



# MÉT ANDERE OGEN

ADVIES VOOR VERSNELLING EN BESTENDINGING VAN DE SAMENWERKING  
ONDERWIJS-ZORG-JEUGD

KWARTIERMAKER RENÉ PEETERS IN SAMENWERKING MET MAAIKE ZUNDERDORP, MARIEKE LAMERS  
EN ELINE RATS VAN ZUNDERDORP BELEIDSADVIES & MANAGEMENT  
OP VERZOEK VAN DE COALITIE ONDERWIJS-ZORG-JEUGD, 23 NOVEMBER 2018

## INHOUD

Voorwoord .....	3
1. Inleiding.....	4
2. Aansluiting onderwijs-jeugd(zorg), bevindingen: knelpunten en succesfactoren .....	7
2.1 Context: de maatschappij en de prestatiedrang .....	7
2.2 Verbeteren, optimaliseren en bestendigen samenwerking.....	8
2.2.1 Veelzijdige ondersteuning dichtbij het kind.....	9
2.2.2 Begrip en vertrouwen .....	10
2.2.3 Gedeelde visie, concrete doelstellingen en gezamenlijk, wederkerig leren .....	10
2.2.4 Kinderopvang .....	11
2.2.5 Mbo .....	12
2.2.6 Belemmeringen in wet- en regelgeving .....	13
2.2.7 Rol coalitie.....	15
3. Richting een verbetering van samenwerking: zeven adviezen .....	16
3.1 Verbreden van teams .....	17
3.2 Inperken vrijstellingen 5a .....	18
3.3 Betrekken ouders en kinderen is essentieel om resultaat te behalen .....	18
3.4 Brede lokale afspraken over jeugd onder regie gemeente .....	19
3.5 Monitoring op het niveau waarop gezamenlijke afspraken zijn gemaakt .....	20
3.6 Budgetten en beleid moeten poreuze randen hebben.....	21
3.7 De coalitie dienend aan de regio's .....	22
3.7.1 Samenstelling van de coalitie .....	22
3.7.2 Structuur en rolverdeling .....	22
3.8 Tot slot .....	23
BIJLAGEN .....	24
1. Opdracht aan kwartiermaker en werkwijze .....	24
2. Lijst met gesprekspartners .....	26

## Voorwoord

Wat heeft het kind nodig? Dat is de centrale vraag die aan dit advies ten grondslag ligt. Wat hiermee bedoeld wordt is dat het kind zich niet moet aanpassen aan wat het onderwijs (lees ook: kinderopvang) te bieden heeft, maar dat het onderwijs zich moet aanpassen aan de behoefte van het kind.

Het unieke van deze opdracht: *-breng advies uit over hoe de samenwerking tussen de domeinen (passend) onderwijs, jeugd en zorg verbeterd kan worden-* is de diversiteit van de opdrachtgevers en hun wil en noodzaak om samen te werken. Achttien landelijke organisaties (samen de coalitie onderwijs – zorg – jeugd) die over hun eigen grenzen heen willen kijken om de ontwikkeling van kinderen en hun welbevinden te bevorderen. De noodzaak die zich bijvoorbeeld uit in de hardnekkige thuiszittersproblematiek, het aantal verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs en het nog steeds toenemende aantal kinderen en jongeren dat jeugdhulp krijgen. Kijk waar het lokaal, regionaal goed gaat. Kijk wat we van elkaar kunnen leren. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren bij de samenwerking? En wat moeten we zelf doen als organisatie(s)? En maak vooral gebruik van wat er al is. Spreek met kinderen, ouders, organisaties, gemeenten, professionals, politici, wetenschappers.

Van augustus tot en met november 2018 zijn er ongeveer 60 gesprekken gevoerd en zijn er vele documenten gelezen. De dagelijkse praktijk was steeds het uitgangspunt. De lokaal en regionaal soms prachtige resultaten, de belemmeringen, in cultuur en regelgeving, zorgden voor een interessant palet aan bevindingen. Maar waar ik ook kwam, afwisselend ondersteund door Maaïke, Marieke en Eline van Zunderdorp Beleidsadvies & Management, trof ik gedrevenheid aan. Gedrevenheid die leidde tot vele e-mails en telefoontjes om vooral ook langs te komen. Wat leidde tot twee keer zoveel gesprekken dan oorspronkelijk gepland.

Mijn achtergrond in het onderwijs en mijn zojuist afgesloten acht jaar politieke ervaring als wethouder van onder andere onderwijs, jeugd(zorg), Wmo en jeugdgezondheidszorg hielpen bij het doorvragen tijdens de interviews. Maar ook mijn persoonlijke ervaring en passie om in het domein jeugd en onderwijs zorgideeën om te zetten in praktijk was erg behulpzaam bij het begrijpen van de gesprekspartners. Als denkende doener vind ik dat je na een tijd ook daadwerkelijk de resultaten van je visie moet kunnen laten zien en in sommige gevallen ‘erin moet kunnen lopen’: het resultaat moet tastbaar zijn. Het formuleren van een richting, het overtuigen, het overwinnen van weerstand, het verbinden van partijen, het erkennen van cultuurverschillen: allemaal onderdelen van veranderprocessen die zonder leiderschap niet van de grond komen.

In het land heb ik veel persoonlijk gedreven professionals gezien, diep betrokken ouders die vechten voor hun kind in deze ingewikkeld georganiseerde samenleving en jongeren die na moeilijke jaren zelf een voorbeeld voor anderen zijn geworden. Erg zinvol waren de brandpuntgesprekken. Een hele dag gesprekken in een gemeente of regio vanuit verschillende perspectieven om een compleet beeld te krijgen van de ontwikkelingen. Een bijzondere dag werd gewijd aan de leeftijdscategorie 0-4, waarbij we onder andere spraken met de kinderopvangbranche die (nog) geen onderdeel uitmaakt van de coalitie en de wetenschap die onderzoek doet naar het jonge kind. De welwillendheid, nee de gretigheid van alle gesprekspartners om hun ervaringen en adviezen te delen, maakten deze maanden bijzonder. “Fantastisch gekkenwerk” is eigenlijk de beste term. Het terrein is zo breed en heeft zo de neiging om uit te dijnen en er is al zoveel geschreven over de verschillende facetten. Dat is het *gekkenwerk*. Maar het gevoel dat de vele gesprekspartners, de e-mailers, de bellers, maar vooral ook de opdrachtgevers me gaven was in één woord *fantastisch*. Mijn gevoel is dat dit hét momentum is om door te pakken.

Deze inventarisatie in vier maanden heeft geleid tot adviezen die u in dit document aantreft. En nu komt het aan op de gezamenlijke executiekracht van de coalitie. Van iedere partner afzonderlijk, maar vooral in gezamenlijkheid. Het gaat nu om de praktische vertaling die de komende twee jaar gerealiseerd moet worden. Oftewel: kijk over het eigen domein heen, probeer kennis op te doen van andere domeinen, gun de ander de eigen expertise en ontmoet elkaar op de werkvloer. Immers: mét andere ogen zie je meer, eerder en beter. Dank voor ieders gedreven bijdrage.

René Peeters

## 1. Inleiding

Ieder kind heeft het recht om te leren, om zich optimaal te ontwikkelen en om volwaardig mee te doen (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, Salamanca). Ook kinderen die (soms tijdelijk) wat meer zorg nodig hebben en kinderen met een (levenslange) beperking moeten kunnen meedoen in de samenleving, en dus zeker ook binnen opvang en onderwijs (Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap). Desondanks is het niet voor ieder kind in Nederland vanzelfsprekend om mee te kunnen doen en zich te ontwikkelen. Een sterke verbinding tussen onderwijs en (jeugd)zorg is in sommige gevallen noodzakelijk om kinderen optimale ontwikkelkansen te bieden. Op sommige plekken komt deze verbinding goed tot stand, maar op andere niet of niet goed genoeg. In de praktijk stuiten kinderen en ouders daar op allerlei problemen. Het blijkt vaak moeizaam en ingewikkeld om voor kinderen die iets extra's nodig hebben vroegtijdig, snel en effectief een passend onderwijs- en/of hulpaanbod te realiseren. Ouders worden van het kastje naar de muur gestuurd en raken gefrustreerd en professionals zijn ontevreden over hun mogelijkheden om te doen wat nodig is. We schieten te kort en doen onze kinderen tekort. Dit uit zich onder andere in de thuiszittersproblematiek. Er zitten nog steeds te veel leerplichtige kinderen thuis zonder een passend onderwijsaanbod en/of passende zorg en ondersteuning. Ook zijn er veel kinderen in Nederland vrijgesteld van leerplicht, deze groep groeit.<sup>1</sup> Ook groeit de instroom naar speciaal (basis) onderwijs (sbo).<sup>2</sup> De maatschappelijke onvrede neemt toe, gevolgd door kritische media en Tweede Kamerleden.

Om ook kinderen die wat meer aandacht of zorg nodig hebben een passende plek te geven die aansluit bij hun mogelijkheden en kwaliteiten, zijn we aangewezen op samenwerking tussen partijen. Niemand kan dit alleen: een betere aansluiting tussen onderwijs, kinderopvang en jeugd(zorg) is nodig. Deze samenwerking krijgt overal in Nederland vorm, maar de snelheid en het resultaat laat op veel plekken tot op heden nog te wensen over. Zowel het Rijk<sup>3</sup> als de veldpartijen en koepels maken zich zorgen en willen verbetering en versnelling. Om deze reden hebben achttien partijen zich verenigd in de coalitie onderwijs – zorg – jeugd (hierna: de coalitie). De coalitie heeft een gezamenlijke visie opgesteld<sup>4</sup> en vraagt nu aan de kwartiermaker om advies om deze visie te verwezenlijken.

*“Vind je het vreemd dat leerkrachten gefrustreerd raken als we eerst benadrukken dat kinderen probleemkinderen zijn en labelen met allerhande labels (excluderen) en dan tegen diezelfde leerkrachten zeggen: doe je best in de groep met deze kinderen (includeren).”*

*Laten we het onderwijs en de jeugdhulp vooral gaan zien als één jeugddomein waarbinnen kinderen het recht hebben zich breed te ontwikkelen maar dan niet alleen gericht op cognitie maar op de brede ontwikkeling van kinderen en de samenleving van de toekomst.”*

Bert Wienen (Onderzoeker Hogeschool Windesheim, psycholoog en onderwijskundige), 2018

*Er zijn in Nederland verschillende wetten en stelsels die moeten zorgen voor de optimale ontwikkeling en het meedoen aan de samenleving van ieder kind. Zo is in 2014 de Wet Passend Onderwijs ingevoerd, met het doel ieder kind een plek te geven op een school, die past bij de eigen kwaliteiten en mogelijkheden. Eén van de ambities was om het aantal kinderen in het speciaal (basis) onderwijs te verminderen, vanuit de gedachte dat meer kinderen, mits goed ondersteund, in het regulier onderwijs zouden kunnen blijven. In 2015 werden de Jeugdwet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning gedecentraliseerd naar gemeenten, vanuit de gedachte dat gemeenten het dichtst bij kind en gezin staan en daardoor de best passende hulp kunnen bieden. Gemeenten zijn al langer verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg en voor enkele aspecten die gerelateerd zijn aan het onderwijs, zoals leerplicht, onderwijsachterstandenbeleid, leerlingenvervoer, voortijdig schoolverlaten, en onderwijshuisvesting. Voor hulp aan kinderen met een zorgvraag zijn verder de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet van belang.*

Wettelijk kader

<sup>1</sup> Ruim 4000. Kamerstukken II 2017/18, 26695-121, 1-12

<sup>2</sup> Twaalfde voortgangsrapportage Passend Onderwijs

<sup>3</sup> In het regeerakkoord is afgesproken om de combinatie van onderwijs en zorg eenduidiger en eenvoudiger te regelen. Ook in het landelijke actieprogramma Zorg voor de Jeugd heeft de samenwerking tussen onderwijs en zorg een belangrijke plek gekregen.

<sup>4</sup> Visie ‘Samenwerken voor de ononderbroken ontwikkeling van ieder kind’, Coalitie onderwijs-zorg-jeugd, 22 juli 2018

## Beter kijken, goed luisteren en doen wat nodig is

Beter kijken, goed luisteren en doen wat nodig is! Dat is de boodschap die een succesvolle uitvoerder ons meegaf: “natuurlijk werken we samen en proberen we goed te kijken naar wat er voor kinderen nodig is, maar het kan nog veel beter. Er is een kwaliteitsimpuls nodig in het netwerk en de infrastructuur die we nu (met vallen en opstaan) gebouwd hebben.” Een mooie samenvatting van de ervaringen, successen en knelpunten die we in onze verkenning tegenkwamen. Hoe komen we tot resultaatgerichte samenwerking?

Wij zien drie belemmeringen voor resultaatgerichte samenwerking: professionele belemmeringen (de professionaliteit en kwaliteit van de mensen die interprofessioneel moeten samenwerken), belemmeringen in de aard van het aanbod of de hulp (er is onvoldoende passend onderwijs en/of passend hulpaanbod nabij) en belemmeringen of prikkels die averechts werken in wet- en regelgeving (stelselvragen). De eerste twee type belemmeringen vragen forse inspanningen lokaal en regionaal, de derde vraagt om goed samen optrekken met het Rijk om echt grip te krijgen op wat er dan nodig is of vergemakkelijkt kan worden en wie daaraan welke bijdrage kan leveren.

## De volgende stap

We zitten midden in de transformatie: de omslag van een sociale infrastructuur die bestaat uit relatief autonome organisaties die ieder een eigen professioneel profiel hebben en van daaruit samenwerken en veel naar elkaar verwijzen, naar een netwerk van samenhangende voorzieningen die interprofessioneel maatwerk leveren voor kinderen en ouders. Effectieve interprofessionele samenwerking op de werkvloer vereist (brede) teams waarin de belangrijkste deskundigheden zijn verenigd, maar het vraagt ook dat per kind de synergie van al die professionaliteit echt gebruikt wordt. Interprofessionele samenwerking moet op de werkvloer (microniveau), waar het er voor kinderen en ouders echt toe doet, ontwikkeld worden. Maar het moet ook in alle lagen van de eigen organisatie verinnerlijkt zijn (mesoniveau). Wat voor de werkvloer geldt, geldt ook voor de bestuurder. En hetzelfde geldt ook voor het metaniveau. De visie op de interprofessionele teams moet gedragen worden over de domeinen heen.

Het versnellen van het proces richting goede interprofessionele samenwerking moet vooral op het uitvoeringsniveau gericht zijn. Veel verbeteringen in de interprofessionele samenwerking rondom het kind zijn ook binnen de huidige infrastructuur en regels mogelijk. Maar een lokale en/of regionale intersectorale samenwerking en een actieve regie daarop kan daarbij wel goed helpen. Als sluitstuk moeten ook de landelijke organisaties zich inzetten voor het faciliteren van deze processen en waar nodig het stelsel daartoe optimaliseren.

Het gaat kortom om verantwoordelijkheid nemen voor het geheel, hard (samen)werken en serieus investeren in mensen, kwaliteit en samenwerking. Samenwerken is niet altijd gemakkelijk, maar het is de enige manier om ervoor te zorgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen en een passende plek krijgen.

## Onze adviezen

Om de aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg te verbeteren en te versnellen geven wij de volgende adviezen mee. Deze worden verder in het rapport nader onderbouwd en toegelicht.

1. **Het verbreden van teams (interprofessioneel).** Om tijdig de goede inschatting te maken van wat een kind nodig heeft en waar nodig laagdrempelige ondersteuning te bieden, is het van belang de juiste expertise voorhanden te hebben, dichtbij het kind. De leerkracht kan dit niet altijd alleen, het verbreden van teams met andere expertises is van belang. De samenstelling van de bredere teams zal overal anders zijn, en moet daarom op microniveau worden bepaald. Investeren in kwaliteit en expertise aan de voorkant leidt tot preventie in twee richtingen: meer lichte in plaats van zware jeugdhulp en versnelde opschaling bij ernstige problematiek.

2. **Inperken vrijstellingen op basis van artikel 5a.** Uit de praktijk blijkt dat de vrijstellingen op basis van artikel 5a<sup>5</sup> leiden tot perverse prikkels en verkeerd worden gebruik. Om dit aan banden te leggen adviseren we om het vierogen-principe te omarmen en het uitgangspunt 'nee, tenzij' te hanteren.
3. **Betrekken ouders en kinderen is essentieel om resultaat te behalen.** Om tot een effectieve aanpak te komen en/of een passende plek te vinden voor het kind, is de betrokkenheid van ouders en kind essentieel. Het gaat immers om de kinderen en hun ouders. Als zij niet achter de aanpak staan of ontevreden zijn over de plek, dan is het geen duurzame oplossing. Ouders hebben veel expertise als het gaat om de omgang met hun kind, dit wordt niet altijd voldoende benut. Anderzijds wordt er in sommige situaties juist teveel op ouders geleund.
4. **Brede lokale afspraken over jeugd onder regie gemeente.** Elke gemeente zou met de betrokken partijen moeten komen tot een gezamenlijk gedragen visie over de jeugd, vertaald naar heldere afspraken en resultaten. Deze basisafspraken fungeren vervolgens als "grondwet" voor alle afspraken die gemaakt worden. Uit de gespreksronde blijkt dat men de gemeente de aangewezen partij vindt om de verbindende regisseur (niet hiërarchisch) hierin te zijn. Dit vraagt grote aandacht voor de kwaliteit van de regie van gemeenten. Belangrijke partijen die vaak onderbelicht blijven, zijn kinderopvang, mbo, jongerenwerk, zorgverzekeraars en zorgkantoren.
5. **Monitoring op het niveau waarop gezamenlijke afspraken zijn gemaakt.** Goede gezamenlijke monitoring leidt tot lerende organisaties. Monitoring moet betrokkenen raken! De indicatoren moeten samen worden bepaald, zodat uitkomsten van de monitor bijdragen aan het gezamenlijke leerproces.
6. **Budgetten en beleid moeten poreuze randen hebben.** Er is behoefte aan flexibiliteit en snelheid in klemmende situaties. De wens is om lager in de organisatie mensen met mandaat te hebben om maatwerk snel te leveren. Hiervoor is flexibele financiering nodig. Een deel van de onderwijs- en zorgbudgetten moet gezamenlijk ingezet kunnen worden.
7. **Coalitie omvormen: van denken naar DOEN.** De coalitie moet dienend zijn aan de werkvloer. Dit vraagt om een kanteling en een verbreding van de coalitie. De coalitie kan met het uitvoeringsprogramma bijdragen aan de beweging in het werkveld. Om de coalitie meer slagkracht te geven is er meer eigenaarschap nodig, een trekker, een kerngroep die bijdraagt aan het naleven van de adviezen en meer focus op afspraken en resultaten. Hierbij is het van belang om de activiteiten in samenwerking en afstemming met het programma Zorg voor Jeugd en afspraken rond het thuiszitterspact op te pakken.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die zijn opgehaald tijdens de gespreksronde, de sessies en het bestuderen van de beschikbare documenten. In hoofdstuk drie worden de adviezen beschreven en toegelicht. In bijlage 1 vindt u een beschrijving van de opdracht en de aanpak. In bijlage 2 wordt een overzicht van de gesprekspartners gegeven. De geraadpleegde literatuur is terug te vinden in de voetnoten.

---

<sup>5</sup> Vrijstelling 5 onder a: wanneer een kind psychisch of lichamelijk ongeschikt is om onderwijs te volgen: *Kamerstukken II 2017/18, 26695-121, 1-12*

## 2. Aansluiting onderwijs-jeugd(zorg), bevindingen: knelpunten en succesfactoren

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer die we hebben opgehaald uit de vele gesprekken en bestudeerde documenten. Al met al is er veel interesse en passie om de aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg te realiseren. Er is veel urgentie in het veld merkbaar. De meest recente evaluatie van de aansluiting onderwijs-jeugdhulp<sup>6</sup> bevestigt dit beeld. Er is veel in beweging. Er zijn goede voorbeelden en inspirerende ontwikkelingen zichtbaar, als ook veel onvrede bij ouders en professionals. Er is grote diversiteit in succes tussen regio's. De gesprekspartners geven allemaal aan dat de samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg vele malen beter kan en moet.

Hieronder starten we eerst met een blik op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen/trends. In veel gesprekken kwamen noties hierover terug die verhelderend kunnen zijn. Vervolgens gaan we in op de bevindingen over samenwerking rondom het kind. We beschrijven de knelpunten en succesfactoren die genoemd of beschreven zijn. Wat versterkt de samenwerking? Wat belemmert de samenwerking? Welke dilemma's drijven boven? Noties over monitoring, rolopvatting, visievorming en systeembelemmeringen zijn hier onderdeel van. Tot slot staan we stil bij de bevindingen over de coalitie.

### 2.1 Context: de maatschappij en de prestatiedrang

We beperken ons tot een uiterst summiere reflectie op enkele maatschappelijke ontwikkelingen. Namelijk op maatschappelijke ontwikkelingen die ook invloed hebben op de domeinen van dit advies. Deze noties zijn in verschillende gesprekken naar voren gekomen en ook minister Slob refereert hieraan in zijn brief.<sup>7</sup> Het zijn veelal ontwikkelingen die op zichzelf begrijpelijk zijn, maar die in samenhang leiden tot een onwenselijke situatie. Bewustzijn hierover is belangrijk om ontwikkelingen en (ons eigen) gedrag te verklaren en het tij wellicht te keren.

*“Ons land is geen inclusief land”*

Peter Hulsen (tot oktober 2018 van Ouders en Onderwijs)

Het beeld wordt breed herkend dat het in onze maatschappij in toenemende mate gaat om zelfontplooiing, presteren en autonomie. Iedereen wil alles uit zichzelf en het leven halen; de eigen talenten ontwikkelen. Het credo is: groei is goed en moet, zowel persoonlijk als materieel. We stellen op die manier steeds hogere eisen aan onszelf en aan anderen. Die eisen stellen we ook aan onze kinderen en onze kinderen aan zichzelf.<sup>8</sup>

De spanning tussen vragers en aanbieders is, bijvoorbeeld in de publieke sector, de laatste jaren flink toegenomen. Men vindt dat ze op veel zaken recht heeft. Zo is er o.a. weinig geduld voor wachtlijsten en schooladviezen die te laag uitvallen. De druk van de afnemers van een dienst op de aanbieders van die dienst wordt ook nog door andere factoren vergroot, zoals de roep om verantwoording, “vertrouwen is goed, maar controle is beter”. Geld moet immers goed besteed worden, met als gevolg dat door die verantwoordingslast veel geld juist niet besteed wordt aan het primaire proces. Ook de verdergaande specialisatie levert een dilemma op. Aan de ene kant is het goed dat we steeds meer weten, maar daar waar het leidt tot het optrekken van muren gaat het mis. Professionals hebben elkaars kennis nodig en het is de uitdaging om te kijken naar het geheel en niet alleen naar je eigen deel.

Mede op basis van de gesprekken concluderen we dat er goede bedoelingen zijn met de daarbij behorende tegenpolen: maximale zelfontplooiing, maximale transparantie, vergaande specialisatie. Die tegenpolen leiden tot effecten als veeleisend, soms agressief gedrag, verantwoordingslast en segmentatie.

<sup>6</sup> Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*, Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Grinten, Van der. et al.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 31497-262, 1-17.

<sup>8</sup> Nieuws, M. (2018, 28 april). *Aantal kinderen met stress door prestatiedruk neemt toe*. Geraadpleegd op: 21 november 2018, van op: <https://nieuws.nl/algemeen/20180428/aantal-kinderen-stress-prestatiedruk-neemt-toe-2/>

*“De vraag - wat is in het belang van het kind? - wordt vaak overgeslagen.”*

Margrite Kalverboer  
(kinderombudsman), 2018

Vertaald naar (passend) onderwijs en (jeugd)zorg constateren we dat iedereen het beste wil voor kinderen (zelfontplooiing), zowel de ouders als de beroepsbeoefenaren en de maatschappij. Er wordt gestreefd naar maximale resultaten en prestaties, we willen er alles aan gedaan hebben. De prestaties van een individu worden constant vergeleken met leeftijdgenoten, wat leidt tot meten, oordelen, selecteren. Men is van mening dat het daardoor vaak niet meer gaat om de mogelijkheden van een kind, maar ook om de resultaten ten opzichte van de groep waartoe een kind behoort. De gehanteerde toetsen beoordelen niet alleen het kind, maar ook het kind ten opzichte van anderen en alleen op de getoetste, cognitieve terreinen. Als een kind achterblijft volgens de gestelde normen dan wordt men onrustig. Er wordt gezocht naar

oorzaken en oplossingen om het kind aan de norm te laten voldoen. Of anders om het afwijken van de norm te rechtvaardigen. Onbewust wordt daarmee de verantwoordelijkheid elders gezocht. Steeds vaker vindt men de oplossing in bijles<sup>9</sup>, oftewel ‘de school was niet goed genoeg’. Of men kijkt uit naar het stellen van een diagnose<sup>10</sup>, want dan ‘ligt het aan de afwijking’. Dit leidt soms tot het scheiden van kinderen op basis van (cognitief) niveau (segmentatie) in speciale scholen voor kinderen die niet aan de gestelde norm voldoen en leidt tot inzet van jeugdhulp. Er zijn dus hogere verwachtingen t.a.v. kinderen en tegelijkertijd zijn we steeds beter in staat om gedetailleerde diagnoses te stellen.<sup>11</sup> Ook scholen voelen de druk om hoog te scoren op toetsen, want daarop worden zij beoordeeld. Terwijl dit op zichzelf geen betrouwbare graadmeter is voor de kwaliteit van docenten of het onderwijs. Het gaat daarbij te weinig om wat de school heeft kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een kind en te veel over het uiteindelijke uitstroomadvies.

De prestatiedruk, de bovenmatige transparantie-eisen en de segmentering leiden tot veel uitval, verkeerde keuzes, eisend gedrag en oordelen. Ook constateren velen dat er een steeds verdere beperking is van het begrip “normaal”. Om dit tij te keren is een cultuurverandering nodig, wat niet gemakkelijk zal zijn. We hopen dat onze adviezen niet alleen leiden tot operationele verbeteringen, maar ook het publieke debat zullen stimuleren over de manier waarop we naar kinderen en onszelf kijken. Nu moet het kind passend gemaakt worden voor het systeem. Maar de kernvraag die wij allen moeten beantwoorden is: wat heeft dit kind nodig, hoe gaan we dat organiseren en met wie?

## 2.2 Verbeteren, optimaliseren en bestendigen samenwerking

Onderwijs- en zorgprofessionals, de gemeente en ouders hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid binnen de aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg. Waar de aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg goed geregeld is, benadrukt men de gedeelde verantwoordelijkheid die gevoeld wordt. Het is volgens de gesprekspartners van groot belang dat voor de ontwikkeling van kinderen de samenwerking tussen onderwijs- en (jeugd)zorgprofessionals en de gemeente wordt verbeterd, bestendigd en geoptimaliseerd om deze gedeelde verantwoordelijkheid zo goed mogelijk vorm te geven in de praktijk, op de werkvloer.

Om dit te bewerkstelligen, is het volgens de gesprekspartners van groot belang dat drie typen belemmeringen worden weggenomen: professionele belemmeringen, belemmeringen in de wet- en regelgeving en belemmeringen in de aard van het aanbod of hulp (er is onvoldoende passend onderwijs en/of passend hulpaanbod nabij). Daarnaast is het van belang dat er goede randvoorwaarden gecreëerd worden.<sup>12</sup>

In een onderzoek naar de samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg, staan Ed Smeets en Dolf van Veen stil bij criteria uit onderzoeksliteratuur die aan de basis staan van succesvolle regionale samenwerking.<sup>13</sup> Smeets en Van Veen hebben op basis van verscheidene onderzoeken de kenmerken van- en condities voor succesvolle samenwerking als volgt gegroepeerd:

<sup>9</sup> Louise Elffers, L. (2017). *De bijlesgeneratie, 2017. Opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam: AUP.

<sup>10</sup> Diagnosedrift, Bloemink, S. (2018). *Diagnosedrift. Hoe onze labelcultuur kinderen tekortdoet*. Amsterdam: AUP.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31497-262, 1-17.

<sup>12</sup> Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. (2018) (p.13). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Grinten, Van der. et al.

<sup>13</sup> KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/NCJOI. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen/Zwolle: Smeets, E. & Veen. D. van.



- “een gezamenlijke visie, gericht op een domeinoverstijgend doel (bijvoorbeeld preventie), die als basis dient voor initiatieven en activiteiten;
- helderheid over verantwoordelijkheden en rollen, betrokkenen die het mandaat hebben om besluiten te nemen;
- deskundigheid en gezamenlijke professionalisering;
- communicatie, het voeren van overleg en het delen van relevante informatie;
- kennis hebben van elkaars mogelijkheden en werkwijze, vertrouwen en realistische verwachtingen over elkaars bijdrage hebben;
- zicht hebben op kwaliteit, periodieke evaluatie uitvoeren en het zo nodig aanpassen van organisatie en werkwijze op basis daarvan;
- voortbouwen op eerder samenwerking en aansluiten bij bestaande netwerken;
- praktische randvoorwaarden, zoals voldoende tijd en budget”<sup>14</sup>

Deze criteria komen terug in het recente rapport van Oberon, KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut<sup>15</sup> en komen grotendeels overeen met de condities die genoemd zijn door de gesprekspartners. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de gespreksronde en de deskresearch op een logische manier gegroepeerd en beschreven.

*In de landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018<sup>15</sup> worden vier modellen van samenwerking gepresenteerd: het schottenmodel (onderwijs en zorg opereren los van elkaar); het ketenmodel (geschakelde verantwoordelijkheid, met vaste volgorde van handelen); het netwerkmodel (handelen en keuze van samenwerkingspartners is afhankelijk van doel); en het integrale model (één multidisciplinaire team voor onderwijs en jeugdhulp, met eigen budget). Volgens het onderzoek komt het integrale model zeer sporadisch voor (5%), het schottenmodel ook nog maar zelden (10%) terwijl het netwerkmodel en het ketenmodel beide in 40% van de gevallen voorkomt. “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”.<sup>15</sup> Daarnaast blijken partijen meer tevreden te zijn in een netwerkmodel dan in een ketenmodel.*

Samenwerkingsmodellen

### 2.2.1 Veelzijdige ondersteuning dichtbij het kind

Kinderen ontwikkelen zich niet uitsluitend op school. De leefwereld van een kind is groter dan dat. Dit neemt niet weg dat het onderwijs een grote plaats inneemt in het leven van kinderen.<sup>16</sup> Omdat de school (en steeds vaker ook de opvang) een dergelijke grote plaats inneemt, is dit de plek om in een vroegtijdig stadium te signaleren en problemen zo vroeg mogelijk op te lossen of te beperken. Om voor elk kind een passend hulp en/of onderwijsaanbod te realiseren, is het volgens de gesprekspartners van groot belang dat er een grote variëteit aan deskundigheid rondom het kind en het gezin beschikbaar is. Alle leefgebieden die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van kinderen (thuis, school, de buurt of de wijk) moeten vertegenwoordigd zijn op en/of dichtbij de school (gezondheid, veiligheid, onderwijs en ondersteuning/support).<sup>17</sup> Op diverse plaatsen in het land worden goede resultaten geboekt met het verbreden van teams – ook wel interprofessionele teams genoemd. Jammer genoeg nog vaak als pilot. Welke expertises er precies aanwezig moeten zijn in de interprofessionele teams is afhankelijk van de omgeving en context waarin het team opereert. Als voorbeeld van belangrijke expertise die beschikbaar moet zijn in de omgeving van het kind worden de jongerenwerkers genoemd. Jongerenwerk is een belangrijk onderdeel van de pedagogische basisstructuur, omdat zij goed zicht hebben op

<sup>14</sup> KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/NCJOI. (2018) (p.13-14). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen/Zwolle: Smeets, E. & Veen. D. van.

<sup>15</sup> Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Grinten, Van der. et al.

<sup>16</sup> PO-Raad. (2013) (p.6). ‘Verhalenbundel leefwereld’. Geraadpleegd op: 21 november 2018, van [https://www.poraad.nl/files/themas/onderwijsinhoud- en opbrengsten/4-augustus\\_2013\\_sloa\\_verhalenbundel\\_leefwereld.pdf](https://www.poraad.nl/files/themas/onderwijsinhoud- en opbrengsten/4-augustus_2013_sloa_verhalenbundel_leefwereld.pdf)

<sup>17</sup> Nji. (2017). ‘School en wijk in de praktijk Utrecht’. Geraadpleegd op: 21 november 2018, van <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/School-en-wijk-in-de-praktijk-Utrecht.pdf>

wat er zich op straat afspeelt. Ook de orthopedagoog en de jeugdarts worden meermaals genoemd als belangrijke professies om toe te voegen aan interprofessionele teams.

Ouders worden volgens de gesprekspartners veelal onvoldoende betrokken bij- en voelen zich niet serieus genomen tijdens gesprekken over hun kind(eren), terwijl zij vaak thuis zien wat hun kind(eren) nodig hebben. Zij zijn ervaringsexperts. Doordat de kennis over bepaalde ondersteuningsbehoeften of hulpvragen in de ondersteuningsstructuur soms te wensen overlaat of geheel ontbreekt, moeten ouders zelf veel uitzoeken. Ouders worden soms van het kastje naar de muur gestuurd en worden speelbal van financiële discussies tussen onderwijs en (jeugd)zorg. Het gaat soms zo ver dat ouders in de situatie komen waarop zij zelf actief in de klas zijn om alles in goede banen te leiden. Ouders moeten heel assertief zijn om de juiste zorg voor hun kind(eren) te realiseren en ondernemen soms zelfs juridische stappen. Dit kost veel tijd en energie. Hierdoor kunnen ouders niet meer “gewoon ouder” zijn. Er zijn ook minder mondige ouders die wellicht helemaal buiten beeld blijven of niet voldoende geholpen worden. De gesprekspartners zien echter soms ook dat de ouders een aandeel hebben in het probleem van hun kind(eren), bijvoorbeeld wanneer er sprake is van risicovol ouderschap en/of een ingewikkelde thuissituatie (denk aan psychische problemen, verslavingsproblematiek, schuldenproblematiek, etc.). Ook staan ouders soms een oplossing in de weg. Wederzijds respect en begrip tussen professionals en ouders is, naast duidelijkheid en snelheid van handelen, een wezenlijke voorwaarde voor ouders en kind(eren).

In Denemarken heeft men in wetgeving voor onderwijs en jeugd(zorg)beleid vastgelegd dat ouders altijd betrokken en gehoord moeten worden in keuzes die van invloed zijn op de ontwikkeling van hun kind(eren).

*Nji. (2014) (p. 23). Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid. Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie. Utrecht: Deen, C. et al.*

*“Voor elke aanpak geldt: de ouders en het kind moeten erachter staan, anders werkt het niet.”*

Een ouder

### 2.2.2 Begrip en vertrouwen

Naast belemmeringen in de aard van het aanbod of hulp, benoemen de gesprekspartners ook professionele belemmeringen. Daar waar professionals elkaar kennen, komt de samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg gemakkelijker tot stand. Elkaar kennen is echter nog niet zo vanzelfsprekend. Die kennis over elkaars werk blijkt vaak beperkt of te ontbreken en bovendien heeft bijna niemand kennis over het gehele speelveld. Dit komt enerzijds door de professionaliteit en kwaliteit van de samenwerkende professionals rondom het kind/beleidsmedewerkers, maar anderzijds ook door de vele personele wisselingen in het werkveld die er voor zorgen dat er constant veel geïnvesteerd moet worden in de relaties. Dit leidt tot procesvertraging en kwaliteitsverlies. Daar waar de samenwerking goed loopt respecteren professionals elkaars expertise. Ze gaan niet op elkaar stoel zitten en vergroten hun eigen kennis. De noodzaak tot samenwerking in deze interprofessionele teams vraagt andere competenties van mensen, dit leidt ook tot andere eisen aan de opleidingen.

### 2.2.3 Gedeelde visie, concrete doelstellingen en gezamenlijk, wederkerig leren

In regio's, gemeenten en op locaties waar de samenwerkingspartners van tevoren een heldere, gezamenlijke visie hebben geformuleerd die wordt nageleefd, ziet men een versnelling van de uitvoering van de plannen. Zeker wanneer deze visie gekoppeld is aan heldere resultaten op doelstellingen die bijvoorbeeld twee keer per jaar gemonitord worden. Die visie moet gedeeld en gekend worden door de hele kolom (van bestuur tot werkvloer), maar bovenal moeten de samenwerkingspartners handelen naar de visie. Wanneer de resultaten besproken worden op casusniveau kunnen samenwerkingspartners kijken of het gelukt is om een kind te voorzien van een passend hulp- en/of onderwijsaanbod. Passende hulp en passend onderwijs voor ieder kind is de graadmeter van de samenwerkingspartners. Als het niet gelukt is, wordt er gekeken hoe dit komt. Wat kunnen we doen om de volgende keer een passend aanbod te realiseren? En wat is hiervoor nodig? De “lerende cultuur” en de

bereidheid daartoe is belangrijk. Een goede monitor kan volgens de gesprekspartners houvast bieden voor het gezamenlijke gesprek tussen onderwijs- en zorgprofessionals, de gemeente en ouders. Hier en daar zien we door deze aanpak zelfs een lerende gemeente. Uit recent onderzoek blijkt dat bijna de helft van de samenwerkingsverbanden en gemeenten gezamenlijke doelen heeft geformuleerd en dat ongeveer een derde monitort op basis van die doelen.<sup>18</sup>

De gesprekspartners geven aan dat het onderwijsveld en de gemeenten regelmatig in gesprek zijn over het realiseren van passend onderwijs, maar dat deze gesprekken niet altijd leiden tot succesvolle samenwerking. Mede omdat het vaak ontbreekt aan de borging in beleid en bestuur. Het opbouwen van duurzame relaties wordt lang niet altijd gefaciliteerd van bovenaf. Een goede relatie opbouwen kost tijd en vraagt om bestuurlijk commitment (horizontaal en verticaal). Bestuurlijk commitment vertaalt zich in tijd, geld en inzet om de juiste mensen op de goede plek te zetten, maar heeft daarnaast ook te maken met de eigen inzet om bij knelpunten ook verantwoordelijkheid te pakken en oplossingen af te dwingen.

Een ander veel gehoord signaal is dat een heldere rolverdeling vaak ontbreekt: 'het is in veel gevallen niet duidelijk wie de regie voert op de samenwerking.'<sup>19</sup> Daarnaast geven de gesprekspartners aan dat gemeenten sturingskansen laten liggen. Zo zouden gemeenten te weinig sturen op de jeugdgezondheidszorg (JGZ), gemeenten zouden in hun aanbestedingen voor de jeugdhulp te weinig eisen stellen aan de samenwerking tussen de zorgaanbieder en het onderwijs en daarnaast vinden bijna alle gesprekspartners het "Op Overeenstemming Gericht Overleg" (OOGO) en de Lokale Educatieve Agenda (LEA) te vrijblijvend. Dit blijkt ook uit de eerste verkenning van het NJi naar hoe samenwerkingsverbanden passend onderwijs de samenwerking met gemeenten en jeugdhulpinstellingen ervaren. Waar het ene samenwerkingsverband het OOGO omschrijft als een 'rituele dans', wordt het door anderen ervaren als een 'feestje'. Uit de verkenning blijkt dat de samenwerkingsverbanden het positiefst zijn over de mogelijkheid die het OOGO biedt om met alle partijen om tafel te zitten. Het minst positief is men over de uitwerking van de afspraken in de praktijk van de scholen.<sup>20</sup> Bovendien geven de gesprekspartners aan dat er bij dergelijke overleggen belangrijke partners ontbreken, zoals zorgpartijen of JGZ.

#### 2.2.4 Kinderopvang

Als men zich ten doel stelt om het hulp en/of onderwijsaanbod aan te laten sluiten op de individuele behoeften van kinderen, is volgens veel van de gesprekspartners de kinderopvang, als vindplaats voor het jonge kind, een belangrijke partij die niet vergeten mag worden. 796.000 kinderen<sup>21</sup> maken gebruik van de kinderopvang. De instellingen spelen een grote rol in de ontwikkeling van kinderen, in de voorbereiding op school en in het voorkomen van achterstanden. Het is vaak de plek waar voor het eerst signalen worden opgevangen als er extra behoeften zijn. De kinderopvang is dus een belangrijke partner voor preventie en vroegsignalering. Ook hebben pedagogisch medewerkers een natuurlijke rol bij lichte opvoedingsondersteuning en hebben zij vaak een vertrouwensband met ouders. Ook de buitenschoolse opvang (bso), en de voorschoolse educatie valt onder kinderopvang.

In Finland is het Ministerie van Onderwijs en Cultuur (Opetus- ja kulttuuriministeriö), naast het jeugd- en het onderwijsbeleid, sinds 2013 ook verantwoordelijk voor kinderopvang.

*Nji. (2014) (p. 14). Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid. Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie. Utrecht: Deen, C. et al.*

<sup>18</sup> Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. (2018) (p.18). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Grinten, Van der. et al.

<sup>19</sup> Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. (2018) (p.14). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Grinten, Van der. et al.

<sup>20</sup> Nji. (2018) (p.8). *Hoe ervaren de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de samenwerking met gemeenten en jeugdhulpinstellingen? Eerste verkenning in een landelijke vragenronde*. Utrecht: Leeftink, M. & Deen, C.

<sup>21</sup> Cijfers Kinderopvang tweede kwartaal 2018. (2018). geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2018/10/09/cijfers-kinderopvang-tweede-kwartaal-2018/2e+Kwartaalrapportage+2018.pdf>; dit betreft het aantal kinderen waarvan de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Er zullen op termijn mogelijk nieuwe functieomschrijvingen ontstaan. Te denken valt aan een functionaris die in bijvoorbeeld Hengelo de schoolondersteuner (SZO) genoemd wordt. Het werk wat deze functionaris doet, is vernieuwend. De intern begeleider houdt zich bezig met de didactische ontwikkeling van het kind en is ondersteunend aan leerkrachten. De SZO is er voor de ouders en het kind.

De functie kent een unieke combinatie van competenties: opvoedkennis – kennis van het zorgveld (wegwijzer) – gesprekstechniek – jGGZ kennis enz.

In toenemende mate wordt er samenwerking gezocht tussen kinderopvang, het basisonderwijs en jeugdhulp, bijvoorbeeld in de vorm van een Integrale Kindcentra (IKC). In een IKC wordt aan kinderen een geïntegreerd aanbod aangeboden, om een doorgaande ontwikkellijn te creëren. Volgens velen dé ideale manier om een veelzijdige ondersteuning en talentontwikkeling dichtbij het kind te organiseren. Ook de samenwerking met jeugdhulp krijgt steeds meer vorm. Er zijn instellingen die doen aan “passende kinderopvang” en er wordt op veel plekken gewerkt aan inclusieve voorzieningen. De toenemende integratie van kinderopvang, onderwijs en preventieve zorg op de werkvloer leidt volgens de gesprekspartners tot andere vragen aan professionals en daarmee aan opleiders. Men benadrukt dat medewerkers uit de kinderopvang bijvoorbeeld niet altijd zijn opgeleid om te werken met kinderen met speciale ontwikkelbehoefte. Jeugdhulpverleners moeten de medewerkers uit de kinderopvang ondersteunen en ontlasten waar nodig. Voor de kinderopvang is de JGZ vaak de meest natuurlijke zorgpartner. Daarnaast is het volgens een aantal gesprekspartners van belang dat Pabo's meer aandacht besteden (zowel in de initiële opleidingen als bij nascholing) aan de competenties die nodig zijn om als professional te werken in andere onderwijssystemen dan de traditionele.<sup>22</sup>

In het buitenland, bijvoorbeeld in Denemarken, wordt kinderopvang gezien als universele voorziening, die net als de school onder de gemeente valt en die toegankelijk moet zijn voor alle kinderen. Ook worden in zowel Finland als Denemarken de kinderopvang, de jeugdgezondheidszorg en de scholen beschouwd als preventieve voorzieningen.<sup>23</sup> In Nederland wordt er op heel veel plaatsen goede vooruitgang geboekt in de samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en jeugdhulp, maar zitten wet- en regelgeving volledige integratie in de weg.

Het belang van een geïntegreerd aanbod is recent ook onderschreven door de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang en de SER<sup>24</sup>. De Taskforce richt twee van haar adviezen (advies 12 en 13) op het mogelijk maken van een volledige integratie van kindvoorzieningen.<sup>25</sup>

## 2.2.5 Mbo

Hoewel de focus van de deskstudie en gespreksronde lag op het primair en voortgezet onderwijs en het speciaal (basis)onderwijs, verdient het mbo in dit rapport ook een plek. Met een aantal van onze gesprekspartners is specifiek over de verbinding tussen zorg en het mbo gesproken, in andere gesprekken kwam het beroepsonderwijs aan de orde als belangrijk aanpalend domein.

Rondom de samenwerking tussen mbo en zorg spelen deels dezelfde verbeterpunten als bij het primair en voortgezet onderwijs en het speciaal (basis)onderwijs. Er wordt bijvoorbeeld benadrukt dat er meer flexibiliteit mogelijk moet worden gemaakt in de omgang met budgetten. Ook is het belangrijk dat professionals informatie kunnen delen. Daarnaast wordt door de gesprekspartners benoemd dat op mbo-scholen leerlingen uit

<sup>22</sup> Veel opleiders zijn voortdurend bezig met het actualiseren van hun opleidingen (bijvoorbeeld de Masteropleidingen Educational Needs).

<sup>23</sup> Nji. (2014) (p. 23 en 39). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid. Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie*. Utrecht: Deen, C. et al.

<sup>24</sup> SER. (2016). 'Gelijk goed van start, visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen'. Geraadpleegd op: 20 november 2018, van [https://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2010\\_2019/2016/gelijk-goed-van-start.ashx](https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2016/gelijk-goed-van-start.ashx)

<sup>25</sup> Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang. (2017). 'TIJD OM DOOR TE PAKKEN in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang'. Geraadpleegd op: 20 november 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/27/advies-taskforce-samenwerking-onderwijs-en-kinderopvang>

verschillende gemeenten zitten. Deze gemeenten hebben elk een eigen (jeugd)zorgstructuur. Dat maakt dat mbo's met een veelheid aan gemeenten moeten afstemmen (zie ook 2.2.6 Belemmeringen in systemen).

Benadrukt wordt dat er voor minder zelfredzame mbo-leerlingen vaak meer nodig is dan goede samenwerking met zorg om de onderwijsloopbaan op een succesvolle manier te continueren. Alleen als ook belangrijke zaken als een inkomen en woning geregeld zijn, kan een jongere zich concentreren op zijn of haar studie. Er wordt meermaals aangegeven dat de grens van achttien jaar kan zorgen voor problemen in de zorgcontinuïteit, maar ook bijvoorbeeld de woonsituatie op losse schroeven kan zetten. Hier is blijvende aandacht voor nodig.

Daarnaast wordt aangegeven dat naast het inclusiever maken van het mbo door het verbeteren van de samenwerking tussen mbo en (jeugd)zorg ook aandacht moet zijn voor het inclusiever maken van de arbeidsmarkt. Het mbo kan jongeren nog zo goed toe leiden naar de arbeidsmarkt, maar als het adaptatievermogen van het bedrijfsleven te laag is, vallen jongeren na hun studie alsnog buiten de boot. Het is dus van groot belang het bedrijfsleven te betrekken in de gesprekken over de samenwerking tussen het onderwijs en de (jeugd)zorg.

*“Duizenden jongeren met een beperking (ondersteuningsbehoefte) in het mbo hebben het moeilijk in de overgang naar werk. Binnen school krijgen ze extra ondersteuning, maar in de overgang naar werk staan ze er vaak alleen voor. (...) De Transitieroute is een individueel traject, dat een jaar voor het einde van de mbo-opleiding start en doorloopt tot een jaar na het afronden van de opleiding. Het doel van de Transitieroute is om gezamenlijk – jongere, mbo-instelling, (leer)bedrijf en gemeente – een route uit te zetten die leidt tot het behalen van het mbo-diploma en hebben en behouden van werk.”*

KBA Nijmegen (2018). De Transitieroute. Jongeren met een ondersteuningsbehoefte van opleiding naar werk (p.7). Nijmegen: Eimers, T. & Raaijman, J.

## 2.2.6 Belemmeringen in wet- en regelgeving

Men is het erover eens dat er op de werkvloer stappen moeten worden gezet, maar de lokale en regionale aanpakken moeten worden ondersteund met aanpassingen binnen de wettelijke kaders. Het aanpassen van wet- en regelgeving kan bijdragen aan het vereenvoudigen en optimaliseren van de samenwerking. De gesprekspartners dragen de volgende knelpunten binnen wet- en regelgeving aan:

- Verschillende financieringsstromen: de aansluiting tussen onderwijs en zorg vraagt om het bundelen van budgetten en beschikkingsvrije ruimte. Zowel op gemeentelijk als op school-opvangniveau zou een gezamenlijk budget (samengesteld uit jeugd en onderwijsmiddelen) mogelijk moeten worden waaruit geput kan worden om snelle oplossingen voor individuele kinderen te realiseren. Er bestaat behoefte aan een soort “doorbraakbudget”, een pot met zorg- en onderwijsmiddelen om stagnatie te voorkomen. De vraag “wie gaat voor het aanbod betalen?” moet ondergeschikt zijn aan de handelingsvrijheid van de professionals. Vanuit het perspectief van ontwikkelrecht mag het niet uitmaken uit welk potje een passend aanbod betaald wordt.
- Verschillende inspecties: de verschillende inspecties toetsen op basis van verschillende (soms conflicterende) kaders. Om maatwerk te leveren en integraal samen te werken is het soms nodig dat partners buiten de eigen kaders denken. Uit een gesprek met de onderwijsinspectie bleek dat deze inspectie zelf actief aan de slag is met het zoeken naar samenwerking met inspecties in aanpalende domeinen.
- Europese aanbestedingsregels voor de inkoop van zorg: de aanbestedingsregels voor de inkoop van zorg verhinderen dat er langdurige relaties tussen zowel professionals onderling als tussen de professional en het kind en de ouder worden opgebouwd. Ook staan de regels een lange termijnstrategie in de weg omdat de contracten vaak een beperkte duur hebben. In een aanbesteding kunnen daarnaast moeilijk preferente partners worden aangewezen. Dat kan ervoor zorgen dat een school de relatie met een vertrouwde aanbieder moet verbreken, omdat een andere aanbieder de aanbesteding heeft gewonnen. Er wordt samen steeds meer geleerd over het op de juiste manier inrichten van de aanbesteding, steeds vaker worden meerjarige contracten afgesloten die bovenstaande belemmeringen deels wegnemen.

- Verschillende regio-indelingen: de verschillende regio-indelingen (met name de jeugdzorgregio's, de RMC-regio's en de samenwerkingsverbandregio's) vormen een belemmering voor de samenwerking. Over de specifieke herinrichting is men het echter niet eens. Daarnaast speelt dat jeugdzorg veelal op een gemeentelijke schaal wordt geregeld, terwijl met name speciaal (basis)onderwijs en het mbo een (boven)regionale functie hebben. Dat maakt dat deze scholen met een veelheid aan gemeenten moeten afstemmen. Elke nieuwe indeling levert echter weer nieuwe grenzen op. De gesprekspartners geven dan ook aan behoefte te hebben aan ruimte om lokaal/regionaal het meest effectieve werkgebied te mogen definiëren.
- Privacywetgeving (o.a. Algemene verordening gegevensbescherming): verschillende gesprekspartners geven aan dat de privacywetgeving de samenwerking in de weg staat. Door de wetgeving is het delen van informatie tussen o.a. professionals vanuit zorg en onderwijs moeilijk. Er is behoefte aan een wettelijke grondslag die het mogelijk maakt om relevante informatie te delen en afstemming te zoeken als er ingrijpende gebeurtenissen plaatsvinden. Ook is het van belang dat de kennis over de AVG vergroot wordt. Er blijkt vaak meer mogelijk dan men denkt.
- Onderwijshuisvesting: flexibiliteit in onderwijshuisvesting is noodzakelijk. Passend onderwijs kan leiden tot benodigde aanpassingen van schoolgebouwen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer zegt hierover in 2016: "wij bevelen de staatssecretaris van OCW aan om de (bestaande) ambities van het Rijk op het terrein van onderwijshuisvesting helder te formuleren en eenduidig vast te leggen in wettelijke vereisten."<sup>26</sup>
- Toezicht samenwerkingsverbanden: men benadrukt dat er meer onafhankelijk toezicht geborgd moet worden. Dit is in het regeerakkoord en in de brief van Minister Slob over Passend Onderwijs opgenomen.<sup>27</sup>
- Vrijstellingen 5a: het aantal vrijstelling 5a neemt toe en dit is onwenselijk. Het aantal vrijstellingen 5a moet worden ingeperkt. Dit sluit aan op de motie Grashoff<sup>28</sup> en bij de ambitie uit het regeerakkoord (zie onderstaand kader). Over de manier waarop het afgeven van vrijstellingen moet worden ingeperkt, verschillen de meningen.

In Rotterdam is een variant van School2Care voor jongeren met geschorste machtigingen, zogenaamde verplaatste zorg. Het onderwijs voor deze jongeren is door de onderwijsinspectie niet goedgekeurd, omdat het niet aan de bekostigingsspelregels voldoet.

*"Beperkt en begaafd, ieder kind verdient onderwijs om zichzelf maximaal te ontplooiën, ook als dat extra zorg of ondersteuning vraagt. Het kabinet wil dat ouders en scholen in een gelijkwaardig gesprek een passende aanpak afspreken, daarbij ondersteund door de mogelijkheid van een onderwijsconsulent. Om te voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen, willen we het aantal thuiszitters fors beperken en verzuim eerder signaleren en aanpakken. Alle samenwerkingsverbanden zullen daartoe een wettelijk verplichte doorzettingsmacht beleggen."*

Regeerakkoord 2017-2021, p.9

Regeerakkoord 2017-2021

<sup>26</sup> Rapport Algemene Rekenkamer. (2016) (p.10). 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt'. Geraadpleegd op: 19 november 2018, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt>

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31497-262, 1-17.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2016/17, 31497-226, 1

### 2.2.7 Rol coalitie

De gesprekspartners vinden het positief dat de coalitie de urgentie voelt om met dit thema aan de slag te gaan. Tegelijkertijd benadrukken de gesprekspartners dat de bestuurders niet alleen moeten praten over het thema, maar ook echt daadwerkelijk aan de slag moeten. Veel gesprekspartners benadrukken dat het verschil gemaakt moet worden op de werkvloer. Dit betekent dat de coalitie dienend moet zijn aan wat er nodig is op de werkvloer en niet top down moet werken.

De samenstelling van de coalitie moet volgens de gesprekspartners worden gezien. De gesprekspartners zien graag de Kinderopvang (en daarmee wellicht ook het Ministerie van SZW) en het mbo (MBO Raad) aansluiten bij de coalitie. Daarnaast is het van belang dat ook professionals zijn vertegenwoordigd in de coalitie of de werkgroepen (zie volgend hoofdstuk).

### 3. Richting een verbetering van samenwerking: zeven adviezen

Een betere aansluiting onderwijs-(jeugd)zorg is een complexe opgave, een *wicked problem*. Uit het voorgaande hoofdstuk is af te leiden dat er grote maatschappelijke tendensen ten grondslag liggen aan de situatie waarin we ons bevinden. Er is kennis, bewustwording en een cultuuromslag nodig om het tij te keren. De roep om normalisering en de-medicalisering is groot, evenals de roep om preventie en vroegsignalering. Het is goed om de dialoog aan te gaan over hoe we in de basis een meer inclusieve samenleving kunnen worden en wat dit betekent voor gezinnen, scholen, wijken, buurten. Deze zaken vragen tijd, maar er zijn ook dingen die op korte termijn opgepakt kunnen worden.

Om elk kind een doorgaande ontwikkeling te kunnen bieden, hebben partijen elkaar hard nodig. Er is niemand de baas. Er wordt geworsteld in de zoektocht naar de beste oplossing. Het gaat om netwerkmanagement, om verbinding en voortgang stimuleren, en niet om hiërarchie of pure marktmechanismen. Er zijn veel partijen, veel belangen, dilemma's, knelpunten en beperkingen. Ook zijn de regio's waar het moet gebeuren divers en zijn er grote verschillen in de effectiviteit van de samenwerking. Het ene kind is het andere niet, dat geldt ook voor ouders, professionals, scholen, gemeenten, zorgpartijen, samenwerkingsverbanden etc. Het gaat uiteindelijk om individuen die met elkaar moeten kunnen samenwerken, elkaar moeten kennen en passend bij het kind en de populatie moeten acteren. Het is daarmee ondenkbaar om één model te maken dat vervolgens overal uitgerold kan worden. Juist de mensen op de werkvloer maken het verschil. Zij handelen naar wat ze denken dat nodig is en kennen de situatie het beste.

Om elk kind een optimale en ononderbroken ontwikkeling te kunnen bieden, moet de juiste expertise tijdig en dichtbij ieder kind georganiseerd zijn. De juiste expertise komt soms van een leerkracht, soms van een orthopedagoog, soms van een andere professional. Niemand kan het alleen: er zijn vaak meerdere paren ogen nodig om een kind optimaal te ondersteunen in zijn of haar ontwikkeling. Het verbreden van teams op school met verschillende expertises die rondom en met het kind en ouders kunnen samenwerken, is dan ook de basis van ons advies.

Met het toevoegen van andere expertises aan teams op school is samenwerking echter niet meteen gerealiseerd. Ook zal de gewenste samenstelling van de teams overal anders zijn en kan een goede samenwerking niet worden opgelegd. Er is vertrouwen nodig onderling, men moet elkaar kennen, respecteren en informeren. Samenwerking begint met een gezamenlijk doel, een visie die gedragen en doorleefd moet zijn door de betrokkenen. Wij zien de oplossing dan ook in het creëren van lerende netwerken<sup>29</sup> om deze brede teams goed te laten functioneren. Groepen professionals die gezamenlijk op basis van casuïstiek gaandeweg bepalen welke werkwijze ze willen hanteren; de werkwijze die het beste resultaat heeft voor het kind, de ouders en hun omgeving. Zo vinden professionals elkaar en kunnen zij afspraken maken die bij hen passen en waar ze elkaar op kunnen aanspreken. Het is belangrijk dat professionals verantwoordelijkheid voelen voor het eindresultaat, niet alleen voor hun stukje van de "keten". Echte samenwerking is niet overdragen en afschuiven. Een lerend netwerk stelt zichzelf heldere concrete (haalbare, kleine, scherpe) doelen, bepaalt gaandeweg de werkwijze op basis van casuïstiek, regelt een plan-do-check-act systematiek in en integreert reflectie en monitoring in de samenwerking. Er is veel expertise en kennis beschikbaar over deze processen van netwerkmanagement en governance.<sup>30</sup>

Op elke plek zal gekeken moeten worden hoe het met de kinderen en hun omgeving gaat, wat hebben zij nodig? Wat er al is aan bevorderende en belemmerende factoren? Met welke partijen wordt samengewerkt en wie wordt nog gemist? Is er sprake van een gemeenschappelijke visie, taal, samenwerkingscultuur? Leren van fouten en ervaring. Leren van elkaar. Kortom: reflectie. Dit geldt voor het niveau van de werkvloer, maar ook op een hoger niveau waar de partijen elkaar bestuurlijk ontmoeten en afspraken maken, dit kan lokaal, regionaal of landelijk zijn.

De landelijke partijen van de coalitie kunnen deze lerende netwerken stimuleren, faciliteren en ondersteunen. Om deze lerende netwerken te stimuleren en de regio echt aan zet te laten zijn, adviseren wij een dienende rol

---

<sup>29</sup> Het moet leiden tot het 'netwerkmodel' en idealiter tot het 'integrale model' zoals beschreven in de Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018

<sup>30</sup> Zie ook Erik Gerritsen: Stomp. (2018) (p. 6-7). 'Telkens opnieuw het wiel uitvinden, is juist goed'. Geraadpleegd op: 21 november 2018, van <https://www.movisie.nl/sites/default/files/bestanden/flipping-book-publicaties/movisies-2018-03/files/assets/common/downloads/publication.pdf?uni=9793b80a6ad490216607ba9da583c088>, evenals publicaties van hoogleraar Public Governance Patrick Kenis.



van de coalitie, een grotere lokale/regionale rol en een sterke stimulans van monitoring en leren. De coalitie kan met het uitvoeringsprogramma bijdragen aan de beweging in het werkveld. Om de coalitie meer slagkracht te geven is er meer eigenaarschap nodig, een trekker, een kerngroep die bijdraagt aan het naleven van de adviezen en meer focus op afspraken en resultaten.

Onze adviezen hebben ten doel meer kinderen een passende plek te bieden in het – waar mogelijk regulier – onderwijs. De adviezen moeten ervoor zorgen dat we tegemoet komen aan onze verplichtingen omtrent o.a. de ratificatie van Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het streven is naar inclusief onderwijs. Het moet ook opleveren dat er meer geïntegreerde voorzieningen komen, waarin bijvoorbeeld activiteiten die nu op het sbo worden aangeboden ook op reguliere scholen plaatsvinden. Een beweging naar de voorkant (preventie) zou ook minder verwijzingen naar de (specialistische) jeugdzorg moeten opleveren. Evenals minder thuiszitters en voortijdig schoolverlaters (VSV). Bovendien zal het zorgen voor meer tevredenheid bij ouders en kinderen. Ook neemt de tevredenheid bij professionals toe, omdat de onmacht afneemt en ze kunnen doen wat nodig is voor een kind.

### 3.1 Verbreden van teams

De meeste kinderen brengen een groot deel van hun tijd op school door. School speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van een kind. Om die ontwikkeling optimaal te laten verlopen, is het belangrijk dat het onderwijs en de ondersteuning zo wordt ingericht dat het past bij de behoeften van het kind. Ieder kind is anders, dus maatwerk is van belang. In praktijk blijkt het in de huidige situatie voor veel leerkrachten lastig om dat maatwerk voor ieder kind te realiseren. Er is in de eerste plaats sprake van tijdgebrek: de leerkracht heeft de handen vol aan een klas, extra aandacht geven aan individuele leerlingen met een zorgvraag is dan maar beperkt mogelijk. Daarnaast heeft een leerkracht lang niet altijd de juiste expertise in huis om een maatwerkoplossing te bieden voor een kind met een zorgvraag. Het is ook de vraag of 'we' vinden dat de leerkracht dat moet kunnen, of dat de leerkracht maximaal zou moeten worden ondersteund om de onderwijstaken te vervullen. Om maatwerk te bieden, is er dus meer nodig dan alleen onderwijsexpertise. Het helpt wanneer ook andere functionarissen meekijken. Omdat kinderen een belangrijk deel van hun tijd doorbrengen op school, is school vaak ook een trefpunt van signalen en het is de vertrouwde plek waar ouders laagdrempelig hun vragen en problemen delen.

De leerkracht kan niet alles zelf. Soms zijn er meer ogen én handen nodig om een kind optimale en passende ontwikkelmogelijkheden te bieden. Wij adviseren dan ook het verbreden van teams op school. In deze teams moet interprofessioneel worden samengewerkt door leerkrachten en andere professionals zoals orthopedagogen, psychologen, logopedisten en jeugdartsen. Het team heeft nadrukkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De invulling en de zwaarte van de verbrede teams moet naar behoefte worden ingevuld. Deze behoefte hangt sterk samen met de populatie van de kinderopvang of de onderwijsvoorziening. Doen wat nodig is, is beter dan standaardisering. De ondersteuningsbehoeften zullen verschillen per gemeente, per wijk en per school. Op een school voor speciaal onderwijs is andere expertise nodig dan op een reguliere school; in de ene wijk is mogelijk andere expertise nodig dan in de andere wijk.

Het eenvoudig toevoegen van andere expertises aan de school is echter niet genoeg. Er moet tussen de verschillende expertises echte samenwerking ontstaan. Goed samenspel binnen het team op school is namelijk essentieel om het kind optimaal te ondersteunen. Om goede samenwerking te creëren moeten teamleden open

*“Mijn hoogbegaafde dochter wil graag blijven op haar (reguliere) school, want ze zegt: “ik moet straks ook mee in de maatschappij, dus ik wil er mee leren omgaan.” Haar school had een gebrek aan kennis over hoogbegaafdheid, maar heeft wel de juiste attitude.”*

Een ouder

zijn naar elkaar, ze moeten elkaar vertrouwen, ze moeten elkaars expertise kennen en ze moeten elkaar ook elkaars expertise gunnen. Ook moeten ze afspraken met elkaar kunnen maken, zodat de verantwoordelijkheid helder verdeeld is. Dat gebeurt niet van de een op de andere dag. Voor deze mate van vertrouwen en samenspel is ruimte en tijd nodig. Alleen dan leren professionals vanuit onderwijs en zorg elkaars taal spreken; alleen dan verkleinen we het gat tussen onderwijs en zorg.

Om het samen beter te doen voor het kind is ook voortdurende professionalisering en ontwikkeling nodig binnen het team. Het team moet voortdurend reflecteren op de eigen aanpak, en daar samen van leren: waarom doen

In Finland krijgen leerkrachten in het primair onderwijs drie uur per week voor samenwerking met andere professionals. Dit is vastgelegd in het CAO.

*NJI. (2014) (p. 18). Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid. Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie. Utrecht: Deen, C. et al.*

we wat we doen en hoe kunnen we het beter doen? Dit vraagt om een bereidheid om te leren en te veranderen bij de professionals, maar ook om tijd. Te vaak wordt er in de drukte van alledag vergeten stil te staan en te reflecteren. Om samen echt verder te komen is het essentieel dat dit wel gebeurt.

We zijn ons ervan bewust dat het toevoegen van jeugdhulp aan het onderwijs kán leiden tot medicalisering. Moeten we het kinderen niet gunnen dat ze soms even mogen “aanmodderen”? En moeten we ook niet accepteren dat het bij het leven hoort dat het soms even niet zo gemakkelijk gaat met een kind, zonder daar meteen een (medisch) oordeel aan te geven? Moeten we niet juist zorgen voor een bredere definitie van “normaal” en problemen zo licht mogelijk oplossen? Wij denken van wel. Juist daaraan kan het verbreden van teams ook bijdragen. Door school passend te maken voor meer kinderen; door doorverwijzingen indien mogelijk te voorkomen door laagdrempelige hulp te bieden. En door in sommige

gevallen razendsnel op te schalen, want ook dat kan nodig zijn. We zien echter dat de lijn die professionals moeten bewandelen tussen medicaliseren en de nodige hulp bieden dun is. Alertheid en gezamenlijke reflectie is dan ook van groot belang.

Ook met bredere teams zullen nog niet alle professionals rondom het kind binnenboord zijn. Samenwerking met professionals buiten de teams is dus ook van groot belang.

De financiering van deze verbrede teams moet uit verschillende bronnen komen. Daarom moet er ook sprake zijn van regie. Die bronnen zijn: de schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, kinderopvang, gemeenten (jeugdhulp, JGZ en Welzijn), zorgverzekeraars/zorgkantoren en soms Wlz.

### 3.2 Inperken vrijstellingen 5a

Om te voorkomen dat deze verklaringen (door jeugdartsen) ten onrechte worden afgegeven of ze te gemakkelijk worden verlengd, adviseren we het vierogen-principe breed toe te passen en het uitgangspunt ‘nee, tenzij’ te hanteren. De ontwikkelingen wat betreft passend onderwijs gaan snel en het komt in de praktijk voor dat artsen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden die instellingen hebben om te werken aan de ontwikkeling van kinderen. Met het vier-ogen principe zorg je voor “andere ogen” die meekijken, wat het aantal vrijstellingen naar verwachting zal doen dalen. De andere ogen kunnen bijvoorbeeld van de leerplichtambtenaar zijn, of van het samenwerkingsverband of het brede onderwijs-zorg team van een school. Met het principe ‘nee, tenzij’ bedoelen we dat vrijstellingen in principe niet worden afgegeven, enkel in zwaarwegende gevallen. De exacte definitie van ‘zwaarwegend’ dient nader uitgewerkt te worden met de betrokken partijen.

### 3.3 Betrekken ouders en kinderen is essentieel om resultaat te behalen

Om tot een effectieve aanpak te komen en/of een passende plek te vinden voor het kind, is de betrokkenheid van ouders en kind essentieel. Het gaat immers om de kinderen en hun ouders. Als zij niet achter de aanpak staan of ontevreden zijn over de plek, dan is het geen duurzame oplossing. De effectiviteit van de aanpak wordt dan ondermijnd en het kan leiden tot stagnatie. In de praktijk blijkt dat ouders zich in sommige situaties miskend en gefrustreerd voelen. Zij voelen zich vervolgens genooddaakt om met juridische stappen hun gelijk te krijgen. Ouders hebben veel expertise als het gaat om de omgang met hun kind, dit wordt niet altijd voldoende benut.

Er zijn ook situaties waarin er juist teveel op ouders wordt geleund. Die ouders voelen dat zij onvoldoende 'gewoon ouder' kunnen zijn. Om tot een goede samenwerking te komen tussen ouders en professionals, is het van groot belang dat er wederzijds respect is en begrip voor elkaars mogelijkheden en situatie.

### 3.4 Brede lokale afspraken over jeugd onder regie gemeente

Om de beschreven knelpunten het hoofd te bieden, is het van belang om op lokaal/regionaal niveau te komen tot een gezamenlijke visie, vertaald in bindende afspraken. In de gemeenten/regio's moet het gebeuren. Daar moeten partijen elkaar vinden en daar moet een fijnmazig netwerk ontstaan van partijen die zich gezamenlijk inzetten voor het hogere doel: de ononderbroken ontwikkeling van elk kind. Een integrale visie op de jeugd wordt elke vier jaar tot stand gebracht, samen met jeugdhulppartijen, JGZ, gemeente, onderwijs, kinderopvang, welzijn, mbo, etc. Deze visie en afspraken moeten leiden tot gezamenlijk vastgestelde resultaten, waartoe iedereen bijdraagt en die gezamenlijk gemonitord worden. Een dergelijke visie/beleidsfilosofie dient als een soort grondwet, een basis, geeft houvast aan de partijen en zorgt ervoor dat men zich verantwoordelijk voelt voor het geheel en niet alleen voor zijn/haar deel van de keten. Alle partners moeten deze basisvisie in hun beleidsdocumenten en praktijk terug laten komen. Het is van groot belang dat de visie ook doorleefd wordt op de werkvloer, daar waar het echt moet gebeuren.

Omdat jeugdhulp een belangrijke plek heeft in de integrale visie is het van belang met het onderwijs en andere partners af te stemmen over de aanbesteding, bijvoorbeeld door onderwijspartners en anderen te betrekken bij het schrijven van een bestek. De aanbesteding kan daarnaast als instrument worden ingezet om de samenwerking te versterken. Bijvoorbeeld door in de inkoop eisen te stellen aan de samenwerking tussen onderwijs en jeugd.

Elke regio en gemeente is anders: de verhouding tussen partijen is anders, de populatie, de tradities van samenwerken, etc. Een gezamenlijke visie kan dan ook niet van bovenaf worden opgelegd, maar moet overal op een eigen wijze tot stand komen. Ook het schaalniveau waarop deze lerende netwerken het beste kunnen worden georganiseerd, zal overal verschillen en moet per gebied bepaald worden. In de ene gemeente gebeurt dit op gemeentelijk niveau, in een ander op wijkniveau, op locatieniveau of juist op regionaal/samenwerkingsverband niveau. Bestaande overlegstructuren die goed functioneren, kunnen hier ook voor worden ingezet. De connectie tussen de werkvloer en het bestuurlijke netwerk kan geborgd worden door het inregelen van leertafels of andere samenwerkingsvormen.

Echte samenwerking aan een gedeelde visie vraagt van partners dat ze over hun eigen grenzen heen stappen. Soms is het nodig om een andere partij een wat grotere rol te geven om de gezamenlijke visie te verwezenlijken. Dat betekent voor de andere partners vaak dat ze wat moeten inleveren. Samenwerken aan een gedeelde visie kan dus betekenen dat rollen van de samenwerkingspartners veranderen. Daar moet men voor openstaan.

De gemeente kan een cruciale verbindende rol spelen in de totstandkoming van een gedeelde visie, als hoeder van het algemeen belang. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is er een breed gedragen oproep aan gemeenten om een grotere rol op zich te nemen bij de aansluiting onderwijs, zorg en jeugd. Deze oproep wordt groter en logischer door de toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenten in het sociaal domein door de invoering van de participatiewet, Wmo en de jeugdwet. Daar waar de gemeente vroeger een grotere rol had in het lokale onderwijsbeleid is daar sinds de jaren '90 verandering in gekomen.<sup>31</sup> Gemeenten hebben sindsdien een beperkte formele rol als het gaat om onderwijs. Dit gaat schuren nu zij wel vergaand verantwoordelijk zijn voor het sociaal domein.

De meeste gesprekspartners vinden de gemeente de aangewezen partij om op lokaal/regionaal niveau het initiatief te nemen en de rol van verbindende regisseur op zich te nemen. Het woord 'regie' wordt op allerlei wijzen gebruikt, maar hier wordt bedoeld de rol van verbinder, bemiddelaar, facilitator. De regisseur is degene die partijen samenbrengt, de samenwerking faciliteert en die het initiatief neemt voor het ontstaan van een gedragen visie, het is dus niet degene die de baas is. Ook de coalitie heeft in haar visie opgenomen dat gemeenten het voortouw moeten nemen bij het opstellen van een integraal jeugd beleid en een aanjaag- en regierol moeten

<sup>31</sup> Onderwijsraad. (2017). 'Decentraal onderwijsbeleid bij de Tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs'. Geraadpleegd op, 19 november 2018, van <https://www.lecso.nl/file/58762> & Zunderdorp. (2017). 'Naar een VNG visie op onderwijs'. Het visiestuk is op te vragen bij Zunderdorp of bij de VNG.

vervullen in de regionale afstemming jeugdhulp- passend onderwijs- jeugdgezondheid(zorg). Deze rol opvatting past bij de fase van transitie naar transformatie.

Hoe zorgen we ervoor dat gemeenten deze rol ook kunnen en zullen vervullen? Er zijn hierbij twee sturingsmethodes van belang, namelijk verticale overheidssturing (formele bevoegdheden via wetten, regels en geld) en de meer horizontale netwerksturing ("soft governance"). Het heeft de voorkeur de regierol van gemeenten bij wet te regelen, maar dat vergt tijd. Tijd die er niet is. Het advies is om voorlopig alleen de soft governance methode te gebruiken. Zo is het de wens van velen dat het OOGO en de LEA minder vrijblijvend zijn. Het vraagt om wetwijzingen om dit formeel af te dwingen. Gemeenten kunnen er echter zelf voor kiezen om de regierol op zich te nemen en het OOGO en de LEA te verstevigen, te verbreden en te verrijken. De formele taken die gemeenten al hebben op de terreinen van onderwijs en (jeugd)zorg kunnen worden benut om aan tafel te komen met de juiste partijen. O.a. gemeenteraden zullen erop toe moeten zien of de gewenste beweging in gang wordt gezet. Ook is het van belang dat partners elkaar zowel lokaal als landelijk – vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid om het samen beter te doen - aanspreken wanneer de gewenste beweging achterblijft. Als dit onvoldoende effect sorteert, kan de weg ingeslagen worden naar het meer formeel afdwingen van de regierol via wet en regelgeving.<sup>32</sup>

Deze regierol vraagt wel wat van de kwaliteit en capaciteit van ambtenaren en wethouders. Hier zijn zorgen over. Gemeenten en de VNG zullen zich moeten beraden op de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit die nodig is om op de verschillende niveaus deze rol te vervullen. Het zal hier en daar vragen om meer investering in goede mensen die beschikken over de juiste competenties.

De bestuurlijke indeling in regio's is complex. Ook zijn er verschillen wat betreft primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo wat betreft het schaalniveau dat het meest voorhanden is. Daar waar kleine gemeenten zijn, is het wellicht logischer om de systematiek van centrumgemeenten te hanteren. Ondanks oproepen om de regiostructuur aan te passen en te versimpelen, is hier geen advies op geformuleerd. Dit komt omdat er voor- en nadelen aan elke indeling vastzitten. Het lijkt voor nu onmogelijk om een werkend schaalniveau voor iedereen te vinden. Een aanpassing van de regiostructuur zal veel onrust teweegbrengen en energie kosten. Energie die nu nodig is om snel verbeteringen te bereiken. Voor de langere termijn zou het streven moeten zijn: zo simpel mogelijk en zoveel mogelijk tegemoetkomen aan het lerende vermogen van netwerken. We zien op dit moment dat gemeenten fuseren. Per 1 januari 2019 verdwijnen er maar liefst 25 gemeenten en vele fusies zijn nog in voorbereiding. De schaalgrootte van de gemeente is een punt van aandacht bij de regiovoering.

### 3.5 Monitoring op het niveau waarop gezamenlijke afspraken zijn gemaakt

Eén van de leidende principes van de coalitie is "samen steeds beter worden." Dit lukt alleen als kennisontwikkeling, kennisdeling en leren van elkaar vanzelfsprekend is. Vandaag leren we hoe we het morgen nog beter kunnen doen. Monitoring is voor dat leren van groot belang, zowel landelijk als lokaal/regionaal.

De landelijke monitors en evaluaties op de domeinen jeugd en onderwijs (en kinderopvang) geven een beeld van de ontwikkeling van het beleid op nationaal niveau. Dat geeft de (stelsel)verantwoordelijke bewindspersonen en de Tweede Kamer de mogelijkheid om te kijken of het systeem naar behoren werkt en om mogelijke problemen op te merken en te helpen oplossen.<sup>33</sup> We merken op dat de landelijke onderzoeken rondom de jeugd erg gefragmenteerd zijn: er is een evaluatie passend onderwijs, een evaluatie van de Jeugdwet, de Staat van het Onderwijs. Het zou goed zijn als er in de toekomst wordt toegewerkt naar een meer integrale landelijke monitor van de Staat van de Jeugd. Naast landelijke monitoring is het erg belangrijk om lokaal/regionaal een goede monitor in te richten. Juist daar moeten partijen samen steeds beter worden. Monitoring is daarbij een belangrijk instrument. Partners leren samen steeds beter te worden.

Om als deelnemers tot een lerende organisatie, (deel)gemeente of regio te komen is het van belang om de monitoring te richten op het niveau waarop de gezamenlijke afspraken gemaakt zijn. Dit kan een gemeente of een regio zijn. Daarnaast kan een gemeente ook monitoren in wijken of deelgemeenten. Partners en

<sup>32</sup> De Onderwijsraad adviseert het Rijk om een breed samengesteld beraad te organiseren (Scheveningsberaad 2.0.) om de rol van gemeenten in het onderwijsdomein te actualiseren.

<sup>33</sup> NSOB (2016). 'De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid'. Den Haag: Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M.

professionals moeten geraakt worden door de resultaten in hun omgeving; geraakt worden door de resultaten van de monitor.

De motivatie voor dit advies is het directe zicht en de directe invloed en de daarbij behorende verantwoordelijkheid die professionals op de resultaten van het onderzochte beleid hebben. De transparantie van de monitorresultaten leiden tot dialoog en tot urgentie. Wanneer de monitor gekoppeld wordt aan eerder gestelde scherpe resultaatsafspraken dan vormt zij een bron voor gezamenlijke reflectie. Reflectie die moet leiden tot bijstelling of prioritering van onderdelen van het eerder vastgestelde beleid om de gemaakte resultaatsafspraken te behalen.

De monitoring weerspiegelt de breedte van de gezamenlijk gemaakte afspraken. Die afspraken incorporeren in alle gevallen de LEA (met daarin opgenomen het gehele onderwijs en de kinderopvang), het JGZ-beleid, Passend Onderwijs (OOGO) en beleid jeugdhulp.

Het monitoren van de aanpak van complexe opgaven, zoals het organiseren van een betere aansluiting onderwijs-jeugdhulp-zorg, kan per definitie niet gebeuren door simpelweg enkele indicatoren te selecteren en bij te houden. Als dit wel gebeurt, ontstaat meestal discussie en onvrede over de cijfers en risico's op perverse prikkels of schijnwerkelijkheid. Dit kan juist ondermijnend werken voor de samenhang en de samenwerking. Aangezien het probleem door meerdere partijen ervaren wordt en de oplossing door een netwerk van partijen moet worden geleverd is er meer nodig. Het is complex omdat de partijen voor het succes van hun aanpak weer afhankelijk zijn van elkaars inspanningen en de samenhang in het netwerk. Volgens hoogleraar *Public Governance* Patrick Kenis heeft een netwerk in zo'n geval een monitor nodig waar vanuit de eindgebruiker (in dit geval het kind en zijn/haar ouder) wordt gekeken, evenals vanuit de individuele organisaties en het netwerk zelf. De focus moet liggen op de productiviteit van het systeem (eerder dan van het netwerk-proces), de verschillende onderdelen van het systeem en hun samenhang (in plaats van het implementatie-succes) en de erkenning van de eindgebruiker.<sup>34</sup> Voor lerende netwerken is het van belang om de monitoring, de cijfers en het verhaal achter deze cijfers als integraal onderdeel op te nemen in de werkwijze. Dan draagt het bij aan het lerende vermogen: mutual learning in plaats van afrekenen.

### 3.6 Budgetten en beleid moeten poreuze randen hebben

Wanneer maatwerkoplossingen moeten worden geleverd, loopt men vaak tegen (gepercipieerde) schotten en grenzen van beleid aan: 'het kan niet, er is geen geld, het is strijdig met regionaal beleid,' etc. Er is lokaal veel mogelijk, maar toch blijkt het niet altijd gemakkelijk om met de verschillende partners tot een oplossing te komen. Er is behoefte aan flexibiliteit en snelheid in klemmende situaties. Waar condities regelvrijer zijn, gaat het bieden van maatwerk vaak beter. Probeer lokaal/regionaal ruimte te creëren door in gesprek te blijven met elkaar en te vertrouwen op elkaar. Zorg laag in de organisatie voor mensen met mandaat om maatwerk snel te leveren.

In het regeerakkoord heeft de regering zichzelf ten doel gesteld om de zorg voor leerlingen met complexere casuïstiek binnen een beperkt aantal onderwijsinstellingen direct uit de middelen voor zorg te financieren. De zorg die zij thuis krijgen, moet daarop aansluiten. Daarnaast heeft de regering de doelstelling om de combinatie van passend onderwijs en zorg vanuit verschillende financieringsbronnen eenduidiger en eenvoudiger te regelen. Wij adviseren de coalitie dan ook om er bij de minister voor te pleiten om gemeenten en onderwijs de mogelijkheid te geven om te experimenteren met het verknopen van budgetten voor onderwijs en (jeugd)zorg. Daarnaast adviseren we de coalitie om bij de minister te pleiten voor het tegen het licht houden van de middelen voor onderwijshuisvesting en het onderwijsbudget. Ministeries en inspecties moeten het samen mogelijk maken om deze middelen makkelijker en effectiever in te zetten, vanuit de bedoeling.

We adviseren de regio's ondertussen ook zelf actief te zoeken naar mogelijkheden om flexibeler om te gaan met budgetten. Ga met de vertegenwoordigers van de verschillende financieringsstromen om tafel en kijk naar mogelijkheden voor bijvoorbeeld groepsfinanciering i.p.v. individuele financiering. Of het instellen van een gezamenlijk doorbraakbudget, waar geld vanuit de verschillende financieringsstromen wordt samengebracht om stagnatie bij discussiegevallen te voorkomen. Professionals op de werkvloer moeten het mandaat hebben om dit

---

<sup>34</sup> Patrick Kenis in opdracht van Passend Primair Onderwijs Noord-Kennemerland. Niet openbaar stuk o.a. gebaseerd op: Emerson, K & T. Nabatchi. (2015). 'Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix'. *Public Performance & Management Review*, 38, 717-747

doorbraakbudget snel in te zetten wanneer nodig. Gesprekken over gezamenlijke financiering vragen om openheid van alle partners, bijvoorbeeld over de inzet van onderwijsondersteuning op school. Daarnaast vraagt het om een gedeelde visie en onderling vertrouwen.

### 3.7 De coalitie dienend aan de regio's

De landelijke coalitie bestaat uit achttien partijen die zich hebben verenigd op bestuurlijk- en ambtelijk/medewerkers niveau om de aansluiting onderwijs-jeugd(zorg) te verbeteren. Er is sprake van een gedeelde urgentie en overeenstemming over de visie op hoofdlijnen. Dit wordt gezien als een zeer positieve ontwikkeling. Het is bijzonder en veelbelovend dat een dergelijke diverse groep partners zich heeft verenigd. Er wordt gezocht naar een manier om de praktijk (daar waar de samenwerking moet renderen) verder te helpen. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- De landelijke coalitie moet dienend zijn aan de regio's, niet andersom. Er is een kanteling nodig.
- Deelname aan de coalitie is niet vrijblijvend. Er moeten afspraken worden gemaakt over de rolverdeling: wie doet wat en wie levert wat op? Het moet halen en brengen zijn.
- De samenwerking en het resultaat van de coalitie moeten (wetenschappelijk) gevolgd worden.

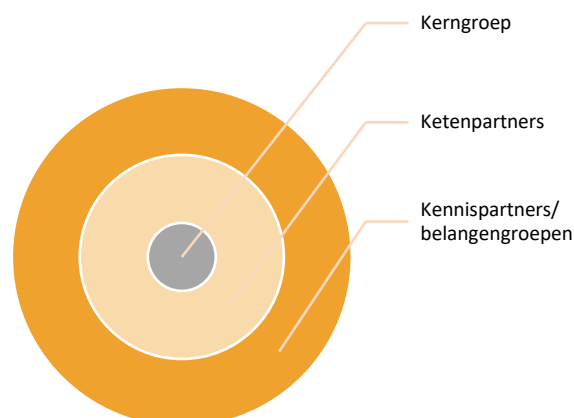
#### 3.7.1 Samenstelling van de coalitie

Veel gesprekspartners vinden dat in een coalitie die gaat over een doorgaande ontwikkeling van kinderen, de kinderopvang en het mbo eigenlijk niet kunnen ontbreken. Ook is geopperd om het ministerie van SZW te betrekken. Het advies is dan ook om de coalitie uit te breiden met deze partijen. Het maakt de coalitie rijker en doet recht aan de belangrijke rol die deze partijen vervullen in het veld. De kracht van de coalitie, de breedte van de aangesloten partijen maakt het tevens complex. Besluitvorming en daadkracht is lastig te organiseren met ruim twintig partijen, die elk hun eigen achterban hebben en ook in andere samenwerkingsverbanden acteren. Vandaar het advies om de coalitie uit te breiden, te koesteren en vitaal te houden, maar de uitvoeringskracht wat betreft de ondersteuning van de regio's elders te beleggen.

#### 3.7.2 Structuur en rolverdeling

Het voorstel is om een onderverdeling te maken binnen de coalitie. De coalitie bestaat dan uit een kerngroep, ketenpartners, kennispartners en belangengroepen. Naast de bestuurlijke afstemming zal een (lichte) organisatie opgezet moeten worden (de uitvoeringskracht) om de gewenste beweging in het land aan te jagen, te faciliteren en te ondersteunen. Dit zal gebeuren in opdracht van de kerngroep.

De coalitie ziet er dan als volgt uit:



De *kerngroep* bestaat uit partners met een wettelijke taak op het gebied van aansluiting onderwijs- jeugd(zorg). De exacte bemensing van de kerngroep is uiteraard aan de coalitie. Er kan gedacht worden aan de volgende partners: VNG, Jeugdzorg Nederland (tevens als vertegenwoordiger van BGZJ), Sectorraad SWV VO, LPO, Kinderopvang, GGD-GHOR/ActiZ Jeugd, Ieder(in), PO Raad en VO Raad. De ministeries krijgen een wild card om

te mogen aanschuiven, aangezien zij de rol van controleur en medefinancier vervullen. De andere ketenpartners kunnen zich laten vertegenwoordigen door de leden van de kerngroep, daar waar dat logisch is. Van de ketenpartners wordt verwacht dat zij hun verantwoordelijkheid ook vertalen door een personele (en evt. financiële) bijdrage te leveren aan de uitvoeringsorganisatie.

De *ketenpartners* zijn in dat geval: de MBO raad, Ambassadeur Zorglandschap, GGZ Nederland, Sociaal Werk Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland. De *kennispartners en belangengroepen* zijn in ieder geval: Ouders & Onderwijs, LECSO, het NJi en NCJ. Los van deelname aan de coalitie dient er nauwe afstemming te zijn met het Zorglandschap/Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd het Zorglandschap en het Thuiszitterspact.

De gehele coalitie, de brede groep, heeft als taak om elkaar te informeren over signalen uit hun achterban. Het is in die zin een plek om te escaleren, daar waar nodig. Het gaat om kennis en ervaringen uitwisselen, goede voorbeelden delen en uitlichten en elkaar aanspreken en scherp houden. Ook heeft de coalitie als taak om de eigen achterban goed mee te nemen bij de ontwikkelingen en te stimuleren in de juiste richting. Deelname aan de coalitie dient niet vrijblijvend te zijn. Het is belangrijk dat de doelen van de coalitie ook terug te vinden zijn in de jaarplannen van de individuele partners en de activiteiten die worden ondernomen richting de achterban. Bijeenkomsten en publicaties die worden gemaakt in de verschillende sectoren kunnen ook worden benut. Het advies is om twee keer per jaar bijeen te komen met de gehele coalitie, in de vorm van een heidag. Zo blijven de contacten goed en kan er met een goed programma veel uit de samenwerking worden gehaald. De kerngroep ziet toe op de voortgang van de activiteiten en de resultaten van het programma. Het is te overwegen om op deze heidagen ook veel interactie met professionals, ouders en jongeren te hebben, om te zorgen dat het doel scherp blijft.

Het advies is om *een onafhankelijke ambassadeur* aan te stellen voor deze opgave en diegene een heldere taak mee te geven. Dit moet iemand zijn met een breed netwerk en verstand van zaken die zich de komende twee jaar hiervoor wil inzetten. Hij/zij zal ook het gezicht naar buiten zijn, richting de media en de politiek. De ambassadeur moet worden ondersteund door een onafhankelijke partij. Ook is de *communicatie en kennisfunctie* erg belangrijk. Er moet gekeken worden naar het ontwikkelen en bundelen van kennisbanken over dit onderwerp, evenals de mogelijkheid van een digitaal netwerk.

Het advies is ook om *werkgroepen* op te zetten. Dit zijn groepen waar professionals uit de praktijk partijen vanuit de coalitie en experts en onderzoekers kunnen deelnemen om bepaalde thema's verder uit te werken. Het doel is daarbij telkens om dienend en vraaggericht te zijn aan de lerende netwerken in de praktijk. Het kan goed zijn om een werkgroep over netwerksamenwerking te vormen, waarin op basis van vragen uit de praktijk wordt gewerkt aan handvaten of kennisdeling. Hetzelfde zou kunnen op het onderwerp monitoring. De exacte invulling is afhankelijk van de vragen uit het veld.

Ook is het advies om *een pool van experts* samen te stellen die kunnen worden ingevlogen in regio's waar bepaalde tijdelijke ondersteuning nodig is. Dit zijn voornamelijk experts op het gebied van verander- en/of procesmanagement, indien nodig in combinatie met een expert op het terrein van aansluiting onderwijs-jeugd(zorg). Tevens is het aan te bevelen om enkele experts uit dit programma toe te voegen aan de teams van het zorglandschap (om te beginnen bij twee) om te zien of dat nuttig is. Mocht dat zo zijn, dan kan het worden uitgebouwd. Als er veel kennisvragen zijn in de regio's dan kunnen kennispartners uit de coalitie worden ingeschakeld. Ten slotte adviseren we om de voortgang van de coalitie (wetenschappelijk) te laten volgen.

### 3.8 Tot slot

De vele inspirerende gesprekken die we hebben gevoerd en de documenten die we hebben gelezen, zijn de inspiratie geweest voor deze adviezen. We hopen dat de coalitie onderwijs – zorg – jeugd deze adviezen omarmt en er daadwerkelijk mee aan de slag gaat. Wij roepen alle betrokkenen rondom het kind op – zowel op de werkvloer als op de aansturende en bestuurlijke niveaus – verantwoordelijkheid te nemen voor het geheel, hard (samen) te werken en serieus te investeren in mensen, kwaliteit en samenwerking. Kijk niet wat het kind heeft, maar wat het kind nodig heeft. Dit vraagt om een omslag in het denken 'hier ben ik van' naar een houding van 'ik doe hier wat nodig is'. Professionals op de werkvloer zijn van cruciaal belang, zij maken het verschil voor kinderen, zij moeten gefaciliteerd worden in het leveren van maatwerk. Op die manier kunnen we er voor zorgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen en een passende plek krijgen.

# BIJLAGEN

## 1. Opdracht aan kwartiermaker en werkwijze

De kwartiermaker heeft van de coalitie onderwijs – zorg – jeugd de volgende twee opdrachten gekregen: 1) breng een advies uit over er nodig is om de lokaal-regionale samenhang en samenwerking tussen onderwijs, zorg en jeugdhulp duurzaam te versnellen en te bestendigen en 2) neem een procesrol in het coördineren en adviseren van de beleidscoalitie coalitie onderwijs – zorg – jeugd. De kwartiermaker heeft de volgende deelvragen meegekregen:

1. Welke thema's (op hoofdlijnen) vragen het meest urgent om oplossingen en ondersteuning en wat zijn de ontwikkelopgaven voor de langere termijn?
2. Op welke wijze kan inzicht worden verkregen in de effecten van samenhang en samenwerking en hoe kan dit duurzaam worden gemonitord?
3. Wat is de meest passende, op ondersteuning gerichte, organisatievorm die aansluit bij de vragen vanuit de praktijk?
4. Welke andere instrumenten kunnen worden ingezet en verbeterd om samenwerking te stimuleren?
5. Wat is de schaal waarop samenhang en samenwerking het meest effectief kan worden georganiseerd (uitgangspunt is aansluiting bij de meest logische samenhang bezien vanuit de praktijk en rekening houdend met het veld, de diverse taken, rollen en bevoegdheden)? Daarbij ook mee te nemen de organisatieschaal waar andere thema's mee werken (voorbeeld J42, G40, Gemeenten)
6. Wat is een goede samenstelling en organisatievorm voor de landelijke coalitie onderwijs - zorg - jeugd? En hoe moet de governance eruitzien?

Deze deelvragen richten zich zowel op de regionale/lokale context (deelvragen 1, 2, 4 en 5) als op de landelijke context (deelvragen 3, 4 en 6). Ook kreeg de kwartiermaker de opdracht om een procesrol te vervullen in het coördineren en adviseren van de coalitie onderwijs – zorg – jeugd. De kwartiermaker werd verzocht om deze opdracht uit te voeren tussen augustus en december 2018.

### Werkwijze

De opdracht van de kwartiermaker was erg breed. De opdracht beslaat de samenwerking tussen verschillende zorgwetten en meerdere soorten onderwijs en heeft grote raakvlakken met onder meer de kinderopvang. De kwartiermaker heeft zich bij de uitvoering van de opdracht vooral gericht op het primair en voortgezet onderwijs, het speciaal (basis)onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden in combinatie met jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg. Hij heeft zich daarmee minder gericht op bijvoorbeeld jongeren die extra ondersteuning nodig hebben in de overgang van school naar werk. Er is in het traject ook aandacht besteed aan vroegsignalering, preventie en de samenwerking tussen jeugdhulp en het mbo. Waar we in het rapport spreken over onderwijs doelen we dan ook op het primair en voortgezet onderwijs en het speciaal (basis)onderwijs. Waar het gaat over één van de hiervoor genoemde vormen van onderwijs of over een andere vorm van onderwijs is dat expliciet benoemd.

Na de start zijn enkele oriënterende gesprekken gevoerd. Vervolgens is de aanpak verder uitgewerkt en vastgelegd in het plan van aanpak, dat vervolgens is afgestemd met de coalitie. Om de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden is begonnen met een deskstudie. Sleuteldocumenten zoals recente Kamerbrieven over passend onderwijs, het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd en diverse onderzoeken naar Passend Onderwijs en de samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg zijn meegenomen in deze deskstudie. Daarnaast hebben verschillende betrokken partijen visiestukken, interne notities en voorbeelden aangeleverd. Ook die zijn meegenomen in de deskstudie.

De kwartiermaker heeft daarnaast ruim 60 gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de samenwerking tussen opvang, onderwijs en (jeugd)hulp. Er zijn o.a. gesprekken gevoerd met ouders en jongeren; leden van de coalitie; professionals; wetenschappers; sleutelfiguren uit het veld en tegendenkers. Een complete lijst van gesprekspartners is te vinden in bijlage 2. Ook heeft de kwartiermaker op de Tweedaagse conferentie Passend onderwijs in Lunteren twee workshops verzorgd, waar veel informatie en denkbelden zijn opgehaald. Verder is



de kwartiermaker in vijf gemeenten/regio's<sup>35</sup> langsgedaan om met meerdere partners in de betreffende gemeente/regio te bespreken hoe het daar gaat. Er is een verdiepend gesprek gevoerd rondom het thema 'preventie' en er is een dag besteed aan gesprekken over het domein 0-4 jaar en Buitenschoolse Opvang. Er zijn tevens meerdere gesprekken besteed aan afstemming met de ontwikkelingen rondom de ondersteuningsstructuur Zorglandschap/Zorg voor de Jeugd en er is een gesprek geweest over het Thuiszitterspact.

De kwartiermaker merkte veel betrokkenheid bij zijn opdracht: veel partijen wilden graag met hem in gesprek. Gezien de beperkte looptijd van de opdracht heeft de kwartiermaker selectief moeten zijn in de keuze van gesprekspartners. Desondanks is het aantal gesprekken dat gevoerd is bijna verdubbeld ten opzichte van de oorspronkelijke opzet. Betrokkenen waarmee de kwartiermaker niet in gesprek kon, leverden hun input vaak op papier aan.

Uit de gesprekken en deskstudie zijn adviezen gedestilleerd die recht doen aan de uitspraken vanuit de verschillende gremia. In dit advies vindt u de weergave van de visies, constatering en suggesties van de gesprekspartners van de kwartiermaker en de uitkomsten van de deskstudie. Wij hebben de veelheid aan informatie geordend, aangevuld met feiten, een logisch verband aangebracht en vervolgens een aantal samenvattende aanbevelingen gedaan over wat er nodig is om doorbraken te realiseren. De veelheid aan informatie en suggesties hebben een rijke opbrengst opgeleverd, waarvan niet alles een plek heeft kunnen krijgen in dit rapport.

## Opdrachtgever(s)

De coalitie onderwijs-zorg-jeugd is de opdrachtgever van dit traject. Deze coalitie bestaat uit ActiZ Jeugd/ GGD GHOR, Ambassadeur zorglandschap jeugd, Ouders & Onderwijs, GGZ Nederland, Ieder(In), Jeugdzorg Nederland, LECSO, Ministerie van OCW, Ministerie van VWS, Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, PO-raad, Samenwerkingsverbanden VO, Sociaal Werk Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, VNG, VO-raad en NCJ en NJi.

## Opdrachtnemers

René Peeters, de kwartiermaker, is voormalig wethouder van de gemeente Almere en heeft veel ervaring in verschillende functies en taken in het onderwijs en jeugddomein zoals docent, (algemeen) directeur, voorzitter samenwerkingsverband, hoofd onderwijs gemeente en de laatste acht jaar als wethouder Onderwijs, Jeugd, Wmo, Gezondheidszorg in Almere.

Ter ondersteuning heeft de kwartiermaker Zunderdorp Beleidsadvies en Management gevraagd. Zunderdorp is een beleidsadviesbureau dat gespecialiseerd is in procesmanagement binnen het sociaal domein. Het bureau legt zich toe op het opstarten, strategische ondersteunen, coördineren en begeleiden van samenwerkende partijen en netwerken (in de publieke sector). Daarnaast is het bureau gespecialiseerd in beleidsadvies m.b.t. het sociaal domein, beleidsonderzoek en public affairs. Ook verzorgt Zunderdorp Beleidsadvies en Management leergangen en masterclasses.

De secretariële ondersteuning is verzorgd door de VNG.

---

<sup>35</sup> Eemland, Noord Kennemerland, Rotterdam, Almere, Hengelo

## 2. Lijst met gesprekspartners

<b>Organisatie</b>	<b>Gesprekspartners</b>
<b>NJI</b>	Rutger Hageraats, Chaja Deen
<b>Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs</b>	Jack Biskop, Astrid Ottenheim, Dick Rasenberg
<b>Windesheim</b>	Dolf van Veen
<b>VNG</b>	Fedor Heida, Guillermo Holman
<b>Zorglandschap Jeugd</b>	Jan Menting, Ingeborg Visscher, Martijn van Dam
<b>Steunpunt Passend Onderwijs</b>	José Smits
<b>Ministerie van OCW</b>	Hester de la Parra, Christianne Mattijssen, Jan-Willem van den Brink
<b>Adviseur Onderwijs en Jeugd</b>	Albert Boelen
<b>Stichting Gedragswerk</b>	Bart van Kessel
<b>Ouders en Onderwijs</b>	Peter Hulsen
<b>Ministerie van VWS</b>	Nathalie Jonkers, Marion Smit
<b>Universiteit van Utrecht</b>	Peter van Lieshout, Micha de Winter, Pauline Slot
<b>Jeugdzorg Nederland</b>	Monique Kavelaars, Annet van Zon, Esther Overweter, Carola Bodenstaff
<b>Onderwijsinspectie</b>	Vic van den broek, Ilja Klink, Floor Wijnands
<b>Accare</b>	Peter Dijkshoorn
<b>Advies Onderwijsrecht</b>	Katinka Slump
<b>Oberon</b>	Michiel van der Grinten, Miriam Walraven
<b>Pact voor Kindcentra</b>	Gijs van Rozendaal, Gerdi Meyknecht, Anki Duin
<b>Trekker landelijk thuiszitterspact</b>	Marc Dullaert
<b>Ieder(in)</b>	Illya Soffer, Gepke Boezaard
<b>Ingrado</b>	Carry Roozmond
<b>MBO Raad</b>	Ton Heerts
<b>PO-Raad</b>	Rinda den Besten, Steven de Vries
<b>Lecso</b>	Corine Helvoirt, Wim Ludeke
<b>VOBC</b>	Dirk Verstegen, Erie Merkus
<b>Masteropleidingen Educational Needs</b>	Peter Linschoten, Hans Schuurman
<b>De Kinderombudsman</b>	Margrite Kalverboer, Machteld Wiersma
<b>Universiteit Tilburg</b>	Patrick Kenis
<b>Erasmus Academie</b>	Frank Beemer
<b>Horizon Jeugdzorg</b>	Chris Kuiper
<b>Fier</b>	Anke van Dijke
<b>Samen Leven – Zeist</b>	Christine de Bruijn
<b>Jongerenpanel Zorg én Perspectief</b>	Bente van Oort
<b>Signum Onderwijs</b>	Jan Heijmans
<b>Adviseur in onderwijs en jeugdzorg/swv Amstelronde</b>	Joost van Caam

<b>Sessie</b>	<b>Deelnemende organisaties</b>
<b>Expertsessie preventie</b>	GGD Ghor Nederland, NCJ, Sociaal Werk Nederland, MEE Nederland, Actiz Jeugd
<b>Expertsessie NJI</b>	Vincent Falfieanie, Marij Bosdriez, Charlotte Dopper
<b>Adviesgroep passend onderwijs – VO-Raad</b>	CVO Utrecht, Procollege, Cedergroep, Bureau Praktijkonderwijs, AOC raad, SWV-VO2001, Koers VO, Biezonderonderwijs Tilburg, VO-Raad, Altena College
<b>Werkcommissie Actiz Jeugd</b>	Santé Partners, Rivas Zorggroep, Actiz Jeugd, Zuidzorg, Zorggroep Oude en Nieuwe land
<b>Jeugdbijeenkomst GGZ Nederland</b>	Leden GGZ Nederland
<b>Bestuurlijke adviescommissie VGN</b>	Cordaan, Cello, VGN, Parkstad Zuid-Limburg
<b>Kerngroep Sectorraad SWV VO</b>	SWV Koers VO, SWV VO-Raad, SWV VO Kop Noord-Holland, SWV V(S)O Eemland, SWV VO Maastricht e.o. & Parkstad, SWV VO Groningen
<b>Balans</b>	Zes ouders
<b>0-4 jaar</b>	BOiNK, BMK, SKOS, Humanitas, Universiteit Utrecht
<b>Bijeenkomst schoolleidersplatform VO-Raad</b>	Leden schoolleidersplatform VO-Raad
<b>Sessie jongeren</b>	Acht jongeren en een jongerenwerker
<b>Meedenkgroep Ieder(in)</b>	Acht ouders
<b>Jaarlijkse Tweedaagse</b>	SWV's PO en VO, Gemeenten, Jeugdhulpinstellingen, Ouder- en leerlingvertegenwoordigers, Sectorraden en Schoolbestuurders.
<b>Vijfpartijenoverleg</b>	Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, PO-Raad, VNG, Sociaal Werk Nederland
<b>Brandpuntgesprek Almere</b>	Focusgroep School/Jeugdhulp/JGZ, Focusgroep gemeente Passend Onderwijs, Vitree, Wethouder Almere, Ouder en kind
<b>Brandpuntgesprek Noord-Kennemerland</b>	Wethouder Alkmaar, SWV PPO, beleidsmedewerker gemeente, directeur basisschool, directeur speciaal onderwijs, jeugdhulp, jeugd- en gezinszorg, jeugdcoach, ouder, leerkracht, kinderopvang, intern begeleider, SWV VO, kwaliteitsmedewerker SWV PPO-NK
<b>Brandpuntgesprek Rotterdam</b>	Zorgcoördinator Accent Praktijkonderwijs Hoogvliet, bovenschools directeur Yulius Onderwijs, directeur Eenheid-Zorg LMC-VO Rotterdam, Koersconsulent samenwerkingsverband Koers VO, Directeur innovatie SWV Koers VO Beleidsmedewerkers PPO Rotterdam, Regiomanager PPO Rotterdam, Ambulant begeleider, beleidsadviseurs jeugdhulp en leerplicht Rotterdam, wijkteamleiders,

	Projectleider verbetering samenwerking schoolwijkteam, Themamanager aansluiting onderwijs jeugdhulp, Accountmanager CJG vanuit de gemeente Rotterdam
<b>Brandpuntgesprek Hengelo</b>	Projectgroep Jeugdkracht Hengelo, Pilot School Zorg Ondersteuner Hengelo, Regionale werkgroep Onderwijs-Zorg Twente, Kwartiermaker Twentse Belofte in ROC, Ouders en jongeren
<b>Brandpuntgesprek Eemland</b>	OBS 't Spectrum, SWV's PO/VO, Project Josefen van Voorthuijsenschool, GGD, Wijkteam, Brugfunctionaris
<b>Coalitie onderwijs-zorg-jeugd</b>	ActiZ Jeugd/ GGD GHOR, Ambassadeur zorglandschap jeugd, Ouders & Onderwijs, GGZ Nederland, Ieder(In), Jeugdzorg Nederland, LECSO, Ministerie van OCW, Ministerie van VWS, Netwerk Leidinggevend Passend Onderwijs, PO-raad, Sectorraad SWV VO, Sociaal Werk Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, VNG, VO-raad, NCJ en NJi.