drie varianten:

1. Brede integrale teams voor inwoners van 0-100 jaar;
2. Jeugdteams voor jongeren van 0-23 jaar;
3. Generalistische wijkteams als voorpost voor gespecialiseerde teams.

Gemeenten geven aan dat alle drie de varianten min of meer in gelijke mate voorkomen. De lokale teams opereren zowel op wijkniveau (vooral de integrale teams) als op gemeentelijk niveau (met name de jeugdteams) en bij uitzondering ook bovenlokaal. Volgens de meeste gemeenten (ruim 80%) hebben scholen een vaste contactpersoon bij de 1e lijns jeugdhulp.

Toegang tot de 2e lijns jeugdhulp⁶

2e lijns jeugdhulp betreft gespecialiseerde jeugdhulp en maatwerkvoorzieningen door zorgaanbieders. Volgens gemeenten verloopt de toegang tot die hulp vooral via huisartsen en medisch specialisten en in iets mindere mate via lokale teams, jeugdgezondheidszorg en gecertificeerde instellingen⁷ voor jeugdreclassering en jeugdbescherming. Samenwerkingsverbanden geven aan dat de lokale teams voor de meerderheid van de scholen het eerste aanspreekpunt zijn, gevolgd door de gemeente zelf, huisartsen en jeugdgezondheidszorg.

Jeugdhulp op school⁸

Volgens gemeenten wordt 1e lijns jeugdhulp op de meerderheid van de scholen voor po, vo en (v)so aangeboden. Samenwerkingsverbanden zijn daar niet allemaal van overtuigd. Een kwart tot een derde geeft aan dat dat op hooguit enkele scholen het geval is. 2e lijns jeugdhulp wordt voornamelijk op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs aangeboden. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden en gemeenten geeft aan dat dat voor de meerderheid van deze scholen geldt.

³ Lokale teams: sociale teams, wijkteams, buurtteams, jeugdteams, ouderkindteams e.d.

⁴ 1e lijns jeugdhulp: algemene beschikingsvrije voorzieningen, waaronder toegang en lichte hulp door lokale teams, centra voor jeugd en gezin en/of jeugdgezondheidszorg

⁵ Jeugdgezondheidszorg: consultatiebureau, schoolarts, jeugdverpleegkundige

⁶ 2e lijns jeugdhulp: maatwerkvoorzieningen; gespecialiseerde jeugdhulp door zorgaanbieders

⁷ Gecertificeerde instellingen: instellingen die jeugdreclassering en jeugdbescherming mogen bieden

⁸ Jeugdhulp op school: jeugdhulpverleners zijn op school aanwezig

Onderwijszorgarrangementen⁹

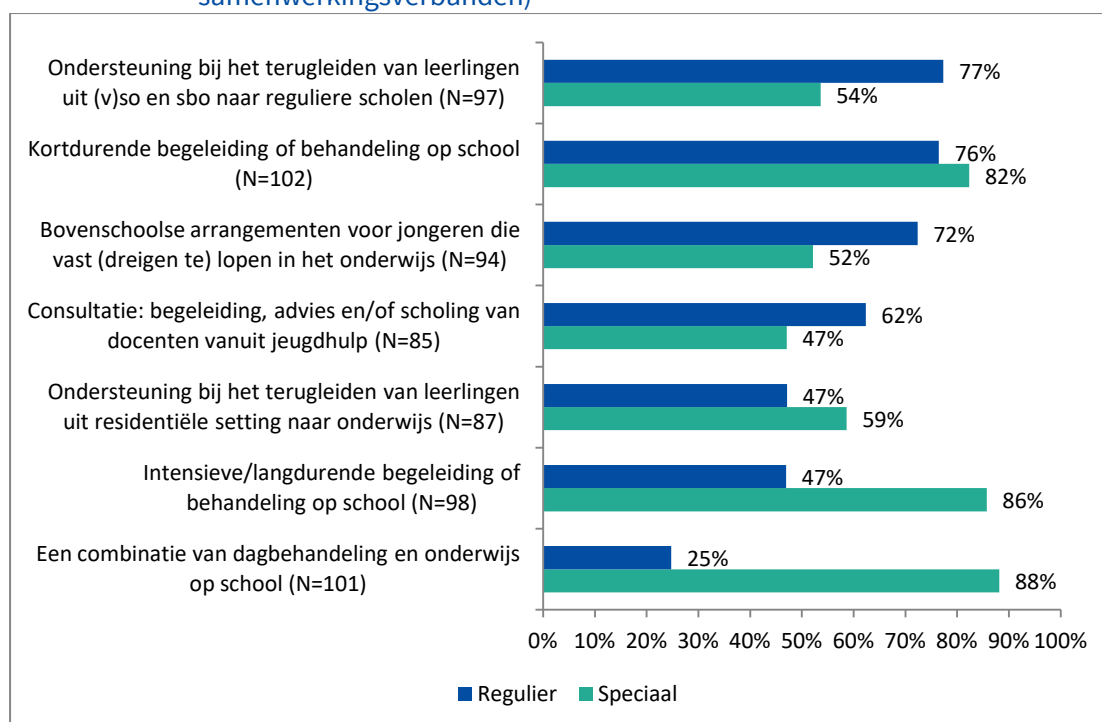
Daar waar de expertise van onderwijs en zorg gecombineerd wordt ingezet, spreken we van onderwijszorgarrangementen (oza's). Een onderwijszorgarrangement is een integraal aanbod van onderwijsondersteuning en jeugdhulp voor kinderen en jongeren die anders niet aan leren toekomen. Oza's zijn er in verschillende soorten en maten. Ze kunnen gericht zijn op individuele leerlingen of collectief worden aangeboden aan klassen of groepen van leerlingen. We onderscheiden de volgende gradaties, oplopend van minder naar meer intensief:

1. Kortdurende begeleiding of behandeling van leerlingen op school, bijvoorbeeld gericht op het versterken van sociaal en persoonlijk functioneren;
2. Intensieve of langdurige begeleiding of behandeling van leerlingen op school, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijke assistentie van de leerling;
3. Een combinatie van dagbehandeling en onderwijs, bijvoorbeeld voor jongeren in een intensieve behandelsetting;
4. Bovenschoolse arrangementen voor jongeren die vast (dreigen te) lopen en tijdelijk extra zorg nodig hebben om deel te kunnen (blijven) nemen aan het onderwijs;
5. Ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen uit een residentiële setting naar onderwijs;
6. Ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen uit (v)so en sbo naar reguliere scholen;
7. Consultatie en advies: begeleiding, advies en/of scholing van docenten vanuit jeugdhulp.

In het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden wordt minstens één van de hier genoemde onderwijszorgarrangementen aangeboden. Daarbij gaat het veelal om ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen van speciaal onderwijs naar reguliere scholen, kortdurende begeleiding of behandeling op school en bovenschoolse arrangementen voor jongeren die vast (dreigen te) lopen in het reguliere onderwijs. In het speciaal onderwijs gaat het vaker om intensieve begeleiding of behandeling op school en dagbehandeling in combinatie met onderwijs.

⁹ Onderwijszorgarrangementen: integrale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

Figuur 3. Type onderwijszorgarrangementen die worden aangeboden (volgens samenwerkingsverbanden)

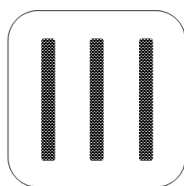


Het beeld dat gemeenten schetsen komt hier grotendeels mee overeen. Zij geven nog aan dat bovenschoolse arrangementen vooral in het vo en (v)so voorkomen. De helft van de gemeenten betaalt mee aan oza's voor leerlingen die in een andere gemeente naar school gaan, een deel (21%) betaalt dat zelfs volledig. Een derde van de gemeenten betaalt ook (mee) voor oza's voor leerlingen uit andere gemeenten die in hun gemeente naar school gaan.

2.2 Modellen van samenwerking

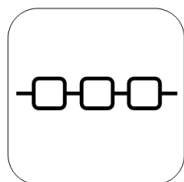
We onderscheiden vier varianten in de wijze waarop gemeenten en samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp kunnen vormgeven. Die varianten hebben we in de vorm van modellen aan de respondenten voorgelegd.

Figuur 4. Modellen van samenwerking



Het Schottenmodel

Dit model betreft de voortzetting van de situatie van vóór de transitie. Onderwijs en jeugdhulp opereren los van elkaar, inclusief gescheiden geldstromen en gescheiden verantwoordelijkheden. Er is geen aansluiting tussen disciplines. In dit model ligt de nadruk op een heldere afbakening van rollen, taken en budgetbewaking.



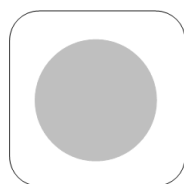
Het Ketenmodel

Dit model gaat uit van geschakelde verantwoordelijkheden, een vaste koppeling van disciplines en een vaste volgorde van handelen. Denk bijvoorbeeld aan de keten van onderwijsondersteuning – schoolmaatschappelijk werk – wijkteam – specialistische jeugdhulp. In dit model ligt de nadruk op het versterken van overgangen tussen de schakels.



Het Netwerkmodel

In het netwerkmodel draait het om de interactie tussen disciplines. Er is geen vooraf vastgelegde volgorde van handelen, partijen bepalen afhankelijk van het doel met wie zij een verbinding aangaan. In dit model ligt de nadruk op netwerkvorming en netwerksturing.



Het Integrale model

In het integrale model is sprake van één multidisciplinair team voor onderwijs en jeugdhulp, met mandaat om hulp en ondersteuning in te zetten en met een eigen budget. In dit model ligt de nadruk op handelingsruimte voor professionals en bundeling van expertise en geldstromen.

Het ketenmodel en het netwerkmodel komen volgens gemeenten en samenwerkingsverbanden het meeste voor (bij beiden ruim 40%). Kleine gemeenten maken wat het primair onderwijs betreft relatief vaak melding van het netwerkmodel, terwijl bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners vooral sprake is van het ketenmodel. Ook het schottenmodel komt soms voor (ruim 10%). Volgens de samenwerkingsverbanden betreft dat met name de aansluiting op de jeugdhulp in de overige gemeenten in de regio. Het integrale model treffen we zeer sporadisch aan (in ongeveer 5% van de gevallen).

2.3 Tevredenheid

Aan de samenwerkingsverbanden en gemeenten is gevraagd hoe tevreden zij zijn over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Daarbij is aangegeven dat deze vraag het proces van de aansluiting betreft.

Ruim een derde van de gemeenten (39%) en een kwart van de samenwerkingsverbanden (27%) is tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarop de aansluiting vorm krijgt. Dat

lichten zij toe met opmerkingen als: *‘De contacten zijn goed, er is goede samenwerking, men weet elkaar te vinden. Er zijn vaste contactpersonen. Er is een vast zorgteam op school.’*

Een derde van de samenwerkingsverbanden (33%) en een kwart van de gemeenten (23%) is daarentegen ontevreden tot zeer ontevreden over de aansluiting.

Samenwerkingsverbanden wijzen onder andere op de wachtlijsten voor jeugdhulp en drempels tussen onderwijs en zorg die maken dat leerlingen niet op tijd of niet de juiste hulp krijgen. Gemeenten geven aan dat het voor hen vaak onduidelijk blijft wie er nu verantwoordelijk is voor de zorg. Daarnaast wijzen ze op problemen met de financiering en onduidelijkheid over zaken die op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp bekostigd moeten worden. Opmerkingen zijn onder meer: *‘Er is een start gemaakt maar het is nog erg in ontwikkeling. We zijn goed op weg, maar er is ruimte voor verbetering. Er is betere afstemming en samenwerking nodig tussen de partijen. Het is moeilijk om met verschillende gemeenten/samenwerkingsverbanden verschillende afspraken te maken, onder andere door de verschillen in aanpak en kwaliteit. Er zijn goede afspraken op papier maar de uitvoering blijft lastig.’*

In het voortgezet en het (voortgezet) speciaal onderwijs bleek er een significant verschil in tevredenheid te zijn tussen gemeenten die werken met een breed integraal team en gemeenten waar dat niet het geval is. In beide gevallen was er een significant hogere mate van tevredenheid bij gemeenten met brede integrale teams, in vergelijking tot gemeenten met jeugdteams en generalistische teams.

2.4 Werkzame factoren

We onderscheiden vier factoren die van belang kunnen zijn, dat wil zeggen bij kunnen dragen aan het proces en de opbrengsten van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. We hebben elk van deze factoren in de vorm van zes stellingen aan de respondenten voorgelegd.

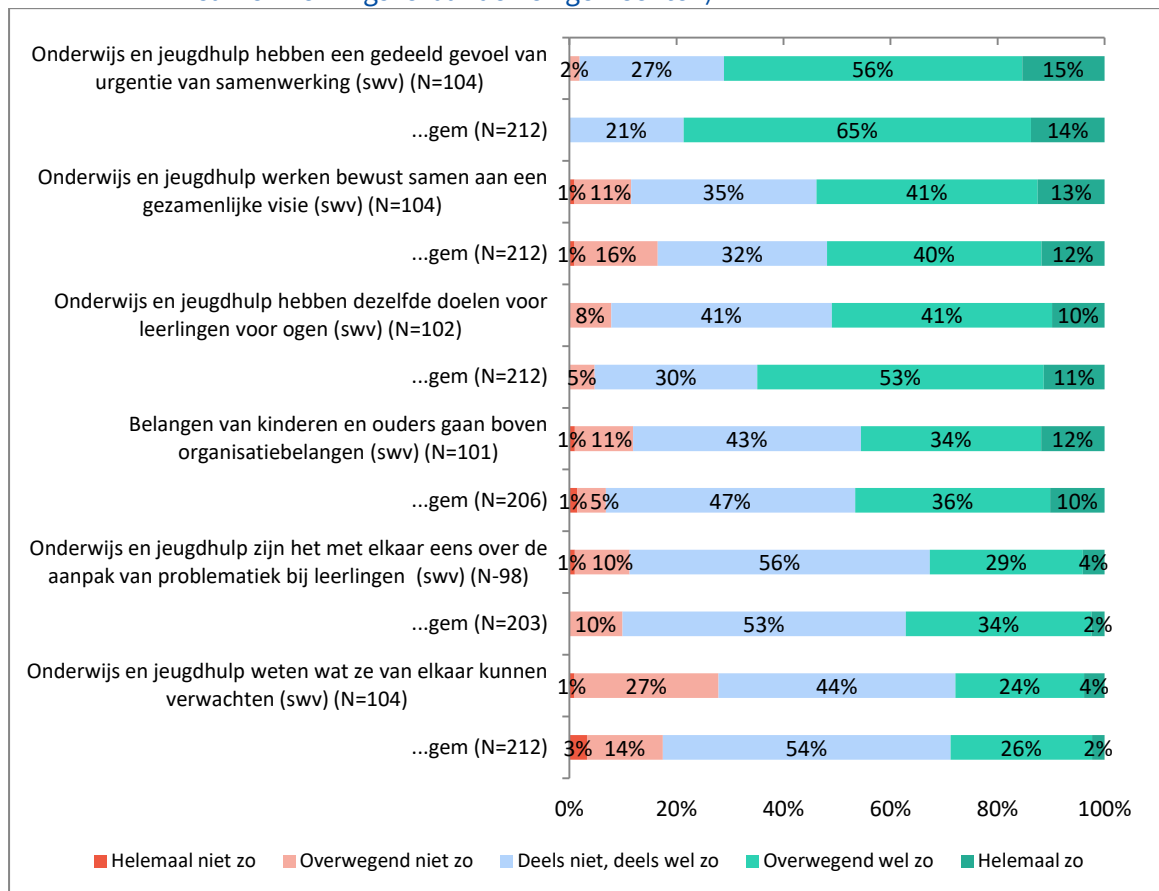
Het gaat om:

- Gedeelde visie;
- Onderling vertrouwen;
- Randvoorwaarden;
- Sturing op samenwerking.

Gedeelde visie

Het gevoel van urgentie is bij een groot deel van zowel de samenwerkingsverbanden als de gemeenten aanwezig. Ongeveer drie kwart van de samenwerkingsverbanden en gemeenten delen de overtuiging dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp van groot belang is (zie figuur 5). Ongeveer de helft geeft aan dat zij dezelfde doelen voor ogen hebben en dat ze bewust samenwerken aan een gezamenlijke visie. Daarnaast geeft een flink deel aan dat er nog weinig overeenstemming is in de aanpak van de problematiek bij leerlingen en dat onderwijs en jeugdhulp nog niet goed weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.

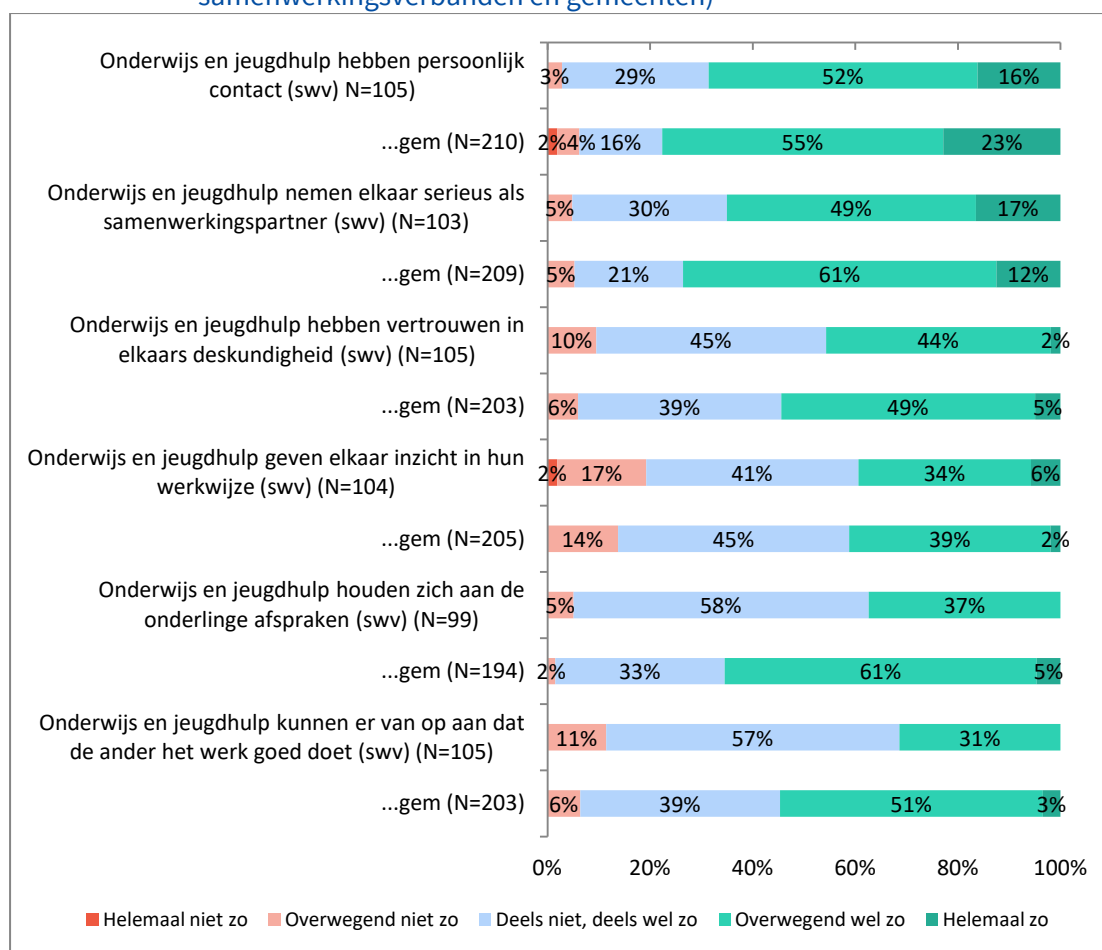
Figuur 5. Antwoorden op stellingen over gedeelde visie (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Onderling vertrouwen

Op dit punt blijkt dat ongeveer drie kwart van de gemeenten en samenwerkingsverbanden elkaar serieus neemt als samenwerkingspartner en persoonlijk contact heeft (zie figuur 6). Het vertrouwen in elkaars deskundigheid is in bijna de helft van de gevallen op orde en een derde geeft elkaar inzicht de eigen werkwijze. Gemeenten zijn over een aantal zaken positiever dan samenwerkingsverbanden. Zij vinden dat onderwijs en jeugdhulp zich houden aan de afspraken en dat men er van op aan kan dat de ander het werk goed doet. Samenwerkingsverbanden zijn daar in veel mindere mate van overtuigd.

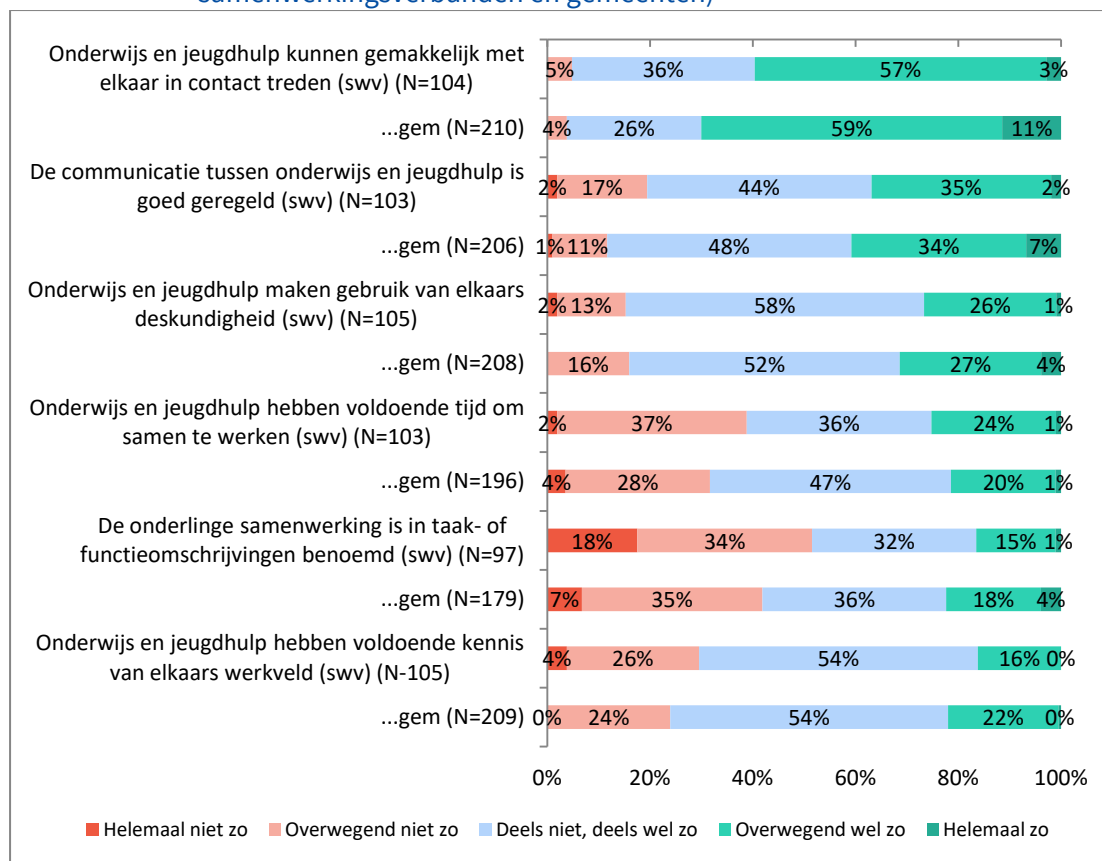
Figuur 6. Antwoorden op stellingen over onderling vertrouwen (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Randvoorwaarden

Over de randvoorwaarden zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden beide minder positief. Zij vinden wel dat onderwijs en jeugdhulp gemakkelijk met elkaar in contact kunnen treden (zie figuur 7). Maar de communicatie zou volgens velen beter geregeld kunnen worden. En waar het met name aan ontbreekt is kennis van elkaars werkveld, tijd om samen te werken en het vastleggen van samenwerking in taak- en functieomschrijvingen.

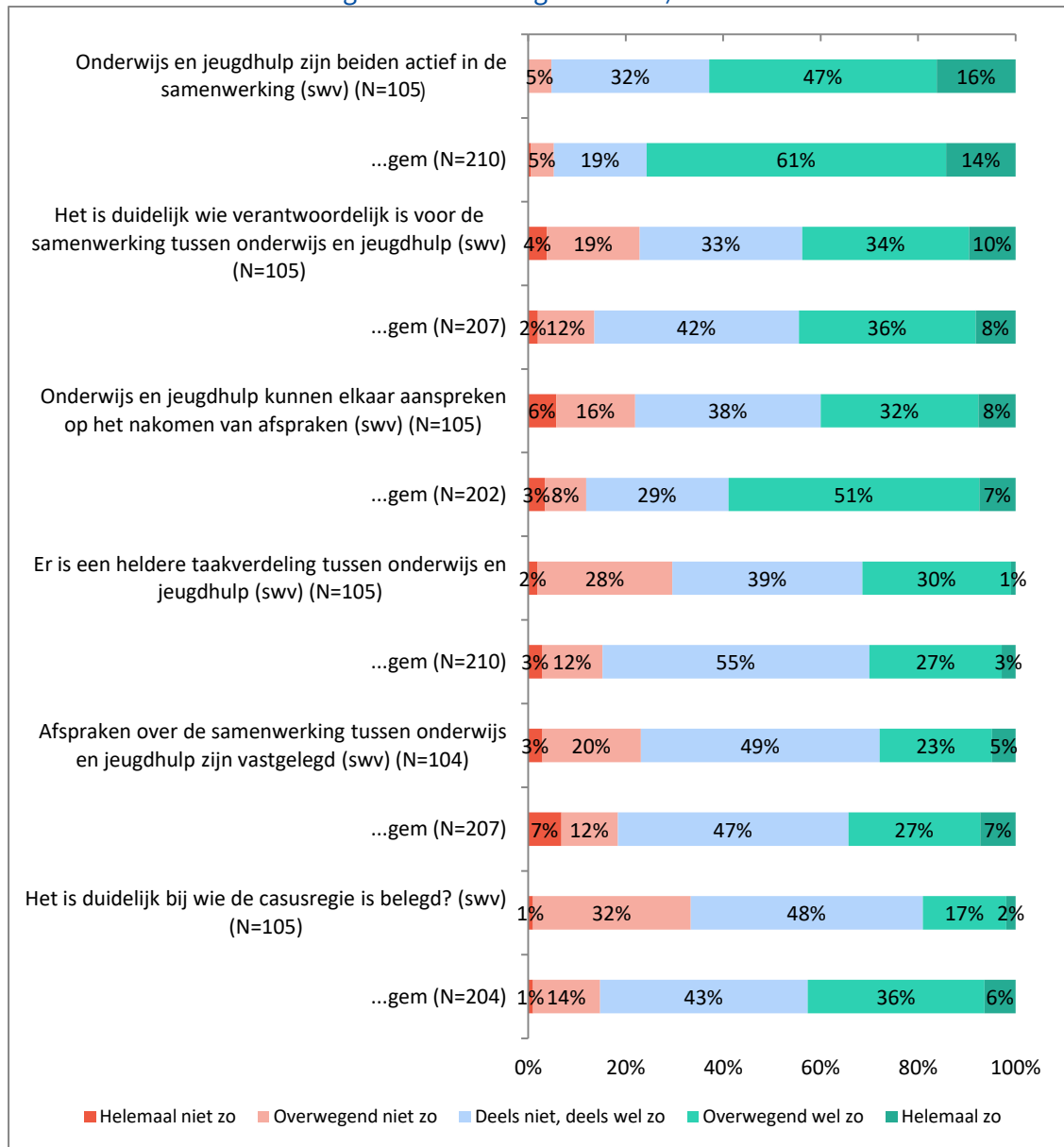
Figuur 7. Antwoorden op stellingen over randvoorwaarden (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Sturing op samenwerking

Gemeenten en samenwerkingsverbanden werken beide actief mee aan verbetering van de samenwerking. Maar het is in veel gevallen niet duidelijk wie de regie voert op de samenwerking (zie figuur 8). Een heldere rolverdeling ontbreekt in veel gevallen en het is lang niet altijd duidelijk bij wie de casusregie is belegd. Gemeenten vinden over het algemeen dat onderwijs en jeugdhulp elkaar kunnen aanspreken op het nakomen van afspraken, samenwerkingsverbanden zijn daar in veel mindere mate van overtuigd.

Figuur 8. Antwoorden op stellingen over sturing op samenwerking (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Tot slot hebben we de respondenten gevraagd om met een rapportcijfer aan te geven in hoeverre de werkzame factoren in hun gemeente of regio aanwezig zijn. Over het geheel genomen geven zij elke factor een 6. Onderling vertrouwen en een gedeelde visie lijken daarbij iets hoger gewaardeerd te worden dan randvoorwaarden en sturing op samenwerking.

De werkzame factoren hangen onderling met elkaar samen. Naarmate het onderling vertrouwen toeneemt, neemt ook de aanwezigheid van andere factoren toe. Werkzame factoren hangen ook samen met de mate van tevredenheid. Samenwerkingsverbanden en gemeenten die (zeer) tevreden zijn over de aansluiting scoren significant hoger op alle werkzame factoren dan degenen die (zeer) ontevreden zijn.

2.5 Borging in beleid en bestuur

Beleidsmakers en bestuurders van gemeenten en onderwijs hebben de verantwoordelijkheid om met elkaar af te stemmen en afspraken over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te verankeren en te borgen in beleid en op bestuurlijk niveau.

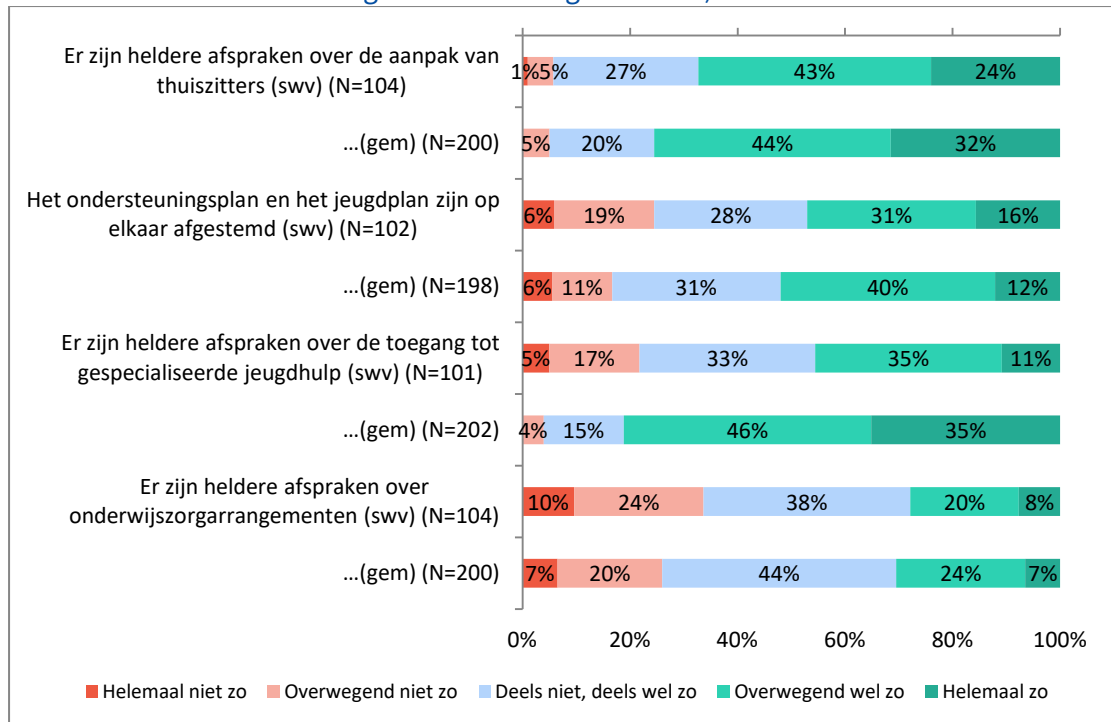
We onderscheiden daarin de volgende elementen:

- Planvorming en afspraken;
- Financiën;
- Monitoring en evaluatie.

Planvorming en afspraken

De afspraken worden in vrijwel alle gevallen gemaakt door gemeente en samenwerkingsverbanden. Maar daarnaast zijn ook individuele scholen en schoolbesturen gesprekspartners (in ruim de helft) van de gemeenten. De belangrijkste winst van het overleg is voor gemeenten dat er heldere afspraken gemaakt worden over de toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp (81%) en de aanpak van thuiszitters (76%) (zie figuur 9). Samenwerkingsverbanden zijn er in mindere getale van overtuigd dat dat lukt (respectievelijk 46% en 67%). Een behoorlijk aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden vindt dat er nog geen heldere afspraken zijn over onderwijszorgarrangementen (respectievelijk 27% en 34%) en dat de jeugdplannen en ondersteuningsplannen nog niet op elkaar zijn afgestemd (17% en 25%).

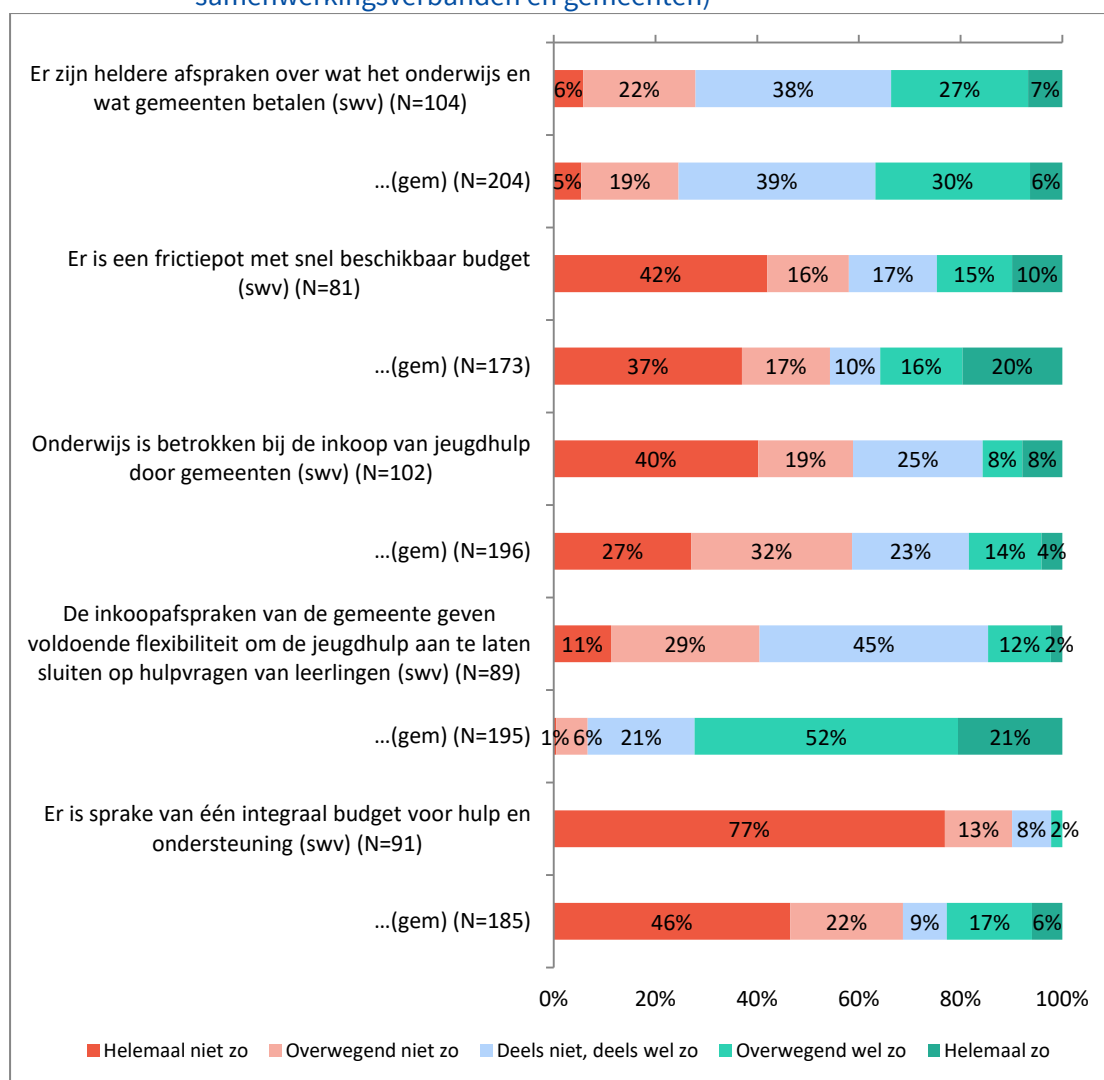
Figuur 9. Antwoorden op stellingen over planvorming en afspraken (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Financiën

Op het vlak van financiën is er nog veel te winnen. In een minderheid van de gemeenten (18%) en samenwerkingsverbanden (16%) is onderwijs betrokken bij de inkoop van jeugdhulp (zie figuur 10). Ook is in weinig gemeenten en samenwerkingsverbanden sprake van een integraal budget voor hulp en ondersteuning (respectievelijk 23% en 10%) of een frictiepot met snel beschikbaar budget (respectievelijk 36% en 25%). Over één ding zijn de partijen het pertinent oneens. Volgens gemeenten (73%) geven de inkoopafspraken voldoende flexibiliteit om de jeugdhulp aan te laten sluiten op hulpvragen van leerlingen vanuit het onderwijs. Daar zijn maar heel weinig samenwerkingsverbanden (14%) het mee eens.

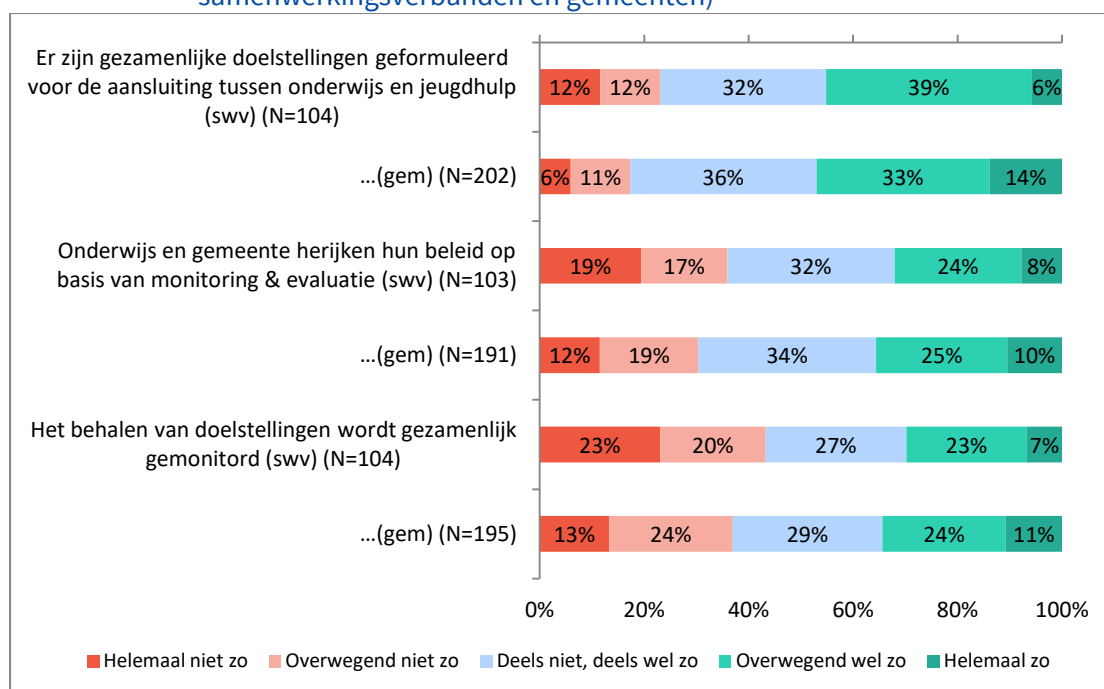
Figuur 10. Antwoorden op stellingen over financiën (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van de aansluiting onderwijs en jeugdhulp lijkt voorzichtig van de grond te komen. Bijna de helft van de gemeenten en samenwerkingsverbanden geeft aan dat zij gezamenlijke doelstellingen hebben geformuleerd (zie figuur 11). Het behalen daarvan wordt in ongeveer een derde van de gevallen gemonitord net als het bijstellen van beleid op basis van de uitkomsten.

Figuur 11. Antwoorden op stellingen over monitoring en evaluatie (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



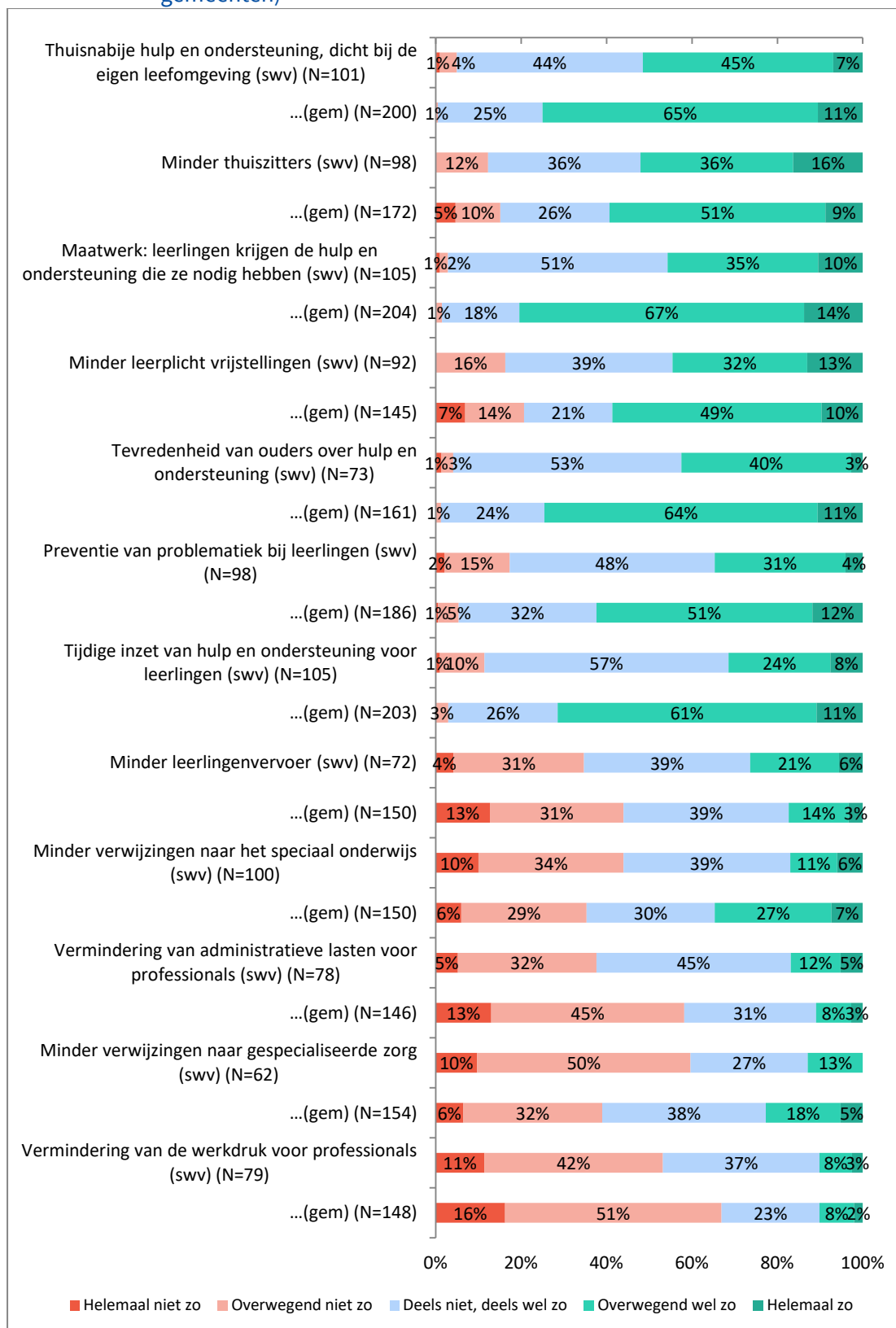
2.6 Meerwaarde

Een groot deel van de samenwerkingsverbanden en gemeenten is van mening dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp nu al opbrengsten genereert. Gemeenten zijn hier over het geheel genomen positiever over. Zo vindt (ruim) drie kwart van de gemeenten dat de aansluiting bijdraagt aan maatwerk (leerlingen krijgen de hulp en ondersteuning die ze nodig hebben), thuisnabije hulp en ondersteuning, tevredenheid van ouders en tijdige inzet van hulp en ondersteuning voor leerlingen (zie figuur 12). Ook preventie van problematiek bij leerlingen en het terugdringen van het aantal thuiszitters komen volgens ruim de helft van de gemeenten goed van de grond. Er is geen significante samenhang tussen de omvang van de gemeente en de ervaren meerwaarde van de aansluiting.

De samenwerkingsverbanden ervaren veel minder meerwaarde. De helft ziet opbrengsten ten aanzien van thuisnabije hulp en het terugdringen van het aantal thuiszitters. Andere opbrengsten zijn volgens de meerderheid van samenwerkingsverbanden (nog) niet in beeld. Er is geen significant verband tussen de verevening (negatief, neutraal of positief)¹⁰ waar het samenwerkingsverband mee te maken heeft en de ervaren meerwaarde van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp.

¹⁰ De verevening is het procentuele verschil tussen het budget van het swv in 2020 ten opzichte van hun oude budget in 2013. De drie categorieën zijn respectievelijk 1/3 van de swv'en in Nederland die het meest achteruit gaan, 1/3 van de swv die in het midden vallen, en 1/3 van de swv die het meest vooruit gaan.

Figuur 12. Opbrengsten van samenwerking (volgens samenwerkingsverbanden en gemeenten)



Naast bovengenoemde zaken noemt de meerderheid van gemeenten en samenwerkingsverbanden ook nog andere opbrengsten. Daarbij gaat het volgens beide partijen met name om verbetering van de samenwerking en communicatie, kortere lijnen en meer contact tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Gemeenten wijzen daarnaast ook op toename van kennis en kennisdeling onder professionals.

De ervaren meerwaarde hangt samen met de hiervoor genoemde werkzame factoren. Naarmate het onderling vertrouwen, de gedeelde visie, de randvoorwaarden en de sturing op samenwerking sterker worden, neemt ook de door gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren meerwaarde toe. Die samenhang is er ook ten aanzien van borging op beleids- en bestuursniveau. Naarmate die sterker is, neemt de ervaren meerwaarde ook toe.

Zeker ook informatief zijn beoogde opbrengsten die volgens de respondenten *niet* gerealiseerd worden. Zo is er volgens ruim de helft van de gemeenten (67%) en samenwerkingsverbanden (53%) (helemaal) geen sprake van vermindering van werkdruk voor professionals. Ook het terugdringen van administratieve lasten lukt volgens veel gemeenten (58%) en samenwerkingsverbanden (39%) nog (helemaal) niet. Ook is er volgens veel samenwerkingsverbanden (60%) en gemeenten (38%) nog (helemaal) geen sprake van afname van het aantal verwijzingen naar gespecialiseerde zorg.

Als we de ervaren meerwaarde beschouwen in het licht van door de wetgever beoogde doelen van de decentralisatie van jeugdhulp en passend onderwijs dan valt op dat gepercipieerde opbrengsten in termen van effectiviteit (bijvoorbeeld meer maatwerk, minder thuiszitters) aanzienlijk hoger scoren dan opbrengsten in termen van efficiëntie (waaronder afname werkdruk en administratieve lasten).

2.7 Knelpunten

Vrijwel alle gemeenten (91%) en samenwerkingsverbanden (95%) ervaren knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Zij benoemen een groot aantal verschillende knelpunten. De meest genoemde daarvan komen bij beide respondentgroepen terug:

- Er zijn geen duidelijke inhoudelijke kaders: er is geen duidelijke scheidslijn tussen (passend) onderwijs en jeugdhulp, de rolverdeling is niet helder, afstemming en afspraken ontbreken of worden niet uitgevoerd;
- Financieringskwesties spelen op: budgetten zijn te krap, gescheiden geldstromen werken belemmerend en er is blijvende discussie over wie wat betaalt;
- Er zijn wachttijden en wachtlijsten bij jeugdhulp: kinderen krijgen niet de juiste hulp of het duurt te lang voordat ze geholpen worden;
- Er zijn personele problemen: er is te weinig tijd en de werkdruk is te hoog. Gemeenten wijzen op personele problemen en werkdruk in het onderwijs.

Samenwerkingsverbanden noemen de vele personele wisselingen en onvoldoende competenties bij jeugdhulp en beleidsmedewerkers van gemeenten.

In het analysekader zijn, op basis van de werkzame factoren, groepen van mogelijke knelpunten onderscheiden. De knelpunten die door samenwerkingsverbanden en gemeenten worden genoemd, hebben vooral te maken met de beleidsmatige en bestuurlijke borging en met randvoorwaarden. Hoog op de lijst met knelpunten staan opmerkingen over onduidelijkheid over de rolverdeling, onvoldoende afstemming en onvoldoende afspraken. Vooral voor betrokkenen bij de gemeente zijn de scheidslijnen tussen onderwijs en jeugdhulp onduidelijk. Hier zijn aspecten van beleidsmatige en bestuurlijke borging in het geding. Ook het knelpunt van wachtlijsten kan tot de borging worden gerekend. Onduidelijkheid over de rolverdeling gaat samen met onduidelijkheid over financiële aspecten. Wat mag van samenwerkingsverbanden aan ondersteuning worden verwacht vanuit het budget van passend onderwijs en waar moet de uit het gemeentelijke budget gefinancierde jeugdhulp worden ingeschakeld? Dergelijke zaken raken ook aan kwesties rond consensus. Als onderwijs en jeugdhulp als gescheiden werelden worden ervaren, is het evident dat het ook ontbreekt aan gemeenschappelijke doelen of consensus daarover. Daarnaast worden te krappe budgetten regelmatig als knelpunt genoemd. Dat wijst op randvoorwaarden die niet optimaal zijn. Knelpunten die te maken hebben met de aansluiting bij de praktijk en die te maken hebben met sturing, worden minder vaak expliciet genoemd. Gebrek aan vertrouwen in gemeenten en/of jeugdhulp wordt in een aantal samenwerkingsverbanden als knelpunt genoemd, bij gemeenten daarentegen niet.

2.8 Vervolgstappen

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat men bezig is om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp verder te versterken. Dat doen gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en jeugdhulp vooral door overleg te voeren met elkaar, bijvoorbeeld op basis van een gezamenlijke lokale of regionale werk- of ontwikkelagenda. Daarnaast wordt ingezet op kennisdeling en (gezamenlijke) scholing, worden er werkgroepen ingericht en pilots opgestart (zie hierna). Daarmee probeert men de knelpunten op te lossen en (nieuwe) afspraken te maken. De gezamenlijk inspanningen richten zich onder andere op de volgende zaken:

- Een betere verbinding tussen onderwijs en zorg, korte lijnen en vaste contactpersonen;
- Ontwikkeling van onderwijszorgarrangementen;
- Inzet van jeugdhulp in scholen;
- Financiering herbezien, ontschotten en/of onderwijs betrekken bij inkoop jeugdhulp;
- Monitoring en onderzoeken wat werkt, o.a. op basis van casusbesprekingen.

Ook op de langere termijn willen gemeenten en samenwerkingsverbanden blijven investeren in de samenwerking, het onderlinge vertrouwen versterken, kennis uitwisselen en expertise opbouwen. Daarnaast zien respondenten kansen om duidelijkere afspraken te maken over wie wat betaalt en budgetten te ontschotten of slimmer in te zetten. Ook is er wat hen betreft in de toekomst meer inzet op preventie nodig.

Een vergelijking van de vervolgstappen die door samenwerkingsverbanden en gemeenten worden genoemd, laat bij de gemeenten meer diversiteit in aanpak zien. Terwijl zowel bij de samenwerkingsverbanden als bij de gemeenten overleg voorop staat, worden bij de gemeenten ook het werken aan een gezamenlijke agenda, het onderzoeken wat werkt, en het inzetten van jeugdhulp in scholen relatief vaak genoemd.

Als we teruggrijpen op de indeling in werkzame factoren in het analysekader, dan kunnen we concluderen dat er vooral wordt gewerkt aan het verbeteren van de sturing en de aansluiting in de praktijk. Het werken aan gezamenlijke doelen, onderling vertrouwen, randvoorwaarden en beleidsmatige en bestuurlijke borging lijkt op dit moment nog niet voorop te staan. Uit de antwoorden op de vraag naar kansen die men verder nog ziet om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te versterken, komt vooral vanuit de gemeenten en vanuit het primair onderwijs de suggestie om te (blijven) werken aan samenwerking en vertrouwen. In het primair onderwijs wordt daarnaast het inzetten van jeugdhulp op school relatief vaak genoemd. In het voortgezet onderwijs is er minder consensus over mogelijke kansen.

2.9 Goede voorbeelden

De meerderheid van de gemeenten (51%) en samenwerkingverbanden (71%) die aan het onderzoek hebben deelgenomen, heeft informatie over één of meer pilots aangeleverd. In totaal hebben we gegevens over ruim 200 pilots binnengekregen¹¹. De pilots hebben veelal betrekking op de volgende onderwerpen:

- De organisatie van jeugdhulp in de school;
- De inrichting van onderwijszorgarrangementen;
- Thuiszitten voorkomen en leerlingen terugleiden naar school of werk;
- Passende onderwijsplek verzorgen en leerlingen naar regulier onderwijs begeleiden;
- Betere samenwerking en communicatie tussen partijen en/of een regionale aanpak;
- Laagdrempelige hulp bieden, snelle interventies en kortere lijnen;
- Vroegtijdig signaleren en preventie;
- Informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering.

¹¹ In werkelijkheid zijn dat er naar verwachting aanzienlijk meer omdat niet alle gemeenten en samenwerkingsverbanden aan het onderzoek hebben deelgenomen.

Veel van de beschreven pilots zijn gericht op het beschikbaar maken van jeugdhulp in de school en/of op de beschikbaarheid van onderwijszorgarrangementen. Hierbij gaat het vaak om samenwerking tussen jeugdhulp en speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Ook vormen van integratie van onderwijssoorten, zoals speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, worden een aantal maal genoemd. In het voortgezet onderwijs wordt vaker dan in het primair onderwijs verwezen naar pilots met als doel het terugdringen van thuiszitten. Hierbij wordt regelmatig verwezen naar de inzet van jeugdhulpverleners op school. De beschrijving van pilots door gemeenten laat een vergelijkbaar beeld zien. Wat opvalt, is dat hier vaker wordt verwezen naar activiteiten die zich richten op het verbeteren van de samenwerking tussen partijen.

Wat de werkzame factoren in het analysekader betreft, constateren we dat in de pilots het werken aan de aansluiting met de praktijk voorop staat, waarbij er ook aandacht is voor randvoorwaarden. Aspecten als het werken aan consensus, het versterken van onderling vertrouwen, sturing en beleidsmatige en bestuurlijke borging staan in de pilots doorgaans niet voorop. Van gemeentelijke pilots waar het verbeteren van de samenwerking tussen partijen vooropstaat, kan wel worden verwacht dat zij bijdragen aan consensus, onderling vertrouwen en betere sturing.

3. Conclusies

In dit hoofdstuk formuleren we eerst enkele algemene conclusies op hoofdlijnen. Wat valt op als we de bevindingen in totaliteit beschouwen en naast elkaar leggen? Daarna beantwoorden we de onderzoeksvragen aan de hand van een aantal deelconclusies en geven we een overzicht van de mate waarin de resultaten de vooraf geformuleerde hypothesen bevestigen.

3.1 Conclusies op hoofdlijnen

Er is veel in beweging

Het eerste wat opvalt als we het landelijke beeld in ogenschouw nemen, is dat er veel gebeurt op de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Onderwijs, gemeenten en jeugdhulpaanbieders staan niet stil, er is veel activiteit waarneembaar.

Vertegenwoordigers van partijen zoeken elkaar op en proberen samenwerking tot stand te brengen en op heel veel plekken in het land zijn pilots opgestart om jeugdhulp en onderwijs beter met elkaar te verbinden.

Er is al heel veel bereikt maar nog veel meer te doen

De afgelopen jaren zijn er belangrijke stappen gezet om tot een betere aansluiting te komen en volgens veel gemeenten en samenwerkingsverbanden komen de eerste opbrengsten daarvan ook al in beeld. Maar tegelijkertijd ervaart vrijwel iedereen knelpunten, heerst er veel ontevredenheid en is er op tal van punten verbetering gewenst.

Een verschil in beleving

Over het geheel genomen beoordelen gemeenten de stand van zaken positiever dan samenwerkingsverbanden. Gemeenten zijn in hogere mate tevreden over de wijze waarop de aansluiting vorm krijgt dan samenwerkingsverbanden. Naar het oordeel van gemeenten komt de aansluiting sneller tot stand en zijn er ook al meer opbrengsten zichtbaar.

3.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoe geven samenwerkingsverbanden en gemeenten de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulp vorm?

1. *Groot verschil in tempo*

Er zijn koplopers en achterblijvers. Het merendeel van de gemeenten en samenwerkingsverbanden is op weg om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand te brengen. Ongeveer de helft van hen zit in de opbouwfase en ongeveer een kwart is bezig met verankering van de samenwerking. Maar lang niet iedereen is al zo ver. Een kwart tot een derde deel van de samenwerkingsverbanden en gemeenten verkeert nog in de start- of oriëntatiefase. Gemeenten zijn hierin wat optimistischer

dan samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden zijn naar eigen zeggen met kerngemeenten wat verder dan met de overige gemeenten in de regio. De aansluiting van jeugdhulp met speciaal onderwijs loopt volgens beide partijen achter op die met het reguliere onderwijs.

2. *De praktijk is zeer divers*

Samenwerkingsverbanden, scholen en schoolbesturen voor po, vo en (v)so hebben onder meer te maken met gemeenten, lokale teams, jeugdgezondheidszorg, leerplicht en gespecialiseerde zorgaanbieders. Maar ook huisartsen, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering spelen een belangrijke rol. Lokale teams zijn er in verschillende varianten en ook de onderwijsondersteuning in samenwerkingsverbanden is op verschillende manieren georganiseerd. Daarnaast zijn er verschillen in schaalgrootte. Sommige samenwerkingsverbanden hebben te maken met één gemeente, andere met tien of meer. In die setting werken de partijen samen aan onder andere het realiseren van jeugdhulp op school en het tot stand brengen van diverse soorten onderwijszorgarrangementen. In het regulier onderwijs gaat het met name om ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen van speciaal naar regulier onderwijs, kortdurende begeleiding of behandeling op school en bovenschoolse arrangementen voor jongeren die vast (dreigen) te lopen in het reguliere onderwijs. In het speciaal onderwijs is de situatie complexer omdat zoveel meer leerlingen daar jeugdhulp krijgen. Daarbij gaat het vooral om intensieve begeleiding of behandeling op school en dagbehandeling in combinatie met onderwijs.

Welke verschijningsvormen heeft die aansluiting en in welke mate komen die voor?

3. *De samenwerking neemt verschillende vormen aan*

Twee modellen zijn momenteel dominant, namelijk het ketenmodel (met een vaste volgorde van handelen, een vaste koppeling van disciplines en geschakelde verantwoordelijkheden) en het netwerkmodel (waarin partijen afhankelijk van het doel zonder vooraf vastgelegd stramien interacteren met andere disciplines). Beide modellen komen in gelijke mate voor. Daarnaast wordt het schottenmodel gehanteerd (waarin onderwijs en jeugdhulp los van elkaar opereren). Dat model is iets vaker van toepassing op de relaties van samenwerkingsverbanden met de overige gemeenten (in tegenstelling tot die met de kerngemeenten) in de regio. Er is sprake van samenhang tussen de modellen en overige bevindingen. Sturing op samenwerking en borging van de aansluiting nemen toe in de trits van schotten- naar keten-, netwerk- en integraal model en hetzelfde geldt voor de mate waarin er goede randvoorwaarden aanwezig zijn. Ook zijn partijen in een netwerkmodel in het algemeen meer tevreden dan partijen in een ketenmodel.

Hoe beoordelen samenwerkingsverbanden en gemeenten de effectiviteit en efficiëntie van de wijze waarop de aansluiting momenteel is georganiseerd?

4. *Er zijn een aantal werkzame factoren*

Met het onderzoek zijn een aantal werkzame factoren geïdentificeerd, namelijk:

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

Naarmate deze factoren meer aanwezig zijn, ervaren gemeenten en samenwerkingsverbanden dat de aansluiting meer oplevert en zijn zij meer tevreden over de aansluiting.

5. *Borging in beleid en bestuur dragen bij aan een goede aansluiting*

Ook blijkt het van belang om de aansluiting tussen onderwijs in het beleid en bestuur van samenwerkingsverbanden en gemeenten te verankeren. Borging in beleid en bestuur hangt positief samen met de door gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren tevredenheid en meerwaarde. Bij borging gaat het om:

- Plannen op elkaar afstemmen, afspraken maken en vastleggen;
- Monitoring in gang zetten en evaluaties uitvoeren.

6. *De eerste opbrengsten zijn zichtbaar*

De helft van de samenwerkingsverbanden en tweederde tot driekwart van de gemeenten heeft de indruk dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp op dit moment al meerwaarde genereert. Zij zien opbrengsten op het vlak van:

- Meer thuisnabije hulp en ondersteuning, dicht bij de eigen leefomgeving;
- Minder thuiszitters;
- Meer maatwerk, meer leerlingen krijgen de hulp die ze nodig hebben.

Ruim de helft van de gemeenten ziet nog meer opbrengsten, bijvoorbeeld op het vlak van tevredenheid van ouders, preventie van problematiek bij leerlingen en tijdige inzet van hulp en ondersteuning. Maar daar is de meerderheid van de samenwerkingsverbanden het niet mee eens. Zij vinden dat deze opbrengsten (nog) niet zichtbaar zijn.

7. *Welke resultaten komen (nog) niet in beeld?*

Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn het in meerderheid eens over wat er (nog) niet is bereikt. Zij vinden dat de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp (nog) geen resultaten laat zien op de volgende mede door de wetgever geformuleerde punten:

- Vermindering van werkdruk voor professionals;
- Vermindering van administratieve lasten voor professionals;
- Vermindering van het aantal verwijzingen naar gespecialiseerde zorg.

Wat gaat goed? Welke knelpunten signaleren samenwerkingsverbanden en gemeenten? Welke verbeterpunten en mogelijke oplossingen zien zij?

8. *Tevredenheid zeer wisselend*

De tevredenheid over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp loopt sterk uiteen. Een kwart van de samenwerkingsverbanden is tevreden tot zeer tevreden over de aansluiting. Daar staat tegenover dat een derde van de samenwerkingsverbanden (zeer) ontevreden is. Gemeenten zijn gemiddeld iets positiever, een derde van hen is (zeer) tevreden over de aansluiting. Toch is ook een kwart van de gemeenten (zeer) ontevreden. De mate van tevredenheid hangt samen met de mate waarin partijen er in slagen om werkzame factoren te realiseren en de aansluiting te borgen in beleid en bestuur. Gemeenten en samenwerkingsverbanden die tevreden zijn over de aansluiting ervaren ook vaker meerwaarde dan partijen die ontevreden zijn.

9. *Vrijwel iedereen ervaart knelpunten*

Vrijwel alle gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren knelpunten in de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs. Dat geldt dus zowel voor degenen die al verder zijn of meer tevreden zijn als voor degenen die minder ver of ontevreden zijn. De lijst met door hen genoemde knelpunten is lang en divers. Een aantal punten komt bij beide terug, namelijk:

- Onderwijs en jeugdhulp zijn gescheiden werelden;
- De rolverdeling is onduidelijk, het is niet duidelijk wie waar over gaat;
- Financieringskwesties spelen op, het is niet duidelijk wie wat betaalt, budgetten zijn te krap;
- Er is onvoldoende afstemming en er zijn geen goede afspraken gemaakt;
- Kinderen krijgen niet de juiste hulp of moeten daar te lang op wachten;
- Er zijn teveel personele wisselingen en te weinig tijd, kennis en competenties.

In de knelpunten zijn de eerdergenoemde werkzame factoren zichtbaar, met name (het ontbreken van) een gedeelde visie en goede randvoorwaarden. Ook borging in beleid en bestuur laat kennelijk te wensen over, met name wat betreft planvorming, afspraken en financiën.

10. *Er wordt op grote schaal verder gewerkt aan verbetering van de aansluiting*

De meerderheid van gemeenten en samenwerkingsverbanden geeft aan dat er vervolgstappen worden gezet waarmee gewerkt wordt aan een betere aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs. Dat doen de partijen in de eerste plaats door met elkaar te overleggen. Gemeenten werken daarbij vaak met een gezamenlijke lokale of regionale agenda en werkgroepen. Er wordt met name procesmatig ingezet op betere

samenwerking en communicatie tussen partijen, inclusief kortere lijnen en vaste contactpersonen, kennisdeling, gezamenlijke scholing en een regionale aanpak. Daarnaast hebben gemeenten en samenwerkingsverbanden op grote schaal gezamenlijke pilots opgestart om de aansluiting te verbeteren en inhoudelijk vorm te geven. Die pilots hebben veelal betrekking op het organiseren van jeugdhulp in de school, de inrichting van onderwijszorgarrangementen, het voorkomen van thuiszitten, leerlingen terugleiden naar school of werk, leerlingen begeleiden naar een passende onderwijsplek, laagdrempelige hulp bieden, snelle interventies en kortere lijnen opzetten, vroegtijdig signaleren en preventie.

Is er op de onderwerpen in de hiervoor genoemde vragen een relatie met achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden en gemeenten?

11. Achtergrondkenmerken lijken geen grote rol te spelen

In het onderzoek is getoetst of samenwerkingsverbanden die met relatief weinig gemeenten te maken hebben, meer tevreden zijn over de aansluiting dan degenen die met meer gemeenten te maken hebben. Dat is niet het geval. Ook is het niet zo dat samenwerkingsverbanden in een gunstigere financiële situatie (met een positieve verevening) meer tevreden zijn over de aansluiting dan samenwerkingsverbanden die minder hebben te besteden.

Wat de gemeenten betreft, blijkt het aantal inwoners geen rol te spelen. Kleine gemeenten zijn niet meer of minder tevreden over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp dan middelgrote of grote gemeenten en ze ervaren ook niet meer of minder meerwaarde. Wel is het zo dat kleine gemeenten voor de aansluiting met het primair onderwijs vaker een netwerkmodel hanteren. Bij grote gemeenten is er vaker sprake van een ketenmodel. Ook speelt de organisatie van de 1^e lijns jeugdhulp een rol. Gemeenten die werken met brede integrale teams zijn meer tevreden over de aansluiting met het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs dan gemeenten die andere organisatievormen hanteren.

3.3 Conclusies met betrekking tot de hypothesen

De toetsing van de hypothesen (zie paragraaf 1.2) levert de volgende bevindingen op:

- Zowel bij gemeenten als bij samenwerkingsverbanden wordt door de meerderheid van de respondenten aangegeven dat de samenwerking in de opbouwfase is. Van de vier samenwerkingsmodellen worden de middenvarianten (ketens en netwerken) aanzienlijk vaker genoemd dan de beide andere varianten (schotten en integraal).
- Er geen samenhang gevonden tussen de organisatie van de eerstelijnszorg en de ervaren meerwaarde van de samenwerking. In het voortgezet en het (voortgezet) speciaal onderwijs is er een significant hogere mate van tevredenheid als er brede integrale teams zijn dan bij gemeenten die geen brede integrale teams hebben. In het primair onderwijs is er geen significant verschil.
- De data laten zien dat de werkzame factoren, borging en ervaren meerwaarde het minst aanwezig zijn in het schottenmodel en het meest in het integrale model. Verder

zijn deze het minst aanwezig bij respondenten in de oriëntatiefase en het meest bij respondenten in de consolidatiefase.

- Uit de resultaten blijkt dat (zeer) tevreden respondenten van samenwerkingsverbanden en gemeenten iets vaker het netwerkmodel of het integrale model hanteren en minder vaak het ketenmodel dan minder tevreden respondenten. Ook typeren (zeer) tevreden respondenten de aansluiting vaker als consolidatie dan de minder tevreden respondenten. De aantallen zijn echter te klein om de verschillen op significantie te toetsen.
- De aanwezigheid van de vier werkzame factoren hangt positief samen met de tevredenheid van samenwerkingsverbanden en gemeenten over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp.
- De aanwezigheid van de vier werkzame factoren hangt positief samen met de ervaren meerwaarde van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp.
- De aanwezigheid van borging in het beleid en bestuur hangt positief samen met de tevredenheid van respondenten van samenwerkingsverbanden en gemeenten over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp.
- De aanwezigheid van borging in beleid en bestuur hangt positief samen met de ervaren meerwaarde van de aansluiting bij samenwerkingsverbanden en gemeenten.
- De groep respondenten die geen knelpunten ervaart is te klein om te toetsen of zij meer tevredenheid zijn en meer meerwaarde ervaren dan de groep die wel knelpunten ervaart.
- Er is geen significant verschil in tevredenheid over de aansluiting in kerngemeenten en overige gemeenten en er is evenmin een significante samenhang tussen de grootte van de gemeente en de mate van tevredenheid.
- Respondenten (bij gemeenten) zijn minder tevreden over de aansluiting in het (voortgezet) speciaal onderwijs dan over de aansluiting in het regulier onderwijs.
- Er zijn geen (significante) verschillen in tevredenheid tussen samenwerkingsverbanden met een positieve, neutrale of negatieve vereveningsopdracht.
- Er zijn geen (significante) verschillen in tevredenheid tussen samenwerkingsverbanden waarbinnen relatief veel, gemiddeld of weinig gemeenten vallen.
- Er zijn geen (significante) verschillen in tevredenheid of ervaren meerwaarde tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. In het primair onderwijs bleek er wel een significante samenhang tussen de gemeentegrootte en het samenwerkingsmodel te zijn: gemeenten met minder dan 15.000 inwoners maken hier vooral melding van het netwerkmodel, terwijl bij de grote gemeenten vooral wordt gewerkt volgens het ketenmodel. De toetsing in het voortgezet en het (voortgezet) speciaal onderwijs leverde geen significante resultaten op.

4. Reflectie

Wat kunnen we uit dit onderzoek opmaken? Allereerst enkele kanttekeningen die voor een juiste duiding van de bevindingen van belang zijn.

- We hebben de onderzoeksdata verzameld bij directeuren van samenwerkingsverbanden en beleidsmakers van gemeenten. De overweging daarbij was dat deze respondenten goed zicht hebben op de aansluiting op beleidsniveau en ook iets kunnen zeggen over de uitvoering en over het bestuurlijke niveau. Maar de nuance van de praktijk op scholen, in wijken en regio's komt hiermee niet in beeld. En ook overwegingen en opvattingen van bestuurders over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp ontbreken nog.
- Het onderzoek is opgezet als beschrijvende evaluatie. De nadruk ligt op het in beeld brengen van de wijze waarop samenwerkingsverbanden en gemeenten de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp vorm geven en ervaren. We doen daarnaast enkele verkennende analyses die te vinden zijn bij de hypothesen.
- Het is de eerste keer dat de aansluiting tussen beide sectoren op deze wijze systematisch en landelijk representatief in beeld is gebracht. Derhalve kunnen er nog geen uitspraken worden gedaan over trends of ontwikkelingen.

Dat gezegd hebbende, noteren we hierna een aantal punten die naar aanleiding van reflectie binnen het consortium, met de begeleidingscommissie en met experts van samenwerkingsverbanden en gemeenten naar voren zijn gekomen.

❖ *Naar een brede verbinding tussen twee werelden*

De aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp is meer dan alleen een brug tussen twee domeinen. Goede en tijdige zorg voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar vereist een brede verbinding met meerdere partijen, op meerdere punten, op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau. Maar de onderwijswereld met haar scholen, bestuurders en samenwerkingsverbanden en de gemeentelijke wereld met haar zorgaanbieders en lokale teams verschillen wezenlijk van elkaar. Niet alleen qua bestuur, beleid en financiering maar ook qua cultuur, dynamiek, disciplines, toezicht en democratische controle. De mensen die de verbinding in beleid en uitvoering moeten zien te realiseren hebben tijd, speelruimte en politiek en bestuurlijk vertrouwen nodig om die verschillen te kunnen slechten en gezamenlijk te kunnen bouwen aan een brede verbinding.

❖ *Is tijd een vriend of vijand?*

Ruim drie jaar na de invoering van passend onderwijs en de decentralisatie van jeugdhulp naar gemeenten, is er niet alleen binnen de beide domeinen aan de eigen weg gewerkt, maar is ook de aansluiting onder handen genomen. Zo bezien is tijd een vriend en is er in relatief korte tijd veel bereikt. Dat stemt optimistisch. De verwachting is dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp komende jaren verder versterkt zal worden en dat de samenwerking efficiënter en effectiever wordt in termen van meerwaarde voor kinderen en ouders. Maar die tijd is leerlingen die nu tussen wal en

schip (dreigen te) vallen niet gegeven. Voor hen is tijd een vijand. Zij hebben nu, snel, in termen van dagen of weken, hulp en ondersteuning nodig om hun schoolloopbaan te kunnen (blijven) voortzetten en uitval te voorkomen. Van de betrokken partijen vraagt dat derhalve een strategische aanpak op de (middel)lange termijn in combinatie met een operationeel plan en directe, meer pragmatische oplossingen op de korte termijn.

❖ *Meer focus en richting*

Het onderzoek maakt duidelijk dat er de komende jaren nog heel veel werk moet worden verzet. Het is bemoedigend dat er veel activiteit en beweging is. Maar de vraag is wel of men de goede dingen doet en of die aanpak ook het gewenste resultaat oplevert. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen hierbij mogelijk houvast bieden (zie ook figuur 13):

- Doelgericht te werk gaan: samenwerking is geen doel op zichzelf. Door afspraken te maken over te behalen doelen en streefcijfers (zie gepercipieerde meerwaarde) kan er meer gestuurd worden op resultaat;
- Bouw een infrastructuur op een fundament van werkzame factoren: inzetten op onderling vertrouwen, gedeelde visie, goede randvoorwaarden, voldoende sturing op de samenwerking en borging in beleid en bestuur;
- De werelden van onderwijs en zorg zullen onlosmakelijk met elkaar verbonden blijven, het gaat immers over hulp en ondersteuning voor dezelfde kinderen en ouders. Dat vraagt om lokale en regionale verbindingen in uitvoering, beleid en bestuur, maar ook om landelijke afstemming en een integrale benadering vanuit de Rijksoverheid.

❖ *Vervolg vragen*

Met dit onderzoek is veel informatie naar boven gehaald. Dat roept ook weer nieuwe vragen op. Door de ontwikkelingen te blijven volgen en de vorderingen in kaart te brengen kunnen daar antwoorden op worden gevonden. Bij mogelijke vervolgstappen op dit onderzoek denken we met name aan het systematisch ontsluiten van kennis en ervaringen, onder andere door:

- Verdiepingsonderzoek naar de pilots: op welke aspecten van de aansluiting richten de pilots zich specifiek? Welke doelen streeft men na en wat zijn voor anderen relevante succesfactoren?
- De praktijk op scholen wordt binnenkort onderzocht met de scholenmonitor binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs. Het bestuurlijke niveau komt met vragen over het oog op bod in de monitor samenwerkingsverbanden van het evaluatieprogramma. Parallel daar aan zouden ook de uitvoering en het bestuurlijke niveau in gemeenten in beeld kunnen worden gebracht.
- Verdiepende analyses: het met dit onderzoek opgebouwde databestand leent zich goed voor nadere analyses, bijvoorbeeld van verschillen tussen voorlopers en achterblijvers op het punt van modellen, knelpunten en ervaren meerwaarde.
- Nader onderzoek naar de verschillen in aansluiting van jeugdhulp op regulier – versus speciaal onderwijs.

Afsluitend presenteren we een overzicht van mogelijke acties ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van tevredenheid over en ervaren meerwaarde van de aansluiting positief samenhangen met de aanwezigheid van de vier werkzame factoren en met de aanwezigheid van borging in beleid en bestuur. In bijgaande tabel zijn de stellingen waaruit deze schalen zijn opgebouwd, vertaald in acties.

Figuur 13 Mogelijke acties ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp

Werkzame factoren, borging & model	Acties
1) Gedeelde visie	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een gedeeld gevoel van urgentie • Werk aan gezamenlijke visie en doelen • Zorg dat er consensus is over de aanpak • Zorg ervoor dat partijen weten wat zij van elkaar kunnen verwachten
2) Onderling vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg ervoor dat partijen elkaar inzicht geven in hun werkwijze • Zorg ervoor dat partijen zich aan onderlinge afspraken houden • Stimuleer dat partijen vertrouwen in elkaars deskundigheid krijgen • Zorg ervoor dat partijen hun taken goed uitvoeren • Investeer in persoonlijke contact tussen de partijen
3) Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg ervoor dat partijen voldoende tijd hebben om samen te werken • Stimuleer dat partijen elkaars werkveld leren kennen • Stimuleer dat partijen gebruik maken van elkaars deskundigheid • Zorg voor goede communicatie tussen partijen • Neem afstemming op in taak- en functieomschrijvingen
4) Sturing op samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een heldere taakverdeling tussen partijen • Zorg ervoor dat partijen actief bijdragen aan de samenwerking • Leg afspraken tussen partijen vast • Stimuleer dat men elkaar aanspreekt op het nakomen van afspraken
5) Borging in beleid en bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Formuleer gezamenlijke doelstellingen voor de aansluiting • Maak heldere afspraken over onderwijszorgarrangementen, aanpak van thuiszitters en toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp • Monitor de activiteiten en het behalen van doelstellingen • Stel het beleid bij op basis van monitoring en evaluatie
6) Model	<ul style="list-style-type: none"> • Reflecteer op de wijze waarop de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp wordt vorm gegeven. • Bedenk daarbij dat het netwerkmodel en het integrale model hoger scoren op werkzame factoren, borging en ervaren meerwaarde dan het schottenmodel en het ketenmodel.



Oberon
onderzoek | advies


KBA Nijmegen

KOHNSTAMM
INSTITUUT