

Deelonderzoeksplan Evaluatie passend onderwijs

De samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp

dr. Ed Smeets – KBA Nijmegen

prof. drs. Dolf van Veen – Hogeschool Windesheim / Nederlands Centrum Onderwijs Jeugdzorg (NCOJ)

Type onderzoek en doel van het onderzoek

Deze thematische case study is één van de deelonderzoeken binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs, dat uitgevoerd wordt in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In deze deelstudie worden enkele aansprekende voorbeelden van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp en van afstemming van het aanbod aan jeugdhulp op de behoeften van leerlingen en scholen in het kader van extra ondersteuningsbehoeften/passend onderwijs belicht en wordt nagegaan welke factoren genoemde samenwerking en afstemming bevorderen.

Kader/rationale

Met de invoering van passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden en scholen voor primair en voortgezet onderwijs en mbo-instellingen meer ruimte gekregen om een eigen invulling te geven aan het ondersteuningsaanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Door de transitie van de jeugdzorg hebben gemeenten bovendien verantwoordelijkheden op het gebied van (inkoop van) jeugdhulp gekregen die voorheen op landelijk of provinciaal/grootstedelijk niveau lagen. Om jongeren waar nodig passende ondersteuning te kunnen bieden, is het van belang dat er een dekkend aanbod aan ondersteuning vanuit onderwijs en jeugdhulp is en dat instellingen goed samenwerken om de benodigde ondersteuning te realiseren. Daarbij speelt de gemeente als intermediair een belangrijke rol. In de praktijk bestaan niet alleen afzonderlijke programma's voor onderwijsondersteuning en voor jeugdhulp, maar ook combinatieprogramma's van onderwijs en jeugdhulp en integraal arrangeren. Sommige gemeenten hebben voor de verbinding van onderwijs en jeugdhulp bovendien een ontwikkelagenda opgesteld.

In deze deelstudie worden enkele voorbeelden belicht van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp en van afstemming van het aanbod aan jeugdhulp op de behoeften van leerlingen en scholen in het kader van extra ondersteuningsbehoeften/passend onderwijs. De rol van de gemeente bij de bestuurlijke samenwerking wordt onder de loep genomen en er wordt nagegaan welke factoren succesvolle samenwerking en verbinding van onderwijs en jeugdhulp in het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk van het onderwijs en de jeugdhulp bevorderen. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de vaststelling van de aard en omvang van (extra) ondersteuningsbehoeften van leerlingen en scholen aan jeugdhulp en de wijze waarop de gemeente de aansluiting van de jeugdhulp op deze extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen en leerkrachten realiseert inclusief waar nodig de aanpassing c.q. vernieuwing van het aanbod van jeugdhulp.

Thema's die in dit onderzoek aan bod komen

- Identificatie van (extra) ondersteuningsbehoeften van leerlingen (en leraren) aan jeugdhulp c.q. de behoefte aan inzet van jeugdhulp (aard en omvang) in het onderwijs
- Aard en omvang ondersteuningsaanbod jeugdhulp incl. combinatieprogramma's
- Matching van de vraag, te weten (extra) ondersteuningsbehoeften van leerlingen en leraren, en aanbod van jeugdhulp, onder meer via integraal arrangeren
- Samenwerking onderwijs-jeugdhulp
- Rol van de gemeenten bij het realiseren van een dekkend aanbod
- Binnengemeentelijke en tussengemeentelijke afstemming en beleidsvoering

Probleemstelling

Samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs is nodig om tot een passend ondersteuningsaanbod te kunnen komen. Gemeenten spelen hierin een rol als intermediair. Gemeenten voeren op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met schoolbesturen over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Tevens stellen zij een concept-OOGO-jeugdplan op, dat na overleg met samenwerkingsverbanden in het onderwijs wordt vastgesteld. Gemeenten moeten derhalve zicht hebben op de vraag welke ondersteuning in de vorm van jeugdhulp nodig is in het onderwijs, voor leerlingen en hun ouders en leraren, en in welke mate, zodat zij deze kunnen bieden/inkopen. De nadere studie van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp dient dus in ieder geval zicht te bieden op de identificatie van vraag aan jeugdhulp (aard en omvang) en of er wordt voorzien in een bij deze vraag aansluitend ondersteuningsaanbod aan jeugdhulp voor leerlingen en leraren (deelname in diagnostiek en ondersteuningsteam, consultatie, advies, deskundigheidsbevordering) in het kader van passend onderwijs.

In verschillende publicaties wordt gewezen op het belang van interprofessionele samenwerking tussen scholen en jeugdhulp (Hesjedal, Hetland, & Iversen, 2015; Hesjedal, Hetland, Iversen, & Manger, 2015; Lawson & Van Veen, 2016; Maras, 2005; Widmark, Sandahl, Piuva, & Bergman, 2011). Verschillende onderzoekers hebben randvoorwaarden geformuleerd die voorwaardelijk zijn voor een dergelijke samenwerking of die de samenwerking kunnen stimuleren (Milbourne, Macrae, & Maguire, 2003; Sloper, 2004; Smeets, 2007; Van der Wolf & Huizenga, 2006, Van Veen, 2012). Ook is er aandacht geschonken aan knelpunten die daarbij kunnen optreden. Deze hebben onder meer te maken met aanbod, werkwijzen, verantwoordelijkheden, financiering, capaciteit en onderlinge communicatie (Smeets & Wester, 2009). De rol van de gemeente(n) krijgt in onderzoek echter weinig aandacht (Van Veen, 2006).

Uit de Monitor Ondersteuningsaanbod, die is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van passend onderwijs, blijkt dat externe ondersteuners in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs vooral (school)maatschappelijk werkers, medewerkers van het samenwerkingsverband en medewerkers van de jeugdgezondheidszorg zijn. Over wijkteams, jeugd-ggz en overige jeugdhulp is men het meest kritisch, zowel in het voortgezet onderwijs als in het speciaal (basis)onderwijs. In het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs ziet men enige achteruitgang van de kwaliteit van de ondersteuning door jeugdgezondheidszorg, jeugd-ggz en overige jeugdhulp (Smeets & Van Veen, 2016). Ook kan voor dit onderzoek worden aangesloten bij de Monitor Samenwerkingsverbanden en vooral de Monitor Gemeenten, die momenteel in uitvoering zijn.

Bij de keuze van onderzoeksvragen en cases hebben wij ons ook laten leiden door de behoefte goede, aansprekende of vernieuwende samenwerkingspraktijken op het spoor te komen op onder meer het gebied van het vaststellen aan welke ondersteuning vanuit jeugdhulp behoefte bestaat en hoe groot die behoefte is, zorg/onderwijsarrangementen, (bestuurlijke) samenwerking met meerdere gemeenten, het werken met een lokale/regionale ontwikkelagenda, de samenwerking met zorgverzekeraars, en de gezamenlijke scholing van professionals

Onderzoeksvragen

In de hier voorgestelde thematische case study komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- 1) Wat is er vanuit de literatuur bekend over succesvolle samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp bij leerlingen met extra/complexere ondersteuningsbehoeften, op verschillende niveaus (bestuurlijk/uitvoerend) en voor verschillende leeftijdsgroepen en ondersteuningsbehoeften?
- 2) Welke gemeenten worden door geselecteerde organisaties en deskundige informanten met voorrang genoemd t.b.v. praktijkvoorbeelden van succesvolle, veelbelovende, aansprekende/vernieuwende samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp?
- 3) Wat zijn de kenmerken van de beleidsvoering en samenwerkingspraktijken tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp, inclusief de randvoorwaarden, van een viertal aansprekende praktijkvoorbeelden die zijn geselecteerd voor beschrijving?

Aansluiting bij eerder onderzoek

Dit onderzoek is een onderdeel van de langetermijnevaluatie passend onderwijs. In het kader van die evaluatie wordt informatie over het ondersteuningsaanbod en het beleid op dat gebied verzameld in de onlangs verschenen Monitor Ondersteuningsaanbod (Smeets & Van Veen, 2016), in de Monitor Samenwerkingsverbanden en in de Monitor Gemeenten, die momenteel in uitvoering zijn. Het hier voorgestelde onderzoek vormt een verdieping op de informatie die over dit specifieke terrein uit de verschillende monitoren kan worden afgeleid.

Opzet

Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek omvat de volgende activiteiten:

1. Literatuurstudie, met als doel het in kaart brengen van succesfactoren voor de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp, toegespitst op het bieden van ondersteuning aan jongeren met extra/complexere ondersteuningsbehoeften en aan degenen die bij het onderwijs aan deze jongeren betrokken zijn, en op de identificatie van de behoefte aan jeugdhulp voor leerlingen en scholen.
2. Vaststellen welke aansprekende voorbeelden er zijn van samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp bij het realiseren van een passend ondersteuningsaanbod vanuit jeugdhulp. Dit gebeurt op basis van de literatuurstudie en de Monitor Gemeenten (waarvan de rapportage binnenkort beschikbaar is) en in samenspraak met de VNG, de werkgroep

Verbinding (waarin de ministeries van OCW en VWS, de VNG en NJI participeren) en relevante kennisinstellingen.

3. Uitvoeren van case studies: in vier gemeenten wordt onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, de rol van de gemeente daarin en de afstemming tussen de verschillende partijen en beleidsterreinen. In het kader van de case studies worden relevante beleidsdocumenten en kwantitatieve gegevens opgevraagd en worden gesprekken gevoerd met relevante betrokkenen (zie figuur 1). Er worden gemeenten van verschillende grootte in de case studies betrokken en waar mogelijk wordt informatie verzameld die betrekking heeft op primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarnaast wordt het middelbaar beroepsonderwijs bij een of meer case studies betrokken.

Instrumenten

De onderzoeksinstrumenten zijn gespreksleidraden voor de gesprekken met de actoren die in figuur 1 zijn genoemd. Deze worden opgesteld op basis van de uitkomsten van de literatuurstudie en van relevante vragen uit de monitoronderzoeken, waaronder de Monitor Gemeenten en de Monitor Ondersteuningsaanbod.

Figuur 1 – Relevante instanties, thema's en actoren

Instanties	Onderwijs	Gemeente	Jeugdhulp
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • directeuren van samenwerkingsverbanden • intern begeleiders / zorgcoördinatoren / medewerkers handicap & studie 	<ul style="list-style-type: none"> • bestuur: wethouder(s) onderwijs en jeugd • beleid: beleidsmedewerkers onderwijs en jeugd 	<ul style="list-style-type: none"> • maatschappelijk werk • jeugdgezondheidszorg • jeugd-ggz • wijkteams en ZATs/ ondersteuningsteams • overige jeugdhulp
Thema's	<ul style="list-style-type: none"> • identificatie behoefte aan ondersteuning jeugdhulp • verkregen ondersteuning • samenwerking • randvoorwaarden • succesfactoren en knelpunten • monitoren van kwaliteit en effecten 	<ul style="list-style-type: none"> • onderwijsbeleid • jeugdbeleid • in kaart brengen behoefte aan jeugdhulp • monitoren van kwaliteit en effecten 	<ul style="list-style-type: none"> • samenwerking • randvoorwaarden • succesfactoren en knelpunten • monitoren van kwaliteit en effecten

Analyse en rapportage

De resultaten van het onderzoek worden gerapporteerd in een onderzoeksrapport. De gesprekken, aangevuld met relevante informatie uit de beleidsdocumenten en kwantitatieve informatie, worden per case uitgewerkt tot een beschrijving. Vervolgens worden de resultaten per thema samengevat en worden conclusies getrokken, waarbij de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hierbij wordt ook ingegaan op verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo. In het onderzoeksrapport worden ook de resultaten van de literatuurstudie gepresenteerd en er worden aanbevelingen opgenomen voor het landelijke beleid, voor het onderwijs, gemeenten en jeugdhulp.

Het onderzoeksrapport wordt als pdf-bestand beschikbaar gemaakt via de website www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Daarnaast zal een publicatie in een vaktijdschrift worden verzorgd en een presentatie aan vertegenwoordigers van het veld.

Planning

Startdatum:	maart 2017
Literatuurstudie:	maart-april 2017
Voorbereiding dataverzameling:	maart 2017
Uitvoeren case studies:	april-juni 2017
Analyse en rapportage:	juni-september 2017
Opleveren conceptrapport:	29 september 2017
Opleveren definitief rapport:	1 december 2017

Literatuur

- Hesjedal, E., Hetland, H., & Iversen, A.C. (2015). Interprofessional collaboration: self-reported successful collaboration by teachers and social workers in multidisciplinary teams. *Child & Family Social Work, 20*, 437-445.
- Hesjedal, E., Hetland, H., Iversen, A. C., & Manger, T. (2015). Interprofessional collaboration as a means of including children at risk: an analysis of Norwegian educational policy documents. *International Journal of Inclusive Education, 19*, 1280-1293.
- Lawson, H.A., & Van Veen, D. (Eds.) (2016). *Developing community schools, community learning centers, extended-service schools and multi-service schools; International exemplars for practice, policy and research*. Dordrecht: Springer
- Maras, P. (2005). An International Model for Developing Capacity for Addressing the Needs of 'At Risk' Youth: a French-English affaire? *European Educational Research Journal, 4* (2), 100-108.
- Milbourne, L., Macrae, S., & Maguire, M. (2003). Collaborative solutions or new policy problems: exploring Multi-agency partnerships in education and health work. *Journal of Educational Policy, 18* (1), 19-35.
- Sloper, P. (2004). Facilitators and barriers for co-ordinated Multi-agency services. *Child: Care, Health & Development, 30* (6), 571-580.
- Smeets, E. (2007). *Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg. Onderzoek naar innovatie in vijf regio's*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Van Veen, D. (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen / Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim; Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ).
- Smeets, E., & Wester, M. (2009). *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg*. Nijmegen: ITS.
- Widmark, C., Sandahl, C., Piuva, K., & Bergman, D. (2011). Barriers to Collaboration between Health Care, Social Services and Schools. *International Journal of Integrated Care, 11*, 1-9.

- Van Veen, D. (2006). *Vernieuwing van het onderwijs en jeugdbeleid in grote steden. Maatschappelijke urgentie, ontwikkelingsrichting en implicaties voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Hogeschool Inholland.
- Van Veen, D. (2012). Naar betere zorg en leerresultaten voor leerlingen; het onderwijs en de samenwerking met jeugdzorg, welzijn en gezondheidszorg. In R. Klarus (Ed.), *Wat is goed onderwijs; Capita Selecta* (pp 303-330). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Van der Wolf, K., & Huizenga, P. (2006). *Hens aan Dek! Een analyse van good practice gericht op het binnenboord houden van leerplichtige leerlingen*. Amsterdam: Eduquality.