



Evaluatie
Passend Onderwijs

Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017

Bestuurlijk overleg en
de afstemming met jeugdhulp

Dolf van Veen
Pauline Huizenga
Paolo van der Steenhoven

Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017

Bestuurlijk overleg en
de afstemming met jeugdhulp

Dolf van Veen

Pauline Huizenga

Paolo van der Steenhoven

Veen, D. van, Huizenga, P. & Steenhoven, P. van der.

Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017.
Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp.
Amsterdam: Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg

Dit is publicatie nr. 16 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-92609-02-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs en de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding

Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg

www.ncoj.nl

© Copyright NCOJ, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie passend onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek	10
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.3 Opzet van het onderzoek	11
1.3.1 Vragenlijst	11
1.3.2 Dataverzameling	14
1.3.3 Respons	15
1.3.4 Representativiteit	15
1.4 Responskenmerken	16
1.5 Leeswijzer	17
2. Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met primair en voortgezet onderwijs	18
2.1 Vormgeving oogo-ondersteuningsplan	18
2.2 Vormgeving oogo-jeugdplan	22
2.2.1 Afstemming passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente in voorbereiding oogo-ondersteuningsplan	24
2.2.2 Overleg en afspraken over inzet van jeugdhulp in onderwijs	25
2.3 Inhoudelijke onderwerpen van het oogo-ondersteuningsplan en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp	27
2.3.1 Inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet jeugdhulp bij bestuurlijk overleg gemeenten en samenwerkingsverbanden primair onderwijs (oogo-ondersteuningsplan po)	28
2.3.2 Inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet jeugdhulp bij bestuurlijk overleg gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (oogo-ondersteuningsplan vo)	33
2.4 Overige besproken onderwerpen oogo-ondersteuningsplan	37
2.5 Thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven	39
2.6 Behoeft en inzet jeugdhulp in po en vo	41
2.7 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp	45
2.8 Tevredenheid met naleving van afspraken oogo-ondersteuningsplan	48
2.9 Evaluatie bestuurlijke samenwerking in het po en vo	50
3. Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met het mbo	52
3.1 Vormgeving overleg met mbo-instellingen	52
3.2 Inhoudelijke onderwerpen van het bestuurlijk overleg en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp	54
3.3 Overige besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg	59
3.4 Thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven	59
3.5 Behoeft en inzet jeugdhulp in het mbo	60
3.6 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp	63
3.7 Tevredenheid met naleving van afspraken	65
3.1 Evaluatie bestuurlijke samenwerking in het mbo	66

4.	Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met het (v)so	67
4.1	Vormgeving overleg met (v)so-schoolbesturen	67
4.2	Inhoudelijke onderwerpen van het bestuurlijk overleg en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp	68
4.3	Overige besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg	73
4.4	Behoefte en inzet jeugdhulp in het (v)so	73
4.5	Behoefte en inzet jeugdhulp in het (v)so	74
4.6	Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp	77
4.7	Tevredenheid met naleving afspraken	77
4.8	Evaluatie bestuurlijke samenwerking met het (v)so	79
5.	Evaluatie van gemeenten over overleg en afstemming met het onderwijs over passend onderwijs en jeugdhulp	80
5.1	Doelstellingen passend onderwijs	80
5.1.1	Landelijke/gemeentelijke doelstellingen	81
5.1.2	Samenhang tussen de vorm en inhoud van het overleg en de mate van voortgang in de doelrealisatie	83
5.1.3	Andere doelstellingen van gemeenten	85
5.2	Onvoorziene effecten van beleidsdoelen	87
5.3	Het oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument	88
5.4	Kwalificatie afstemming onderwijs en jeugdhulp en afstemming voor oogo's met andere gemeenten	90
6.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	92
	Bijlage 1 Voorbeeld uitnodiging tot deelname online-onderzoek	98
	Bijlage 2 Toelichting bij de vragenlijst en achtergrondvragen	99
	Bijlage 3 Toelichtingen bij open vraag over oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument	101

Samenvatting

In dit onderzoeksrapport *Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017* is antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag op welke wijze gemeenten inhoud en vorm geven aan hun verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs. Vier deelvragen die voorafgaande aan het onderzoek zijn geformuleerd, gaven richting aan de uitwerking:

1. hoe zien de inhoud en vormgeving van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het bestuurlijk overleg met samenwerkingsverbanden/scholen over passend onderwijs en het gemeentelijk jeugdplan eruit?
2. welke (eigen en/of landelijke) doelstellingen van passend onderwijs worden daarbij nagestreefd en wat is de voortgang in de doelrealisatie?
3. is er samenhang tussen de gekozen inhoud en vormgeving en de mate waarin voortgang in de doelrealisatie wordt geboekt?
4. welke onvoorziene effecten van passend onderwijs worden gesignaleerd?

Een online-vragenlijst is voorgelegd aan gemeentelijke beleidsmedewerkers passend onderwijs of coördinerende beleidsmedewerkers passend onderwijs van alle gemeenten. Voor het verkrijgen van de e-mailadressen van de juiste medewerkers van gemeenten zijn alle 388 gemeenten telefonisch benaderd. De gedragslijn hiervoor is beschreven in een protocol en is strikt aangehouden.

Er hebben 154 gemeenten meegewerkt aan het online-onderzoek in januari 2017, een respons van 40%. Deze gemeenten representeren 47% van de Nederlandse gemeenten omdat zij soms ook namens andere gemeenten waarmee zij samenwerken op het gebied van passend onderwijs en/of jeugdhulp de vragenlijst hebben ingevuld.

De respons vormt een getrouwe weergave voor de spreiding van gemeenten over provincies, de bevolkingsomvang van gemeenten en de aanwezigheid van een of meer vestigingen voor voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en/of 4 en middelbaar beroepsonderwijs.

Dit onderzoeksrapport beschrijft uitgebreid de resultaten van het vragenlijstonderzoek dat is uitgezet bij gemeenten. Met de invoering van passend onderwijs in 2014 en de transitie van de jeugdhulp naar gemeenten, de invoering van de Participatiewet en veranderingen in de Wmo in 2015 hebben gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen. Deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden hebben implicaties voor de samenwerking van gemeenten met het onderwijs en de afstemming van onderwijs en jeugdhulp. De Wet passend onderwijs verplicht scholen en gemeenten om met elkaar een 'op overeenstem-mingsgericht overleg' (oogo) te voeren over het concept-ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband primair en voortgezet onderwijs (hierna po en vo). De afstemming tussen passend onderwijs en de jeugdhulp staat daarbij op de agenda. Een andere wijze waarop gemeenten vormgeven aan hun verantwoordelijk in de afstemming van onderwijs en jeugdhulp is het oogo-jeugdplan. De jeugdwet verlangt dat gemeenten met de samenwerkingsverbanden po en vo een oogo moeten voeren over het gemeentelijk jeugdplan.

De bevindingen aangaande de wijze waarop gemeenten inhoud en vorm geven aan hun verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs (centrale onderzoeksvraag en deelvraag 1) zijn beschreven in hoofdstuk 2 tot en met 4 voor respectievelijk het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hoofdstuk 5 gaat in op de resultaten voor de thema's genoemd in de overige deelvragen, voor alle onderwijssectoren. Het rapport behandelt een groot aantal thema's en aspecten. Het afsluitende hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen; dit is ook te lezen als een samenvatting van de bevindingen. Hieronder beperken we ons tot enkele hoofduitkomsten.

Onderzoeksbevindingen

Alle gemeenten hebben sinds 2013 minimaal één oogo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband *po* gevoerd. Ook de gemeenten met een vestiging voor *vo* hebben in deze periode een oogo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband *vo* gevoerd. De meeste gemeenten voeren het overleg op regionaal niveau, dat is gezamenlijk met andere gemeenten én met beide samenwerkingsverbanden tegelijk. In een minderheid van de bestuurlijke overleggen nemen ook andere partijen zoals instellingen voor jeugdhulp en het mbo deel. Twee derde van de gemeenten voert één of meer keren per jaar bestuurlijk overleg over het ondersteuningsplan van het *samenwerkingsverband po en vo*. Acht van de tien gemeenten evalueren bij zowel het *po* als het *vo* periodiek de naleving van de gemaakte afspraken in het oogo-ondersteuningsplan. Bij een op iedere tien gemeenten gebeurt dat volgens de respondenten niet.

De Wet passend onderwijs verplicht gemeenten niet met het *middelbaar beroepsonderwijs* over passend onderwijs te overleggen. Driekwart van de gemeenten rapporteert dat zij sinds 2014 één of meer keer met besturen in het mbo (roc, aoc of vakscholen) over passend onderwijs c.q. leerlingen met speciale onderwijsbehoeften hebben overlegd. De helft van de gemeenten met een mbo-instellingen overlegt hierover met schoolbesturen minimaal een keer per jaar. Dit overleg over passend onderwijs wordt het vaakst gevoerd in een gecombineerd overleg van mbo en het samenwerkingsverband *vo*. In een beperkt aantal gevallen wordt er over deze materie met de mbo-instelling apart of in het kader van de lokale of regionale educatieve agenda overleg gevoerd. Bijna een kwart van de gemeenten meldt dat er (nog) geen overleg is gevoerd.

De meeste gemeenten met vestigingen voor (*voortgezet*) *speciaal onderwijs* overleggen ook in het oogo-ondersteuningsplan of daar buiten bestuurlijk met schoolbesturen uit het (*v*)so over passend onderwijs dan wel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Een vijfde van de gemeenten met een vestiging van (*v*)so zegt geen overleg te voeren. Een ruime meerderheid van de gemeenten met (*v*)so overlegt minimaal één keer per jaar met schoolbesturen over passend onderwijs c.q. leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften.

De *jeugdwet* verlangt dat gemeenten met de samenwerkingsverbanden *po* en *vo* een oogo moeten voeren over het gemeentelijk jeugdplan. Zes van de tien gemeenten voeren het oogo-jeugdplan gezamenlijk met andere gemeenten en veelal met de samenwerkingsver-

banden po en vo tegelijk aan tafel. Een vijfde overlegt alleen namens de eigen gemeente. Eén op de acht respondenten weet niet op welke wijze het oogo-jeugdplan wordt gevoerd. Een meerderheid van de gemeenten voert het oogo-jeugdplan met de samenwerkingsverbanden po en vo samen aan tafel. Een kwart van de gemeenten voert het oogo met elk samenwerkingsband afzonderlijk.

In negen van de tien gemeenten is er volgens de respondenten een *inhoudelijke, binnen-gemeentelijke afstemming* tussen het beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds, waarvan in de helft van de gemeenten in sterke tot zeer sterke mate. In bijna twee derde van de gemeenten is de wethouder voor (passend) onderwijs ook verantwoordelijk voor het jeugdplan. In eveneens twee derde van de gemeenten zijn in gezamenlijk overleg met het onderwijsveld onderwerpen vastgesteld die de komende jaren betrekking hebben op de verbinding van passend onderwijs met jeugdhulp. In dit kader wordt wel gesproken over een zogenaamde ontwikkelagenda. In gemeenten waar de portefeuilles passend onderwijs en jeugd over twee wethouders verdeeld zijn, komt de ontwikkelagenda net zo vaak voor als in gemeenten waar die portefeuilles in één hand zijn.

Deze beleidsvoering raakt ook *andere beleidsterreinen*. Bij de voorbereiding van het oogo met het po wordt door gemeenten vooral intern afgestemd over kinderopvang/integrale kindcentra en de aanpak van voortijdig schoolverlaten/thuiszitten. Bij het vo betreft het voornamelijk de beleidsterreinen voortijdig schoolverlaten en de Participatiewet. Afstemming over de Wlz en Wmo gebeurt in minder dan een derde van de gemeenten. Voor het overleg met het mbo heeft de interne afstemming vooral betrekking op het vsv-beleid, de Participatiewet en het gemeentelijk jeugdplan. Andere beleidsterreinen als Wlz en Wmo worden aanmerkelijk minder vaak genoemd. Een kwart van de respondenten weet niet met welke beleidsterreinen intern wordt afgestemd.

In het bestuurlijk overleg met de samenwerkingsverbanden, het mbo en het (v)so over passend onderwijs/leerlingen met speciale onderwijsbehoeften komen verschillende *inhoudelijke onderwerpen* aan de orde. Een deel van de onderwerpen vloeit voort uit *wettelijke taken of verantwoordelijkheden van de gemeente* die vooral betrekking hebben op het bevorderen en handhaven van de onderwijsdeelname (leerplicht, leerlingenvervoer, toegankelijk maken van schoolgebouwen en werkruimten), en de vergoeding van kosten voor diagnose en behandeling van ernstige, enkelvoudige dyslexie. Bij deze onderwerpen speelt inzet van jeugdhulp niet of nauwelijks een rol. De afspraken die gemeenten met de *samenwerkingsverbanden po en vo* over deze onderwerpen maken, hebben in een meerderheid van de gemeenten betrekking op de ondersteuning van leerlingen met dyslexie (alleen voor po), het vervullen van zorgplicht door schoolbesturen, leerlingenvervoer, handhaving van de leerplicht en afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in regio. Bij het *mbo* gaat het in de meerderheid van de overleggen om de handhaving van de leerplicht en bij het (v)so eveneens om handhaving van de leerplicht en leerlingenvervoer.

Een tweede set mogelijke inhoudelijke onderwerpen van bestuurlijk overleg heeft betrekking op onderwerpen waarbij de *inzet van jeugdhulp* een rol kan spelen, onderverdeeld in vier groepen: i) de bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim, ii)

de functies van jeugdhulp (diagnostiek, lichte jeugdhulp, de zorgstructuur van het onderwijs, en de deskundigheidsbevordering van onderwijspersoneel), iii) programma's en voorzieningen voor groepen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, en iv) de overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen. De uitkomsten van het onderzoek tonen een zeer gevarieerd beeld als het gaat om de besproken onderwerpen en de bestuurlijke afsprakenlijstjes over de inzet van jeugdhulp, waarbij verschillen geïdentificeerd zijn als we letten op aspecten die op een meerderheid van de gemeenten betrekking hebben en op de onderscheiden onderwijssectoren. Zo gaat het bijvoorbeeld in alle sectoren om de bevordering van onderwijsdeelname/aanpak van verzuim. In het vo, mbo en (v)so valt de aandacht voor begeleiding van jongeren met een beperking op, terwijl bijvoorbeeld in het po de bestuurlijke aandacht sterk gericht is op leerlingen met dyslexie en dyscalculie, en in het (v)so op leerlingen die behoefte hebben aan jeugd-ggz.

Waar er specifieke afspraken worden gemaakt over de *inzet van gemeentelijke gefinancierde instellingen in de ondersteuningsstructuur van de school en het samenwerkingsverband* gaat het bij het po en vo overwegend om leerplichtzaken, de jeugdgezondheidszorg en het (school)maatschappelijk werk. Andere instellingen zijn minder vaak genoemd. Bij het mbo gaat het in een meerderheid van de gevallen om leerplichtzaken en instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding. Bij het (v)so betreft het de inzet van leerplichtzaken, de jeugd-gezondheidszorg, het wijkteam en instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding. In de helft van de gevallen gaat het over de inzet van jeugdhulpprogramma's in en om de school, de activering van opvoedingshulp vanuit het onderwijs, advies en consultatie van onderwijs-medewerkers, de inzet van diagnostische expertise, en de inzet van combinatieprogramma's van jeugdhulp en onderwijs voor specifieke doelgroepen. Over de deskundigheids-bevordering van onderwijsmedewerkers worden het minst vaak afspraken gemaakt.

In alle onderwijssectoren zijn er ook onderwerpen waarvoor *in beperkte mate afspraken* over de inzet van jeugdhulp worden gemaakt. Het gaat daarbij om diagnostiek, advies- en consultatiemogelijkheden, deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers, en voorzieningen voor kortdurende opvang of observatie, crisisopvang en -interventie. Daarnaast zien we dat er relatief weinig afspraken worden gemaakt over programma's en/of voorzieningen op school voor bepaalde groepen leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften. Het betreft hier leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperkingen, een (licht) verstandelijke beperking, leerlingen met gedrags- en emotionele problemen, hoogbegaafde leerlingen en (met uitzondering van het po) leerlingen met specifieke leerproblemen.

Opvallend is tevens dat bij het mbo de percentages 'weet niet' bij afspraken over de inzet van jeugdhulp bij alle van de 19 onderwerpen van 30% tot 89% varieert. Bij het (v)so gaat het om 11 van de 18 onderwerpen met 31% tot 49% weet niet.

De informatie die gemeenten voorafgaande aan het bestuurlijk overleg van samenwerkingsverbanden po en vo en schoolbesturen in het mbo en (v)so ontvangen over *de aard en omvang van de benodigde jeugdhulp voor het onderwijs*, is beperkt. Over de aard van de behoefte aan jeugdhulp vanuit het onderwijs kon, afhankelijk van de onderwijssector, 8%

tot 29% van de gemeenten beschikken, over informatie aangaande de gewenste omvang hiervan 5% tot 17% van de gemeenten.

Drie van iedere tien gemeenten rapporteren dat zij voor het oogo-ondersteuningsplan po en vo de *door het onderwijs gevraagde jeugdhulp* in hoge tot zeer hoge mate kunnen leveren. Volgens een derde van de gemeenten lukt dat in enige of geringe mate, terwijl ruim een kwart van de respondenten niet weet of hun gemeente de gevraagde jeugdhulp aan het onderwijs kan leveren. Voor het (v)so zijn de uitkomsten vergelijkbaar met die van po en vo. Voor het mbo zegt één op de zeven gemeenten in (zeer) hoge mate de gevraagde jeugdhulp te kunnen leveren, terwijl bijna de helft van de respondenten aangeeft niet te weten of hun gemeente dit kan.

Gevraagd naar *de mate van progressie* als we kijken naar de inzet van jeugdhulp in het onderwijs na de invoering van passend onderwijs in 2014, dan hebben veel gemeenten geen oordeel. Voor het po en vo is dat bij ruim een derde van de respondenten het geval, en voor het (v)so en mbo heeft de helft van de respondenten geen oordeel. De overige respondenten zien bij alle onderwijssectoren overwegend verbeteringen als het gaat om de inzet van jeugdhulp in het onderwijs.

Knelpunten in de afstemming tussen passend onderwijs en jeugdhulp doen zich in het po en vo volgens een meerderheid van de gemeente voor; in het mbo en (v)so vindt een derde van de gemeenten dat. Ook bij dit onderwerp geldt dat een aanzienlijke groep respondenten aangeeft niet te weten of er knelpunten zijn; voor het po en vo is dit minder dan een kwart van de gemeenten, voor het (v)so bij vier van de tien gemeenten, en voor het mbo voor twee derde van de gemeenten. Naast knelpunten die in meerdere sectoren aan de orde zijn, zoals de afbakening van taken en verantwoordelijkheden, worden ook knelpunten genoemd die voor de onderwijssectoren specifiek zijn.

Het oordeel van gemeenten over *naleving van afspraken* in het oogo-ondersteuningsplan over wettelijke taken van de gemeente die in het kader van passend onderwijs worden uitgevoerd, is overwegend positief. Dit geldt voor het mbo en (v)so met name voor het nakomen van afspraken op het gebied van de handhaving van de leerplicht en de aanpak van thuiszitten. Voor het mbo en (v)so is een derde van de gemeente (zeer) tevreden over het nakomen van afspraken inzake de begeleiding van jongeren met een beperking in de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Ook bij dit onderwerp geldt dat een aanzienlijke groep respondenten geen oordeel heeft.

Het oordeel van gemeenten over de mate van progressie in *de bestuurlijke samenwerking* bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp is met de invoering van passend onderwijs volgens de helft van de gemeenten in zowel *po als vo* hetzelfde gebleven; van de overige respondenten ziet het merendeel een (sterke) verbetering. Vier van iedere tien gemeenten zien de gemeente dan wel schoolbesturen graag een meer actieve rol nemen bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp. Het oogo-ondersteuningsplan is volgens een kleine meerderheid van de gemeenten een goed beleidsinstrument voor het maken van afspraken tussen de gemeente en schoolbesturen over de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp. Eén op de zes gemeenten is het daarmee oneens, en een kwart van de respondenten zegt dit niet te kunnen beoordelen.

De bestuurlijke samenwerking bij de afstemming van het *mbo* en de jeugdhulp is naar het oordeel van een derde van de gemeenten verbeterd. Bij het (v)so rapporteert vier op de tien gemeenten dat de samenwerking (sterk) is verbeterd.

Gemeenten is gevraagd voor zes landelijke doelstellingen aan te geven of ze onderdeel vormen van het oogo-ondersteuningsplan po en vo of het bestuurlijk overleg met mbo en/of (v)so. Met uitzondering van de laatste doelstelling worden alle doelstellingen door een meerderheid van de gemeenten onderschreven en nagestreefd. Het betreft (in aflopende frequentie):

- de reductie van het aantal thuiszitters (84%);
- transparante procedures in verband met de toewijzing van (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing (70%);
- goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuningsmogelijkheden waaronder inzet van jeugdhulp, van de diverse scholen in de regio/samenwerkingsverband (67%);
- de reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen (aanvraag, diagnostiek, toewijzing) van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp (63%);
- minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp (59%);
- ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden (36%).

De beantwoording van de vraag over de mate waarin *voortgang* wordt geboekt *bij het bereiken van de landelijke doelstellingen* is voor veel gemeenten niet mogelijk. De helft tot driekwart van de respondenten meldt bij vijf van de zes doelstellingen dat zij het niet weten. De meeste voortgang in de doelrealisatie wordt naar het oordeel van gemeenten geboekt bij de reductie van het aantal thuiszitters, de minste voortgang wordt geboekt bij de reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp.

Een vijfde van de gemeenten zegt in het kader van passend onderwijs nog andere dan de genoemde landelijke doelen na te streven.

In het onderzoek stellen we met betrekking tot het oogo-ondersteuningsplan een zwakke *samenhang* vast tussen de *vorm* van de wijze waarop gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp gestalte geven enerzijds en de *voortgang bij de doelrealisatie* anderzijds. Het bestuurlijk overleg met het mbo en (v)so is vanwege de kleine aantallen in de respons buiten beschouwing gelaten in de analyse.

Voor wat betreft de *inhoud* van het bestuurlijk overleg vinden we eveneens een zwakke samenhang met de mate van doelrealisatie. Er is een zwakke positieve samenhang tussen enerzijds in het oogo-ondersteuningsplan gemaakte afspraken en anderzijds de voortgang bij het bereiken van de volgende doelstellingen: de reductie van het aantal thuiszitters; goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning; transparante procedures i.v.m. toewijzing van (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing; en reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp. Van de verschillende samenhangende afspraken correleert de inzet van jeugdhulp bij de aanpak van verzuim met drie van de zes doelstellingen het vaakst.

De overgrote meerderheid van gemeenten ziet geen *onvoorziene effecten van passend onderwijs*. Een op de vijf gemeenten constateert door de invoering van passend onderwijs en mede gelet op de beoogde beleidsdoelen van passend onderwijs wel onvoorziene effecten. De toelichting die een klein aantal respondenten hierbij geeft, is niet eenduidig.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

Dit onderzoeksrapport *Monitor Gemeenten en passend onderwijs* is onderdeel van de Evaluatie Passend Onderwijs die gefinancierd wordt door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Het evaluatieprogramma dat loopt van 2014-2020 wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), is opgezet om de invoering van passend onderwijs goed te kunnen volgen. Het evaluatieprogramma beoogt enerzijds onderwijsinstellingen en andere betrokken partijen een beeld te geven van de invoering van passend onderwijs en anderzijds het ministerie van OCW informatie te verstrekken over de uitkomsten en consequenties van het uitgevoerde beleid.

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 en de transitie van de jeugdhulp naar gemeenten, de invoering van de Participatiewet en veranderingen in de Wmo in 2015 hebben gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen. Deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden hebben implicaties voor de samenwerking van gemeenten met onderwijs. Deze monitor Gemeenten en passend onderwijs richt zich op de rol van gemeenten bij de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs. De wijze waarop de gemeenten vorm en inhoud geven aan hun verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp in en om scholen, zowel curatief als preventief, vormt een belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie van passend onderwijs en vormt de kern van de gemeentemonitor. Deze monitor beschrijft de stand van zaken met de mogelijkheid tot het volgen van ontwikkelingen.

De Wet passend onderwijs verplicht scholen en gemeenten om met elkaar een ‘op overeenstemmingsgericht overleg’ (oogo) te voeren. In de toelichting van de Wet passend onderwijs is vastgelegd dat in dit oogo gemeente en samenwerkingsverband(en) overleg voeren over i) een concept van het ondersteuningsplan van samenwerkingsverband(en) primair onderwijs en voortgezet onderwijs, ii) de afstemming tussen het passend onderwijs en jeugdhulp, leerlingenvervoer, leerplicht, en onderwijshuisvesting, en iii) gemeenschappelijke onderwerpen die elke partij zelf voor overleg kan aandragen.¹

In deze monitor sluiten we allereerst aan bij het bestuurlijk overleg dat gemeenten met samenwerkingsverbanden voeren over het concept-ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en de onderwerpen die daarbij aan de orde zijn. Aangezien de nieuwe Jeugdwet van gemeenten vraagt het concept-jeugdplan met samenwerkingsverbanden – voor zover dat passend onderwijs raakt – af te stemmen in een oogo, is dit onderwerp meegenomen in de vragenlijst. Daarnaast besteden we, waar dit aan de orde is, ook aandacht aan de rol van gemeenten bij de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs voor de onderwijssectoren (v)so en mbo.

¹ Memorie van Toelichting bij de Wet Passend Onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 106, nr. 3.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Als centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is geformuleerd:

Op welke wijze geven gemeenten inhoud en vorm aan hun verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs?

De volgende vier deelvragen zijn voorafgaande aan het onderzoek geformuleerd en geven richting aan de uitwerking van het onderzoek:

1. hoe zien de inhoud en vormgeving van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het bestuurlijk overleg met samenwerkingsverbanden/scholen over passend onderwijs en het gemeentelijk jeugdplan eruit?
2. welke (eigen en/of landelijke) doelstellingen van passend onderwijs worden daarbij nagestreefd en wat is de voortgang in de doelrealisatie?
3. is er samenhang tussen de gekozen inhoud en vormgeving en de mate waarin voortgang in de doelrealisatie wordt geboekt?
4. welke onvoorziene effecten van passend onderwijs worden gesignaleerd?

Deze deelvragen zijn bij aanvang van dit onderzoek geformuleerd en vormden het uitgangspunt bij de uitwerking van de onderzoeksopzet.

1.3 Opzet van het onderzoek

In deze paragraaf lichten we de opzet van het onderzoek bij alle 388 Nederlandse gemeenten toe. We besteden allereerst aandacht aan de ontwikkeling van het onderzoeksinstrument dat conform het goedgekeurde onderzoeksvoorstel is ingezet, te weten een online-vragenlijst voor gemeenten. Daarna wordt ingegaan op de dataverzameling in januari 2017, de daaropvolgende dataverwerking, behaalde respons en representativiteit.

1.3.1 Vragenlijst

Veel tijd is besteed aan de ontwikkeling van de online-vragenlijst. Voor het ontwerpen van de vragenlijst konden we slechts in beperkte mate gebruikmaken van eerder onderzoek op dit gebied (zie bijvoorbeeld Van der Steenhoven & Van Veen, 2005, 2010)². Daarnaast bleek tevens het eerdere onderzoek ter zake de lokale educatieve agenda (LEA) als ook de NJI-monitor Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp niet of nauwelijks bruikbaar te hebben voor de ontwikkeling van de vragenlijst. De onderwerpen waarover vragen zijn geformuleerd zijn primair afgeleid uit de onderzoeksvragen van het onderzoek en sluiten aan bij zowel de recente wet- en regelgeving als de uitvoeringspraktijk in gemeenten. Voor dat laatste is kennisgenomen van de website *Verbinding Onderwijs-Jeugdhulp*, zijn

² Van der Steenhoven, P., & Van Veen, D. (2010). *NJi-Monitor: Gemeenten en onderwijs 2009*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, en Van der Steenhoven, P., & Van Veen, D. (2005). *NJi-Monitor Gemeenten en onderwijs 2005*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

gesprekken gevoerd met daarin samenwerkende organisaties (o.a. PO-Raad, VNG, VO-raad) en zijn diverse bezoeken afgelegd bij gemeenten.

Daarnaast zijn bij de vragenlijstconstructie de consortiumpartners geconsulteerd die de mbo-monitor en monitor samenwerkingsverbanden uitvoeren. In beide monitors wordt voor wat betreft de samenwerking en afstemming met gemeenten vooral gekeken naar de overlegfrequentie en de tevredenheid bij de samenwerking.

Samengevat kan worden gesteld dat naast de onderzoeksvragen, vooral de bestaande wet- en regelgeving, het Referentiekader passend onderwijs³ van de onderwijsraden en de werkbezoeken aan gemeenten handvatten boden bij het ontwerp van de vragenlijst.

Voorafgaande aan de distributie van de weblink voor de online-vragenlijst zijn drie eerdere versies van de vragenlijst steeds voorgelegd aan dezelfde drie (ex-)medewerkers van gemeenten met het verzoek de vragenlijst in te vullen en te beoordelen op vraagstelling, redactie, routing/opbouw en styling. Mede op basis van dit commentaar zijn beslissingen genomen over de definitieve inhoud en vormgeving van de online-vragenlijst. Vooral de introductie en opbouw van de vragenlijst en de volgorde van de te behandelen onderwerpen bleken van belang. Besloten is dat leidende invalshoek voor het invullen van de vragenlijst de beleidsvoering van gemeenten m.b.t. passend onderwijs is en dus het bestuurlijk overleg van de gemeente met samenwerkingsverbanden/schoolbesturen over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband is. In dat kader wordt verder gevraagd naar de afstemming met jeugdhulp en andere beleidsterreinen, en ook stilgestaan bij de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en het overleg met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden als gevolg van de nieuwe Jeugdwet.

Als gevolg van de feedback werd besloten geen algemene uitspraken voor te leggen aan gemeenten over thema's en deelaspecten daarbinnen deze te bevragen voor afzonderlijk het po, vo, mbo en (v)so. Deze keuze heeft direct gevolgen gehad voor de lengte van de vragenlijst. Grote(re) gemeenten moeten derhalve de vragenset voor alle onderwijssectoren invullen. De vragenlijst is op basis van dit commentaar waar mogelijk verder ingekort om afhaken te voorkomen en de introductie is verbeterd om te bevorderen dat gemeenten de vragenlijst in het geheel invullen.

Om in de vragenlijst zoveel mogelijk rekening te houden met de dagelijkse uitvoeringspraktijk van gemeenten zijn enkele aanpassingen ten opzichte van eerdere teksten doorgevoerd. Zo wordt de term oogo voor bestuurlijk overleg met samenwerkingsverbanden over hun ondersteuningsplan en het gemeentelijk jeugdplan niet door alle gemeenten gehanteerd. Daarom is in de instructie van de vragenlijst uitgelegd dat we onder oogo-ondersteuningsplan het volgende verstaan: "Onder het oogo-ondersteuningsplan wordt verstaan een op overeenstemming gericht bestuurlijk overleg tussen gemeente en de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs over het concept-ondersteuningsplan van het betrokken samenwerkingsverband in verband met passend onderwijs."

En het oogo-jeugdplan is als volgt omschreven: "Onder oogo-jeugdplan wordt verstaan een op overeenstemming gericht bestuurlijk overleg tussen gemeente en de

³ PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, & MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. Utrecht.

samenwerkingsverbanden po en vo over het gemeentelijke concept-jeugdplan voor zover het passend onderwijs betreft.”

In het geval dat gemeenten niet onder de naam van oogo bestuurlijk overleg voeren maar het bestuurlijk overleg wel dezelfde functie vervult, is hun gevraagd de vragen als zodanig te lezen en te beantwoorden.

Soms voert een gemeente zelf geen oogo('s) met het po en/of vo maar heeft zij het bestuurlijk overleg overgedragen of gedelegeerd aan een andere gemeente of gemeenten. In dat geval is de gemeente gevraagd de vragenlijst toch in te vullen. En, tot slot, in het geval een gemeente met twee of drie samenwerkingsverbanden po of vo overleg voert, is de gemeente verzocht bij de beantwoording van de vragen uit te gaan van het samenwerkingsverband met de meeste scholen.

Met betrekking tot het gemeentelijk jeugdplan is ook het jeugdplan bedoeld als dat (mede) op de regio betrekking heeft of regionaal is vastgesteld.

Na de introductie en achtergrondvragen komen in de vragenlijst de volgende onderwerpen aan bod:

Vormgeving oogo's met po en vo

- vormgeving van het oogo-ondersteuningsplan, waaronder frequentie van het overleg, deelnemende partijen, vooroverleg, periodieke evaluatie van afspraken;
- vormgeving van het oogo-jeugdplan, waaronder deelnemende partijen, afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente in voorbereiding op het oogo-ondersteuningsplan, overleg en afspraken over inzet van jeugdhulp in het onderwijs.

Inhoud van overleg en (aspecten van) afspraken in oogo met po en vo

- inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet van jeugdhulp bij het oogo-ondersteuningsplan van gemeenten en samenwerkingsverbanden primair onderwijs en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs;
- overige besproken onderwerpen in het oogo-ondersteuningsplan;
- thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven;
- behoefte aan en inzet van jeugdhulp in het primair en voortgezet onderwijs;
- knelpunten bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp;
- tevredenheid met de naleving van afspraken in het oogo-ondersteuningsplan;
- evaluatie van bestuurlijke samenwerking in het po en vo.

Vormgeving van het bestuurlijk overleg met het mbo en (v)so

- vormgeving van het bestuurlijk overleg met het mbo en (v)so over passend onderwijs/leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, waaronder de frequentie van het overleg, deelnemende partijen, vooroverleg, afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente in voorbereiding op het bestuurlijk overleg.

Inhoud van overleg en (aspecten van) afspraken van bestuurlijk overleg mbo en (v)so

- inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet van jeugdhulp bij het bestuurlijk overleg van gemeenten en schoolbesturen van mbo en (v)so;
- overige besproken onderwerpen in het bestuurlijk overleg met mbo en (v)so;
- thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven;
- behoefte aan en inzet van jeugdhulp in het mbo en (v)so;

- knelpunten bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in het mbo en (v)so;
- tevredenheid met de naleving van afspraken in het bestuurlijk overleg met mbo en (v)so;
- evaluatie van bestuurlijke samenwerking in het mbo en (v)so.

Evaluatie van landelijke/gemeentelijke doelstellingen, oogo als beleidsinstrument en afstemming onderwijs en jeugdhulp

- evaluatie van landelijke/gemeentelijke doelstellingen, waaronder de onderlinge samenhang in de voortgang bij het bereiken van doelstellingen passend onderwijs, samenhang tussen de vorm en inhoud van het overleg en de mate van voortgang in de doelrealisatie, en andere doelstellingen van gemeenten;
- onvoorziene effecten van beleidsdoelen;
- het oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument;
- de kwalificatie van de afstemming onderwijs en jeugdhulp en afstemming voor oogo's met andere gemeenten.

1.3.2 Dataverzameling

De onderzoeksgroep (of steekproefpopulatie) bestaat uit gemeentelijke beleidsmedewerkers passend onderwijs of coördinerende beleidsmedewerkers passend onderwijs van 388 gemeenten (stand aantal gemeenten: 2017). Er is gekozen om de hele onderzoeksgroep via e-mail te benaderen en uit te nodigen voor deelname aan het onderzoek.

Voor het verkrijgen van de e-mailadressen van de juiste medewerkers van gemeenten zijn alle 388 gemeenten telefonisch voorafgaande aan het onderzoek in oktober 2016 benaderd. De gedragslijn hiervoor is beschreven in een protocol die strikt is aangehouden.

De beoogde respondent van het onderzoek bij de gemeente is het hoofd van de afdeling Onderwijs van de gemeente, of bij diens/haar afwezigheid, de coördinerend beleidsmedewerker/teamleider onderwijs (soms van een bredere afdeling/unit zoals welzijn, samenleving of sociale pijler).

De beoogde respondenten zijn telefonisch benaderd met het verzoek hun naam, functie en e-mailadres op te geven, zodat zij op een later tijdstip een op naam gestelde uitnodiging voor deelname aan het online-onderzoek konden ontvangen.

In het geval geen contact kon worden gelegd met het hoofd Onderwijs is het secretariaat van Onderwijs of van de afdeling waar Onderwijs onder valt gevraagd de verlangde gegevens te verstrekken.

Als er geen contact met de afdeling Onderwijs kon worden gelegd is gevraagd te worden doorverbonden naar de afdeling Leerplicht/VSV. Daar is vervolgens gevraagd naar de contactgegevens van het hoofd Onderwijs.

In het geval deze stappen niet het gewenste resultaat opleverden is de telefonische informatiebalie van de gemeente naar het e-mailadres van de afdeling onderwijs (of de afdeling waaronder Onderwijs valt) of naar het algemene e-mailadres van de gemeente gevraagd.

Het resultaat is dat voor alle 388 gemeenten e-mailadressen zijn verzameld. Daarvan zijn er 331 voor afzonderlijke gemeenten op naam van een contactpersoon, 40 op naam voor gemeenten die met andere gemeenten op het gebied van passend onderwijs samenwerken, 12 op naam van een contactpersoon maar met een generiek gemeentelijk e-mailadres, en 5 generieke e-mailadressen zonder een naam van een contactpersoon.

In de dataverzameling zijn 365 gemeenten benaderd met het verzoek om de vragenlijst online in te vullen. Daaronder bevinden zich zowel gemeenten die zelf het bestuurlijk overleg met samenwerkingsverbanden po en/of vo voeren als gemeenten die dat mede namens andere gemeenten doen. Daarmee zijn alle 388 gemeenten met een uitnodiging voor deelname aan het onderzoek benaderd.

Er zijn geen meldingen van onbestelbare e-mailadressen. De uitnodiging voor het onderzoek (zie bijlage 1) is in januari 2017 verzonden. Twee weken later is er een algemene rappel verstuurd. In februari is de dataverzameling gesloten.

1.3.3 Respons

Er hebben 171 gemeenten gerepsondeerd op de online-vragenlijst. Het responsbestand is na afsluiting van de dataverzamelingsperiode gecontroleerd op onvolkomenheden en het aantal vragen dat is beantwoord. Uit de respons van 171 zijn 17 cases verwijderd, omdat deze respondenten weliswaar de weblink hebben aangeklikt maar geen vraag hebben beantwoord. Na deze correctie is er een netto-respons van 154 cases (40% van de 388 gemeenten). Sommige gemeenten hebben de vragenlijst ook voor een of meer andere gemeente(n) ingevuld, omdat zij op het terrein van passend onderwijs (en/of jeugdhulp) met elkaar samenwerken. De 154 responderende gemeenten hebben namens in totaal 181 gemeenten de vragenlijst ingevuld waarmee zij 47% van alle gemeenten representeren.

1.3.4 Representativiteit

De respons is voor verschillende kenmerken vergeleken met de hele populatie van gemeenten. Daarbij is gekozen de spreiding van gemeenten over provincies, de bevolkingsomvang van de gemeente en de aanwezigheid van een of meer vestigingen voor voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en/of 4 en middelbaar beroepsonderwijs.

Met behulp van Chi²-toetsen zijn voor elk van deze kenmerken geen statistisch significante verschillen tussen de gemeenten in de populatie en de respons geconstateerd.⁴ De respons vormt daarmee voor de genoemde kenmerken een getrouwe afspiegeling van de gehele populatie van Nederlandse gemeenten.

⁴ - spreiding gemeenten over provincies: df=11, $\chi^2 = 8.260$, p = 0.690;

- verdeling bevolkingsomvang: df=2, $\chi^2 = 2.490$, p = 0.288;

- aanwezigheid vestiging(en) vo: df=1, $\chi^2 = 1.263$, p = 0.261;

- aanwezigheid vestiging(en) (v)so cluster 3/4: df=1, $\chi^2 = 1.917$, p = 0.166;

- aanwezigheid vestiging(en) mbo: df=1, $\chi^2 = 2.103$, p = 0.147.

Aanvullende Chi²-toetsen voor de spreiding van gemeenten met vo-, (v)so- en mbo-vestigingen over provincies laten evenmin significante verschillen zien maar voldoen niet aan het criterium dat maximaal 20% van de cellen een minimaal verwachte celvulling van kleiner dan 5 mag hebben.

Zoals hierboven beschreven zijn in de vragenlijst vragen voor de onderwijssectoren po, vo, mbo en (v)so opgenomen. Daardoor hebben sommige gemeenten met drie of alle vier onderwijssectoren een langere vragenlijst moeten invullen dan gemeenten met alleen po en vo. Dit heeft er mede toe geleid dat het aantal respondenten aan het einde van de vragenlijst is afgenomen tot 93 gemeenten.

Deze 93 gemeenten beschouwd naar de gehanteerde kenmerken voor representativiteit laat zien dat deze reductie geen gevolgen heeft voor de representativiteit van de respons voor wat betreft de spreiding over provincies en de aanwezigheid van vo-vestigingen. Wel zijn kleinere gemeenten ondervertegenwoordigd, en middelgrote en grote gemeenten en gemeenten met een mbo- of (v)so-vestiging oververtegenwoordigd.

1.4 Responskenmerken

In de volgende tabel is de respons gespecificeerd naar de omvang van de gemeente gemeten in aantallen inwoners en de aanwezigheid van onderwijssectoren. Driekwart van de responderende gemeenten telt minder dan 50 duizend inwoners. Elf procent heeft er minimaal 100 duizend.

Alle gemeenten in Nederland hebben een of meer scholen voor primair onderwijs. Voor vo, (v)so cluster 3 en/of 4 en het mbo (roc, aoc of vakschool) bedragen de respectieve cijfers 84%, 49% en 49%.

Tabel 1-1 Kenmerken van responderende gemeenten (n=154, in procenten)

omvang gemeenten	
< 50.000 inwoners	75
50.000-100.000 inwoners	14
> 100.000 inwoners	11
aanwezigheid onderwijssector	
po-vestiging(en)	100
vo-vestiging(en)	84
(v)so cluster3/4-vestiging(en)	49
mbo-vestiging(en)	49

Negentig procent van de respondenten (141 gemeenten) heeft de vragenlijst voor de eigen gemeente beantwoord. De resterende 10% heeft de vragenlijst ingevuld voor de eigen gemeente én voor een tot vier andere gemeenten waarmee wordt samengewerkt op het gebied van passend onderwijs.

De respons beschouwd naar het beleidsterrein van de respondent laat zien dat veruit de meeste respondenten werkzaam zijn op het beleidsterrein onderwijs (92%). Bijna de helft (45%) is (ook) actief binnen de sector jeugd van de gemeente en 29% (ook) binnen een andere sector. Voorbeelden van andere beleidsterreinen zijn sociaal domein, kinderopvang, cultuur, sport, maatschappelijke ondersteuning (Wmo), participatiewet, gezondheidszorg en welzijn.

Tabel 1-2 Beleidssterrein van respondent (in procenten, meer beleidssterreinen per respondent mogelijk, n=154)

onderwijs	92
jeugd	45
ander beleidssterrein	29

Vier van de vijf respondenten (79%) hebben een functie van beleidsmedewerker onderwijs. Drie van iedere tien respondenten (29%) hebben (ook) een functie als beleidsmedewerker jeugd en 13% als coördinerend ambtenaar passend onderwijs.

Tabel 1-3 Functie van respondent (in procenten, meer functies per respondent mogelijk, n=154)

hoofd afdeling onderwijs	1
beleidsmedewerker onderwijs	79
coördinerend ambtenaar passend onderwijs	13
hoofd afdeling jeugd	0
beleidsmedewerker jeugd	29
coördinerend ambtenaar jeugdhulp	3
andere functie	16

Andere functies die vooral worden genoemd zijn die van beleidsmedewerker gezondheid, beleidsmedewerker gezondheid, beleidsmedewerker jongerenwerk en de combinatie beleidsmedewerker/programmaleider.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 staan de resultaten voor respectievelijk het primair en voortgezet onderwijs, het mbo en het (voortgezet) speciaal onderwijs centraal. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de evaluatie van landelijke en gemeentelijke doelstellingen op het gebied van passend onderwijs. In hoofdstuk 6 ten slotte zijn de hoofdbevindingen beschreven en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Het onderzoeksrapport wordt afgerond met bijlagen. Bovendien is een korte samenvatting als start van het rapport toegevoegd.

2. Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met primair en voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd voor het primair en voortgezet onderwijs. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- vormgeving van het oogo-ondersteuningsplan, waaronder frequentie van het overleg, deelnemende partijen, vooroverleg, periodieke evaluatie van afspraken;
- vormgeving van het oogo-jeugdplan, waaronder deelnemende partijen, afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente in voorbereiding op het oogo-ondersteuningsplan, overleg en afspraken over inzet van jeugdhulp in het onderwijs.
- inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet van jeugdhulp bij het oogo-ondersteuningsplan van gemeenten en samenwerkingsverbanden primair onderwijs en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs;
- overige besproken onderwerpen in het oogo-ondersteuningsplan;
- thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven;
- behoefte aan en inzet van jeugdhulp in het primair en voortgezet onderwijs;
- knelpunten bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp;
- tevredenheid met de naleving van afspraken in het oogo-ondersteuningsplan;
- evaluatie van bestuurlijke samenwerking in het primair en voortgezet onderwijs.

2.1 Vormgeving oogo-ondersteuningsplan

Volgens de helft (51%) van de gemeenten heeft het eerste oogo-ondersteuningsplan van de gemeente (of de gemeente die dat namens de gemeente doet) met het samenwerkingsverband po in 2014 plaatsgevonden, het jaar van invoering van passend onderwijs. Bij 16% gebeurde dit al voor 2014 en bij 9% is het eerste oogo (na invoering) in 2015 of 2016 gevoerd. Een kwart van de respondenten kan niet aangeven wanneer het eerste oogo met het samenwerkingsverband po is gevoerd.

Een soortgelijke frequentieverdeling zien we bij het vo. De helft van de gemeenten met vestigingen (53%) heeft het eerste oogo in 2014 gevoerd, 18% eerder en 10% recenter. Een vijfde kan het jaar niet achterhalen (20%).

Tabel 2-1 Eerst gevoerde oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
2012 of eerder	2	3
2013	14	15
2014	51	53
2015	7	8
2016	2	2
weet niet	23	20
totaal abs. (n=100%)	154	129

De frequentie waarmee het oogo-ondersteuningsplan wordt gevoerd varieert sterk over de gemeenten. Twee vijfde (43%) voert het overleg 1 keer per jaar. Een kwart (23%) voert frequenter overleg: 2 of meer keer per jaar. Voor 19% van de gemeenten is dat een keer per jaar tot een keer per vier jaar. Veertien procent hanteert een andere frequentie die (voor beide onderwijssectoren) samengevat als volgt wordt omschreven: bij wijzigingen (van het ondersteuningsplan), bij het verlopen van het ondersteuningsplan, naar behoefte, frequentie verschilt per samenwerkingsverband, en geen vaste frequentie. De frequentie waarmee gemeenten een oogo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband vo voeren, wijkt niet veel af van het patroon bij het po: 43% jaarlijks, 19% meer keren per jaar en 21% juist minder frequent.

Tabel 2-2 Frequentie oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
3 of meer keer per jaar	3	4
2 keer per jaar	20	15
1 keer per jaar	43	43
eens per twee jaar	10	8
eens per drie jaar	1	2
eens per vier jaar	8	11
andere frequentie	14	17
totaal abs. (n=100%)	146	123

Voor de meeste gemeenten is het oogo-ondersteuningsplan een regionale aangelegenheid: 78% voert het overleg met het samenwerkingsverband (po en/of vo) samen met andere gemeenten. Circa een vijfde (16% en 17% voor po en vo) overlegt alleen namens de eigen gemeente met het samenwerkingsverband. Enkele gemeenten (1% en 2%) voeren het overleg ook namens een andere gemeente. Drie procent heeft het overleg juist gedelegeerd aan een andere gemeente. Onder 'anders' worden REA en een ander regionaal overleg genoemd waarbij niet duidelijk is of de gemeente zelf deel uitmaakt van deze overleggen.

Er is geen samenhang tussen de wijze of geografische schaal waarop het overleg is georganiseerd en de bevolkingsomvang van de gemeente.

Tabel 2-3 Door wie wordt oogo-ondersteuningsplan gevoerd naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
gemeente voert bestuurlijk overleg alleen namens de eigen gemeente	17	16
gemeente voert bestuurlijk overleg ook namens andere gemeente(n)	1	2
gemeente voert bestuurlijk overleg samen met andere gemeenten	78	78
gemeente heeft bestuurlijk overleg gedelegeerd aan andere gemeente(n)	3	3
anders	1	1
n.v.t.	1	2
totaal abs. (n=100%)	143	121

Een ruime meerderheid van de gemeenten (73%) meldt dat het oogo-ondersteuningsplan gevoerd wordt in een overleg met de samenwerkingsverbanden po en vo samen aan tafel. Een vijfde van de gemeenten (21%) voert het oogo met de samenwerkingsverbanden afzonderlijk. De resterende 6% heeft bestuurlijk overleg in wisselende samenstellingen (soms gecombineerd, soms apart). Er is geen samenhang tussen een gezamenlijk of apart overleg enerzijds en de bevolkingsomvang van de gemeente anderzijds.

Bij een meerderheid van de oogo's-ondersteuningsplan zijn naast vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband en de gemeente geen andere partijen betrokken (po: 71%, vo: 69%).

Bij 29% van het oogo met het po nemen andere partijen deel. Deze partijen zijn (in aflopende volgorde): instellingen voor jeugdhulp zoals jgz, j-ggz, overige jeugdhulp (28% van de deelnemende partijen), leerplicht/RMC (15%), instellingen voor kinderopvang (15%), mbo (13%) en niet nader aangeduide partijen (28%).

In 31% van de oogo's met het vo nemen ook andere partijen deel: instellingen voor jeugdhulp (28% van de deelnemende partijen), mbo (28%), leerplicht/RMC (17%) en niet nader aangeduide partijen (28%).

Driekwart van de gemeenten (73%) bereidt het oogo met een vooroverleg voor. Dit geldt voor beide onderwijssectoren. Bij 25% is er geen vooroverleg.

In de meeste gevallen is er vooroverleg tussen beleidsmedewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband en/of schoolbesturen. Bij 12% van het vooroverleg met het po en 13% met het vo nemen ook wethouders deel aan het vooroverleg.

Tabel 2-4 Vormen van vooroverleg over oogo-ondersteuningsplan met onderwijs naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
vooroverleg beleidsmedewerker gemeente en samenwerkingsverband/schoolbesturen	56	55
vooroverleg beleidsmedewerker en wethouder(s) en samenwerkingsverband/schoolbesturen	12	13
vooroverleg op andere wijze	6	6
geen vooroverleg	25	25
weet niet	2	2
totaal abs. (n=100%)	142	120

Bij acht van iedere tien gemeenten (po: 83%, vo: 84%) vindt ter voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan vooroverleg plaats tussen ambtenaren en/of wethouders van de gemeenten in het samenwerkingsverband. Bij ruim 10% is dit niet het geval. In de helft van gemeenten zijn het alleen ambtenaren die het regionale vooroverleg voeren. Bij drie van iedere tien gemeenten (31%) nemen zowel ambtenaren als wethouders deel aan de voorbereidende gesprekken.

Tabel 2-5 Vormen van vooroverleg over oogo-ondersteuningsplan tussen gemeenten onderling naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
vooroverleg tussen wethouders	3	3
vooroverleg tussen ambtenaren	49	48
vooroverleg van zowel wethouders als ambtenaren	31	31
geen vooroverleg	13	14
n.v.t., enige gemeente in het samenwerkingsverband	4	4
totaal abs. (n=100%)	140	118

Acht van de tien gemeenten (po: 83%, vo: 81%) evalueren periodiek de naleving van de gemaakte afspraken in het oogo-ondersteuningsplan. Bij een op iedere tien gemeenten gebeurt dat niet. De evaluatie wordt door een ruime meerderheid (po: 73%, vo: 70%) zowel ambtelijk als bestuurlijk uitgevoerd. Een op de tien gemeenten doet de evaluatie voor beide onderwijssectoren louter ambtelijk.

Tabel 2-6 Periodieke evaluatie naleving afspraken oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
alleen ambtelijk	10	11
alleen bestuurlijk	0	0
zowel ambtelijk als bestuurlijk	73	70
geen periodieke evaluatie over de gemaakte afspraken	8	9
weet niet	9	11
totaal abs. (n=100%)	143	121

Bestuurlijk overleg over de voortgang van het nakomen van de gemaakte afspraken vindt bij negen van iedere tien gemeenten minimaal een keer per jaar plaats (po: 89%, vo: 88%). Acht procent doet het eens per twee of drie jaar of in een andere frequentie, bijvoorbeeld als daartoe aanleiding bestaat.

Tabel 2-7 Periodieke evaluatie naleving afspraken oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
3 of meer keer per jaar	8	9
2 keer per jaar	39	39
1 keer per jaar	42	40
eens per twee jaar	3	3
eens per drie jaar	2	2
eens per vier jaar	0	0
andere frequentie	3	3
weet niet	3	3
totaal abs. (n=100%)	143	97

2.2 Vormgeving oogo-jeugdplan

In de nieuwe Jeugdwet is opgenomen dat gemeenten met de samenwerkingsverbanden po en vo een oogo moeten voeren over het jeugdplan.⁵ Het jeugdplan van de gemeente of van de gemeenten vertegenwoordigd op regionaal niveau wordt door elke gemeenteraad afzonderlijk vastgesteld. Het oogo-jeugdplan kan samen met of separaat van het oogo-ondersteuningsplan worden gevoerd, al dan niet in een gezamenlijk overleg met de samenwerkingsverbanden po en vo.

Een meerderheid van de gemeenten rapporteert dat zij samen met andere gemeenten het oogo-jeugdplan met het samenwerkingsverband (po: 60%, vo: 61%) voeren. Circa een vijfde (18%) overlegt alleen namens de eigen gemeente met de samenwerkingsverbanden. Enkele gemeenten (1%) voeren het overleg ook namens een andere gemeente. Een of twee procent heeft het overleg juist gedelegeerd aan een andere gemeente. Volgens circa 4% wordt het oogo-jeugdplan ten tijde van het vragenlijst nog voorbereid. Dertien procent van de respondenten weet niet op welke wijze het oogo-jeugdplan wordt gevoerd.

⁵ Jeugdwet (2014), Artikel 2.2, lid 3: Het plan wordt, voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs betreft, niet vastgesteld dan nadat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs en het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het overleg met deze samenwerkingsverbanden vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en het college van de gemeente of gemeenten (...).

Bij een ‘andere wijze’ lichten gemeenten voor beide onderwijssectoren hun antwoord als volgt toe:

“Oogo-jeugd is in een andere regio georganiseerd dan passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden worden wel uitgenodigd, maar volgens mij nemen ze niet deel aan het overleg in de andere regio”;

“Op basis van een gezamenlijke paragraaf die in alle jeugdplannen is opgenomen”;

“Vo regionaal en po lokaal met onderwijs”;

“Voor jeugdzorgzaken zijn wij ingedeeld in een andere regio. In de regionale overleggen m.b.t. onderwijs en met het samenwerkingsverband proberen wij de verbinding te vinden met de regio van waaruit wij onze jeugdzorgzaken in regionaal verband organiseren”.

Er is geen samenhang tussen de wijze van het overleg (alleen, namens een gemeente of samen met gemeenten etc.) en de bevolkingsomvang van de gemeente.

Tabel 2-8 Door wie wordt bestuurlijk overleg van gemeenten met samenwerkingsverbanden (oogo-jeugdplan) gevoerd naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
gemeente voert bestuurlijk overleg alleen namens de eigen gemeente	18	18
gemeente voert bestuurlijk overleg ook namens andere gemeente(n)	1	1
gemeente voert bestuurlijk overleg samen met andere gemeenten	60	61
gemeente heeft bestuurlijk overleg gedelegeerd aan andere gemeente(n)	1	2
andere wijze	2	3
organisatie oogo-jeugdplan in voorbereiding/geen overleg	4	3
weet niet	13	13
totaal abs. n (=100%)	134	117

Een meerderheid van de gemeenten (57%) voert het oogo-jeugdplan met de samenwerkingsverbanden po en vo samen aan tafel. Een kwart van de gemeenten (24%) voert het oogo met elk samenwerkingsband afzonderlijk. Drie procent heeft bestuurlijk overleg in wisselende samenstellingen of alleen onder speciale condities (soms gecombineerd, soms apart, als daartoe aanleiding bestaat) en 12% van de respondenten weet niet op welke wijze het oogo-jeugdplan is georganiseerd. Vier procent heeft geen oogo-jeugdplan of is met de voorbereiding bezig. Er is geen samenhang tussen deze organisatievorm en de bevolkingsomvang van de gemeente.

Er zijn bij meer dan de helft van de oogo's-jeugdplan naast vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband en de gemeente geen andere partijen betrokken (po: 55%, vo: 59%). Een vijfde van de respondenten weet niet of er andere gesprekspartners zijn bij het po (22%) of het vo (21%).

Bij 23% van de gemeenten die met het po een oogo-jeugdplan voeren zijn wel andere partijen bij het overleg betrokken. Deze partijen zijn (in aflopende volgorde): instellingen voor jeugdhulp zoals jgz, jeugd-ggz, overige jeugdhulp (23% van de deelnemende partijen), leerplicht/RMC (20%), mbo (17%), instellingen voor kinderopvang (13%), speciaal onderwijs cluster 1 en 2 (3%) en andere niet nader aangeduide partijen (23%). Bij het bestuurlijk overleg over het jeugdplan met het vo zijn in 20% van de gevallen

andere partijen betrokken: mbo (30% van de deelnemende partijen), instellingen voor jeugdhulp (26%), leerplicht/RMC (17%) en andere, niet nader aangeduide partijen (26%).

In de helft van de gemeenten (51%) zijn het oogo-ondersteuningsplan en het oogo-jeugdplan tussen gemeente en het samenwerkingsverband po in elkaar geschoven. Bij 37% is dat niet het geval en 12% weet het niet.

Voor het vo meldt 50% van de gemeenten ook dat beide oogo's tegelijk worden gevoerd. Bij 38% gebeurt dat juist niet en 12% weet het niet.

2.2.1 Afstemming passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente in voorbereiding oogo-ondersteuningsplan

Een onderdeel van de voorbereidingen van het oogo is inhoudelijke afstemming tussen het gemeentelijk beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds. In 92% van de gemeenten is er weliswaar inhoudelijke afstemming tussen beide beleidsterreinen maar in gradaties. In de helft (49%) is er een sterke tot zeer sterke mate vorm van afstemming. Bij 36% wordt in enige mate gedaan en bij 7% in geringe mate.

Tabel 2-9 Mate waarin gemeentelijk beleid passend onderwijs en jeugdplan/jeugdhulp op elkaar zijn afgestemd (in procenten)

geen inhoudelijke afstemming	3
geen inhoudelijke afstemming maar wel in voorbereiding	2
in geringe mate afstemming	7
in enige mate afstemming	36
in sterke mate afstemming	33
in zeer sterke mate afstemming	16
weet niet	3
totaal abs. (n=100%)	154

De inhoudelijke afstemming van het beleidsterrein van passend onderwijs beperkt zich niet tot het jeugdbeleid. Passend onderwijs raakt ook andere beleidsterreinen zoals kinderopvang, zorg, arbeidsmarkttoeleiding en voortijdig schoolverlaten. Volgens 75% van de gemeenten wordt bij de voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan voor het po inhoudelijk afgestemd met collega's van andere beleidsthema's. Bij het vo is dat 82%. Voorafgaande aan het oogo-ondersteuningsplan voor het po wordt er door 15% van de gemeenten niet intern afgestemd en voor het vo is dat 11%.

Bij het po is er vooral afgestemd over kinderopvang/integrale kindcentra (57%) en de aanpak van voortijdig schoolverlaten (48%, waaronder ook thuiszitters vallen). Andere beleidsterreinen zoals de Wet langdurige zorg en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) worden minder vaak genoemd. Bij het vo worden vooral voortijdig schoolverlaten (79%) en de Participatiewet (47%) genoemd.

Tabel 2-10 Beleidsterreinen binnen gemeente waarmee afstemming is gezocht bij voorbereiding oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in procenten, meer antwoorden mogelijk bij genoemde beleidsterreinen)

	po	vo
geen afstemming	15	11
weet niet	10	7
afstemming met een of meer beleidsterreinen, waarvan:	75	82
- kinderopvang/integrale kindcentra	57	17
- Wet langdurige zorg (Wlz)	15	16
- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	29	33
- Participatiewet	21	47
- voortijdig schoolverlaten (vsv)	48	79
totaal abs. n	136	118

In 63% van de gemeenten is de wethouder voor (passend) onderwijs ook verantwoordelijk voor het jeugdplan. Bij 37% is dit niet het geval.

2.2.2 Overleg en afspraken over inzet van jeugdhulp in onderwijs

Gemeenten maken in verschillende overleggen afspraken over de inzet van jeugdhulp in het onderwijs. Gevraagd waar deze afspraken primair worden gemaakt levert een geschakeerd beeld op. Een kwart van de gemeenten (26%) maakt primair deze afspraken alleen in één of beide oogo's en niet in een ander overleg. Een derde (32%) doet dit juist buiten de oogo's om. Bij nog een derde (32%) is er sprake van een combinatie van een of beide oogo's én een ander overleg. In tabel 2-11 staan alle voorkomende combinaties.

Tabel 2-11 Overleggen waar gemeente(n) primair afspraken over inzet van jeugdhulp in onderwijs maken (in procenten)

alleen oogo-jeugdplan	9
alleen oogo-ondersteuningsplan	5
alleen in beide oogo's	13
alleen in ander overleg buiten oogo's	32
in combinatie van oogo-jeugdplan en ander overleg	6
in combinatie van oogo-ondersteuningsplan en ander overleg	4
in combinatie beide oogo's en ander overleg	22
geen overleg over inzet jeugdhulp	2
weet niet	8
totaal abs. (n=100%)	127

Gemeenten is een lijst voorgelegd met daarin aspecten waarbij jeugdhulp in het onderwijs kan worden ingezet en waarover afspraken over samenwerking en inzet door de gemeente met het onderwijs kunnen zijn gemaakt.

In de tabel 2-12 zijn deze aspecten vermeld en gesorteerd naar vaakst gemaakte afspraken. Daaruit blijkt dat minimaal driekwart van de afspraken betrekking heeft op de inzet van schoolmaatschappelijk werk in het onderwijs (86%), de inzet van jeugdhulp in de

ondersteuningsstructuur in het onderwijs (83%) (scholen en samenwerkingsverbanden) zoals het ondersteuningsteam en ZAT, en de inzet van overige individuele jeugdhulpinstellingen in het onderwijs (76%). In 62% van de gemeenten zijn afspraken over de inzet van de j-ggz gemaakt.

Circa de helft van de gemeenten (44% tot 52%) zegt afspraken gemaakt te hebben over de inzet van jeugdhulpprogramma's in en om de school, de activering van opvoedingshulp vanuit het onderwijs, advies en consultatie van onderwijsmedewerkers, de inzet van jeugdhulp in het onderwijs t.b.v. diagnostiek in het onderwijs, inzet van diagnostische expertise van de jeugdhulp in onderwijs t.b.v. zorgtoewijzing/integraal arrangeren, en de inzet van combinatieprogramma's van jeugdhulp en onderwijs voor specifieke doelgroepen. Over de deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers worden het minst vaak afspraken gemaakt (32%).

Tabel 2-12 Gemaakte afspraken met onderwijs over aspecten van de inzet door jeugdhulp (in procenten, n=124)

	ja	nee	weet niet
inzet van (school)maatschappelijk werk in het onderwijs	86	4	10
deelname van jeugdhulp in de ondersteuningsstructuur van het onderwijs (OT, ZAT)	83	7	10
inzet van overige individuele jeugdhulpinstellingen in het onderwijs	76	6	18
inzet van jeugd-ggz	62	15	23
inzet van jeugdhulpprogramma's in en om de school	52	20	28
activering van opvoedingshulp vanuit het onderwijs	50	18	32
advies en consultatie van onderwijsmedewerkers	50	20	30
inzet van jeugdhulp in het onderwijs t.b.v. diagnostiek in het onderwijs	49	24	27
inzet diagnostische expertise jeugdhulp in onderwijs t.b.v. zorgtoewijzing/integraal arrangeren	45	22	33
combinatieprogramma's van jeugdhulp en onderwijs voor specifieke doelgroepen	44	21	35
deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	32	40	27

Voor een aantal gemeentelijk gefinancierde instellingen waarmee scholen en samenwerkingsverbanden in het zorgteam, ZAT, wijkteam of ander multidisciplinair team samenwerken, is nagegaan of er afspraken gemaakt zijn over hun inzet.

Bij het po bestaat de top drie van afspraken met instellingen uit leerplichtzaken (89%), jeugdgezondheidszorg (89%) en (school)maatschappelijk werk (84%). Twee derde van de gemeenten (65%) heeft (ook) inzetafspraken met het wijkteam. Afspraken met de jeugd-ggz, overige jeugdhulp, MEE en politie variëren over gemeenten van 28% tot 46%.

Bij het vo wijkt het beeld niet veel af van het po. De top drie bestaat eveneens uit jeugdgezondheidszorg (90%), leerplichtzaken (89%) en (school)maatschappelijk werk (84%), en het wijkteam volgt met 67%.

In 30% tot 47% van de gemeenten is de inzet van de jeugd-ggz, overige jeugdhulp, instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding, MEE en politie vastgelegd.

Drie procent van de respondenten weet niet met welke van de acht partijen in het primair onderwijs en negen partijen in het voortgezet onderwijs afspraken zijn gemaakt.

Tabel 2-13 Gemaakte afspraken over inzet van functionarissen in ondersteuningsteam op scholen en/of samenwerkingsverband in po en vo (in procenten, po: n=123, vo: n=109)

	po			vo		
	ja	nee	weet niet	ja	nee	weet niet
leerplichtzaken	89	5	6	89	5	6
jeugdgezondheidszorg	89	4	7	90	4	6
(school)maatschappelijk werk	84	7	9	84	7	8
wijkteam	65	18	17	67	17	17
jeugd-ggz	46	30	24	47	28	25
overige jeugdhulp	41	25	33	44	24	32
MEE	35	36	29	36	35	29
politie	28	35	37	30	32	38
instelling voor arbeidsmarkttoeleiding	-	-	-	40	20	39

In 66% van de gemeenten zijn in gezamenlijk overleg met het onderwijsveld onderwerpen vastgesteld die de komende jaren betrekking hebben op de verbinding van het onderwijs met de jeugdhulp. In dit kader wordt ook wel eens gesproken over een ontwikkelagenda. Bij 23% is deze ontwikkelagenda er nog niet maar wel in voorbereiding. Zes procent heeft geen ontwikkelagenda en 6% weet het niet. Overigens, in gemeenten waar de portefeuilles passend onderwijs en jeugd over twee wethouders verdeeld zijn, komt de ontwikkelagenda net zo vaak voor.

2.3 Inhoudelijke onderwerpen van het oogo-ondersteuningsplan en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp

In deze paragraaf gaan we in op de inhoud van en afspraken in het oogo-ondersteuningsplan. Eerst stellen we vast over welke onderwerpen gemeenten en samenwerkingsverbanden po en vo overleg hebben gevoerd. In de bepaling van agenda-onderwerpen voor het oogo-ondersteuningsplan hebben we ons gericht op taken en opdrachten van de gemeente die mede voortvloeien uit de Wet passend onderwijs, de nieuwe Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet langdurige zorg en Participatiewet. Het Referentiekader Passend onderwijs van de onderwijsraden (januari 2013) was daarnaast richtinggevend bij de vaststelling van het aanbod van basisondersteuning en extra ondersteuning⁶.

Bij de bepaling van onderwerpen die in het oogo mogelijk zijn besproken onderscheiden we twee sets van gespreksonderwerpen waarbij de (mogelijke) inzet van jeugdhulp een onderscheidend criterium is. De eerste set onderwerpen heeft merendeels betrekking op wettelijke taken of verantwoordelijkheden van de gemeente waarvan sommige al voor de invoering van passend onderwijs werden uitgevoerd of van kracht waren. Deze taken hebben vooral betrekking op het bevorderen en handhaven van de onderwijsdeelname zoals de handhaving van de leerplicht, leerlingenvervoer, het toegankelijk maken van

⁶ PO-Raad, VO-raad, AOC Raad, & MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. Utrecht.

schoolgebouwen en werkruimten, en de vergoeding van kosten voor diagnose en behandeling van ernstige, enkelvoudige dyslexie.

Voor deze onderwerpen is nagegaan of ze zijn besproken in het oogo en of er afspraken over zijn gemaakt met het samenwerkingsverband. Het voert in de context van deze uitgebreide monitor en mede gelet op de aanzienlijke variëteit in afspraken te ver om de aard van de gemaakte afspraken te verkennen. Bij deze onderwerpen speelt de inzet van jeugdhulp niet of nauwelijks een rol.

De tweede set mogelijke gespreksonderwerpen heeft betrekking op die onderwerpen waarbij de inzet van jeugdhulp een rol kan spelen. Deze set omvat vragen over de functies van jeugdhulp (diagnostiek, lichte jeugdhulp, de zorgstructuur van het onderwijs en de deskundigheidsbevordering van onderwijspersoneel), programma's en voorzieningen voor groepen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, en de overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen. Ook is hier is gevraagd of deze onderwerpen zijn besproken in het oogo. Daarna is voor elk van de besproken onderwerpen gevraagd of er afspraken over de inzet van jeugdhulp zijn gemaakt.

Deze structuur voor de bepaling van de inhoud van het oogo met het po en vo met gebruik van twee onderwerpsets en afspraken (over de inzet van jeugdhulp) is ook gehanteerd bij de vragen over de inhoud van het bestuurlijk overleg tussen gemeente en het mbo en (v)so waarover in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4 wordt gerapporteerd.

Om het overzicht te bewaren worden de inhoud en afspraken van het oogo-ondersteuningsplan met het po en vo apart besproken.

2.3.1 Inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet jeugdhulp bij bestuurlijk overleg gemeenten en samenwerkingsverbanden primair onderwijs (oogo-ondersteuningsplan po)

In het oogo-ondersteuningsplan met het po zijn drie thema's in minimaal driekwart van de gemeenten besproken: het vervullen van de zorgplicht door schoolbesturen (80%), de ondersteuning van leerlingen met dyslexie (79%) en het leerlingenvervoer (79%).

De handhaving van de leerplicht (onderdeel van het verzuimbeleid) en de afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in regio kwam in circa twee derde van de oogo's ter sprake.

De aanpassing van werk- en instructieruimtes voor specifieke doelgroepen en de fysieke toegankelijkheid van scholen zijn in beperkte mate (respectievelijk door 18% en 13%) besproken.

Tabel 2-14a Besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband po (in procenten, n=120)

	ja	nee	weet niet
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	80	9	11
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	79	10	11
leerlingenvervoer	76	15	9
handhaving leerplicht	69	19	12
afstemming van ondersteuningsplan met (v)so in regio	65	16	19
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	18	54	28
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld met een lichamelijke beperking)	13	55	33

Afspraken gemeente en samenwerkingsverband po

Voor de onderwerpen die in het oogo-ondersteuningsplan aan de orde zijn geweest, is vastgesteld of er afspraken tussen de gemeente en het samenwerkingsverband zijn gemaakt. In dit geval hebben we de percenteerbasis niet gesteld op het aantal gemeenten dat het onderwerp heeft besproken maar op alle gemeenten die de vraag hebben beantwoord of het onderwerp is besproken. Daardoor is de percenteerbasis voor elk onderwerp gelijk en dat maakt onderling vergelijken van afspraken over de gemeenten (per onderwijssector) mogelijk.

De cijfers laten zien dat er door 71% van alle 120 gemeenten die de vraag hebben beantwoord of het onderwerp is besproken, afspraken zijn gemaakt met het samenwerkingsverband po over de ondersteuning van leerlingen met dyslexie. Zes van iedere tien gemeenten in Nederland hebben afspraken gemaakt over het vervullen van de zorgplicht door schoolbesturen, leerlingenvervoer, handhaving van de leerplicht en de afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in de regio. In respectievelijk 15% en 8% van de gemeenten zijn er afspraken gemaakt over het verbeteren van de fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen en aangepaste werk- en instructieruimtes.

Tabel 2-14b Afspraken over besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband po (in procenten, n=120)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	71	4	3	22
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	63	9	7	21
leerlingenvervoer	63	6	7	25
handhaving leerplicht	61	3	4	32
afstemming van ondersteuningsplan met (v)so in regio	58	2	7	34
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	15	3	0	83
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen	8	3	2	88

*) thema niet besproken

Voor deze onderwerpen geldt overigens dat als het onderwerp wordt besproken er in 67% tot 90% van de gevallen ook afspraken worden gemaakt.

Besproken onderwerpen in oogoo met inzet van jeugdhulp

In het tweede onderwerpenblok van het oogoo (tabel 2-15a) – waar de inzet van jeugdhulp een rol speelt dan wel kan spelen – zijn elementen van het eerste thema *bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim* door 81% van de gemeenten in het oogoo besproken. Deze vragenset is door 112 gemeenten beantwoord. Het gaat dan meestal om de aanpak van schoolverzuim, het voorkomen van schooluitval en de aanpak van thuiszitters dan wel reïntegratie in het onderwijs (circa 80%). Het bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen is door 64% besproken.

Drie van de zes onderwerpen die vallen onder *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur*, namelijk licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden, de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen (zorgteam, ZAT of een soortgelijk multidisciplinaire team), en de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband, zijn in 67% tot 81% van de oogoo's-ondersteuningsplan besproken.

De beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs is door 55% geagendeerd. Advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers (46%) en deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers (35%) is door minder dan de helft besproken.

Het derde thema betreft *programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften*. Daarin hebben we vijf groepen leerlingen onderscheiden. Hierbij zien we dat een meerderheid van de gemeenten (63%) het aanbod voor leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie) heeft besproken. Het onderwerp leerlingen met gedrags- en emotionele problemen is in 46% van de oogoo's geagendeerd. De resterende drie door ons onderscheiden breedtegroepen, namelijk leerlingen met speciale onderwijsbehoeften – leerlingen met een (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking, leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking, en hoogbegaafde leerlingen – krijgen in circa een derde van de gemeenten in het oogoo aandacht. Opvallend zijn in dit thema de relatief hoge percentages antwoorden 'weet niet', namelijk 23-39%.

Het vierde thema – *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen* – omvat voor het po de onderwerpen voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie, crisisvoorzieningen of -interventie, beide 42%, en gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (zorg/onderwijsarrangement) dat is besproken door de gemeenten in 67% van het overleg oogoo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband po. Ook binnen dit thema vallen relatief hoge percentages 'weet niet' waar te nemen, namelijk 23-32%.

Tabel 2-15a Besproken onderwerpen met mogelijke inzet van jeugdhulp in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband po (in procenten, n=112)

	ja	nee	weet niet
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim			
a. voorkomen van schooluitval	80	11	9
b. aanpak van schoolverzuim	81	11	8
c. bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen	64	16	20
d. interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs	77	12	12
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur			
e. beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs	55	21	24
f. licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (bijvoorbeeld inzet van maatschappelijk werk, opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	81	6	13
g. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen (zorgteam, ZAT of soortgelijk multidisciplinaire team)	79	10	11
h. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband (ZAT, wijkteam, MDT, MDO)	67	16	17
n. advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	46	27	27
o. deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	35	33	32
programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften			
i. programma's en/of voorzieningen op school voor:			
1 - leerlingen met een (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	32	29	39
2 - leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	37	25	38
3 - leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	46	20	34
4 - hoogbegaafde leerlingen	39	26	35
5 - leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	63	14	23
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen			
k. voorziening voor kortdurende opvang en observatie op scholen/in het samenwerkingsverband	42	25	32
l. crisisvoorziening of -interventie	42	25	32
m. gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (zorg/onderwijsarrangement)	67	11	23

Afspraken oogo over inzet van jeugdhulp in po

Het percentage gemaakte afspraken over *de inzet van jeugdhulp* bij de vier elementen van de *bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim* varieert over de Nederlandse gemeenten van 40% tot 65% (tabel 2-15b). De percenteerbasis heeft betrekking op de 112 gemeenten die de vraag of de onderwerpen zijn besproken, hebben beantwoord. Ongeveer zes van de tien afspraken (58% tot 65%) hebben betrekking op de ondersteuning door jeugdhulp bij de aanpak van schoolverzuim, het voorkomen van schooluitval en de aanpak van thuiszitten/reïntegratie in het onderwijs.

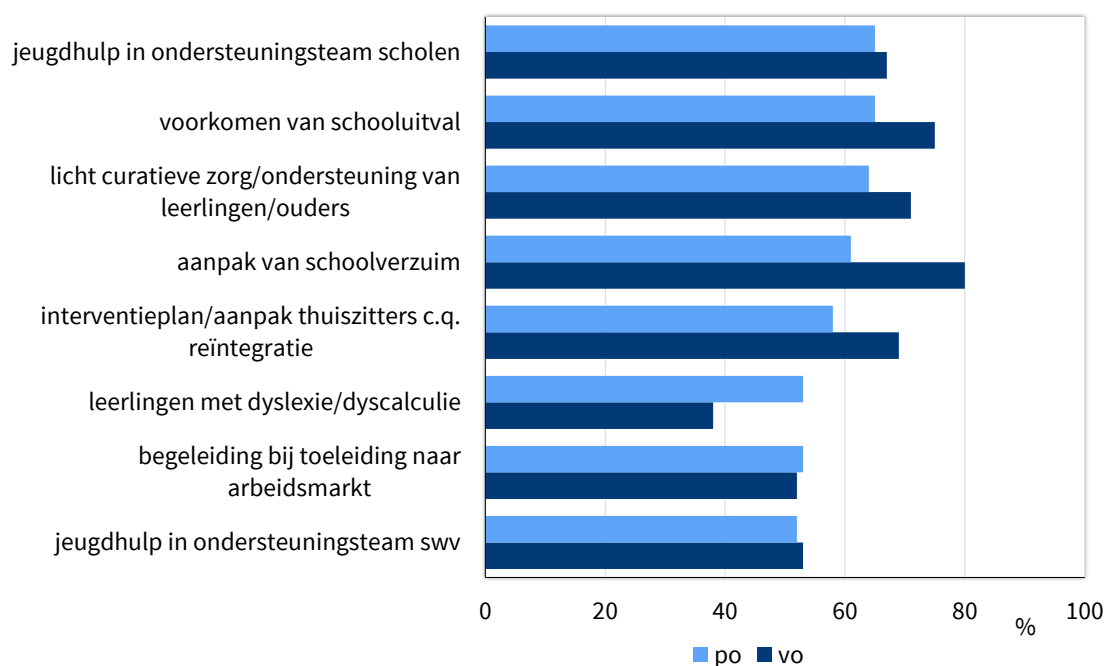
Afspraken over de inzet van jeugdhulp bij *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* variëren sterk over de verschillende aspecten. Twee derde van de gemeenten heeft afspraken gemaakt over de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van scholen (65%) en bij licht curatieve zorg en ondersteuning (64%), zoals maatschappelijk werk, opvoedingshulp en overige lichte jeugdhulp. In de helft van de gemeenten (52%) gaat het om afspraken over de bijdrage van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het

samenwerkingsverband. Voor de resterende drie elementen is door 23% tot 39% van de gemeenten inzet van jeugdhulp geregeld.

Bij *programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften* heeft 52% van de gemeenten de inzet van jeugdhulp vastgelegd bij de ondersteuning van leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie). Bij de programma's en voorzieningen voor de overige vier groepen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften is dat beperkt tot 21% tot 34%.

Minder dan de helft van de gemeenten heeft afspraken gemaakt over ondersteuning van jeugdhulp bij het thema *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen*. Bij de gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (zorg/onderwijsarrangement) is het gedaan door 49% van de gemeenten. In de overige gevallen varieert het van 23% tot 32%.

**Figuur 2-15b Afspraken over inzet van jeugdhulp bij besproken onderwerpen in oog-
ondersteuningsplan met samenwerkingsverband po en vo (in minimaal 50%
van de gemeenten, in procenten)**



Tabel 2-15c Afspraken over inzet van jeugdhulp bij besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband po (in procenten, n=112)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim				
a. voorkomen van schooluitval	65	6	5	23
b. aanpak van schoolverzuim	61	9	8	22
c. bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen	40	10	12	38
d. interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs	58	9	7	26
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur				
e. beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners t.b.v. diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs	39	5	8	47
f. licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (bijvoorbeeld inzet van maatschappelijk werk, opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	64	4	9	22
g. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen	65	4	7	24
h. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het swv	52	5	7	36
n. advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	37	4	3	57
o. deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	23	5	4	68
programma's/voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften				
i. programma's en/of voorzieningen op school voor:				
1 - leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	21	4	4	71
2 - leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	26	4	5	65
3 - leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	34	5	4	56
4 - hoogbegaafde leerlingen	28	5	3	64
5 - leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	53	3	4	40
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen				
k. voorziening voor kortdurende opvang / observatie op scholen/in swv	32	4	4	60
l. crisisvoorziening of -interventie	30	5	4	61
m. gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg	49	10	5	36

*) thema niet besproken

2.3.2 Inhoudelijke onderwerpen, afspraken en inzet jeugdhulp bij bestuurlijk overleg gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (oogo-ondersteuningsplan vo)

In het oogo-ondersteuningsplan met het vo staan twee thema's hoog op de agenda: 79% van de gemeenten noemt zowel het vervullen van de zorgplicht door schoolbesturen als de handhaving van de leerplicht. De afstemming van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband vo met het (v)so in regio, leerlingenvervoer en de ondersteuning van leerlingen met dyslexie worden door ruim 60% genoemd als besproken punten. Op zeer ruime afstand volgt bestuurlijk overleg met respectievelijk 12% en 11% over fysieke toegankelijkheid van scholen en de aanpassing van werk- en instructieruimtes voor specifieke doelgroepen.

Tabel 2-16a Besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband vo (in procenten, n=97)

	ja	nee	weet niet
handhaving leerplicht	79	12	8
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	79	4	16
afstemming van ondersteuningsplan met (v)so in regio	66	13	21
leerlingenvervoer	64	16	20
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	62	23	15
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	12	48	39
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld met een lichamelijke beperking)	11	44	44

Afspraken gemeente en samenwerkingsverband vo

Zeven van iedere tien gemeenten in Nederland met een school voor vo hebben in het oogo afspraken met het samenwerkingsverband vo gemaakt over handhaving van de leerplicht (71%). Zes van iedere tien gemeenten hebben afspraken gemaakt over het vervullen van de zorgplicht door schoolbesturen (62%) en de helft afspraken over leerlingenvervoer, afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in de regio en ondersteuning van leerlingen met dyslexie. Tien procent heeft afspraken over de fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen en aangepaste werk- en instructieruimtes.

Tabel 2-16b Afspraken over besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband vo (in procenten, n=97)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
handhaving leerplicht	71	4	3	22
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	62	10	6	22
leerlingenvervoer	54	7	2	37
afstemming van ondersteuningsplan met (v)so in regio	51	9	5	35
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	47	9	4	39
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	10	2	0	88
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen	10	1	0	89

*) thema niet besproken

Besproken onderwerpen in oogo met inzet van jeugdhulp

In het tweede onderwerpenblok van het oogo (tabel 2-17a) – waar de inzet van jeugdhulp een rol speelt dan wel kan spelen – is binnen het thema *bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim* voornamelijk (door 85-87%) gesproken over de aanpak van schoolverzuim, het voorkomen van schooluitval en de aanpak van thuiszitters dan wel reïntegratie in het onderwijs. Het bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen is door 62% besproken.

Tabel 2-17a Besproken onderwerpen met mogelijke inzet van jeugdhulp in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband vo (in procenten, n=93)

	ja	nee	weet niet
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim			
a. voorkomen van schooluitval	86	5	9
b. aanpak van schoolverzuim	87	5	8
c. bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen	62	13	25
d. interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs	85	5	10
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur			
e. beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs	52	19	29
f. licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (bijvoorbeeld inzet van maatschappelijk werk, opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	82	4	14
g. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen	76	9	15
h. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband	63	18	18
n. advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	47	23	30
o. deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	30	35	34
programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften			
i. programma's en/of voorzieningen op school voor:			
1 - leerlingen met een (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	31	33	35
2 - leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	32	32	35
3 - leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	43	25	32
4 - hoogbegaafde leerlingen	32	31	37
5 - leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	45	27	28
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen			
j. begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt	65	14	22
k. voorziening voor kortdurende opvang en observatie op scholen/in samenwerkingsverband	56	16	28
l. crisisvoorziening of -interventie	41	27	32
m. gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijs zorg (zorg/onderwijsarrangement)	65	15	20

Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft bij *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* drie onderwerpen voor het oogo geagendeerd: licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (82%), de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen (zorgteam, ZAT of een soortgelijk multidisciplinaire team) (76%), en de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband (63%). De beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs is door 52% besproken. Advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers en deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers staan bij 47% en 30% op de onderwerpenlijst.

Bij *programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften* is qua onderwerpkeuze de aandacht bij een minderheid van de gemeenten het hoogst voor leerlingen met specifieke leerproblemen (45%) en leerlingen met gedrags- en emotionele problemen (43%). De resterende drie groepen leerlingen krijgen in circa een derde van de oogo's (31-32%) aandacht.

Binnen het thema *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen* gaat de aandacht het meest uit naar de begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt en gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (elk 65%). Voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie en crisisvoorziening of -interventie zijn in respectievelijk 56% en 41% van de oogo's met het samenwerkingsverband vo besproken.

Afspraken oogo over inzet van jeugdhulp in vo

Het percentage gemaakte afspraken over de inzet van jeugdhulp bij de *bevordering onderwijsdeelnemers en aanpak van verzuim* varieert over de Nederlandse gemeenten van 46% tot 80% (tabel 2-17b). Zeven tot acht van de tien gemeenten (69% tot 80%) hebben afspraken gemaakt over de ondersteuning door jeugdhulp bij de aanpak van schoolverzuim, het voorkomen van schooluitval en de aanpak van thuiszitten/reïntegratie in het onderwijs.

Bij *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* zien we dat de afspraken over de bijdrage van de jeugdhulp vooral betrekking hebben op de inzet van jeugdhulp bij licht curatieve zorg en ondersteuning (71%), het ondersteuningsteam van scholen (67%) en het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband (53%). Voor de andere drie aspecten diagnostische expertise, advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers en deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers, is minder vaak en wel door 25% tot 44% van de gemeenten inzet van jeugdhulp vastgelegd.

Bij *programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften* heeft ruim een derde van de gemeenten afspraken over de inzet van jeugdhulp gemaakt bij de ondersteuning van leerlingen met specifieke leerproblemen (38%) en met gedrags- en emotionele problemen (35%). Bij de programma's en voorzieningen voor de resterende groepen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften is dat beperkt tot 23% tot 27%.

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft in het kader van het thema *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen* de inzet van jeugdhulp vastgelegd. Het gaat in het bijzonder om de begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt en gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (52% en 48%). Afspraken over de inzet van jeugdhulp bij voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie, en crisisopvang zijn in respectievelijk 43% en 32% van de gemeenten vastgelegd.

Tabel 2-17b Afspraken over inzet van jeugdhulp bij besproken onderwerpen in oogo-ondersteuningsplan met samenwerkingsverband vo (in procenten, n=93)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim				
a. voorkomen van schooluitval	75	6	4	14
b. aanpak van schoolverzuim	80	4	3	13
c. bevorderen van onderwijsdeelname van leerplichtige kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften in zorginstellingen	46	10	6	38
d. interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs	69	11	5	15
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur				
e. beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners t.b.v. diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het onderwijs	44	5	2	48
f. licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (bijvoorbeeld inzet van maatschappelijk werk, opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	71	8	3	18
g. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen	67	5	4	24
h. inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het swv	53	6	4	37
n. advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	37	6	4	53
o. deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	25	4	2	69
programma's/voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften				
i. programma's en/of voorzieningen op school voor:				
1 - leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	23	8	1	69
2 - leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	26	6	0	68
3 - leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	35	5	2	57
4 - hoogbegaafde leerlingen	27	5	0	68
5 - leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	38	5	2	55
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen				
j. begeleiding jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	52	5	8	35
k. voorziening voor kortdurende opvang / observatie op scholen/in swv	43	9	4	44
l. crisisvoorziening of -interventie	32	6	2	59
m. gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg	48	10	6	35

*) thema niet besproken

2.4 Overige besproken onderwerpen oogo-ondersteuningsplan

Niet alle mogelijke gespreksonderwerpen zijn in het voorgaande genoemd. Volgens 25% van de gemeenten zijn er met het po in de periode van 2014-2016 nog andere onderwerpen besproken in het overleg over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband po. Bij het vo geldt dat voor 22% van de gemeenten. Ongeveer de helft van de gemeenten (po: 49%, vo: 47%) meldt echter dat zulks niet het geval is. Ruim een kwart (po: 27%, vo: 31%) weet het niet.

Andere dan de eerder in de vragenlijst genoemde onderwerpen die in het overleg over het ondersteuningsplan aan de orde zijn gesteld worden door 25 respondenten voor het po (26%) en 18 respondenten voor het vo (21%) genoemd.

Tabel 2-18 Andere onderwerpen besproken in oogo-ondersteuningsplan naar onderwijssectoren (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk)

	po	vo
beleid / inrichting stelsel	21	13
structuur swv	1	
inrichting plattere structuur met ouders als gesprekspartner	1	1
dekkend aanbod voorzieningen	1	1
aansluiting onderwijssectoren	1	2
aansluiting VVE/Kinderopvang op scholen	5	
aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt		1
thuisnabij onderwijs (so buiten regio)	1	1
inzicht leerlingenstromen en hulp	1	1
wachlijsten /uitbreiding so		1
toekomst sbo-scholen	1	
inbedding cluster 3 in regulier onderwijs	1	
verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-jeugdhulp-WMO-WLZ-ZVW na afloop AWBZ	1	
onderwijsachterstandenbeleid	2	1
ontheffingen	1	1
passend onderwijs voor leerlingen die alleen onderwijs kunnen volgen in kleine groepen	1	1
casuïstiekbespreking t.b.v. beleidsverbetering	1	1
doorzettingmacht	1	1
arrangeren in regulier met koppeling naar LEA	1	
leerlingen met speciale behoeften	10	8
anderstaligen/nieuwkomers/statushouders/ vluchtelingen/NT2	8	4
thuiszitters	2	2
ASS-leerlingen		1
voortijdige uitvallers		1
overig onderwerpen	14	11
dyslexie	2	
doorlopende leerlijnen	2	1
vroegsignalering	1	
afstemming /elkaar leren kennen	2	2
samenwerking onderwijs-jeugdhulp	1	2
toeleiding en duur zorg op so/zorglocatie	1	1
arrangeren op schoolniveau	1	1
leerlingenvervoer sbo	1	1
sluiting VSO-locatie		1
onderzoek	2	1
privacy	1	1
totaal abs. antwoorden	45	32
totaal abs. n	25	18

Onderwerpen die liggen op het terrein van beleid en de inrichting van het stelsel worden het meest genoemd: in het po in totaal 21 keer en in het vo 13 keer. Leerlingen met speciale behoeften zijn ook relatief vaak aan de orde geweest (po 10 x, vo 8 x), waarbij leerlingen met een migratieachtergrond het meest besproken zijn (po 8 x, vo 4 x). Thuiszitters worden voor beide sectoren 2 keer genoemd. Ook afstemming wordt voor beide sectoren 2 keer genoemd als onderwerp in het overleg.

Naast de eerder in de vragenlijst aan de orde gekomen onderwerpen, worden vooral onderwerpen op het terrein van beleid en inrichting van het stelsel en leerlingen met speciale behoeften genoemd als onderwerpen die in het overleg over het ondersteuningsplan aan de orde zijn gekomen. Met betrekking tot de leerlingen met speciale behoeften lijken, zoals voor de hand ligt gezien de recente instroom, vooral leerlingen met een migratieachtergrond onderwerp van gesprek te zijn geweest.

2.5 Thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven

Er zijn naar het oordeel van gemeenten in het kader van passend onderwijs thema's die in de toekomst meer aandacht behoeven in het overleg met samenwerkingsverbanden en scholen. Dat is de mening van 47% van de gemeenten die met het samenwerkingsverband po overleggen en voor 46% in het geval van het vo. Een kwart (po: 23%, vo: 22%) heeft geen gespreksthema's op het oog die meer aandacht behoeven en een derde weet het niet (po: 30%, vo: 32%).

De vraag naar een toelichting op de onderwerpen die in de toekomst meer aandacht verdienen in het overleg is met betrekking tot het primair onderwijs beantwoord door 46 gemeentelijke respondenten (44%); met betrekking tot het voortgezet onderwijs hebben 37 respondenten de vraag beantwoord (40%). Van hen geven 2 respondenten voor elke sector aan dat het overleg nog te pril is om deze vraag te kunnen beantwoorden. De twee onderstaande tabellen geven een overzicht van de onderwerpen. Daarna volgt er een korte toelichting.

Het zwaartepunt van de onderwerpen voor toekomstig overleg ligt voor beide sectoren op zorgverlening (po 14 keer genoemd, vo 13 keer). Hierbij wordt vooral veel aandacht gevraagd voor arrangementen tussen onderwijs en zorgpartners (po 8 x, vo 7 x). Voor het primair onderwijs neemt de aandacht voor het onderwerp samenwerking en afstemming (12 keer genoemd, vo 11 keer) de tweede plaats in, waarbij de nadruk ligt op afstemming tussen door de gemeente gefinancierde zorg en de zorg vanuit het onderwijs (po 6 x, vo 4 x). Voor het voortgezet onderwijs neemt de aandacht voor groepen leerlingen met specifieke behoeften de tweede positie in (vo 14 x genoemd, po 10 x); de aandacht moet in beide sectoren volgens de respondenten vooral uitgaan naar thuiszitters, in mindere mate worden ook voortijdige uitvallers, kwetsbare jongeren voor het vo, jongeren met een migratieachtergrond en hoogbegaafden genoemd.

Een ander onderwerp dat veel genoemd wordt is doorgaande ondersteuningslijnen (po 8 x, vo 11 x), waarbij de nadruk ligt op de doorgaande lijn tussen verschillende onderwijssectoren, terwijl voor het vo ook doorgaande lijnen in de zorgstructuur en tussen onderwijs en arbeidsmarkt als relevante onderwerpen worden genoemd.

Ook de financiën zouden in toekomstig overleg meer aan de orde moeten komen. De specifieke onderwerpen die genoemd worden zijn zeer divers, met een lichte nadruk op afbakening en verdeling van financiële taken en verantwoordelijkheden (3 x po, 2 x vo). Ook monitoring en onderzoek wordt 3 keer voor het vo en 2 keer voor het po genoemd; scholing van het personeel wordt 2 keer genoemd in het po en 1 keer voor het vo. Verder

vraagt men vooral meer aandacht voor ontheffingen van leerplicht (3 x vo, 2 x po) en de dekkinggraad van het aanbod (beide sectoren 2 x).

Tabel 2-19a Onderwerpen die in toekomstig overleg van de gemeente(n) met po en vo meer aandacht verdienen (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk)

hoofdonderwerp	onderwerp	po	vo
visie		3	3
	visieontwikkeling		1
	plannen vanuit het perspectief van kind/gezin	2	1
	thuisnabij aanbod	1	1
samenwerking/afstemming		12	11
	gemeente - passend onderwijs	6	4
	jeugdhulp-samenwerkingsverband	1	1
	onderwijssectoren onderling		2
	uitvoering van de afspraken	2	2
	jeugd- en gezinsteams en onderwijs	1	1
	basisondersteuning school - preventief netwerk		
	rondom jeugd	1	
	zorgverzekeraars	1	1
aansluiting/doorgaande lijn		8	11
	van onderwijssectoren op elkaar	6	4
	lijn van basisondersteuning naar onderwijszorg	1	
	doorgaande lijn in zorgstructuur	1	3
	aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt		3
	doorgaande ontwikkellijnen		1
zorgverlening		14	13
	onderwijszorgarrangementen	8	7
	integraal arrangeren	1	2
	snelle hulpverlening	1	2
	toewijzingsproces	1	
	arrangementen met speciaal onderwijs	1	1
	gericht op dyslexie	2	1
leerlingen met speciale behoeften		10	14
	thuiszitters	5	7
	voortijdige uitvallers	3	2
	kwetsbare jongeren		2
	vluchtelingen-/statushouders-kinderen/NT2/ISK	1	2
	hoogbegaafden	1	1
financiën		8	6
	transparantie	1	1
	ontschotting	1	1
	afbakening/verdeling	3	2
	vereveningstekorten	1	
	model inzet middelen passend onderwijs	1	1
	schoolmaatschappelijk werk		1
	bekostiging educatie op zorgboerderij	1	
totaal abs. n		46	37

Tabel 2-19b Onderwerpen die in toekomstig overleg van de gemeente(n) met po en vo meer aandacht verdienen (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk, vervolg)

hoofdonderwerp	onderwerp	po	vo
overige onderwerpen		17	17
	monitoring	2	3
	scholing personeel	2	1
	dekkend aanbod	2	2
	ontheffingen leerplicht	2	3
	rol ouders	1	
	inzicht in leerlingstromen		1
	huisvesting	1	
	leerlingenvervoer	1	1
	invoering afspraken op werkvloer	1	1
	afbakening basisondersteuning – jeugdhulp	1	1
	doorzettingsmacht		1
	bekendheid van scholen met leerplicht	1	
	selectie aan de poort	1	
	onderwijsachterstanden	1	
	versterking zorgkracht/ toegankelijkheid		
	scholen	1	1
	verzuimpreventie		1
	wachtlijsten (voortgezet) speciaal onderwijs		1
	in voorbereiding/nog te concretiseren	2	2
	totaal abs. antwoorden	76	80
	totaal abs. n	46	37

De inhoudelijke patronen in de resultaten voor het primair en voortgezet onderwijs vertonen veel gelijkenis. In het oog in beide sectoren zou vooral meer aandacht voor zorgverlening, ook aan specifieke groepen, samenwerking/afstemming, de doorgaande lijn en de toerusting van het stelsel en de sectoren en de financiën meer aandacht moeten krijgen. Aandacht voor deze onderwerpen lijkt redelijk voor de hand te liggen gezien de nadruk die vanuit de beleidspraktijk gelegd wordt op doorgaande lijnen voor (hulpverlening aan) leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en het prille stadium van samenwerking en overleg in oog's-ondersteuningsplan.

2.6 Behoefte en inzet jeugdhulp in po en vo

In het oog-ondersteuningsplan wordt gesproken over de afstemming van jeugdhulp en onderwijs. Inzicht in de behoefte aan het soort hulp dat scholen en samenwerkingsverbanden verlangen kan de gemeente helpen bij de bepaling van de aard en omvang van de benodigde inzet.

Bij respectievelijk 42% en 37% van de gemeenten die met het po en vo overleggen heeft de gemeente in hoge tot zeer hoge mate inzicht van het samenwerkingsverband gekregen in de behoefte aan inzet van jeugdhulp in en om het onderwijs. Bij respectievelijk 34% en 39% kon dat in enige mate worden verkregen en bij 15% en 16% in geringe mate of niet.

Tabel 2-20 Verkregen inzicht in behoefte inzet van jeugdhulp in en om onderwijs naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
geen inzicht	1	6
in geringe mate	14	10
in enige mate	34	39
in hoge mate	37	29
in zeer hoge mate	5	8
weet niet	9	8
totaal abs. n (=100%)	96	85

Ruim een kwart van de gemeenten (po: 29%, vo: 26%) kon in het kader van het oogo-ondersteuningsplan beschikken over een inventarisatie van het samenwerkingsverband over de *aard* van hun behoefte aan inzet van jeugdhulp voor hun scholen. Veertig procent van de gemeenten kon niet over deze informatie beschikken en een derde weet niet of de informatie voorhanden was.

De *omvang* van de benodigde hulp was in 17% van de gemeenten voor beide onderwijssectoren beschikbaar. In de helft van de gemeenten kon dat door het samenwerkingsverband niet worden gespecificeerd en een derde van de gemeenten weet niet of deze gegevens beschikbaar waren.

Tabel 2-21 Beschikking over inventarisatie samenwerkingsverband over aard en/of omvang van behoefte aan inzet van jeugdhulp voor naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
aard van benodigde jeugdhulp		
ja	29	26
nee	38	40
weet niet	33	34
omvang van benodigde jeugdhulp		
ja	17	17
nee	49	48
weet niet	34	35
totaal abs. n (=100%)	96	85

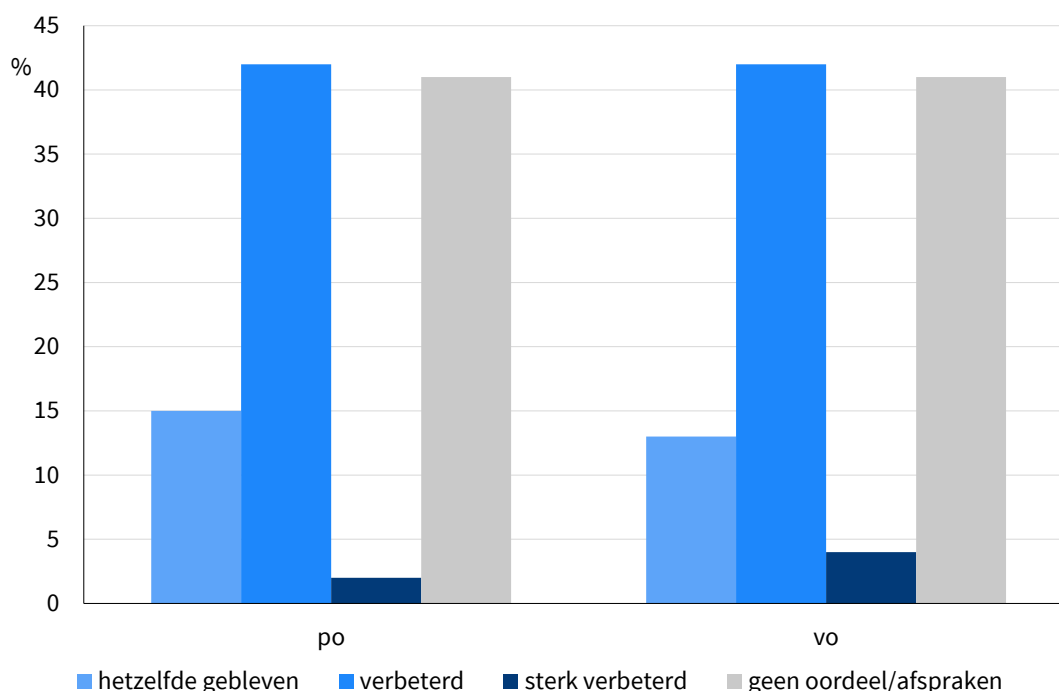
In welke mate kan de gemeente in het kader van het oogo-ondersteuningsplan de gevraagde jeugdhulp aan het onderwijs leveren? Drie van iedere tien gemeenten (po: 32%, vo: 29%) rapporteren dat zij dat in hoge tot zeer hoge mate kunnen. Volgens een kwart (po: 25%, vo: 28%) lukt dat in enige mate, terwijl circa 7% zegt dat in geringe mate te kunnen. Ruim een kwart van de respondenten (po: 28, vo: 29%) weet niet of hun gemeente de gevraagde jeugdhulp aan het onderwijs kan leveren.

Tabel 2-22 Mate waarin gemeente in het kader van oogo-ondersteuningsplan de gevraagde jeugdhulp aan het onderwijs kan leveren naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
niet	0	0
in geringe mate	6	7
in enige mate	25	28
in hoge mate	29	24
in zeer hoge mate	3	5
n.v.t., het onderwijs heeft geen vraag aan jeugdhulp aangegeven	8	7
weet niet	28	29
totaal abs. n (=100%)	96	85

Na invoering van passend onderwijs is de inzet van de jeugdhulp in de praktijk van het primair onderwijs volgens 44% van de gemeenten verbeterd of sterk verbeterd en voor het voorgezet onderwijs 46% verbeterd of sterk verbeterd. Ongeveer 15% geeft aan dat de inzet van jeugdhulp in de periode 2014-2016 hetzelfde is gebleven en 37% heeft hierover geen oordeel. Geen van de gemeenten constateert voor beide onderwijssectoren een verslechtering.

Figuur 2-23 Oordeel over de inzet van jeugdhulp in de praktijk van het onderwijs met invoering passend onderwijs naar onderwijssectoren (in procenten)



De toelichting op het oordeel over verbetering of verslechtering van de inzet van jeugdhulp in po en vo is door 40 respondenten beantwoord (42% van de gemeenten). De toelichting die deze respondenten geven bevat soms meer dan één onderwerp, waardoor het totaal aantal elementen (49) groter is dan het aantal respondenten.

De antwoorden in de toelichting zijn gekoppeld aan de kwalificatie die in tabel 2-24 is vermeld. Er zijn geen toelichtingen gekoppeld zijn aan de categorieën 'verslechterd' en 'sterk verslechterd' en evenmin aan 'sterk verbeterd'.

Tabel 2-24 Toelichting op waargenomen verbetering of verslechtering van de inzet van jeugdhulp in po en vo sinds de invoering van passend onderwijs (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk)

oordeel verbetering	terrein	toelichting	totaal
inzet gelijk gebleven			4
		bezig met doorontwikkeling	1
		ontwikkelingen, niet (altijd) i.v.m. passend onderwijs	1
		aanpak voor inzet jeugdhulp in vo, in po in onderzoeksfase	1
		inzet gezinscoaches met nieuwe uitgangspunten gewijzigd en aangevuld n.a.v. onvrede bij scholen	1
inzet verbeterd			31
	contact/samenwerking	meer contact/afstemming/kortere lijnen	9
		verbeterde overlegstructuur	2
		inzicht in elkaars (on)mogelijkheden	1
		betere informatie uitwisseling	1
		gezamenlijke aanpak vanuit gezamenlijke visie	1
		ketenaanpak als basis voor gezamenlijke afspraken en trajecten	1
		afstemming tussen ketenpartners	1
		vaste contactpersoon maatschappelijk team op elke school	1
		gezamenlijke inventarisatie noodzakelijke zorg in/rond school	1
		afspraken evalueren, zakken anders weg	1
	hulpverlening	wethouder onderwijs in gesprek met swv en jeugdzorg	1
		meer (inzet op) aanbod jeugdhulp in scholen/klassen	4
		snellere / beter passende interventies	2
		opschalen van hulp eenvoudiger	1
		extra ondersteuning onderwijs en jeugdhulp sluit beter aan	1
		JGZ actief in zorgteams en zorg-adviesteam	1
		onderwijszorgarrangementen gestart op so-scholen	1
		deelname wijkteams aan zorgstructuur onderwijs	1
geen oordeel			13
		onvoldoende kennis/onvoldoende zicht voor oordeel	8
		samenwerking onderwijs jeugdzorg naar behoefte	1
		(cijfers over) effecten nog te wisselend en onbetrouwbaar	1
		lichte hulp laagdrempeliger, zwaardere in beperkte mate	1
		school/swv heeft geen omschreven behoefte; wenst heldere	
		contactafspraken en snelle toeleiding bij hulpbehoefte	1
		inzet jeugdhulp is verbeterd, maar in gezinnen, niet op school	1
n.v.t./geen afspraken			1
		jeugdhulpplannen nog niet in oogje besproken.	1
totaal abs. antwoorden			49
totaal abs. n			40

Het oordeel dat de inzet gelijk is gebleven wordt vier keer gegeven; dit oordeel wordt door de respondenten gekoppeld aan ontwikkelingen die nog aan de gang zijn, ontwikkelingen

die niet in verband gebracht worden met passend onderwijs en een verschil in ontwikkeling tussen vo en po.

Het oordeel dat de inzet van jeugdhulp verbeterd is wordt 31 keer geuit. Dit oordeel wordt vooral ondersteund met argumenten die aangeven dat het contact, de samenwerking en de afstemming zijn verbeterd (totaal 20 x). Daarnaast geven respondenten aan dat de hulpverlening in diverse aspecten is verbeterd (11 x).

Dertien keer wordt aangegeven dat de respondent geen oordeel heeft. Dit oordeel lijkt vooral te maken te hebben met gebrek aan zicht op de huidige kwaliteit van de inzet, soms ook in vergelijking met die vóór de invoering van passend onderwijs.

Eén keer, ten slotte, wordt onder het kopje 'niet van toepassing/geen afspraken over jeugdhulp in oogo' aangegeven dat de jeugdhulpplannen niet in het oogo besproken worden.

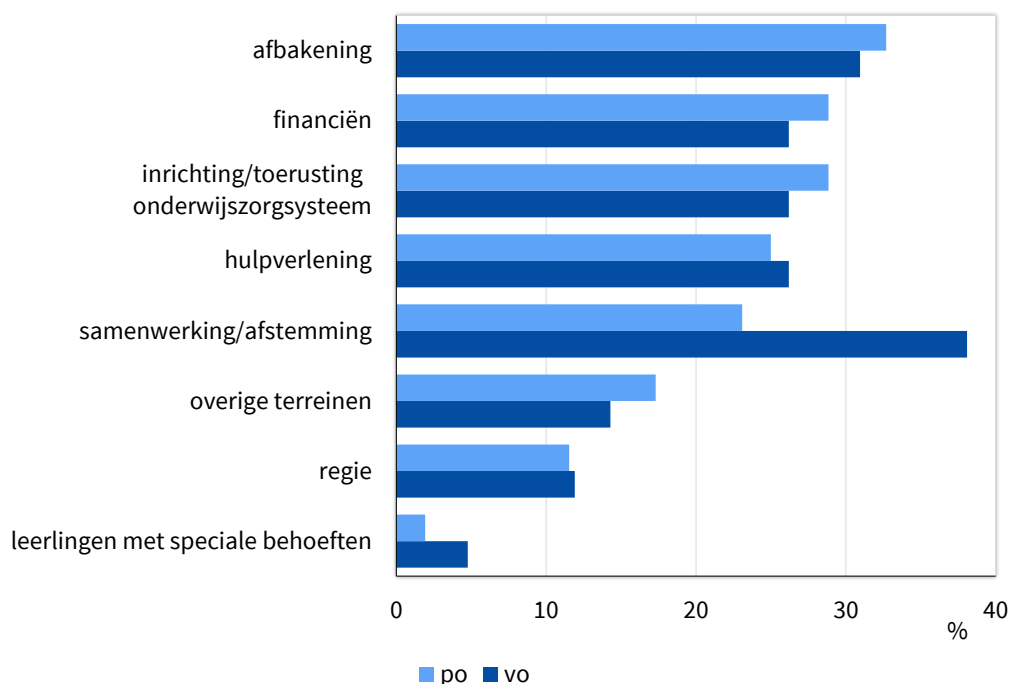
Over het geheel genomen lijkt het overwegende oordeel dat zowel het contact en de samenwerking als de hulpverlening zijn verbeterd, al wordt ook op de prilheid van de ontwikkeling en tegengestelde en wisselende resultaten gewezen.

2.7 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp

Volgens meer dan helft van de gemeenten (po: 58%, vo: 56%) doen zich knelpunten voor in de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp. Een vijfde (20%) vindt van niet en een kwart (po: 22%, vo: 24%) weet het niet.

De vraag naar knelpunten in de afstemming is beantwoord door 52 respondenten voor het po en 42 voor het vo (respectievelijk 51% en 46%). Ook hier geldt dat ieder antwoord meerdere knelpunten kan bevatten, waardoor het totaal aantal genoemde knelpunten groter is dan het aantal respondenten.

Figuur 2-25 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp naar onderwijssectoren (in hoofdcategorieën, in procenten van responderende gemeenten)



Voor het po geldt dat de afbakening van taken tussen onderwijs en jeugdhulp vanuit de gemeente het meest genoemde knelpunt is: deze categorie wordt 17 keer genoemd; in het vo is dat 13 keer. Vooral de directe toedeling van verantwoordelijkheden en taken wordt als knelpunt gezien (beide sectoren 8 x), maar ook de vraag wat onder jeugdhulp en wat onder (passend) onderwijs valt wordt vooral in het po (7 x, vo 3 x) als knelpunt ervaren; ook is er sprake van overlap (beide sectoren 2 x).

Samenwerking is ook een belangrijk knelpunt: koploper in de afstemming in het vo (16 x, po 12 x). Vooral de afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs wordt als bottleneck ervaren (vo 12 x, po 7 x).

De inrichting van het systeem van het oogo is ook een knelpunt; dit wordt 15 keer genoemd voor het po en 11 keer voor het vo. Vooral de schaalverschillen tussen jeugdhulp en samenwerkingsverband worden hier genoemd (po 6 x, vo 4 x).

Financiën worden ook vaak genoemd (15 x po, 11 x vo). Ook hier ligt het zwaartepunt vooral bij de verdeling: wie draagt welke kosten? Ook wordt door drie respondenten (2x po, 1 x vo) verwezen naar een gebrek aan middelen.

Onderwerpen gerelateerd aan hulpverlening worden 13 keer voor het po en 11 keer voor het vo als knelpunt benoemd. Vooral de toeleiding (beide sectoren 2 x) en onderwijzorgarrangementen (po 3 x, vo 2 x) vormen hier het knelpunt. Ook worden verschillen in het op scholen geboden niveau van zorg (2 x po, 1 x vo) en, voor het po (2 x), de inzet van maatschappelijk werk op sbo en so als knelpunt aangemerkt.

Behoeft aan regie en coördinatie wordt voor het po zes keer en voor het vo vijf keer genoemd. Hierbij blijkt er vooral behoefte aan het nemen van initiatief of aan coördinatie binnen de samenwerking (po 4, vo 3 x).

Thuiszitters en kwetsbare jongeren in het vo en hoogbegaafden in het po worden elk één keer genoemd als knelpunt. Scholing en expertise van het personeel (3 x po, 2 x vo), communicatie (po 3 x, vo 1 x), privacy (1 x po, 2 x vo) en de rol van ouders (beide sectoren 1 x) worden eveneens genoemd.

Tabel 2-26 Terreinen waarop zich knelpunten voordoen in de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in po en vo (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk)

terrein	knelpunt	po	vo
inrichting/toerusting			
onderwijzorgsysteem		15	11
	lokale schaal (gemeente) versus regionale (swv)	6	4
	voorkómen ad hoc beleid bij vormgeving van zorg vanuit onderwijs en gemeente	1	1
	indeling swv wijkt af van feitelijke positie leerlingen		1
	rol schoolbesturen in swv	1	1
	dekkend netwerk passend onderwijs	1	
	oogo blijft te abstract	1	
	onvoldoende onderwijsinnovatie	1	1
	weinig zicht gemeente op bestaande zorgpartnerschappen in so	1	1
	verdere uitwerking lokaal dienstverleningsmodel	1	1
	uitvoeren verbeterpunten	1	
	ontheffingen leerplicht	1	1
afbakening		17	13
	verantwoordelijkheden/taken	8	8
	(passend) onderwijs – jeugdhulp	7	3
	afspraken over overlap in het aanbod	2	2
samenwerking/afstemming		12	16
	jeugdhulp – onderwijs	7	12
	scholen verwachten te veel van jeugdhulp	1	1
	zorgverzekeraars	1	1
	toegang van jeugdhulp op scholen	1	
	samen arrangeren	1	1
	toenadering beleid en uitvoering	1	1
regie		6	5
	initiatief/coördinatie/leiding	4	3
	één plan per kind	1	1
	nieuwe vorm van regie nodig	1	1
totaal abs. n		52	42

Tabel 2-26 Terreinen waarop zich knelpunten voordoen in de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in po en vo (in aantallen, meerdere antwoorden mogelijk, vervolg)

terrein	knelpunt	po	vo
financiën		15	11
	verdeling swv - jeugdhulp	9	8
	onvoldoende middelen	2	1
	transparantie	1	1
	verantwoordelijkheid emb-leerlingen	1	
	consequenties gekozen inzet middelen swv	1	
	verkokering	1	1
hulpverlening		13	11
	zorgtoeleiding	3	3
	onderwijszorgarrangementen	2	3
	niveaoverschil zorgstructuur scholen	2	1
	inzet maatschappelijk werk op sbo en so	2	
	inschakeling wijkcoach	1	
	inschakelen jeugdzorg	1	1
	toename beroep op jeugdhulp	1	1
	onderwijs als jeugdhulpaanbieder	1	
	intramurale zorg		1
	in het vo: vrees voor imago van school bij problemen		1
leerlingen met speciale behoeften		1	2
	hoogbegaafden	1	
	langdurige thuiszitters		1
	kwetsbare jongeren		1
overige terreinen		9	6
	communicatie	3	1
	expertise/scholing	3	2
	privacy	1	2
	leerlingenvervoer	2	
	rol van en contact met ouders	1	1
totaal abs. antwoorden		89	75
totaal abs. n		52	42

Ook hier vertonen de antwoorden voor het po en het vo veel gelijkenis. De ervaren knelpunten in de afstemming tussen passend onderwijs en jeugdhulp liggen volgens de respondenten vooral op de terreinen van afbakening, financiën, toerusting van het onderwijszorgstelsel en hulpverlening. De verhouding tussen de samenwerkingspartners moet zich blijkbaar op deze terreinen nog (verder) uitkristalliseren.

2.8 Tevredenheid met naleving van afspraken oogo-ondersteuningsplan

Voor enkele wettelijke taken van de gemeente die in het kader van passend onderwijs worden uitgevoerd, is nagegaan in welke mate gemeenten tevreden zijn met de naleving van afspraken in het oogo-ondersteuningsplan. De resultaten zijn in tabel 2-27 vermeld. In het algemeen valt op dat er relatief veel gemeenten zijn die geen oordeel geven. Dit varieert van 17% tot 54% over de verschillende onderwerpen.

Op het gebied van de handhaving van de leerplicht en de aanpak van thuiszitten is een ruime meerderheid van de gemeenten tevreden tot zeer tevreden bij de naleving van de gemaakte afspraken (po: 74%, vo: 70%).

Bij het naleven van afspraken over het leerlingenvervoer is de helft van de meeste gemeenten tevreden tot zeer tevreden (po: 52%, vo: 51%). Nog geen vijfde is tevreden noch ontevreden (po: 19%, vo: 15%) en circa een derde heeft geen oordeel.

De aanpassing van onderwijshuisvesting in het kader van passend onderwijs – waarover de helft van de gemeenten een oordeel heeft – laat voor beide onderwijssectoren zien dat een kwart tevreden is en een vijfde tevreden noch ontevreden.

Het laatste onderwerp – begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt (alleen relevant voor het vo) – wordt door 41% beoordeeld met tevreden tot zeer tevreden en 21% met tevreden noch ontevreden. Vijf procent is ontevreden en 34% heeft geen oordeel.

In tabel 2-27 zijn tevens de gemiddelde scores op de antwoordschaal voor de afzonderlijke items opgenomen die hierboven zijn beschreven. De schaal varieert van 1 tot en met 5. Een gemiddelde score lager dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij zeer ontevreden of ontevreden liggen, een gemiddelde score hoger dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij tevreden of zeer tevreden liggen.

De scores laten zien dat gemeenten overwegend tevreden zijn met de naleving van de afspraken in het oogo-ondersteuningsplan.

Tabel 2-27 Mate van tevredenheid met naleving van afspraken in het oogo-ondersteuningsplan voor po en vo naar onderwerpen (in procenten van onderwerp en gemiddelde schaalscores)

	zeer ontevreden	ontevreden	tevreden/ ontevreden	tevreden	zeer tevreden	geen oordeel	scores	n (=100%)
primair onderwijs								
a. handhaving leerplicht / aanpak thuiszitten	0	3	5	60	14	17	4,0	92
b. leerlingenvervoer	1	0	19	48	4	28	3,8	90
c. aanpassing onderwijshuisvesting in het kader van passend onderwijs	1	1	22	24	1	50	3,5	78
voortgezet onderwijs								
a. handhaving leerplicht / aanpak thuiszitten	1	1	9	58	12	19	4,0	85
b. leerlingenvervoer	0	0	15	46	5	34	3,9	80
c. aanpassing onderwijshuisvesting in het kader van passend onderwijs	0	1	17	26	1	54	3,6	70
d. begeleiding jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	0	5	21	37	4	34	3,6	82

Sinds de invoering de invoering van passend onderwijs in 2014 is het nakomen van de bestuurlijke afspraken over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp volgens 45% van de gemeenten in het po (sterk) verbeterd. Bij het vo is dat 52%. Circa 15% vindt dat er

in deze praktijk geen verandering sinds de invoering van passend onderwijs opgetreden en enkele gemeenten (1%) spreken over een verslechtering. Ruim een derde van de gemeenten met po (36%) heeft geen oordeel tegen 26% van de gemeenten met vo.

Tabel 2-28 Oordeel over samenwerking onderwijs en jeugdhulp sinds invoering passend onderwijs naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
sterk verslechterd	0	0
verslechterd	1	1
hetzelfde gebleven	14	15
verbeterd	40	45
sterk verbeterd	5	7
geen oordeel	36	26
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp	5	6
totaal abs. n (=100%)	96	85

2.9 Evaluatie bestuurlijke samenwerking in het po en vo

De bestuurlijke samenwerking bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp is met de invoering van passend onderwijs volgens de helft van de gemeenten in beide onderwijssectoren hetzelfde gebleven. Dertig procent ziet in het po een verbetering of sterke verbetering, voor het vo is dat 33%. Respectievelijk 13% en 9% constateert voor het po en vo juist een verslechtering van de bestuurlijke samenwerking op dit terrein.

Tabel 2-29 Oordeel over bestuurlijke samenwerking bij afstemming onderwijs en jeugdhulp met invoering passend onderwijs naar onderwijssectoren (in procenten)

	po	vo
sterk verslechterd	1	1
verslechterd	12	8
hetzelfde gebleven	51	52
verbeterd	6	7
sterk verbeterd	24	26
geen oordeel	5	6
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp	1	1
totaal abs. n (=100%)	96	85

In beschouwende zin wenst 43% van de gemeenten voor het po en 44% voor het vo dat de gemeente dan wel schoolbesturen een meer actieve rol dienen te spelen bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp. Drie van iedere tien gemeenten vinden dat er geen wijziging in de rol nodig is en een kwart heeft geen oordeel (bij elkaar ruim 55%). In het po zouden volgens 39% van de gemeenten de schoolbesturen zich actiever kunnen opstellen, in het vo geldt dat volgens 42% van de gemeenten. In ruim een kwart van de gevallen zou de gemeente zelf actiever kunnen zijn.

Tabel 2-30 Gewenste invulling rol van gemeente en/of schoolbesturen naar onderwijssectoren (meer antwoorden mogelijk, in procenten)

	po	vo
ja, een meer actieve rol van de gemeente is gewenst	27	29
ja, een meer actieve rol van de schoolbesturen is gewenst	39	42
nee, geen wijziging gewenst	31	31
geen oordeel	26	25
totaal abs. n	95	84

3. Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met het mbo

Mbo-instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van het ondersteuningsaanbod. Dat betekent dat zij zelf bepalen op welke doelgroepen zij passend onderwijs van toepassing achten, hoeveel en welke middelen zij daarvoor vrijmaken en welke criteria voor toewijzing zij hanteren. De wettelijke verplichtingen die vanuit de Wet passend onderwijs voor het mbo zijn gesteld zijn beperkt. Er geldt geen zorgplicht voor het mbo maar zij zijn wel vanuit de Wet gelijke behandeling op grond van een beperking of chronische ziekte verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking, mits dit geen onevenredige belasting voor de instelling vormt.^{7,8}

Instellingen voor mbo voeren geen verplicht oogo over passend onderwijs met de gemeente(n) maar voeren wel bestuurlijk overleg, dikwijls over vsv/RMC, lokaal/regionaal educatieve agenda, arbeidsmarkttoeleiding (ook voor studenten met een beperking of stoornis), versterking ondersteuningsstructuur van het mbo door inzet smw, jeugd-ggz, gezondheidszorg en andere vormen van jeugdhulp in en om de school.

In dit hoofdstuk inventariseren we of gemeenten met mbo-instellingen (roc's, aoc's en vakscholen) bestuurlijk overleg voeren over passend onderwijs c.q. leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Daarbij volgen we zoveel mogelijk de onderwerpen zoals deze voor het po en vo zijn beschreven.

We staan stil bij de vormgeving van het bestuurlijk overleg met het mbo, de inhoud van het overleg en de gemaakte afspraken (al dan niet over de inzet van jeugdhulp), thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven, de behoefte aan en inzet van jeugdhulp in het mbo, knelpunten bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp, de tevredenheid met de naleving van afspraken in het bestuurlijk overleg en de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking met het mbo.

3.1 Vormgeving overleg met mbo-instellingen

Volgens 77% van de 48 gemeenten in de respons met een vestiging voor mbo is er sinds 2014 (bestuurlijk) overleg gevoerd met de mbo-instelling(en) over passend onderwijs in het mbo c.q. studenten met speciale onderwijsbehoeften in het mbo. Bijna een kwart (23%) rapporteert dat er geen overleg is geweest en 25% weet het jaar van het laatste overleg niet.

Voor 40% heeft het laatste (bestuurlijk) overleg in 2016 plaatsgehad, voor 6% in 2013 of 2014 en voor 6% in 2017.

⁷ Website: www.passendonderwijs.nl/mbo/passend-onderwijs-in-het-mbo (januari 2017).

⁸ Eimers, T. & Kennis, R. (2016). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Eenmeting 2016*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Tabel 3-1 Laatste gevoerde bestuurlijk overleg met mbo-instellingen (in procenten)

geen overleg	23
2013	2
2014	4
2016	40
2017	6
weet het jaar niet	25
totaal abs. (n=100%)	48

De overlegfrequentie van gemeenten met mbo-instellingen over passend onderwijs in het mbo c.q. studenten met speciale onderwijsbehoeften is volgens 52% minimaal een keer per jaar. Twee keer per jaar is het vaakst genoemd (29%). Acht procent heeft een andere overlegfrequentie die volgens de toelichtende opmerkingen vooral neerkomt op 'als er behoefte toe bestaat'. Bijna een kwart (23%) van de gemeenten meldt dat er (nog) geen overleg is gevoerd over passend onderwijs en 17% kent de frequentie van het overleg niet.

Tabel 3-2 Frequentie bestuurlijk overleg met mbo-instellingen over passend onderwijs (in procenten)

3 of meer keer per jaar	4
2 keer per jaar	29
1 keer per jaar	19
andere frequentie	8
(nog) geen overleg gevoerd	23
weet niet	17
totaal abs. (n=100%)	48

Het bestuurlijk overleg met het mbo over passend onderwijs wordt door 43% van de gemeenten gevoerd in een gecombineerd overleg van mbo en het samenwerkingsverband vo. Een op de zeven gemeenten (14%) doet het in een apart overleg met de mbo-instelling. Acht procent overlegt op een andere wijze, bijvoorbeeld in het kader van de Regionale Educatieve Agenda.

Een derde (32%) rapporteert dat zij geen overleg met het mbo (specifiek) over passend onderwijs voeren maar dat het binnen andere beleidsthema's (zoals vsv, Wmo en Wlz) is geregeld.

Twee derde van de gemeenten (65%) bereidt het bestuurlijk overleg met het mbo voor. Bij 32% is er geen vooroverleg en 3% weet het niet. Het zijn vooral beleidsmedewerkers van de gemeente of samenwerkende gemeenten (59%) die het vooroverleg voeren. Bij 5% van de gemeenten nemen naast beleidsmedewerkers ook wethouders deel aan het vooroverleg.

Ruim de helft van de gemeenten (54%) organiseert ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg met het mbo een vooroverleg tussen ambtenaren en/of wethouders van de gemeenten in de regio. Bij 46% van de gemeenten gebeurt dit niet (waarvan 10% van de gemeenten meldt dat zij als enige gemeente het overleg voeren).

Driekwart van de gemeenten (73%) stemt intern in de voorbereiding van het overleg met het mbo over passend onderwijs inhoudelijk af. Volgens 3% is er geen afstemming en 24% weet het niet.

De afstemming heeft vooral betrekking op het vsv-beleid (70%), gevolgd door de Participatiewet (51%) en het gemeentelijk jeugdplan (49%). Wmo en de Wlz worden door respectievelijk 32% en 5% genoemd.

Tabel 3-3 **Beleidssterreinen binnen gemeente waarmee afstemming is bij voorbereiding bestuurlijk overleg met mbo-instellingen (in procenten, meer antwoorden mogelijk bij genoemde beleidssterreinen)**

geen afstemming	3
weet niet	24
afstemming met een of meer beleidssterreinen, waarvan:	73
- voortijdig schoolverlaten (vsv)	70
- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	32
- Participatiewet	51
- Wet langdurige zorg (Wlz)	5
- gemeentelijk jeugdplan	49
totaal abs. n	37

In relatie tot het mbo maken gemeenten in 16% van de gevallen de afspraken over de inzet van jeugdhulp in het mbo primair in het (bestuurlijke) overleg met het mbo over passend onderwijs. Gemeenten zeggen vooral (54%) deze afspraken in een ander overleg te maken. Voor 5% is de inzet van jeugdhulp in het mbo geen onderdeel van de overleggen met het mbo en 27% weet niet waar dit gebeurt.

3.2 Inhoudelijke onderwerpen van het bestuurlijk overleg en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp

Bij de bepaling van onderwerpen voor het bestuurlijk overleg tussen gemeenten en instellingen voor mbo volgen we in grote lijnen de onderwerpen die zijn gehanteerd bij het oogo-ondersteuningsplan met de samenwerkingsverbanden po en vo. Waar nodig is de lijst aangepast aan de praktijk van het mbo.

Ook hier beantwoorden we eerst de vraag welke onderwerpen in het bestuurlijk overleg zijn besproken waarna wordt vastgesteld of er afspraken zijn gemaakt, al dan niet over de inzet van jeugdhulp. Deze vragenset is beantwoord door 37 gemeenten met een mbo-vestiging en die ook bestuurlijk overleg voeren met het mbo.

In het bestuurlijk overleg met het mbo is van de bevraagde onderwerpen de handhaving van de leerplicht het thema dat het meeste en in de meerderheid van de gemeenten (62%) wordt besproken. In bijna de helft van de bestuurlijke overleggen (46%) komt de begeleiding van de instroom in het mbo voor leerlingen uit het vso, praktijkonderwijs en specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften uit het vmbo aan de orde. De agendaonderwerpen over de toelating tot entree-opleidingen voor specifieke groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, het vervullen van de zorgplicht door de

schoolbesturen in het mbo, en de toelating tot overige beroepsopleidingen van specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften volgen met respectievelijk 43%, 41% en 32%. De resterende onderwerpen die in de vragenlijst zijn voorgelegd – de ondersteuning van leerlingen met dyslexie, leerlingenvervoer, aangepaste werk- en instructieruimtes en verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen – zijn door 5% tot 14% besproken.

Wat verder opvalt, is dat in de lijst met besproken onderwerpen de percentages ‘weet niet’ relatief hoog zijn; deze variëren van 30% tot 57%.

Tabel 3-4a Besproken onderwerpen bestuurlijk overleg in het kader van passend onderwijs met mbo-instellingen (in procenten, n=37)

	ja	nee	weet niet
handhaving leerplicht	62	8	30
begeleiding van de instroom in mbo voor leerlingen uit het vso, praktijkonderwijs en specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften uit het vmbo	46	11	43
toelating tot entree-opleidingen voor specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften	43	8	49
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	41	19	41
toelating tot overige beroepsopleidingen specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften	32	11	57
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	14	46	41
leerlingenvervoer	14	41	46
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld met een lichamelijke beperking)	8	46	46
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	5	43	51

Afspraken gemeente en mbo

Bij de bepaling van het percentage afspraken dat is gemaakt hanteren we als percenteerbasis alle gemeenten die de vraag hebben beantwoord of het onderwerp is besproken (n=37). Daardoor is de percenteerbasis voor elk onderwerp gelijk wat onderling vergelijken van afspraken vergemakkelijkt.

Alle gemeenten die de handhaving van de leerplicht op de gespreksagenda met het mbo hebben staan, hebben hierover ook afspraken gemaakt (62%). Circa 40% van de gemeenten met mbo heeft afspraken over de begeleiding van leerlingen uit het vso, pro en specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften bij de instroom in het mbo uit het vmbo en over de toelating tot entree-opleidingen voor specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften.

Drie van iedere tien gemeenten hebben afspraken met het mbo over het vervullen van de zorgplicht door de schoolbesturen en de toelating tot overige beroepsopleidingen van specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften.

Voor de overige onderwerpen varieert het percentage gemeenten met afspraken met het mbo van 3% tot 14%.

Tabel 3-4b Afspraken over besproken onderwerpen bestuurlijk overleg met mbo-instellingen (in procenten, n=37)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
handhaving leerplicht	62	0	0	38
begeleiding van instroom in mbo van leerlingen uit het vso, pro en specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften uit vmbo	43	0	3	54
toelating tot entree-opleidingen voor specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften	38	3	3	57
vervullen van zorgplicht door schoolbesturen	30	3	8	59
toelating tot overige beroepsopleidingen specifieke groepen met extra ondersteuningsbehoeften	27	5	0	68
Leerlingenvervoer	14	0	0	86
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	8	3	3	86
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	3	0	3	95
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen	3	0	5	92

*) thema niet besproken

Besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg mbo met inzet van jeugdhulp

Drie van de vier onderdelen van het thema *bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim* zijn (van alle thema's) het vaakst in het bestuurlijk overleg over passend onderwijs/leerlingen met speciale onderwijsbehoeften besproken (tabel 3-5a). Het gaat om het voorkomen van schooluitval (70%), de aanpak van schoolverzuim (70%) en de aanpak van thuiszitters dan wel reïntegratie in het onderwijs (65%). De helft van de gemeenten (49%) heeft de doorgaande ondersteuning bij de overgang van het vmbo naar het mbo geagendeerd.

Minder dan de helft van de gemeenten spreekt over *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* met het mbo. Het gaat dan vooral over de beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het mbo (49%), overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders (46%), en de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam (zorgteam of ZAT) van het mbo (43%). Een derde spreekt over de beschikbaarheid van gecombineerd programma's van jeugdhulp en onderwijs, de inzet van de jeugd-ggz, en advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers (30% tot 35%). Deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers in het mbo staat relatief laag op de agenda, namelijk in 11% van de gemeenten.

Programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften krijgen in vergelijking met de andere thema's relatief weinig aandacht (14% tot 22% zet het op de agenda).

Bij de *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen* valt op dat de begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt in iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) is besproken. Over de zorg/onderwijs-arrangementen en crisisvoorzieningen of -interventies is door respectievelijk 30% en 16% gesproken.

Tabel 3-5a Besproken onderwerpen met mogelijke inzet van jeugdhulp in bestuurlijk overleg in het kader van passend onderwijs met mbo-instellingen (in procenten, n=37)

	ja	nee	weet niet
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim			
doorgaande ondersteuning bij overgang van vmbo naar mbo	49	5	46
voorkomen van schooluitval	70	3	27
aanpak van schoolverzuim	70	3	27
interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het mbo	65	30	5
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur			
beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners t.b.v. diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het mbo	32	14	54
beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het mbo	49	14	38
inzet van (jeugd-)ggz in het mbo	35	16	49
beschikbaarheid overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (inzet van opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	46	8	46
inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het mbo (zorgteam, ZAT of soortgelijk multidisciplinaire team)	43	11	46
advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	30	22	49
deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	11	27	62
programma's en voorzieningen voor leerlingen op school met speciale onderwijsbehoeften			
programma's en/of voorzieningen op school voor:			
- leerlingen met een (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	14	24	62
- leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	16	22	62
- leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	22	22	57
- leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	19	24	57
- teruggedraaide kinderen uit justitiële (jeugd)inrichting	14	19	68
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen			
beschikbaarheid van gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijs (een zorg/onderwijsarrangement)	30	27	43
begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt	54	3	43
m. crisisvoorziening of -interventie	16	14	70

Afspraken in bestuurlijk overleg over inzet jeugdhulp in mbo

Twee derde van de gemeenten in Nederland met een mbo-instelling heeft de inzet van jeugdhulp bij de aanpak van schoolverzuim (68%) en het voorkomen van schooluitval (65%) vastgelegd (tabel 3-5b). De helft heeft dit gedaan voor de aanpak van thuiszitten/reïntegratie in het mbo. Over de bijdrage van de jeugdhulp zijn volgens de respondenten in 30% van de gevallen bestuurlijke afspraken gemaakt als het gaat om doorgaande ondersteuning bij de overgang naar het mbo uit het vmbo.

Afspraken over de rol van jeugdhulp bij *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* in het mbo hebben vooral betrekking op de inzet van het schoolmaatschappelijk werk (41%), de inzet van jeugdhulp in het ZAT of andere delen van de zorgstructuur van het mbo (38%) en bij licht curatieve zorg en ondersteuning (35%). Voor de resterende aspecten varieert het percentage afspraken tussen 11% en 27%.

Tabel 3-5b Afspraken over inzet van jeugdhulp bestuurlijk overleg in het kader van passend onderwijs met mbo-instellingen (in procenten, n=37)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim				
doorgaande ondersteuning bij overgang van vmbo naar mbo	30	3	16	51
voorkomen van schooluitval	65	0	5	30
aanpak van schoolverzuim	68	0	3	30
interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het mbo	54	5	5	35
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur				
beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners t.b.v.				
diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het mbo	22	3	8	68
beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het mbo	41	3	5	51
inzet van (jeugd-)ggz in het mbo	27	3	5	65
beschikbaarheid overige licht curatieve zorg en ondersteuning van				
leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden	35	8	3	54
inzet van jeugdhulp in ondersteuningsteam van mbo	38	3	3	57
advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers	27	0	3	70
deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers	11	0	0	89
programma's/voorzieningen leerlingen op school met speciale onderwijsbehoeften				
programma's en/of voorzieningen op school voor:				
- leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	8	0	5	87
- leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	11	0	5	84
- leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	16	0	5	78
- leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	11	0	8	81
- teruggelaatste kinderen uit justitiële (jeugd)inrichting	8	0	5	86
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen				
beschikbaarheid gecombineerde programma's van jeugdhulp en				
onderwijs (een zorg/onderwijsarrangement)	24	0	5	70
begeleiding jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	43	0	11	46
crisisvoorziening of -interventie	16	0	0	84

*) thema niet besproken

Bij programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften heeft 8% tot 16% van de gemeenten de inzet van jeugdhulp vastgelegd. Dit is het vaakst gedaan voor leerlingen met gedrags- en emotionele problemen (16%).

Bestuurlijke afspraken over de ondersteuning door jeugdhulp bij begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar arbeidsmarkt vanuit het mbo is van de items genoemd onder *overige programma's en voorzieningen* het meest genoemd en wel door 43%. Voor zorg/onderwijsarrangementen heeft 24% afspraken gemaakt en voor crisisvoorzieningen 16%.

Inzet gemeentelijk gefinancierde instellingen in ondersteuningsstructuur mbo

Gemeenten maken afspraken over de inzet van gemeentelijk gefinancierde instellingen in de ondersteuningsstructuur van het mbo. Dat is de praktijk bij 80% van de gemeenten. Er zijn twee instellingen waarmee in meer dan de helft van de gemeenten afspraken zijn gemaakt: leerplichtzaken (71%) en instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding (54%). Op

afstand (38% tot 42%) volgen de jeugdgezondheidszorg, het (school)maatschappelijk werk en het wijkteam.

In 15% tot 31% van de gemeenten is de inzet van de overige jeugdhulp, MEE, verslavingszorg, schuldhulpverlening, politie en de jeugd-ggz vastgelegd.

Twee procent van de gemeenten heeft met geen van de elf partijen afspraken over de inzet in het mbo gemaakt en 17% weet niet met welke van deze partijen afspraken zijn gemaakt.

Tabel 3-6 Gemaakte afspraken over inzet van functionarissen van gemeentelijk gefinancierde instellingen in ondersteuningsstructuur op scholen in mbo (in procenten, n=48)

	ja	nee	weet niet
leerplichtzaken	71	10	19
instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding	54	8	38
jeugdgezondheidszorg	42	13	46
(school)maatschappelijk werk	42	17	42
wijkteam	38	15	48
overige jeugdhulp	31	21	48
MEE	27	21	52
verslavingszorg	21	13	67
schuldhulpverlening	21	13	67
politie	19	19	63
jeugd-ggz	15	29	56

3.3 Overige besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg

Drie procent van de gemeenten rapporteert dat de gemeente in de periode van 2014 tot 2017 nog andere dan de eerder genoemde onderwerpen besproken heeft in het bestuurlijk overleg met mbo-instelling(en) over passend onderwijs/ondersteuning van studenten met speciale onderwijsbehoeften. Vier van iedere tien gemeenten (41%) hebben geen andere onderwerpen in dit kader besproken en 57% weet het niet.

3.4 Thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven

Volgens 32% van de gemeenten zijn er in het kader van passend onderwijs/ondersteuning van studenten met speciale onderwijsbehoeften onderwerpen die naar hun oordeel meer aandacht verdienen in toekomstig overleg. Twee derde (65%) weet het niet.

Tien respondenten (27%) hebben een toelichting gegeven op de vraag naar andere onderwerpen die in toekomstig bestuurlijk overleg over passend onderwijs/leerlingen met speciale onderwijsbehoeften aan de orde zouden moeten komen. Sommige antwoorden bevatten meerdere elementen, waardoor het totale aantal hieronder gegeven antwoorden groter is dan tien.

Zorgstructuur en zorginzet

- Inzet smw;

- Interne zorgstructuur binnen het mbo;
- Onderwijszorgarrangementen;
- Mogelijkheden maatwerk;
- Flexibiliteit;
- Basis op orde (op papier zaken geregeld, in praktijk nog te vaak voorbeelden dat dat niet wordt uitgevoerd).

Overgangssituaties

- Het mbo zit bij de afspraken po/vo. Voor hen gelden qua jeugd 18- dezelfde afspraken. Een deel moet echter uit de Wmo komen. Dat is nog onvoldoende geregeld;
- Kinderen ouder dan 18 jaar die ggz nodig hebben. Dan is de gemeente niet meer verantwoordelijk, maar de ziektekostenverzekering;
- Overgang 18- naar 18+;
- Overgang van leerlingen met autisme uit het vso naar het reguliere mbo.

Aansluiting/afstemming/overleg

- Aansluiting vo-mbo-(hbo);
- Aansluiting met lokale situatie en Centrum Jeugd en Gezin;
- Overleg mbo inzake passend onderwijs is nog in een priller stadium dan dat met po/vo.

Specifieke groepen studenten

- Asielzoekers;
- Statushouders.

De inrichting en vormgeving van de zorgstructuur en overgangssituaties in wet- en regelgeving worden het vaakst opgegeven als onderwerpen waarover overleg nodig is in het kader van passend onderwijs. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor verschillende vormen van aansluiting en voor de positie van studenten met een migratieachtergrond. Ten slotte wordt gewezen op de prille fase van het overleg.

3.5 Behoefte en inzet jeugdhulp in het mbo

Inzicht in de behoefte aan jeugdhulp in termen van aard en omvang kan gemeenten helpen bij de toewijzing van jeugdhulp aan de scholen in het mbo. Gemeenten hebben tijdens de gesprekken met mbo-instellingen in beperkte mate inzicht in deze behoefte, zo blijkt uit de cijfers. Een derde (32%) van de gemeenten heeft hierin in enige mate inzicht en 5% in hoge mate. Een derde (35%) heeft in geen of in geringe mate inzicht gekregen in de behoefte en 27% weet het niet.

Tabel 3-7 Verkregen inzicht in behoefte inzet van jeugdhulp in het mbo (in procenten)

geen inzicht	11
in geringe mate	24
in enige mate	32
in hoge mate	5
in zeer hoge mate	0
weet niet	27
totaal abs. n (=100%)	37

In de gesprekken met mbo-instellingen zegt 8% van de gemeenten te kunnen beschikken over een inventarisatie over de *aard* van hun behoefte aan inzet van jeugdhulp voor hun scholen. Een derde (35%) kon niet over deze informatie beschikken en meer dan de helft (57%) weet niet of de informatie voorhanden was.

Inzicht in de *omvang* van de benodigde jeugdhulp was in 5% van de gemeenten beschikbaar. In 41% van de gemeenten kon daar niet over worden beschikt en meer dan de helft (54%) weet niet of deze gegevens beschikbaar waren.

Tabel 3-8 Beschikking over inventarisatie mbo-instellingen over aard en/of omvang van behoefte aan inzet van jeugdhulp in mbo (in procenten)

aard van benodigde jeugdhulp	
ja	8
nee	35
weet niet	57
omvang van benodigde jeugdhulp	
ja	5
nee	41
weet niet	54
totaal abs. n (=100%)	37

Gemeenten denken dat zij in enige mate de gevraagde jeugdhulp aan het mbo kunnen leveren, althans zo luidt het oordeel van 35%. Veertien procent meldt dat zij dat in hoge mate kunnen doen, maar aan de andere kant van het spectrum is 8% van mening dat het in geringe mate lukt. Vier van iedere tien gemeenten (43%) weten niet of hun gemeente in staat is de gevraagde jeugdhulp aan het mbo te leveren.

Tabel 3-9 Mate waarin gemeente kan voldoen aan vraag naar jeugdhulp aan het mbo (in procenten)

niet	0
in geringe mate	8
in enige mate	35
in hoge mate	14
in zeer hoge mate	0
weet niet	43
totaal abs. n (=100%)	37

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 is de inzet van de jeugdhulp in de praktijk van het mbo volgens 27% verbeterd en volgens 11% hetzelfde is gebleven. Ruim de helft (54%) heeft hierover geen oordeel. Geen van de gemeenten constateert voor het mbo een verslechtering.

Tabel 3-10 Oordeel over de inzet van jeugdhulp in de praktijk van het mbo met invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	0
hetzelfde gebleven	11
verbeterd	27
sterk verbeterd	0
geen oordeel	54
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in het mbo	8
totaal abs. n (=100%)	37

De vraag naar het oordeel over de inzet van jeugdhulp in het mbo sinds de invoering van passend onderwijs is vanuit negen gemeenten (24%) beantwoord. Hieronder worden per ingeschat verbeteringsniveau van de inzet de toelichtingen van deze respondenten weergegeven. Er waren geen toelichtingen gekoppeld aan de niveaus 'sterk verslechterd', 'verslechterd' en 'sterk verbeterd'.

Inzet hetzelfde gebleven

- Mbo schakelt nog beperkt gezinscoaches in / zoekt nog beperkt samenwerking met gezinscoaches (eerst inzet schoolmaatschappelijk werk en ambulante begeleiding);
- Overleg met mbo vindt plaats in het kader van leerplicht/RMC en arbeidsmarkttoeleiding;

Inzet verbeterd

- Voordeel is dat er geen ontheffing hoeft te komen om jeugdhulp te kunnen inzetten. Steeds meer betrekken van ouders en school door jeugdhulp versterkt integrale aanpak;
- We hebben de school als wijk ingevoerd in het mbo. We zijn nu regionaal bezig om dit structureel georganiseerd te krijgen. Het ontbreekt echter nog aan inzicht in wat het mbo zelf aan ondersteuning levert;

- We hebben op een aantal mbo locaties een speciaal mbo jeugdhulpteam. Hierdoor komen jongeren beter bij de hulpverlening aan;
- Wijkteam neemt in toenemende mate deel aan zorgstructuur in het mbo.

Geen oordeel

- De contacten verlopen veelal op bovenregionaal niveau. Ben geen deelnemer aan dit overleg. Onlangs is mbo aangeschoven bij het REA-overleg. We zoeken nog naar vorm en inhoud met mbo;
- Het betrekken van mbo bij het overleg over passend onderwijs is pas zeer recent van start gegaan;
- Nog onvoldoende zicht op.

Twee respondenten zijn van oordeel dat de inzet hetzelfde is gebleven. Hun oordeel wordt onderbouwd met het argument, enerzijds, dat nog onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid gezinscoaches in te zetten en, anderzijds, dat overleg met het mbo in andere overlegtrajecten plaatsvindt.

Vier keer wordt geoordeeld dat de inzet is verbeterd. Argumenten hiervoor zijn het zonder ontheffing kunnen inzetten, invoering van de school als wijk, inzet van een mbo-jeugdteam en vergrote deelname van het wijkteam aan de zorgstructuur van het mbo, Drie respondenten hebben geen oordeel omdat zij daar onvoldoende zicht op hebben of het overleg te pril is.

In een aantal gevallen is men bezig samenwerking te zoeken en wordt steeds beter gebruik gemaakt van de mogelijkheden, maar in andere gevallen onttrekken de ontwikkelingen zich aan het zicht of acht men het gebruik (nog) onvoldoende.

3.6 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp

Een derde van de gemeenten (35%) meldt knelpunten bij de afstemming van jeugdhulp en passend onderwijs/ ondersteuning van studenten met speciale onderwijsbehoeften in het mbo. De resterende 65% weet niet of zich knelpunten voordoen.

Van de 11 respondenten (30%) die de vraag naar een toelichting hebben beantwoord, volgt hieronder een overzicht van hun antwoorden, waarbij aangetekend wordt dat sommige vragen meerdere aspecten belichten, waardoor het totaal aantal knelpunten groter is dan 11:

Financiële aspecten

- Financiën;
- Groot aantal studenten van buiten de regio leidt tot knelpunten in de financiering van doorverwijzen;
- Onvoldoende duidelijkheid de toedeling van financiële verantwoordelijkheden.

Overgang 18-min -> 18-plus

- De scheidslijn jeugd/Wmo; beperkt zicht vanuit de Wmo op de 18+ doelgroep;
- De overgang van jeugdhulp naar Wmo.

Afstemming/verantwoordelijkheid

- Regie;
- Afstemming jeugdhulp – onderwijs;
- Geen formeel oogje met het mbo, daardoor beperkt/geen zicht gemeente op de inzet van ondersteuningsmiddelen in het mbo;
- Verantwoordelijkheden;
- Geen formele rol gemeente ten aanzien van passend onderwijs in het mbo;
- Onvoldoende duidelijkheid aangaande de onderlinge verantwoordelijkheden van gemeente en mbo;
- Elkaar nog meer vinden.

Zorg, toewijzing en toeleiding

- Mogelijkheid tot combineren van re-integratie en onderwijsondersteuning: en/en in plaats van of/of;
- Groot aantal studenten van buiten de regio leidt tot knelpunten in de werkbaarheid van doorverwijzen;
- Maatwerkmogelijkheden.

Specifieke groepen studenten

- Asielzoekers/inburgeraars;
- Leerlingen met autisme, met name de overgang van vso naar mbo.

Knelpunten doen zich volgens de respondenten vooral voor op het gebied van afstemming en verantwoordelijkheden (7 x), waarbij een rol speelt dat de verhouding volgens de respondenten tussen mbo en gemeente complex is: geen formeel oogje of geen formele rol van de gemeente.

Financiën spelen ook een rol als knelpunt (3 x), waarbij het feit dat een groot aantal studenten van buiten de regio afkomstig is een belasting vormt voor het zorgsysteem, zowel financieel als bij het doorverwijzen. In totaal worden knelpunten in het zorgsysteem drie keer genoemd: één keer de al genoemde van buiten de regio afkomstige studenten, één keer in verband met de mogelijkheden voor maatwerk en één keer met de wens re-integratie en onderwijsondersteuning te mogen combineren.

Specifieke groepen studenten die genoemd worden bij knelpunten in de afstemming tussen jeugdhulp en passend onderwijs in het mbo zijn migranten en leerlingen met een autisme spectrum stoornis; deze laatste groep vooral in relatie tot de overgang van het vso naar het middelbaar beroepsonderwijs.

De overgang van 18- naar 18+, ten slotte, wordt twee keer genoemd in relatie tot jeugdhulp.

Knelpunten lijken zich vooral te concentreren rond de afstemming tussen mbo en gemeente mede gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeente (onduidelijkheden, beperkte rol), financiën, hulpverlening en overgangssituaties. Ook migranten worden gelet op de recente instroom als een knelpunt ervaren.

3.7 Tevredenheid met naleving van afspraken

In de beoordeling van gemeenten over de naleving van afspraken van het bestuurlijk overleg valt in het algemeen op dat t.a.v. de genoemde onderwerpen gemeenten overwegend neutraal tot (zeer) tevreden oordelen, maar ook dat 35 tot 73% geen oordeel heeft.

Op het gebied van de handhaving van de leerplicht en de aanpak van thuiszitten is 48% van de gemeenten tevreden tot zeer tevreden over de naleving van de gemaakte afspraken met het mbo. Veertien procent is tevreden noch ontevreden en 35% heeft er geen oordeel over.

Over de organisatie van leerlingenvervoer doet 33% een uitspraak, de resterende 67% heeft geen oordeel. In het oordeel dat wordt gegeven is 24% tevreden noch ontevreden en 9% tevreden.

Ook bij het onderwerp aanpassing van onderwijshuisvesting is een meerderheid van de gemeenten niet in staat een oordeel te geven (73%). Resteert 21% die tevreden noch ontevreden is en 6% die tevreden is.

Bij begeleiding van jongeren met een beperking in de toeleiding naar de arbeidsmarkt is 35% tevreden tot zeer tevreden en 22% tevreden noch tevreden. De overige 43% heeft geen oordeel.

In tabel 3-11 zijn de gemiddelde scores op de antwoordschaal voor de afzonderlijke items opgenomen die hierboven zijn beschreven. De schaal varieert van 1 tot en met 5. Een gemiddelde score lager dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij zeer ontevreden of ontevreden liggen, een gemiddelde score hoger dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij tevreden of zeer tevreden liggen.

Tabel 3-11 Mate van tevredenheid met naleving van afspraken van het bestuurlijk overleg met mbo-instellingen naar onderwerpen (in procenten van onderwerp en gemiddelde schaalscores)

	zeer ontevreden	ontevreden	tevreden/ ontevreden	tevreden	zeer tevreden	geen oordeel	scores	n (=100%)
a. handhaving leerplicht / aanpak thuiszitten	0	3	14	43	5	35	3,8	37
b. leerlingenvervoer	0	0	24	9	0	67	3,3	33
c. aanpassing onderwijshuisvesting in het kader van passend onderwijs	0	0	21	6	0	73	3,2	33
d. begeleiding jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	0	0	22	30	5	43	3,7	37

Volgens 35% van de gemeenten is het nakomen van de bestuurlijke afspraken over de samenwerking tussen het mbo en de jeugdhulp verbeterd sinds de invoering van passend onderwijs in 2014. Zestien procent heeft geen verandering zien optreden. De helft van de gemeenten (49%) heeft hierover geen oordeel, waarvan 11% omdat er geen afspraken over de inzet van jeugdhulp met het mbo zijn gemaakt.

Tabel 3-12 Oordeel over nakomen van afspraken over samenwerking mbo en jeugdhulp sinds invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	0
hetzelfde gebleven	16
verbeterd	35
sterk verbeterd	0
geen oordeel	38
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in mbo	11
totaal abs. n (=100%)	37

3.1 Evaluatie bestuurlijke samenwerking in het mbo

Bestuurlijke samenwerking bij de afstemming van het mbo en de jeugdhulp is naar het oordeel van 35% van de gemeenten verbeterd. Volgens 13% is het ongewijzigd. De helft van de gemeenten (52%) heeft hierover geen oordeel.

Tabel 3-13 Oordeel over bestuurlijke samenwerking bij afstemming mbo en jeugdhulp met invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	0
hetzelfde gebleven	13
verbeterd	35
sterk verbeterd	0
geen oordeel	41
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in mbo	11
totaal abs. n (=100%)	37

Kijkend naar de rol van de gemeente en schoolbesturen in het mbo vindt 48% dat een of beide partijen een meer actieve rol dient te spelen bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp: 41% door de schoolbesturen en 35% (ook) door de gemeente zelf. Een vijfde vindt dat voor beide partijen niet gewenst en 30% heeft geen oordeel.

Tabel 3-14 Gewenste invulling rol van gemeente en/of schoolbesturen in het mbo (meer antwoorden mogelijk, in procenten)

ja, een meer actieve rol van de gemeente is gewenst	35
ja, een meer actieve rol van de schoolbesturen is gewenst	41
nee, geen wijziging gewenst	22
geen oordeel	30
totaal abs. n	37

4. Overleg en afstemming over passend onderwijs van gemeenten met het (v)so

De laatste onderwijssector waarover vragen over afstemming van onderwijs en jeugdhulp zijn gesteld betreft scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs cluster 3 en 4. Scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs cluster 3 en 4 zijn met invoering van passend onderwijs aangesloten bij respectievelijk het samenwerkingsverband po en vo en afspraken over de afstemming van jeugdhulp en (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen derhalve in het oog worden gemaakt.

Voor de invoering van passend onderwijs bestond er al een overlegstructuur van gemeenten en (voortgezet) speciaal onderwijs. Zo werd de beleidsmatige aandacht van Nederlandse gemeenten voor de verbetering van de zorgstructuur in het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2009 vastgesteld. Toen rapporteerde 46% van de gemeenten met een vestiging voor (voortgezet) speciaal onderwijs actief beleid op dit gebied te voeren en eveneens 46% overleg met deze scholen te voeren over de inzet van gemeentelijk gefinancierde instellingen voor jeugdhulp/-zorg in het zorg- en adviesteam van de school.⁹ In 2010 gaf 65% van de schoolbesturen in het so/vso (cluster 3 en 4) aan periodiek bestuurlijk/ambtelijk overleg te voeren met de (belangrijkste) gemeente(n) in het werkgebied van de school. Meer dan de helft van de overleggen had betrekking op de (invoering van) passend onderwijs, leerlingenvervoer, de aanpak van (problematisch) schoolverzuim, en de samenwerking met het regulier onderwijs over een continuüm van zorg in het regulier onderwijs.¹⁰

In het onderzoek is in dit verband apart ingegaan op het (bestuurlijk) overleg over passend onderwijs tussen gemeenten en schoolbesturen in het (v)so. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de vormgeving van het bestuurlijk overleg met het (v)so, de inhoud van het overleg en de gemaakte afspraken (al dan niet over de inzet van jeugdhulp), thema's die meer aandacht in toekomstig overleg behoeven, de behoefte aan en inzet van jeugdhulp in het (v)so, knelpunten bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp, de tevredenheid met de naleving van afspraken in het bestuurlijk overleg en de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking met het (v)so.

4.1 Vormgeving overleg met (v)so-schoolbesturen

In 78% van de gemeenten wordt er (bestuurlijk) overleg over passend onderwijs gevoerd met (v)so-schoolbesturen; een vijfde heeft geen overleg gevoerd. Voor 30% heeft het laatste (bestuurlijk) overleg in 2016 plaatsgevonden, voor 13% in de periode 2013-2015 en voor 2% in 2017; 33% weet niet wanneer dat voor het laatst is geweest.

⁹ Steenhoven, van der P. & Veen, van D. (2010). *NJi-Monitor Gemeenten en onderwijs 2009. Bestuurlijke afspraken over ZAT en zorg in en om school*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

¹⁰ Steenhoven, van der P. & Veen, van D. (2011). *Monitor leerlingenzorg en ZAT's in het (voortgezet) speciaal onderwijs 2010*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Tabel 4-1 Laatste gevoerde bestuurlijk overleg met (v)so-schoolbesturen (in procenten)

geen overleg	22
2013	2
2014	7
2015	4
2016	30
2017	2
weet het jaar niet	33
totaal abs. (n=100%)	46

De frequentie van het overleg met (v)so-besturen is volgens 44% van de gemeenten een of twee keer per jaar. Vijftien procent overlegt drie of vier keer per jaar. Elf procent overlegt minder frequent (1 keer per vier jaar of als daar aanleiding toe bestaat).

Tabel 4-2 Frequentie bestuurlijk overleg met (v)so-schoolbesturen (in procenten)

3-4 keer per jaar	15
2 keer per jaar	20
1 keer per jaar	24
eens per vier jaar	2
andere frequentie	9
(nog) geen overleg gevoerd	22
weet niet	9
totaal abs. (n=100%)	46

Ruim de helft van de gemeenten (61%) voert het overleg met het (v)so over passend onderwijs in combinatie met het oogo-ondersteuningsplan (of in een ander overleg met het regulier onderwijs en (v)so samen). Drie procent overlegt apart met schoolbesturen voor speciaal onderwijs en 8% apart met schoolbesturen voor speciaal onderwijs én voortgezet speciaal onderwijs. Acht procent overlegt met het (v)so in LEA-verband en 6% in een ander lokaal verband. Veertien procent weet het niet.

4.2 Inhoudelijke onderwerpen van het bestuurlijk overleg en afspraken met/zonder inzet jeugdhulp

Bij de bepaling van de onderwerpen voor het bestuurlijk overleg tussen gemeenten en schoolbesturen in het (v)so cluster 3 en/of 4 volgen we ook de onderwerpen die zijn gehanteerd bij het oogo-ondersteuningsplan. De lijst is aangepast aan de praktijk van het (v)so.

Het valt op dat 22% tot 50% van de gemeenten voor de genoemde onderwerpen niet weet of deze aan de orde zijn geweest in het bestuurlijk overleg.

In het bestuurlijk overleg met het (v)so over passend onderwijs is in een meerderheid van de gemeenten gesproken over de handhaving van de leerplicht (67%) en het leerlingenvervoer (64%).

De helft van de gemeenten heeft (ook) de ondersteuning van leerlingen met dyslexie en de begeleiding van leerlingen bij de overgang tussen vso en mbo op de agenda staan.

Een vijfde heeft aandacht besteed aan de toegankelijkheid van schoolgebouwen (22%) en werkruimten (17%).

Tabel 4-3a Besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg in het kader van passend onderwijs met (v)so-scholen (in procenten, n=36)

	ja	nee	weet niet
handhaving leerplicht	67	11	22
leerlingenvervoer	64	11	25
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	50	19	31
begeleiding van leerlingen bij de overgang tussen vso en mbo	50	8	42
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	22	31	47
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld met een lichamelijke beperking)	17	33	50

Afspraken gemeente en (v)so

In het algemeen kan worden gesteld dat als een onderwerp in het overleg is besproken er ook afspraken over zijn gemaakt. Circa zes van iedere tien gemeenten die met het (v)so over passend onderwijs overleggen, maken afspraken over de handhaving van de leerplicht (64%) en het leerlingenvervoer (56%), terwijl 44% afspraken maakt over de ondersteuning van leerlingen met dyslexie en de begeleiding van leerlingen bij de overgang tussen vso en mbo. Over de verbetering van de fysieke toegankelijk van schoolgebouwen en de aanpassing van werkruimten zijn het minst vaak afspraken gemaakt (14% tot 17%).

Tabel 4-3b Afspraken over besproken onderwerpen bestuurlijk overleg met (v)so-scholen (in procenten, n=36)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
handhaving leerplicht	64	3	0	33
leerlingenvervoer	56	3	3	39
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	44	3	3	50
begeleiding van leerlingen bij de overgang tussen vso en mbo	44	6	0	50
verbeteren fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen	17	3	3	78
aangepaste werk- en instructieruimtes en/of beschikbaarheid van hulpmiddelen voor specifieke doelgroepen	14	0	3	83

*) thema niet besproken

Besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg met inzet van jeugdhulp in (v)so

Evenals bij de eerder besproken onderwijssectoren po, vo en mbo staan het voorkomen van schooluitval en de aanpak van schoolverzuim het hoogst op de overlegagenda van gemeenten en schoolbesturen in het (v)so (elk in 74% van de gemeenten, tabel 4-4a). Het derde element van het thema *bevordering onderwijsdeelname en aanpak van verzuim* betreft de aanpak van thuiszitters dan wel reïntegratie in het onderwijs. Dit onderwerp is door 69% van de gemeenten genoemd.

Bij het thema *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* is er relatief veel aandacht voor de beschikbaarheid van overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders waaronder opvoedingshulp (63%) en de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het (v)so (63%). De helft van de gemeenten heeft volgens de respondenten de inzet van het (school)maatschappelijk werk en van de (jeugd-)ggz in het (v)so op de agenda staan.

De beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het (v)so, advies- en consultatiemogelijkheden en deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers in het (v)so worden minder vaak besproken (26% tot 43%).

Programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften krijgen in vergelijking met de andere thema's relatief weinig aandacht (23% tot 43% zet het op de agenda). De percentages 'weet niet' variëren van 34% tot 49%.

Bij de *overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen* worden de begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt vanuit het vso (63%) en zorg/onderwijs-arrangementen (60%) even vaak besproken. Crisisvoorzieningen of -interventie krijgen minder vaak aandacht (29%).

Tabel 4-4a Besproken onderwerpen met mogelijke inzet van jeugdhulp in bestuurlijk overleg in het kader van passend onderwijs met (v)so-scholen (in procenten, n=35)

	ja	nee	weet niet
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim			
voorkomen van schooluitval	74	0	26
aanpak van schoolverzuim	74	3	23
interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het (v)so	69	6	26
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur			
beschikbaarheid van diagnostische expertise van ketenpartners ten behoeve van diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het (v)so	40	17	43
beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het (v)so	46	23	31
inzet van (jeugd-)ggz in het (v)so	51	11	37
beschikbaarheid overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden (inzet van opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp)	63	6	31
inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het (v)so (zorgteam, ZAT of soortgelijk multidisciplinaire team)	63	9	29
advies- en consultatiemogelijkheden voor onderwijsmedewerkers in het (v)so	43	17	40
deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers in het (v)so	26	31	43
programma's/voorzieningen leerlingen op school met speciale onderwijsbehoeften			
programma's en/of voorzieningen op school voor:			
- leerlingen met een (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	34	23	43
- leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	37	23	40
- leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	43	23	34
- leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	37	29	34
- terugg geplaatste kinderen uit justitiële (jeugd)inrichting	23	29	49
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen			
beschikbaarheid van gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijs (een zorg/onderwijsarrangement)	60	11	29
begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt	63	11	26
crisisvoorziening of -interventie	29	26	46

Afspraken bestuurlijk overleg over inzet jeugdhulp in (v)so

Ook bij de inzet van jeugdhulp zien we dat als een onderwerp in het overleg is besproken er ook afspraken over zijn gemaakt.

Zeven van iedere tien gemeenten die met schoolbesturen in het (v)so over passend onderwijs overleggen, hebben de inzet van jeugdhulp bij het voorkomen van schooluitval (71%), de aanpak van schoolverzuim (69%), en de aanpak van thuiszitten/reïntegratie vastgelegd (69%).

Afspraken over de inzet van jeugdhulp bij *diagnostiek, lichte jeugdhulp en zorgstructuur* hebben vooral betrekking op de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het (v)so (57%) en de beschikbaarheid van overige licht curatieve zorg en ondersteuning (51%). Vier van iedere tien gemeenten met (v)so hebben de beschikbaarheid van het (school)maatschappelijk werk in het (v)so en de inzet van de (jeugd-)ggz in het (v)so vastgelegd (elk in 43% van de gemeenten), terwijl 37% de inzet van jeugdhulp bij de advies- en consultatiemogelijkheden van onderwijsmedewerkers in (v)so heeft vastgelegd. Het percentage afspraken voor de resterende elementen varieert van 17% tot 34%.

Tabel 4-4b Afspraken over inzet van jeugdhulp bestuurlijk overleg met (v)so-scholen (in procenten, n=35)

	ja	nee	weet niet	n.v.t.*
bevordering onderwijsdeelname/aanpak verzuim				
voorkomen van schooluitval	71	3	0	26
aanpak van schoolverzuim	69	3	3	26
interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het (v)so	69	0	0	31
diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur				
beschikbaarheid diagnostische expertise van ketenpartners t.b.v. diagnostiek, zorgtoewijzing en integraal arrangeren in het (v)so	34	6	0	60
beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het (v)so	43	0	3	54
inzet van (jeugd-)ggz in het (v)so	43	6	3	49
beschikbaarheid overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden	51	3	9	37
inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het (v)so	57	0	6	37
advies- en consultatiemogelijkheden onderwijsmedewerkers in (v)so	37	3	3	57
deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers in het (v)so	17	6	3	74
programma's/voorzieningen leerlingen op school met speciale onderwijsbehoeften				
programma's en/of voorzieningen op school voor:				
- leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuigelijke beperking	31	0	3	66
- leerlingen met een (licht) verstandelijke beperking	34	0	3	63
- leerlingen met gedrags- en emotionele problemen	37	0	6	57
- leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	37	0	0	63
- teruggeplaatste kinderen uit justitiële (jeugd)inrichting	20	0	3	77
overige inzet jeugdhulp in programma's en voorzieningen				
beschikbaarheid gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijs (een zorg/onderwijsarrangement)	46	11	3	40
begeleiding van jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	60	0	3	37
l. crisisvoorziening of -interventie	29	0	0	71

*) thema niet besproken

Bij programma's en voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften heeft circa een derde van de gemeenten (31% tot 37%) de inzet van jeugdhulp vastgelegd bij vier van de vijf doelgroepen. Alleen bij het terugplaatsen van kinderen uit een justitiële (jeugd)inrichting blijft het percentage afspraken met 20% achter.

Het zwaartepunt van afspraken over de rol van jeugdhulp bij de overige programma's en voorzieningen in het (v)so ligt vooral bij begeleiding van jongeren met beperking uit het vso bij toeleiding naar arbeidsmarkt (60%). De helft heeft ook afspraken over zorg/onderwijsarrangementen en 29% over crisisvoorzieningen of crisisinterventie.

Inzet gemeentelijk gefinancierde instellingen in ondersteuningsstructuur (v)so

Zeven van iedere tien gemeenten die met het (v)so cluster 3 en 4 overleggen (69%), melden dat zij afspraken hebben gemaakt over de inzet van gemeentelijk gefinancierde instellingen in de ondersteuningsstructuur van het (v)so.

In de helft tot ruim twee derde van de gevallen gaat het om leerplichtzaken (69%), jeugdgezondheidszorg (64%), het wijkteam (51%) en instellingen voor arbeidsmarkttoeleiding (51%).

Vier procent van de gemeenten heeft voor geen van de negen partijen afspraken over de inzet in het (v)so gemaakt en 27% weet niet met welke van deze partijen afspraken zijn gemaakt.

Het percentage ‘weet niet’ varieert sterk met de onderwerpen: van 27% tot 69%.

Tabel 4-5 Gemaakte afspraken over inzet van functionarissen in ondersteuningsstructuur op scholen in (v)so (in procenten, n=45)

	ja	nee	weet niet
leerplichtzaken	69	4	27
jeugdgezondheidszorg	64	4	31
wijkteam	51	11	38
arbeidsmarkttoeleiding	51	7	42
(school)maatschappelijk werk	44	18	38
overige jeugdhulp	38	16	47
MEE	33	20	47
jeugd-ggz	31	24	44
politie	18	13	69

4.3 Overige besproken onderwerpen in bestuurlijk overleg

Elf procent geeft aan dat er tussen 2014 en 2017 andere dan de eerder genoemde onderwerpen besproken zijn in het overleg met schoolbesturen voor (v)so. Volgens 43% is er niets anders besproken en 46% weet het niet.

De onderwerpen betreffen vooral de noodzaak voor inrichting en herschikking van voorzieningen. De volgende thema’s passeerden in het overleg de revue:

“Krimp (ontgroening) in combinatie met passend onderwijs en verevening leidt tot noodzaak om voorzieningenaanbod op regionale en lokale schaal te herschikken.”;

“Voorziening kleuterobservatiegroep, om 4-5-jarigen tijdelijk te plaatsen als nog niet duidelijk is wat meest passende onderwijsplek is voor hen.”;

“Wanneer school predicaat zwak of zeer zwak heeft gekregen.”;

“Inrichting van een adequate omgeving voor leerlingen met emotionele of gedragsproblematiek.”;

“Tot stand komen van een IKC+, om SBO en SO met jeugdhulp onder 1 dak te brengen.”.

4.4 Behoeft en inzet jeugdhulp in het (v)so

Een vijfde van de gemeenten (20%) vindt dat er in toekomstig overleg met het (v)so gespreksthema’s zijn die meer aandacht behoeven. Een derde (34%) vindt van niet en 46% weet het niet.

Zeven respondenten (16%) hebben vanuit de gemeente de vraag beantwoord naar onderwerpen die in het kader van passend onderwijs aan de orde zouden moeten komen

in toekomstig overleg met het (voortgezet) speciaal onderwijs. Eén van hen verwijst naar eerder gegeven antwoorden. Hieronder volgt een overzicht van de in de overige zes antwoorden genoemde onderwerpen. Elk antwoord kan verschillende onderwerpen bevatten, waardoor het totaal aantal onderwerpen groter is dan zes.

Regie en verantwoordelijkheid

- Nieuwe regie wordt gevraagd;
- Rijksoverheid moet het lef hebben om verantwoordelijkheid onderwijs (swv) en gemeenten beter te duiden.

Dekkingsgraad aanbod

- Afkomen van hokjes denken en verkokering naar? vergaande samenwerking/symbiose lwoo/pro, pro/vso en vso/mbo voor een betere dekking aanbod binnen passend onderwijs in plaats van daarbuiten;
- Zijn er witte vlekken?

Zorg en financiering daarvan

- Expertise overdracht van (v)so naar regulier onderwijs (écht samenwerken);
- Vroegtijdige inschakelen wijkcoach;
- Aanpak kwetsbare jongeren;
- Voor leerlingen met autisme is er speciaal onderwijs tot en met het vo. De overgang daarna naar het regulier mbo is voor een aantal te groot;
- Financiering leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen.

Onderwerpen die meer aandacht verdienen in toekomstig overleg zijn vooral de zorg (waaronder de overdracht van expertise van het (v)so naar regulier) en de financiering van deze zorg (totaal 5 x) en het feit dat er een nieuwe vorm van regie en verantwoordelijkheidstoedeling nodig is (2 x). Ook willen twee respondenten aandacht voor een beter dekkend aanbod.

4.5 Behoefte en inzet jeugdhulp in het (v)so

Een kwart van de gemeenten (26%) heeft in de gesprekken met de (v)so-besturen in hoge tot zeer hoge mate inzicht gekregen in de behoefte aan inzet jeugdhulp in het (v)so, 29% in enige mate en 20% in geringe mate. Een kwart weet het niet.

Tabel 4-6 Verkregen inzicht in behoefte inzet van jeugdhulp in het (v)so (in procenten)

geen inzicht	0
in geringe mate	20
in enige mate	29
in hoge mate	23
in zeer hoge mate	3
weet niet	26
totaal abs. n (=100%)	35

Een kwart van de gemeenten (23%) kon tijdens de gesprekken met het (v)so beschikken over een inventarisatie van het (v)so over de *aard* van de behoefte aan inzet van jeugdhulp in het (v)so. Veertig procent kon dat niet en 37% weet niet of de informatie beschikbaar was.

Inzicht in de *omvang* van de benodigde hulp was in 14% van de gemeenten beschikbaar. In de helft van de gemeenten (49%) was dat niet geïnventariseerd door de (v)so-besturen en 37% weet niet of deze gegevens beschikbaar waren.

Tabel 4-7 Beschikking over inventarisatie (v)so-schoolbesturen over aard en omvang van behoefte aan inzet van jeugdhulp in (v)so (in procenten)

aard van benodigde jeugdhulp	
ja	23
nee	40
weet niet	37
omvang van benodigde jeugdhulp	
ja	14
nee	49
weet niet	37
totaal abs. n (=100%)	35

Gemeenten denken even vaak dat zij in enige mate als in (zeer) hoge mate (29%) de gevraagde jeugdhulp aan het (v)so kunnen leveren. Voor 11% lukt dat in enige mate en 31% weet het niet.

Tabel 4-8 Mate waarin gemeente aan vraag naar jeugdhulp in het (v)so kan voldoen (in procenten)

niet	0
in geringe mate	11
in enige mate	29
in hoge mate	26
in zeer hoge mate	3
weet niet	31
totaal abs. n (=100%)	35

Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 is de inzet van de jeugdhulp in de praktijk van het (v)so volgens 23% van de gemeenten verbeterd en volgens 17% hetzelfde gebleven. Een gemeente (3%) noteert een verslechtering. De helft (49%) heeft hierover geen oordeel.

Tabel 4-9 Oordeel over de inzet van jeugdhulp in de praktijk van het onderwijs met invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	3
hetzelfde gebleven	17
verbeterd	20
sterk verbeterd	3
geen oordeel	49
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in het (v)so	9
totaal abs. n (=100%)	35

De vraag naar de ingeschatte verbetering van de inzet van jeugdhulp sinds de invoering van passend onderwijs is voor wat betreft het (v)so negen keer (26%) beantwoord. Hieronder worden per ingeschat verbeteringsniveau de toelichtingen van de respondenten weergegeven. Er waren geen toelichtingen gekoppeld aan de niveaus ‘inzet sterk verslechterd’ en ‘inzet hetzelfde’.

Inzet verslechterd

- Er is geen overleg tussen de wethouder jeugdhulp en de schoolbesturen of swv-en.

Inzet verbeterd

- Samenwerkingsafspraken gemaakt over samenwerking tussen speciaal onderwijs en wijkteams.

Inzet sterk verbeterd

- Dankzij inzet van jeugdhulp op school in de vorm van een arrangement kan er sneller en beter jeugdhulp ingezet worden, overigens in combinatie met jeugdhulp thuis.

Geen oordeel

- Ben niet op de hoogte van vso;
- In het speciaal onderwijs was altijd al meer sprake van jeugdhulp;
- Jeugdhulpaanbieders geven hier uitvoering aan;
- Niet goed zicht op inzet vóór passend onderwijs;
- Voorheen kregen de vso-scholen rechtstreeks middelen uit de AWBZ. Het kost tijd om inzicht te krijgen in de problematiek en vervolgens nieuwe afspraken te maken over de inzet van jeugdhulp. We zijn op de goede weg, maar er is nog veel werk te verzetten!

Het oordeel dat de inzet verslechterd is berust op ontbrekend overleg tussen een wethouder jeugd en het onderwijs in de gemeente; het gaat hierbij mogelijk om een puur lokale tegenstelling.

Het oordeel over de verbetering van de inzet is gekoppeld aan de samenwerkingsafspraken tussen wijkteams en speciaal onderwijs; dat over sterke verbetering aan snellere en betere inzet van jeugdhulp op de scholen.

Het ontbreken van een oordeel lijkt te berusten op gebrek aan zicht op huidige of voormalige inzet van jeugdhulp bij de gemeente, het oordeel dat het speciaal onderwijs

altijd al meer gebruik maakte van jeugdhulp en de tijd die gemoeid is met het krijgen van inzicht en het maken van nieuwe afspraken op basis daarvan.

4.6 Knelpunten afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp

Knelpunten in de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp in het (v)so doen zich volgens 34% van de gemeenten voor. Een kwart (23%) vindt van niet en 43% weet het niet. Negen respondenten (26%) hebben een toelichting gegeven bij de vraag naar knelpunten in de afstemming. Een antwoord kan meerdere onderwerpen bevatten.

Afstemming, verantwoordelijkheid en regie

- Dit wordt regionaal besproken en afgestemd met de swv-en. Er is lokaal weinig aandacht voor dit onderwerp. Sowieso is er lokaal bestuurlijk nog geen gezamenlijke werkagenda passend onderwijs;
- Soms onduidelijk wat onder passend onderwijs valt, wat onder jeugdhulp. Maatwerk in grijs gebied is prima, maar soms worden grenzen wel erg opgerekt;
- Hoe vorm te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en gemeente voor begeleiding van leerlingen in vso?;
- Scheidslijn passend onderwijs en jeugdhulp;
- Veelheid afstemming tussen partijen;
- Afstemming en regie inzetten arrangementen;
- Afstemming richting groeps-onderwijszorgarrangementen;
- Regievoering op casuïstiek;
- Afstemming omtrent Wlz is zorgpunt.

Diversen

- Praktijk- en beleidshiaten;
- Mondige ouders die niet tevreden zijn met aanbod passend onderwijs, zich niet wenden tot geschillencommissie, maar tot de wethouder of pers;
- Hoe het probleem op te lossen van jeugdhulporganisaties en/of kinderopvang die in een school werken als de school groeit en er eigenlijk alleen plaats is voor onderwijs?;
- Nog veel onduidelijkheid rond gegevensdeling, werkt belemmerend.

Het merendeel van de genoemde knelpunten (9) heeft betrekking op afstemming, regie en samenwerking op allerlei niveaus, van het opstellen van een gezamenlijke werkagenda via de Wlz naar de regie op casuïstiek. Verder zijn hiaten in beleid en praktijk, mondige ouders en ‘inwonings’ problemen door ruimtegebrek bij scholen en het delen van gegevens voorwerp van zorg.

4.7 Tevredenheid met naleving afspraken

In de beoordeling van gemeenten over de naleving van afspraken van het bestuurlijk overleg valt in het algemeen op dat t.a.v. de genoemde onderwerpen gemeenten overwegend neutraal tot (zeer) tevreden oordelen, maar ook dat 23 tot 63% geen oordeel heeft.

Bij de handhaving van de leerplicht en de aanpak van thuiszitten is 63% van de gemeenten tevreden tot zeer tevreden over de naleving van de gemaakte afspraken met de

schoolbesturen in het (v)so. Drie procent is ontevreden, 11% is tevreden noch ontevreden en 23% heeft er geen oordeel over.

Over de organisatie van leerlingenvervoer is 55% (zeer) tevreden en 15% tevreden noch ontevreden. Dertig procent heeft geen oordeel.

Bij het onderwerp aanpassing van onderwijshuisvesting kan 63% geen oordeel geven. De resterende 37% is 22% tevreden noch ontevreden en 16% tevreden.

Bij de begeleiding van jongeren met een beperking in het (v)so naar de arbeidsmarkt is 35% tevreden tot zeer tevreden, 29% tevreden noch tevreden en 3% ontevreden. De overige 32% heeft geen oordeel.

In tabel 4-10 zijn de gemiddelde scores op de antwoordschaal voor de afzonderlijke items opgenomen die hierboven zijn beschreven. De schaal varieert van 1 tot en met 5. Een gemiddelde score lager dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij zeer ontevreden of ontevreden liggen, een gemiddelde score hoger dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij tevreden of zeer tevreden liggen.

Tabel 4-10 Mate van tevredenheid met naleving van afspraken van het bestuurlijk overleg (v)so-schoolbesturen naar onderwerpen (in procenten van onderwerp en gemiddelde schaalscores)

	zeer ontevreden	ontevreden	tevreden/ ontevreden	tevreden	zeer tevreden	geen oordeel	scores	n (=100%)
a. handhaving leerplicht / aanpak thuiszitten	0	3	11	57	6	23	3,9	35
b. leerlingenvervoer	0	0	15	52	3	30	3,8	33
c. aanpassing onderwijshuisvesting in het kader van passend onderwijs	0	0	22	16	0	63	3,4	32
d. begeleiding jongeren met beperking bij toeleiding naar arbeidsmarkt	0	3	29	32	3	32	3,5	34

Ruim een derde van de gemeenten (37%) is van oordeel dat sinds de invoering van passend onderwijs het nakomen van de bestuurlijke afspraken over de samenwerking tussen het (v)so en de jeugdhulp (sterk) is verbeterd. Volgens 20% is deze praktijk hetzelfde gebleven. Een vijfde heeft geen verandering zien optreden. Vier van iedere tien (43%) hebben geen oordeel, waarvan 6% omdat er geen afspraken over de inzet van jeugdhulp met het (v)so zijn gemaakt.

Tabel 4-11 Oordeel over nakomen van afspraken over samenwerking (v)so en jeugdhulp sinds invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	0
hetzelfde gebleven	20
verbeterd	34
sterk verbeterd	3
geen oordeel	37
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in (v)so	6
totaal abs. n (=100%)	35

4.8 Evaluatie bestuurlijke samenwerking met het (v)so

In de beoordeling van de bestuurlijke samenwerking bij de afstemming van het (v)so en de jeugdhulp rapporteert 43% van de gemeenten dat die (sterk) is verbeterd. Volgens 14% is er geen wijziging opgetreden en 3% vindt dat er een verslechtering is opgetreden. Veertig procent heeft geen oordeel over de bestuurlijke samenwerking.

Tabel 4-12 Oordeel over bestuurlijke samenwerking bij afstemming onderwijs en jeugdhulp met invoering passend onderwijs (in procenten)

sterk verslechterd	0
verslechterd	3
hetzelfde gebleven	14
verbeterd	40
sterk verbeterd	3
geen oordeel	34
n.v.t., geen afspraken over inzet jeugdhulp in (v)so	6
totaal abs. n (=100%)	35

Gevraagd naar de gewenste invulling van de rol van gemeenten en schoolbesturen bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het (v)so meldt 43% dat een of beide partijen een meer actieve rol dienen te spelen bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp. In 37% van de gevallen betreft het de gemeente en in 34% van de gevallen (ook) de schoolbesturen in het (v)so. Een kwart vindt dat voor beide partijen niet gewenst en 31% heeft geen oordeel.

Tabel 4-13 Gewenste invulling rol van gemeente en/of schoolbesturen in het (v)so (meer antwoorden mogelijk, in procenten)

een meer actieve rol van de gemeente is gewenst	37
een meer actieve rol van de schoolbesturen is gewenst	34
geen wijziging gewenst	26
geen oordeel	31
totaal abs. n	30

5. Evaluatie van gemeenten over overleg en afstemming met het onderwijs over passend onderwijs en jeugdhulp

In dit hoofdstuk staan de volgende evaluerende aspecten van het gemeentelijk beleid in relatie tot passend onderwijs en jeugdhulp centraal: welke doelstellingen op het gebied van passend onderwijs (en de afstemming met jeugdhulp) hebben gemeenten geformuleerd, welke voortgang wordt er geboekt bij het bereiken van de doelstellingen, welke onvoorziene effecten zijn er mede gelet op de beleidsdoelen gesignaleerd, wat is de waarde van het oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument, en een algemene beoordeling door gemeenten van de afstemming van onderwijs en jeugdhulp en afstemming met andere gemeenten bij de voorbereiding van de oogo's.

5.1 Doelstellingen passend onderwijs

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie van passend onderwijs is de vraag in welke mate worden de gewenste doelen op stelselniveau bereikt? In de Memorie van Toelichting bij de Wet Passend Onderwijs¹¹ zijn zes doelstellingen van passend onderwijs geformuleerd die het spiegelbeeld zijn van geconstateerde knelpunten¹²:

- 1) budgettaire beheersbaarheid en transparantie;
- 2) geen thuiszitters;
- 3) minder bureaucratie;
- 4) noodzaak tot labelen van kinderen verval;
- 5) handelingsbekwame leerkrachten;
- 6) afstemming met andere sectoren.

Bij de bepaling van de doelstellingen voor passend onderwijs die door gemeenten kunnen worden nagestreefd hebben we elementen ontleend aan de beleidstheorie zoals deze is geformuleerd op basis van de Routeplanner van de ECPO (2013) en de ex-ante-evaluatie van Ledoux (2012). In het kort komt het erop neer dat de diverse beleidsmaatregelen die het ministerie van OCW heeft genomen (aanpassingen in wetgeving, de bekostiging van samenwerkingsverbanden en instellingen, het toezicht door de Inspectie en de ondersteuningsstructuur van instellingen en samenwerkingsverbanden) effect hebben op de bouwstenen van passend onderwijs. De bouwstenen omvatten drie elementen: de organisatie van het aanbod van de ondersteuning aan leerlingen; de wijze en organisatie van de toewijzing van ondersteuning aan leerlingen; en de uitvoering van de ondersteuning aan leerlingen. Als deze bouwstenen functioneren zoals is bedoeld, leidt dat tot maatschappelijke effecten. Deze effecten bestaan uit de doelen die in de memorie van toelichting bij de Wet Passend Onderwijs zijn genoemd.

¹¹ Memorie van Toelichting bij de Wet Passend Onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 106, nr. 3.

¹² NRO. Programmering Evaluatie Passend Onderwijs, Lange termijn programmering 2015-2020, 18 september 2014.

Sommige van deze doelstellingen hebben effecten op de inrichting van het stelsel van passend onderwijs en sommige hebben effect op de kwaliteit van het onderwijs (of leerlingen).¹³

In de onderhavige evaluatie van doelstellingen van gemeenten in het kader van passend onderwijs beperken we ons tot de maatschappelijke effecten op het stelsel, omdat deze binnen het domein van het gemeentelijk beleidsinstrumentarium (kunnen) vallen.

5.1.1 Landelijke/gemeentelijke doelstellingen

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn in het onderzoek zes doelstellingen voor passend onderwijs geformuleerd die aansluiten bij de doelstellingen die effecten hebben op de inrichting van het stelsel van passend onderwijs. Gemeenten is in de vragenlijst gevraagd of zij de volgende doelstellingen nastreven:

- reductie van het aantal thuiszitters;
- minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp;
- goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuningsmogelijkheden waaronder inzet van jeugdhulp, van de diverse scholen in de regio/samenwerkingsverband;
- ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden;
- transparante procedures in verband met de toewijzing van (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing;
- reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen (aanvraag, diagnostiek, toewijzing) van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp.

In tabel 5-1 zijn de doelstellingen in aflopende frequentie geordend naar de mate waarin ze onderdeel vormen van het oogo-ondersteuningsplan met het po en vo of het bestuurlijk overleg met mbo en/of (v)so.

Tabel 5-1 Doelstellingen als onderdeel van oogo-ondersteuningsplan met po en vo/overleg met mbo en (v)so (in procenten, n=93)

	ja	nee	weet niet
reductie van het aantal thuiszitters	84	2	14
transparante procedures in verband met de toewijzing van (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing	70	2	28
goede informatie voor ouders over de (extra) ondersteuningsmogelijkheden waaronder inzet van jeugdhulp, van de diverse scholen in de regio/samenwerkingsverband	67	3	30
reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen (aanvraag, diagnostiek, toewijzing) van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp	63	4	32
minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp	59	3	38
ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden	36	5	59

¹³ ibid.

Uit de tabel blijkt dat een meerderheid van de gemeenten aangeeft vijf van de zes doelstellingen te hebben besproken. De *reductie van het aantal thuiszitters* wordt het vaakst als doelstelling van passend onderwijs genoemd die in het bestuurlijk overleg met de onderwijssectoren is besproken (84%). De andere vier doelstellingen zijn door 59-70% (transparante procedures, goede info voor ouders, reductie bureaucratie, minder leerlingen naar speciale onderwijsvoorzieningen) genoemd. De zesde doelstelling over de tevredenheid van ouders is door 36% besproken. Er zijn nauwelijks ontkennende antwoorden, de percentages voor 'weet niet' lopen op van 14% tot 38% voor de vijf doelstellingen en 59% voor de 6de.

Gemeenten is gevraagd terug te kijken naar de periode 2014-2016 waarin bestuurlijke overleggen met de onderwijssectoren zijn gevoerd, en de voortgang op de zes voorgelegde doelstellingen afzonderlijk te beoordelen.

De beantwoording van de vraag over de mate waarin voortgang wordt geboekt bij het bereiken van de doelstelling is voor vele gemeenten, althans op dit moment, niet mogelijk.¹⁴ Het percentage dat het niet weet varieert bij vijf van de zes doelstellingen van 46% tot 73%.

Een goed hulpmiddel bij de interpretatie van de uitkomsten zijn de gemiddelde scores op de antwoordschaal voor voortgang bij de doelstellingen. Deze zijn in tabel 5-2 opgenomen. De schaal varieert van 1 tot en met 5. Een gemiddelde score lager dan 3 (enige mate) duidt op antwoorden die dichterbij geen of in geringe mate voortgang liggen, een gemiddelde score hoger dan 3 duidt op antwoorden die dichterbij in hoge of zeer hoge mate voortgang liggen.

¹⁴ De laatste vragen in de vragenlijst (over het onderwerp 'doelstellingen passend onderwijs') zijn door 93 respondenten beantwoord. Onder deze respondenten zijn middelgrote en grote gemeenten iets oververtegenwoordigd. Voor wat betreft de verdeling naar onderwijssectoren in de respons van deze groep gemeenten is er geen statistisch significant verschil met de onderzoekspopulatie.

Tabel 5-2 Mate van voortgang 2014-2016 op bereiken van doelstellingen (in procenten van doelstelling, gemiddelde schaalscores) *

	geen	geringe mate	enige mate	hoge mate	zeer hoge mate	weet niet	score	n (=100%)
reductie van het aantal thuiszitters	3	17	37	15	4	25	3,0	81
ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden	3	8	11	5	0	73	2,7	79
transparante procedures i.v.m. toewijzing (extra) ondersteuning, w.o. jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing	7	17	24	6	0	46	2,5	81
goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning	6	18	24	3	1	49	2,5	80
minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp	5	18	23	3	0	53	2,5	80
reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp	16	15	12	4	1	52	2,2	82

*) Schaalscores exclusief 'weet niet'

Van alle zes voorgelegde doelstellingen is de meeste voortgang volgens gemeenten geboekt bij de aanpak van het aantal thuiszitters. Met een score van 3,0 (enige mate) is dit de doelstelling met de hoogste gemiddelde score op de antwoordschaal van 1 tot en met 5 (19% vindt dat de mate van vooruitgang hierop (zeer) hoog is te noemen). Een kwart van de gemeenten weet het niet.

De tweede doelstelling 'de tevredenheid van ouders met de (extra) ondersteuning' kan door 27% worden beoordeeld, de resterende 73% weet het niet. Het oordeel over de voortgang ligt met een score van 2,7 onder het antwoordschaalmidden (hogere percentages geen of in geringe mate voortgang geboekt dan in hoge of zeer hoge mate voortgang).

De overige vier doelstellingen zijn door circa de helft van de gemeenten beoordeeld, de resterende helft zegt niet te kunnen oordelen.

De score voor 'transparante procedures i.v.m. toewijzing van (extra) ondersteuning, w.o. jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing', 'goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning' en 'minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp' bedraagt voor elke doelstelling 2,5.

De minste voortgang (score: 2,2) is naar het oordeel van gemeenten geboekt op het gebied van 'de reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp'.

5.1.2 Samenhang tussen de vorm en inhoud van het overleg en de mate van voortgang in de doelrealisatie

Is er samenhang tussen de vorm en inhoud van het overleg bij de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp enerzijds en de mate waarin voortgang in de doelrealisatie wordt geboekt anderzijds?

Bij de beantwoording van het eerste deel van de vraag – de vorm – onderscheiden we twee vormaspecten: (1) de mate waarin er binnen de gemeente inhoudelijk wordt afgestemd tussen het gemeentelijk beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke

beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds, en (2) de inhoudelijke afstemming bij de voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan met andere beleidsthema's (kinderopvang/integrale kindcentra, Wlz, Wmo, Participatiewet, vsv-beleid).

De correlatie tussen deze twee vormaspecten enerzijds en de mate waarin er bij de zes doelstellingen afzonderlijk voortgang wordt geboekt anderzijds, is afwezig of zwak ($r = 0.01$ tot 0.37).

Om het tweede deel van de vraag – de inhoud – te beantwoorden zijn de zes bovengenoemde doelstellingen gecorreleerd met de afzonderlijke gespreksonderwerpen waarover in het oogo-ondersteuningsplan po en vo afspraken zijn gemaakt, al dan niet met inzet van jeugdhulp. De resultaten zijn vermeld in tabel 5-3.

In algemene zin merken we eerst op dat voor vier van de zes doelstellingen waarvan de voortgang in de doelrealisatie door gemeenten is beoordeeld, statistisch significante correlaties zijn gevonden met gemaakte afspraken in het oogo-ondersteuningsplan. Daarnaast constateren we dat de scores zwak zijn ($r = 0.32$ tot 0.39).

Als we de matrix nader beschouwen zien we dat bij de voortgang op de doelstelling *'reductie van het aantal thuiszitters'* er een samenhang bestaat met afspraken over het handhaven van de leerplicht en de ondersteuning van leerlingen met dyslexie. Er is ook sprake van een samenhang met de voortgang in het geval er afspraken over de inzet van jeugdhulp in het oogo zijn gemaakt bij het voorkomen van schooluitval, de aanpak van schoolverzuim, programma's en/of voorzieningen op school voor leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie), en gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (zorg/onderwijsarrangement).

De voortgang bij het bereiken van de doelstelling *'goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning'* correleert positief met afspraken over de ondersteuning van leerlingen met dyslexie en afspraken over de inzet van jeugdhulp bij voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie op scholen of in het samenwerkingsverband.

Vorderingen in de realisatie van de doelstellingen *'transparante procedures i.v.m. toewijzing van (extra) ondersteuning, w.o. jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing'* en *'reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp'* treden ook vaker op naarmate er vaker afspraken worden gemaakt over de aanpak van schoolverzuim.

Er is geen correlatie tussen afspraken in het oogo en vorderingen in het bereiken van de doelen *'minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet jeugdhulp'* en *'ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden'*.

Tabel 5-3 Correlatiescores mate van voortgang bij realisatie van doelstellingen enerzijds en onderwerpen van oogo-ondersteuningsplan waarover afspraken zijn gemaakt anderzijds (p<0.05)

	score*	n
reductie van het aantal thuiszitters		
handhaving leerplicht	.38	46
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	.39	49
<i>onderwerpen met afspraken over inzet van jeugdhulp:</i>		
voorkomen van schooluitval	.32	53
aanpak van schoolverzuim	.33	54
programma's en/of voorzieningen op school voor leerlingen met specifieke leerproblemen (dyslexie/dyscalculie)	.33	39
gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijszorg (zorg/onderwijsarrangement)	.35	40
minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet jeugdhulp		
<i>geen significante correlaties</i>		
goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning		
ondersteuning van leerlingen met dyslexie	.36	34
<i>onderwerp met afspraken over inzet van jeugdhulp:</i>		
voorziening voor kortdurende opvang en observatie op scholen/in het swv	.34	41
ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden		
<i>geen significante correlaties</i>		
transparante procedures i.v.m. toewijzing (extra) ondersteuning, w.o. jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing		
aanpak van schoolverzuim	.39	41
reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp		
aanpak van schoolverzuim	.35	39

*) Pearson correlatiecoëfficiënt

5.1.3 Andere doelstellingen van gemeenten

Een vijfde van de gemeenten (20%) streeft in het kader van passend onderwijs andere dan de bovengenoemde doelstellingen na. De resterende 80% doet dat niet.

Vijftien gemeenten (16%) omschrijven welke andere doelstellingen worden nagestreefd. Deze zijn hieronder genoemd. Daarbij noemen verschillende respondenten meerdere doelstellingen in hun antwoord, waardoor het totaal aantal genoemde doelstellingen groter is dan 15.

Visie en beleid

- Alle jeugdigen groeien gezond en veilig op, ontwikkelen hun talenten op school, thuis en in hun vrije tijd en participeren naar vermogen;
- Onze wethouder Jeugd is bezig het positief opgroeien stevig neer te zetten en daarmee in te zetten op het brede jeugdbeleid om zo mogelijk de behoefte aan jeugdhulp te verminderen;
- Leerlingen zo thuisnabij mogelijk onderwijs bieden, dus lokaal zo dekkend mogelijk aanbod;
- Voorzieningen zo dichtbij mogelijk, bij voorkeur in onze gemeente;

- Zorg en ondersteuning dichtbij kind/jongere;
- Aanscherping gezamenlijke visieontwikkeling op de verbinding tussen gehanteerd model en passend onderwijs, met medeneming van de huisvesting;
- Stimuleren van onderwijsinnovatie.

Samenwerking/afstemming/aansluiting

- Afstemming onderwijs en zorgverlening jeugd;
- Een oogje van 0-23 jaar, dus ook met kinderopvang, mbo en hbo;
- Soepele overgangen tussen onderwijsvormen;
- Afstemming passend onderwijs – jeugdhulp - vsv/kwetsbare jongeren-participatiewet - Sociaal Akkoord/garantiebanen;
- Verdergaande samenwerking om te komen tot 1-kind-1-gezin-1 plan-(maar ook) 1 regisseur;
- Grijze vlak afstemming tussen onderwijs en gemeenten behoeft extra aandacht (onderwijszorgarrangementen);
- Duidelijkheid over afspraken bij alle partijen;
- Vertaling samenwerkingsafspraken naar lokale situatie.

Specifieke groepen

- Goede aansluiting en samenwerking van de partners bij voorkomen en aanpak kwetsbare jongeren;
- Binnen het vsv-programma is speciaal aandacht voor de groep jongeren in een kwetsbare positie;
- Passend onderwijs kunnen bieden aan kinderen die in verband met hun beperking niet passen binnen reguliere onderwijssystemen en daardoor thuiszitten of een ontheffing leerplicht krijgen, terwijl ze wel degelijk leerbaar zijn. Het gaat hier om een kleine groep kwetsbare kinderen, veelal niet in staat om een startkwalificatie te halen, maar waarvoor onderwijs wel een belangrijke maatschappelijke, sociale en emotionele meerwaarde heeft.

Voorzieningen

- Ontwikkelen IKC's.

Het zwaartepunt bij de overige eigen doelstellingen van de gemeenten die nagestreefd worden in het kader van passend onderwijs ligt bij samenwerking en afstemming (8 x) en bij visie en beleid (7 x). De doelstellingen op het gebied van afstemming en samenwerking betreffen afstemming tussen onderwijsvormen, leeftijdsgroepen, terreinen van bemoeienis, afstemming betreffende hulpverlening en (het creëren van) helderheid over afspraken bij alle betrokkenen.

De doelstellingen op het gebied van visie en beleid betreffen enerzijds de uitgangspunten voor het beleid (nabijheid, ontwikkelingskansen), anderzijds zaken als onderwijsinnovatie en regie.

Het ontwikkelen van voorzieningen/IKC's wordt door één respondent als doelstelling opgevoerd.

5.2 Onvoorziene effecten van beleidsdoelen

Mede gelet op de beoogde beleidsdoelen rapporteert 19% van de 93 gemeenten dat er onvoorziene effecten zijn gesignaleerd. De overige 81% heeft geen onvoorziene effecten gesignaleerd.

Achttien respondenten hebben een toelichting verstrekt over onvoorziene effecten. De relatie tussen de beleidsdoelen en -effecten is niet in alle gevallen eenduidig aangegeven.

Afstemming/afspraken/samenwerking

- Gebrek afstemming beleidskaders en financiering passend onderwijs en decentralisatie jeugdhulp;
- Portefeuillesplitsing jeugd/onderwijs bemoeilijkt afspraken met schoolbesturen;
- Onduidelijkheid gemeente over afspraken;
- Weinig bereidheid bij de gemeente tot lokaal gezamenlijke agenda met onderwijs;
- Taakverdeling i.p.v. samenwerking;
- Afstemming ondersteuningsplan-jeugdzorg;
- Verschil in werkwijze CJG-school;
- Visie- en cultuurverschillen jeugd-/gezinsteams en onderwijs;
- Communicatie binnen de niveaus in onderwijskolom;
- Verschillen in beleid tussen vo-scholen in één swv;
- Schoolbesturen houden zich niet aan afspraken swv.

Toename vraag

- Maatwerk bij complexe casuïstiek schept grotere vraag;
- Tekorten door te grote vraag naar diensten (dyslexie);
- Grotere vraag naar 1-op-1-begeleiding (kosten, problemen bij terugkeer naar regulier);
- Meer vraag naar vrijstellingen.

Leerlingen en ouders

- Leerlingen die te lang op regulier onderwijs blijven;
- Problemen bij het plaatsen van leerlingen met beperkingen;
- Nadelig effect te veel leerlingen met speciale onderwijsbehoefte op andere leerlingen;
- Onduidelijkheid voor ouders (leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen);

Grensverkeer samenwerkingsverbanden

- Grensverkeer met andere samenwerkingsverbanden;
- 'Gebruik' grensverkeer swv-en door ouders.

Efficiëntie

- Meer bureaucratie;
- Tijd en afstemming in efficiëntie.

Diversen

- Gemeente heeft bij inkoop hulp weinig zicht op samenwerkingsrelaties scholen met zorgpartners;
- Scholen leggen rekening dikwijls bij gemeente;
- Problemen bij monitoren van effecten.

Onvoorziene effecten op het terrein van afstemming en samenwerking worden 11 keer opgevoerd. Deze effecten hebben betrekking op alle terreinen van samenwerking en overleg, zoals beleidskaders, bestuurlijk overleg, tegenstellingen in visie en werkwijze tussen jeugdzorg en onderwijs, onduidelijkheid over of het niet nakomen van afspraken, gebrek aan afstemming binnen een samenwerkingsverband of de onderwijsskolom.

Een ander onvoorzien effect dat vier keer gesignaleerd wordt, is de toename aan vraag (met financiële consequenties) op terreinen als 1-op-1-begeleiding, maatwerk bij complexe problematiek, bij dyslexie en bij vrijstellingen.

Problemen voor leerlingen en ouders komen eveneens vier keer aan de orde. Het gaat hierbij om plaatsingsproblemen, te lang geachte handhaving in het regulier onderwijs, gebrek aan aandacht voor andere leerlingen in de klas en problemen en onduidelijkheden voor ouders van met ernstige meervoudige beperkingen.

Twee respondenten wijzen op problemen met grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden en eveneens twee respondenten op toename bureaucratie en behoefte aan efficiëntie.

Ten slotte komen gebrek aan zicht van de gemeente op samenwerkingsafspraken met zorgpartners van scholen, de neiging van scholen de rekening bij de gemeente neer te leggen en het probleem van het monitoren van effecten aan de orde.

Het lijkt erop dat als onvoorziene effecten vooral gebrekkige afstemming en onduidelijkheid, interpretatieverschillen of onwil met betrekking tot afspraken en beleid worden opgevoerd. Een onvoorzien effect van nieuw of beter toegankelijk aanbod is de opgeroepen grotere vraag. Ook wordt gewezen op ongewenste effecten voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, hun medeleerlingen en hun ouders.

5.3 Het oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument

Het oogo-ondersteuningsplan is – gebaseerd op de opgedane ervaring – volgens een kleine meerderheid (53%) van de gemeenten een goed beleidsinstrument voor het maken van afspraken tussen de gemeente en schoolbesturen over de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp. Zeventien procent is het daarmee oneens en 5% weet het niet. Een kwart kan dit niet beoordelen.

Een aanvullende toelichting is gegeven door 35 respondenten (38%). Bij de rapportage over deze open vraag is ervoor gekozen een beperkt overzicht te geven van de aard van oordelen over het oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument met enige voorbeelden. Veel oordelen zijn genuanceerd en daardoor niet gemakkelijk in te delen in overzichtelijke categorieën. Bijlage 3 bevat een overzicht van alle verstrekte toelichtingen bij het oordeel.

Positief

- Het helpt om vanuit het ondersteuningsplan een gezamenlijke agenda te maken;
- Het blijft een spanningsveld, maar doordat op beide thema's (passend onderwijs en jeugdhulp) verplicht moet overleggen, vind je elkaar op gezamenlijke ambities;
- Goed om regionaal afspraken te maken. Ontwikkelingen worden breder gedeeld. De kleinere gemeenten spreken nu ook met het mbo. Het onderwijs wordt via de swv's

gezamenlijk aangesproken op de verantwoordelijkheden rondom zorgplichten dekkend aanbod. Gemeenten hoeven schoolbesturen niet meer apart aan te spreken.

Positief maar ...

- Alleen het overleg over het plan is niet voldoende. Er moet ook gefinetuned worden met elkaar;
- Enerzijds wel, door verplichte overleg omtrent een aantal onderwerpen. Toch is het vaak nog een papieren tijger gebleken;
- Maar het functioneert zo nog niet voldoende. Dat we hierover in gesprek zijn (onderwijs en gemeente) is positief, maar zowel gemeente (decentralisatie jeugdzorg) als onderwijs zijn nog te veel met hun eigen processen bezig.

Afwachtend

- Er is pas één ondersteuningsplan geweest en dat was (noodzakelijkerwijs) heel erg op hoofdlijnen;
- Op termijn kan het ondersteuningsplan een goed beleidsinstrument zijn. Op dit moment is dit nog beperkt. Dit heeft tijd nodig;
- Ondersteuningsplan is nog te veel een 'ding' van het onderwijs. Zowel onderwijs als gemeenten zijn nog lerende hoe het meeste rendement in samenwerking en afstemming gevonden dient te worden. Hier zijn we nu mee bezig in de doorontwikkeling (= lokaal).

Kanttekeningen

- Het overleg tussen onderwijs en gemeente krijgt op basis van inhoudelijke onderwerpen steeds meer vorm. Het oog is daarin niet leidend geweest;
- Maar het gaat er vooral om dat de mensen op de werkvloer elkaar weten te vinden (ib'er/zorgcoördinator onderwijs - gemeentelijk team);
- Het kan een goed beleidsinstrument zijn, mits het goed wordt verankerd en op gelijk niveau (lokaal of regionaal) wordt gevoerd. Ik merk echter dat de vo-afspraken via de RMC-regio's lopen en daarmee via de leerplichtambtenaren. Daar zitten ambtenaren jeugdhulp niet aan tafel. Het oog loopt een apart spoor.

Overwegend negatief

- Nee, de invulling ligt bij de schoolbesturen en/of scholen, waarbij veelal sprake is van maatwerk.
- Samenwerkingsverband heeft niet alle schoolbesturen aan een touwtje hangen.
- Tenzij deze documenten in een gezamenlijk proces tot stand komen. Nu maakt onderwijs het ondersteuningsplan nog zelf. De gemeente idem m.b.t. het jeugdplan.

Over het geheel genomen zijn de oordelen genuanceerd en vaak terughoudend. Er is sprake van positieve oordelen, maar ook van een afwachtende houding, kanttekeningen en soms negatief getinte beoordelingen van het oog-ondersteuningsplan als beleidsinstrument.

Inhoudelijk wordt in veel commentaren benadrukt dat oog wel een positieve rol speelt of op termijn kan spelen doordat het overleg een verplicht karakter heeft. Zo stelt een respondent: "Het dwingt partijen om gezamenlijk na te denken over mogelijke

oplossingen/verbeteringen.” Een andere gemeente noemt als voordeel dat de gemeente niet meer met de afzonderlijke besturen hoeft te overleggen.

Anderzijds wordt ook vaak gewezen op het feit dat het ondersteuningsplan niet in gezamenlijk overleg tot stand komt, waardoor nadere afspraken met commitment van beide partijen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld in het volgende oordeel: “Het ondersteuningsplan is van het samenwerkingsverband (ingegeven door de schoolbesturen), niet van de gemeente. De gemeente tekent dan ook niet voor akkoord op het stuk, maar voor het gegeven dat het besproken is in het oogo. Er zit alleen een gemeentelijk hoofdstuk in, maar dat is beschrijvend / daar schrijft de gemeente aan mee. Dat maakt dat er iets onder moet komen te hangen als een ontwikkelagenda, zodat gemeenten actief doelen stellen en nastreven samen met het onderwijs. Beide stukken zijn leidraad voor de agenda van het oogo.”

Ook wordt gewezen op het gebrek aan juridische status: “met de aantekening dat het oogo juridisch een lege huls is (..)”, of “een papieren tijger” en wordt twijfel uitgesproken aan de bereidheid van betrokkenen om afspraken na te komen of in de praktijk uit te voeren, want het “samenwerkingsverband heeft niet alle schoolbesturen aan een touwtje (...)”.

Tevens wordt gewezen op het verschil tussen de regionale schaal waarop samenwerkingsverbanden functioneren en de lokale schaal van de gemeente, wat problemen veroorzaakt als “oogo omvat een SWV-gebied van 7 gemeenten en meerdere onderwijsorganisaties. De uitvoering van jeugdwet is per gemeente verschillend.” Ten slotte wijzen sommigen op “het gevaar (..) dat er een verschil zit tussen de bestuurlijke afspraken en de praktijk op de werkvloer”, want “het gaat er vooral om dat mensen op de werkvloer elkaar kunnen vinden”.

Het oogo-ondersteuningsplan, kortom, kan volgens veel gemeentelijke respondenten een waardevol beleidsinstrument zijn om afstemming te bevorderen en functioneert al als zodanig op plaatsen waar al vóór de invoering van passend onderwijs een goede samenwerkingsstructuur bestond, of deze inmiddels ontstaan of aan het ontstaan is. Waar de samenwerking tussen gemeente en samenwerkingsverband erg pril is of meer problematisch verloopt, bestaat meer onzekerheid of scepsis ten aanzien van de opbrengst van het oogo-overleg of het (juridisch) bindende karakter van eventuele afspraken. Ook wordt gewezen op praktische problemen voor afstemming bij samenwerkingsverbanden die meerdere gemeenten omvatten en wordt het belang benadrukt van uitvoering van afspraken op de werkvloer.

5.4 Kwalificatie afstemming onderwijs en jeugdhulp en afstemming voor oogo's met andere gemeenten

Tot slot is gemeenten drie stellingen voorgelegd over hun ervaring met de afstemming op het gebied van onderwijs en jeugdhulp.

De eerste stelling “*de binnengemeentelijke afstemming op het gebied van onderwijs en jeugdhulp voldoet om de beoogde resultaten te behalen*” vindt bij een meerderheid instemming. Zeven van iedere tien gemeenten (69%) zijn het er (zeer) mee eens. Een vijfde (17%) is het ermee oneens en 9% eens noch oneens.

De tweede stelling “de afstemming tussen onze gemeente en andere gemeenten bij de voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan verloopt goed” heeft van de drie voorgelegde stellingen de meeste instemming. Ruim driekwart (78%) is het er (zeer) mee eens, 3% is het oneens en 15% eens noch oneens.

Met de derde stelling “de afstemming tussen onze gemeente en andere gemeenten bij de voorbereiding van het oogo-jeugdplan verloopt goed” is 61% het (zeer) eens. Negen procent is het ermee (zeer) oneens en 23% eens noch eens.

Tabel 5-4 Oordeel over evaluatieve stellingen (in procenten en gemiddelde schaalscores)*

	zeer oneens	oneens	eens noch oneens	eens	zeer eens	weet niet	scores	n (=100%)
a. De binnengemeentelijke afstemming op het gebied van onderwijs en jeugdhulp voldoet om de beoogde resultaten te behalen.	0	17	9	56	13	6	3,7	88
b. De afstemming tussen onze gemeente en andere gemeenten bij de voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan verloopt goed.	0	3	15	63	15	5	3,9	88
c. De afstemming tussen onze gemeente en andere gemeenten bij de voorbereiding van het oogo-jeugdplan verloopt goed.	1	8	23	45	16	7	3,7	80

*) Schaalscores exclusief ‘weet niet’

6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Hoe zien de inhoud en vormgeving van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het bestuurlijk overleg met samenwerkingsverbanden/scholen over passend onderwijs en het gemeentelijk jeugdplan eruit?

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 en de transitie van de jeugdhulp naar gemeenten, de invoering van de Participatiewet en veranderingen in de Wmo in 2015 hebben gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen. Deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden hebben implicaties voor de samenwerking van gemeenten met het onderwijs en de afstemming van onderwijs en jeugdhulp. De Wet passend onderwijs verplicht scholen en gemeenten om met elkaar een 'op overeenstemmingsgericht overleg' (oogo) te voeren over het concept-ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband primair en voortgezet onderwijs. Dat betekent dat in sommige gevallen gemeenten een nieuwe overlegstructuur met het onderwijs (en andere gemeenten) moest inrichten en in sommige gevallen kon de bestaande praktijk worden gehandhaafd of aangepast.

Vorm van verantwoordelijkheid bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp

In het onderzoek hebben we de vorm van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp geoperationaliseerd als het voeren het oogo-ondersteuningsplan, het oogo-jeugdplan en het bestuurlijk overleg met het mbo en (v)so. Daarbij zijn verschillende aspecten onderscheiden en beschreven waarmee antwoord is gegeven op de eerste onderzoeksvraag.

Alle gemeenten hebben sinds 2013 minimaal één oogo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband po gevoerd. Ook de gemeenten met een vestiging voor vo hebben in deze periode een oogo-ondersteuningsplan met het samenwerkingsverband vo gevoerd. De meeste gemeenten voeren het overleg op regionaal niveau, dat is gezamenlijk met andere gemeenten én met beide samenwerkingsverbanden tegelijk. Deze bevindingen komen overeen met die van de Monitor samenwerkingsverbanden 2016.¹⁵ In een minderheid van de overleggen nemen ook andere partijen zoals instellingen voor jeugdhulp en het mbo deel.

De Wet passend onderwijs verplicht gemeenten echter niet met het *middelbaar beroepsonderwijs* over passend onderwijs te overleggen. Driekwart van de gemeenten rapporteert dat zij sinds 2014 een of meer keer met besturen in het mbo (roc, aoc of vakscholen) over passend onderwijs c.q. leerlingen met speciale onderwijsbehoeften hebben overlegd.

Dit overleg wordt het vaakst gevoerd in een gecombineerd overleg van mbo en het samenwerkingsverband vo. In een beperkt aantal gevallen wordt er over deze materie met de mbo-instelling apart of in het kader van de LEA/REA overleg gevoerd.

In de mbo-monitor meldt 46% van de mbo-instellingen veelvuldig of regelmatig met gemeenten overleg te voeren over passend onderwijs en 45% nooit of incidenteel.

¹⁵ Aarsen, E. van., Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016*. Utrecht: Oberon.

De helft van de mbo-instellingen meldt dat zij met gemeenten samenwerken op het gebied van passend onderwijs, zij het voornamelijk bij de inzet van leerplicht/RMC.¹⁶

De meeste gemeenten overleggen ook in het oogo-ondersteuningsplan of daar buiten bestuurlijk met schoolbesturen uit het (*voortgezet*) *speciaal onderwijs* over passend onderwijs dan wel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Een vijfde van de gemeenten met een vestiging van (v)so zegt geen overleg te voeren.

Vorm van verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp: het oogo-jeugdplan

Een andere wijze waarop gemeenten vormgeven aan hun verantwoordelijk in de afstemming van onderwijs en jeugdhulp is het oogo-jeugdplan. De jeugdwet verlangt dat gemeenten met de samenwerkingsverbanden po en vo een oogo moeten voeren over het gemeentelijk jeugdplan. De meerderheid van de gemeenten voert het bestuurlijk overleg gezamenlijk met andere gemeenten en met de samenwerkingsverbanden po en vo.

In 90% van de gemeenten is er een inhoudelijke afstemming tussen het gemeentelijk beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds, waarvan in de helft van de gemeenten in sterke tot zeer sterke mate.

De inhoudelijke afstemming van het beleidsterrein van passend onderwijs raakt ook andere beleidsterreinen. Bij de voorbereiding van het oogo met het po wordt door gemeenten vooral intern afgestemd over kinderopvang/integrale kindcentra (57%) en de aanpak van voortijdig schoolverlaten/thuiszitten (48%). Bij het vo betreft het voornamelijk de beleidsterreinen voortijdig schoolverlaten (79%) en de Participatiewet (47%).

Afstemming over de Wlz en Wmo gebeurt in 15% tot 33% van de gemeenten.

Voor het overleg met het mbo heeft de interne afstemming vooral betrekking op het vsv-beleid, de Participatiewet en het gemeentelijk jeugdplan. Andere beleidsterreinen als Wlz en Wmo worden aanmerkelijk minder vaak genoemd. Een kwart van de gemeenten weet niet met welke beleidsterreinen intern wordt afgestemd.

Het oogo als beleidsinstrument

Het oogo-ondersteuningsplan is – gebaseerd op de opgedane ervaring – volgens een kleine meerderheid van de gemeenten een goed beleidsinstrument voor het maken van afspraken tussen de gemeente en schoolbesturen over de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp.

Inhoud van het bestuurlijk overleg: afspraken

In het bestuurlijk overleg met de samenwerkingsverbanden, het mbo en het (v)so over passend onderwijs dan wel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften komen verschillende onderwerpen aan de orde. Een deel van de onderwerpen vloeit voort uit wettelijke taken of verantwoordelijkheden van de gemeente die vooral betrekking hebben op het bevorderen en handhaven van de onderwijsdeelname en de vergoeding van kosten voor diagnose en behandeling van ernstige, enkelvoudige dyslexie. De afspraken die

¹⁶ Eimers, T. & Kennis, R. (2016). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Eenmeting 2016*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

gemeenten met de *samenwerkingsverbanden po en vo* over deze onderwerpen maken, hebben in een meerderheid van de gemeenten betrekking op de ondersteuning van leerlingen met dyslexie (alleen voor po), het vervullen van zorgplicht door schoolbesturen, leerlingenvervoer, handhaving van de leerplicht en afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in regio.

Bij het *mbo* gaat het in de meerderheid van de overleggen om de handhaving van de leerplicht en bij het (v)so eveneens om handhaving van de leerplicht en leerlingenvervoer.

Inhoud van het bestuurlijk overleg: afspraken over inzet van jeugdhulp

Een tweede set mogelijke onderwerpen van bestuurlijk overleg heeft betrekking op onderwerpen waarbij de inzet van jeugdhulp een rol kan spelen. In het oogo-ondersteuningsplan met de *samenwerkingsverbanden po en vo* spitsen de afspraken over de inzet van jeugdhulp zich vooral toe op (tussen haakjes de aspecten die op een meerderheid van de gemeenten betrekking hebben):

- de bevordering van onderwijsdeelname/aanpak van verzuim (het voorkomen van schooluitval, aanpak van schoolverzuim en interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs);
- diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur (licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders die de school samen met ketenpartners kan bieden zoals inzet van maatschappelijk werk, opvoedingshulp, overige lichte jeugdhulp, en de inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van de scholen en het samenwerkingsverband);
- (alleen po:) programma's/voorzieningen op school voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (voor leerlingen met specifieke leerproblemen - dyslexie/dyscalculie).
- (alleen vo:) overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen (begeleiding jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt).

Het bestuurlijke afsprakenlijstje over de inzet van jeugdhulp voor het *mbo* is als volgt:

- de bevordering van onderwijsdeelname/aanpak van verzuim (het voorkomen van schooluitval, aanpak van schoolverzuim en interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs).

Op de andere drie hoofdonderwerpen is er geen meerderheid van gemeenten die afspraken hebben gemaakt. Een ruime minderheid (>40%) heeft dan nog wel afspraken over de beschikbaarheid van (school)maatschappelijk werk in het mbo en de begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Met schoolbesturen in het (v)so zijn op de volgende terreinen in meerderheid afspraken over jeugdhulp gemaakt:

- de bevordering van onderwijsdeelname/aanpak van verzuim (het voorkomen van schooluitval, aanpak van schoolverzuim en interventieplan/aanpak van thuiszitters c.q. reïntegratie in het onderwijs);
- diagnostiek/lichte jeugdhulp/zorgstructuur (inzet van (jeugd-)ggz in het (v)so, beschikbaarheid overige licht curatieve zorg en ondersteuning van leerlingen/ouders, inzet van jeugdhulp in het ondersteuningsteam van het (v)so));
- overige inzet van jeugdhulp in programma's en voorzieningen (beschikbaarheid van gecombineerde programma's van jeugdhulp en onderwijs)

(zorg/onderwijsarrangement) en begeleiding van jongeren met een beperking bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt).

In alle onderwijssectoren zijn er ook onderwerpen waarvoor in beperkte mate afspraken over de inzet van jeugdhulp worden gemaakt. Het gaat om diagnostiek, advies- en consultatiemogelijkheden/deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers, en voorzieningen voor kortdurende opvang of observatie, crisisopvang en –interventie. Daarnaast zien we dat er relatief weinig afspraken worden gemaakt over programma's en/of voorzieningen op school voor groepen leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften. Het betreft leerlingen met (meervoudig) lichamelijke en/of zintuiglijke beperkingen, een (licht) verstandelijke beperking, leerlingen met gedrags- en emotionele problemen, hoogbegaafde leerlingen en (met uitzondering van het po) leerlingen met specifieke leerproblemen.

Opvallend is tevens dat bij het mbo de percentages 'weet niet' bij afspraken over de inzet van jeugdhulp bij alle van de 19 onderwerpen van 30% tot 89% varieert. Bij het (v)so gaat het om 11 van de 18 onderwerpen met 31% tot 49% weet niet.

Informatie over benodigde jeugdhulp beperkt

De informatie die gemeenten voorafgaande aan het bestuurlijk overleg van samenwerkingsverbanden po en vo en schoolbesturen in het mbo en (v)so ontvangen over de aard en omvang van de benodigde jeugdhulp, is beperkt. Over de aard van de behoefte aan jeugdhulp kon, afhankelijk van de onderwijssector, 8% tot 29% van de gemeenten beschikken, over de omvang 5% tot 17%.

Afspraken over inzet jeugdhulp in de ondersteuningsstructuur

Als gemeenten afspraken maken over de inzet van jeugdhulp gaat dat vooral (76% tot 86%) over de inzet van schoolmaatschappelijk werk in het onderwijs, de inzet van jeugdhulp in de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de inzet van overige individuele jeugdhulpinstellingen in het onderwijs. In de helft van de gevallen gaat het over de inzet van jeugdhulpprogramma's in en om de school, de activering van opvoedingshulp vanuit het onderwijs, advies en consultatie van onderwijsmedewerkers, de inzet van diagnostische expertise, en de inzet van combinatieprogramma's van jeugdhulp en onderwijs voor specifieke doelgroepen. Over de deskundigheidsbevordering van onderwijsmedewerkers worden het minst vaak afspraken gemaakt.

2. Welke (eigen en/of landelijke) doelstellingen van passend onderwijs worden daarbij nagestreefd en wat is de voortgang in de doelrealisatie?

Gemeenten is gevraagd voor zes (landelijk) geformuleerde doelstellingen aan te geven of ze onderdeel vormen van het oogo-ondersteuningsplan of het bestuurlijk overleg met mbo en/of (v)so.

Met uitzondering van de laatste doelstelling worden alle doelstellingen door een meerderheid van de gemeenten onderschreven en nagestreefd. Het betreft (in aflopende frequentie):

- de reductie van het aantal thuiszitters (84%);

- transparante procedures in verband met de toewijzing van (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing (70%);
- goede informatie voor ouders over de (extra) ondersteuningsmogelijkheden waaronder inzet van jeugdhulp, van de diverse scholen in de regio/samenwerkingsverband (67%);
- de reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen (aanvraag, diagnostiek, toewijzing) van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp (63%);
- minder leerlingen naar (aparte) speciale onderwijsvoorzieningen mede door inzet van jeugdhulp (59%);
- ouders zijn tevreden over de (extra) ondersteuning, waaronder jeugdhulp, die scholen bieden (36%).

De beantwoording van de vraag over de mate waarin voortgang wordt geboekt bij het bereiken van de doelstellingen is voor vele gemeenten niet mogelijk. De helft tot driekwart meldt bij vijf van de zes doelstellingen dat zij het niet weten.

De meeste voortgang in de doelrealisatie wordt naar het oordeel van gemeenten geboekt bij de reductie van het aantal thuiszitters (met een score van 3,0 (enige mate) op een schaal van 1 tot 5 waarbij 1 geen voortgang representeert en 5 in zeer hoge mate). Bij de andere vijf doelstellingen variëren de scores van 2,2 tot 2,7. De minste voortgang wordt geboekt bij de reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen van speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp.

3. Is er samenhang tussen de vorm en inhoud en de mate waarin voortgang in de doelrealisatie wordt geboekt?

Er is een zwakke samenhang ($r < 0.4$) tussen enerzijds de *vorm* van de wijze waarop gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de afstemming van onderwijs en jeugdhulp gestalte geven enerzijds en de voortgang bij de doelrealisatie anderzijds¹⁷. Dat is de conclusie als we twee vormaspecten van het oogo-ondersteuningsplan met de samenwerkingsverbanden po en vo correleren met de doelrealisatie. Deze twee vormaspecten zijn de mate waarin er binnen de gemeente inhoudelijk wordt afgestemd tussen het gemeentelijk beleid voor passend onderwijs enerzijds en het gemeentelijke beleid voor het jeugdplan/jeugdhulp anderzijds, en de inhoudelijke afstemming bij de voorbereiding van het oogo-ondersteuningsplan met andere beleidsthema's (kinderopvang/integrale kindcentra, Wlz, Wmo, Participatiewet, vsv-beleid).

Voor wat betreft de *inhoud* van het bestuurlijk overleg stellen we een zwakke samenhang ($0.3 < r < 0.4$) met de mate van doelrealisatie vast.

Er is een zwakke positieve samenhang tussen in het oogo-ondersteuningsplan gemaakte afspraken enerzijds en anderzijds de voortgang bij het bereiken van de volgende doelstellingen: de reductie van het aantal thuiszitters; goede informatie voor ouders over (extra) ondersteuning; transparante procedures i.v.m. toewijzing van (extra) ondersteuning, w.o. jeugdhulp, en plaatsing/terugplaatsing; en reductie van bureaucratie rondom het verkrijgen speciale onderwijszorg in combinatie met jeugdhulp. Van de

¹⁷ Het bestuurlijk overleg met het mbo en (v)so is vanwege de kleine aantallen in de respons buiten beschouwing gelaten.

verschillende samenhangende afspraken correleert de inzet van jeugdhulp bij de aanpak van verzuim met drie van de zes doelstellingen nog het vaakst.

4. Welke onvoorziene effecten van passend onderwijs worden gesignaleerd?

De invoering van passend onderwijs kan onvoorziene effecten opleveren. De overgrote meerderheid van gemeenten ziet geen onvoorziene effecten. Een op de vijf gemeenten heeft door de invoering van passend onderwijs en mede gelet op de beoogde beleidsdoelen van passend onderwijs onvoorziene effecten geconstateerd. De toelichting die een klein aantal respondenten hierbij geeft, is niet eenduidig.

Bijlage 1 Voorbeeld uitnodiging tot deelname online-onderzoek



<invullen bij onderwerp>

Uitnodiging landelijk onderzoek gemeenten en afstemming passend onderwijs en jeugdhulp

Geachte mevrouw/heer,

Het Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (NCOJ) nodigt u hierbij van harte uit voor deelname aan onderzoek voor de landelijke Evaluatie Passend Onderwijs. U kunt deelnemen door een online-vragenlijst in te vullen. Met het onderzoek wordt beoogd inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenten vorm en inhoud geven aan hun rol en verantwoordelijkheid bij de afstemming van onderwijs en jeugdhulp in het kader van passend onderwijs.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) voor de landelijke overheid. Naast scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn gemeenten in Nederland in het onderzoek betrokken.

Een belangrijk onderdeel van de vragenlijst is het oogo-ondersteuningsplan – het op overeenstemming gerichte overleg in verband met passend onderwijs van de gemeente met de samenwerkingsverbanden PO en/of VO over het concept-ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Daarnaast stellen we vragen over het bestuurlijk overleg van de gemeente met samenwerkingsverbanden over het concept-jeugdplan (oogo-jeugdplan). Er wordt ook aandacht besteed aan de samenwerkingsrelatie met het mbo en speciaal onderwijs.

Met de resultaten kunt u uw gemeente vergelijken met ervaringen van andere gemeenten.

U bent benaderd vanwege uw functie, kennis en ervaring op het gebied van het bestuurlijk overleg van uw gemeente over passend onderwijs met schoolbesturen/samenwerkingsverbanden en de afstemming met jeugdhulp. Gelet op het belang van dit onderzoek vragen we uw nadrukkelijke medewerking aan het onderzoek door de online-vragenlijst in te vullen.

Bijlage 2 Toelichting bij de vragenlijst en achtergrondvragen

Onder **oogo-ondersteuningsplan** wordt verstaan een op overeenstemming gericht bestuurlijk overleg tussen gemeente en de samenwerkingsverbanden primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) over het concept-ondersteuningsplan van het betrokken samenwerkingsverband in verband met passend onderwijs.

Onder **oogo-jeugdplan** wordt verstaan een op overeenstemming gericht bestuurlijk overleg tussen gemeente en de samenwerkingsverbanden PO en VO over het gemeentelijke concept-jeugdplan voor zover het passend onderwijs betreft.

Het komt voor dat gemeenten niet onder de naam van **oogo** overleg voeren maar wel (onder een andere naam) bestuurlijk overleg voeren met de samenwerkingsverbanden PO en/of VO over het concept-ondersteuningsplan van het betrokken samenwerkingsverband in verband met passend onderwijs. In dat geval verzoeken wij u ook de vragen als zodanig te lezen en te beantwoorden.

Soms voert een gemeente zelf geen oogo('s) met het PO en/of VO maar heeft zij het bestuurlijk overleg overgedragen of gedelegeerd aan een andere gemeente of gemeenten. Ook in dat geval vragen we u deze vragenlijst in te vullen. Bij de vragen houden we rekening met deze optie.

In het geval uw gemeente met twee of drie samenwerkingsverbanden PO of VO overleg voert, vragen we u bij de beantwoording van de vragen uit te gaan van het samenwerkingsverband met de meeste scholen.

Met het gemeentelijk jeugdplan wordt ook het jeugdplan bedoeld als dat (mede) op de regio betrekking heeft of regionaal is vastgesteld.

Achtergrondvragen

A1

Voor welke gemeente bent u werkzaam?

gemeentenaam:

A2

Als u deze vragenlijst niet alleen voor uw eigen gemeente invult, maar ook voor een andere gemeente of gemeenten, namens welke gemeente(n) doet u dat dan?

gemeente 1:

gemeente 2:

gemeente 3:

gemeente 4:

gemeente 5:

A3

Hoeveel samenwerkingsverbanden PO en VO zijn er binnen uw gemeente actief?

aantal voor het PO:

aantal voor het VO:

weet ik niet

A4

Welke onderwijssectoren hebben een (of meer) vestiging(en) in uw gemeente? (Meer antwoorden mogelijk)

primair onderwijs (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs (sbo))

voortgezet onderwijs

middelbaar beroepsonderwijs (roc, aoc, mbo-vakschool)

(voortgezet) speciaal onderwijs (v)so in cluster 3 en/of 4

A5

Voor welk(e) beleidsterrein(en) van de gemeente werkt u?

Meer antwoorden zijn mogelijk.

onderwijs

jeugd

andere beleidsterrein, namelijk:

A6

Wat is uw functie? (Meer antwoorden mogelijk)

hoofd afdeling onderwijs

beleidsmedewerker onderwijs

coördinerend ambtenaar passend onderwijs

hoofd afdeling jeugd

beleidsmedewerker jeugd

coördinerend ambtenaar jeugdhulp

anders, namelijk:

Bijlage 3 Toelichtingen bij open vraag over oogo-ondersteuningsplan als beleidsinstrument

- '...met de aantekening dat oogo juridisch een lege huls is. Op SWV niveau worden afspraken gemaakt. In welke mate achten de onderliggende schakels zich daaraan gebonden en acteren zij conform?
- Aan de hand van het ondersteuningsplan en eventuele wijzigingen daarop volgen gesprekken en evaluaties die waardevol zijn voor afspraken over dingen die gesignaleerd worden.
- Alleen het overleg over het plan is niet voldoende. Er moet ook gefinetuned worden met elkaar.
- doe dit werk nog te kort om hier een oordeel over te geven.
- eerste plannen waren nog vrij algemeen. Concretisering dient de komende periode plaats te vinden.
- Enerzijds wel, door verplichte overleg omtrent aantal onderwerpen. Toch is het vaak nog een papieren tijger gebleken.
- Er is pas één ondersteuningsplan geweest, en dat was (noodzakelijkerwijs) heel erg op hoofdlijnen.
- Goed om regionaal afspraken te maken. Ontwikkelingen worden breder gedeeld. De kleinere gemeenten spreken nu ook met het MBO. Het onderwijs wordt via de SWV's gezamenlijk aangesproken op de verantwoordelijkheden rondom zorgplicht en dekkend aanbod. Gemeenten hoeven schoolbesturen niet meer apart aan te spreken.
- Het blijft wel een spanningsveld, maar doordat je op beide thema's (passend onderwijs en jeugdhulp) verplicht moet overleggen, vind je elkaar op gezamenlijke ambities.
- Het dwingt partijen om gezamenlijk na te denken over mogelijke oplossingen/verbeteringen
- Het gevaar is wel dat er een verschil zit tussen de bestuurlijke afspraken en de praktijk op de werkvloer.
- het helpt om vanuit het ondersteuningsplan een gezamenlijke agenda te maken
- Het kan een goed beleidsinstrument zijn mits het goed wordt verankerd en op gelijk niveau (lokaal of regionaal) wordt gevoerd. Ik merk echter dat de VO afspraken via de RMC regio's lopen, en daarmee via de leerplichtambtenaren. Daar zitten ambtenaren jeugdhulp niet aan tafel. Het oogo loopt een apart spoor.
- Het ondersteuningsplan is van het samenwerkingsverband (ingegeven door schoolbesturen), niet van de gemeente. De gemeente tekent dan ook niet voor akkoord op het stuk, maar voor het gegeven dat het besproken is in het oogo. Er zit alleen een gemeentelijk hoofdstuk in, maar dat is beschrijvend / daar schrijft de gemeente aan mee. Dat maakt dat er iets onder moet komen te hangen als een ontwikkelagenda, zodat gemeenten ook actief doelen stellen en nastreven samen met het onderwijs. Beide stukken zijn leidraad voor de agenda van het oogo.
- Het oogo-ondersteuningsplan wordt ter kennisname aan het oogo aangeboden. De ontwikkelagenda is hiervan een afgeleid. Het ondersteuningsplan (samenwerkingsverbanden) is vooral gericht op het terugdringen van uitstroom naar het speciaal onderwijs
- Het overleg tussen onderwijs en gemeente krijgt op basis van inhoudelijke onderwerpen steeds meer vorm. De structuur van het oogo is daarin niet leidend geweest.
- intentie wordt uitgesproken, feitelijk overleg over organisatie en inhoud van (jeugd(hulp) wordt in andere overleggen dan het oogo ingevuld.
- maar het functioneert zo nog niet voldoende. Dat we hierover met elkaar in gesprek zijn (onderwijs en gemeente) is positief, maar zowel gemeente (decentralisatie jeugdzorg) als onderwijs zijn nog veel met hun eigen processen bezig.
- Maar het gaat er vooral om dat de mensen op werkvloer elkaar weten te vinden (Ib'er/zorgcoördinator onderwijs - gemeentelijk team). In de vragenlijst wordt gesuggereerd dat het onderwijs jeugdhulp in kan zetten, maar dit doet alleen een generalist van de gemeente. Het onderwijs heeft hierbij een adviserende rol, maar de regie ligt bij ouders.
- Maar moet wel regelmatig geüpdatet worden.
- Meest belangrijk is een onderliggende overlegstructuur waarin je ervaringen uit de praktijk kan bespreken en voortgang kan monitoren, ambities kan bijstellen. Hiervoor is draagvlak nodig!

- Met dien verstande dat wij hier al een samenwerkingsstructuur hebben. Puur alleen varen op oogo-afspraken lijkt ons onvoldoende om zaken van de grond te krijgen.
- nee, de invulling ligt bij schoolbesturen en of scholen, waarbij veelal sprake is van maatwerk
- Niet alleen in het oogo-ondersteuningsplan, ook in het jeugdhulpplan dient het e.e.a. opgenomen te worden (wederkerigheid)
- Nog te weinig ervaring mee.
- Ondersteuningsplan is nog te veel een 'ding' van het onderwijs. Zowel onderwijs als gemeenten zijn nog lerende hoe het meeste rendement in samenwerking en afstemming gevonden dient te worden. Hier zijn we nu mee bezig in de doorontwikkeling (= lokaal).
- Ondersteuningsplan voor diverse gemeenten en scholen, vaak te algemeen opgesteld, zonder concrete doelen.
- oogo omvat een SWV-gebied van 7 gemeenten en meerdere onderwijsorganisaties. De uitvoering van jeugdwet is per gemeente verschillend. Dus de afstemming met het onderwijs moet niet op SWV-niveau gebeuren, maar op gemeenteniveau.
- Op termijn kan het ondersteuningsplan een goed beleidsinstrument zijn. Op dit moment is dit nog beperkt. Dit heeft tijd nodig.
- Tenzij deze documenten in een gezamenlijk afgestemd proces tot stand komen. Nu maakt onderwijs het ondersteuningsplan nog zelf. De gemeente idem m.b.t. het jeugdplan.
- tenzij jaarlijks wordt aangepast.
- weinig formele sturingsmogelijkheden
- zie vorige toelichting; samenwerkingsverband heeft niet alle schoolbesturen aan een touwtje hangen

