

Samen voor de jeugd:

Een onderzoek naar samenwerkingsmechanismen in de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs



Universiteit Utrecht



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Student: Pieter Schotanus

Studentnummer: 3869997

Thesisbegeleider UU: Monique van Londen

Tweede Beoordelaar: Marije Kesselring

Stagebegeleider Ministerie VWS: Nienke Schaar

Datum: 29-06-2017

Woorden: 9.994

Samenvatting

De recente transitie binnen het onderwijs en zorg voor jeugd middels de Wet Passend Onderwijs (2014) en de Jeugdwet (2015) stellen gemeenten en scholen verantwoordelijk voor integrale zorg en aansluiting met het onderwijs. Dit vergt cross sectorale samenwerking van de betrokken regiopartners. De Transitie Autoriteit Jeugd en de Monitor Aansluiting Onderwijs – Jeugdhulp van het NJi constateren dat er in deze samenwerking nog winst te behalen valt. Deze thesis onderzoekt de bevindingen van regionale samenwerkingspartners op het gebied van onderwijs en jeugd in twee gemeenten, om de knelpunten en positieve ontwikkelingen op dit gebied in kaart te brengen. Dit is geanalyseerd aan de hand van een model omtrent cross sectorale samenwerking (Bryson, Crosby & Stone, 2015). Er is een onderscheid gemaakt tussen de bevindingen vanuit het onderwijs en de jeugdhulp, en de bevindingen op bestuurlijk en uitvoerend niveau. De resultaten van het huidige onderzoek sluiten aan bij de constatering dat de huidige samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp ruimte voor verbetering laat ten behoeve van integrale zorg en onderwijs voor de Nederlandse jeugd. Betrokkenen vanuit het onderwijs kaarten vaker knelpunten aan binnen de huidige wettelijke kaders, de overlap in taakstellingen en de capaciteiten en competenties van samenwerkingspartners. Betrokkenen op uitvoerend niveau geven aan vaker knelpunten te signaleren in de gemaakte afspraken omtrent de samenwerking en door het werken in kokers binnen de samenwerkingsstructuur. De bevindingen uit het huidige onderzoek bieden richting aan de regiopartners om de samenwerking te optimaliseren en de transitie naar integrale zorg en onderwijs voor jeugd vorm te geven.

Kernwoorden: Cross sectorale samenwerking, Onderwijs, Jeugdhulp, Decentralisatie, Transitie

Abstract

The recent transitions within the social domain in the Netherlands by means of the *Wet Passend Onderwijs* (2014) and the *Jeugdwet* (2015) have provided Dutch municipalities and schools with the responsibility of integrated childcare in collaboration with education. This requires cross sectoral collaboration of the regional partners. *De Transitie Autoriteit Jeugd* and the *Monitor Aansluiting Onderwijs – Jeugdhulp* of the NJi establish that there is room for improvement in this collaboration. The current thesis investigates the findings of the regional partners concerning education and childcare in two municipalities, in order to establish the bottlenecks and positive developments. These are analyzed using a model concerning cross sectoral collaboration (Bryson, Crosby & Stone, 2015). A distinction is made between the finding from with the field of education and that of childcare, and from a policy perspective and professional perspective. The results are in line with the findings that there is room for improvement in the collaboration between the fields of education and child care, in order to provide integrated childcare in collaboration with education for the Dutch youth. Those involved from the field of education more often point out bottlenecks within the current legal framework, the overlap in objectives, and the capacity and competencies of their partners. Those involved on a professional level more often point out bottlenecks in the collaborative arrangements and strict divisions of duties. The findings of the current research provide direction for the regional partners to optimize the collaboration and transition toward integrated childcare in collaboration with education.

Key words: Cross sectoral collaboration, Education, Childcare, Decentralization, Transition

Inleiding

Aanleiding

De recente invoering van de Wet Passend Onderwijs (2014) en de Jeugdwet (2015) biedt kansen om kinderen en jongeren beter in hun sociaal-emotionele ontwikkeling te ondersteunen. De Jeugdwet geeft gemeenten in Nederland de kans en opdracht om de jeugdhulp te faciliteren voor de kinderen in hun regio en via de Wet Passend Onderwijs ondersteunen scholen kinderen om zich zolang mogelijk optimaal te ontwikkelen binnen het reguliere onderwijssysteem.

Bij de decentralisatie van de jeugdhulp en de invoering van het Passend Onderwijs is als doel gesteld dat de interveniërende professionals in het leven van een kind integraal werken (Rijksoverheid 2011; 2013). Om de nieuwe wettelijke taken naar behoren uit te voeren, wordt er van gemeenten en scholen verwacht dat zij hun plannen omtrent zorg voor jeugd en de aansluiting met onderwijs op elkaar afstemmen. Het op overeenstemming gerichte overleg (oogo) is hiervoor in beide wetten afgesproken. In dit overleg dienen gemeenten en scholen (verenigd in samenwerkingsverbanden) hun plannen omtrent zorg en onderwijs op elkaar af te stemmen zodat alle kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen en er bij problemen gewerkt kan worden vanuit het principe ‘een kind, een gezin, een plan’ (Rijksoverheid, 2011; 2013). Elk van de 388 gemeenten heeft de jeugdhulp ingericht en afspraken met samenwerkingsverbanden tot stand gebracht in het oogo. De Monitor Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp van het Nederland Jeugdinstituut (NJI) (Appendix A) laat echter zien dat er nog ruimte voor verbetering is in de samenwerking tussen professionals vanuit het onderwijs en de jeugdhulp die functioneren binnen het uiteengezette beleid in het oogo. Gesubsidieerd door de ministeries van VWS en OCW is een Werkagenda opgestart door de VNG en de onderwijsraden om deze samenwerking te optimaliseren. Op dit moment ontbreekt kennis over de werkzame mechanismen van samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs, zowel op beleidsniveau (bestuurlijk en ambtelijk) als op uitvoerend niveau (professionals).

Het doel van deze thesis is om inzicht te krijgen in de mechanismen van samenwerking op deze verschillende niveaus tussen jeugdhulp en onderwijs, zodat deze samenwerking verbeterd kan worden, gericht op optimale ondersteuning van kinderen, jongeren en gezinnen.

Samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

In Nederland zijn recentelijk twee nieuwe wetten ingevoerd die van invloed zijn op de ontwikkelingssystemen van een kind: de Jeugdwet (2015) en de Wet Passend Onderwijs (2014). Met de ingang van deze wetten hebben gemeenten en scholen een nieuwe opdracht, nieuwe taken, en een bijbehorend toezichtkader ontvangen.

Jeugdwet

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2015 zorgplicht (jeugdhulpplicht) voor kinderen binnen hun gemeente. Ze zijn verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, waaronder opvoedondersteuning en specialistische hulp, en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

jeugdreclassering. Door jeugdhulp in te kopen bij zorgaanbieders, dienen gemeenten klaar te staan met de (specialistische) zorg die aansluit bij de behoeften van kinderen en gezinnen in de desbetreffende gemeente (Rijksoverheid, 2013).

Wet Passend Onderwijs

Ook scholen hebben vanaf 1 augustus 2014 zorgplicht gekregen. Dit houdt in dat zij er verantwoordelijk voor zijn om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden (Rijksoverheid, 2011). Om ervoor te zorgen dat alle kinderen een passende plek krijgen, zijn scholen verenigd in samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) (Rijksoverheid, 2011). In deze samenwerkingsverbanden werken het regulier en speciaal onderwijs samen. De samenstelling van samenwerkingsverbanden hangt af van de bestuurlijke vorm waarvoor gekozen is, maar over het algemeen bestaat de directie van een samenwerkingsverband uit afgevaardigde directeurs van de scholen binnen het verband. De samenwerkingsverbanden ontvangen geld van het Rijk om de extra ondersteuning te financieren voor de leerlingen die dit nodig hebben. Het financieringsmodel wordt binnen het samenwerkingsverband afgestemd, om zo maatwerk te kunnen leveren en het (V)SO te kunnen bekostigen voor de leerlingen uit de regio (Rijksoverheid, 2011).

Oogo

Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn verplicht hun plannen af te stemmen in een op overeenstemming gericht overleg (oogo) (Rijksoverheid, 2011). In dit overleg bespreken gemeenten en samenwerkingsverbanden onder andere hoe zij extra onderwijsondersteuning en zorg kunnen inzetten voor kinderen en jongeren die dat nodig hebben. Er zijn twee soorten op overeenstemming gericht overleg. In het oogo Passend Onderwijs bespreekt het samenwerkingsverband haar ondersteuningsplan met de gemeente. In het oogo jeugd bespreekt de gemeente haar jeugdplannen met de samenwerkingsverbanden, die zij eens in de vier jaar maakt, met beleid voor zorg, ondersteuning en hulp aan jongeren. Hierin is ook de zorg voor schoolgaande jongeren opgenomen. Deze overleggen kunnen ook worden gecombineerd. Mogelijke opties voor het niveau waarop het oogo jeugd gevoerd kan worden zijn:

- oogo op gemeenteniveau
- oogo op niveau van samenwerkingsverband
- oogo op jeugdhulpregio niveau

De samenwerking rondom jeugd en onderwijs vindt plaats op verschillende niveaus:

- Bestuurlijk: wethouders en bestuurders samenwerkingsverbanden
- Ambtelijk: ambtenaren jeugd en onderwijs, coördinatoren en beleidsmedewerkers samenwerkingsverbanden
- Uitvoering: professionals in de jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg, interne begeleiders, zorgcoördinatoren en docenten op scholen

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Het is de uitdaging voor de betrokken partijen binnen de huidige wettelijke kaders om de samenwerking op elk van deze niveaus goed op elkaar af te stemmen, zodat de optimale verbinding gemaakt kan worden tussen onderwijs en jeugdhulp. Dit met als doel om participatie in het onderwijs te faciliteren en de juiste integrale hulp te bieden aan kind en gezin.

Huidige Situatie

In de huidige situatie in Nederland hebben de 388 gemeenten de jeugdhulp ingericht en afspraken tot stand gebracht in het oogo. Het NJi heeft de Monitor Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp ontwikkeld om gemeenten de mogelijkheid te bieden inzicht te verkrijgen in de aansluiting en samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp.

Deze monitor (Appendix A) vertoont de bevindingen van bestuurders en uitvoerende professionals uit ongeveer twintig gemeenten omtrent deze samenwerking. Uit deze monitor blijkt dat 77% van de beleidsmedewerkers van de gemeente en directeurs van samenwerkingsverbanden aangeven dat zij op de hoogte zijn van de plannen van hun samenwerkingspartners. Ook geeft ongeveer de helft van de bestuurders aan een gezamenlijke visie te hebben ontwikkeld met hun samenwerkingspartners op de samenhang tussen opvoeden, opgroeien en ontwikkelen. Hierin zijn dus al positieve ontwikkelingen in de afstemming tussen de samenwerkingspartners, maar is er nog ruimte voor verbetering. Wat op bestuurlijk niveau zichtbaar is in de samenwerking, is ook zichtbaar bij de samenwerking tussen de uitvoerende professionals. Van de jeugdhulpverleners, zorgcoördinatoren, en intern begeleiders (IB'ers) geeft ongeveer de helft aan dat zij voldoende op de hoogte zijn van de missie en visie van hun samenwerkingspartners. Er wordt aangegeven dat er winst te behalen valt in het vermeerderen van kennis omtrent de taken (40%), verantwoordelijkheden (53%), en bevoegdheden (63%) van samenwerkingspartners.

Uit deze cijfers is op te maken dat de aansluiting tussen de verantwoordelijke partijen op het gebied van onderwijs en jeugdhulp zich ontwikkelt, maar dat er op verschillende vlakken nog ruimte is voor verbetering, met als doel om de jeugd in gemeenten voldoende te faciliteren op het gebied van onderwijs en zorg.

De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) publiceerde in april 2017 de voortgangsrapportage omtrent de gesteldheid van jeugdhulp na de transitie. Hieruit blijkt dat gemeenten over het algemeen aangeven tevreden te zijn over de door hun geboden jeugdhulp (TAJ, 2017). Cliënten van deze gemeenten geven wel aan dat ze soms het gevoel hebben van het kastje naar de muur gestuurd te worden, maar de uitvoerende partijen geven aan dat de ketenafstemming verbetert (TAJ, 2017). Uit het rapport blijkt dat de bovenregionale samenwerking en afstemming nog als uitdaging wordt gezien. Ook wordt aangegeven dat de uiteindelijke transformatie afhangt van de samenwerking tussen professionals, die onmisbaar zijn voor samenhangende hulp aan jongere of gezin (TAJ, 2017). De transformatie van het nieuwe jeugdstelsel is onderweg, evenals de samenwerking met andere domeinen in het leven van kinderen, zo wordt concluderend gesteld: “*Ondanks de gesignaleerde*

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

knelpunten is het algemene beeld dat de bedoelingen van de Jeugdwet breed worden onderschreven. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders zetten voorzichtige stappen in die richting, maar er moet nog veel werk worden verzet om de beoogde transformatie van de jeugdhulp daadwerkelijk te realiseren.” (TAJ, 2017, p.16).

Promotie van de samenwerking

Er blijkt in de huidige samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp nog ruimte voor verbetering te zijn. Uiteindelijk is dit de taak van de regionale samenwerkingspartners; de gemeenten en samenwerkingsverbanden. Binnen het gedecentraliseerde stelsel wordt getracht om via verscheidene kanalen en instanties handreikingen te bieden aan deze partijen, om ondersteuning te bieden aan de samenwerking. Voorbeelden van dit soort handreikingen zijn het Stroomschema Zorg op School van het Ministerie van OCW, de *toolbox* op de website onderwijsjeugd.nl, en de jeugdmonitor van het NJi.

Om de regiopartners in Nederland te ondersteunen in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp is de eerdergenoemde Werkagenda onderwijs – jeugd opgericht door de VNG, PO Raad en VO Raad, gesubsidieerd door de ministeries van VWS en OCW. Doel van de Werkagenda is om gemeenten, samenwerkingsverbanden en jeugdhulpaanbieders te ondersteunen bij de onderlinge samenwerking, zodat de ondersteuning aan jongeren beter aansluit op wat zij nodig hebben (www.onderwijsjeugd.nl). In 2017 is dit doel geoperationaliseerd door vraaggestuurd de regio's in Nederland te ondersteunen (Werkagenda Onderwijs - Jeugd, 2017). Binnen het gedecentraliseerde stelsel is dit een aanpak die de regie en verantwoordelijkheid bij de regio's laat en inspringt waar zich ondersteuningsvragen aandienen. Deze vragen kunnen zich voordoen op ieder niveau binnen de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Het is van belang om goed in kaart te brengen waar de knelpunten zich bevinden in de samenwerking. Een dergelijke analyse vergt de input van de betrokken partijen, op elk niveau van de samenwerking.

De betrokken partijen zijn hier de gemeenten, jeugdhulpverleners, samenwerkingsverbanden, scholen, docenten, en bovenal kind en gezin. Echter, naast een probleemanalyse is de input van betrokkenen ook essentieel in het komen tot oplossingen. Nu, ruim twee jaar na de decentralisatie van jeugdhulp en invoering van de zorgplicht voor scholen, hebben de desbetreffende partijen ervaring opgedaan in de samenwerking. Daarin is het huidig onderzoek een geschikt moment om te inventariseren wat hun visie is op de samenwerking tussen onderwijs en zorg, en hoe deze verbeterd kan of dient te worden.

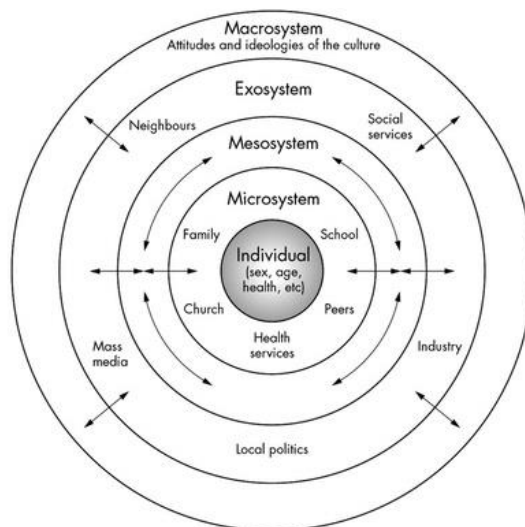
Ondersteunen van de ontwikkeling van kinderen door samenwerkingsverbanden

Om de huidige samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in Nederland in kaart te brengen, is een goed startpunt om te onderzoeken hoe domeinaansluiting, zoals het geval bij onderwijs en jeugdhulp, in het leven van een kind eruit ziet, en wat er bekend is binnen de wetenschappelijke

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

literatuur over de mogelijke knelpunten die dit met zich mee brengt. Samenwerkingsverbanden onderwijs-jeugd stimuleren kinderen en jongeren bij het opgroeien tot zelfstandig functionerende volwassenen, die in staat zijn op een gezonde wijze maatschappelijk te participeren. De ontwikkeling van een kind wordt bepaald door de interactie tussen de genetische aanleg van het kind (*nature*) en zijn of haar omgeving (*nurture*) (Coll, Bearer, & Lerner, 2014).

Bronfenbrenner (2009) ontwikkelde een theorie waarmee de ontwikkeling van een kind gezien wordt vanuit zijn of haar relatie met de omgeving. Zijn ecologische model bestaat uit vier verschillende systemen: het microsysteem, mesosysteem, exosysteem, en macrosysteem (Figuur 1).



Figuur 1 Visuele representatie model Bronfenbrenner (2009)

In het midden van het model bevindt zich het microsysteem, bestaande uit de directe ervaringen van een kind in een bepaalde setting. Alle kinderen komen in aanraking met de microsystemen gezin en school. Het mesosysteem bestaat uit de relatie of interactie tussen meerdere microsystemen, zoals die tussen gezin en school en daarbij voor sommige kinderen ook de jeugdhulp. Het schoolbeleid en het jeugdhulpbeleid bevinden zich in het exosysteem. Het macrosysteem bestaat uit waarden en wetten (zoals de Jeugdwet en de Wet Passend Onderwijs) op het niveau van de maatschappij. Bronfenbrenner (2009) benadrukt met zijn 'sociaal ecologische model' dat gedrag niet los gezien kan worden van de omgeving; het model geeft de ontwikkeling van het kind weer als een product van de interactie tussen het kind en zijn omgeving. De verschillende omgevingen werken tevens op elkaar in, waardoor een dynamisch ontwikkelperspectief ontstaat (Bronfenbrenner, 2009).

In de huidige studie staat het mesosysteem centraal: de interactie tussen school en gezin, onder invloed van het exosysteem: de interactie op niveau van beleid en uitvoering tussen onderwijs en jeugdhulp, onder invloed van het macrosysteem (de Jeugdwet en de Wet Passend Onderwijs). De focus ligt hierbij op de invloed van lokale samenwerkingsverbanden onderwijs en jeugdhulp in het exosysteem, via de mesosystemen onderwijs en jeugdhulp, op de ontwikkeling van kinderen.

Mechanismen van samenwerking binnen de publieke sector in Nederland

De samenwerking tussen deze verschillende systemen vindt plaats binnen het Nederlandse publieke domein. Dit type samenwerking, zoals het geval is in de aansluiting tussen zorg en onderwijs, wordt maatschappelijk gewenst en nagestreefd, maar gaat vaak gepaard met de nodige knelpunten en teleurstellingen (Van Delden, 2009). De zorg voor jeugd is een veld waarin samenwerking cruciaal is om een integrale benadering van kind en gezin te faciliteren. Goede kwaliteit van de zorg is belangrijk en kan gewaarborgd worden wanneer de betrokken organisaties die dit faciliteren een sterke zorginhoudelijke visie hebben (Van Dalen, 2012). Volgens Van Yperen (2013) was dit voor de transitie bij gemeenten nog onvoldoende aanwezig. Het onderwijs was traditioneel gezien een sector waarin weinig samenwerking plaatsvond met andere organisaties, waar ook de overheid maar beperkte samenhang kon faciliteren met andere publieke diensten (Van Delden, 2009). De samenwerking tussen de publieke en private sector kon tevens de nodige spanningen opleveren (Noordegraaf, 2008), zoals het geval bij de samenwerking tussen gemeenten en jeugdhulporganisaties. Extern geïnitieerde samenwerking, zoals de wettelijke bepaling tot samenwerking van scholen en gemeenten, levert vaker problemen op dan intrinsiek geïnitieerde samenwerking (Muijs, West, & Ainscow, 2010).

Van Delden (2009) schreef in zijn proefschrift over samenwerking in de publieke sector dat samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen langs de volgende vijf stadia: lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren, verbreden en verdiepen (Van Delden, 2009). Na de transitie hebben de samenwerkingsrelaties tussen jeugdhulp en onderwijs in Nederland globaal deze stadia doorlopen via de ontwikkelingscyclus van de publieke samenwerkingsverbanden (Van Delden, 2009). In deze cyclus wordt er continu lering getrokken uit de situatie van de samenwerking. Echter, deze ontwikkelingscyclus van samenwerking verloopt onder invloed van een groot aantal condities, die elk kunnen optreden als stimulator dan wel als hindernis van de samenwerking. Deze condities (Tabel 1) bevatten onder andere de praktische samenwerking, de context van de samenwerking, of de samenwerkingsstructuur (Van Delden, 2009).

Tabel 1

Conditie voor samenwerking in de publieke sector, naar Van Delden (2009)

Praktisch	Elkaars taal leren spreken; gemeenschappelijk werkproces; praktische afgrenzing samenwerking.
Structuur	Taakverdeling tussen partners; mandatering van medewerkers; band met moederorganisatie; compacte overlegstructuur; effectieve structuur van verantwoordelijkheden en overleg; krachtige ketenregie en ketenmanagement.
Omgeving	Diepere verschillen tussen organisaties; gescheiden beleid/bekostigingsregiems vanuit de overheid; structurele bekostiging van de samenwerking; (ontbreken van) behandelcapaciteit bij instellingen.

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

De praktische samenwerking bevat onder andere de relatie tussen de samenwerkende partners, de communicatie en de afbakening van het werkproces. De structuur van samenwerking bevat onder meer de formele afspraken en mandatering van de desbetreffende partners. De omgevingsfactoren zijn globaler van aard en bevatten de wettelijke context, bekostiging en capaciteit van de organisaties.

Het blijkt dat condities binnen de samenwerking een groter effect hebben op het resultaat van de samenwerking, dan begincondities of contextcondities (Van Delden, 2009). Zo stelt hij dat *de feitelijke kwaliteit van de samenwerking in de handen van de professionals ligt* (naar: p.83). De persoonlijke relaties en samenwerking blijken de belangrijkste graadmeter van de samenwerking. Dit komt onder andere terug in de constatering dat netwerken die werden gestimuleerd door subsidie en waardering vanuit de overheid minder stabiel waren dan de netwerken die voortkwamen uit interne relaties en vertrouwen. Zo stelt Van Delden : *“Inhoud volgt interacties”* (p.176); de opbrengsten uit de samenwerking volgen uit *de persoonlijke relaties* tussen de betrokken partijen.

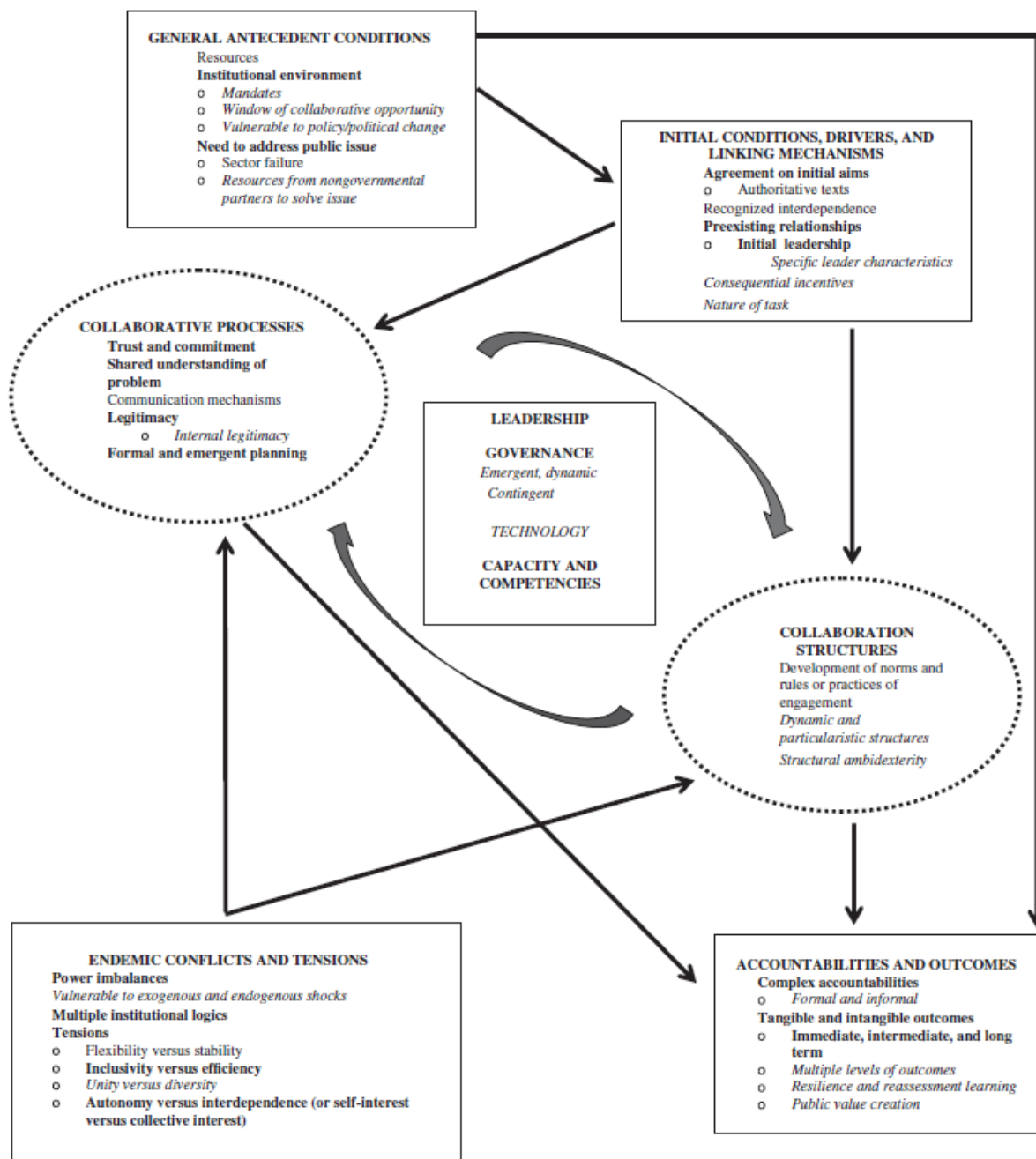
Van Delden (2009) schreef dit proefschrift binnen het Nederlandse publieke domein van samenwerking met de jeugdzorg, maar wel voordat de recente transitie binnen het sociaal domein plaatsvonden. Om deze reden is er aanvullende literatuur gezocht en gevonden om een meer sluitende theorie te vinden waarbinnen de huidige samenwerking en aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs belicht kan worden.

Internationale studies over cross sectorale samenwerking

Bryson, Crosby & Stone (2015) hebben een literatuur *review* uitgevoerd omtrent cross sectorale samenwerking, waarin zij alle internationale onderzoeken en theorieën omtrent deze samenwerking tussen 2006 en 2015 hebben verwerkt. Cross sectorale samenwerking wordt hierin gedefinieerd als de samenwerking tussen twee of meer organisaties of instanties uit verschillende sectoren, om een uitkomst te behalen die een van de individuele organisaties of instanties niet alleen kan bereiken (Bryson et al., 2015). De samenwerking in Nederland tussen onderwijs en jeugdhulp, uitgevoerd door onder andere gemeenten, samenwerkingsverbanden en jeugdhulpinstanties is zo'n type samenwerking. Bryson en collega's (2015) vatten de bevindingen omtrent dit type samenwerking samen in één model, te vinden in Figuur 2 (p.11). Dit model bestaat uit zeven interacterende factoren die elk invloed hebben op (het succes van) de cross sectorale samenwerking beïnvloeden (Bryson et al., 2015):

1. Algemene voorafgaande condities

De eerste factor wordt beschreven als 'algemene voorafgaande condities'. Zo wordt gesteld dat bij samenwerking binnen het publieke domein en beleid de institutionele kenmerken erg bepalend zijn, aangezien deze samenwerking zich strekt over verschillende jurisdicties en systemen (Sandfort & Moulton, 2015). Ook worden het politieke milieu, de vrijwilligheid of verplichting tot samenwerking, en de institutionele bronnen en mandaat genoemd als algemene voorafgaande condities (Bryson et al., 2015).



Figuur 2 Samenvattend model van Bryson, Crosby & Stone (2015)

2. Initiële condities

Binnen de initiële condities is een gezamenlijke *mindset* belangrijk (Cikaliuk, 2011) en een overeenstemming in doelen, probleemdefinitie en besef van wederzijdse afhankelijkheid (Simo & Bies, 2007). Voorafgaande relaties tussen de betrokken organisaties zijn hierin van invloed, naast consequenties betreffende het resultaat van de samenwerking (Bryson et al., 2015). Binnen deze initiële condities vallen ook de officiële afspraken tussen de betrokken partijen, al dan niet op papier (Bryson et al., 2015).

3. Samenwerkingsstructuren

Naast samenwerkingsprocessen zijn de structuren waarlangs de samenwerking wordt vormgegeven een invloedrijke factor op het verloop van deze samenwerking (Bryson et al., 2015). De

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

institutionele kenmerken en voorafgaande condities zijn logischerwijs van invloed op de samenwerkingsstructuren. De ontwikkelde normen, regels en gebruiken van de samenwerking en de verbinding tussen de organisaties zijn voor een groot deel bepalend voor de samenwerking, maar bij cross sectorale samenwerking is de mate van flexibiliteit van deze structuren van extra belang (Bryson et al., 2015).

4. *Samenwerkingsprocessen*

Inclusieve processen helpen bij het faciliteren van een cross sectorale samenwerking (Bryson et al., 2015). Hieronder wordt onder andere verstaan dat er een eenduidige visie wordt gecreëerd, machtsverschillen uitgevlakt worden, en er een inclusieve structuur wordt opgezet. Dit zorgt er voor dat de samenwerkende partijen een vorm van *governance* ontwikkelen (Berardo, Heikkila, & Gerlak, 2014). Belangrijk om te ontwikkelen voor een cross sectorale samenwerking zijn vertrouwen en commitment, gezamenlijk begrip van het probleem, een afgestemde planning en legitimiteit. Uitermate cruciaal voor de samenwerking is de communicatie, zoals Koschmann, Kuhn en Pfarrer (2012) stellen: “*communicatie creëert samenwerking*” (p.335).

5. *Intersectie van structuur en proces*

In de samenwerkingsliteratuur is erkend dat het lastig kan zijn om de samenwerkingsprocessen en -structuren los van elkaar te zien (Bryson et al, 2015). Op sommige vlakken raken deze factoren elkaar, of interacteren ze met elkaar. Leiderschap van de samenwerking is een van deze facetten, net zoals de mate van *governance* van de samenwerkingspartners. Ook de technologie die gebruikt wordt binnen een samenwerking is tegenwoordig een aparte actor binnen de samenwerking (Sandfort, 2009), doordat deze de samenwerking faciliteert middels bijvoorbeeld het verleggen van de cross sectorale grenzen. Tegelijkertijd zijn de capaciteiten en competenties van de betrokken (uitvoerende) partners een bepalende factor in de samenwerking, met name waar het interpersoonlijke en -organisatie skills betreft (Bryson et al., 2015).

6. *Typische conflicten en spanningen*

Het zesde facet van cross sectorale samenwerking zijn de typische conflicten en spanningen die met dit soort multi-organisatie samenwerkingsverbanden gepaard gaan. Voorbeelden hiervan zijn de verschillende belangen van de samenwerkende organisaties, machtsverschillen, of verschillen in institutionele logica (Bryson et al., 2015). Tegelijkertijd zijn er een aantal spanningsvelden binnen de cross sectorale samenwerking, zoals autonomie versus afhankelijkheid, inclusief versus efficiënt werken, stabiele versus flexibele gebruiken en normen, uniforme versus diverse omgangsregelingen (Bryson et al., 2015).

7. *Accountability en outcomes*

De laatste factor binnen de cross sectorale samenwerking zijn de *outcomes* en *accountability*. Deze worden door Bryson en collega's (2015) opgedeeld in publiek belang, effecten (van korte tot lange termijn), het evalueren en leren, en de *accountability*. De samenwerking vindt plaats binnen de publieke sector, daarin is een gedragen publiek belang een bepalende factor voor de samenwerking.

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

De effecten van deze samenwerking kunnen zichtbaar en onzichtbaar zijn, zowel positief als negatief. Lerende organisaties worden gezien als succesvolle organisaties, daarin wordt een cross sectorale samenwerking niet anders gezien. Tot slot bepaald de route van verantwoording en het niveau tot waarop verantwoording gevraagd wordt ook hoe de samenwerking verloopt (Bryson et al., 2015).

Deze zeven facetten leiden tot het model zoals afgebeeld in Figuur 2 (p.11). De factoren interacteren met elkaar, op een dusdanige manier dat iedere factor uiteindelijk leidt tot een bijdrage aan de uiteindelijke *outcome* van de samenwerking, zoals rechts onderin de figuur afgebeeld. De theorie van Bryson en collega's (2015) is dat al deze facetten dus samenwerken en elkaar beïnvloeden, maar zij stellen dat deze voorgestelde interacties verder onderzoek vergen. De theorie van Van Delden (2009) past binnen het model van Bryson en collega's (2015). Van Delden (2009) benadrukt ook het belang van de praktische samenwerking voor succesvolle uitkomsten, tegenover de begincondities of context van de samenwerking. Beide modellen zijn van toepassing op de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp die zich lokaal ontwikkelt onder invloed van de wetten vanuit het macrosysteem.

Huidig Onderzoek

Wanneer de samenwerkingsaspecten tussen onderwijs en jeugdhulp in Nederland in het model van Bryson en collega's (2015) geplaatst worden, kan een adequate analyse gemaakt worden waar ook concrete verbeterpunten uit voortvloeien. Het huidige onderzoek zal deze theorie omtrent crosssectorale samenwerking toepassen op de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in Nederland binnen de gemeenten Amersfoort en Apeldoorn. Bryson en collega's (2015) kaarten in hun artikel aan dat extra onderzoek naar hun model hiervoor nodig is, daar zal het huidig onderzoek aan bijdragen. Het kan echter het geval zijn dat een model bruikbaar is voor de wetenschap, maar onbruikbaar blijkt in de praktijk (McIntyre, 2005), daarom zullen de bevindingen van het huidig onderzoek kritisch belicht worden.

De hoofdvraag van de huidige studie is: welke mechanismen van samenwerking spelen binnen gemeenten een rol op de verschillende niveaus (beleid en uitvoering) tussen jeugdhulp en onderwijs en hoe kan deze samenwerking verbeterd worden, gericht op optimale ondersteuning van kinderen, jongeren en gezinnen.

De deelvragen zijn:

1. Hoe is de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp georganiseerd per gemeente / regio?
2. Wat wordt ervaren als positief in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp?
3. Wat wordt ervaren als knelpunt in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp?
4. Wat zijn ontwikkelingen die de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp versterken?

De verwachting is dat de antwoorden op bovenstaande vragen omtrent de cross sectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp binnen het model van Bryson en collega's (2015) te

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

plaatsen zijn. Deze antwoorden zullen naar verwachting duidelijkheid scheppen omtrent waar in het samenwerkingsproces de knelpunten en positieve ontwikkelingen liggen. Hierin kunnen de bevindingen van het huidig onderzoek concreet bijdragen aan het verbeteren van deze samenwerking. Zoals eerder vermeld kan het huidig onderzoek het model van Bryson en collega's (2015) toetsen aan een concrete cross sectorale samenwerking in Nederland, waardoor de kennis omtrent de praktische toepasbaarheid van dit model vergroot kan worden.

Methoden

Het huidig onderzoek betreft een kwalitatief (Lucassen & Hartman, 2007) verkennend (Babbie, 2015) onderzoek naar de inzichten van betrokken samenwerkingspartners in de aansluiting tussen onderwijs en zorg in de gemeenten Amersfoort en Apeldoorn. Deze twee middelgrote gemeenten zijn qua onderwijscijfers en jeugdhulpgebruik vergelijkbaar (CBS, 2016), zoals in Tabel 2 en Appendix B is weergegeven, en daardoor geschikt voor het huidig onderzoek.

Tabel 2

Demografische gegevens onderzochte gemeenten

	Amersfoort	Apeldoorn	Nederland
Inwoners	153.602	159.025	43.536
Jeugd (0-19 jaar)	25.9%	22.3%	22.5%
Jeugdhulpverbruik (%)	8.1%	8.6%	8.2%
Schoolverzuim* (absoluut; relatief)	0; 8	4; 50	3; 31
Vroegtijdig schoolverlaters	1.9%	1.9%	2.0%

* Schoolverzuim is weergegeven per 1000 leerlingen

Waar de gemeenten het meest op verschillen op het gebied van onderwijs en jeugdhulp zijn de cijfers omtrent schoolverzuim. Het relatieve schoolverzuim (waar leerlingen ingeschreven staan op een school maar zonder geldige reden verzuimt) bleek in Apeldoorn significant hoger te zijn dan in Amersfoort. Het absolute schoolverzuim (waarbij leerplichtige leerlingen niet zijn ingeschreven bij een school) bleek in Apeldoorn bovengemiddeld tegenover de onder gemiddelde score in Amersfoort. Dit verschil tussen de gemeenten kan een indicatie zijn omtrent de gesteldheid van de aansluiting tussen de desbetreffende gemeenten en scholen.

Beide gemeenten werken samen met samenwerkingsverbanden PO en VO in hun regio (zie Appendix B voor de uitgebreide gegevens omtrent de samenstelling van deze samenwerkingsverbanden). De gemeenten verschillen in hoe de toegang tot de jeugdhulp is georganiseerd, de ene gemeente heeft deze functie belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), de andere gemeente heeft dit belegd bij het sociale wijkteam.

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Deelnemers en procedure

In beide gemeenten zijn zowel binnen de sector jeugdhulp als binnen de sector onderwijs personen benaderd, op beleidsniveau en het niveau van de uitvoerende professional. Allereerst is een beleidsmedewerker van de gemeente met de portefeuille jeugdhulp benaderd, die tevens belast was met het OOGO. Binnen elke gemeente zijn daarnaast jeugdhulpverleners benaderd, gespreid afkomstig uit het aanwezige wijkteam, de jeugdhulpverlening en de lokale jeugd GGZ. De samenwerkingspartners vanuit het onderwijs binnen het OOGO van de desbetreffende gemeenten zijn tevens benaderd, hieronder vielen een directielid van het SWV PO en een van het SWV VO. Binnen de scholen in de desbetreffende gemeenten zijn directieleden, IB'ers en zorgcoördinatoren benaderd. In totaal hebben 14 respondenten deelgenomen, 7 beleidsmedewerkers en 7 professionals, 8 uit het onderwijs en 6 uit de jeugdhulp, uit elke gemeente 7 personen. Zie Tabel 3 voor een overzicht van de respondenten. Respondenten die betrokken zijn in het beleidsproces omtrent (de samenwerking tussen) onderwijs of jeugdhulp in de gemeente of regio worden in het huidig onderzoek geclusterd binnen de categorie 'beleid', de overige respondenten vallen in het huidig onderzoek in de categorie 'uitvoering'.

Tabel 3*Respondenten*

	Beleid		Uitvoering		Totaal
	<i>Amersfoort</i>	<i>Apeldoorn</i>	<i>Amersfoort</i>	<i>Apeldoorn</i>	
Jeugdhulp	2	1	2	1	6
Onderwijs	2	2	1	3	8
Totaal		7		7	14

Meetinstrument

Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen, waarbij de kernvragen bij iedere respondent gelijk waren, maar het doorvragen per respondent verschilt (Ritchie, Lewis, Nicholls, & Ormston, 2013).

De respondenten kregen de volgende vragen voorgelegd:

1. Wat is uw functie? Hoe bent u betrokken bij de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in uw gemeente / regio?
2. Hoe is de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp georganiseerd in uw gemeente / regio?
3. Wat ervaart u als positief in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp?
4. Wat ervaart u als knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp?
5. Welke ontwikkelingen ziet u in uw regio die de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs kunnen versterken?

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Deze interviewvragen zijn opgesteld op basis van de kennis omtrent de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in Nederland. Middels deze vragen werd getracht inzicht te verkrijgen in hoe de samenwerking per gemeente wordt vormgegeven en hoe de respondenten deze samenwerking ervaren. De vragen zijn niet specifiek vormgegeven aan de hand van het model van Bryson en collega's (2015), mede doordat dit model later in het huidige onderzoek is toegevoegd. De vragen zijn open van aard, waardoor de verwachting was dat de respons naderhand interpretatief geclusterd kon worden (Ritchie et al., 2013).

Analyseplan

De data uit de interviews werd verbatim uitgewerkt, alvorens de respons middels NVivo gecodeerd en geclusterd werd. De uitspraken zijn gecategoriseerd volgens de elementen van het model van Bryson en collega's (2015) en gekwalificeerd als knelpunt (negatief) of als bevorderende factor (positief). Het clusteren van de respons is een interpretatieve vorm van analyse waardoor de individuele uitspraken tot concepten te herleiden zijn (Ritchie et al., 2013). Bij het coderen werd gebruik gemaakt van de volgende signaalwoorden en thema's om de respons te categoriseren binnen het model van Bryson en collega's (2015):

1. Algemene voorafgaande condities: wettelijke kaders, politiek, institutionele kenmerken;
2. Initiële condities: gemaakte afspraken, wederzijdse afhankelijkheid, duur van samenwerking;
3. Samenwerkingsstructuren: structuren, normen, regels, flexibiliteit;
4. Samenwerkingsprocessen: vertrouwen, *commitment*, communicatie;
5. Intersectie van structuur en proces: capaciteit, competenties, *governance* en autonomie;
6. Typische conflict en spanning: machtsverschillen, meerdere institutionele logica, spanningsvelden;
7. *Accountability* en *outcomes*: evaluatie, verantwoording, uitkomst en resultaat.

De gegevens zijn gekwantificeerd over sectoren en domeinen gepresenteerd in tabellen per onderdeel van het model. De antwoorden van de respondenten zijn gecodeerd binnen deze categorieën, zodat inzicht verkregen kan worden welke knelpunten op welk niveau van de samenwerking worden ervaren en waar respondenten mogelijke oplossingsrichtingen zien. Zo is per categorie een vergelijking gemaakt tussen de antwoorden van beleidsmedewerkers en uitvoerende professionals enerzijds, en tussen betrokkenen uit het onderwijs versus de jeugdhulp anderzijds. Bij de analyse zijn de gegevens van de twee gemeenten per respondent-categorie samengenomen.

Ethische Aspecten

Het huidige onderzoek bevat een aantal ethische aspecten. Zo is het belangrijk om aan de respondenten te garanderen dat hun gegevens en respons geanonimiseerd verwerkt werden, zodat zij ook in openheid konden spreken over waar zij bijvoorbeeld nog hiaten zien in de samenwerking. Mogelijk zijn bepaalde respondenten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp ook

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

daadwerkelijk elkaars samenwerkingspartners, hierdoor is het extra van belang om op een verantwoorde manier met de respons om te gaan.

Resultaten

Algemene Voorafgaande Conditie

De antwoorden van de respondenten op de gestelde vragen zijn gecodeerd naar de categorie algemene voorafgaande condities. Deze gegevens zijn gekwantificeerd weergegeven in Tabel 4. De meeste antwoorden (31; 89%) vallen in de categorie knelpunten, waarbij respondenten aangaven dat ze de voorliggende condities voor de samenwerking als mogelijke belemmering ervaren. Dit is zowel het geval voor de bestuurders en de uitvoerende professionals, als voor de mensen uit het onderwijs en de jeugdhulp, waarbij men vooral vanuit het onderwijs (77% van de) knelpunten ziet binnen de algemene voorafgaande condities.

Tabel 4

Algemene Voorafgaande Conditie

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	Positief	Negatief	Positief	Negatief	Positief	Negatief
Jeugdhulp	0	6	2	1	2	7
Onderwijs	2	14	0	10	2	24
Totaal	2	20	2	11	4	31

De knelpunten bevatten de volgende hoofdthema's: gescheiden wettelijke opdrachten van betrokken partners en de wettelijk vastgestelde samenwerkingsregio's die niet op elkaar aansluiten. Zoals een bestuurder uit het onderwijs de 'hokjesstructuur' formuleerde:

“Het is nog wel een dingetje om met elkaar steeds uit te zoeken, en dat is echt nog niet uitgekristalliseerd, van wat valt waaronder en vanuit WMO participatie en WLZ en ZVW, wat is onderwijs en wat is gemeente, dat is nog wel steeds een speurtocht ... Het maakt het wel lastig hoor, dat je landelijk niet ... overal hetzelfde beeld hebt.”

In deze respons wordt duidelijk geformuleerd dat de algemene voorafgaande condities, zoals de wettelijke context en taakverdeling, zorgen voor een belemmerende factor in de samenwerking.

Tegelijkertijd zijn er ook een aantal positieve responsen gegeven door participanten die nog verder terugkeken in de algemene voorafgaande condities, samengevat door wat een jeugdhulpverlener constateerde:

“Want sommigen denken dat zoals we nu werken [binnen Passend Onderwijs] dat dat normaal was, maar dat is niet zo. Als je ziet waar we vandaan komen, dan had je gewoon onderwijs en behandeling, die stonden altijd naast elkaar, dat had niks met elkaar te maken.”

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Initiële Condities

Uit de gekwantificeerde scores voor de categorie initiële condities (Tabel 5) blijkt dat respondenten vanuit het onderwijs (22) duidelijk meer negatieve punten aangeven dan respondenten vanuit de jeugdhulp (14). In totaal zijn er 36 knelpunten (61%) aangegeven, tegenover 23 (39%) positieve punten. De uitvoerende professionals vanuit het onderwijs geven overwegend veel knelpunten (12) ten opzichte van positieve punten (2) aan.

Tabel 5*Initiële Condities*

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	8	7	6	7	14	14
Onderwijs	7	10	2	12	9	22
Totaal	15	17	8	19	23	36

Deze knelpunten betreffen voornamelijk de vooraf gemaakte afspraken en gestelde doelen, en (het gebrek aan) de erkende wederzijdse afhankelijkheid.

Zo stelt een jeugdhulpverlener:

“... intersectoraal samenwerken, dus ook nog met onderwijs en dan met de regie van de gemeente is best heel erg ingewikkeld.”

Hierbinnen wordt aangegeven door participanten uit ieder niveau en domein dat de vooraf gemaakte afspraken leiden tot knelpunten in de latere samenwerking. Een van de hoofdpunten hierin is de inkoop van zorg door gemeenten. Er wordt aangekaart dat er veel generalistische zorg wordt ingekocht, maar (duurdere) complexe zorg in mindere mate, wat tot wachttijden kan leiden. Ook wordt er in de inkoop te weinig gefaciliteerd dat er cross sectoraal wordt samengewerkt. Zo stelt een onderwijsbestuurder:

“... we [hebben] aangegeven dat we het zeer dringend gewenst vinden dat er structureel afgesproken wordt met de zorgaanbieders, dat ze goed overleggen met onderwijs en niet dat niet doen of niet mogen doen.”

Ook vanuit de jeugdhulp wordt aangegeven dat de inkoop door gemeenten in de weg staat van optimale samenwerking:

“...we mogen alleen declareren als je een klant gecontact hebt .. maar hierbij heb je ook gewoon innovatiegelden nodig ... dus het zou al heel wat zijn als die inkoop anders geregeld gaat worden.”

Op het gebied van de wederzijdse afhankelijkheid, wat aansluit op het punt over het in de inkoop verplichten van samenwerking met onderwijs, stelt een uitvoerende professional uit het onderwijs:

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

“We hebben eigenlijk ook bijna een soort fundamenteel probleem met de hulpverlening, want formeel zijn wij voor [hen] geen partij.”

Dit leidt soms tot spanningen, doordat:

“... juist door hoe het nu gaat, heb je die neiging heel erg, ... dan ga je bijna al bepalen wat zij moeten doen, en je merkt dat de hulpverlening dan denkt van ja hallo school gaat toch niet bepalen wat wij moeten doen.”

Tegelijkertijd wordt binnen de factor initiële condities aangegeven dat waar er al een samenwerkingsrelatie bestond, of al langer bestaat, de samenwerking beter verloopt. Dit gegeven kan een knelpunt zijn, zoals een professional uit het onderwijs stelt:

“[We moeten] per casus de weg banen, het [succes van de samenwerking] hangt af van met wie je te maken hebt”

Maar het kan ook een positief ontwikkelpunt zijn, zo zegt een bestuurder uit de jeugdhulp:

“... we merken wel dat hoe langer die contactpersonen ... elkaar kennen, hoe soepeler het gaat.”

Verder wordt als positief punt binnen deze initiële condities door het gros van de respondenten aangedragen dat er een gedeelde visie en verlangen is om de aansluiting uiteindelijk zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Zo stellen twee jeugdhulpverleners:

“... dat doen we echt met elkaar, dus daar zijn de samenwerkingsverbanden bij betrokken, daar is de gemeente heel erg bij betrokken, en de ketenpartners, dus dat is echt wel een gedragen besluit, maar ook echt wel vanuit een gedeelde visie.

En:

“Wat ik heel goed vind, is dat de intentie er bij iedereen is. De intentie is er van, we kunnen het niet zonder elkaar.”

Samenwerkingsstructuren

Waar de respondenten in de interviews is gevraagd naar hoe de samenwerking verloopt en hoe deze ervaren wordt, wordt er logischerwijs ingegaan op hoe de structuur van samenwerken wordt vormgegeven. De gekwantificeerde scores hiervoor zijn weergegeven in Tabel 6.

Tabel 6

Samenwerkingsstructuren

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	10	9	1	13	11	22
Onderwijs	11	25	5	14	16	39
Totaal	21	34	6	27	27	61

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

In deze tabel wordt duidelijk zichtbaar dat respondenten veelal knelpunten (61; 69%) aandragen binnen de samenwerkingsstructuren, maar dat dit extra het geval is waar het de uitvoerende professionals (82%) betreft. De knelpunten vallen voornamelijk binnen de categorieën ‘koker denken en werken’ en overlappingsen in de taakverdeling.

Deze eerste categorie uit zich op een aantal praktische manieren, zoals aangegeven door een professional uit het onderwijs:

“Dus het is hier echt een komen en gaan van mensen ... [en] iedereen heeft weer zijn eigen regels, iedereen heeft weer zijn eigen format.”

Er wordt aangegeven dat er voor iedere partij een taakstelling is, die ook nauwlettend uitgevoerd dient te worden. Dit leidt soms echter tot (onnodige) bureaucratie, zoals geïllustreerd in het volgende voorbeeld:

“Als er in het onderwijs problemen worden gesignaleerd, ... in sommige gevallen wil dat wijkteam het werk nog wel eens opnieuw gaan zitten doen, terwijl er vanuit het onderwijs al een orthopedagoog betrokken is, dus echt professionals die aangeven van dit of dat is het probleem en dat is lastig. ... Er ligt een heel helder advies en het wijkteam vindt dat die het werk over moet gaan zitten doen, zonder die expertise van die orthopedagoog of wat dan ook.”

Dit werd aangegeven door een onderwijsbestuurder die in de regio samenwerkt met wijkteams. Een onderwijsprofessional die een CJG als samenwerkingspartner heeft, geeft het volgende aan:

“Het lijkt er op dat het nu gewoon zelfstandige eenheden zijn, waarbij het CJG geeft een indicatie af, van oké ze hebben hun werk gedaan, vervolgens ... wordt ... een dossier wordt bij een andere instantie afgeleverd, dan komt het daar in het 'in-bakje' en bij het CJG is het dan is het 'uit-bakje'.”

Hierin wordt in de samenwerkingsstructuur ook duidelijk het verlangen naar een *case manager* geuit, waarbij er afspraken gemaakt dienen te worden over wat er gebeurt met de casus, het kind of gezin, als deze met meerdere ‘kokers’ te maken krijgt.

De uitspraak die een onderwijsbestuurder hier aan koppelt is de volgende:

“Overgangsmomenten zijn ook risicomomenten.”

Deze bestuurder geeft aan dat dit zowel van is toepassing op de overgang van koker naar koker, waar een casus goed gevolgd en aangestuurd dient te worden, als bijvoorbeeld binnen een koker waar een kind van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs gaat, of waar school overgaat in buitenschoolse opvang.

De positieve ontwikkelingen binnen de samenwerkingsstructuren, voornamelijk aangekaart door de respondenten op beleidsniveau (21; 78%), laten zien dat er getracht wordt om de aansluiting binnen de samenwerkingsstructuren zo goed mogelijk te laten verlopen. Dit wordt in een van de

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

gemeenten vormgegeven door een schakelfunctie in te richten tussen wijkteam en VO scholen. Hierover stelt een van de respondenten binnen het jeugdhulpbeleid dat zij:

“... niet weer nieuwe loketten gaan ontwikkelen waar mensen naar toe moeten, en dan weer van loket naar loket gaan, nee, ... elkaar vinden in de samenwerking en gebruik maken van elkaars expertise en professionaliteit, dus ook niet het wiel weer opnieuw uitvinden.”

Een onderwijsbestuurder vanuit een andere gemeente stelt juist:

“Regie is afhankelijk van de situatie ... dus wij gaan er vanuit dat je situationeel moet kunnen bepalen wie de regie voert en dat als je het dan met elkaar afspreekt, moet je het ook nemen. En als je het dan niet neemt, moet je daar op aangesproken worden.”

Hieruit blijkt dat de samenwerkingsstructuur met een regievoerder situationeel afgesproken kan worden binnen deze regio. Dit is een van de aspecten van succesvolle samenwerkingsstructuren, door dynamische samenwerking maatwerk te kunnen leveren. Een ander voorbeeld van hoe een onderwijsbestuurder omschrijft dat hierin gehandeld wordt:

“... er komen soms situaties voor dat een school handelingsverlegen is met een leerling, en dat het voor de leerling maar ook voor de school ... handig is als die leerling even uit de school gaat, en daarvoor hebben wij een schakelvoorziening ingericht ... en daar vangen we maximaal drie maanden een leerling op.”

Samenwerkingsprocessen

In Tabel 7 zijn de gekwantificeerde scores binnen de categorie samenwerkingsprocessen weergegeven. Wat opvalt is dat er een verschil is tussen onderwijs (17:22) en jeugdhulp (18:6) in hoe vaak er knelpunten ten opzichte van *good practices* en oplossingsrichtingen werden aangegeven. Dit is met name op beleidsniveau binnen het onderwijs, waar 54% van de positieve punten betreffende samenwerkingsprocessen werden genoemd.

Tabel 7

Samenwerkingsprocessen

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	4	13	2	5	6	18
Onderwijs	15	9	7	8	22	17
Totaal	19	22	9	13	28	35

Binnen de categorie samenwerkingsprocessen zijn er een aantal hoofdpunten waarop respondenten aangeven knelpunten te signaleren. Een hiervan is communicatie, dit wordt door vrijwel elke

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

respondent als knelpunt aangedragen. Dit kan de communicatie betreffen tussen de samenwerkingspartners:

“[Ik vind] dat we veel sterker moeten communiceren wat we hebben afgesproken, dat mensen dat weten en daar dus ook naar kunnen handelen.”

Of communicatie binnen de samenwerkende organisaties:

“Want dat is vaak wel zo, als het gaat om veranderingen binnen het onderwijs qua structuur of in beleidsmatige zin, dan zie je op sommige scholen nog wel eens dat het door het bestuur gedragen wordt, dat het door de dagelijkse schoolleiding gedragen wordt, maar dat de mensen op de werkvloer soms gewoon echt niet weten dat daar afspraken over gemaakt zijn.”

Of juist communicatie met de cliënten, zoals een van de onderwijsbestuurders aangeeft:

“... binnen Passend Onderwijs is gezegd ... de ouders dat zijn jouw educatieve partners, nou zo kun je het ook omgekeerd zeggen, ... voor de hulpverleningsorganisaties zijn de ouders gewoon de hulppartners.”

Een hieruit volgend knelpunt is de privacy. Ieder van de respondenten heeft aangegeven dat het delen van gegevens van cliënten of leerlingen in de samenwerking een belemmerende factor is of kan zijn.

Bijvoorbeeld in hoe er met privacy omgegaan wordt, zo stelt een beleidsmedewerker jeugdhulp:

“... met het omgaan met privacy en persoonlijke gegevens bijvoorbeeld, dan is die onderwijs wereld een compleet andere wereld dan de wijk- of sociale team wereld. Daarin moeten we elkaar ook nog echt leren kennen en leren vinden van hoe gaan we daar mee om.”

Er wordt aangegeven door de respondenten dat privacy wet- en regelgeving cross sectorale samenwerking kan belemmeren, doordat binnen het onderwijs bekende gegevens niet zonder toestemming van kind of ouders gedeeld mag worden met jeugdhulpverlenende professionals. Hierin stelt een jeugdhulpverlener dat wanneer er bijvoorbeeld bekend is dat een kind belastende ervaringen meemaakt in de thuissituatie dat:

“... dat altijd een weerslag in het onderwijs heeft ... dus daar moet je dan keuzes in maken van wie ga je daarvan op de hoogte brengen, maar zeker moet in het onderwijs daar iemand van op de hoogte zijn ...”

De combinatie tussen communicatie, privacy en vertrouwen in elkaar wordt samengevat in deze uitspraak van een professional uit het onderwijs:

“... als school zijnde hebben wij een goed beeld van een kind. Wij zijn niet allemaal afgestudeerd orthopedagoog of psycholoog of wat dan ook, maar ik denk dat we allemaal zo veel hebben gezien dat we echt wel weten wanneer er iets anders is dan anders, en dan kunnen we zelf nog wel een beetje in de richting wijzen van waar we dan aan denken. Dat wordt niet altijd serieus genomen, dan verwachten ze [de jeugdhulp] weer ... dat we alles weer moeten indienen We sturen een kind echt niet zomaar door, en dat is een stukje frustratie wat er nog weer eens een keer qua werk bovenop komt, maar ook qua hoe serieus wordt je genomen

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

... We hebben hier altijd alle gegevens die we nodig hebben in ons systeem zitten, en het zou fijn zijn als ... met een druk op de knop dat door kan."

Ook zijn er positieve ontwikkelingen binnen de samenwerkingsprocessen, zoals door een beleidsmedewerker binnen de jeugdhulp wordt aangegeven:

"... zo worden die lijnen uitgezet, daar heb ik niet altijd helemaal zicht op hoor, maar ik heb er wel vertrouwen in dat het daar op de agenda komt, als dat vertrouwen er niet zou zijn of als je daar vragen over hebt, dan ga ik er ook van uit dat we daar heel goed met elkaar over in gesprek kunnen."

Hieruit blijkt het vertrouwen in de samenwerking, in dit geval met de gelijkwaardige partners uit het onderwijsdomein. Ook wanneer vanuit het beleid gekeken wordt naar de uitvoerende professionals, wordt aangegeven:

"... dat is het mooie om te zien dat ze elkaar weten te vinden, zo die kernteams, [dan] leer je elkaar kennen en weet je elkaar te vinden en komen er dan ook dingen op tafel, [de] lijnen zijn kort en daar staat of valt ook alles mee, het persoonlijk contact."

Zoals benoemd heeft het onderwijs in vergelijking met jeugdhulp vaker positieve ontwikkelingen benoemd binnen de samenwerkingsprocessen. Zo stelt een van de onderwijsbestuurders:

"... wij hebben hier in dit gebied ook visitaties [tussen scholen onderling] ... dat kun je alleen doen als je elkaar vertrouwt en elkaar ook wil laten aanspreken ... Niet als inspectie, maar om met elkaar te kijken van zijn we op de goede manier bezig en wat levert het op."

Intersectie Proces en Structuur

De respons van de participanten is tevens geanalyseerd op het gebied van de interactie tussen samenwerkingsproces en -structuur, en weergegeven in Tabel 8. Waar jeugdhulp vrijwel evenveel knelpunten (16) als oplossingsrichtingen (13) aandraagt, geeft het onderwijs overwegend veel knelpunten (37) aan. Dit is zowel op beleidsniveau als het niveau van de professional. Er zijn in totaal meer knelpunten (69%) dan oplossingsrichtingen (31%) aangedragen.

Tabel 8

Intersectie Proces en Structuur

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	9	11	4	5	13	16
Onderwijs	6	19	5	18	11	37
Totaal	15	30	9	23	24	53

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Het hoofdpunt dat wordt aangedragen binnen de intersectie tussen samenwerkingsproces en -structuur is de capaciteit en competentie van de samenwerkingspartners. Nu geven verscheidene beleidsmedewerkers aan dat dit binnen een veranderingsproces ook kan groeien:

“De gemeente moet wennen aan een uitvoerende taak, de hulpverlening moet wennen dat ze aangesproken worden op resultaten, iedereen moet een beetje wennen. Nou en uiteindelijk vinden we elkaar wel, het heeft even tijd nodig.”

Het ontbreken van bepaalde competenties kan ook aan onwetendheid liggen, zo stelt een beleidsmedewerker jeugd:

“Wij gaan er ook heel vaak wel vanuit dat als we iets hebben afgesproken, dat mensen dat ook weten, en dat is gewoon niet zo. Dat is in onze organisatie al niet zo, dus laat staan binnen de stad.”

Dit kan echter wel tot frustratie leiden bij de samenwerkingspartners, zoals bestuurders binnen het onderwijs:

“Ik vind dat veranderende processen erg lang moeten duren, omdat de beleidsterreinen niet altijd logisch zijn opgedeeld onder verschillende ambtenaren en als ze opgedeeld zijn, de ambtenaren elkaar niet altijd even goed weten te vinden en men informatie onvoldoende helder heeft.”

De frustratie is op het niveau van de uitvoerende professionals, met name binnen het onderwijs, goed zichtbaar wanneer zij spreken over de capaciteit en competenties van hun samenwerkingspartners. Zo stelt een professional die met wijkteams moet samenwerken:

“...hoe specifiek het wordt inderdaad, hoe kleiner de groep wordt en hoe tegen meer wetjes en regeltjes je aan loopt, en hoe minder deskundigheid er is [bij de wijkteams] en je dus de verkeerde adviezen krijgt.”

Elk van de geïnterviewde professionals die met een CJG samenwerken, geven aan dat deze kampt met een beperkte capaciteit:

“Ik vind het alleen wel lastig dat CJG, want ik denk dat zij niet voorzien hebben wat de hoeveelheid aan werk is die ze hebben gekregen, want ze lopen over.”

En:

“Nou ik denk dat het CJG, dat die behoorlijk overbelast is.”

Dit laatste beeld wordt echter op beleidsniveau niet herkend, het zou niet aan de capaciteit van het CJG liggen maar aan de schakel daarna, de zorgaanbieders. Een professional binnen een specialere vorm van onderwijs geeft aan dit ook wel te herkennen:

“... ik heb nog weinig meegemaakt dat er geen wachtlijst is.”

Waar de respondenten, met name die uit het onderwijs, aangeven tegenaan te lopen zijn beperkingen in de capaciteit van hun samenwerkingspartners, die in hun ogen de dienstverlening en samenwerking belemmert. Goed om op te merken hierbij is dat dit toeneemt naarmate de complexiteit van een te

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

behandelen casus toeneemt. Zowel hulpverleners als onderwijsprofessionals geven aan dat samenwerkingspartners hun specifieke doelgroep soms onvoldoende kennen.

Tegelijkertijd zijn er ook positieve ontwikkelingen op het gebied van competenties en capaciteit. Zo stelt een beleidsmedewerker jeugdhulp:

“Nou ik probeer die discussie wel uit de weg te gaan, en op individueel niveau wil ik mensen laten kijken wat er nodig is. En dan is het niet zo heel ingewikkeld.”

Ook zijn er hulpverleners die aangeven:

“Ja, je merkt wel steeds meer ... dat ook gemeenten steeds meer ook snappen wat de inhoud is.”

Binnen het onderwijs is er ook bewust geïnvesteerd in de competenties die nodig zijn, zo stelt een onderwijsbestuurder:

“Alle scholen hebben een goeie ondersteuningsstructuur, heel veel scholen hebben een apart expertisepunt, waar ook jongeren soms de dag beginnen en eindigen, dus er komt steeds meer maatwerk.”

De clou, zo stelt een professional uit het onderwijs, is het managen van de beschikbare capaciteit en competenties:

“Ik denk dat daar je kracht moet zitten, dat je niet het wiel zelf moet uitvinden, maar dat je moet kijken wie wat, waar heel goed in is.”

Typische Conflicten en Spanningen

De typische conflicten en spanningen binnen cross sectorale samenwerking zijn tevens gecodeerd en weergegeven in onderstaande Tabel. Deze kwalificeren automatisch als knelpunten, waardoor deze ook op deze manier zijn weergegeven. Zowel tussen onderwijs (18; 45%) en jeugdhulp (22; 55%) als tussen beleid (23; 58%) en uitvoering (17; 42%) zijn geen grote kwantitatieve verschillen in de hoeveelheid aangedragen knelpunten.

Tabel 9

Typische Conflicten en Spanningen

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	-	13	-	9	-	22
Onderwijs	-	10	-	8	-	18
Totaal	-	23	-	17	-	40

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Conform het model van Bryson en collega's (2015) valt het verschil in institutionele belangen binnen de typische conflicten bij cross sectorale samenwerking. Verscheidene respondenten geven aan dat het lastig is om met veel verschillende (typen) partijen samen te werken:

“Omdat er gewoon heel veel belangen gaan spelen en iedereen z'n eigen ideeën heeft er over en niet iedereen van elkaar weet wat die ook doet.”

En:

“... dat wordt een Poolse landdag.”

Zo stelt een beleidsmedewerker jeugdhulp:

“... als ik kijk naar onze zorgaanbieders dan zit daar ergens ook weer een soort van prikkel in om zo veel mogelijk kinderen aan te nemen ... De zorgaanbieders hebben natuurlijk hun eigen organisatie met belangen, wat ook logisch is, want wij hebben natuurlijk vanuit de inkoop gigantisch onder druk gezet.”

Ook wordt door een onderwijsbestuurder aangekaart dat de doelstelling van Passend Onderwijs om zo min mogelijk kinderen naar het Speciaal Onderwijs te sturen een negatief gevolg heeft voor de desbetreffende scholen. Hierin ligt ook binnen het onderwijs een perverse prikkel, zo wordt gesteld.

De verschillen tussen de onderwijs wereld en de zorgwereld worden ook genoemd als knelpunten in de samenwerking, die zich bijvoorbeeld manifesteren in hoe omgegaan wordt met de privacy, zo stelt een beleidsmedewerker jeugdhulp:

“... met het omgaan met privacy en persoonlijke gegevens bijvoorbeeld, dan is die onderwijs wereld een compleet andere wereld dan de wijk- of sociale team wereld.”

Waar de professionals binnen de jeugdhulpverlening aangeven dat professionals binnen het onderwijs onzorgvuldiger omgaan met privacy, vinden diezelfde professionals binnen het onderwijs dat de doortastendheid van de jeugdhulpverlening of wijkteams te wensen over laat:

“... binnen hulpverlening en binnen onderwijs is de privacy een groot goed, dus mensen zijn ook een beetje bang om de privacy te schaden en zeggen dan liever niks... je moet leerlingen onderwijs bieden, gezinnen die dat nodig hebben moet je hulp bieden, dus je moet heel goed communiceren met het gezin en aangeven dat het even belangrijk is dat je informatie deelt.”

Hierin is de samenwerking met ouders, als educatieve partners of hulppartners, een mogelijk knelpunt. Dit gegeven kan zeker tot een knelpunt leiden wanneer de zelfredzaamheid van de ouders te wensen over laat, zo stelt een professional binnen het onderwijs:

“hulpverlening verwacht van ouders dat ze eigenlijk een heldere hulpvraag stellen, en [wij merken binnen onze school] dat ouders daar eigenlijk niet toe in staat zijn.”

Accountability en Outcomes

De respons omtrent het evalueren en continue leren binnen de samenwerking is gekwantificeerd weergegeven in Tabel 10 (p.27). Waar op beleidsmatig vlak veelal positief gesproken wordt over de *accountability* en *outcomes* (16:1), is dit bij de uitvoering in mindere mate het geval

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

(6:8). De overwegend positieve respons (70%) omtrent de *accountability* en *outcomes* is daarom voor een groot gedeelte toe te schrijven aan de beleidsmedewerkers (76%).

Tabel 10*Accountability en Outcomes*

	Beleid		Uitvoering		Totaal	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Jeugdhulp	4	0	5	8	9	8
Onderwijs	12	1	1	0	13	1
Totaal	16	1	6	8	21	9

De (schaarse) knelpunten (9; 30%) die aangedragen worden zijn voornamelijk op het niveau van de uitvoering in de jeugdhulp (89%). De professionals kaarten hier voornamelijk het concept innovatie aan, vanuit de eigen organisatie bekeken. Waar zij als hulpverlening tegenaanlopen, is het verlangen vanuit de gemeenten naar transformatie en innovatie binnen de jeugdhulp, maar dat daar geen tijd of budget voor begroot wordt. Zo stelt een professional:

“... de uitvoering die moet gewoon echt declarabele uren schrijven dus die heeft daar ook geen tijd voor. Dus ja, dan kun je zeggen het gaat ten koste van kindzorg, of in ieder geval, het gaat ten koste van de transformatie. Want als we geen tijd hebben om te transformeren, dan gaan er nooit nieuwe vormen ontstaan.”

Het aangekaarte knelpunt is dat er bepaalde transformatie binnen de huidige systemen verlangd wordt van de samenwerkings- en aansturingpartners, maar dat hier niet de benodigde middelen voor vrijgemaakt worden of *mindset* voor is om dit te faciliteren. Het argument wat door de professional in kwestie gemaakt wordt is dat dit uiteindelijk ten koste gaat van de zorg voor jeugd.

Een ander punt met betrekking tot deze *outcome* in de samenwerking wordt gemaakt door een onderwijsbestuurder, die stelt dat:

“... een goeie verbinding voor de jongere zo weinig mogelijk ruis moet opleveren.”

De *outcome*, de kwaliteit van zorg en onderwijs voor de jeugd is uiteindelijk wat in de samenwerking voor ogen gehouden dient te worden, zo wordt bepleit.

Zoals benoemd zijn met name op beleidsniveau (16; 76%) de positieve ontwikkelingen benoemd, wat verklaard kan worden door het feit dat deze respondenten ook verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en evaluatie van het uitgezette beleid. Zo wordt er op beleidsniveau onder andere gebruik gemaakt van werkbezoeken en visitaties, en geeft een onderwijsbestuurder aan:

“... we hebben nu op dit moment een cliënttevredenheid peiling, die hebben we samen met de gemeente uitgezet.”

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Zo wordt ook getracht om de evaluaties in samenwerking te doen. Een van de jeugdhulpverleners geeft aan:

“Dus in de praktijk ga je ... de afspraken die je had ... continu weer even evalueren om te kijken hoe de doorontwikkelingen gaan. Daar geloof ik echt in, die gebeuren in de praktijk.”

Uit de respons van de participanten is op te maken dat er veelal procesevaluaties plaatsvinden, zowel in de praktijk als op beleidsniveau. De echte *outcome* van zorg en onderwijs in het leven van een kind blijft een lastig punt, zo stelt een jeugdhulpverlener, want:

“Eigenlijk kun je pas de rendementsvraag beantwoorden als je weet dat hetgeen wat jij hebt ingezet, lineair verband houdt met het gevolg, en dat is altijd heel erg moeilijk.”

Conclusie en Discussie

In het huidige onderzoek is de visie op de samenwerking tussen onderwijs en zorg voor jeugd in twee gemeenten onderzocht onder bestuurders en uitvoerend professionals uit de sectoren onderwijs en jeugdhulp. Aan de betrokkenen zijn hun inzichten omtrent de knelpunten en positieve ontwikkelingen binnen deze samenwerking gevraagd. Deze respons is geanalyseerd aan de hand van het model van Bryson en collega's (2015).

Uit de analyse blijkt dat elk van de zeven factoren uit het model van Bryson en collega's (2015) genoemd zijn in de respons omtrent de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Over het algemeen zijn er meer knelpunten genoemd dan positieve ontwikkelingen in de interviews. De respondenten geven aan dat er over positieve ontwikkelingen zijn in de samenwerking, met een gedeeld verlangen tussen de partners om dit zo goed mogelijk te laten verlopen. Echter zijn er een aantal knelpunten die breed gesignaleerd zijn. Hieronder vallen de verschillende wettelijke taken en bijkomende kokers van de samenwerkingspartners, het belang van goede en open communicatie, en de bijkomende spanningen bij de cross sectorale samenwerking zoals het omgaan met privacy en de verschillende (institutionele) belangen.

Tegelijkertijd zijn er verschillen op te merken in de gesignaleerde knelpunten. Zo geven bestuurders en professionals uit het onderwijs sneller aan knelpunten te signaleren binnen de algemene voorafgaande condities, zoals de gescheiden wettelijke taken waar zij overlap zien in taakstellingen. Waar men in het onderwijs tevens eerder knelpunten signaleert is binnen de intersectie tussen samenwerkingsprocessen en -structuren, met name op het gebied van capaciteit en competenties bij de samenwerkingspartners. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat twee onderzochte gemeenten verschillen in hoe zij de toegang tot jeugdhulp hebben ingericht, middels een CJG of een sociaal wijkteam. Waar gewerkt wordt met sociale wijkteams, wordt als knelpunt door de samenwerkingspartners aangegeven dat het generalistisch werken van deze teams kan zorgen voor onvoldoende kennis en competenties omtrent complexere casuïstiek. Waar samengewerkt wordt met een CJG wordt als knelpunt gesignaleerd dat er in sommige gevallen onvoldoende capaciteit is en de regie of het case management onvoldoende belegd is. Zo leidt een verschil in samenwerkingsstructuur

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

tot verschillende knelpunten binnen de categorie interactie tussen samenwerkingsproces en –structuur. Tegelijkertijd geeft men vanuit het onderwijs aan een positiever beeld te hebben over de samenwerkingsprocessen, met name waar het gaat over de *commitment* aan de samenwerking of het weten te vinden van de samenwerkingspartners.

Het verschil tussen beleidsmedewerkers en professionals in de gesignaleerde knelpunten is voornamelijk zichtbaar binnen de categorieën initiële condities, samenwerkingsstructuren en *accountability* en *outcome*. Uitvoerende professionals geven aan knelpunten te signaleren in de gemaakte afspraken omtrent de samenwerking, zoals het inkoopbeleid van de gemeente. Ook wordt de vergrote bureaucratie door het werken in kokers binnen de samenwerkingsstructuur als belemmerend ervaren. Dit zijn voorbeelden van knelpunten waar uitvoerende professionals de gevolgen ervaren van de gemaakte afspraken op bestuurlijk niveau. Hierdoor kan verklaard worden dat zij dit eerder als knelpunt signaleren dan de respondenten op beleidsniveau. Tegelijkertijd geven bestuurders aan een positiever beeld te hebben van de evaluatie en *outcome* van de samenwerking dan de uitvoerende professionals. Dit is tevens een aspect waarin terug lijkt te komen dat degenen die invloed uitoefenen op een bepaald aspect van de samenwerking, zoals bestuurders betreffende de evaluatie van het uiteengezette beleid, dit positiever beoordelen dan degenen die de gevolgen van hiervan ondervinden.

Deze bevindingen qua verschil in gesignaleerde knelpunten kunnen handreiking bieden aan de samenwerkingspartners om het gesprek vorm te geven waarin de verbeterpunten van de samenwerking besproken worden. Een vruchtbaar doel van dit gesprek kan zijn om de verschillende opvattingen naar elkaar uit te spreken en vervolgafspraken te maken over wie daarin aan zet is om een verbeter slag te maken.

Sterke punten en tekortkomingen in het onderzoek

Een sterk punt van het huidig onderzoek is de unieke manier waarop getracht is om een theoretisch model omtrent samenwerking, gebaseerd op een literatuur *review*, toe te passen op de praktijk. De resultaten zijn hierin een aanvulling op de kennis van dit model, maar tevens op de bevindingen rondom de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, zoals die in de Monitor van het NJi. Tevens heeft het huidig onderzoek een breed spectrum van inzichten vergaard door onderscheid te maken in respondenten vanuit het onderwijs en de jeugdhulpsector, maar ook op de niveaus van beleid en professional.

Een van de tekortkomingen van het huidig onderzoek betreft de *scope* van het uitgevoerde onderzoek. De onderzoekspopulatie betrof slechts veertien respondenten, waardoor de individuele respons een grote impact heeft gehad voor de representatie van de groep waar een individu tot behoorde. Tevens zijn de meest belangrijke stakeholders, ouders en kinderen, in het huidig onderzoek niet meegenomen. Hier is voor gekozen wegens de haalbaarheid van het onderzoek. De bevindingen van deze groep omtrent de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp zijn echter van grote waarde te in de vormgeving van de samenwerking.

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Een ander punt waardoor de representatie van de cijfers uit het huidig onderzoek niet optimaal is, is het feit dat het CJG in Apeldoorn ervoor heeft gekozen niet aan dit onderzoek deel te nemen. Hierdoor is een van de belangrijkste actoren in de toegang tot jeugdhulp niet meegenomen in het onderzoek.

Het huidig onderzoek is kwalitatief van aard, echter een aantal van de resultaten zijn gekwantificeerd weergegeven. Dit is gedaan om een overzichtelijk beeld te creëren, maar de afgebeelde cijfers kunnen een vertekend beeld geven. Wanneer naar de gekwantificeerde gegevens gekeken wordt, dan lijken de respondenten een negatief beeld van de samenwerking te hebben. Dit is echter geen recht aan de werkelijke opvattingen omtrent de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, zoals ook blijkt uit de Monitor van het NJi (Appendix A).

Het model van Bryson en collega's (2015) is in een later stadium van het huidig onderzoek gevonden. De originele onderzoeks- en interviewvragen zijn gebaseerd op de theorie van Van Delden (2009). Vervolgonderzoek zal uit moeten wijzen hoe de samenwerking geëvalueerd wordt wanneer gericht gevraagd wordt naar elk van de zeven factoren uit het model van Bryson en collega's (2015).

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Vervolgonderzoek kan bijdragen aan het vergroten van de kennis omtrent de wetenschappelijke aspecten van de cross sectorale samenwerking in het Nederlandse gedecentraliseerde stelsel. Bryson en collega's (2015) stellen dat vervolgonderzoek nodig is om de toepasbaarheid van hun model te vergroten. Vervolgonderzoek kan, zeker binnen het huidige Nederlandse stelsel, hierin van toegevoegde waarde zijn. Zoals benoemd is het daarin van belang om een grote spreiding van respondenten te gebruiken, meerdere gemeenten en samenwerkingsverbanden te benaderen, en gericht te vragen naar de factoren uit het model van Bryson en collega's (2015). Op deze manier kan de wetenschap bijdragen aan een optimale samenwerking die de zorg en het onderwijs voor kinderen in Nederland faciliteert.

Aanbevelingen voor het werkveld

De bevindingen uit het huidig onderzoek kunnen richting bieden aan de regionale samenwerkingspartners. Er is duidelijk gebleken dat er verschillen zijn in probleemdefinitie bij de verschillende partners; betrokkenen vanuit het onderwijs signaleren andere knelpunten, of schrijven deze aan andere oorzaken toe, dan betrokkenen vanuit de jeugdhulp. Hetzelfde is terug te zien wanneer de vergelijking gemaakt wordt tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende professionals. Hierin kunnen de samenwerkingspartners lering trekken uit de resultaten om de samenwerking te optimaliseren.

De resultaten uit het huidig onderzoek zijn tevens een aanvulling op de bevindingen uit de Monitor van het NJi, omdat er naast de gesignaleerde knelpunten of positieve ontwikkelingen er ook gevraagd is naar waar in de samenwerking dit aan wordt toegeschreven. De Werkagenda van de VNG

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

en de onderwijsraden kan de informatie verkregen uit het huidig onderzoek ook gebruiken om gericht de regionale samenwerkingspartners te ondersteunen. Middels het model van Bryson en collega's (2015) kan daarin inzichtelijk gemaakt worden wie aan zet is, regiopartners of landelijke instanties zoals de ministeries, om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

Samengevat

Concluderend kan gesteld worden dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in Nederland onderweg is om zich te ontwikkelen tot een stelsel waarbinnen integraal zorg en onderwijs aan jeugd geboden kan worden. Er liggen binnen het huidige systeem nog enkele knelpunten bij de betrokken partijen, op verschillende niveaus, die overbrugd kunnen en moeten worden. De intentie is er in ieder geval om als regiopartners samen dit te organiseren, samen voor de jeugd.

Literatuur

- Babbie, E. R. (2015). *The practice of social research*. Nelson Education.
- Berardo, R., Heikkila, T., & Gerlak, A. K. (2014). Interorganizational Engagement in Collaborative Environmental Management: Evidence from the South Florida Ecosystem Restoration Task Force. *Journal of Public Administration and Research Theory*, 24, 697–719.
- Bronfenbrenner, U. (2009). *The ecology of human development*. Harvard University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75, 647-663.
- Cikaliuk, M. (2011). Cross Sector Alliances for Large-Scale Health Leadership Development in Canada: Lessons for Leaders. *Leadership in Health Services*, 24, 281-294.
- Coll, C. G., Bearer, E. L., & Lerner, R. M. (Eds.). (2014). *Nature and nurture: The complex interplay of genetic and environmental influences on human behavior and development*. Psychology Press.
- Dalen, A. van (2012). *Zorgvernieuwing. Over anders besturen en organiseren*. Den Haag: Boom Lemma.
- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Eburon Uitgeverij BV.
- Lucassen, P. L. B. J., & Olde Hartman, T. C. (2007). *Kwalitatief onderzoek*. Springer.
- Koschmann, M. A., Kuhn, T. R., & Pfarrer, M. D. (2012). A Communicative Framework of Value in Cross Sector Partnerships. *Academy of Management Review*, 37, 332–354.
- McIntyre, D. (2005). Bridging the gap between research and practice. *Cambridge Journal of Education*, 35, 357-382.
- Muijs, D., West, M., & Ainscow, M. (2010). Why network? Theoretical perspectives on networking. *School Effectiveness and School Improvement*, 21, 5-26.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit* [Oratie]. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/Mirko_Noordegraaf/publication/46712132_Professioneel_bestuur_De_tegenstelling_tussen_publieke_managers_en_professionals_als_'strijd_om_professionaliteit'/links/53f1e93f0cf272810e4c74f7.pdf

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

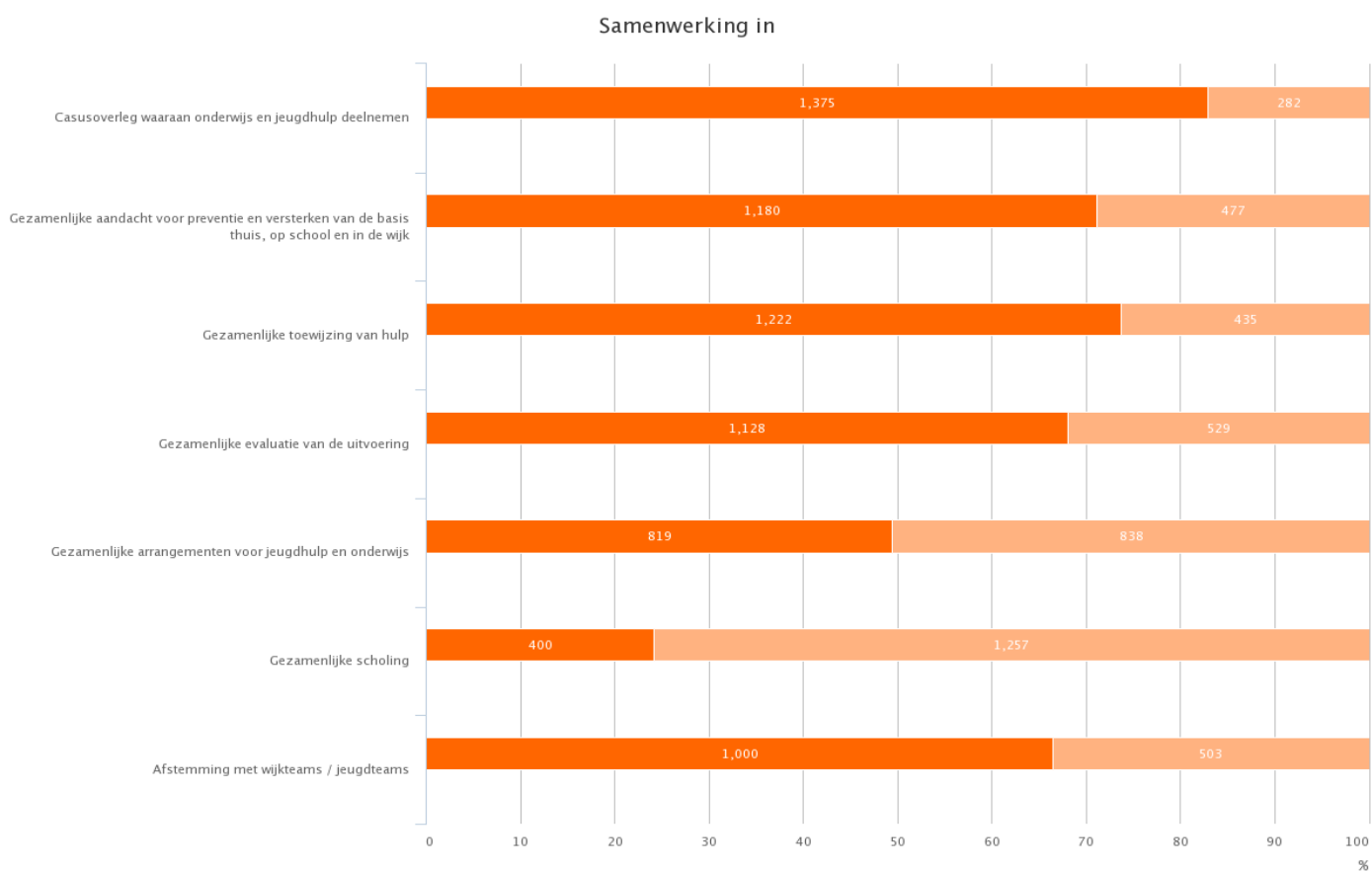
- Rijksoverheid (2011). *Memorie van toelichting bij de Wet Passend Onderwijs*. Den Haag.
- Rijksoverheid (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Den Haag.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C. M., & Ormston, R. (Eds.). (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. Sage.
- Sandfort, J. R. (2009). Human Service Organizational Technology: Improving Understanding and Advancing Research. In Yeheskel Hasenfeld (Ed.), *Human Services as Complex Organizations*, (pp. 269–290). Los Angeles: Sage Publications.
- Sandfort, J. & Moulton, S. (2015). *Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management*. San Francisco: Wiley.
- Simo, G. & Bies, A. L. (2007) The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross Sector Collaboration. *Public Administration Review*, 67, 125–142.
- Transitie Autoriteit Jeugd [TAJ] (2017). *Zorgen voor de jeugd: Derde jaarrapportage*. Geraadpleegd van <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/3de-jaarrapportage-taj-zorgen-voor-de-jeugd>
- Werkagenda Onderwijs – Jeugd (2017). *Subsidieaanvraag 2017*.
- Yperen, T. van (2013). *Met kennis oogsten, monitoring en doorontwikkeling van een integrale zorg voor jeugd* [Oratie]. Geraadpleegd van <http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Met-kennis-oogsten-oratie-Yperen-2013.pdf>

AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

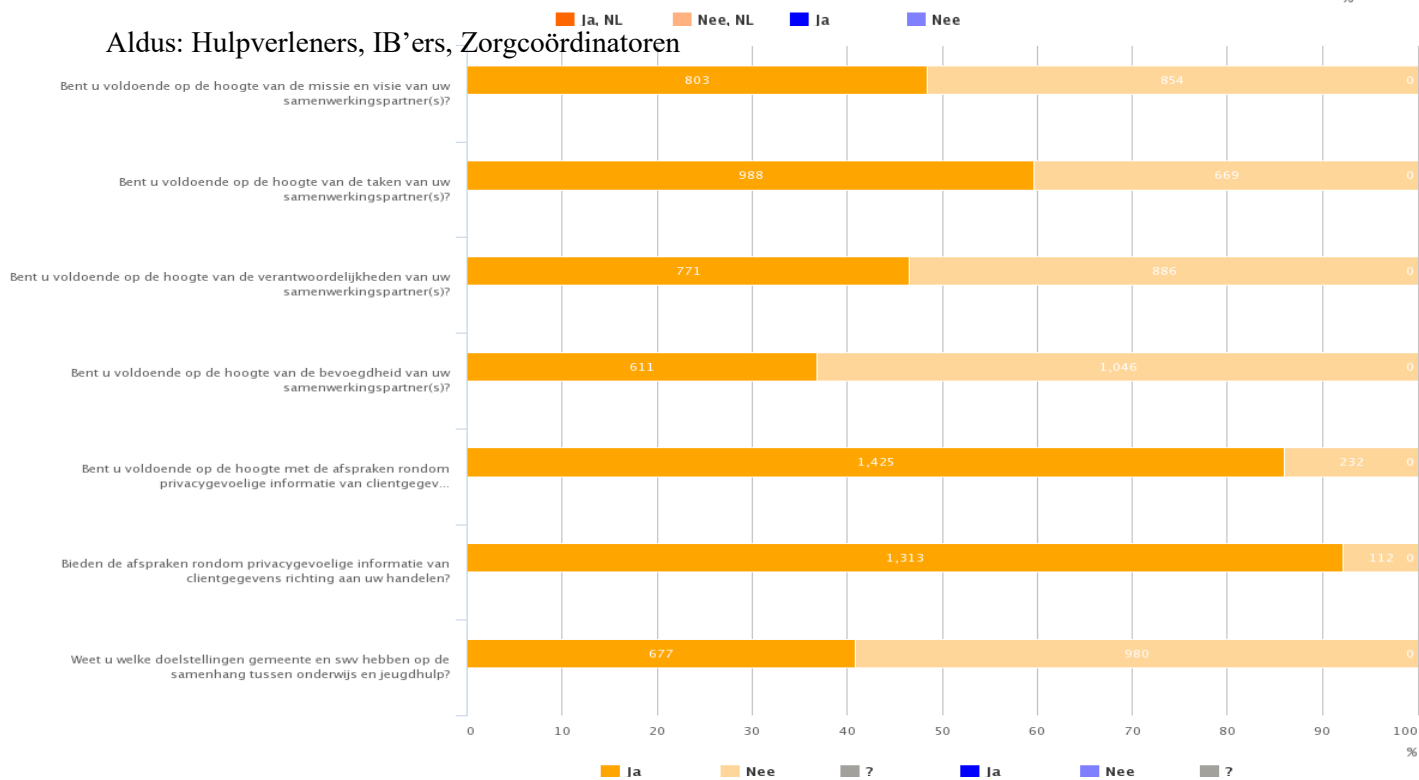
Appendix A

Monitor NJi Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp, geraadpleegd op 24-02-2017

Aldus: Hulpverleners, IB'ers, Zorgcoördinatoren

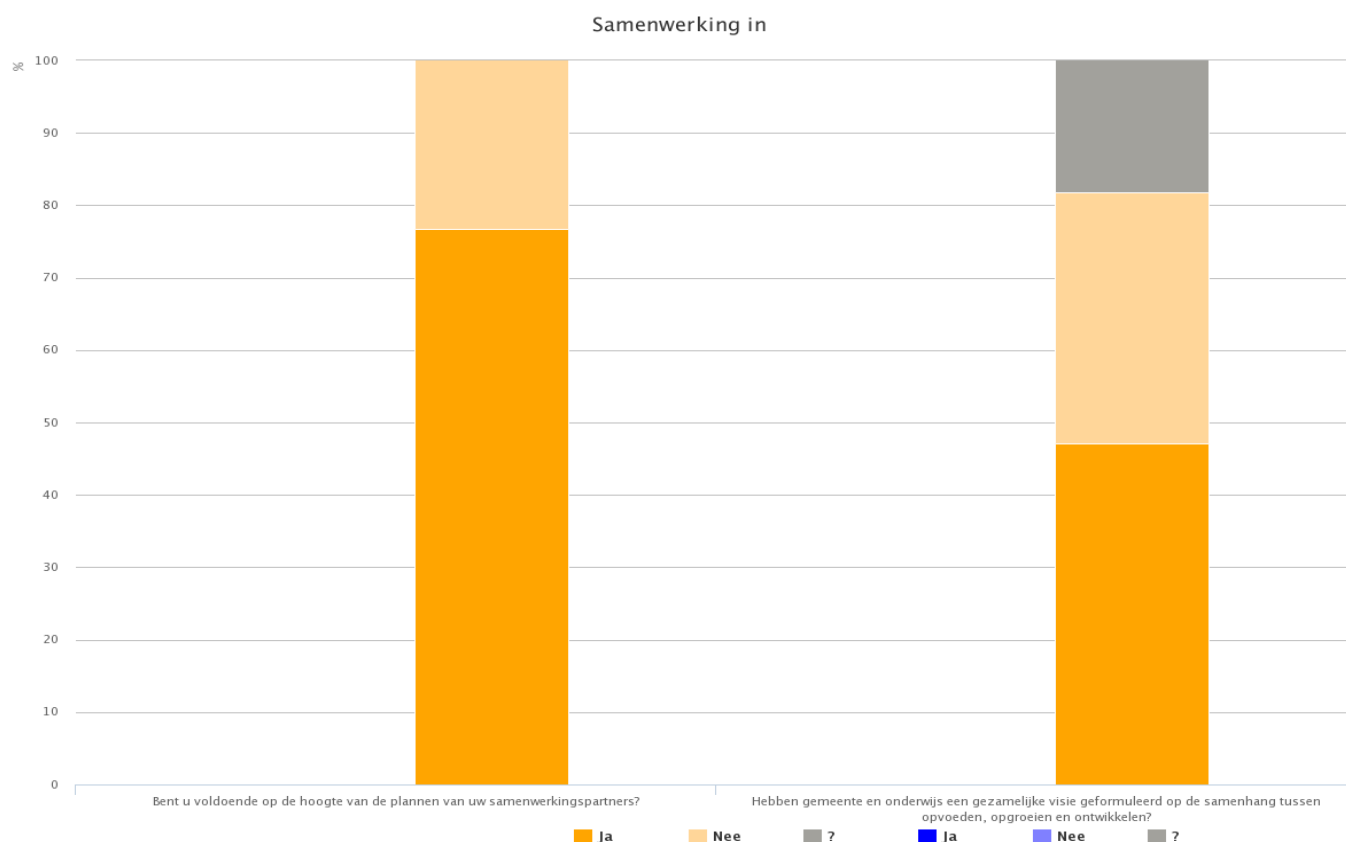


Aldus: Hulpverleners, IB'ers, Zorgcoördinatoren

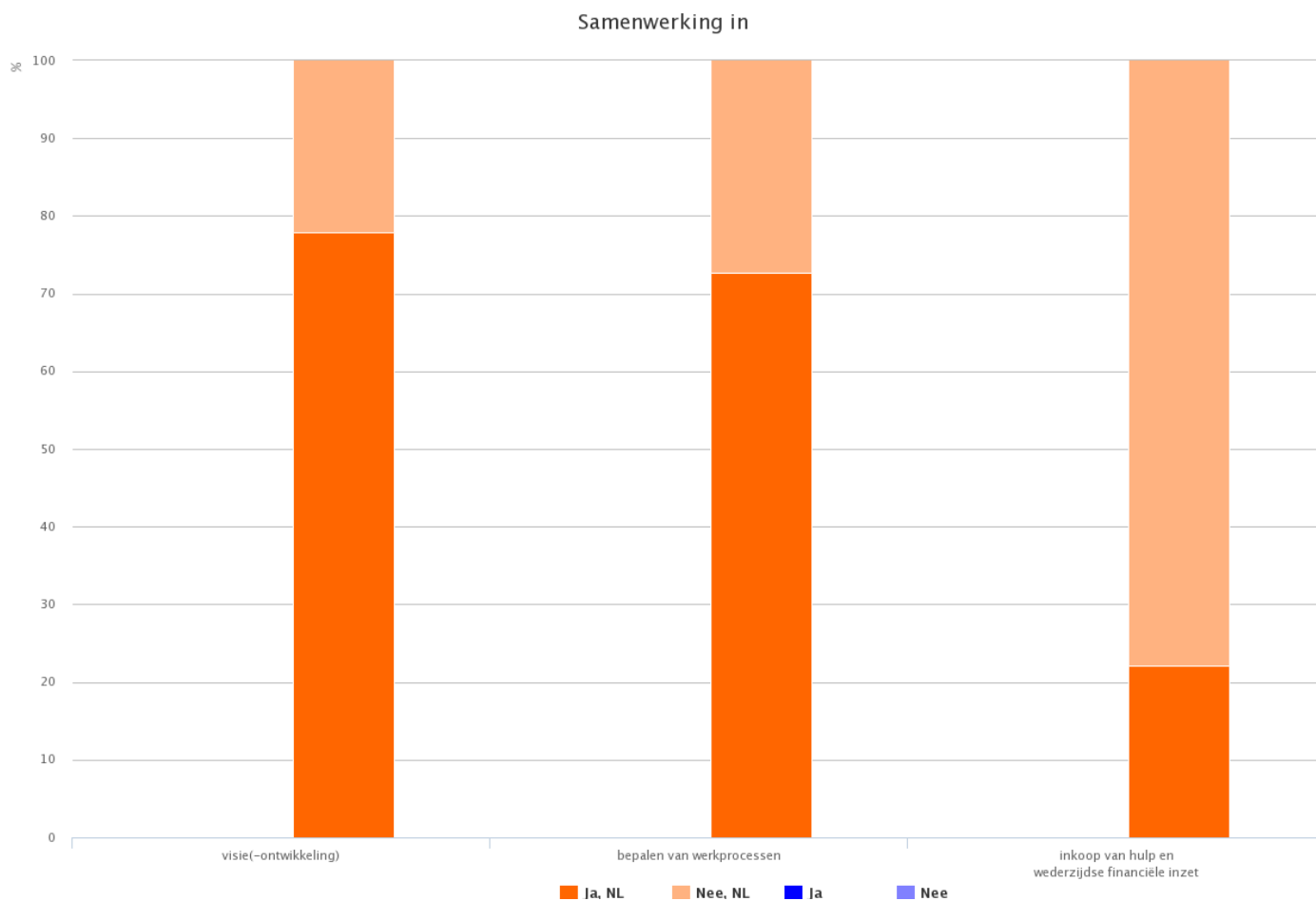


AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Aldus: Beleidsmedewerkers gemeenten en directieleden samenwerkingsverbanden

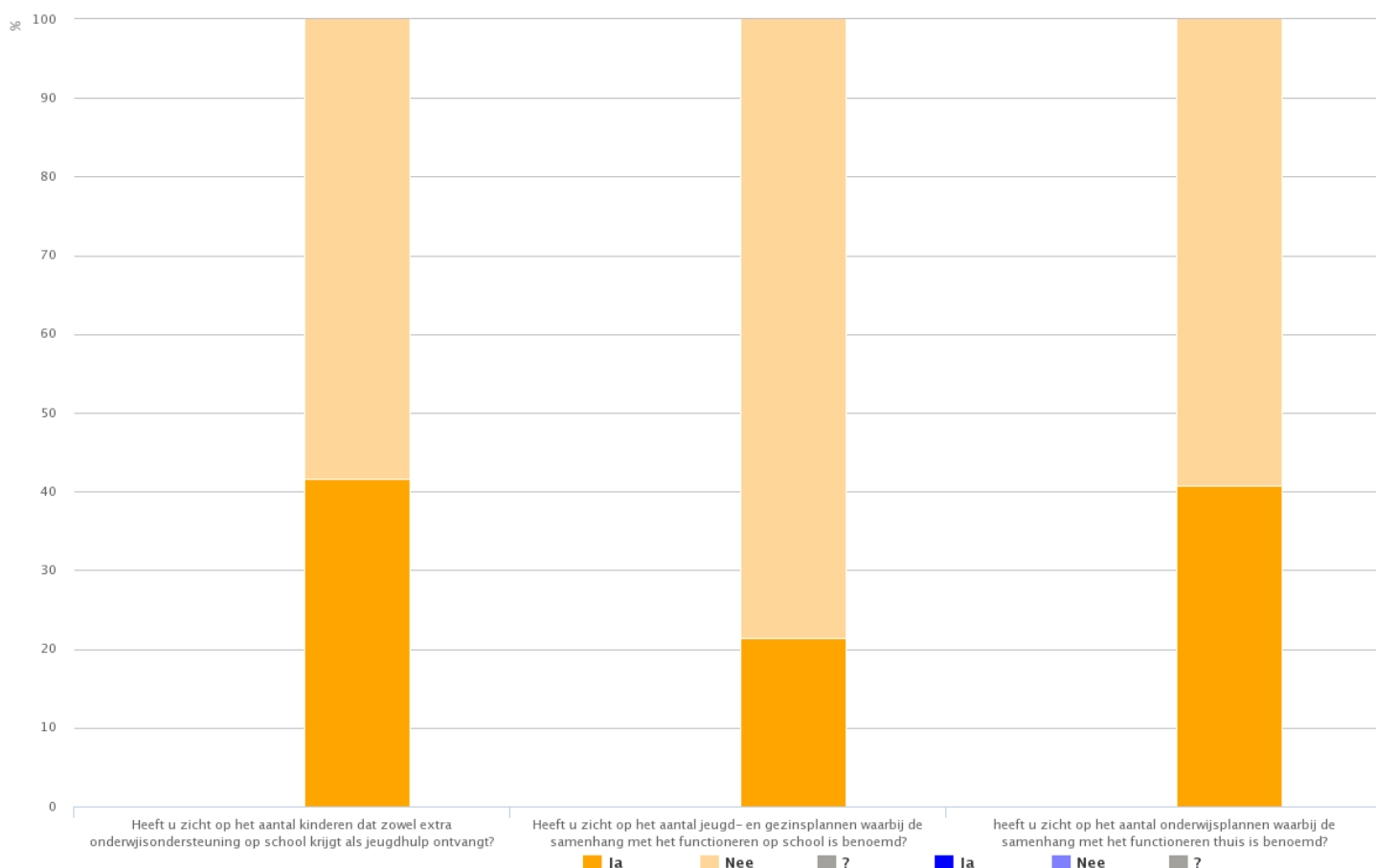


Aldus: Beleidsmedewerkers gemeenten en directieleden samenwerkingsverbanden

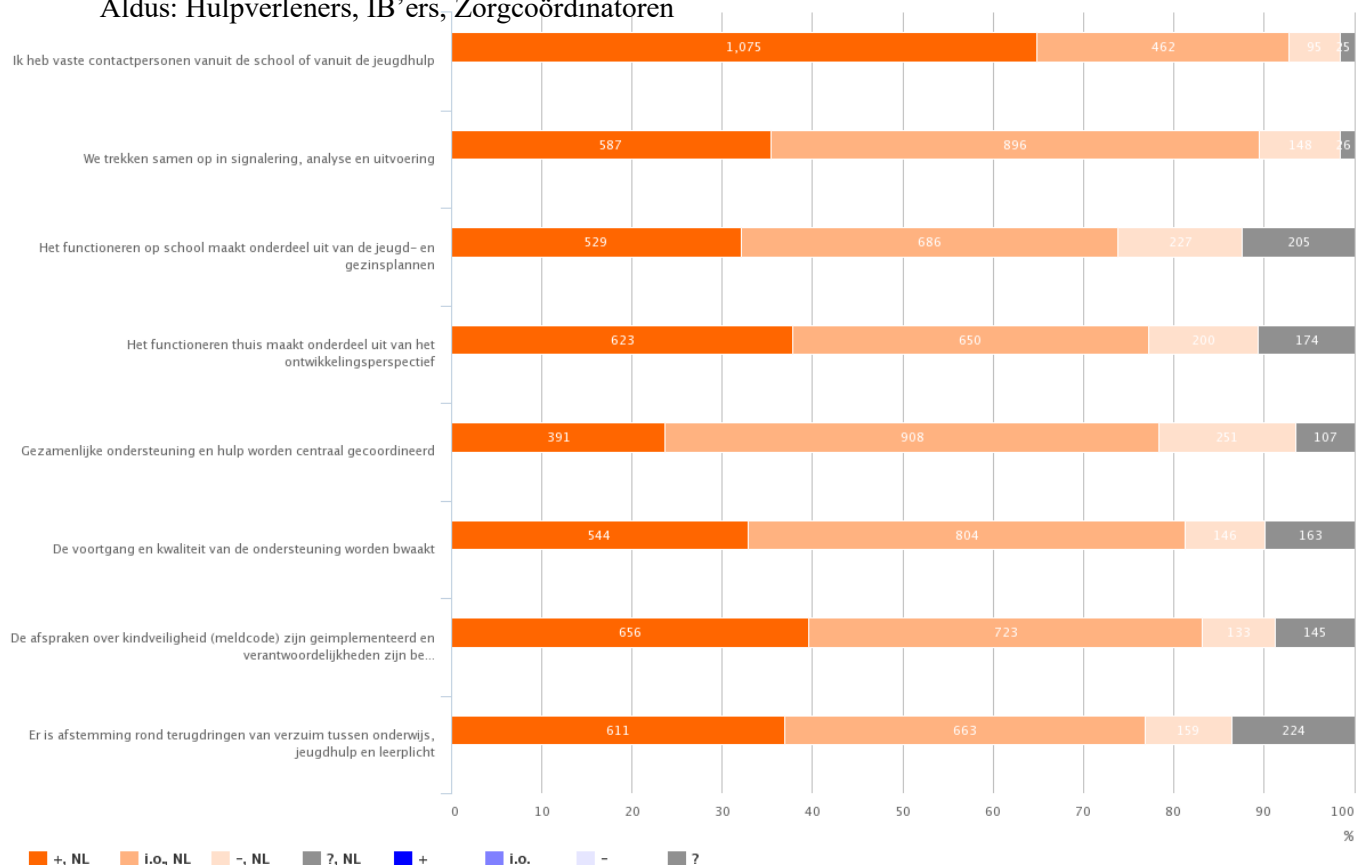


AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Aldus: Hulpverleners, IB'ers, Zorgcoördinatoren
 Samenwerking in



Aldus: Hulpverleners, IB'ers, Zorgcoördinatoren



AANSLUITING ONDERWIJS EN ZORG VOOR JEUGD

Appendix B

Gegevens PO

SWV PO: SWV de Eem. 128 scholen, 32 schoolbesturen.

SWV PO: SWV Passend Onderwijs Apeldoorn. 74 scholen, 11 schoolbesturen.

Tabel A1

Leerlingen PO, verkregen via <https://swv.passendonderwijs.nl/> *

	Schoolgaand		Woonachtig		so cat 1	so cat 2	so cat 3	cluster 1	cluster 2
	bao	sbao	bao	sbao					
Amersfoort	15.667	763	15.530	538	230	13	18	8	99
Apeldoorn	12.650	395	12.834	335	123	7	42	0	37

* Teldatum 01-01-2015

Gegevens VO

SWV VO: VO2602 Stichting Samenwerkingsverband V(S)O Eemland. 30 scholen, waarvan 25 in Gemeente Amersfoort.

SWV VO: VO2505 Coöperatie SWV 25-05 U.A. 25 scholen, waarvan 20 in Gemeente Apeldoorn.

Tabel A2

Leerlingen VO, verkregen via <https://swv.passendonderwijs.nl/> *

	Schoolgaand			Woonachtig			Woonachtig			cluster 1	Cluster 2
	overig VO	LWOO	PRO	overig VO	LWOO	PRO	vso cat 1	vso cat 2	vso cat 3		
Amersfoort	13.337	1.105	493	9.004	835	363	254	12	44	3	16
Apeldoorn	8.294	1.375	389	7.392	1.328	304	535	2	39	2	11

* Teldatum 01-01-2015