

ADVIESRAPPORT

REGIONALE WERKGROEP ONDERWIJS & JEUGDHULP

Werkgroep Onderwijs Jeugdhulp Rijnmond:

Dennis Gerits (SWV KindKracht), Bertil Boshuizen (Koers VO), Marijke Kruijt (Pameijer), Ellen Wennink (Gemeente Nissewaard), Maria Huisman (Gemeente Krimpen aan den IJssel), Katrien Buijsse (Gemeente Lansingerland), Karin Noordanus (Gemeente Rotterdam), Merel van der Graaf (CJG Rijnmond), Henk Roerhorst (CJG Rijnmond), Dagmar Ambachtsheer (Buro Zijn).

In afstemming met:



Februari 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Inleiding	4
<i>De opdracht.....</i>	<i>4</i>
<i>De werkgroep en de stuurgroep.....</i>	<i>5</i>
<i>De noodzaak.....</i>	<i>5</i>
Regionale en landelijke ontwikkelingen	5
<i>Regiovisie en regio agenda.....</i>	<i>5</i>
<i>Evaluatie passend onderwijs</i>	<i>6</i>
<i>Onderwijszorgcontinuüm</i>	<i>7</i>
<i>Onderzoek gemeentelijke uitgaven jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.....</i>	<i>7</i>
Algemene adviezen	8
Conclusie en advies per thema	11
1) <i>Visie en monitoring</i>	<i>11</i>
2) <i>Gemeente als regisseur</i>	<i>13</i>
3) <i>Interdisciplinair samenwerken</i>	<i>14</i>
4) <i>Ontschotten budgetten</i>	<i>16</i>
5) <i>Thuiszitters</i>	<i>18</i>
6) <i>Grensverkeer</i>	<i>19</i>
Vervolgproces	21

Voorwoord

De verschillende decentralisaties vanuit het Rijk zijn van grote invloed geweest op de samenwerking tussen gemeentes, onderwijs en jeugdhulp. De energie van de gemeentes en de jeugdhulpaanbieders zat de afgelopen jaren in het vormgeven van de transitie jeugdzorg. Parallel daaraan werd het onderwijs geconfronteerd met Passend onderwijs. Nu het stof van de veranderingen enigszins is neergedaald, worden de contouren van de transformatie van het jeugddomein die hierop volgt steeds duidelijker. De stuurgroep Transformatie Rijnmond heeft zich ten doel gesteld de transformatie van het jeugddomein in onze regio te versnellen. Met die reden is in januari een conferentie met een uniek karakter georganiseerd. In deze conferentie waren gemeenten, het onderwijs in brede zin en jeugdhulpaanbieders vertegenwoordigd. Het doel was helder, zorg dat kinderen en hun ouders minder last krijgen van alle schotten die zij ervaren in de hulpverlening. De conferentie is opgevolgd met interviews met alle betrokken partijen. In dit rapport staat een terugkoppeling van deze gesprekken en zijn adviezen geformuleerd. De adviezen geven een duidelijk beeld van de slagen die wij met elkaar moeten maken om de samenwerking tussen de verschillende partijen te versterken. Samenwerking kan voor kinderen het verschil maken tussen snelle, lichte hulp of langdurige hulp, met beperkt zicht op de terugkeer naar het normale leven. Dit vraagt veel van alle partijen, gemeenten moeten hun lokaal sociale infrastructuur versterken en waar nodig subregionale en regionale samenwerking zoeken. Het onderwijs en de jeugdhulp moeten hun kennis inzetten om dit proces te versterken en te versnellen.

Met elkaar hebben we een duidelijk doel: Een betere toekomst voor de kinderen in Rijnmond!

Wouter Struijk
Voorzitter stuurgroep transformatie

Inleiding

De opdracht

Dit adviesrapport is geschreven door de regionale werkgroep Onderwijs & Jeugdhulp. Dit is een tijdelijke werkgroep, ingericht in opdracht van de stuurgroep Transformatie om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp te onderzoeken in de jeugdhulpregio Rijnmond en te komen met een advies voor een verbetering van de verbinding.

Helaas heeft de pandemie vertraging veroorzaakt, waardoor dit rapport later is opgeleverd dan gepland. De vertraging heeft ons de kans gegeven om extra interviews met stakeholders te doen. Gedurende deze vertraging zijn er ook een aantal richtinggevende ontwikkelingen bijgekomen, zoals de regionale visie “Nabij en Passend” voor de jeugdhulp en de evaluatie passend onderwijs. We nemen de belangrijkste regionale en landelijke ontwikkelingen mee in dit rapport.

Passend bij de regiovisie van regio Rijnmond is de insteek ‘zo lokaal mogelijk verbinden’. Maar kan dat wel bij de verbinding onderwijs en jeugdhulp? Kinderen en ouders beperken zich niet altijd tot de gemeentegrenzen en voorzieningen zijn vaak niet lokaal aanwezig, vanwege hun specialistische karakter. De werkgroep heeft op diverse manieren de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp onderzocht. De centrale vragen bij dit onderzoek waren:

“ Welke thema’s vragen ons om samen te werken?
Op welke schaal is dat waardevol?
Hoe is die samenwerking (verder) op gang te brengen? ”

Voor een aantal thema’s blijkt de samenwerking niet alleen wenselijk, maar zelfs cruciaal! Met deze thema’s is de werkgroep aan de slag gegaan. We hebben een werkconferentie georganiseerd op 20 januari 2020 en een enquête gehouden onder de deelnemers. We zijn hierbij steeds uitgegaan van de adviezen uit het rapport ‘Met andere ogen’ van René Peeters¹, landelijk kwartiermaker van de verbinding onderwijs en jeugdhulp. Daarom vindt u in dit rapport in de blauwe tekstblokken steeds tekst uit het rapport van René Peeters, met als doel om de adviezen voor Rijnmond in een breder landelijk kader te plaatsen. Per thema zijn er op basis van de uitkomsten vervolgvragen geformuleerd. Deze vragen zijn in de afgelopen periode gesteld aan vier groepen: alle wethouders van gemeenten in Rijnmond, aan de samenwerkingsverbanden van zowel primair als voortgezet onderwijs en aan jeugdhulpaanbieders. De uitkomsten van deze gesprekken zijn de ingrediënten geweest voor het adviesrapport dat voor u ligt. Met dit adviesrapport herhalen we per thema de uitkomsten van de werkconferentie en geven we inzicht in het perspectief vanuit de vier groepen die we hebben gesproken. Ten slotte geven we per onderwerp de stuurgroep een advies.

NB als we in dit rapport spreken over wijkteam dan bedoelen we de toegang tot ondersteuning en hulp zoals dat in elke gemeente wordt georganiseerd.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/06/kamerbrief-aanbieding-rapport-met-andere-ogen>

De werkgroep en de stuurgroep

De werkgroep bestaat uit medewerkers van een aantal gemeenten, van een jeugdhulp-aanbieder, CJG Rijnmond en van samenwerkingsverbanden van zowel PO als VO. Samen maken zij deel uit van de jeugdhulpregio Rijnmond. De werkgroep is werkzaam in opdracht van de stuurgroep Transformatie Rijnmond. Deze regionale stuurgroep bestaat uit bestuurders van gemeenten (één per subregio van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, hierna GRJR), aanbieders van jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg en onderwijs. In de stuurgroep staat gedeeld leiderschap voor de transformatie-opgave centraal. De stuurgroep wil de verbinding versterken tussen onderwijs en jeugdhulp.

De noodzaak

Waarom is deze verbinding van belang? De ontwikkeling van een kind wordt vanuit de thuissituatie, school en de omgeving van het kind beïnvloed. We willen dat elk kind gelijke kansen krijgt om zich gezond, veilig en kansrijk te ontwikkelen. Om dit mogelijk te maken heeft de gemeente vanaf 2015 de verantwoordelijkheid gekregen om persoonsgerichte hulp te organiseren binnen het sociaal domein. Dit heeft echter wel tot gevolg dat gemeenten een groot beroep moeten doen op de flexibiliteit van de jeugdketen. Daarnaast heeft het tot gevolg dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan die niet altijd ten goede komen aan dat wat over de gemeentegrenzen heen georganiseerd moet worden.

Wanneer er thuis en op school extra ondersteuning nodig is bij de ontwikkeling, dan komen ouders, kinderen en leerkrachten voor de uitdaging dat de hulp op school en thuis, verschillend is georganiseerd en gefinancierd. Hierdoor komt het voor dat hulp niet tijdig of niet gelijktijdig, of soms zelfs helemaal niet beschikbaar is. We willen met dit adviesrapport de aanzet geven om hier verandering in te brengen. De verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is van belang, zodat kinderen zich ononderbroken veilig, gezond en kansrijk kunnen ontwikkelen.

Regionale en landelijke ontwikkelingen

Doordat het opleveren van dit adviesrapport vertraging heeft opgelopen zijn er een aantal richtinggevende ontwikkelingen vanuit jeugdhulp en passend onderwijs bijgekomen. Opvallend is dat beide sectoren vergelijkbare ontwikkelingen doormaken. Hieronder geven we een korte samenvatting voor de belangrijkste ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben we betrokken bij de adviezen die we geven.

Regiovisie en regio agenda

In maart 2020 werd middels een kamerbrief van het ministerie van VWS² kenbaar gemaakt dat regionale samenwerking steviger moest worden vormgegeven: “Regionale samenwerking is nodig om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische en levensbrede vraagstukken beter te borgen. Niet om de decentralisatie van de jeugdzorg terug te draaien, maar om samen bij te sturen en af te maken wat we begonnen zijn opdat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.”

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-over-perspectief-voor-de-jeugd>

Om deze oproep uitvoering te geven heeft de stuurgroep transformatie eind vorig jaar de regiovisie “Nabij en passend” opgeleverd. Dit in opdracht van het Algemeen Bestuur van de GRJR. De regiovisie is bedoeld om de transformatie in Rijnmond aan te jagen en dient als een belangrijk kader voor de nieuwe inkoopstrategie per 2023. De regiovisie bestaat uit 19 bouwstenen, die verdeeld zijn over 3 onderdelen: een sterke lokale infrastructuur, een aansluitende regionale infrastructuur en samen leren wat werkt. Het is de bedoeling om nog voor de zomer van 2021 de ambities per bouwsteen nader uit te werken en te prioriteren. Dit is onderdeel van de regioagenda, die de gemeenten samen met maatschappelijke partners wil ontwikkelen.

Voor de gezamenlijk regievoering van de wethouders jeugd, wat betreft de transformatie in de jeugdhulp en de verbinding met maatschappelijke partners, is het ‘platform jeugd’ ingericht. De stuurgroep transformatie geeft dit platform gevraagd en ongevraagd advies.

Evaluatie passend onderwijs

Inmiddels is de werking van passend onderwijs landelijk geëvalueerd. In de brief van minister Slob aan de Tweede Kamer³ wordt een verbeteraanpak en de route naar inclusiever onderwijs toegelicht. De conclusie is dat het (nog) niet werkt zoals beoogd. De verandering van systeem en cultuur vraagt meer tijd. Schoolbesturen en andere organisaties die voorheen lang niet altijd samenwerkten, moeten elkaar eerst vinden om nieuwe, landelijke kaders te vertalen naar hun eigen regionale context. Vervolgens kunnen veranderingen in de school, in de opleidingen en het toezicht worden gerealiseerd. Dit alles kost meer tijd dan 5 jaar.

De onderwijsregio's hebben veel vrijheid gekregen. Sommige regio's hebben de handschoen opgepakt, andere hebben te weinig gedaan. Positieve verevening leidde tot investeringen, maar ook tot reserves. Negatieve verevening bracht solidariteit, maar ook fixatie op bezuinigen. Landelijke bureaucratie is dan geregeld ingeruild voor regionale.

De verwachtingen waren achteraf gezien erg hoog gespannen. De uitgangspositie was bepaald niet ideaal. Veel scholen hebben gekampt met het leraren- en schoolleiderstekort en leraren ervoeren al werkdruk door onder meer grote klassen. Daar komt nu de coronacrisis nog bij. Er is geen bewijs dat het aantal leerlingen met extra ondersteuning toe is genomen. Er zijn wel indicaties dat de zwaarte van de problematiek toeneemt.

Gemeenten hadden ook veel op hun bord, waaronder de veranderingen binnen de Wmo en de Participatiewet. Gemeenten werden gelijktijdig verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Daardoor kwam de cruciale samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp niet meteen op gang.

Het doel van de inzet op inclusiever onderwijs is dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften vaker samen dicht bij huis naar dezelfde school kunnen, als het kan in dezelfde klas zitten en elkaar ontmoeten op het schoolplein. Wanneer diversiteit op school de norm wordt, is dat in de samenleving daarna ook het geval. Voor die leerlingen voor wie dit nodig is, blijft er (tijdelijke) plek in een specialistische setting. Het speciaal onderwijs moet hiernaast een specialistisch netwerk worden, dat zijn expertise binnen inclusievere scholen inzet.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-evaluatie-en-verbeteraanpak-passend-onderwijs>

Onderwijszorgcontinuüm

Op 10 november 2020 is de derde onderwijs- en zorgbrief⁴ door het ministerie van OCW aan de Tweede Kamer verzonden. De brief heeft betrekking op de voortgang van de landelijke maatregelen om onderwijs en zorg beter aan elkaar te verbinden. Concreet gaat het in deze brief om: zorg in onderwijstijd, middelen voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking, scholen ondersteunen met zorgarrangeurs, pilots collectieve financiering en residentieel onderwijs i.r.t. kleinschalige voorzieningen. Daarnaast komt er via proeftuinen en experimenten ruimte voor meer maatwerk in onderwijszorgarrangementen. De maatregelen moeten het professionals gemakkelijker maken om passende combinaties van onderwijs en zorg te bieden aan kinderen die daar behoefte aan hebben.

Het einddoel is een onderwijszorgcontinuüm, waarbinnen kinderen onderwijs en zorg krijgen die aansluit op hun behoeften op een plek waar zij zich veilig voelen en zich kunnen ontwikkelen. Zo wordt ervoor gezorgd dat ook kinderen met een aandoening, ziekte of beperking zich optimaal kunnen ontwikkelen. Dat begint met een goede ondersteuningsstructuur op scholen, waarin jeugdgezondheidszorg, ambulante jeugdhulp en maatschappelijk werkers actief zijn. Daarmee wordt het ook mogelijk om in een vroeg stadium problemen te signaleren en snelle en gepaste ondersteuning of hulp te bieden. De minister is van mening dat de op overeenstemming gerichte overleggen (OOGO's) beter kunnen. De samenwerkingsverbanden zijn positief over de kansen om met alle partijen om tafel te zitten, maar minder tevreden over de manier waarop afspraken zijn uitgewerkt. Bovendien ontbreken belangrijke partners, zoals mbo's en zorgpartijen. De OOGO's worden productiever als gemeenten en samenwerkingsverbanden deze gebruiken om te bepalen hoe zij de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp willen inrichten. Denk hierbij aan een gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkelingskansen voor kinderen in hun regio, en hoe het onderwijs en de zorg elkaar versterken. Een dergelijke visie kan dan in het OOGO vertaald worden in afspraken over bijvoorbeeld de financiering van zorg in onderwijstijd of de inkoop van jeugdhulp op scholen. In het OOGO kan verder afgesproken worden welke arrangementen geboden worden voor kinderen die nu tussen wal en schip van onderwijs en zorg vallen, en wat dat betekent voor het leerlingenvervoer. Ook wordt gekeken of het nodig is om beter te borgen dat er afstemming plaatsvindt over het jeugdplan met de mbo-school. In het OOGO kan ook besproken worden wat de meeste passende schaal is van de samenwerking, wetende dat de regio-indelingen voor onderwijs en zorg niet optimaal op elkaar aansluiten. Dat is nodig voor onderwijstypen die niet aan één wijk gebonden zijn, zoals het voortgezet onderwijs, het (voortgezet)speciaal onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het residentieel onderwijs.

Onderzoek gemeentelijke uitgaven jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering

In opdracht van de ministeries van VWS, JenV, Financiën en BZK, en de VNG is er door onderzoeksbureau AEF-onderzoek gedaan naar de gemeentelijke uitgaven voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering ter uitvoering van de in 2019 gemaakte bestuurlijke afspraken over een doelmatige en effectieve uitvoering van de Jeugdwet. In een brief van het ministerie van VWS aan de Tweede Kamer⁵ wordt aangegeven dat er landelijk in de jeugdhulp een structureel tekort aan middelen is van maximaal 1,5 miljard. De uitstroom in de jeugdhulp is de afgelopen jaren niet op gang gekomen. De instroom is min of meer gelijk

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/10/derde-onderwijs-en-zorgbrief>

⁵ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/brief-aan-tweede-kamer-aanbieden-onderzoek-structureel-benodigd-budget.pdf>

gebleven. Dit betekent dat er veel kinderen langere tijd hulp krijgen. De eerdere aanname dat door de inzet op preventie er ruimte zou komen voor besparingen blijkt niet te kloppen. Er zijn sinds de overheveling in 2015 wel positieve maatschappelijke effecten bereikt. Volgens het ministerie is de huidige ontwikkeling van de uitgaven niet houdbaar. Het is noodzakelijk om de effectiviteit en de beheersbaarheid van het stelsel te verhogen. Dit vraagt o.a. om een fundamentele discussie over het gewenste voorzieningenniveau.

Algemene adviezen

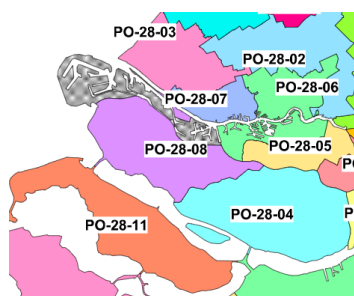
Voordat we inzoomen op de inhoudelijke thema's kunnen we vanuit de uitkomsten van de werkconferentie ook iets zeggen over het vertrekpunt. Waar staan we als regio? Tijdens de werkconferentie zegt 66% van de aanwezigen dat de samenwerking goed op weg is en ook dat er nog een lange weg te gaan is. De samenwerking krijgt gemiddeld een magere 6. Van de aanwezigen tijdens de werkconferentie zegt 80% nog geen bindende afspraken te hebben over de aansluiting onderwijs en jeugdhulp.

We kunnen ook iets zeggen over de hoeveelheid maatschappelijke partners die samenwerken. Er zijn veel partners in regio die werkzaam zijn in onderwijs en/of jeugdhulp. In het plaatje is dat weergegeven, waarbij moet worden opgemerkt dat hier de onderaannemers in de jeugdhulp nog niet bijstaan.

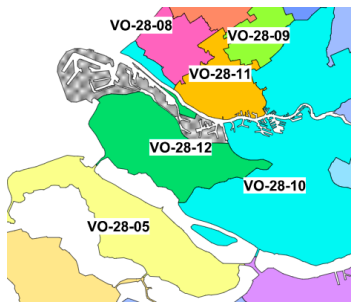


Ook het mbo staat hier niet bij. Tijdens de werkconferentie waren er wel vertegenwoordigers aanwezig van het mbo, omdat ze de worsteling om een goede aansluiting te vinden met de jeugdhulp herkennen. Dit rapport richt zich voor nu alleen op PO en VO en geeft mogelijk aanknopingspunten voor het proces van het mbo.

We zien ook dat er in diverse subregio's samengewerkt wordt en dat deze subregio's zich in verschillende stadia van samenwerking bevinden. Overigens is het belangrijk om hierbij op te merken dat 'subregio's' diverse dimensies kennen. We kennen de subregio's van de GRJR, die ieder verschillend zijn in samenhang en mate van samenwerking. En we kennen de subregio's van de samenwerkingsverbanden, die tussen PO en VO ook verschillen. De regio-indeling voor samenwerkingsverbanden is landelijk bepaald, waarbij de samenwerkingsverbanden OOGO voeren met gemeenten in hun regio over het ondersteuningsplan. Er is vanuit de wet niet voorzien in een samenwerking op de schaal van de jeugdhulpregio. Zie afbeeldingen op de volgende pagina voor inzicht in de diverse indelingen:



Indeling SWV PO



Indeling SWV VO



Indeling subregio's GRJR

Tijdens de werkconferentie gaf een grote meerderheid aan dat bovenlokale afspraken voor de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp noodzakelijk zijn. Bij de vraag naar oplossingen om belemmering in deze aansluiting weg te nemen, wordt het meest aangegeven: gezamenlijke afspraken, duidelijke regie, investeren in samenwerking en ontschotten geldstromen. In de subgroepen tijdens de werkconferentie wordt aangegeven dat er behoefte is aan langdurige afspraken en structurele samenwerking.

Ook in het rapport van René Peeters is de omvang en indeling van de samenwerking een onderdeel van zijn analyse. Hij heeft een grootschalig onderzoek gedaan naar de bestuurlijke indeling bij de verbinding onderwijs en jeugdhulp en schrijft daar het volgende over: Ook onderwijsminister Slob schrijft over regio-indeling bij zijn beleidsreactie op passend onderwijs. Daar wordt gesteld dat alleen OOGO over ondersteuningsplan-jeugdplan onvoldoende is. Er zou een rijkere agenda moeten zijn en een regelmatig bestuurlijk overleg. Er wordt een aantal onderwerpen genoemd zoals huisvesting, leerlingenvervoer, jeugdzorgplus en spreiding speciaal onderwijs.

De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews:

Uit 'Met andere ogen':

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.

Acht u het mogelijk om op de belangrijkste thema's bovengemeentelijk samen te werken?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
De wethouders vinden dit mogelijk en noodzakelijk. Op een enkele gemeente na, geeft men aan dat dit zo min mogelijk moet zijn als het de hele regio betreft. Het heeft de voorkeur om afspraken eerst in lokaal en sub-	Samenwerking moet wel, omdat er sowieso grensverkeer is voor het VO. Het voedingsgebied van VO is groter dan de gemeente waar de school staat. Het SWV is verantwoordelijk om het mogelijk maken en moet	SWV PO willen meer samenwerking tussen gemeenten dan de gemeenten zelf nastreven. Tbv een dekkend aanbod voor kinderen in de jeugdhulp en voor thuiszitters. Grensverkeer is door	De splitsing tussen onderwijs en jeugdhulp, zowel qua overheden als binnen de gemeentelijke muren is niet bevorderlijk. Samenwerking is zeer hard nodig. De verschillen in schaal en indeling van SWV zorgen voor complexiteit. Daarnaast zitten bestuurders van SWV en school-directeuren niet altijd op 1 lijn.

regionaal verband te maken. Dit wordt versterkt wanneer voorzieningen op dit niveau aanwezig zijn. Wanneer een subregio niet samenvalt met de indeling van het SWV is er substantieel meer behoefte aan regionale afspraken.	daardoor soms rare sprongen maken om alles te verbinden. Niet alles hoeft meteen regionaal, subregionaal kan ook. Dan is helderheid over de indeling wel noodzakelijk.	verschillen tussen gemeenten onnodig arbeidsintensief.	Het gewenste beeld is zeer wisselend tussen de gesprekspartners. De één zegt: alles lokaal of alles regionaal, subregionaal geeft geen grond. De ander zegt: subregionale samenwerking is eindelijk aan het groeien, op regionaal niveau vallen we uiteen. Overeenkomstig is het gebrek aan aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp dat wordt genoemd. Er is geen gremium waar men elkaar structureel tegenkomt.
--	--	--	--

Alle geïnterviewde mensen waren van mening dat het uitgangspunt moet zijn dat lokaal de primaire keuze is bij samenwerking, wanneer het lokaal kan. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan vindt opschaling plaats naar de subregio of de regio. De subregio heeft hierbij een onduidelijke indeling. Welke onderdelen opgeschaald worden wordt bepaald door de inhoud en organiseerbaarheid van de onderdelen. In dit rapport treft u adviezen bij de thema's op welke schaal dit thema te organiseren. Voordat we de conclusie en thema's behandelen geven we eerst ten aanzien van de indeling de onderstaande adviezen:

ADVIES

- Aan wethouders:
1. Er tekenen zich drie niveaus af van samenwerking tussen gemeenten, jeugdhulp en onderwijs, regio Rijnmond, subregio's en de lokale gemeente. Ten aanzien van de subregio heerst er te veel onduidelijkheid. Besluit samen met alle gemeenten in de regio en de samenwerkingsverbanden welke indeling gehanteerd wordt in de verbinding onderwijs en jeugdhulp. Betrek hierbij de spreiding van speciaal onderwijs en gecombineerde voorzieningen onderwijs/jeugdhulp. Bespreek hierbij de kernvraag: in welke mate beschikt een subregio over het genoemde onderwijszorgcontinuüm en van welke voorzieningen wordt gebruik gemaakt buiten de subregio? Als een subregio dit niet heeft, bij wie ligt dan het initiatief om gebruik te kunnen/ mogen maken van voorzieningen buiten deze subregio, zodat er alsnog een onderwijszorgcontinuüm gerealiseerd wordt?
 2. Zorg voor een (bestuurlijke) overlegstructuur van gemeente(n), onderwijs en jeugdhulp op de drie niveaus en pas de verbeterpunten toe die minister Slob in de derde onderwijs- zorgbrief heeft genoemd. Stel hiertoe in samenwerking met de partijen een inhoudelijke agenda op. Benut op het lokale niveau het OOGO hiervoor, richt hiervoor een subregionaal 'OOGO' op of gebruik hiertoe al ingerichte gremia (zoals een met jeugdhulp uitgebreid REA). Zorg op regionaal niveau dat samenwerkingsverbanden po en vo vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep Transformatie en een verbinding heeft met Platform Jeugd.
 3. Zorg niet alleen voor een bestuurlijk gremium waar jeugdhulp, onderwijs en gemeenten samen afspraken kunnen maken, maar zorg ook voor ontmoetingen die het mogelijk maken om nieuwe initiatieven

te delen. Beleg dit bij de stuurgroep Transformatie. De deelnemers van de stuurgroep zijn als ambassadeur aanjager van de transformatie.

4. Neem de verbeterpunten uit de evaluatie passend onderwijs en uit de onderwijs- zorgbrief op in de regioagenda.

Aan SWV:

Zorg voor vertegenwoordiging vanuit de samenwerkingsverbanden PO en VO op de drie niveaus. Met name de verbinding op regionaal niveau met het Platform Jeugd en stuurgroep transformatie is hierbij van belang.

Conclusie en advies per thema

Tijdens de werkconferentie hebben partijen met elkaar de inhoudelijke thema's besproken, waarbij samenwerking niet alleen wenselijk, maar zelfs cruciaal is. Deze thema's zijn ook leidend geweest in de interviews. De thema's gaan over de onderwerpen waarin de meeste wederzijdse afhankelijkheid optreedt en daardoor samenwerking noodzakelijk is. Deze thema's komen sterk overeen met de 25 verbeterpunten uit de evaluatie van passend onderwijs. Onderstaand vindt u per thema de weergave van de gesprekken die gevoerd zijn en de door de werkgroep geformuleerde adviezen.

1) Visie en monitoring

Zowel in de subgroepen tijdens de werkconferentie als in de enquête wordt de behoefte geuit om een gezamenlijke visie te formuleren en daar een beperkt aantal indicatoren bij te betrekken om van elkaar te kunnen leren. Hier wordt met regelmaat het woord visie op normaliseren benoemd. Wat dit betekent en hoe dit samenhangt met vroegtijdig diagnosticeren is een spanningsveld dat we meerdere keren zien terugkomen.

Uit 'Met andere ogen':

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

Uit 'Met andere ogen':

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.

- De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews:
Op welke schaal is visie en monitoring nodig wat u betreft? En wie gaat het uitvoeren?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Er is veel diversiteit in schaal van visievorming tussen gemeenten. Regiovisie wordt genoemd, leidende principes zijn her en der bekend. Er zijn veel lokale en subregionale initiatieven om tot een eigen visie/ beleidskader te komen. Samenwerking met lokale partners maakt de wens van wethouders tot lokale visievorming groot. Lokale partners zijn niet aangesloten op regionale ontwikkelingen. Individuele wethouders voelen zich geen eigenaar van het proces tot de regiovisie om daarmee de aansluiting lokaal te borgen. Dit proces lijkt buiten hen te liggen. Monitoring op de samenwerking vindt nog nergens fundamenteel plaats. En het perspectief van jongeren en ouders is nergens nog verankerd.	Monitoring doe je op de schaal waar je afspraken op maakt. Dat is nu heel verschillend. Visie op regionaal niveau moet enkel een kader geven. In de subregio kun je concreter worden met veel meer (lokale) partners, waardoor er een breder gedragen visie ontstaat. Doordat het concreter is kan op deze schaal beter de monitoring plaatsvinden.	Visievorming op hoofdlijnen op regionaal niveau met vertaling naar lokaal is krachtig. Regionale visie is noodzakelijk om gezamenlijke afspraken te maken waar nodig en om dezelfde taal te gaan spreken. Het moet wel op hoofdlijnen blijven, omdat de regio zo divers is. Er wordt aangegeven dat er behoefte is aan een groot regionaal OOGO/ platform jeugd. Vanwege de doorontwikkeling passend onderwijs is het goed om direct het toekomstperspectief toe te voegen. Onderwijs staat niet stil.	Volgens jeugdhulpaanbieders moet lokaal het aangrijpingspunt zijn om visie te vormen, dicht bij de leefwereld van een kind. Alles wat niet kan moet je helder op een hogere schaal kunnen organiseren. Daar ontbreekt wel een gremium voor. JBRR heeft de voorkeur om te beginnen met de visie op regionaal niveau en daarna lokaal gaan vertalen. Gemeenten moeten het voortouw nemen en goed onderling afstemmen.

ADVIES

Aan wethouders:

1. Er is een krachtige regiovisie opgesteld. Hierin begint de samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp vorm te krijgen. Pak deze kans vast om door te zetten door de bouwstenen in de regioagenda verder in gezamenlijkheid met onderwijs- en jeugdhulppartners uit te werken. Dit kan dienen als belangrijk uitgangspunt voor afspraken. De werkgroep is van mening dat de Stuurgroep hierin een aanjaagfunctie heeft.

2. Vertaal vervolgens de regioagenda subregionaal (zie advies 1 bij de algemene adviezen) door en/of voeg samen met de lopende subregionale visietrajecten. Werk actief het doel uit om subregionaal een onderwijs- zorgcontinuüm te realiseren en indien dit subregionaal niet kan, leg dan vast hoe de samenwerking over de grens van de subregio eruitziet.

3. Zorg dat het onderwijs kan aansluiten bij het dashboard dat regionaal ontwikkeld wordt door de uitvoeringsorganisatie.

Aan SWV:

1. Vul de regioagenda actief aan met het toekomstperspectief van passend onderwijs en het realiseren van een onderwijs- zorgcontinuüm.

2. Sluit aan bij het dashboard dat regionaal ontwikkeld wordt.

2) Gemeente als regisseur

René Peeters heeft onderzocht wie zijn gesprekspartners in zijn onderzoek de aangewezen partij vinden om initiatief te nemen en de rol van regisseur in de verbinding te nemen.

In het centrale deel van de werkconferentie klinkt ook door dat de aanwezigen de gemeente de aangewezen partij vindt om de regie te voeren.

Bij de besproken thema's in dit rapport zijn de te maken afspraken vaak echter breder dan een lokale gemeente. Ook klinkt door dat de gemeente(n) de regie op dit moment in de beleving van de deelnemers nog niet altijd voeren. Met name het onderwijs ervaart dit zo. In het afsluitende panelgesprek komt dit thema ook naar voren. Wat hebben gemeenten nodig om dit te kunnen doen en is dit voorhanden? De hoeveelheid nieuwe taken die ambtenaren op zich moeten nemen is niet gering en de arbeidsmarkt is voor gemeenten niet rooskleurig. De gemeenten willen de regie wel nemen, maar hebben de uitvoerende partijen hard nodig om de juiste kennis en vaardigheden op te doen.

De samenwerkingsverbanden worden in de enquête maar ook in het centrale deel van de werkconferentie benoemd als de spil in deze samenwerking (75% van de aanwezigen). Meer dan de helft van de aanwezigen vanuit jeugdhulp (13 van de 26 personen) ziet het samenwerkingsverband niet als spil.

Uit 'Met andere ogen':

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. 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.

Uit 'Met andere ogen':

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 wetswijzingen 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.

- ☛ De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews: We zien de samenwerkingsverbanden als spil genoemd worden bij de samenwerking, behalve door een groot deel van de aanwezigen van jeugdhulp. Hoe ziet u de rol van de samenwerkingsverbanden in de verbinding onderwijs en jeugdhulp?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Jeugdhulp en passend onderwijs zijn gescheiden werelden met eigen geldstromen. De spil zou daarom bij de gemeente moeten liggen en dat gebeurt in de praktijk ook vaak. Overlegvormen zoals LEA en OGGO worden over het algemeen niet ingezet om de werelden samen te brengen. Gezamenlijke beleidsontwikkeling is afhankelijk van hoe een SWV is ingericht. Sommige SWV staan op afstand van de scholen en distribueren voornamelijk de middelen. Dan vraagt het investering met elke school om tot gezamenlijke afspraken te komen.	Gemeente en SWV hebben een gezamenlijke opdracht. Dat is ook te zien in de recente kamerbrief. De regierol van gemeenten is belangrijk. Het moet helder worden met wie en hoe we afspraken maken. Kan de GRJR hierbij bemiddelen? Er wordt geen verbinding ervaren tussen onderwijswethouders regionaal. Dat is een groot gemis en kost veel tijd.	Het SWV is belangrijk voor de beleidsmatige verbinding. Omdat SWV zelf weinig contact hebben met jeugdhulp moeten gemeenten de regierol op zich nemen om onderwijs en jeugdhulp samen te brengen. Het SWV heeft een signalerende en adviserende rol over de jeugdhulp naar de gemeenten toe. SWV moet naar de scholen duidelijk maken wat het SWV voor gemeenten kan betekenen.	We komen van een andere planeet. De verbinding gaat niet vanzelf, we zijn anders opgeleid, hebben een andere focus. Er is voorkeur voor zachte regie vanuit de gemeentes. Dit vraagt wel om goede afstemming, zodat gemeentes niet op een totaal verschillende manier met de aanbieders omgaan. Gemeente moet niet én regisseur én uitvoerder zijn. Een zuivere rol van regie voeren is belangrijk en waken voor bureaucratisering.

ADVIES

Aan wethouders:

1. Neem als wethouders jeugd proactief de (zachte) regierol op in de verbinding jeugdhulp onderwijs. Dit betekent dat de wethouders jeugd het primaat krijgen voor deze verbinding, ook namens hun eventuele collega portefeuillehouder Onderwijs.
2. Bespreek in het platform Jeugd wat het betekent om regisseur op de verbinding onderwijs en jeugdhulp te zijn. Maak in de regioagenda over de regierol gezamenlijke afspraken tussen gemeenten, zodat het herkenbaar en werkbaar wordt voor bovenlokale voorzieningen. Let hierbij op gelijkwaardigheid tussen de partijen.
3. Er komt regionaal een ambtelijk programmteam voor de uitrol van de regioagenda. Zorg dat naast deelname aan dit programmteam op alle drie niveaus de ambtelijke organisatie kwalitatief en kwantitatief is toegerust voor deze taak.

Aan SWV:

1. Concretiseer de route naar inclusiever onderwijs en neem het initiatief voor afstemming hierover met de gemeenten in je regio.
2. Bespreek onderling wat gemeenten minimaal van een SWV mogen verwachten bij beleidsontwikkelingen in de verbinding jeugdhulp onderwijs en maak dit subregionaal kenbaar. Bepaal wat het minimale niveau is om deze taak naar behoren te kunnen uitoefenen. Zorg daarbij voor een beleidsrijke aanpak vanuit het SWV.

3) Interdisciplinair samenwerken

Naast de schotten en de schaarste van middelen, is samenwerking een veel genoemd thema waarin belemmeringen ervaren worden. Onbekendheid, vertrouwen, verschillen in taal, onduidelijk eigenaarschap, (te) veel betrokken partijen en versnippering van

verantwoordelijkheden wordt veel genoemd. Niet voor niets is dit ook een thema in het rapport van René Peeters:

Uit 'Met andere ogen':

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 sterk verschillen per gemeenten, 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.

In mentimeter is voor 77% van de aanwezigen tijdens de werkconferentie de relatie tussen onderwijs en het wijkteam onduidelijk. In de subgroepen wordt aangegeven dat het rust zou brengen als gezamenlijk de contouren worden bepaald voor basishulp in de school en de relatie tot het wijkteam. Ook wordt er aandacht gevraagd om duidelijkheid te scheppen over de verbinding met de huisarts in relatie tot het wijkteam en het onderwijs. Voor het onderwijs is dit vaak onduidelijk, met name als deze samenwerking verschillende vormen kent tussen de gemeenten waar hun leerlingen vandaan komen. Die verschillende vormen zijn het gevolg van het woonplaatsbeginsel in de jeugdwet. Uitgangspunt van regiovisie is ook lokaal tenzij. Er vindt eerder binnen subregio een vereenvoudiging van werkwijzen plaats dan op regionaal niveau. In de enquête geeft men voor PO de voorkeur aan om de interdisciplinaire samenwerking op het niveau van de samenwerkingsverbanden met de individuele gemeenten af te spreken, voor VO met de samenwerkingsverbanden en de (sub)regio en voor speciaal onderwijs met de regio.

- De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews: Welke stappen moeten genomen worden om de verbinding tussen onderwijs en wijkteams te versterken?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Iedereen is bezig om de verbinding onderwijs - wijkteams op de eigen manier aan te pakken. Er zijn veel lokale, van elkaar losstaande initiatieven. Initiatieven waarbij ambassadeurs of wijkteammedewerkers binnen het onderwijs fysiek actief zijn worden gezien als het meest succesvol. Er zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden op het gebied van beleidsontwikkeling, wat de snelheid om tot gezamenlijke afspraken te komen in de weg staat.	De onduidelijkheid in de samenwerking wordt herkend. In het VO hebben we te maken met vele wijkteams. Gezins-specialisten zijn de verbindingsofficieren, maar dat helpt niet overal. Voor de decentralisatie was het voor het VO makkelijker dan nu. Jeugdhulp in het VO stuit op sommige scholen op weerstand. Rol voor SWV om elkaar te enthousiasmeren. Zorgen zijn groot over leerlingen die buiten de regio naar school gaan. Regio overstijgende	Omdat er veel verandert, is er minder goed zicht op de rol en verantwoordelijkheid die iedereen draagt. Dit maakt samenwerking lastig, zeker als scholen met meerdere wijkteams moeten samenwerken. Dan is het fijn iemand in de school te hebben die de juiste verbindingen weet te leggen.	Verwachting van wijkteams is te hoog. Wijkteams verschillen te veel tussen de gemeentes en zelfs tussen gebieden in de stad. Eenduidigheid zou samenwerking bevorderen. Het wijkteam is een soort doorverwijsmachine geworden, sommige doen wat basishulp zelf. De regierol van wijkteams komt bijna nergens uit de verf. Het wijkteam zou een veel centralere rol mogen nemen. Dat vraagt een grondige verandering van de wijkteams. De inzet van wijkteam in de school is fijn aangevuld met een

	afspraken zijn nodig. Wie neemt hierin de lead?		specialistische schil rondom de wijkteams. Hier zou ook specialistische onderwijsfunctie in moeten komen.
--	---	--	---

ADVIES

Aan wethouders:

1. Er is onvoldoende draagvlak voor een gelijke inrichting voor de wijkteams in de regio. Dat heeft negatieve effecten oa op de verbinding onderwijs en jeugdhulp. Het landelijke advies vanuit de evaluatie van passend onderwijs is om een basisnorm te realiseren voor de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Dit advies vertalen we in regio Rijnmond naar: zorg dat jeugdhulp op elke school beschikbaar is en maak gezamenlijke afspraken over het toevoegen van onderwijsexpertise aan het regionale expertteam.
2. Samenwerking vraagt om wederzijdse transparantie. De strikte taakverdeling tussen onderwijs en gemeenten staan het goede gesprek over kwaliteit van het onderwijs en van de wijkteams in de weg. Dit is nodig om integrale samenwerking goed op elkaar aan te laten sluiten. Ga hierover het gesprek aan in het OOGO.
3. Bij de algemene adviezen staat de oproep om het leren van elkaar d.m.v. ontmoeten vorm te geven. Met name voor dit thema is het belang groot om van elkaar te leren. We adviseren om dit in de regioagenda op te nemen.

Aan SWV:

Ga actief met scholen in gesprek hoe interprofessioneel en handelingsgericht samen te werken is. Betrek hierbij ook de mogelijkheid om de inzet van jeugdhulp op school onderdeel te laten zijn van het ontwikkelings perspectief plan (opp) dat onder regie van de school wordt opgesteld. Maak het bespreekbaar als hier weerstand op zit vanuit scholen.

4) Ontschotten budgetten

Bij dit thema wordt grote complexiteit gevoeld met grote belemmeringen. Door deze complexiteit wordt een groot beroep op vertrouwen gedaan. Regelmatig wordt aangegeven dat men hier kaders en regie, minimaal regionaal en zelfs landelijk, op zou willen hebben. Kaders betreffen uitgangspunten over eigenaarschap en doorzettingskracht. In de enquête geeft 77% aan dat dit landelijk of (sub)regionale afspraken moeten zijn.

Uit 'Met andere ogen':

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 regelvrij 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.

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 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.

- De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews: Het merendeel geeft aan afspraken van de regio of het rijk te verwachten. Wat ziet u hierin als uw gemeentelijke verantwoordelijkheid en hoe kijkt u naar de voorbeelden die René Peeters hierboven noemt?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Constatering is dat schotten nog heel stevig zijn en dat met name gemeenten de eerste stap doen en extra investeren om iets mogelijk te maken. Er zijn initiatieven die lokaal en subregionaal plaatsvinden. Men weet het niet van elkaar. Gemeenten geven aan de SWV hierbij nodig te hebben.	Het is een kwestie van tijd, ook in de route naar inclusief onderwijs, dat budgetten ontschot gaan worden. Wetgeving moet hier dringend op aangepast worden. Wij hebben nu te maken met gemeenten die eerst moeten samenwerken, voordat we substantieel zaken kunnen organiseren voor de hele school.	SWV hebben het nodig om te weten wat wel en niet mag qua besteding van middelen. Gemeenten moeten zich hierover uitspreken om koudwatervrees weg te halen. De vraag komt ook boven: welk ambitieniveau hebben we hierin?	Het idee dat onderwijs van onderwijs is en zorg van zorg is op sommige plekken al aan het vervagen. Dat geldt nog niet voor de financiële schotten. Complexe casuïstiek moet opgeschaald kunnen worden. Dat moet iemand van de gemeente zijn die geldstromen moet kunnen verbinden. Eigenlijk zouden hiervoor regionale normen moeten komen. Op sommigen plekken moet een SMWer vechten voor z'n plek en bij andere scholen wordt een SMWer in dienst genomen.

ADVIES

- Aan wethouders:
1. Maak regionaal kenbaar wat wel en niet kan volgens wet- en regelgeving in het ontschotten van middelen. Zie hiervoor de derde onderwijszorgbrief over proeftuinen. Neem samen met samenwerkingsverbanden het initiatief om te komen tot proeftuinen.
 2. Bespreek dit vervolgens subregionaal in het OOGO met de partners vanuit onderwijs en jeugdhulp en kom tot een gezamenlijk ambitieniveau en richt een subregionaal programmateam (die verbonden is met het regionale programmateam) in om dit te realiseren.
 3. Complexe casuïstiek vraagt vaak inzet van beide geldstromen (onderwijs en jeugdhulp) en moet indien nodig opgeschaald kunnen worden. Bepaal hiervoor regionale normen en organiseer een (sub)regionale doorbraakaanpak, zoals geadviseerd wordt bij verbeterpunt 9 van de evaluatie passend onderwijs.
- Advies aan de SWV: Onderwijsondersteuning en jeugdhulp zijn in vele gevallen moeilijk te onderscheiden. Ontschotting kan bijdragen aan een integrale aanpak. Dat is met name van toegevoegde waarde op voorzieningen buiten scholen waarbij er sprake is van een combinatie jeugdhulp en onderwijsinzet. Maak om dit te kunnen realiseren kenbaar bij gemeenten hoe een SWV bij kan dragen aan ontschotting tussen

budgetten voor onderwijs en gemeenten. Overweeg samen met gemeenten om te komen tot een subregionaal in te zetten budget.

5) Thuiszitters

De hardnekkige kant van de groei van thuiszitters wordt in de subgroepen bestempeld als systeemkwestie. Het gaat enerzijds over de spreiding van voorzieningen en anderzijds over het gebrek aan gezamenlijke en eenduidige afspraken met ruimte voor maatwerk. Daarnaast is de combinatie van hulp thuis en op school met regelmaat niet gelijktijdig te realiseren door de verschillende schotten. Dat wordt als een gemiste kans ervaren. Ook hier wordt de behoefte van doorzettingskracht benoemd in de rol van een 'doorbraakadviseur'. Slechts 9,6% van de respondenten van de enquête geeft aan dat afspraken maken lokaal kan. De rest geeft aan dat de afspraken minimaal op subregio (24,6%) gemaakt moeten worden en bij voorkeur regionaal (39%).

Uit 'Met andere ogen':

"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

- De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews: Een grote meerderheid geeft aan dat afspraken over langdurig thuiszitten (sub)regionaal gemaakt moeten worden. Onderschrijft u deze conclusie?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Het verschil in aantallen tussen gemeenten is zeer groot. Daardoor verschilt ook de gevoelde urgentie. Een gezamenlijk escalatiemodel met dezelfde definities zou prettig zijn. Jeugdbescherming gaat vaker de zeer specialistische hoek in, gemeente kiest een andere weg. De afhankelijkheid van jeugdhulpvoorzieningen is groot wanneer de nood hoog is. Het is vaak niet direct voorhanden. Over het algemeen wordt aangegeven om dit subregionaal te ontwikkelen, vanwege de schaal. Daar waar lokale en subregionale voorzieningen niet aanwezig zijn, wordt een bestuurlijk gremium onderwijs/jeugdhulp gemist om door te kunnen pakken.	We moeten weten wat er ingekocht is en niet bij elke leerling opnieuw afspraken moeten maken. Dit vraagt subregionaal afspraken maken. Regionaal is te groot, mede vanwege reisafstand. Op dit thema moeten we met jeugdhulp en leerplicht samen optrekken. Jeugdhulptrajecten mogen niet afgesloten worden als er geen passende school is. Leerrecht moet het uitgangspunt worden.	Een dekkend aanbod is belangrijk. Dit zou regionaal bekeken moeten worden. Lokaal maatwerk is vervolgens ook belangrijk. We kunnen samen veel doen. Schoolbesturen moeten eigenaarschap blijven voelen, anders is de kans dat het 'andermans' probleem wordt. Het is prettig om een gedeeld beeld te hebben wat een SWV hier wel en niet in kan doen. Een belangrijk aandachtspunt is de kinderen die van residentiele voorziening terug naar regulier onderwijs moeten. Dit vraagt regionale afspraken.	Organiseer uitgangspunten en voorzieningen regionaal. Er moet samenhang komen anders krijg je situaties waarbij de residentiele jeugdhulp de nazorg weer uit handen moet geven. Bij thuiszitters start eerst een bureaucratisch proces. Er moet eerder inhoudelijk gestart worden. Jeugdhulp moet er eerder bij gevraagd worden. Direct ernaartoe, lokaal, om daarmee te voorkomen dat we langdurig specialistische hulp nodig hebben.

De oplossing is vaak mogelijk op subregionaal niveau, maar dit is afhankelijk van de ligging van en samenwerking binnen de subregio. Regio ZHN heeft afsprakenkaart gemaakt + overzicht rollen en verantwoordelijkheden.			
--	--	--	--

ADVIES

- Aan wethouders:
1. Gemeenten in regio Rijnmond zijn zeer verschillend qua omvang en populatie. Daarmee is er ook een verschil in urgentiebeleving. Echter door onvoldoende samen te werken op regionaal niveau wordt het probleem bij enkele gemeenten alleen maar zwaarder. Ongeacht urgentieniveau moet hierop regionaal samengewerkt worden om een onderwijszorgcontinuüm te realiseren.
 2. Breng voor elke subregio (zie advies 1 bij algemene adviezen) in kaart welke thuiszitters er zijn en wat de reden is. Vertaal het leidende principe 'elk kind zit op school' met elkaar door om zicht te krijgen op wat er moet gebeuren om het waar te maken. Voeg de gezamenlijke afspraken hiervoor toe aan de afspraken in de subregio.
 3. Organiseer een onderwijszorgcontinuüm voor de kinderen die thuis komen te zitten op subregionaal en regionaal niveau en maak hierover bestuurlijke afspraken. Maak helder waar het initiatief vandaan moet komen, hoe geldstromen lopen en voorkom met elkaar dat professionals hier hun tijd in moeten steken.
 4. Organiseer een (sub)regionale doorbraakaanpak voor vastlopende casuïstiek, zoals al eerder genoemd bij het derde advies aan gemeenten over ontschotten.
 5. Maak afspraken dat financiering de inzet volgt, zodat kinderen snel kunnen worden geholpen. Samengesteld resultaat moet zijn het herstellen van de schoolgang.
- Aan de jeugdhulp:
- Zorg voor eigenaarschap van thuiszitters die geen school hebben. Niet stoppen voordat geregeld is dat een thuiszitter van iemand is. Geef aan wat er nodig is om snel op school actief te kunnen zijn om advies of hulp te organiseren om langdurige zorg te voorkomen. Zorg dat de inzet van jeugdhulp op school onderdeel is van het ontwikkelingsperspectief plan.
- Aan de SWV:
- Kom tot kwaliteitsverbetering en optimalisatie van het proces in samenwerking met de gemeenten. Leer van elkaar en neem als SWV het initiatief tot het maken van afspraken. School heeft de regie om kinderen weer op school te kunnen krijgen en schakelt daarbij de jeugdhulp in. Het gezamenlijke resultaat is het herstellen van de schoolgang.

6) Grensverkeer

We hebben het over grensverkeer wanneer een kind onderwijs geniet in een andere gemeente dan waar het kind woont. De onduidelijkheid bij grensverkeer wordt als onnodige

(en onacceptabele) ballast ervaren. Duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden moeten dit kunnen voorkomen. Overigens komen tijdens de werkconferentie in de subgroepen oplossingen van diverse strekkingen voorbij: vanaf de inkoop al regelen, geld volgt leerling, onderwijsplek is leidend, woonplaatsprincipe, zorg voor een dekkend aanbod subregionaal. Er worden verschillende oplossingen genoemd, maar de grote gemene deler is om in elk geval afspraken in een groter verband te maken. Bij het thema grensverkeer wordt een casemanager genoemd als iemand die mee kan kijken en een doorbraak kan realiseren qua verantwoordelijkheden.

In de enquête klinkt ook duidelijk door dat afspraken regionaal gemaakt moeten worden (46%) of subregionaal (23%). Bij de vraag wie primair aan zet is wordt het SWV en de regio het meest genoemd (beide met 26%). Als het gaat om de keuze qua gemeente waar de school staat of waar het kind woont, dan wordt de gemeente waar het kind woont het meeste genoemd.

Uit 'Met andere ogen':

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.

- De vraag die op basis van bovengenoemde uitkomsten gesteld is tijdens de interviews: De onduidelijkheid over 'woonplaatsbeginsel' of 'schoolbeginsel' wordt als onnodige ballast ervaren. Bent u het hiermee eens? Aan wie is het om hier niet-vrijblijvende afspraken over te maken?

Gemeente	VO	PO	Jeugdhulp
Dit is momenteel voor de betrokken ambtenaren van gemeenten een arbeidsintensief proces. Het vraagt om afspraken binnen onze regio en convenanten met de gemeenten buiten onze regio. Meeste gemeenten kiezen hier voor woonplaatsbeginsel.	Woonplaatsbeginsel is wel belangrijk, tenzij er vele gemeenten op 1 school samenkomen. Dan wordt het organisatorisch een draak. Capelle Krimpen voorbeeld: is het niet logisch dat de gemeente waar de school staat de initiatiefnemer is tot het maken van afspraken en aansluitend de afspraak dat de gemeenten waar de kinderen wonen financieel volgen? Dan gaan grote gemeente wel bepalend worden, willen we dat? Wellicht kan het SWV hier een rol in spelen? Scholen blijven de plek waar alle kinderen gezien worden. Daarvoor moet de school een centrale plek krijgen. SO's ervaren hier de grootste effecten van. Hoe het nu is georganiseerd	Scholen met een regionale functie moeten volgens een vast kader over grensverkeer kunnen werken. Gemeenten moeten dit met elkaar zien af te spreken. Grensverkeer is ook arbeidsintensief voor het onderwijs en zonde van de tijd en de energie!	Als kinderen niet onder OZA vallen moeten we apart factureren. Dat is een hoop gedoe. Soms is het daardoor lastig kinderen geplaatst te krijgen. Zeker na de 1 oktober telling. Terwijl timing van zorg ongelooflijk belangrijk is. Met goede timing kunnen we veel voorkomen. Bureaucratie gooit roet in het eten en zou niet nodig hoeven zijn.

	vraagt het van een grote gemeente altijd om het initiatief nemen en risico te dragen ook voor andere gemeenten.		
--	---	--	--

ADVIES

- Aan wethouders:
1. Draag het regionale convenant uit waarin is afgesproken met alle gemeenten dat het woonplaatsbeginsel leidend is voor de individuele bekostiging van de jeugdhulp.
 2. Spreek aanvullend af dat de gemeente waar de school staat de regie neemt en afstemt met de gemeente waar het kind woont over de financiering van de hulp op de school.
 3. Ook het initiatief voor afstemming en het maken van afspraken voor de inzet van jeugdhulp op school ligt bij de gemeente waar de school is gehuisvest. Zorg dat de inzet van jeugdhulp mogelijk is voor alle leerlingen op de school. Voorkom hierbij bureaucratie voor het onderwijs en de jeugdhulpaanbieders.
 4. Sluit convenanten over grensverkeer met de naastliggende regio's, waarbij wederom het woonplaatsbeginsel leidend is.

Vervolgproces

Met dit rapport rondt de werkgroep haar taak af. Na bespreking van het rapport in de stuurgroep Transformatie zal de werkgroep zorgdragen voor de verspreiding van het rapport richting de betrokken partijen. Zoals toegezegd tijdens de interviews zal er ruimte zijn voor toelichting door de werkgroep en de trekkers van het proces, Wouter Struijk en Dennis Gerits. Hiertoe zullen digitale bijeenkomsten worden georganiseerd.