

Onderwerp Beantwoording vragen ex. Art. 38 RvO van de SP  
Ondersteuning in het Passend Onderwijs



Steller G.F.H.M. Tacken

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 61 89 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk



Datum 13-5-2020

Uw brief van 29-3-2020

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij doen wij u onze beantwoording toekomen van de vragen ex art. 38 RvO van de heer W. Koks van de fractie van de SP over Ondersteuning in het Passend onderwijs. De brief van de vragensteller treft u als bijlage aan.

Alvorens over te gaan tot beantwoording van de vragen volgt hieronder een korte informatieve inleiding over jeugdhulp en passend onderwijs.

De gemeenschappelijke opgave van onderwijs en gemeente is gericht op een optimale (school)ontwikkeling van kinderen en jongeren in de leeftijd van 0 tot 27 jaar en op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en thuiszitten. We werken als gemeente samen met betrokken (onderwijs)partijen in het breed besturenoverleg onderwijs (BBO) en met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo-stad Groningen en po provincie Groningen, hbo, GGD/Jeugdgezondheidszorg en WIJ Groningen in het Thuiszitterspact aan deze opgave. Passend onderwijs, dat tot doel heeft dat alle leerlingen binnen het primair en voortgezet onderwijs een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden, vormt een onderdeel van deze opgave.

De Wet passend onderwijs en de Jeugdwet zijn opgesteld als spiegelwetten: beide wetten verplichten afstemming tussen de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs en gemeenten, over het onderwijs-ondersteuningsplan en het gemeentelijk jeugdplan. Meer informatie over het ondersteuningsplan is terug te vinden op de websites van de samenwerkingsverbanden. De Transformatieagenda jeugdhulp 2.0 Groninger gemeenten geldt in dit verband als jeugdplan.

Op het snijvlak van onderwijs en zorg zijn diverse (zorg)wetten betrokken, te weten de Wet Passend onderwijs, de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Deze wetten kennen ieder een eigen doelgroep en zorgbehoefte, wettelijk kader, zorgvorm, alsmede wijze van inzet op school.

Op grond van de Wet passend onderwijs hebben scholen een zorgplicht op basis waarvan ze onderwijsondersteuning bieden. Het gaat hierbij om didactische en pedagogische ondersteuning die nodig is om de onderwijsdoelen, zoals in de Wet passend onderwijs opgenomen, te bereiken, waarvan de belangrijkste is: alle leerlingen een plek bieden op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden, maar ook bij hun onderwijsondersteuningsbehoefte, en daarmee voorkomen dat kinderen en jongeren langdurig thuis komen te zitten, omdat er geen passende plek is om onderwijs te volgen. Overige in de Wet passend onderwijs opgenomen doelen zijn: een kind gaat naar het regulier onderwijs als dat kan en naar het speciaal onderwijs als intensieve begeleiding nodig is; scholen hebben de mogelijkheden voor het bieden van onderwijsondersteuning op maat aan leerlingen die dit nodig hebben, zoals kinderen met leer- of gedragsproblemen. Scholen kiezen een bepaald schoolprofiel en maken op basis van dat schoolprofiel binnen het samenwerkingsverband afspraken over de inzet van middelen voor extra onderwijsondersteuning, die altijd in natura wordt geboden.

Op grond van de Jeugdwet is de gemeente onder andere verantwoordelijk voor de bekostiging van begeleiding en persoonlijke verzorging op school. Dit betreft jeugdhulp in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, ontoereikend probleemoplossend vermogen en vermogen om zelfstandig te functioneren. De specifieke doelen die opgenomen zijn in de Jeugdwet zijn: gezond en veilig opgroeien, groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam en maatschappelijk participeren. Alleen dan is er een wettelijke grondslag voor het bieden van Jeugdhulp en kan en moet jeugdhulp geboden worden. *Kan* omdat er een wettelijke grondslag is en *moet* omdat in de Jeugdwet de *noodzaak* tot het verlenen van jeugdhulp opgenomen is. Deze jeugdhulp, die valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, kan zowel in natura als in de vorm van een pgb worden verstrekt.

Als de ondersteuning gericht is op andere doelen, onder andere doelen uit de Wet passend onderwijs, er geen wettelijke grondslag en ook geen wettelijke noodzaak voor het bieden van jeugdhulp. Dan is er sprake van (onderwijs)ondersteuning die volgens de Jeugdwet een voorliggende voorziening is. Jeugdhulp kan *aanvullend* zijn op onderwijs(ondersteuning), maar niet *vervangend* tenzij er geen onderwijs geboden kan worden.

Het ontbreken van een wettelijke grondslag en noodzaak voor het bieden van jeugdhulp wil alleen zeggen dat het bieden van jeugdhulp in deze situatie niet het aangewezen instrument is. Dit wil echter niet zeggen dat we als gemeente niet anderszins een bijdrage kunnen leveren aan een optimale (school)ontwikkeling van kinderen en jongeren in de leeftijd van 0 tot 27 jaar

en aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en thuiszitten. En dat doen we ook op velerlei wijze vanuit het Thuiszitterspact, RMC- verband, de Vensterschoolaanpak of preventief jeugdbeleid (Positief Opgroeien). WIJ Groningen is niet alleen belangrijk voor het onderwijs vanwege het toewijzen van jeugdhulp, maar ook vanwege de vele vormen van (preventieve) ondersteuning die zij biedt in en aansluitend op het onderwijs.

Beantwoording van de vragen:

1. *Onderdeel van een inclusieve samenleving is dat ook kinderen met een beperking een passende plek krijgen in het reguliere onderwijs. Pas als het echt niet anders kan moeten kinderen worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs. In volgorde is daarmee de basisschool de eerste onderwijsvoorziening en het speciaal onderwijs de daarop volgende. Bent u het eens met deze stelling? Zo nee, waarom niet?*

Nee. Ook wij vinden het belangrijk dat ieder kind een passende onderwijsplek krijgt en niet thuis komt te zitten, maar het wettelijk kader, zoals geschetst in de inleiding, is daarbij voor ons leidend. Volgens dat wettelijk kader is het bieden van een passende onderwijsplek de verantwoordelijkheid van het onderwijs, evenals het bepalen of die passende onderwijsplek regulier onderwijs dan wel speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs betreft. Zoals in de Wet passend onderwijs opgenomen moeten alle leerlingen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden, maar ook bij hun onderwijs-ondersteuningsbehoefte: een kind gaat naar het regulier onderwijs als dat kan en naar het speciaal onderwijs als intensieve begeleiding nodig is.

2. *De grens tussen didactische en pedagogische ondersteuning vanuit het onderwijs aan de ene kant en ondersteuning vanuit jeugdhulp anderzijds om deelname aan de onderwijs mogelijk te maken is lang niet altijd te trekken. Daarom is van groot belang dat ouders, school en WIJ vanuit het belang en mogelijkheden van het kind tot een gezamenlijke opstelling komen over de onderwijstoekomst en welke ondersteuning daar voor nodig is. De indruk bestaat dat WIJ zich minder gelegen laat liggen aan het oordeel van school en ouders. Dit mede vanwege financiële tekorten in de jeugdhulp en vanwege de opvatting dat speciaal onderwijs een voorliggende voorziening is. Klopt de indruk dat WIJ een stringenter opstelling inneemt? Zo ja waarom is dat? Zo nee waarom niet?*

Nee. We herkennen de hier geschetste indruk van WIJ Groningen niet. Voor WIJ Groningen zijn de wettelijke kaders van de gemeentelijke jeugdhulp-plicht leidend bij beoordelen óf en welke jeugdhulp een jeugdige of een ouder nodig heeft. In situaties waarin *aanvullend* op onderwijs(ondersteuning) een beroep gedaan wordt op jeugdhulp, is het aan WIJ Groningen om op basis van een onderzoek - volgens een dwingend voorgeschreven stappenplan - te bepalen of in deze situatie een beroep kan en moet worden gedaan op jeugd-

hulp, in andere woorden is er wettelijke grondslag en noodzaak voor het bieden van jeugdhulp in deze situatie.

Concreet betekent dit dat WIJ Groningen allereerst de jeugdhulpvraag vast stelt en, alvorens deze toe te wijzen, toetst ze deze volgens het stappenplan aan de in de Jeugdwet opgenomen gronden. Vragen die daarbij spelen zijn: is er sprake is van een voorliggende voorziening zoals onderwijs(ondersteuning); is de gevraagde ondersteuning gericht op de doelen uit de Jeugdwet; en is de gevraagde ondersteuning proportioneel. Tot slot zal dit onderzoek leiden tot het al dan niet door WIJ Groningen toewijzen van de gevraagde jeugdhulp, eventueel in gewijzigde vorm.

Voor zover de formele kant. Natuurlijk is overleg en afstemming met ouders en school, maar ook met het desbetreffende samenwerkingsverband, een essentieel onderdeel van dit proces. Om met elkaar tot overeenstemming te komen over de meest optimale combinatie van onderwijs(ondersteuning) en ondersteuning en/of jeugdhulp vanuit de gemeente/WIJ Groningen voor dit kind in deze situatie is het – vooral in complexe situaties – van cruciaal belang om tijdig met elkaar om tafel te gaan. Daarbij is het ook belangrijk dat helder is vanuit welke rol eenieder aan tafel zit en wat ieders bevoegdheid en expertise is.

Wat betreft de grenzen tussen onderwijs(ondersteuning) en jeugdhulp, ook wij onderkennen dat deze, ondanks de wettelijke kaders, in de praktijk niet altijd even scherp zijn en dat samenwerking waarbij het belang van het kind centraal staat en die gericht is op maatwerk en op domein-overschrijdende oplossingen waar nodig essentieel is. Die samenwerking hebben we onder andere binnen het Thuiszitterspact gevonden met de partijen die actief zijn op het grensvlak van onderwijs en jeugdhulp (zie inleiding). Deze samenwerking betreft niet alleen het primair en het voortgezet onderwijs, maar ook het middelbaar beroepsonderwijs.

Juist in het grijze gebied tussen onderwijs en ondersteuning/jeugdhulp, waarop veel partijen actief zijn, is een goede samenwerking op uitvoeringsniveau, waarbij het belang van het kind centraal staat, gebaat bij heldere afspraken over ieders taak, rol, verantwoordelijkheid en expertise. Vanuit het Thuiszitterspact hebben we die afspraken gemaakt voor de medewerkers die op uitvoeringsniveau werkzaam zijn binnen de scholen. Dit betreft de intern begeleider en/of ondersteuningscoördinator van de school, (de expert) van het samenwerkingsverband, de contactpersoon van WIJ en/of de VO-WIJ-medewerker en/of de School als Wijk-medewerker, de jeugdverpleegkundige en/of jeugdarts en de leerplichtambtenaar. Door deze afspraken - en door de inzet van de VO-WIJ-medewerker (vo) en de School als Wijk-medewerker (mbo) die een cruciale rol spelen bij de aansluiting van onderwijs en ondersteuning en/of jeugdhulp (ook in de thuissituatie) - is de samenwerking op de werkvloer, vooral in het voortgezet- en het middelbaar beroepsonderwijs sterk verbeterd. In het primair onderwijs is dit minder het geval omdat daar minder

eenduidige afspraken gelden en omdat nog onvoldoende uitgekristalliseerd is welke vormen van ondersteuning in school nodig zijn.

- 3. Indicatiestellingen vinden plaats aan de befaamde keukentafel. WIJ medewerkers leggen vervolgens hun bevindingen intern voor aan o.a. gedragswetenschappers die “achter het bureau” de indicatie stellen. Het inschatten van individuele ontwikkelingsmogelijkheden juist bij jonge kinderen zou gebaseerd moet zijn op “horen, zien en voelen” van kind, ouders en dagelijks betrokken pedagogen gezien de niet scherp te trekken grens tussen onderwijs- en zorgondersteuning. Hiervoor is rechtstreekse betrokkenheid van een gedragswetenschapper noodzakelijk. Bent u dit met ons eens? Zo nee waarom niet?*

Nee. De indicatiestelling jeugdhulp in relatie met onderwijs vindt, indien de kinderen al naar school gaan, idealiter veelal op school plaats door de bij de school betrokken WIJ-medewerker. Dit gebeurt in nauw overleg met ouders en school en alleen bij complexe situaties en indien nodig wordt een leerplichtambtenaar, een expert van het samenwerkingsverband en/of een gedragswetenschapper van WIJ betrokken. In alle situaties wordt gezamenlijk een inschatting gemaakt van de individuele ontwikkelingsmogelijkheden van het kind of de jongere en van de aanvullende ondersteuning en/of jeugdhulp die nodig is, waarbij gestreefd wordt naar maatwerk. Bij complexe situaties wordt gezocht naar domein-overstijgende oplossingen met één integraal Onderwijs-Ondersteunings-Perspectief-plan. Dit laatste betekent in de praktijk dat het Ondersteuningsplan, dat de ondersteuning en/of jeugdhulp vanuit de gemeente/WIJ Groningen bevat, opgenomen wordt in het Onderwijs-Perspectief-Plan (OPP), een plan dat iedere leerling die gebruik maakt van extra ondersteuning vanuit het onderwijs heeft.

- 4. Wanneer ouders het niet eens zijn met de indicatiestelling door een WIJ team kunnen zij een second opinion aanvragen bij een ander WIJ team. Gevolg is dat WIJ medewerkers een oordeel moeten uitspreken over de beslissing van collega's. Dit terwijl een onderliggende besparingsopdracht ook nog een rol kan spelen. Bent u met ons van mening dat deze gang van zaken veel weg heeft van de slager die zijn eigen vlees keurt? Zo nee waarom niet? Zo ja, doet de mogelijkheid van een onafhankelijk second opinion niet meer recht aan de toch al zwakke positie van ouders? Zo nee waarom niet?*

Nee. We zien het vragen van een second opinion bij een ander WIJ-team niet als 'het keuren van eigen vlees', maar als collegiale toetsing, een methodiek om de kwaliteit van het werk - in dit geval het toewijzen van jeugdhulp door WIJ Groningen - te verbeteren door het te onderwerpen aan de kritische blik van 'gelijken'.

Als ouders het niet eens zijn met een besluit over de toelating van hun kind op een bepaalde school, of als er problemen zijn met de ondersteuning in school,

staan er verschillende wegen voor hen open. De school is altijd het eerste aanspreekpunt. Als ouders er met de school niet uitkomen kunnen ze contact opnemen met het samenwerkingsverband passend onderwijs, de afdeling leerplicht van de gemeente en/of WIJ Groningen, als er sprake is van aanvullende jeugdhulp. Wanneer ook dit overleg vastloopt, kunnen ze kosteloos een beroep doen op onafhankelijke, landelijk beschikbare onderwijs(zorg)consulenten. Deze consulenten beschikken over specifieke expertise over de combinatie onderwijs en jeugdhulp en helpen ouders en scholen om tot goede afspraken te komen over de inzet van ondersteuning op school. Ouders kunnen ook een beroep doen op onafhankelijke clientondersteuning van Zorgbelang Groningen en, als al deze wegen niet tot een oplossing leiden, kunnen ze tot slot, zoals vastgelegd in het bestuursrecht, in bezwaar gaan tegen een afgegeven (negatieve) beschikking voor jeugdhulp, al willen we dit laatste natuurlijk liever voorkomen.

- 5. Van formele beroeps- en bezwaarprocedures wordt niemand beter te meer dat daarin procedurele kwesties centraal staan. Centraal moet staan de ontwikkelmogelijkheden van het individuele kind, wat daar voor nodig is en overeenstemming tussen ouders, school en WIJ. Een vroegtijdig onafhankelijke second opinion kan een stevig bijdrage zijn in het bereiken van die overeenstemming. Bent u het hier mee eens? Zo ja bent u bereid op korte termijn een onafhankelijk second opinion mogelijk te maken? Zo nee waarom niet?*

We zien dat de bereidheid van scholen, samenwerkingsverbanden, WIJ Groningen en eventuele andere betrokken partners om tot overeenstemming te komen groot is. In de afwegingen van alle partners staan steeds het belang van het kind centraal. De WIJ-medewerkers beschikken over de benodigde professionaliteit voor het beoordelen en toewijzen van de juiste jeugdhulp in overleg met ouders, school en andere betrokken partijen. Indien nodig zijn er voldoende ondersteunings- en bezwaarmogelijkheden voor ouders om tot overeenstemming te komen over een passende onderwijsplek en aanvullende jeugdhulp voor hun kind. Zie hiervoor ook de beantwoording bij vraag 4.

- 6. Nog maar een paar jaar is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdhulp en is daarmee het samenspel met ouders en passend onderwijs van recente datum. Op welke manier toetst het college de tevredenheid van ouders, kinderen en de school over de indicatiestellingen van WIJ? Is het college bereid een tevredenheidsonderzoek (zoals binnen de WMO reeds gebruikelijk is) te verrichten onder ouders, kinderen, cliënt- ondersteuningsorganisaties en scholen en van de uitkomsten de raad op de hoogte te stellen? Zo ja, wanneer en op welke manier gaat het college dit doen? Zo niet, waarom niet?*

Ook wij - evenals de overige Groninger gemeenten - hebben de behoefte om inzicht te hebben in de ervaringen van jeugdigen en ouders met de ontvangen ondersteuning en/of jeugdhulp. Ook willen we als gemeente Groningen - en



datzelfde geldt voor WIJ Groningen - meer inzicht in hoe ouders en jeugdigen de dienstverlening van WIJ Groningen beleven. Er lopen meerdere initiatieven op dit terrein, maar deze hebben nog niet geleid tot tastbare resultaten.

Het doen van tevredenheidsonderzoek bij jeugdigen en ouders met behulp van het verzamelen van gegevens op basis van enquêtes, zoals binnen de WMO gebruikelijk, blijkt bij de jeugdhulp niet te werken. Dergelijke onderzoeken, ook landelijk, blijken geen betrouwbare uitkomsten op te leveren omdat de respons (veel) te laag is.

Op dit moment werken we, in het kader van het acceleratiemodel, samen met WIJ Groningen aan het ontwikkelen van een meetmethode waarmee onder andere de tevredenheid van inwoners met de dienstverlening van WIJ gemeenten kan worden. Deze zogenaamde impactmetingen richten zich in eerste instantie op de tevredenheid van inwoners over de basisvoorzieningen en over de door WIJ Groningen geboden ondersteuning in algemene zin. In tweede instantie zal deze impactmeting, in aangepaste vorm, zich ook specifiek richten op de tevredenheid van inwoners over het proces van 'melding en onderzoek' oftewel de zogenaamde indicatiestelling. Op dit moment zijn nog geen resultaten beschikbaar.

Wij vertrouwen er op uw vragen hiermee voldoende te hebben beantwoord.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

loco-burgemeester,  
Roeland van der Schaaf

secretaris,  
Christien Bronda

*Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*