

> Rapportage

# Passen en meten

Onderzoek naar passend onderwijs in relatie tot de jeugdzorg



Rekenkamercommissie Groningen

PARTNERS+PRÖPPER  
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK



## Colofon

Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Groningen. De Rekenkamercommissie verricht onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en de rechtmatigheid van het beleid van de gemeente Groningen.

De Rekenkamercommissie Groningen bestaat uit de volgende leden:

- Extern lid Werner Zuurbier (voorzitter)
- Extern lid Han Warmelink
- Extern lid Aljona Wertheim
- Gemeenteraadslid Maarten van der Laan (PvdA)
- Gemeenteraadslid Edward Koopmans (ChristenUnie)
- Gemeenteraadslid Anna Riemersma (Stadspartij)
- Gemeenteraadslid Carlo Schimmel (D66)
- Peter Kommerij (secretaris)

Partners+Pröpper voerde het onderzoek uit. De onderzoekers: Hans Kessens, Joost Gerrits MSc en drs. Bart Litjens.

Groningen/ Vught, 18 november 2016



## Leeswijzer

### HOOFDSTUK 0: DE KERN

Dit deel bevat de belangrijkste resultaten van het onderzoek in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

### HOOFDSTUKKEN 1 TOT EN MET 4: DE ONDERBOUWING

De lezer die meer verdieping zoekt kan hier de onderbouwing lezen van de conclusies. De hoofdstukken zijn gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen:

- 1 De opgave voor passend onderwijs in relatie tot jeugdzorg.
- 2 Uitvoering en samenwerking om de opgave te realiseren.
- 3 De resultaten.

### DE BIJLAGEN

Bijlage 1 en 2 bevatten achtergrondinformatie over passend onderwijs, cijfers over leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs, de bronnenlijst en het overzicht van respondenten.



## Inhoudsopgave

0	Kern.....	1
0.1	Inleiding .....	1
0.2	Conclusies .....	2
0.3	Aanbevelingen .....	4
1	Opgave voor het realiseren van passend onderwijs .....	6
1.1	Inleiding .....	6
1.2	Wat wil de gemeente realiseren?.....	7
1.3	Verantwoordelijkheden van de gemeente.....	10
2	Uitvoering en samenwerking.....	13
2.1	Regionale samenwerking vooral in teken van overleg en afstemmen .....	13
2.2	Jongerenaanpak als werkwijze .....	15
2.3	Verbinden van wijk- en schoolgebonden zorg .....	16
2.4	Synergie .....	17
3	Resultaten .....	18
3.1	Monitoring en evaluatie .....	18
3.2	Ervaringen van de gemeente en het onderwijsveld .....	18
3.3	Betrokkenheid van de raad.....	21
	Bijlage 1: Percentage leerlingen in het speciaal onderwijs .....	23
	Bijlage 2: Bronnen voor dit onderzoek .....	25

# o Kern

## o.1 Inleiding

### Aanleiding

De rekenkamercommissie deed onderzoek naar de samenhang tussen passend onderwijs en jeugdzorg. Vanaf 1 augustus 2014 zijn scholen verantwoordelijk voor het vinden van een passende onderwijsplek voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Daarbij is relevant hoe de gemeente de samenhang realiseert tussen passend onderwijs en jeugdzorg.

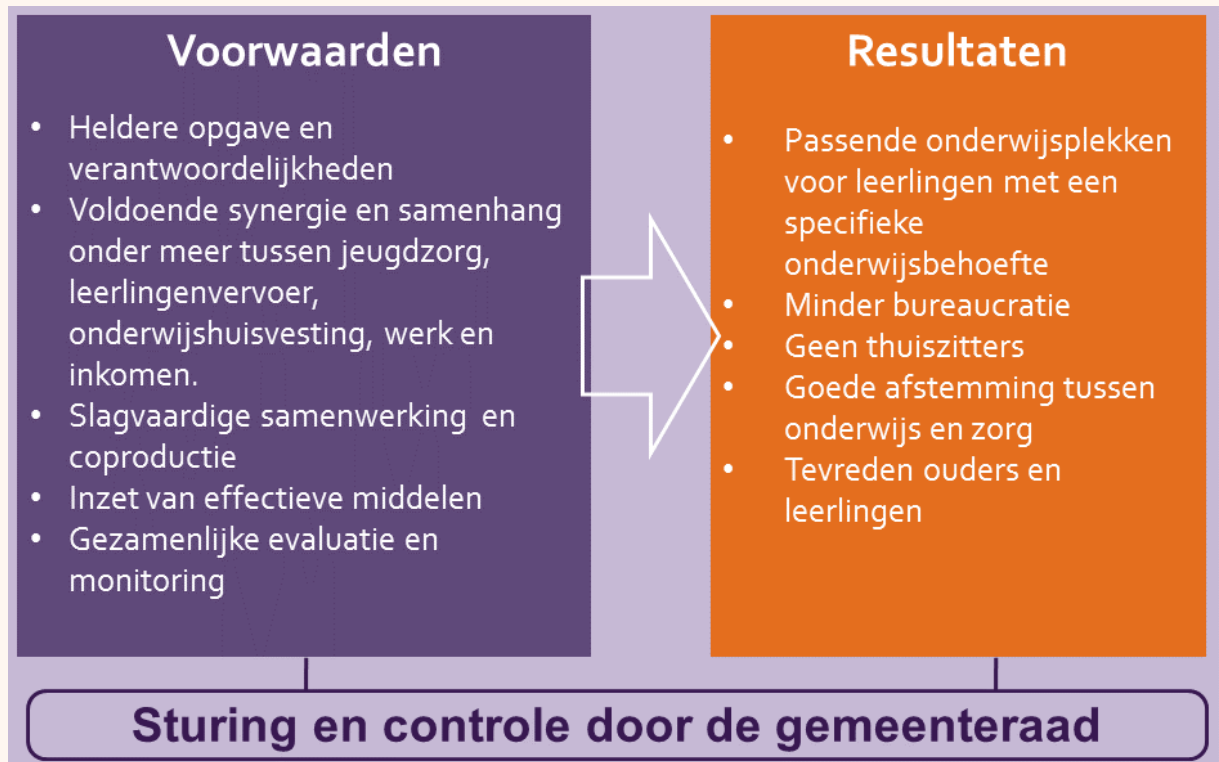
### Opzet van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft de oriënterende fase gebruikt om de vraagstelling van het onderzoek te richten. De focus ligt vooral op de samenhang tussen passend onderwijs en jeugdzorg.

### Vraagstelling

- 1 Wat zijn de verantwoordelijkheden van de gemeente voor het realiseren van samenhang tussen passend onderwijs en jeugdzorg?
  - > Wat wil de gemeente realiseren?
  - > Welke samenhang is nodig voor het optimaal realiseren van de opgave?
  - > In hoeverre is de opgave een gemeenschappelijk richtpunt voor samenwerking met andere relevante partijen – ieder met eigen verantwoordelijkheden?
  
- 2 Hoe verloopt de uitvoering door de gemeente in samenspel met partners?
  - > Hoe wil de gemeente de opgave realiseren en zet zij de juiste stappen?
  - > Bestaat zicht op middelen die bijdragen aan meerdere doelen?
  - > Welke aandeel levert de gemeente en welke bijdrage leveren andere partijen voor realisatie van de opgave? Denk onder meer aan het uitgangspunt '1 kind, 1 plan, 1 regisseur'.
  
- 3 Welke resultaten zijn tot heden geboekt?
  - > Wat zijn de eerste ervaringen en resultaten?
  - > Wat zijn mogelijke verklaringen?
  - > In hoeverre is de raad betrokken bij de plannen voor passend onderwijs en heeft hij zicht op de voortgang en resultaten?

### Evaluatiemodel en hoofdnormen



Figuur 0.1: Evaluatiemodel.

### Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2015 – november 2016. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Bestuderen van schriftelijk materiaal.
- Interviews met betrokken medewerkers van de gemeente.
- Interviews met de portefeuillehouders onderwijs en jeugd.
- Interviews met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen.
- Groepsgesprek met raadsleden.

## 0.2 Conclusies

### De opgave en verantwoordelijkheid voor passend onderwijs

- 1 Het doel van passend onderwijs is dat ieder kind een geschikte plek heeft binnen het onderwijs en er geen leerplichtige kinderen thuis zitten. Geconcludeerd wordt dat de gemeente aan dit doel bijdraagt vanuit een brede regionale opgave met alle regiogemeenten en de schoolbesturen. De gemeenschappelijke opgave is gericht op een optimale ontwikkeling van kinderen en jongeren in de leeftijd van 0 tot 27 jaar – passend onderwijs maakt daarvan onderdeel uit. De regionale opgave sluit aan op de lokale doelen van de gemeente Groningen. Voor passend onderwijs is dit onder meer verwoord in de lokale educatieve agenda en het Onderwijspact.

## Uitvoering en samenwerking

- 2 De gemeente werkt met een groot aantal partijen samen. Op dit moment staat de samenwerking vooral in het teken van onderlinge afstemming, informatie-uitwisseling en overleg. De samenwerking staat nog onvoldoende in het teken van samen realiseren en 'doen', oftewel de samenwerking is nog te weinig actiegericht. Er zijn een aantal factoren die bijdragen aan dat nog te weinig actiegericht zijn:
  - > De samenwerking vindt op veel niveaus en in veel verbanden plaats, zowel lokaal, subregionaal en regionaal/ provinciaal (zie figuur 2.1 in deze rapportage). Dat doet een groot beroep op onderlinge afstemming en overleg om overzicht te houden en de weg te vinden binnen deze netwerken.
  - > Onderwijs- en jeugdwetgeving stimuleren afstemmingsoverleg tussen de gemeente en onderwijsbesturen. Deze plicht is geborgd in allerlei overlegverbanden zoals drie 'op overeenstemminggerichte overleggen' met schoolbesturen en regionale onderwijssamenwerkingsverbanden en een Breed Besturen Overleg (lokaal). Afstemming wordt vooral als afzonderlijke activiteit belegd, veelal losgekoppeld van uitvoering.
  - > Het grote aantal overleggen doet een groot beroep op bestuurlijke en ambtelijke tijd/capaciteit die niet besteed kan worden aan uitvoering van de regionale agenda.
  - > Er is sprake van bestuurlijke drukte waarbij dezelfde partners elkaar in verschillende verbanden tegenkomen, vaak vanuit een andere invalshoek zoals onderwijs, zorg, arbeidsmarkt of veiligheid.
  - > Dit komt ook tot uitdrukking in de portefeuillevverdeling binnen het college en de ambtelijke organisatie. Deze is in hoofdzaak sectoraal ingericht. Externe partners ervaren hinder van de scheiding tussen de portefeuilles onderwijs, jeugdzorg en werk en inkomen in de diverse samenwerkingsverbanden.
- 3 Het lukt de gemeente gedeeltelijk om mensen, taken en middelen te verbinden om daarmee zoveel mogelijk doelen te realiseren. Dat doet de gemeente vooral via een integrale aanpak op het gebied van onderwijs, zorg en werk. De aanpak is gericht op kwetsbare jongeren onder de noemer 'Jongerenaanpak', die zich richt op een deel van de totale opgave, namelijk de doelgroep 16- tot 27-jarigen.
- 4 Geconcludeerd wordt dat de verbinding tussen de gemeentelijke WIJ-teams en de scholen tot stand is gekomen. Er is veel geïnvesteerd in brugfuncties bij de scholen waardoor gemeente en scholen elkaar beter weten te vinden. Nu komt het aan op feitelijke samenwerking en de gezamenlijke werkwijze op basis van 'één gezin, één plan, één regisseur' voor het realiseren van concrete kind- en gezinsopgaven. De gezamenlijke uitvoering staat nog helemaal aan het begin. Juist hier wordt een concrete bijdrage verwacht van het onderwijsveld en de gemeente gezamenlijk aan het voorkomen en doorbreken van langdurig schoolverzuim door toeleiding naar een passende onderwijsplek.
  - > Het lukt momenteel niet voor elke hulpvraag een passende ondersteuning te vinden, dat blijkt ook uit informatie van het college aan de raad.
  - > Uit stukken van het 'regionale Afstemmingsoverleg gemeenten-onderwijs' blijkt dat weinig sprake is van een passend aanbod aan jongeren en dat specialistische kennis vaak te laat beschikbaar komt.

## Resultaten in zicht?

- 5 Er is op dit moment weinig aandacht voor monitoring en evaluatie. Zicht op de voortgang en resultaten is vooral bij direct betrokkenen aanwezig en wordt onvoldoende met elkaar en met belanghebbenden gedeeld. Tegelijkertijd neemt de behoefte hieraan toe.

- > Er is geen werkwijze of methodiek voor monitoring en evaluatie van de voortgang en resultaten. Het ontbreekt aan gemeenschappelijke taalafspraken en evaluatiecriteria.
  - > Het ontbreekt aan een goed en gedeeld beeld van ervaringen en de tevredenheid van leerlingen en ouders.
  - > Bij het gemeentebestuur en de schoolbesturen bestaat geen zicht op de effectiviteit van het beleid en de aanpak. Een typerend voorbeeld is een schoolbestuurder die wijst op een gebrek aan inzicht in het aantal 'thuiszitters' - terwijl de onderwijsverenigingsverbanden deze gegevens wel aanleveren bij het ministerie.
- 6 Bij de gemeenteraad bestaat een groeiende behoefte om meer en beter geïnformeerd te worden over het passend onderwijs. Het gaat dan om de doelen, middelen, taken, verantwoordelijkheden en het aandeel dat samenwerkingspartners nemen in de realisatie. Ook het belang van goede informatie over de resultaten neemt toe bij de raad. De programmabegroting biedt op dit moment geen inzicht in of precisering van de maatschappelijke opgave voor passend onderwijs. Wel is een aantal uitvoeringsprestaties opgenomen.
- 7 De gemeente streeft naar nul 'thuiszitters': 'geen enkel leerplichtig kind zit thuis'. In het schooljaar 2014-2015 zaten 49 kinderen in de leeftijd van 5 tot 18 jaar langer dan 3 maanden thuis. Dat is 2 leerlingen meer dan in het voorgaande schooljaar.
- > Een mogelijke verklaring voor het aantal thuiszitters is de afname van zorg in (dure) gesloten jeugdzorg en de opvang van deze jongeren in de ambulante zorg. Scholen ervaren hierdoor dat de problematiek in het onderwijs toeneemt.
  - > Hierdoor neemt tegelijkertijd het belang van effectieve samenwerking tussen Wij-teams en de scholen verder toe. Deze aanpak leidt nog niet tot passende ondersteuning (zie conclusie 4).
- 8 Een doel van passend onderwijs is ook dat minder kinderen in het speciaal onderwijs belanden. Na de invoering van passend onderwijs verloopt de verwijzing naar het speciaal (basis) onderwijs via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Bij de drie samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs is sprake van een verandering van het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs (zie bijlage 1). Het ontbreekt bij scholen en de gemeente echter aan evaluatie en inzicht in verklaringen voor deze veranderingen. Of en zo ja in welke mate passend onderwijs hier een bijdrage aan levert is niet duidelijk.

### 0.3 Aanbevelingen

- 1 Versterk de verbinding tussen wijkgebonden en schoolgebonden zorg door ieders taak (zorg en onderwijs) en toegevoegde waarde voor de integrale kind- jongerenopgave ook daadwerkelijk aanvullend op elkaar te organiseren. Zoek daarmee de meer actiegerichte modus op.
- 2 Vergroot de aandacht voor monitoring en evaluatie. Denk na over hoe je zou kunnen meten op welke wijze de inspanningen voor passend onderwijs bijdragen aan een lager aantal leerlingen in het speciaal onderwijs.
  - > Maak een helder onderscheid naar indicatoren voor de 'wat-vraag' (wat zijn de gewenste resultaten) en de 'hoe-vraag' (welke maatregelen en instrumenten zetten we in). Maak vooral helder *wat* je wil realiseren.
  - > Bouw samen met partners aan maatstaven waarmee je de afgesproken resultaten kunt meten.
- 3 Informeer de raad vanuit de brede samenhang zoals deze in dit onderzoek naar voren komt:



- > Maak het lokale en regionale netwerk zichtbaar en geef een overzicht van alle relevante opgaven, projecten en afspraken – en wie waar betrokken is en wie welk aandeel neemt in de opgave.
  - > Vertaal de opgaven naar maatschappelijke effecten.
  - > Faciliteer de raad goed en tijdig met toegankelijke informatie.
- 4 Bevorder ook op het niveau van het college de samenhang die de gemeente nastreeft op de onderwerpen (passend) onderwijs-jeugdzorg- zorg-welzijn- participatie. Trek dit door naar de ambtelijke organisatie door de jongerenaanpak te verbreden:
- > Samen een opgave formuleren en afspreken wie welk aandeel neemt in de realisatie ervan.
  - > Leg ook de link naar de ambitie van '1 gezin, 1 regisseur, 1 plan'.

# 1 Opgave voor het realiseren van passend onderwijs

Wat zijn de verantwoordelijkheden van de gemeente voor het realiseren van samenhang tussen passend onderwijs en jeugdzorg?

*In dit hoofdstuk gaan we na wat de gemeente met de realisatie van passend onderwijs wil realiseren en wat haar verantwoordelijkheden zijn. We letten onder meer op de samenhang die de gemeente legt tussen passend onderwijs en de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg. We gaan tevens na of sprake is van een gedeelde opgave van de gemeente en relevante partners (coproducenten).*

## 1.1 Inleiding

### Wet Passend Onderwijs

Vanaf 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht. De rijksoverheid wil hiermee stimuleren dat de onderwijsbehoefte van leerlingen centraal staat en niet de *beperkingen* van kinderen en jongeren. Doelen van de wet zijn:

- Bieden van een passende onderwijsplek aan alle leerlingen ongeacht de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben.
- Leerlingen zoveel mogelijk onderbrengen op 'gewone' scholen en als het echt niet anders kan binnen het speciaal onderwijs.
- Bieden van ondersteuning op maat en verminderen van de bureaucratie voor ouders en leerlingen.
- Voorkomen dat leerlingen langdurig thuis zitten.
- Realiseren van een betere afstemming tussen onderwijs en zorg.

Belangrijke uitgangspunten van het nieuwe beleid zijn:

- Van curatief naar preventief werken: eerder alert zijn op veranderingen in de ontwikkeling van het kind.
- Van indiceren (slagboom) naar arrangeren: niet meer verwijzen naar een andere school maar samen aan een oplossing werken.
- Van sectoraal naar integraal en intersectoraal: werken met verschillende experts.<sup>1</sup>

Gemeenten en schoolbesturen zijn samen verantwoordelijk voor een sluitend aanbod aan ondersteuning en hulp voor jeugdigen en hun ouders/gezinnen.

### Aanleiding voor de Wet passend onderwijs

In het verleden werd op basis van een landelijke indicatiesystematiek in een regionaal expertisecentrum getoetst of een leerling in aanmerking kwam voor inschrijving in het (voortgezet) speciaal onderwijs of in het reguliere onderwijs met een zogenaamd 'rugzakje' (leerlinggebonden financiering). Het oude systeem barste uit de voegen:

- Bureaucratie en lange wachtlijsten.
- Toename van de indicaties en de kosten.
- Het speciaal onderwijs is onvoldoende toegerust op de vraag.
- Een groot aantal kinderen zit thuis en gaat niet naar school.
- De besteding en effectiviteit van middelen is onvoldoende helder.

<sup>1</sup> PO-raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO-Raad, *Referentiekader passend onderwijs*, Januari 2013.

### Wettelijke taken van de schoolbesturen

Voor realisatie van passend onderwijs is samenwerking verplicht tussen reguliere en speciale scholen in regionale samenwerkingsverbanden. Belangrijke taken van de schoolbesturen zijn:

- Invullen van de zorgplicht om voor jeugdigen binnen het samenwerkingsverband van scholen een geschikte onderwijsplek te vinden.
- Maken van een ondersteuningsprofiel maakt dat een beeld geeft van de mogelijkheden en voorzieningen die scholen in het samenwerkingsverband hebben om te voorzien in de verschillende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen.
- Maken van een ondersteuningsplan waarin het niveau van ondersteuning door afzonderlijke scholen is vastgelegd, inclusief de verdeling van middelen, de toewijzing van ondersteuning, de wijze waarop leerlingen naar speciaal onderwijs worden verwezen en de informatievoorziening aan ouders.

### Wederzijdse afstemming tussen schoolbesturen en gemeenten

- De samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs zijn verplicht tot 'op overeenstemming gericht overleg' met gemeenten over het concept ondersteuningsplan. In de Memorie van Toelichting wordt ook verwezen naar de volgende gespreksthemata's:
  - > de plannen die de gemeente heeft voor de (jeugd-)zorg,
  - > de manieren waarop zorgtoewijzing plaatsvindt voor een kind en het gezin,
  - > de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.
- In de Jeugdwet is opgenomen dat gemeenten 'op overeenstemming gericht overleg' voeren over het jeugdplan of het plan sociaal domein met het samenwerkingsverband – voordat de gemeenteraad dit plan kan vaststellen
- Gemeenten en schoolbesturen hebben de plicht over de ondersteuning aan individuele leerlingen of gezinnen af te stemmen (de gezinsopgave). Achtergrond is dat de gemeente tevens verantwoordelijk is voor:
  - > toezicht op de naleving van de leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie;
  - > leerlingenvervoer;
  - > onderwijshuisvesting;
  - > de functie 'begeleiding' in de AWBZ als onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning;
  - > Jeugdzorg als onderdeel van de Jeugdwet;
  - > De gecombineerde regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt als onderdeel van de Participatiewet.

## 1.2 Wat wil de gemeente realiseren?

De gemeente Groningen wil verschillende verantwoordelijkheden op gebied van onderwijs, jeugdzorg en werk verbinden en richten op de doelgroep kinderen en jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 27 jaar. Passend onderwijs is daarbij één van de doelen in een veel bredere opgave. De gemeente werkt met een groot aantal regiogemeenten, schoolbesturen en zorgpartijen samen om deze opgave te realiseren.

### Regionale opgave en werkagenda

De opgave voor passend onderwijs en de samenhang met jeugdzorg is op regionaal niveau tussen bestuurders van gemeenten en onderwijsveld geformuleerd. Hierover vindt met een vertegenwoordiging van de 23 gemeenten en het onderwijsveld bestuurlijk afstemmingsoverleg plaats. In 2013 formuleren de gemeenten en het onderwijsveld een ambitie voor passend onderwijs in relatie tot de jeugdzorg. Deze ambitie is door de 23 afzonderlijke gemeenten vastgesteld.

Kern van de ambitie is: Jeugdigen groeien op en volgen onderwijs in de eigen omgeving waarbij scholen zorgen voor goed onderwijs en de gemeente zorgt voor een goede leefomgeving.<sup>2</sup>

Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein bestaat op regionaal niveau de behoefte om de blik te verruimen op:

- een samenhang tussen opvoeding, onderwijs, jeugdzorg, gezondheidszorg en werk en inkomen;
- een brede doelgroep van 0 tot 27 jarigen en hun ouders;
- een gemeenschappelijke werkwijze en voorkomen van verkokering.<sup>3</sup>

### **Bestuurlijke opgave van gemeenten en onderwijsveld**

#### **MAATSCHAPPELIJK EFFECT: WAAR IS HET WERKELIJK OM TE DOEN? WAT MERKEN JEUGDIGEN EN HUN OUDERS ER VAN?**

- Jeugdigen in de leeftijd 0 – 27 jaar ontwikkelen zich optimaal door het onderwijs dat bij hen past te volgen en economisch en sociaal zelfredzaam te worden door uit te stromen naar 'passend' werk of 'passende' dagbesteding.
- Elke jeugdige haalt een startkwalificatie/ diploma en heeft minimaal een baan van 12 uur als staat van maatschappelijke zelfstandigheid.
- Jeugdigen en gezinnen vertrouwen meer op eigen kracht en zelfregie. Zij worden eerder en beter ondersteund.
- Realiseren van een pedagogische civil society waarin het initiatief bij burgers ligt, met nadruk op preventie en professionals die faciliteren, motiveren en ondersteunen.
- Begrenzen van de instroom naar gespecialiseerd onderwijs en gespecialiseerde zorg en de uitstroom naar regulier werk vergroten.
- Zo min mogelijk bureaucratie voor jongeren en ouders.

#### **ACTIVITEITEN EN TUSSENRESULTATEN OM HET GEWENSTE EFFECT TE REALISEREN**

- Een nieuwe manier van werken die de zelfredzaamheid en zelfregie van jeugdigen en hun ouders stimuleert.
- In een vroeg stadium bieden van preventieve ondersteuning.
- Zo veel mogelijk aansluiten bij de specifieke vraag van de jeugdige of het gezin als ondersteuning of hulp nodig is.
- Ondersteuning en hulpparrangementen in aanvulling op eigen kracht van jeugdigen en gezinnen.
- Werken vanuit het uitgangspunt 'één jeugdige/gezin, één plan en één regisseur'.
- Inzetten van hulp en ondersteuning in een zo vroeg mogelijk stadium, zo licht, kort en dichtbij de jeugdige als mogelijk ingezet.

– Bron: *Samenwerking Gemeenten en Onderwijs, Bestuurlijke opgave, 15 april 2016.*

De werkagenda moet bijdragen aan lokale en (sub)regionale samenwerking waarbij gemeenten, onderwijs- en zorginstellingen de thema's oppakken en realiseren. Het bestuurlijk overleg van gemeenten en onderwijs (AGO) bewaakt de voortgang van deze agenda. De agenda sluit aan op de landelijke werkagenda voor passend onderwijs van de rijksoverheid en de sectororganisaties (PO-, VO-, MBO-raad).

<sup>2</sup> Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), Eindversie notitie, 18 april 2013.

<sup>3</sup> Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), Samenwerking gemeenten en Onderwijs voor jeugdigen van 0 tot 27 jaar, Bestuurlijke opgave, 15 april 2016.

### De regionale 'brede' werkagenda

- 1 **Basisvoorzieningen voor jongeren "het gewone leven"**. Realiseren van een sterke 'civil society van het gezamenlijke opvoeden' en het realiseren van een goede basisondersteuning, op gebied van sport, opvoeden, creativiteit, speelruimte en preventie.
  - 2 **Integraal preventief werken**. Realiseren van een goede verbinding tussen schoolgebonden en wijkgebonden zorg- en hulpstructuren om vroegtijdig in te spelen op signalen voor hulp en ondersteuning. De zorg en ondersteuning zal vooral op wijkniveau tot stand komen.<sup>4</sup>
  - 2 **Complexe onderwijs- en ondersteuningsbehoeften door inzet onderwijszorgarrangementen**. Realiseren van een gecombineerd aanbod van onderwijs en jeugdhulp voor jongeren met fysieke of psychische beperkingen – of een combinatie daarvan. Het kan ook gaan om belemmeringen in de onderwijs en/ of leefsituatie die het volgen van onderwijs beperken. Zware specialistische hulpvragen op gebied van onderwijs, jeugdhulp, gezin of leefsituatie.<sup>5</sup> Hier is speciale aandacht voor terugleiding van jongeren uit de residentiële jeugdzorg, dyslexie en hoogbegaafdheid.
  - 4 **Thuiszittende jongeren, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaters**. Voorkomen, inventariseren, monitoren en bestrijden van thuiszitten zonder passende onderwijsplek en voortijdig schoolverlaten.
  - 5 **Aansluitingen onderwijs, arbeidsmarkt en Participatiewet**. Een goed functionerende arbeidsmarkt om thuiszitten en jeugdwerkloosheid te voorkomen. Toeleiding van kwetsbare jongeren naar arbeid en dagbesteding.
  - 6 **Leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting**. Eigen kracht van het kind/ gezin als uitgangspunt nemen bij leerlingenvervoer. Goed inspelen op de consequenties van passend onderwijsvoorzieningen voor leerlingenvervoer en de behoeften aan huisvesting.
- Bron: *Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), Brede werkagenda ten behoeve van de lokale- en subregionale samenwerking gemeenten en onderwijs voor jongeren van 0 – 27 jaar, 15 april 2016.*

### Lokale opgave

De lokale opgave is feitelijk gelijk aan de regionale opgave zoals deze hierboven is geschetst. Een weergave van lokale opgaven treffen we onder meer aan de programmabegroting 2016, de Kadernota integraal jeugdbeleid, de Lokale educatieve agenda en het Onderwijspact. De verbinding tussen passend onderwijs en jeugd is onderdeel van deelprogramma 5 'Vernieuwing sociaal domein' in de gemeentebegroting. Hier wordt verwezen naar de regionale opgave op grond van provinciale afstemming tussen gemeenten en onderwijs (zie hierboven). De gemeentebegroting bevat geen nadere omschrijving of precisering van de maatschappelijke opgave. In de programmabegroting is wel een aantal uitvoeringsprestaties opgenomen.

---

<sup>4</sup> Zie ook: Procesbeschrijving Ondersteuningsroute gemeenten-onderwijs, inclusief toeleiding en regie, 27 juni 2014; Ondersteuningsroute Gemeenten en onderwijs, Uitwerken rollen en taken, 18 december 2014; Schets voor een Groninger functioneel model nieuw Jeugdstel, 2013.

<sup>5</sup> Zie ook: Onderwijs, ondersteuning en zorg, Passend onderwijs en de herziening van de AWBZ, Handreiking van PO-Raad, VO-raad, VNG, WWS en OCW, maart 2014.

### Uitvoeringprestaties passend onderwijs

- Een integrale benadering vanuit de WIJ-teams op de thema's jeugdhulp, onderwijs en arbeidsmarkt;
- Realiseren van een goede samenwerking tussen gemeenten in de regio om kinderen in het VO en MBO onderwijs handelingsgericht te kunnen ondersteunen.
- Een nauwe samenwerking tussen de WIJ-teams en de scholen voor het primair onderwijs in de stad om kinderen vroegtijdig adequaat te kunnen ondersteunen.
- We zoeken naar nieuwe vormen van hulp in het onderwijs, zoals groepsgerichte hulp en ondersteuning voor kinderen, jeugdigen en leerkrachten.

— Bron: Gemeentebegroting 2016, p. 97.

In de Lokale educatieve agenda Groningen 2013–2016 en het Onderwijspact (2013) is opgenomen: "Alle kinderen en jongeren die naar school moeten hebben ook daadwerkelijk een plek binnen het onderwijs. Wij zien het als onze gezamenlijke opdracht dat ieder kind een geschikte plek heeft en geen enkel leerplichtig kind thuis zit".

### 1.3 Verantwoordelijkheden van de gemeente

De verbinding tussen onderwijs en jeugd is bovenal een gezamenlijke opgave van gemeenten en het onderwijsveld. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs hebben de verantwoordelijkheid om aan elk kind passend onderwijs te bieden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hulp aan jeugdigen en ouders in het gezin, de wijk en de buurt. Gemeenten en onderwijsbesturen hebben samen de opdracht om onderwijs en jeugdzorg goed met elkaar te verbinden.<sup>6</sup> We stellen vast dat het college en de ambtelijke organisatie goed zicht hebben op de gemeentelijke verantwoordelijkheden en hieraan met onderwijs- en zorgpartners uitvoering willen geven. Waaruit blijkt dit:

- In het coalitieakkoord is de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en scholen voor passend onderwijs opgenomen. Ook voelt de gemeente zich verantwoordelijk voor een goede verbinding van verschillende vormen van zorg en wil zij investeren in jongeren zodat zij gezond en gelukkig opgroeien.
- Tijdens interviews wijzen sleutelpersonen op allerlei wettelijke plichten en verantwoordelijkheden, zoals: jeugdzorg op basis van de jeugdwet, begeleiding als onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de gecombineerde regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt in de Participatiewet, toezicht op de leerplicht, uitvoeren van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie, plicht tot afstemming over de zorg voor specifieke jongeren (casus), leerlingenvervoer en financiering van onderwijshuisvesting.
- De gemeente verbindt zich aan de regionale taakverdeling tussen partners bij de organisatie van zorg en hulp aan jongeren en ouders (het zogenoemde Groninger Functioneel Model). "We hebben een bredere verantwoordelijkheid voor zorgvraagstukken. De school is de eerste lijn voor zachte zorg" (portefeuillehouder Onderwijs).
- Tijdens interviews noemen sleutelpersonen van de gemeente veel andere onderwerpen waarmee de gemeente goede voorwaarden kan scheppen voor het realiseren van passend onderwijs in samenhang met jeugdzorg, zoals armoedebestrijding, gezondheidszorg, sport en cultuur, speelruimten, integratie, vroeg- en voorschoolse educatie en inburgering. We zien dit ook terug in de brede provinciale werkagenda (zie het onderstaande tekstblok).

---

<sup>6</sup> Zie ook: De verbinding onderwijs- jeugd, [www.onderwijsjeugd.nl](http://www.onderwijsjeugd.nl) van de VO-raad, VNG en PO-raad.

### Realiseren van goede voorwaarden voor passend onderwijs en jeugdzorg

“Welke voorwaarden scheppen gemeenten en onderwijs om het leven in stad, dorp of regio leuk te maken. Denk aan sport, creativiteit, speelruimte etc. Zo blijkt uit onderzoek dat het merendeel van de jeugdigen in het speciaal onderwijs, die met het Veiligheidshuis in contact komen, geen lid is van een sportvereniging. Sport kan bijdragen aan een beter welbevinden, sociale vaardigheden en daarmee helpen problemen te voorkomen.”

— Bron: *Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), Brede werkagenda ten behoeve van de lokale- en subregionale samenwerking gemeenten en onderwijs voor jeugdigen van 0 – 27 jaar, 15 april 2016.*

In figuur 1.1 geven we een overzicht van de gezamenlijke opgave (mede op basis van paragraaf 1.1) en de verantwoordelijkheden van de gemeente om daar aan bij te dragen (bron: schriftelijke stukken en interviews).

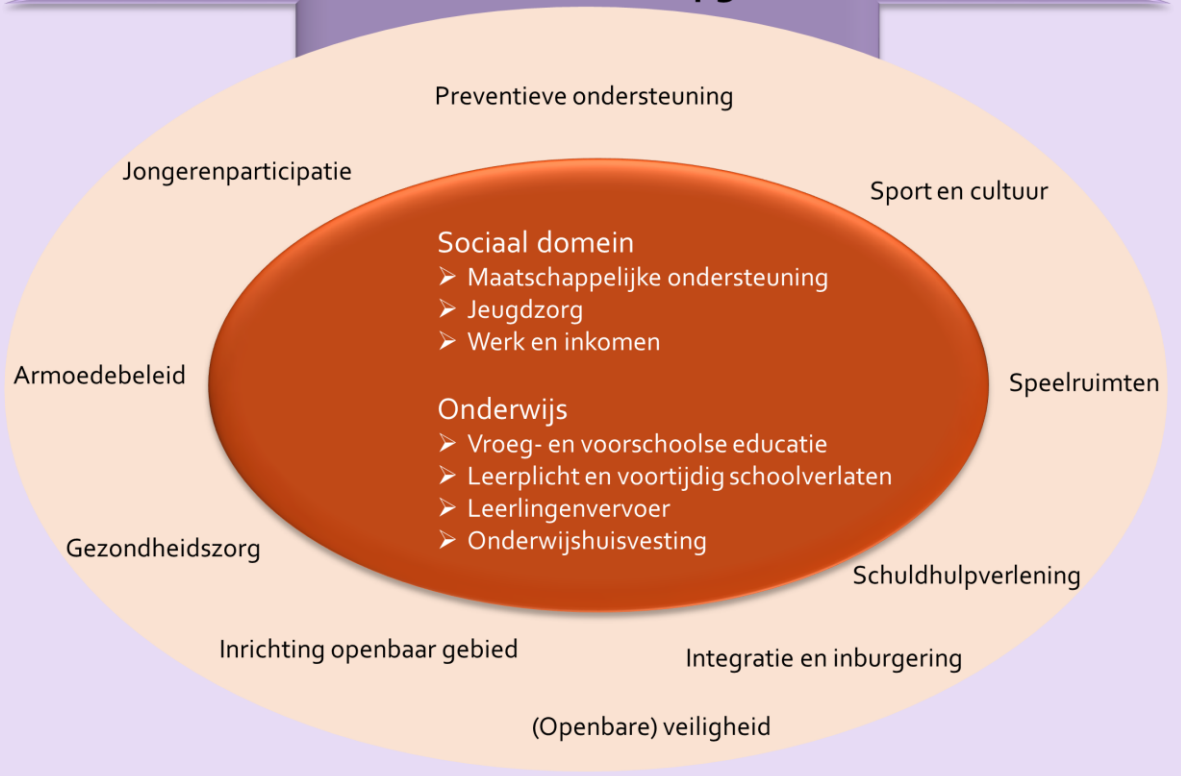
## Gezamenlijke opgave: gewenste situatie

1. Jongeren groeien gezond en gelukkig op.
2. Jongeren krijgen goede kansen om volwaardig deel te nemen aan de samenleving.
3. Jongeren in de leeftijd 0 – 27 jaar ontwikkelen zich optimaal.

### Hiervoor is gerealiseerd:

- Een leefbare en veilige omgeving in de wijk, buurt, straat met goede basisvoorzieningen.
- Een pedagogische civil society met een positief opvoedkundig- en opgroeiklimaat en nadruk op eigen kracht.
- Goede lichamelijke en psychische gezondheid van jongeren.
- Adequate preventie en vroegtijdige signalering van problemen en risico's
- Adequate opvolging van signalen met zo min mogelijk bureaucratie voor jongeren en ouders.
- **Een passende onderwijsplek voor alle leerlingen. Geen enkel kind zit thuis.**
- Een sluitende aanpak op gebied van onderwijs, zorg en werk.
- Ontschotting van budgetten.
- Schone, veilige en voldoende schoolaccommodaties.
- Vervoer naar school voor leerlingen die dat nodig hebben.
- Jongeren behalen tijdig een waardevolle startkwalificatie of diploma.
- Jongeren verwerven een passende positie op de arbeidsmarkt.
- Jongeren zijn maatschappelijk zelfstandig participeren in de samenleving: deelnemen aan en bijdragen aan de samenleving.

## Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor realisatie van de opgave



Figuur 1.1: Overzicht van gemeentelijke verantwoordelijkheden voor de realisatie van passend onderwijs in relatie tot jeugd, onderwijs en zorg.



## 2 Uitvoering en samenwerking

Hoe verloopt de uitvoering door de gemeente in samenspel met partners?

*In dit hoofdstuk gaan we na hoe de gemeente de opgave voor passend onderwijs en jeugdzorg met partners invult. Welke maatregelen nemen de gemeente en partners? Wat is de voortgang?*

### 2.1 Regionale samenwerking vooral in teken van overleg en afstemmen

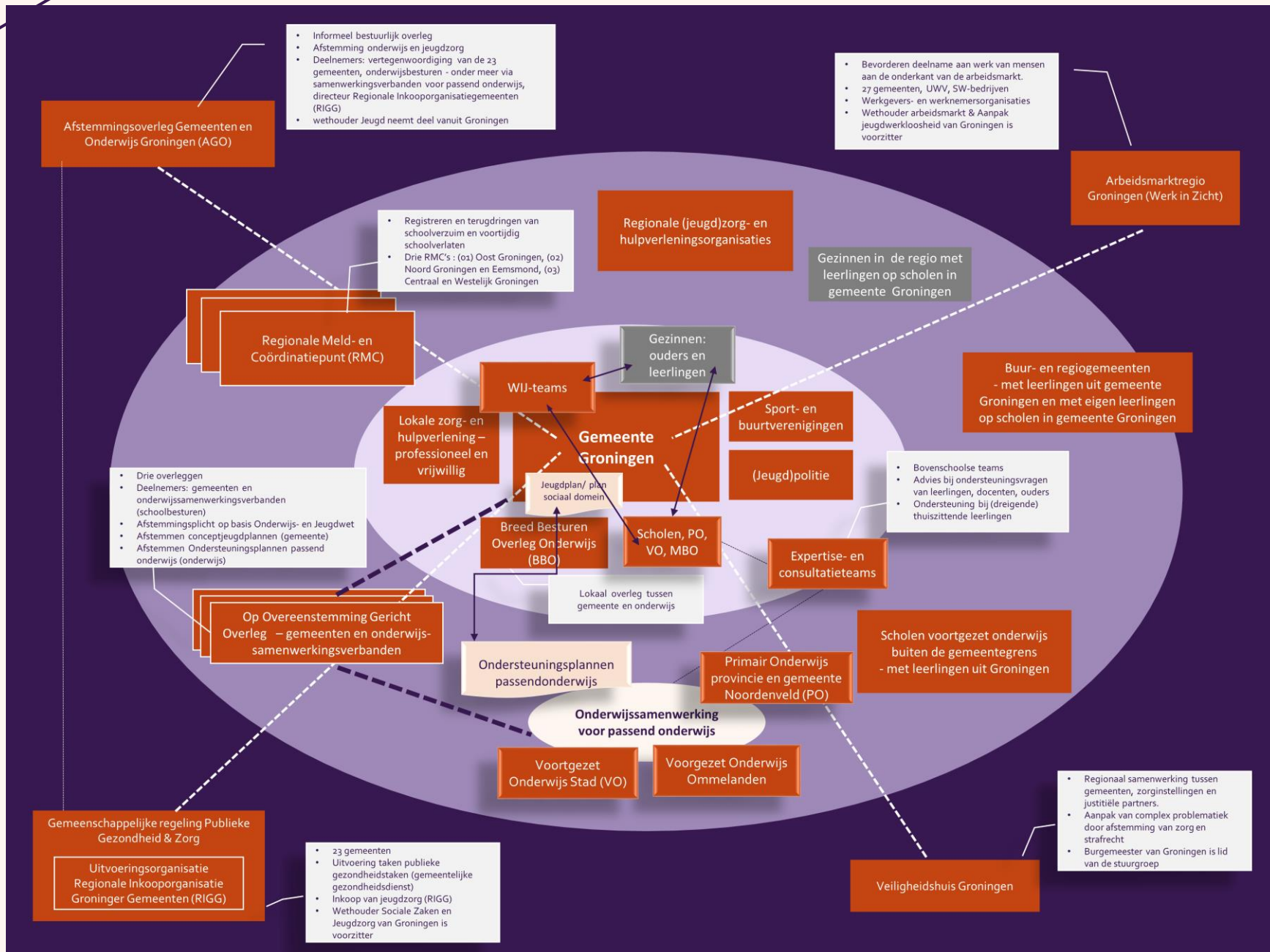
Realisatie van de opgave (zie hoofdstuk 1) vereist samenwerking met een groot aantal samenwerkingspartners op lokaal, (sub)regionaal en provinciaal niveau. Samenwerking staat tot heden vooral in het teken van het opstellen en afstemmen van beleidsvisies en plannen. Daar is veel vergadertijd en –capaciteit mee gemoeid. Samenwerking is kortom vooral gericht op de randvoorwaarden om de realisatie mogelijk te maken. Sleutelpersonen binnen het college en de ambtelijke organisatie ervaren daardoor veel belemmeringen, zoals bestuurlijke drukte, overlap tussen samenwerkingsverbanden, ontbreken van gemeenschappelijke taal en onduidelijkheid over de taakverdeling: wie doet wat en op welke schaal? Een andere verklaring is de nadruk vanuit wettelijke voorschriften voor ‘afstemming’. In de praktijk wordt deze plicht vooral ingevuld met overleggen en vergaderen. Afstemmen is een doel op zich.

#### Ervaringen van sleutelpersonen: Samenwerking in teken van vergaderen of doen en realiseren?

- “Er is deels sprake van overlappende werkgebieden en verschillende schalen in samenwerking. (...) Verschillen in landelijke regio-indelingen voor arbeidsmarkt en passend onderwijs belemmeren onderlinge samenhang en synergie.” (interne sleutelpersoon)
- “Er zijn overleggen over voortijdig schoolverlaten, over arbeidsmarkt, over leerlingzaken, vanuit de WIJ-teams. Daar zien we ook dezelfde partners. Ik denk dat het vanuit het ontstaan wel logisch is, maar ik kan me voorstellen dat je in de toekomst naar een overleg structuur toewerkt die actiegericht is. Dat is de slag die we de komende tijd nog moeten maken!” (interne sleutelpersoon)
- “Het is een ingewikkelde overleg structuur. Het vraagt nogal wat om hier een weg in te vinden. (...) Er zijn veel overleggen. Er is wel gekeken om overleggen samen te voegen, maar dat is lastig, want er zijn veel verschillende belangen die in de verschillende overleggen nu goed aan bod komen.” (interne sleutelpersoon)
- “In het bestuurlijk afstemmingsoverleg gemeenten-onderwijs is afgesproken één lijn te hanteren in de termen lokaal, subregionaal en regionaal. Dat is nog niet op alle domeinen gemeengoed (...) We blijven langs elkaar heen praten. Eenheid van taal door de domeinen heen is belangrijk.” (interne sleutelpersoon)
- “Er zijn op dit moment veel overleggen die het overzicht niet bevorderen.” (externe sleutelpersoon)
- “Streef naar minder werkgroepen en meer naar gewoon doen!” (externe sleutelpersoon)

Figuur 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste actoren en afstemmings-overleggen op de volgende niveaus: lokaal (stedelijk niveau, binnenste cirkel), sub-regionaal (tweede cirkel) en regionaal (provinciaal niveau, buitenste cirkel). Het betreft een vereenvoudigde weergave – niet alle actoren en relaties zijn weergegeven.

Op wijk niveau is vooral de ‘driehoek’ tussen de WIJ-teams, scholen en ouders/ leerlingen van belang om school- en wijkgebonden hulp en zorg met elkaar te verbinden. Op stedelijk niveau is er ook een WIJ –team voor de relatie met het voortgezet onderwijs.



Figuur 2.1: Weergave van actoren, overleggen en samenwerking.

## 2.2 Jongerenaanpak als werkwijze

De interne gemeentelijke organisatie moet goed op orde zijn wanneer er met veel externe partijen wordt samengewerkt. Het college en de ambtelijke organisatie willen de focus op de jongerenopgaven vergroten door een integrale werkwijze onder de vlag van 'de jongerenaanpak':

*"De Jongerenaanpak maakt verbinding op het snijvlak Onderwijs-Werk-Zorg. De jongeren aanpak is geen nieuw (beleids)domein, geen nieuwe afdeling, geen nieuw loket voor de jongere. De jongeren aanpak is een werkwijze over domeinen en afdelingen heen, bedoeld om focus, samenhang en duidelijkheid te bieden." – Brief Jongerenaanpak aan de raad van het college, 18 november 2015.*

Externe partners hebben behoefte een 'integrale werkwijze' door de gemeente. Zij ervaren de gemeente als een constructieve samenwerkingspartner – ook in vergelijking met andere gemeenten. Zij lopen wel aan tegen de grotendeels sectorale aanpak. Nogal wat interne en externe gesprekspartners wijzen daarbij ook op de gescheiden portefeuilles voor onderwijs, jeugdhulp/-zorg en werk en inkomen. Zo missen onderwijspartners bijvoorbeeld de wethouder Jeugd aan tafel in het regionale Afstemmingsoverleg gemeenten – onderwijs. De regionale beweging is om deze domeinen naar elkaar toe te laten groeien voor de doelgroep 0 tot 27 jarigen.

### Ervaringen van sleutelpersonen: Interne organisatie in dienst van externe samenwerking?

- "In het regionaal afstemmingsoverleg gemeenten – onderwijs is een uitstekende opgave geformuleerd. De gemeente heeft deze opgave nog niet omarmd. De stad Groningen is onvoldoende verbonden aan het regionale afstemmingsoverleg. De wethouders Jeugd, Werk en Inkomen en Onderwijs zouden onderling meer afstemming moeten zoeken." (externe sleutelpersoon)
- "Gemeente Groningen moet zich realiseren dat het een spilfunctie heeft ten opzichte van de omliggende gemeenten op de drie domeinen jeugd, werk en inkomen, onderwijs. Er is onder andere een samenhang tussen voortijdig schoolverlaten-beleid en werk en inkomen-beleid voor nodig." (externe sleutelpersoon)
- "Door de diverse actoren wordt op regionaal en subregionaal niveau soms nog te veel sectoraal samengewerkt waardoor synergie naar andere thema's onvoldoende wordt benut." (interne sleutelpersoon)
- "Het is van belang te werken vanuit het besef dat de leefwereld van het kind en de jongere centraal staat en dat de institutionele logica van verschillende maatschappelijke partijen en de gemeente daaraan dienstbaar moet zijn." (interne sleutelpersoon).
- "Vanaf 2018 wil gemeente Groningen zelf de inkoop van jeugdzorg organiseren. Dan kan jeugdzorg ook in samenhang met andere beleidsterreinen gezien worden zoals werk en inkomen en volwassenzorg. Het doel is dan om financiering te ontschotten." (interne sleutelpersoon)

Hierbij valt op dat de gemeentelijke jongerenaanpak zich richt op een *deel* van de doelgroep 0 – 27 jarigen uit de jongerenopgave (figuur 1.1.), namelijk de groep kwetsbare jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar.

Er is veel aandacht voor het bieden van een 'doorgaande zorglijn' op en rond het 18<sup>de</sup> levensjaar. Jongeren met hulpvragen verlaten dan de Jeugdwet en gaan over naar de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Om deze werkwijze aan te jagen en duurzaam te gaan borgen is vanaf februari 2016 een tijdelijke Taskforce Jongerenaanpak ingesteld met een aantal professionals op gebied van onderwijs, werk, inkomen en zorg. Rollen van de taskforce zijn signaleren, adviseren, verbinden en bewaken. De Taskforce is ondersteunend aan de uitvoering en heeft doorzettingsmacht om oplossingen voor jongeren te forceren.

### 2.3 Verbinden van wijk- en schoolgebonden zorg

In de regionale afstemming tussen gemeenten en onderwijs zijn preventief werken en het bieden van onderwijszorgarrangementen voor complexe- onderwijs en ondersteuningsbehoeften belangrijke thema's (zie paragraaf 1.1). Een goede verbinding tussen schoolgebonden en wijkgebonden zorg en hulp is daarvoor een belangrijke voorwaarde. In het tot stand brengen van deze verbinding is veel geïnvesteerd door de gemeente en scholen:

- Op alle basisscholen is een contactpersoon voor de WIJ-teams aanwezig. Deze functie wordt zowel door de gemeente als de scholen betaald.
- Voor de scholen in het voortgezet onderwijs, het praktijkonderwijs en het speciaal onderwijs is een stedelijk WIJ-team opgericht. Recent is de formatie voor het VO-WIJ-team uitgebreid.

Uit gesprekken met interne en externe sleutelpersonen blijkt dat de scholen en de WIJ-teams elkaar steeds beter weten te vinden. Een zelfde beeld spreekt uit de brief van het college aan de gemeenteraad over dit onderwerp.<sup>7</sup> De gezamenlijke werkwijze tussen WIJ-teams en scholen moet zich nu feitelijk in de praktijk ontwikkelen en bewijzen. Hier is volgens interne- en externe sleutelpersonen nog 'een wereld' te winnen (bron interviews, zie ook het onderstaande tekstblok). Van belang is voornamelijk:

- Zo veel mogelijk aansluiten bij de specifieke vraag van de jeugdige of het gezin.
- Ondersteuning en hulparrangementen bieden in aanvulling op eigen kracht van jeugdigen en gezinnen.
- Werken vanuit het uitgangspunt 'één jeugdige/gezin, één plan en één regisseur'.
- Inzetten van hulp en ondersteuning in een zo vroeg mogelijk stadium, zo licht, kort en dichtbij de jeugdige als mogelijk.

#### Ervaringen met het verbinden van wijk- en schoolgebonden zorg

- "Nu de eerste invoeringsperikelen achter de rug zijn kunnen we meer investeren in samenwerking tussen scholen en de wijk-teams. Gerichter investeren in onderwijs-zorg arrangementen." (interne sleutelpersoon)
- "De formatie van de contactpersonen op scholen is recent uitgebreid. Dit is positief, want het samenwerkingsverband passend onderwijs zag dat de contactpersonen te weinig tijd hadden voor hun taken. Nu kunnen zij nog meer de verbinding zoeken." (externe sleutelpersoon)
- "De uitbreiding in de formatie voor contactpersonen in het onderwijs is niet geregeld voor speciaal onderwijs cluster 3 en het praktijk onderwijs. Dit is opvallend, want juist deze onderwijsinstellingen hebben vaker te maken met kwetsbare leerlingen." (externe sleutelpersoon)
- "Er is een gebrek aan daadkracht en een gebrek aan terugkoppeling naar de scholen vanuit de Wijk-teams/ casusregisseurs. De verwachting is dat dit zal verbeteren door de uitbreiding van de formatie." (externe sleutelpersoon)
- "Het komt nu wel aan op hoe het beleid in de praktijk gaat uitpakken en hoe de samenwerking tot stand komt. De basis staat, maar het is een enorme opgave. De verdere samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs moet immers worden gerealiseerd in de periode dat aan beide zijden sprake is van veranderingen." (interne sleutelpersoon)

Een situatieschets vanuit het regionale Afstemmingsoverleg gemeenten-onderwijs geeft ook aan dat de ingezette werkwijze nog niet volwassen is:<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Collegebrief over de Passend Onderwijs aan de raad, kenmerk 5590699, 25 mei 2016.

<sup>8</sup> *Afstemmingsoverleg gemeenten – onderwijs (AGO), Brede werkagenda ten behoeve van de lokale- en subregionale samenwerking gemeenten en onderwijs voor jeugdigen van 0 – 27 jaar, 15 april 2016, p. 2-3.*

- Niet alle regio's zijn even ver. Oude werkwijzen worden nog voortgezet, zoals het terugvallen op oude verwijstroutes – bijvoorbeeld via de huisarts.
- Er komt te laat specialistische kennis vanuit gemeenten of onderwijs beschikbaar om specifieke deskundigheid en handelingsgerichtheid te versterken.
- Kennis van scholen en van de jeugdhulp komen onvoldoende bij elkaar om een passend aanbod te organiseren voor specifieke casus.
- De ombouw van residentiële zorg naar ambulante ondersteuning leidt tot een toename van problematiek in het speciaal onderwijs. In de samenwerking tussen onderwijs en gemeente wordt er verschillend gekeken naar wat het kind/het gezin nodig heeft. Daar ligt de opgave elkaars taal te verstaan en elkaars deskundigheden te respecteren en waarderen.

## 2.4 Synergie

Uit de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat scholen met schoolgebonden zorg en vroegtijdig signaleren bijdragen aan realisatie van de gemeenschappelijke opgave. Dat moet onder meer leiden tot betere en goedkopere zorg aan leerlingen en gezinnen.

Synergie kan ook betekenen dat de gemeente met partners kiest voor 'slimme' middelen. Slimme middelen dragen bij aan meerdere doelen tegelijk en zijn daarmee tevens doelmatige middelen: zo veel mogelijk doelen en taken realiseren met zo min mogelijk mensen en middelen.

Een goed voorbeeld is het ondersteunen van de signaalfunctie van docenten. Passend onderwijs stelt aanvullende eisen aan docenten om goed om te kunnen gaan met verschillen in de klas. De verbinding van onderwijs met jeugdhulp/ -zorg verlangt van scholen en docenten tevens dat zij een goede antenne ontwikkelen voor het opvangen van signalen die kunnen duiden op hulp- of zorgvragen van jongeren. De gemeente wil scholen en docenten ontzorgen zodat zij meer tijd en aandacht aan hun primaire taken kunnen besteden:

- tijdig en goed in te spelen op zorgvragen van leerlingen draagt bij aan een positief en effectiviteit leerklimate in de school;
- door het betrekken en activeren van de gehele omgeving waarin de leerling zich bevindt wordt voorkomen dat docenten en scholen zich 'alleen-eigenaar' voelen van de problematiek. De gemeente streeft naar een 'systemische' aanpak waarbij zo snel mogelijk de omgeving van de leerling wordt geactiveerd. Dat verdient de voorkeur boven een oplossing die alleen is gebaseerd op de schoolsituatie.
- De gemeente wil stimuleren dat hulpverleners aanwezig zijn in de klas om tot een goed oordeel te komen en om adviezen te geven: "een sociaal pedagoog ziet soms andere zaken dan een docent" (bron: interviews).

Tijdens gesprekken geven sleutelpersonen aan dat gemeente en partners nog veel kunnen winnen aan synergie. Zij kijken daarbij ook naar inspirerende voorbeelden uit andere gemeenten of regio's, bijvoorbeeld:

- Hoe kun je jeugdigen uit het voortgezet speciaal onderwijs die terecht komen in dagbesteding toch weer toe leiden naar onderwijs en leren? De slimme inzet van onderwijshuisvesting kan dan een middel zijn om een combinatie van onderwijs en dagbesteding mogelijk te maken. Gesprekspartners wijzen op een pilot in Winschoten.
- Een effectieve inzet van passend onderwijs kan bijdragen aan een afnemende vraag naar leerlingenvervoer als leerlingen vaker in hun directe woonomgeving een passende onderwijsplek vinden. Hoe kun je deze inverdieneffecten verder laten renderen?



## 3 Resultaten

Welke resultaten zijn tot heden geboekt?

*We gaan na wat de eerste resultaten van passend onderwijs zijn. We kijken of sprake is van monitoring en evaluatie en inventariseren de ervaringen van sleutelpersonen. Tot slot gaan we in op de betrokkenheid van de gemeenteraad bij passend onderwijs.*

### 3.1 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van de opgave vindt op dit moment niet systematisch plaats. Externe sleutelpersonen geven aan dat zij vooral behoefte hebben aan gezamenlijke evaluatie en monitoring met alle relevante partners (zie ook het onderstaande tekstblok). Op die manier kan evaluatie bijdragen aan een collectief leerproces waarbij de uitkomsten ten goede komen aan alle partners gezamenlijk – en niet alleen de eigen inbreng of het eigen aandeel.

#### Ervaringen op gebied van monitoring en evaluatie

- “Monitoring is een belangrijk punt. Er zijn nog geen evalueerbare en meetbare doelen opgesteld.” (externe sleutelpersoon)
- “Een voorwaarde voor succes is gezamenlijke evaluatie en monitoring. Dat vindt nog niet plaats.” (externe sleutelpersoon)
- “Er zit een resultaatverplichting op de gedeelde verantwoordelijkheid zorg – onderwijs. Dat loopt goed. Ik heb geen signalen dat het niet loopt. Maar het is wel ingewikkeld. En de vraag is of het allemaal effectief is en niet nodeloos ingewikkeld. Mijn beeld is dat er geen kinderen tussen wal en schip vallen, maar het is nog niet helemaal in de eindfase.” (interne sleutelpersoon)
- “Er wordt vanuit de gemeente werk gemaakt van cliëntonderzoek voor evaluatie en monitoring.” (interne sleutelpersoon)
- “Iedere school heeft een eigen tevredenheidsonderzoek. Er is geen overkoepelend tevredenheidsonderzoek op niveau van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.” (externe sleutelpersoon)

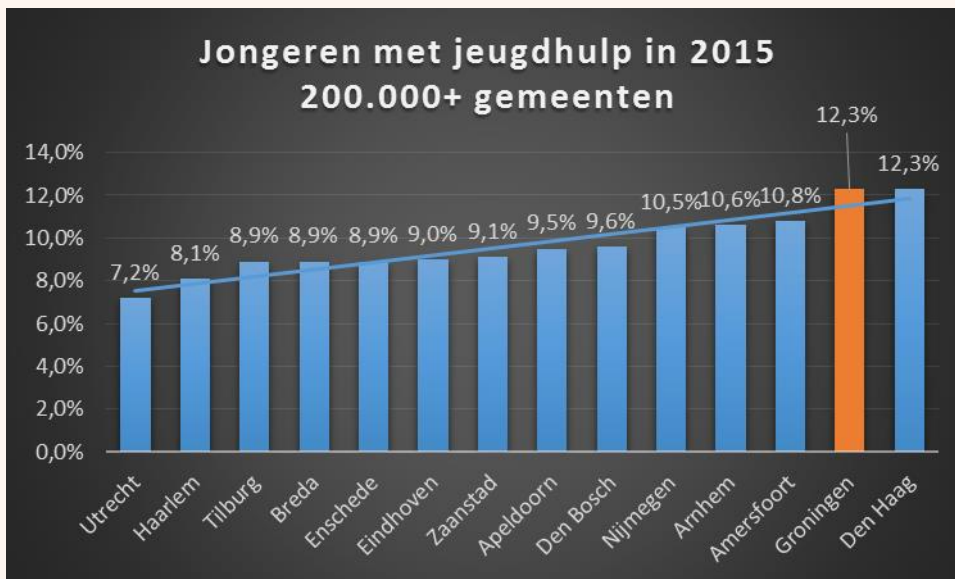
Er bestaat geen gemeenschappelijk inzicht in de tevredenheid van ouders en jongeren, ofwel dit wordt alleen door individuele scholen geëvalueerd. Tijdens interviews wijzen sleutelpersonen op het belang van een evenwichtig beeld om te leren van zowel tevreden als ontevreden ouders en leerlingen.

Sleutelpersonen binnen de gemeente verwachten dat door de inzet van de WIJ-teams en de Jongerenaanpak de bureaucratie voor ouders en leerlingen gaat afnemen. Inzicht in de ervaringen van ouders/ leerlingen ontbreekt vooralsnog.

### 3.2 Ervaringen van de gemeente en het onderwijsveld

#### *Afstemming tussen onderwijs en zorg*

In 2015 ontvangt 12,3% van de jongeren in gemeente Groningen jeugdhulp (figuur 3.1). Dit percentage geeft geen inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van de geboden hulp.



Figuur 3.1: percentage jongeren dat jeugdhulp krijgt in vergelijking tot andere grote steden (>200.000 inwoners). Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 29 april 2016.

In een recente brief aan de gemeenteraad geeft het college aan dat het bieden van passende ondersteuning 'nog niet altijd lukt' (zie ook paragraaf 2.3). In die brief wordt ook gerefereerd aan ervaringen van schoolbesturen. Zij ervaren stabilisatie of afname van de verwijzing naar speciaal onderwijs, maar het is te vroeg dit aan passend onderwijs toe te schrijven (zie ook bijlage 1).

*"Het lukt de schoolbesturen nog niet altijd om op elke hulpvraag direct passende ondersteuning te bieden. Dat is een leertraject dat gemeente(n), schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, afzonderlijk en in samenwerking, doorlopen in de omvorming van aanbodgericht naar vraaggericht werken."* – Bron: Brief Samenwerking passend onderwijs aan de raad van het college, 25 mei 2016.

### Ervaringen met de samenwerking tussen WIJ-teams en scholen

- "De verbinding tussen zorg en onderwijs lijkt op het eerste oog te leiden tot een hogere zorgconsumptie. Op termijn moet blijken of en in welke mate het lukt om het beroep op dure tweedelijnsvoorzieningen te verminderen." (interne sleutelpersoon)
- "Het komt nu aan op het versterken van de relatie met de scholen en de wij-teams. Dat gaat steeds beter, maar daar is nog een wereld te winnen. De basisafspraken zijn op orde, maar bijvoorbeeld de selectie van de juiste zorgarrangementen kan nog beter. Vervolgens kan de inkoop van de jeugdzorg ook aangepast worden aan de behoefte." (interne sleutelpersoon)
- "Er kan nog veel winst geboekt worden op het uitgangspunt één kind, één plan, één regisseur en het elkaar aanspreken op ieders (financiële) verantwoordelijkheid." (externe sleutelpersoon).

### Passende onderwijsplekken en afname van het aantal thuiszitters

Tijdens interviews bestaat bij sleutelpersonen weinig zicht op de aard en omvang van thuiszitproblematiek (zie het onderstaande tekstblok). Wel wordt het plaatsen van kinderen uit intramurale instellingen binnen het onderwijs als knelpunt genoemd. Meer kinderen verlaten de dure residentiële hulpverlening en het blijkt een lastige opgave voor hen een passende plek op scholen te vinden.

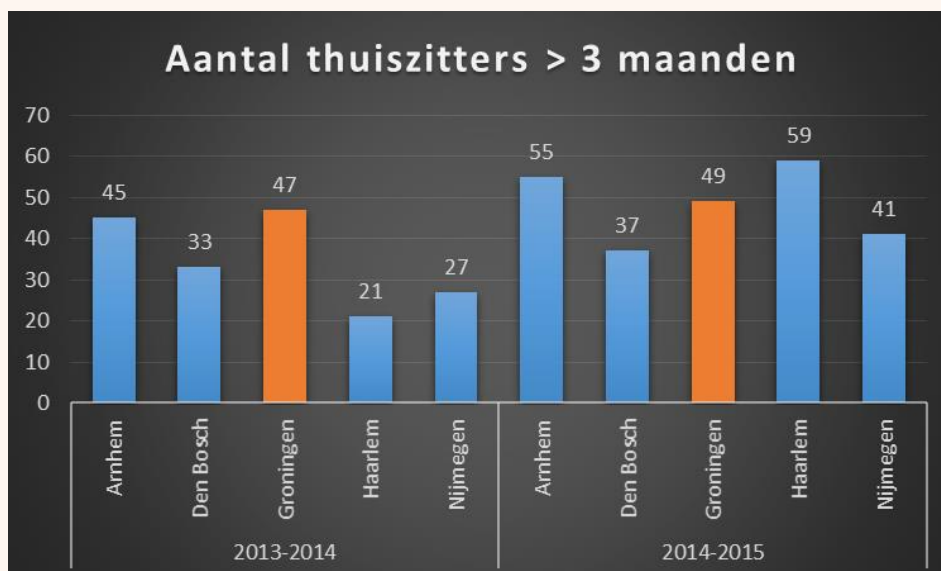
### Zicht op thuiszitters

- “Het is nog onvoldoende duidelijk wat de definitie is van een thuiszitter en daarom zijn er nauwelijks goed vergelijkbare cijfers.” (externe sleutelpersoon)
- “Er zijn heel veel thuiszitters. Dat is niet meetbaar. Er zijn ook geen landelijke cijfers, dus het is niet mogelijk om het aantal thuiszitters in het samenwerkingsverband passend onderwijs te vergelijken met landelijke aantallen.” (externe sleutelpersoon)
- “Er is nog weinig zicht op een afname van de behoefte naar passend onderwijs plekken.” (interne sleutelpersoon)
- “Een kind dat in een gesloten instelling voor jeugdzorg is opgenomen en weer naar huis/ naar school gaat, moet weer redelijk vlug een plek op een school kunnen worden geplaatst. Een plek in de gesloten jeugdzorg is immers duur. Daar ligt een belang voor de gemeente. Anderzijds ervaart het onderwijs dat de ombouw van intramurale zorg naar ambulante zorg de problematiek in het onderwijs toeneemt.” (interne sleutelpersoon)

Uit cijfers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap blijkt echter dat in gemeente Groningen 49 jongeren langer dan 3 maanden thuiszitten tijdens het schooljaar 2014-2015 (figuur 3.2).<sup>9</sup> Dat is twee jongeren meer dan in het voorgaande schooljaar. Thuiszitters definiëren we als *niet ingeschreven jongeren plus langdurig verzuimende jongeren*:

- *Niet ingeschreven jongeren*: leer- en kwalificatieplichtige kinderen en jongeren in de leeftijd van 5 tot 18 die niet op een school of onderwijsinstelling staan ingeschreven, zonder dat daarvoor vrijstelling is gegeven.
- *Langdurig verzuimende jongeren*: leer- en kwalificatie plichtige kinderen en jongeren in de leeftijd 5 tot 18 jaar die ongeoorloofd meer dan vier weken verzuimen, zonder dat zij een vrijstelling hebben.

Wij zoomen in op de groep jongeren die langer dan 3 maanden thuiszit (figuur 3.2).



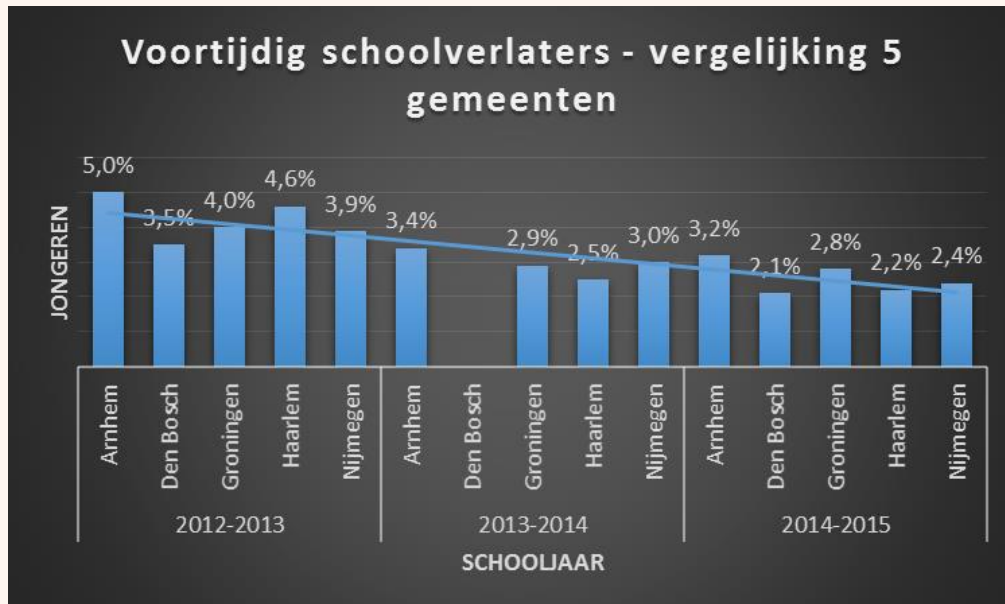
Figuur 3.2: kinderen en jongeren die langer dan 3 maanden thuiszitten. Cijfers ontleend aan: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Dienst Uitvoering Onderwijs (svskompas.nl).

<sup>9</sup> In de leerplichtbrief aan de Tweede Kamer labelt de staatssecretaris deze groep als 'langdurig relatief verzuimers'. Het ministerie hanteert ook een andere definitie: het aantal verzuimers bij aanvang van het schooljaar plus de nieuwe gevallen gedurende het schooljaar –zonder aftrek van het aantal opgeloste casus gedurende het schooljaar, verhuizing en jongeren die 18 jaar zijn geworden. Zie: brief aan de Tweede Kamer: Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 3 februari 2016.



Het beeld in gemeente Groningen komt redelijk overeen met de situatie in 4 andere steden – met een ongeveer even grote onderwijspopulatie.<sup>10</sup>

Net als in andere gemeenten daalt het aantal voortijdig schoolverlaters (figuur 3.3). Voortijdige schoolverlaters zijn jongeren tussen 12 en 23 jaar zonder schoolinschrijving, startkwalificatie of vrijstelling.



Figuur 3.3: Percentage voortijdig schoolverlaters in drie schooljaren. Cijfers ontleend aan Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Dienst Uitvoering Onderwijs (vsvkompas.nl).

### 3.3 Betrokkenheid van de raad

Raadsleden zijn in brede zin bij het sociaal domein betrokken, onder meer door vaststelling van het Beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein.<sup>11</sup> Er is tot nu toe weinig betrokkenheid van de raad bij passend onderwijs of de relatie met de jeugdhulp/ -zorg. Over passend onderwijs bestaan geen verschillende politieke visies of opvattingen. Agendering of raadsbemoediging was om die reden niet aan de orde.

*"Er zijn geen politiek-inhoudelijke verschillen van inzicht" (raadslid).*

*"In Groningen wordt heel weinig over onderwijs gedebatteerd" (raadslid).*

Het belang van passend onderwijs en de goede aansluiting op jeugdhulp/ -zorg en werk en inkomen neemt voor raadsleden wel toe. Het zicht op de precieze maatschappelijke opgave en het aandeel van de gemeente daarin was medio 2013-2014 nog niet helder. De laatste tijd bestaat bij raadsleden meer het besef dat sprake is van een belangrijke maatschappelijke opgave waar de gemeente veel meerwaarde kan bieden voor een grote groep inwoners. De toenemende belangstelling leidt ook tot meer interesse van raadsleden in de opgave, de samenwerking met andere partijen, de voortgang en de resultaten.

<sup>10</sup> Leer- en kwalificatieplichtige kinderen en jongeren in schooljaar 2015-2016: Groningen: 20.481, Arnhem: 21.178, Den Bosch: 21.346, Haarlem: 21.680, Nijmegen: 20.432.

<sup>11</sup> In het beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein is de regionale paragraaf opgenomen over de afstemming passend onderwijs.

*"We tuigen de Wij-teams op met contactpersonen naar onderwijs. Als een kind zonder boterhammen naar school komt, dan belt de school het WIJ-team. Dat beeld had ik erbij. Of dat ook daadwerkelijk zo gebeurt, dat weet ik niet." (raadslid)*

Raadsleden hebben behoefte aan monitoring en evaluatie om politieke bijsturing en controle mogelijk te maken. Tijdens een groepsgesprek voor dit onderzoek formuleren raadsleden vragen waarop zij monitoring en evaluatie willen richten (zie het onderstaande tekstblok). Het college geeft aan dat zij sessies met raadsleden heeft georganiseerd over de informatiebehoefte van de raad. Het college is bezig om dit verder vorm te geven (interviews).

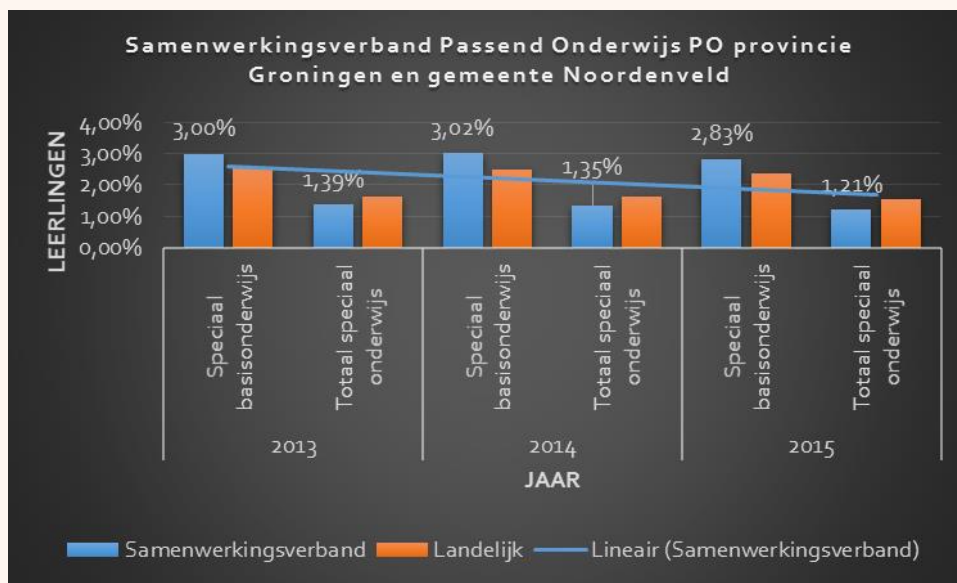
#### **Vragen van raadsleden ten behoeve van monitoring en evaluatie**

- Kunnen leraren het aan om naast hun primaire taak ook secundaire taken uit te voeren zoals het signaleren en melden van hulpvragen?
- Zijn scholen voldoende geëquipeerd? Durven scholen ook aan de bel te trekken als het lastig wordt?
- Leveren scholen hun aandeel door tijd, middelen en energie vrij te maken? Wat is precies het gemeentelijke aandeel in de opgave?
- Verloopt de samenwerking goed en zijn rollen en verwachtingen duidelijk? Worden die ook ingevuld?
- Lukt het om over de 'kokers' heen te werken?
- Hoe is preventie georganiseerd en wat levert dit op?
- Hoe is de problematiek bij jongeren die volwassen worden (rond het 18<sup>de</sup> levensjaar)? Hoe wordt daar op ingespeeld en gebeurt dit ook in relatie tot inkomen en huisvesting?
- Wat is de situatie bij kinderen met een diagnose voor dyslexie en hoogbegaafde kinderen? Hoeveel kinderen zijn er met dyslexie en welke oplossingen bieden we voor hen? Kunnen hoogbegaafde kinderen een goede plek vinden op school?
- Is er voldoende aandacht voor de groep 0 tot 4 jarigen?
- Levert het voldoende op? Bieden we met elkaar meerwaarde en waar blijkt dat uit?
- Zijn ouders en leerlingen tevreden? Wat zijn goede en minder goede casus waarvan we kunnen leren?

## Bijlage 1: Percentage leerlingen in het speciaal onderwijs

In de onderstaande figuren is het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs opgenomen voor de drie samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs waarmee gemeente Groningen samenwerkt (zie [www.passendonderwijsgroningen.nl](http://www.passendonderwijsgroningen.nl)).

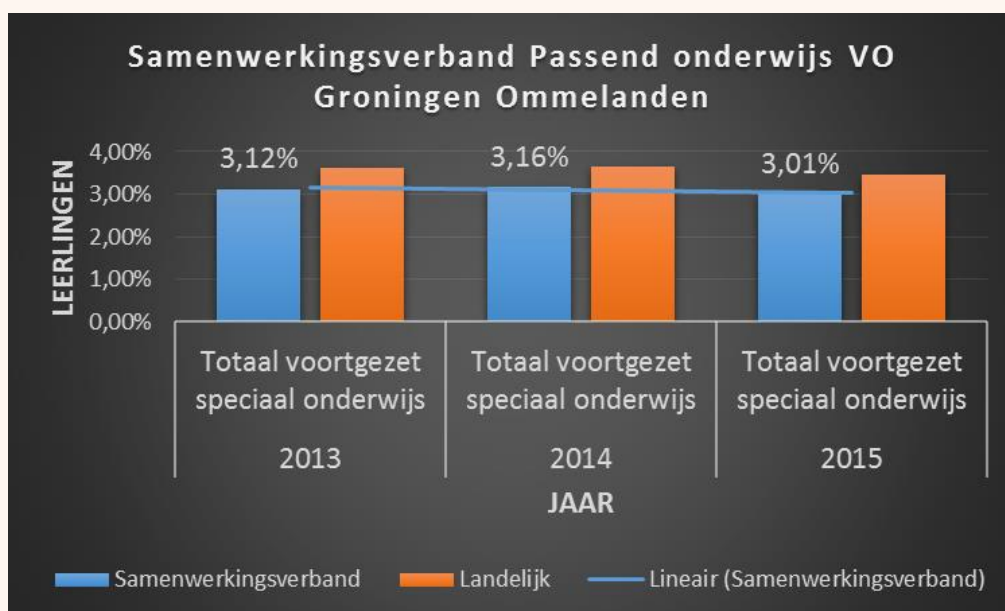
- Binnen het primair onderwijs ligt het percentage leerlingen in de categorie 'speciaal basisonderwijs' *boven* het landelijke gemiddelde. Het percentage leerlingen in de categorieën 'speciaal onderwijs' ligt *onder* het landelijke gemiddelde (figuur 1)
- Het percentage leerlingen in het speciaal voortgezet onderwijs ligt bij de samenwerkingsverbanden onder het landelijke gemiddelde (figuur 2 en 3).



Figuur 1: Percentage leerlingen in speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Samenwerkingsverband Passend Onderwijs primair onderwijs provincie Groningen en gemeente Noordenveld ([passendonderwijs.nl](http://passendonderwijs.nl))



Figuur 2: Percentage leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Samenwerkingsverband Passend Onderwijs – voortgezet onderwijs Groningen Stad ([passendonderwijs.nl](http://passendonderwijs.nl))



Figuur 3: Percentage leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Samenwerkingsverband Passend Onderwijs – voortgezet onderwijs Groningen Ommelanden ([passendonderwijs.nl](http://passendonderwijs.nl))

De cijfers zijn ontleend aan het Informatiepunt passend onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zie [passendonderwijs.nl](http://passendonderwijs.nl).

## Bijlage 2: Bronnen voor dit onderzoek

### Respondenten

Naam	Functie
Dhr. N. Benders	Deelnemer Lokaal Breed Besturenoverleg, Directeur Christelijke Scholengemeenschap (CSG)
Mevr. G. Chakor	Raadslid GL
Dhr. M. Gijsbertsen	Portefeuillehouder jeugdzorg Groningen
Mevr. E. van der Hoek	Beleidsadviseur Jeugdhulp en Passend Onderwijs
Dhr. J. Honkoop	Raadslid VVD
Dhr. J. Houwing	Voorzitter / directeur Ambtelijk AGO, Swv VO-stad
Mevr. A. Jansen	Manager directie maatschappelijke ontwikkeling
Dhr. W. Koks	Raadslid SP
Dhr. G. Kuin	Stedelijk WIJ Manager WIJ Groningen
Mevr. M. Mulder	Ambtenaar gemeente Groningen
Dhr. R. Pos	Ambtenaar gemeente Groningen
Mevr. N. Schrik	Leerplichtambtenaar
Dhr. T. Schroor	Portefeuillehouder (passend) onderwijs Groningen
Mevr. A. Snieders	Ambtenaar gemeente Groningen
Mevr. G. Tacken	Ambtenaar gemeente Groningen
Dhr. M. van der Laan	Raadslid PvdA
Mevr. S. Visser	Ambtenaar gemeente Groningen
Dhr. R. Weener	Coördinator Swv 20-01 Groningen
Dhr. A.J. Wonink	Raadslid D66

### Schriftelijke stukken

#### Titelbeschrijving

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Bestuurlijke opgave integrale samenwerking gemeenten en onderwijs*, 15 april 2016

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Afstemmingsagenda ontwikkelopgaven AGO*, 15 juni 2015

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Samenwerking gemeenten en onderwijs voor jeugdigen van 0 – 27 jaar*, Bestuurlijke opgave, 16 april 2016.

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Brede werkagenda Samenwerking gemeenten en onderwijs voor jeugdigen van 0-27 jaar*

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Schets voor een Groninger functioneel model nieuw Jeugdstelsel*, 1 januari 2013

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Procesbeschrijving Ondersteuningsroute gemeenten-onderwijs, inclusief toeleiding en regie*, 27 juni 2014

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Ondersteuningsroute Gemeenten en onderwijs, Uitwerken rollen en taken*, 18 december 2014

Afstemming Gemeenten – Onderwijs (AGO), *Schets voor een Groninger functioneel model nieuw Jeugdstel*, 2013

Bestuurlijke en Ambtelijke werkgroepen onderwijs Gemeenten, *notitie Afstemmingsoverleg Gemeenten – Onderwijs*, 18 april 2013

Gemeente Groningen, *Collegedebrief Jongerenaanpak*, 18 november 2015

Gemeente Groningen, *Collegedebrief over jaarverslag 2013*, 25 september 2014.

Gemeente Groningen, *Collegedebrief Samenwerking Passend Onderwijs*, 25 mei 2016

Gemeente Groningen, *Evaluatie en impuls Vensterscholen*, 19 april 2012.

Gemeente Groningen, *Gemeentebegroting 2016*, najaar 2015  
Gemeente Groningen, *Kadernota Integraal Jeugdbeleid 2011-2014 (na inspraak)*, 21 april 2011.  
Gemeente Groningen, *Onderwijspact, 2013*  
Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Beleidsplan en Uitvoeringsplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014-2015 / Wmo verordening 2015 en verordening Jeugd 2015*, 17 september 2014  
Gemeente Groningen, *Coalitieakkoord 2014-2018*  
Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel bijzonder onderwijs in Groningen d.d. 11-0-2012*, 31 oktober 2012.  
Gemeente Groningen, *Wensen en bedenkingen t.b.v. de OOGO's Passend Onderwijs*, 31 oktober 2013.  
Groninger Onderwijspact, *Samen werken aan Groningen Onderwijsstad*, 3 juni 2013.  
Lokale educatieve agenda Groningen 2013-2016, *Samen werken aan goed onderwijs in de stad*, december 2013.  
Minister van OCW, *Succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten krijgt een krachtig vervolg*, 15 februari 2016  
Ministerie van OCW en VWS, VNG, PO-raad, VO-raad, *Landelijke werkagenda Passen Onderwijs*, 2015  
Openbaar Onderwijsgroep Groningen, *Bestuursverslag 2013*, 2 juli 2014.  
Projectgroep Transformatie Jeugdinstel Groningen, *Contouren Jeugdinstel Groningen 2015-2018*, 21 februari 2014  
PO-raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO-Raad, *Referentiekader passend onderwijs*, Januari 2013  
Samenwerkingsverband VO 20.01 Stad Groningen, *Ondersteuningsplan 2015-2019*, 2015.  
Samenwerkingsverband VO 20.01 Stad Groningen, *Ondersteuningsplan 2014-2018*, 2015.  
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet op het passend onderwijs*, 11 oktober 2012.  
Staatssecretaris van OCW, *Bijlage Cijfers schoolverzuim 2014-2015 bij Kamerbrief Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*, 3 februari 2016  
Staatssecretaris van OCW, *Kamerbrief Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*, 3 februari 2016  
Tweede Kamer der Staten Generaal, *Memorie van Toelichting Wet op het Passend Onderwijs*, vergaderjaar 2011-2012.

#### **Meer achtergrondinformatie en bronnen over passend onderwijs:**

- [Passendonderwijs.nl](http://Passendonderwijs.nl)
- [Steunpuntpassendonderwijs.nl](http://Steunpuntpassendonderwijs.nl)
- [Onderwijsjeugd.nl](http://Onderwijsjeugd.nl)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, onder meer: [vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/passend-onderwijs/wetgeving-passend-onderwijs](http://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/passend-onderwijs/wetgeving-passend-onderwijs)
- VO Raad, PO Raad en VNG, *De verbinding van passend onderwijs en zorg voor jeugd*.
- *Wet passend onderwijs*, Stb. 2012, 533
- *Memorie van Toelichting*, TK 2011-2012, 33 106
- [Vsvkompas.nl](http://Vsvkompas.nl) (over landelijke cijfers schoolverzuim en voortijdige schooluitval)