Samen werken aan samenwerken

Onderzoeksrapportage



11 november 2005

Samenwerking: verschillende partijen leveren een overeengekomen bijdrage aan een gezamenlijk gewenst en gedefinieerd resultaat, ook wanneer dit niet onmiddellijk en op alle aspecten het eigen belang dient.

Samen werken aan samenwerken
Onderzoeksrapportage

Quanta|NpM

November 2005



Inhoudsopgave

1 Samenvatting 3

2 Inleiding 10

3 Wat is onderzoeksproject SMART? 11

4 Werkwijze en resultaten 13

4.1 De landelijke inventarisatie 13

4.1.1 werkwijze 13
4.1.2 De resultaten 15
4.1.2.1 Waarmee hebben de regio's te maken? 16
4.1.2.2 Samenwerking 17
4.1.2.3 Knelpunten in de samenwerking 26
4.1.2.4 Wat stimuleert samenwerking? 29
4.1.2.5 Welke maatregelen zijn nodig? 31
4.1.2.6 De conclusies van de landelijke inventarisatie 33

4.2 De miniconferentie 36

4.2.1 Werkwijze 36
4.2.2 Resultaten van de miniconferentie 37
4.2.2.1 Over de hindernissen 37
4.2.2.2 De tekortkomingen 38
4.2.2.3 Condities waaraan maatregelen en oplossingen behoren te voldoen 38
4.2.2.4 De aanpak 40
4.2.2.5 Reacties naar aanleiding van de tussenrapportage 44
4.2.3 De conclusies van de miniconferentie 45

5 Conclusies en aanbevelingen 48

5.1 Hoe verder met de onderzoeksresultaten? 48

5.2 Hoe verder met de bevordering van de samenwerking? 49

5.2.1 De langere termijn 49
5.2.2 De korte termijn 52

6 Bijlagen

6.1 Gespreksleidraad

6.2 Procedure rondom de gesprekken

6.3 Overzicht samenwerkingsverbanden VO

6.4 Kwantitatief overzicht kwaliteit van de samenwerking per regio

6.5 Samenvattingen groepsgesprekken

6.6 Samenvatting voor de regio's

1 Samenvatting

Het onderzoek

Deze rapportage beschrijft de werkwijze en de resultaten van onderzoeksproject *SMART! Samen werken aan samenwerken*, dat in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werd uitgevoerd in de periode maart tot en met november 2005. Dit onderzoek bracht in kaart (a) de mate van samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen, (b) de aard van de samenwerking, (c) de resultaten van de samenwerking en (d) de typen ondersteuning die dienstbaar kunnen zijn.

Dit rapport bevat in de eerste plaats de resultaten van de diepte-interviews die in alle 83 regio's van de samenwerkingsverbanden VO werden gehouden met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden VO en WSNS, REC's, gemeenten, bureaus jeugdzorg, justitie, politie, zorgaanbieders, het maatschappelijk werk en onderwijs begeleidingsdiensten. In de tweede plaats worden beschreven de resultaten van de op 14 september 2005 georganiseerde miniconferentie. Tijdens deze conferentie bogen ruim 40 deskundigen zich over de resultaten van de diepte-interviews. Kernvraag van deze bijeenkomst was: *Welke concrete maatregelen zijn nodig om de regionale samenwerking tot een zodanig niveau te ontwikkelen dat voor alle individuele leerlingen met gedragsproblemen sprake is van een geïntegreerd zorg- en onderwijsaanbod dicht bij huis en op het moment dat dit nodig is?*
Als voorbereiding op deze conferentie werd een tussenrapportage[1] opgesteld waarin de resultaten van de diepte-interviews werden gepresenteerd. Deze rapportage fungeerde als vertrekpunt van de conferentie.

De belangrijkste conclusies op een rij

Samenwerking

Het onderzoek maakt duidelijk dat 'samenwerking' in veruit de meeste regio's op de agenda staat. Veel regio's melden gerichte pogingen om tot (verdere) ontwikkeling van de samenwerking te komen, of melden dat er al sprake is van samenwerking. Vaak aangevuld met concrete voorbeelden van de resultaten die dit tot nu toe opleverde. Het begrip

[1] Deze tussenrapportage werd uitsluitend verstrekt aan de deelnemers van de miniconferentie.



‘samenwerking’ kent echter vele gedaanten. Wat voor de een samenwerking is, is voor de ander overleg. De een ziet overleg als een vorm van samenwerking, de ander spreekt pas van samenwerking wanneer gemeenschappelijk projecten worden uitgevoerd. De vlag van de samenwerking dekt met andere woorden vele ladingen.

In dit onderzoek werden de mate en de aard van de samenwerking in de regio’s in kaart gebracht met 8 criteria. Deze zijn:

1. De fase waarin de samenwerking verkeert. Gaat het om een intentie tot samenwerking, zijn de voorbereidingen voor het realiseren van samenwerking opgepakt, of is sprake van feitelijke samenwerking?
2. De wederkerigheid van de samenwerking. Is sprake van vrijblijvende uitwisseling van informatie, worden gezamenlijk werkafspraken gemaakt, of is er sprake van gemeenschappelijk uitgevoerde activiteiten en projecten?
3. Incidentele of structurele samenwerking. Wordt er ad hoc en incidenteel samengewerkt, of is de samenwerking van structurele en frequente aard?
4. De mate van overleg. Wat is de frequentie en in de intensiteit van het overleg?
5. Waarop heeft de samenwerking betrekking? Speelt deze zich uitsluitend af op het niveau van individuele leerlingen, of is deze ook gericht op het ontwikkelen en coördineren van zorgprocessen? Is sprake van gezamenlijke (toekomst) plannen?
6. De reikwijdte van de samenwerking. Beperkt deze zich tot primair of voortgezet onderwijs? Werken PO en VO samen? Spelen partijen van buiten het onderwijs een actieve rol in de zorg?
7. In welke mate wordt gewerkt met plannen en/of convenanten? In hoeverre worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, of de ambities van de samenwerkende partijen schriftelijk vastgelegd?
8. In welke mate vindt regie plaats? Ontbreekt regie, is sprake van enige regie op onderdelen of wordt het gehele zorgproces centraal aangestuurd?

Op basis van deze criteria ontstaat een beeld van ‘de stand van de samenwerking’ in de regio’s van de samenwerkingsverbanden VO dat duidelijk maakt dat samenwerking in de regio’s serieus wordt genomen en dat stappen worden gezet om de samenwerking (verder) te ontwikkelen. Tegelijkertijd ontstaat het beeld dat de kwaliteit van de samenwerking in het leeuwendeel van de regio’s voor verbetering vatbaar is. Een standpunt dat veel regio’s ook zelf innemen en onderstrepen met gerichte inspanningen die juist dit tot doel hebben. Samengevat kunnen 3 profielen worden onderscheiden.

Profiel 1. Samenwerking in voorbereiding

Van de 83 regio’s hebben er 10 dit profiel. In deze regio’s is vooral sprake van overleg rondom leerlingen met gedragsproblemen. Dit overleg is overwegend van informerende

aard. Veel deelnemers voelen zich niet of nauwelijks gebonden aan de uitkomsten van het gevoerde overleg. Het is telkens opnieuw weer zaak om sommige regionale partijen aan te moedigen tot gemeenschappelijke afspraken te komen en hen vervolgens te motiveren zich hieraan ook te houden. Van overkoepelende regie is geen sprake. Eventueel aanwezige regie is vooral van tijdelijke aard, gericht op onderdelen van het zorgproces en betreft slechts een of enkele regionale partijen.
Deze regio's werken niet vanuit een of meerdere gemeenschappelijke plannen en eventuele samenwerking beperkt zich tot een kleine kring van partners en dan nog vooral tot PO en VO afzonderlijk. Verdergaande samenwerking tussen enerzijds PO en VO onderling en anderzijds partners van buiten het onderwijsveld, ontbreekt of is in ontwikkeling. Daar waar sprake is van enige samenwerking is deze incidenteel en vertrekt deze vanuit individuele leerlingen met specifieke problemen.

Profiel 2. Samenwerking in werkafspraken
Van de 83 regio's hebben er 61 dit profiel. In deze regio's is sprake van intensiever overleg rond leerlingen met gedragsproblemen. In dit overleg worden gezamenlijk bindende werkafspraken gemaakt rondom de zorg voor (specifieke) leerlingen. Partners houden zich meestal aan de gemaakte afspraken. Er is daarnaast sprake van regie. Deze omvat echter nog niet alle onderdelen van het zorgproces en/of alle regionale partijen die een rol (zouden kunnen) vervullen in de zorg. Wel is structureel sprake van regie.
Meerdere van deze regio's werken met gemeenschappelijke deelplannen waarin de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden van de regionale partners worden beschreven. Het gaat om deelplannen want nog niet alle partners werken samen vanuit dit plan of deze plannen. Ook zijn zeker nog niet alle aspecten van de zorg geregeld.
De samenwerking in de regio is structureel van aard en reikt verder dan die tussen primair en voortgezet onderwijs. Ook enkele partners van buiten het onderwijsveld participeren actief in het zorgnetwerk. De samenwerking is gericht op de zorg voor de individuele leerling, op het organiseren van de zorgprocessen voor categorieën leerlingen en op projecten toegespitst op gemeenschappelijke prioriteiten.

Profiel 3. Samenwerking in beleid
Van de 83 regio's hebben er 12 dit profiel. In deze regio's is de samenwerking zeer ver gevorderd. Er vindt veel communicatie plaats, waarvan de resultaten voor alle betrokkenen als bindend worden ervaren. De regiefunctie is zonder meer goed ontwikkeld, omvat alle relevante partijen en is structureel van aard.
Er wordt in deze regio's gewerkt vanuit een of enkele voor alle relevante partijen geldende en als bindend ervaren plannen. Deze plannen beschrijven de koers voor de komende jaren, de te leveren zorg en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle



betrokkenen. In principe gelden de uitgezette koers en de gemaakte afspraken voor alle regionale partijen die een rol vervullen in de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen. Ook betreft deze het volledige zorgproces voor alle gedragsproblemen die in de regio een belangrijke rol spelen. Dit alles vanuit een zeer breed netwerk, dat zich meestal ook uitstrekt tot het beleidsniveau van gemeenten en provincie.
De samenwerking is in deze regio structureel van aard en niet alleen gericht op de zorg voor individuele leerlingen, het organiseren van de zorgprocessen, of op projecten rond gezamenlijke prioriteiten, maar nadrukkelijk ook op het lange termijn beleid en de ontwikkeling van de kwaliteit van de zorg.

Hindernissen

Nagenoeg alle gesprekspartners rapporteren hindernissen rondom de ontwikkeling of het realiseren van samenwerking. De belangrijkste zijn:

De belangrijkste hindernissen voor effectieve samenwerking hebben alles van doen met een gebrek aan samenhang. Gerapporteerd wordt een ontbrekende samenhang in de wet- en regelgeving. Veelvuldig worden als belemmeringen genoemd de gebrekkige aansluiting van de wetgeving op de niveau's van primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, tussen onderwijs en zorg, of in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen zoals gemeenten en provincie. Ook de nieuwe wetgeving rondom de jeugdzorg wordt in dit verband meerdere keren genoemd als hindernis om te komen tot samenwerking. Daarnaast spelen hier een belangrijke rol de verschillende, niet op elkaar afgestemde financieringsstromen. Dit zowel binnen het onderwijs (ook nu weer primair-, voortgezet onderwijs en WEC) als rond de vele betrokken externe instellingen. Ook op het niveau van de verschillende indicatietrajecten wordt gewezen op een gebrek aan samenhang. Teveel partijen, zo wordt gesteld, opereren vanuit verschillende belangen, met uiteenlopende werkwijzen, zonder dat een bindend (beleids)kader beschikbaar is. En dit heeft tot gevolg dat het moeilijk is om tot afstemming te komen.

De druk op de lokale en regionale partners wordt daarnaast in veel regio's nog vergroot doordat sprake is van plaatsgebrek in voorzieningen of niet goed functionerende voorzieningen. De aanwezige wil tot samenwerken, loopt dan stuk op de stagnatie op het voorzieningenniveau.

In tal van regio's speelt verder nog een rol dat de ernst en de omvang van de problematiek jaarlijks toeneemt. Niet alleen het aantal leerlingen met gedragsproblemen neemt toe, maar

er is ook vaker sprake van meer complexe problematiek. Mede hierdoor neemt ook de financiële druk in enkele regio's toe. In totaal melden 24 regio's dat de financiering tekort schiet.

Ook geven regio's aan dat het gebrek aan regie hen parten speelt. En dan vooral het gegeven dat geen enkele lokale of regionale partij hierin het voortouw neemt. Meerdere keren wordt er op gewezen dat de gemeente de aangewezen regisseur is, maar deze rol laat liggen.

Tot slot wordt ook de kwaliteit van de communicatie tussen de regionale partijen, als belangrijk knelpunt bestempeld. Dit is niet alleen of in de eerste plaats het gevolg van vrijblijvendheid of onwil van de gesprekspartners, maar vooral van het gegeven dat in de desbetreffende multidisciplinaire teams de gesprekspartners elkaars taal niet spreken en elkaars uitgangspunten niet goed begrijpen.

Stimulansen

Wat stimuleert samenwerking? Veel regio's geven hier aan dat het eerst en vooral de tot nu toe bereikte resultaten zijn die een stimulans vormen voor samenwerking. *Samenwerken werkt!* Dat is de conclusie in deze regio's. Gerapporteerd wordt van resultaten bereikt op voorzieningenniveau, maar ook van gezamenlijke, heldere afspraken en convenanten. Ook regio's waarin sprake is van goed verlopend overleg, beschouwen dit als een stimulans. Overleg levert resultaten op en dat stimuleert. Regio's met de profielen 2 en 3 beschrijven overwegend meerdere resultaten van samenwerking.

In meerdere regio's wordt nog met nadruk opgemerkt dat een of meerdere personen als initiator en motor optreden. Daarnaast blijkt een stimulerende rol van gemeenten van groot belang te zijn. Meerdere regio's geven aan te maken te hebben met actieve en stimulerende gemeenten en zien dat als een belangrijke pré.

Gevraagd naar de noodzakelijke maatregelen ter bevordering van de samenwerking vieren 'regie' en 'samenhang' in allerlei toonaarden de boventoon. Ruim een derde van de regio's vindt dat de regie nadrukkelijk bij één partij gelegd dient te worden. In enkele gevallen zelfs verplichtend en met het mandaat om samenwerking "af te dwingen". Dit laatste bijvoorbeeld in de richting van ouders of instellingen van buiten het onderwijs. De meningen zijn verdeeld wanneer het gaat om de vraag waar de regiefunctie dan dient te worden neergelegd.



Vanuit de invalshoeken ‘samenhang’, ‘financiën’, ‘wet- of regelgeving’ en ‘indicatiestelling’ wordt verder in allerlei bewoordingen gepleit voor afstemming en vereenvoudiging. Maak een einde aan de veelvoud en gedetailleerde complexiteit van wetten en regels, procedures en voorwaarden voor financiering of de vaak omslachtige en complexe indicatietrajecten. De belangrijkste bezwaren zijn het tijdrovende karakter, het beteugelen van de lokale en regionale bewegingsvrijheid en bovenal de tegenstellingen die worden opgeroepen door het gebrek aan samenhang. Tegenstellingen die de samenwerking direct in de weg staan. Als vaakst genoemde remedies gelden de ontwikkeling van een samenhangende en integrale visie, de ontwikkeling van regionale loketten en gebundelde financiering. Onder dat laatste wordt begrepen een bundeling van financiële middelen onder een enkele regisseur. Tot slot bestaat in meerdere regio’s een behoefte aan uitbreiding van de voorzieningencapaciteit. De samenwerking stagneert in deze gevallen omdat de plaatsingscapaciteit ontoereikend is.

De aanbevelingen

1. Dit onderzoek vormt een eerste stap in de inventarisatie van de omvang en kwaliteit van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen. Voorgesteld wordt om vanuit dit onderzoek verder te werken aan de operationalisering van de gehanteerde terminologie en volgende inventarisaties.
2. Geadviseerd wordt daarnaast de ontwikkeling van de samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen structureel te monitoren.
3. Aan de regionale partijen die een rol (kunnen) spelen bij het realiseren van de zorg aan leerlingen met gedragsproblemen wordt nog in 2005 een samenvatting van deze onderzoeksrapportage ter beschikking gesteld. Deze samenvatting bestaat uit een algemeen deel waarin de ‘over all’ resultaten van het onderzoek worden beschreven en een specifiek deel dat de situatie beschrijft pér regio. Daarnaast wordt de volledige onderzoeksrapportage beschikbaar gesteld op de website www.samenwerkenaansamenwerken.nl.
4. Meerdere aanbevelingen hebben tot doel te komen tot de ontwikkeling van integrale lokale en regionale zorgketens met een gemeenschappelijk belang. Dit betekent vooral dat meer samenhang nodig is in wet- en regelgeving en dat de huidige gescheiden beleidsterreinen tot één gemeenschappelijk beleid met gedeelde doelstellingen dienen te komen, rond de behandeling van leerlingen met gedragsproblemen. De beschikbare financiële middelen dienen hieraan te worden gekoppeld. Alleen zo kunnen structureel en voor alle betrokken partijen gemeenschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd die als basis dienen voor gemeenschappelijk uitgevoerde zorg voor leerlingen met gedragsproblemen.

5. De regionale actoren kunnen een steuntje in de rug gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de noodzakelijke competenties om tot samenwerking te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vaardigheden van regionale partners om effectief te communiceren en resultaatgericht samen te werken in multidisciplinaire teams. Het verdient daarom aanbeveling training en coaching aan te bieden.
6. Op de korte termijn kan vanuit de gebundelde en gecoördineerde inzet van regio- en onderwijsconsulenten het gesprek worden aangegaan met de regionale actoren in de samenwerkingsverbanden VO. Met als vertrekpunt de aan de regio's verstrekte samenvattingen van dit onderzoeksproject kan de stand van zaken worden opgemaakt en kunnen zinvolle activiteiten worden benoemd.
7. Geadviseerd wordt aan deze werkwijze te koppelen de inzet van meewerkende sparring partners die niet alleen adviseren, maar juist ook hand en spandiensten verlenen. Professionals die vanuit concrete vragen met concrete oplossingen en aanpakken kunnen komen. Sparring partners treden op als hulp in het op gang brengen van samenwerking.
8. Verder wordt voorgesteld aan de inzet van regio- en onderwijsconsulenten te koppelen een "makelaardijfunctie" die bemiddelt tussen de vraag van regionale partijen en aanbod in de sfeer van bijvoorbeeld informatie, voorbeeldprojecten, coaching, training, of meewerkende sparring partners. Het principe is dat regionale partijen met vragen en problemen terecht kunnen bij het netwerk van samenwerkende regio- en onderwijsconsulenten. Dit netwerk zorgt er vervolgens voor dat hulp wordt geboden. Niet door deze hulp zelf te bieden, maar door hulpbronnen en hulptroepen aan te spreken. Deze worden gezocht binnen de huidige ondersteuningsstructuur, bij de consulenten zelf en de meewerkende sparring partners, bij de vele organisaties die actief zijn in en om het onderwijsveld.
9. Voor alle aanbevelingen geldt dat deze bijvoorkeur worden gerealiseerd binnen de huidige structuren in en om de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen.



2 Inleiding

Deze rapportage beschrijft de werkwijze en de resultaten van onderzoeksproject SMART! Samen werken aan samenwerken[2]. Dit onderzoeksproject werd in de periode maart tot en met november 2005 uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en had tot doel een bijdrage te leveren aan de bevordering van de samenwerking in en om het onderwijs gericht op de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. In dit onderzoek stond centraal de samenwerking van onderwijsvoorzieningen zoals de REC's, samenwerkingsverbanden VO/SVO en WSNS, maar ook de samenwerking met andere partijen buiten het onderwijs die een rol (kunnen) spelen bij het realiseren van goede zorg en begeleiding op maat van leerlingen met gedragsproblemen. Partijen zoals gemeenten en verschillende voorzieningen in de jeugdzorg en de justitiële sfeer. Dit onderzoek werd uitgevoerd in alle 83 regio's van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (SWV VO) en had tot doel in beeld te brengen in welke mate en op welke wijze wordt samengewerkt in de zorg voor en het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Onderzocht werden (a) de mate van samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen, (b) de aard van de samenwerking, (c) de resultaten van de samenwerking en (d) de typen ondersteuning die dienstbaar kunnen zijn.

In hoofdstuk 3 treft u aan een beschrijving van onderzoeksproject SMART Samen werken aan samenwerken. Hoofdstuk 4 beschrijft achtereenvolgens werkwijze en resultaten van de landelijke inventarisatie en van de miniconferentie. Deze rapportage sluit in hoofdstuk 5 af met de aanbevelingen.

[2] Voor de naam 'SMART Samen werken aan samenwerken' werd gekozen vanwege de positieve klank en betekenis: samenwerken is slim! Daarnaast vormt 'SMART' een acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. De vijf belangrijkste uitgangspunten van dit onderzoek, peilers van zinvolle, resultaatgerichte samenwerking.



3 Wat is onderzoeksproject SMART?

In het kader van onderzoeksproject SMART werden in de periode april 2005 tot en met november 2005 de volgende stappen gezet.

Stap 1. Quick scan

In de maanden maart en april werd als oriëntatie en voorbereiding op het onderzoeksproject een eerste, snelle inventarisatie uitgevoerd naar de mate waarin sprake is van samenwerking met betrekking tot een aanpak voor leerlingen met gedragsproblemen, van REC's, samenwerkingsverbanden VO/SVO en WSNS, zowel onderling als met gemeenten. Hiertoe werd aan 14 REC's (cluster 4), 84 samenwerkingsverbanden VO/SVO en 248 samenwerkingsverbanden WSNS in de maand april per e-mail een compacte vragenlijst toegezonden. Specifiek werd gevraagd naar de door de responderende organisaties met anderen gemaakte afspraken over samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen. De aandacht ging daarbij eerst en vooral uit naar de samenwerking met gemeenten, de REC's en de samenwerkingsverbanden VO/SVO en WSNS. Deze quick scan had enerzijds tot doel een eerste en snelle indruk te krijgen van de huidige stand van zaken. Anderzijds was deze quick scan bedoeld als voorbereiding op de volgende in het kader van SMART te zetten stappen.
De resultaten van de quick scan werden in april 2005 gerapporteerd aan het Ministerie van OC&W.

Stap 2. Uitgebreide en landelijke inventarisatie

In de maanden juni en juli werden vervolgens 83 diepte-interviews uitgevoerd (met als vertrekpunt alle 83 regio's van de samenwerkingsverbanden VO) met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden VO, de samenwerkingsverbanden WSNS, REC's en andere betrokkenen. Gesproken werd zoveel als mogelijk met al diegenen die in deze regio's betrokken zijn bij de zorg voor en het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Met deze groepsgesprekken werd als gewenst resultaat gestreefd naar *een kaart van Nederland* (zoals aangegeven in de aprilnotitie van de Minister aan de Tweede Kamer) die zichtbaar maakt (a) de mate van samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen, (b) de aard van de samenwerking, (c) de resultaten van de samenwerking en (d) de typen ondersteuning die dienstbaar kunnen zijn. Daarnaast werden de door de gesprekspartners waargenomen belemmeringen en de kansen of oplossingen geïnventariseerd.
De resultaten van deze landelijke inventarisatie worden beschreven in paragraaf 4.1.

Stap 3. Miniconferentie

Op 14 september bogen 43 uitgenodigde deskundigen zich tijdens een miniconferentie over de eerste onderzoeksresultaten die werden beschreven in een tussenrapportage. Kernvraag van deze bijeenkomst: *Welke concrete mogelijkheden zien de experts om de samenwerking te bevorderen?* Met als belangrijkste deelvragen:

- Hoe de belemmeringen uit de wereld te helpen en de kansen te benutten?
- Welke concrete mogelijkheden zien de deskundigen om de partijen in het veld te ondersteunen?

De resultaten van de miniconferentie worden beschreven in paragraaf 4.2



4 Werkwijze en resultaten

4.1 De landelijke inventarisatie

4.1.1 Werkwijze

In de maanden juni en juli werden 83 diepte-interviews '*op locatie*' uitgevoerd (met als vertrekpunt de 83 regio's van de samenwerkingsverbanden VO) met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden VO, de samenwerkingsverbanden WSNS, REC's en andere betrokkenen zoals de gemeenten, bureaus jeugdzorg, justitie, politie, zorgaanbieders, het maatschappelijk werk of onderwijs begeleidingsdiensten.

Met deze 83 gesprekken werd in kaart gebracht de mate en de aard van de samenwerking. Dit met als resultaat *een kaart van Nederland* die zichtbaar maakt (a) de mate van samenwerking, (b) de aard van de samenwerking (van informatie-uitwisseling tot en met gezamenlijke projecten, (c) de resultaten van de samenwerking en (d) de door de gesprekspartners waargenomen beren op de weg of belemmeringen en de kansen of oplossingen en, tot slot (e) de hulp die de regio's zeggen te kunnen gebruiken.

Deze groepsgesprekken werden gevoerd door 5 senior adviseurs met een gedegen kennis van het onderwijsveld in het algemeen en de problematiek van leerlingen met gedragsproblemen in het bijzonder.
Ter wille van de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van dit onderzoek werden de gesprekken gevoerd met behulp van een semi-gestructureerde gespreksleidraad (bijlage 1). Deze leidraad bevat een overzicht van alle te bespreken onderwerpen, definities van gehanteerde begrippen zoals 'samenwerking' en de aard van de informatie die per onderwerp 'op tafel dient te komen'. Door gebruik te maken van een gespreksleidraad werd gegarandeerd dat alle groepsgesprekken zoveel als mogelijk verliepen volgens eenzelfde structuur en betrekking hadden op vaste, vooraf bepaalde onderwerpen. Daarnaast maakt deze gespreksleidraad het mogelijk om op een later tijdstip een tweede gespreksronde uit te voeren met dezelfde vorm en inhoud, waardoor de resultaten van eerste en tweede gespreksronde onderling vergelijkbaar zijn (criterium: herhaalbaarheid). Over de samenstelling van deze gespreksleidraad vond overleg plaats met het Ministerie van OC&W en de werkgroep Gedrag van het herijkingoverleg van de onderwijsorganisaties.

De voorbereiding en uitvoering van de gesprekken werd daarnaast vastgelegd in een procedurebeschrijving (bijlage 2). Deze beschrijft onder meer de wijze waarop de afspraken met de regionale gesprekspartners werden gemaakt, de rapportage van de gesprekken en



de manier waarop gesprekspartners in de gelegenheid werden gesteld de conceptverslagen te beoordelen op juistheid en volledigheid. Dit om er voor zorg te dragen dat alle gesprekspartners op eenzelfde manier werden benaderd door het onderzoeksteam. Zo kon worden voorkomen dat verschillen tussen gesprekken veroorzaakt worden door een verschillende benadering vanuit het onderzoeksteam.

Voordat het onderzoeksteam van start ging met het maken van de afspraken voor de groepsgesprekken, werden de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden met een brief geïnformeerd over onderzoeksproject SMART. De coördinatoren werd met deze brief tevens gevraagd hun medewerking te verlenen aan het onderzoek door (a) zelf deel te nemen aan het gesprek, (b) de andere regionale partners uit te nodigen deel te nemen en (c) een locatie beschikbaar te stellen. Ten behoeve van de informatievoorziening van de eigen achterban konden de coördinatoren desgewenst beschikken over een elektronische versie van deze brief en beknopte achtergrondinformatie.

De gekozen aanpak blijkt in het algemeen succesvol. Niet alleen werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit alle regio's, maar is het ook gelukt om in het leeuwendeel van de regio's meerdere gesprekspartners rond de tafel te krijgen en een vertegenwoordiging te realiseren van het brede en operationele netwerk dat op regionaal niveau bestaat rondom leerlingen met gedragsproblemen. Aan de verschillende gesprekken namen gemiddeld 4 lokale of regionale organisaties deel. Vaak met meerdere gesprekspartners. Uiteindelijk participeerden 310 organisaties in de gesprekken. In staat 1 een overzicht van de gesprekspartners.

Staat 1. De gesprekspartners

Type organisatie	Aantal deelnemende organisaties[3]
SWV-VO/SVO	84
WSNS	77
REC	49
Gemeente	33
Jeugdzorg	30
School/OPDC	16
Zorgaanbieder	9
Schoolbegeleiding/schoolondersteuning	6
RMC	3
Diversen	3
Totaal	310

[3] Sommige organisaties namen deel aan meerdere gesprekken gevoerd in verschillende regio's.

Dit neemt niet weg dat in 14 regio's (16,9%) minder dan 3 organisaties deelnamen aan de gesprekken. In de meeste van deze gevallen beperkt de deelname zich tot een woordvoerder van een samenwerkingsverband en ontbraken de andere partners aan de gesprekstafel. Dit maakt dat de resultaten van de gesprekken in deze regio's minder hard zijn, dan de bevindingen van de gesprekken in de andere regio's. Dit is zeker het geval voor wat betreft de regio Noord West. In 37,5% van de samenwerkingsverbanden in deze regio is sprake van een ondervertegenwoordiging.

Als belangrijkste reden voor de beperkte deelname rapporteren zowel de gespreksleider als de desbetreffende samenwerkingsverbanden (1) dat het participanten niet lukte om nog voor de zomervakantie een gesprek te organiseren[4], (2) dat coördinatoren om diverse redenen het voortouw voor de organisatie van de gespreksbijeenkomst niet wilden nemen en (3) dat regionale partijen onvoldoende contacten met elkaar hadden om tot een gesprek te komen in het kader van dit onderzoek . In staat 2 een overzicht.

Staat 2. Gesprekken met een ondervertegenwoordiging

Regio	Aantal deelnemers
Noord Oost (3.02, 3.04)	2 (9,5%)
Noord West (22.1;23.1;26.1;27.2;28.2;30.1)	6 (37,5%)
Midden (43.2)	1 (10%)
Oost Zuid (52.1;52.2;55.1)	3 (15,8%)
Zuid West (29.3;34.3)	2 (11,8%)
Totaal	14 (16,9%)

Van alle gesprekken werden uitgebreide verslagen gemaakt in het formaat van de gespreksleidraad. De door de gesprekspartners gecontroleerde gespreksverslagen dienen als basis voor deze onderzoeksrapportage. In bijlage 3 vindt u de samenvattingen.

4.1.2 De resultaten

Deze paragraaf beschrijft de uitkomsten van de met de lokale en regionale partijen gevoerde gesprekken. Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve informatie is gebaseerd op de door de gesprekspartners verstrekte informatie. De gespreksleiders rapporteren gesprekken met een overwegend open karakter, die plaatsvonden in een prettige sfeer. Het gemiddelde aantal gesprekspartners, de tijdsduur van de gesprekken (deze varieerde van

[4] De gespreksleiders benaderden de regio's vanaf einde mei. In de regio Zuid ging de zomervakantie van start op 9 juli. In de regio Midden was dit het geval op 2 juli. In de regio Noord begon de zomervakantie voor het primair onderwijs op 23 juli en voor het voortgezet onderwijs op 16 juli.

anderhalf tot drie uur) en de gehanteerde gespreksleidraad maken dat naar de mening van het onderzoeksteam in het algemeen waarheidsgetrouwe en grotendeels volledige beschrijvingen zijn verkregen van de situatie in de verschillende regio's. Dit neemt niet weg dat de in deze paragraaf beschreven resultaten zijn gebaseerd op de percepties van de gesprekspartners. In het leeuwendeel van de regio's waren niet alle partijen aanwezig die zijn betrokken bij zorg en onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen. In 16,9% van de regio's was sprake van een ondervertegenwoordiging. Er is daarnaast geen garantie dat de deelnemers aan de groepsgesprekken een volledig overzicht hebben van de lokale en regionale situatie. Dit betekent dat rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat in sommige gevallen sprake is van een onvolledige en mogelijk ook vertekende beschrijving van de lokale of regionale situatie. Deze kanttekening geldt voor elk kwalitatief onderzoek waaraan niet alle betrokkenen deelnemen.

4.1.2.1 Waarmee hebben de regio's te maken?

De 83 regio's hebben te maken met gedragsproblematiek in de breedste zin van het woord. Zo nu en dan worden weliswaar specifieke zwaartepunten in de problematiek genoemd en melden ook verstedelijkte en landelijke gebieden eigen problemen, maar telkens weer in de context van een breed palet aan gedragsproblemen.
Van de 83 regio's meldt 31,3% (n=26) dat er sprake is van (forse) toename in het aantal probleemgevallen. Voor het leeuwendeel in algemene zin, in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs als geheel. In enkele gevallen specifiek in de voorschoolse periode en de onderbouw van het primair onderwijs (n=4) of van psychiatrische problematiek (n=4).
In al deze gevallen wordt aangegeven dat de gesignaleerde groei de regio onder (grote) druk zet en dat de huidige personele en materiële middelen niet of nauwelijks toereikend zijn.

Tijdens de gesprekken werd gevraagd naar een kwantificering van de omvang van de problematiek. Zowel op het niveau van de gehele regio en alle leerlingen met gedragsproblemen, als op het niveau van de omvang van de gesignaleerde groei, de wachtlijsten, of de groep thuiszitters. In de meeste gevallen bleken de gesprekspartners deze informatie niet paraat te hebben. Dit betekent overigens niet persé dat deze informatie in de desbetreffende regio niet beschikbaar is. In veel gevallen is wel degelijk kwantitatieve informatie beschikbaar. Alleen niet tijdens de gesprekken. Als redenen werden hiervoor nog genoemd:

- Kwantitatieve informatie wordt verzameld door een organisatie(onderdeel) waarvan geen vertegenwoordiger aanwezig is tijdens het gesprek;



- Het voornemen is om in de nabije toekomst alle informatie te bundelen en overzichtelijk te presenteren;
- Omdat de definities van bijvoorbeeld 'thuiszitters' of specifieke categorieën gedragsproblemen onduidelijk zijn, is het nog niet tot kwantificering gekomen;
- Een overzicht op regionaal niveau ontbreekt omdat de verschillende lokale en regionale partijen daarvoor nog te weinig contact met elkaar hebben.

Op vragen naar thuiszitters en wachtlijsten wordt in meerdere gesprekken afhoudend gereageerd. Gesprekspartners gaan dan pas na enige aarzeling in op deze thematiek. Het valt ook niet altijd mee om precieze informatie te verkrijgen over de aard en omvang van thuiszitters en wachtlijsten. Dit lukt ook niet in alle gevallen. Van de 83 regio's melden er 14 geen thuiszitters te hebben en 13 dat de regio geen wachtlijsten kent. In een geval wordt gemeld dat er geen sprake is van wachtlijsten omdat er geen plaatsingsmogelijkheden zijn. In een ander geval wordt gesteld dat niet aangegeven kan worden in welke mate er sprake is van een wachtlijst, wel dat er sprake is van een plaatsingshiërarchie omdat er nu eenmaal een tekort is. Overigens melden 2 regio's expliciet dat het feit dat wachtlijsten geen thuiszitters tot gevolg hebben, geen reden voor vreugde is: in beide gevallen houden de scholen de desbetreffende leerlingen simpelweg langer vast. Een verzwaring binnen de scholen is hiervan het gevolg.
Van de regio's melden er 43 wachtlijsten. Het leeuwendeel hiervan (n=24) meldt wachtlijsten bij cluster 4. Deze variëren naar schatting in omvang van 'enkele tientallen' tot 300 per samenwerkingsverband. Daarnaast worden wachtlijsten gemeld bij de jeugdzorg (n=9), CvI (n=2), GGZ (n=2) en intramurale zorg (n=2). Verder geven 31 regio's te kennen dat er sprake is van thuiszitters. Schattingen over de aantallen variëren van 'enkelen' tot 195 per samenwerkingsverband.

4.1.2.2 Samenwerking

De mate en aard van de samenwerking in de regio's werd in kaart gebracht met 10 parameters. Deze parameters zijn achtereenvolgens:

1. De fase waarin de samenwerking verkeert (staat 3)
2. De wederkerigheid van de samenwerking (staat 4)
3. Incidentele of structurele samenwerking (staat 5)
4. De mate van overleg (staat 6)
5. Waarop heeft de samenwerking betrekking? (staat 7)
6. De reikwijdte van de samenwerking (staat 8)
7. Participanten in de binnenschoolse zorgstructuur (staat 9)
8. Participanten in de bovenschoolse zorgstructuur (staat 10)



9. In welke mate wordt gewerkt met plannen en/of convenanten? (staat 11)
10. In welke mate vindt regie plaats? (staat 12)

In de staatjes 3 tot en met 12 wordt een overzicht gegeven van de resultaten. Staat 13 geeft op basis van deze 10 parameters een beoordeling van de 'over all' kwaliteit van de samenwerking in de regio's van de samenwerkingsverbanden VO.

Wat is het algemene beeld dat ontstaat van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen? Het leeuwendeel van de regio's meldt dat er sprake is van samenwerking. Deze wordt door ruim twee derde van de gesprekspartners als structureel bestempeld. Bij een oppervlakkige beschouwing lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat in een ruime meerderheid van de regio's sprake is van structurele samenwerking. Dit is echter beslist niet het geval. Hier speelt veel meer een rol dat gesprekspartners verschillende definities hanteren van 'samenwerking': sommige regio's spreken eerder van 'samenwerking', dan andere regio's. Van de 57 regio's die aangeven structureel samen te werken zegt:

- 28,1% dat deze samenwerking grotendeels nog in voorbereiding is;
- 68,4% dat de samenwerking zich beperkt tot communicatie;
- 82,5% dat regie ontbreekt of (zeer) beperkt is;
- 52,6% dit te doen zonder dat sprake is van een plan of convenant;
- 36,8% dat alleen wordt samengewerkt met partners binnen het onderwijsveld.

In het merendeel van deze 57 regio's is hoofdzakelijk sprake van communicatie die tot doel heeft elkaar te informeren en tot enige (in veel gevallen vrijblijvende) afstemming te komen rondom individuele leerlingen met gedragsproblemen. Veel regio's rapporteren daarbij nog problemen in hun streven tot afstemming te komen. Uiteindelijk resteren 8 regio's die <u>én</u> rapporteren structureel samen te werken in gemeenschappelijk uitgevoerde projecten of activiteiten <u>én</u> dat onder een goed ontwikkelde 'over all' regie doen <u>én</u> werken vanuit een plan of convenant dat de bijdragen van alle betrokkenen beschrijft <u>én</u> dit ook doen met partners van buiten het onderwijsveld.

De term 'samenwerking' kent met andere woorden vele interpretaties en gradaties. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de uitleg van de staatjes 3 tot en met 12. In deze staatjes wordt weergegeven wat de regionale gesprekspartners rapporteerden ten

aanzien van de hiervoor beschreven 10 parameters[5]. Dit is anders bij staat 13. Deze staat is gebaseerd op de rekenkundig gemiddelden van de aan de regio's toegekende scores op de 10 parameters. En dat betekent bijvoorbeeld dat regio's die enerzijds samenwerking rapporteren en anderzijds aangegeven dat alleen sprake is van overleg een lagere gemiddelde score krijgen dan regio's die melden samen te werken in gemeenschappelijke activiteiten of projecten.
Waar de staatjes 3 tot en met 12 een goed inzicht geven in de afzonderlijke parameters geeft staat 13 een goed inzicht in de 'over all' kwaliteit van de samenwerking.

Staat 3 laat zien dat samenwerking in alle regio's op de werkagenda staat. In 34,2% van de regio's bestaat het voornemen om tot samenwerking te komen. In de overige regio's wordt gerapporteerd dat al sprake is van samenwerking.

Staat 3. Welke fase van samenwerking?

	Aantal	%	Cum. %
Intentie	3	3,8	3,8
In voorbereiding (intern)	5	6,3	10,1
In voorbereiding (extern)	19	24,1	34,2
In uitvoering	40	50,6	84,8
Routine en structuur	12	15,2	100,0
Totaal	79	100,0	

Staat 4 maakt duidelijk dat het accent in de samenwerking ligt op afstemming en overleg (67,5%). Er is in circa een derde van de regio's sprake van gemeenschappelijk uitgevoerde activiteiten (staat 4).

Staat 4. De wederkerigheid van de samenwerking

	Aantal	%	Cum. %
1-zijdige informatieverstrekking	2	2,7	2,7
2-zijdige informatieverstrekking	12	16,2	18,9
Werkoverleg (werkafspraken)	36	48,6	67,5
Gemeenschappelijke activiteiten	24	32,5	100,0
Totaal	74	100,0	

[5] Zo geeft staat 3 weer het aantal gesprekspartners dat structurele samenwerking rapporteert, ongeacht het niveau (van eenzijdige communicatie tot en met gezamenlijke realisatie van activiteiten of projecten) waarop deze samenwerking zich beweegt.

Staat 5. Incidenteel of structureel samenwerken

	Aantal	%	Cum. %
Incidenteel	14	16,5	16,5
Ontwikkeling naar structureel	14	16,5	32,9
Structureel	57	67,1	100,0
Totaal	85	100,0	

In ruim 67% van de regio's wordt structurele samenwerking gemeld (staat 5).
In de meeste gevallen wordt samengewerkt rondom de zorg voor en het onderwijs aan individuele leerlingen. Daarnaast melden veel gesprekspartners dat in individuele activiteiten en tal van (proef)projecten, wordt samengewerkt (staat 7: 70,6%). In 15,3% van de gevallen rapporteren regio's samenwerking op het niveau van de integrale zorg- en onderwijsketen. In deze gevallen is de zorg- en onderwijsketen in kaart gebracht en werken (de meeste of alle) lokale en regionale partners samen vanuit dit ketenperspectief.

Staat 6 laat zien in welke mate de gesprekspartners rapporteren dat overleg incidenteel of frequent voorkomt én de mate waarin dat overleg ad hoc of juist structureel van aard is. In het leeuwendeel van de regio's is sprake van frequent en structureel overleg.

Staat 6. Mate van overleg

	Aantal	%	Cum. %
Incidenteel ad hoc	5	5,9	5,9
Van incidenteel ad hoc naar incidenteel structureel	3	3,5	9,4
Incidenteel structureel	6	7,1	16,5
Van incidenteel structureel naar frequent ad hoc	1	1,2	17,6
Frequent ad hoc	2	2,4	20,0
Van frequent ad hoc naar frequent structureel	13	15,3	35,3
Frequent structureel	55	64,7	100,0
Totaal	85	100,0	

Nog een stap verder is sprake van samenwerking die is gebaseerd op lokale- en/of regionale plannen die mede betrekking hebben op de gewenste ontwikkeling van onderwijs en zorg in de regio en de bijdragen die de onderscheiden partners hieraan leveren (8,2%).

Staat 7. Waarop heeft de samenwerking betrekking?

	Aantal	%	Cum. %
Individuele leerlingen, activiteiten, projecten	60	70,6	70,6
Ontwikkeling richting processen voor doelgroepen	2	2,4	72,9
Processen voor doelgroepen	13	15,3	88,2
Ontwikkeling richting 'over all' plannen	3	3,5	91,8
'Over all' plannen	7	8,2	100,0
Totaal	85	100,0	

In het leeuwendeel van de regio's ligt de nadruk in de samenwerking op de meest nabije partners (staat 8). De samenwerking krijgt gestalte op het niveau van het primair en het voortgezet onderwijs afzonderlijk. Rondom individuele leerlingen vindt weliswaar de meest noodzakelijke informatie-uitwisseling plaats, maar zowel vanuit het primaire- als het voortgezet onderwijs worden kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop dit gebeurt. Vooral de kwaliteit van de informatie en het eenzijdige karakter moeten het ontgelden.
In bijna een kwart van de regio's is sprake van samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs. Bijna 10% van de regio's meldt dat de samenwerking zich nog verder uitstrekt tot partijen buiten het onderwijs, zoals de gemeenten, de bureau's jeugdzorg, de GGD-en, of de diverse zorgaanbieders.

Staat 8. De reikwijdte van de samenwerking

	Aantal	%	Cum. %
Samenwerking in PO en VO afzonderlijk	58	68,2	68,2
Samenwerking in ontwikkeling richting PO en VO gezamenlijk	1	1,2	69,4
Samenwerking PO en VO gezamenlijk	18	21,2	90,6
Samenwerking onderwijs en overige partners gezamenlijk	8	9,4	100,0
Totaal	85	100,0	

Het voorgaande neemt niet weg dat de gesprekspartners in het algemeen een bredere samenstelling rapporteren van de binnenschoolse en buitenschoolse zorgstructuren. In de binnenschoolse zorgstructuren is in 24,7% sprake van structuren die uitsluitend bestaan uit



vertegenwoordigers van het onderwijsveld. In de bovenschoolse zorgstructuren betreft dit 13,4%. In beide gevallen blijkt een ruime meerderheid van de zorgstructuren een bredere samenstelling te hebben. Dat betekent dat sprake is van deelname van primair- en voortgezet onderwijs gezamenlijk en in sterk wisselende samenstellingen van meerdere partners zoals bureau's jeugdzorg, algemeen of school maatschappelijk werk, zorgaanbieders, gemeenten (w.o. leerplicht), justitie en politie, ROC, enzovoorts. In een smalle samenstelling is hoogstens sprake van vertegenwoordiging van scholen en jeugdzorg en/of maatschappelijk werk.
Overigens zegt de samenstelling van de zorgstructuren minder over de kwaliteit van de samenwerking. De regionale gesprekspartners melden veel knelpunten in de samenwerking met de partners, ook wanneer deze deel uitmaken van de zorgstructuur. Deze komen in paragraaf 4.3 aan bod.

Staat 9. Participanten in de binnenschoolse zorgstructuur

	Aantal	%	Cum. %
Alleen onderwijs	21	24,7	24,7
Smalle samenstelling met externe partners	17	20,0	44,7
Brede samenstelling met externe partners	47	55,3	100,0
Totaal	85	100,0	

Staat 10. Participanten in de bovenschoolse zorgstructuur

	Aantal	%	Cum. %
Alleen onderwijs	11	13,4	13,4
Smalle samenstelling met externe partners	22	26,8	40,2
Brede samenstelling met externe partners	49	59,8	100,0
Totaal	82	100,0	

Plannen die de zorg voor de individuele leerling overstijgen of convenanten waarin afspraken worden vastgelegd komen in mindere mate voor. Hiervan is in ongeveer een derde van de regio's sprake. In veruit de meeste gevallen ontbreken plannen of convenanten (zie staat 11). Dit lijkt in overeenstemming te zijn met de grote nadruk die in de samenwerking ligt op de individuele leerling. Sommige regio's geven expliciet aan geen behoefte te hebben aan plannen en convenanten. Wat hen betreft staat de zorg voor de individuele leerling centraal en bieden plannen of convenanten geen meerwaarde.

Staat 11. In welke mate wordt gewerkt met plannen en/of convenanten?

	Aantal	%	Cum. %
Geen plan(nen)	54	63,5	63,5
Een of meerdere plannen voor enkele partners	9	10,6	74,1
Een of meerdere plannen voor alle partners	22	25,9	100,0
Totaal	85	100,0	

Deze vooral operationele oriëntatie komt ook naar voren in de mate waarin sprake is van regie (staat 12). Ook deze blijkt hoofdzakelijk vorm te krijgen binnen òf primair-, òf voortgezet onderwijs.

Staat 12. In welke mate vindt regie plaats?

	Aantal	%	Cum. %
Geen regie	8	9,4	9,4
Enige zwakke regie op onderdelen	16	18,8	28,2
Ontwikkelde regie op onderdelen	51	60,0	88,2
Enige zwakke 'over all' regie	4	4,7	92,9
Ontwikkelde 'over all' regie	6	7,1	100,0
Totaal	85	100,0	

In maar liefst 60% van de regio's wordt gemeld dat sprake is van versnipperde of onvolledige regie. In het eerste geval is sprake van meerdere regisseurs die elk verantwoordelijk zijn voor een deel (onderwijs en zorg of primair en voortgezet onderwijs gescheiden). In het tweede geval is sprake van een of enkele regisseurs die de activiteiten en ontwikkelingen in de regio niet voor alle participanten in de zorg- en onderwijsketen regisseren. Sommige partijen (genoemd worden meerdere keren de bureau's jeugdzorg of het RIAGG) vallen dan buiten het blikveld van de regisseur(s).

De in deze paragraaf beschreven 10 parameters voor de kwaliteit van de samenwerking zijn geïnventariseerd op het niveau van alle regio's. Aan alle regio's werd voor elke parameter een score toegekend op basis van de door de gesprekspartners gerapporteerde stand van zaken. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 4.

Zo wordt duidelijk dat de 'over all' kwaliteit van de samenwerking in 10 van de 83 regio's zwak tot zeer zwak is. In deze regio's is de samenwerking in voorbereiding. In de regio's



met dit eerste profiel is vooral sprake van overleg rondom leerlingen met gedragsproblemen. Dit overleg is overwegend van informerende aard. Veel deelnemers voelen zich niet of nauwelijks gebonden aan de uitkomsten van het gevoerde overleg. Het is telkens opnieuw weer zaak om sommige regionale partijen aan te moedigen tot gemeenschappelijke afspraken te komen en hen vervolgens te motiveren zich hieraan ook te houden. Van overkoepelende regie is geen sprake. Eventueel aanwezige regie is vooral van tijdelijke aard, gericht op onderdelen van het zorgproces en betreft slechts een of enkele regionale partijen.
Deze regio's werken niet vanuit een of meerdere gemeenschappelijke plannen en eventuele samenwerking beperkt zich tot een kleine kring van partners en dan nog vooral tot PO en VO afzonderlijk. Verdergaande samenwerking tussen enerzijds PO en VO onderling en anderzijds partners van buiten het onderwijsveld, ontbreekt of is in ontwikkeling. Daar waar sprake is van enige samenwerking is deze incidenteel en vertrekt deze vanuit individuele leerlingen met specifieke problemen.

In 61 van de 83 regio's wordt de samenwerking vooral gekenmerkt door het maken van onderlinge werkafspraken. In de regio's met dit tweede profiel is sprake van intensiever overleg rond leerlingen met gedragsproblemen. In dit overleg worden gezamenlijk bindende werkafspraken gemaakt rondom de zorg voor (specifieke) leerlingen. Partners houden zich meestal aan de gemaakte afspraken. Er is daarnaast sprake van regie. Deze omvat echter nog niet alle onderdelen van het zorgproces en/of alle regionale partijen die een rol (zouden kunnen) vervullen in de zorg. Wel is structureel sprake van regie.
Meerdere van deze regio's werken met gemeenschappelijke deelplannen waarin de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden van de regionale partners worden beschreven. Het gaat om deelplannen want nog niet alle partners werken samen vanuit dit plan of deze plannen. Ook zijn zeker nog niet alle aspecten van de zorg geregeld.
De samenwerking in de regio is structureel van aard en reikt verder dan die tussen primair en voortgezet onderwijs. Ook enkele partners van buiten het onderwijsveld participeren actief in het zorgnetwerk. De samenwerking is gericht op de zorg voor de individuele leerling, op het organiseren van de zorgprocessen voor categorieën leerlingen en op projecten toegespitst op gemeenschappelijke prioriteiten.

Van de 83 regio's zijn er 12 zeer ver gevorderd. In regio's met dit derde profiel vindt veel communicatie plaats, waarvan de resultaten voor alle betrokkenen als bindend worden ervaren. De regiefunctie is zonder meer goed ontwikkeld, omvat alle relevante partijen en is structureel van aard.
Er wordt in deze regio's gewerkt vanuit een of enkele voor alle relevante partijen geldende en als bindend ervaren plannen. Deze plannen beschrijven de koers voor de komende



jaren, de te leveren zorg en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. In principe gelden de uitgezette koers en de gemaakte afspraken voor alle regionale partijen die een rol vervullen in de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen. Ook betreft deze het volledige zorgproces voor alle gedragsproblemen die in de regio een belangrijke rol spelen. Dit alles vanuit een zeer breed netwerk, dat zich meestal ook uitstrekt tot het beleidsniveau van gemeenten en provincie.
De samenwerking is in deze regio structureel van aard en niet alleen gericht op de zorg voor individuele leerlingen, het organiseren van de zorgprocessen, of op projecten rond gezamenlijke prioriteiten, maar nadrukkelijk ook op het lange termijn beleid en de ontwikkeling van de kwaliteit van de zorg.

Staat 13. 'Over all' kwaliteit van de samenwerking

	Aantal	%	Cum. %
Profiel 1 Samenwerking in voorbereiding	10	12,1	12,1
Profiel 2 Samenwerking in werkafspraken	61	73,5	85,6
Profiel 3 Samenwerking in beleid	12	14,4	100,0
Totaal	83	100,0	

Een van de ambities van project SMART! was te komen tot een kaart van Nederland die de kwaliteit van de samenwerking in beeld brengt op het niveau van de onderscheiden regio's. Het zou hier nadrukkelijk gaan om een eerste poging te komen tot een gedetailleerde kaart van Nederland waarin weergegeven 'de stand van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen'. Dit is om de volgende redenen niet gelukt:

- Er worden meerdere regio-indelingen gehanteerd in en om de zorg aan leerlingen met gedragsproblemen. Deze indelingen hebben allen als tekortkomingen (a) dat sprake is van overlappingen van regio's, (b) dat regiogrenzen niet eenduidig zijn gedefinieerd en (c) dat in de praktijk partijen uit meerdere regio's een rol kunnen spelen bij de zorg voor één individuele leerling. Welke regio-indeling ook wordt gehanteerd, een adequate beschrijving wordt niet verkregen;
- Het kaarttype met de (relatief!) beste aansluiting op de feitelijke situatie is gebaseerd op de indeling van Nederland in 2-cijferige postcodegebieden. Met als uitgangspunt voor de regiodefinitie een van de grotere gemeenten in de desbetreffende regio. Dit levert weliswaar de beste benadering van de werkelijkheid op, maar lost de hiervoor beschreven problemen maar zeer gedeeltelijk op;
- Een kaart van Nederland zou gebaseerd zijn op de in paragraaf 4.1.2.2 beschreven operationalisering van 'samenwerking'. Deze uitwerking wordt niet door alle



betrokkenen gedeeld. Er is in het onderwijsveld sprake van meerdere, soms sterk verschillende definities van samenwerking. En dat heeft onder meer tot gevolg dat de kwaliteit van de samenwerking verschillend wordt beoordeeld. Dit maakt een kaart minder geschikt als referentiekader;

- De resultaten van de regionale gesprekken werden ten behoeve van deze kaart samengevat in kwantitatieve scores op de 10 eerder beschreven parameters van samenwerking. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een beoordelingsmethodiek waarin verschillende referenten onafhankelijk van elkaar tot een kwantitatieve beoordeling komen van de samenwerking in de regio's. Ondanks deze werkwijze blijft sprake van een kwalitatief onderzoek en geeft een kaart van Nederland dan ook uitsluitend een kwalitatieve indruk.
- Het voorgaande maakt dat het van groot belang is dat de conclusies over de regionale kwaliteit van de samenwerking worden gepresenteerd mét alle achterliggende informatie. Daarom is er voor gekozen om een samenvattende beschrijving per regio op te stellen. Dit geeft de regionale partijen de mogelijkheid om de door de onderzoekers geformuleerde conclusies te analyseren en toetsen. Een beschrijving per regio biedt ook, meer dan een kaart van Nederland, houvast bij de verdere ontwikkeling van de (kwaliteit van de) samenwerking.

4.1.2.3 Knelpunten in de samenwerking.

De belangrijkste hindernissen voor effectieve samenwerking hebben alles van doen met een gebrek aan samenhang (n=43) en partijen die redenen vinden om geen of een minimale bijdrage te leveren aan samenwerking (n=36). Gerapporteerd wordt een ontbrekende samenhang in de wet- en regelgeving. Veelvuldig worden als belemmeringen genoemd de gebrekkige aansluiting van de wetgeving op de niveau's van primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, tussen onderwijs en zorg, of in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen zoals gemeenten en provincie. Ook de nieuwe wetgeving rondom de jeugdzorg wordt in dit verband meerdere keren genoemd als hindernis om te komen tot samenwerking. Daarnaast spelen hier een belangrijke rol de verschillende, niet op elkaar afgestemde financieringsstromen. Dit zowel binnen het onderwijs (ook nu weer primair-, voortgezet onderwijs en WEC) als rond de vele betrokken externe instellingen. Ook op het niveau van de verschillende indicatietrajecten wordt gewezen op een gebrek aan samenhang. Teveel partijen, zo wordt gesteld, opereren vanuit verschillende belangen, met uiteenlopende werkwijzen, zonder dat een bindend (beleids)kader beschikbaar is. En dit heeft tot gevolg dat het moeilijk is om tot afstemming te komen. Daarnaast speelt een belangrijke rol dat in



meerdere regio's sprake is van partners die redenen vinden om samenwerking af te houden. Deze redenen kunnen liggen in de sfeer van de verschillende denominaties, concurrentie of onwil om "moeilijke leerlingen" op te nemen.

De druk op de lokale en regionale partners wordt daarnaast in 27 regio's nog vergroot doordat sprake is van plaatsgebrek in voorzieningen of niet goed functionerende voorzieningen. De aanwezige wil tot samenwerken, loopt dan stuk op de stagnatie op het voorzieningenniveau.

In 24 regio's speelt daarnaast nog een rol dat de ernst en de omvang van de problematiek jaarlijks toeneemt. Niet alleen het aantal leerlingen met gedragsproblemen neemt toe, maar er is ook vaker sprake van meer complexe problematiek. Mede hierdoor neemt ook de financiële druk in enkele regio's toe. In totaal melden 24 regio's dat de financiering tekort schiet.

Daarnaast geven 17 regio's aan dat het gebrek aan regie hen parten speelt. En dan vooral het gegeven dat geen enkele lokale of regionale partij hierin het voortouw neemt. Meerdere keren wordt er op gewezen dat de gemeente de aangewezen regisseur is, maar deze rol laat liggen.

Tot slot worden in 14 regio's klachten geuit over de bureau's jeugdzorg. De bezwaren komen vooral neer op de interne oriëntatie van jeugdzorg en het op (grote) afstand functioneren van het onderwijs.

Overzicht 1. Hindernissen[6]

Hindernissen	Aantal
Gebrek aan samenhang - Gescheiden wet- en regelgeving, verkokerd en versnipperd beleid: muren scheiden partijen (n=21). - De nieuwe wet Jeugdzorg werkt belemmerend - De projectstatus van veel voorzieningen bedreigt samenhang en continuïteit - Provincie en gemeenten zitten niet op een lijn - De afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen	43

[6] In de in hoofdstuk 4 opgenomen overzichten worden de uitspraken van de partners gebundeld. In de rechterkolom wordt het aantal regio's vermeld dat een uitspraak deed over een specifieke, hindernis, stimulans of noodzakelijke maatregel. De linkerkolom bevat de verschillende uitspraken die zijn gedaan. Wanneer specifieke uitspraken vaker worden gedaan, dan wordt dit aangegeven door de notatie 'n=..'. Wanneer deze notatie ontbreekt dan is sprake van een gelijke verdeling.

- Verschillende geldstromen hebben meerdere regisseurs tot gevolg - In het geval van dubbele indicaties (deze nemen toe!) ontstaat vertraging omdat sprake is van meerdere gescheiden wetgevingskanalen - Werkwijzen zijn niet of onvoldoende op elkaar afgestemd. Zo wordt in verschillende regio's in de overstap van PO naar VO gewerkt met verschillende beoordelingssystemen - Tegengestelde belangen van de betrokken lokale en regionale partijen - Meerdere gemeenten spelen een rol en vanuit verschillende belangen en inzichten - Teveel partijen en teveel overlegsituaties - Door decentralisatie spelen teveel partijen een rol en ontstaat onderlinge afhankelijkheid die tot stagnatie leidt - De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is onvoldoende geïnstitutionaliseerd	
Ontbreken of tekort schieten van samenwerking - De partners in het netwerk acteren en denken te autonoom (op basis van o.m. denominatie, concurrentie, verschillende inzichten en werkwijzen) - Ontbrekende of onvoldoende afstemming en samenwerking met een of meerdere partners in het netwerk - Afhankelijkheid van de 'good will' van organisaties en vooral personen - Partijen weigeren samen te werken - Sommige scholen weigeren eenvoudigweg de problematische gevallen op te nemen - De matige betrokkenheid van gemeente(n) - Ontbrekende partijen in de zorgstructuur	36
Voorzieningen - Plaatsgebrek in voorzieningen - Niet goed functionerende voorzieningen en ontbrekend aanbod REC-4, Jeugdzorg, AMW en SMW - Het SWV zou meer moeten doen dan nu het geval is	27
Tekortschietende financiën - Financiële druk op voorzieningen (OPDC, SMW, time out, enzovoorts) omdat onvoldoende (extra) financiële middelen beschikbaar zijn - Ongeoormerkte gelden toekennen aan gemeenten waardoor de vraag wordt of deze wel aan zorg worden besteed	24
De toenemende omvang van de problematiek - De ernst en de omvang van de problematiek nemen jaarlijks toe	24
Knelpunten in indicatiestellingen en dergelijke - De REC-indicatie loopt niet in de pas met de PrO-criteria - Omslachtige verwijzingstrajecten - De ondoorzichtige CvI procedure - Omslachtige samenwerking met REC in RVC-procedure - Ingewikkelde, tijdrovende en stroperige indicatiestelling - De niet op elkaar afgestemde indicatietrajecten - Het te rigide hanteren van indicatiecriteria - Leerlingen die tussen wal en schip vallen (licht verstandelijk gehandicapten met een gedragsstoornis) - Te veel aandacht voor de indicatiestelling en bijbehorende onderzoeken	19
Regie - Onvoldoende regie - Niemand neemt het voortouw	17

- De regierol berust in principe bij de gemeente. Deze rol wordt niet opgepakt - Ontbrekende regie binnen organisaties	
Jeugdzorg: - Indiceert alleen - Kent een limiet (bijvoorbeeld maximaal 5 gesprekken bij toewijzing - Functioneren van jeugdzorg (werkt in de regio op verschillende wijzen, kwaliteit communicatie, bureaucratische werkwijze, is alleen reactief) - Het snijvlak onderwijs – jeugdzorg is onoverzichtelijk - Jeugdzorg is onvoldoende gericht op onderwijs	14
De rol van de ouders - Ouders melden in toenemende mate rechtstreeks aan bij REC en passeren dan school - “Shoppende” ouders - De samenwerking met ouders inzake de indicatiestelling (door gebrek aan overeenstemming vallen kinderen buiten de boot) (n=5)	9
De verschillen tussen PO en VO - Minder mogelijkheden voor preventie in PO - De cultuurverschillen tussen PO en VO - Verschillende methodieken voor dossiervorming - Bij overstap van PO naar VO wordt gewerkt met verschillende beoordelingssystemen waardoor niet alle leerlingen de noodzakelijke zorg krijgen	8
De arbeidsmarkt - Tekorten in de arbeidsmarkt maken het moeilijk goed kwalificeerde mensen aan te trekken	2
De werkvloer - Ontbrekende kennis op uitvoeringsniveau - Onvoldoende zicht op effectieve aanpakken - Handelingsverlegenheid is vaak nog moeilijk bespreekbaar te maken	2

4.1.2.4 Wat stimuleert samenwerking?

In 30 regio’s zijn het eerst en vooral de tot nu toe bereikte resultaten die een stimulans vormen voor samenwerking. *Samenwerken werkt!* Dat is de conclusie in deze regio’s. Gerapporteerd wordt van resultaten bereikt op voorzieningenniveau, maar ook van gezamenlijke, heldere afspraken en convenanten. Ook regio’s waarin sprake is van goed verlopend overleg, beschouwen dit als een stimulans. Overleg levert resultaten op en dat stimuleert.

In meerdere regio’s (n=17) wordt overigens met nadruk opgemerkt dat een of meerdere personen als initiator en motor optreden. Veel hangt af van hun aanwezigheid. Twee regio’s melden dat met het vertrek van de belangrijkste voortrekker de initiatieven op het terrein van de samenwerking in het slop kwamen. Daarnaast blijkt een stimulerende rol van gemeenten van groot belang te zijn. Elf (!) regio’s geven aan te maken te hebben met actieve en stimulerende gemeenten. Wat hen betreft is dat een belangrijke pré.

Overzicht 2. Stimulansen

Stimulansen	Aantal
Samenwerking - Partners erkennen de noodzaak van samenwerking en beoordelen deze positief (n=11) - De tot nu toe gezamenlijk bereikte resultaten (n=13) - Er is sprake van heldere afspraken in een bindende samenhang - De gerealiseerde samenwerking van de verschillende denominaties - De afgesloten convenanten	30
Kwaliteit van overleg - Wij weten elkaar op uitvoerend niveau (goed) te vinden - Multidisciplinair overleg dat goed werkt - Er is sprake van een goed functionerend netwerk - Het goede overleg tussen onderwijs en gemeenten	17
Rol van de gemeente - Plan (strategie en beleid) van de gemeente - De actieve en stimulerende rol van de gemeente	11
Regie - Actieve coördinatoren die kunnen en mogen sturen - De regie vanuit de samenwerkingsverbanden in PO en VO	6
Financiën - Financiële tegemoetkoming voor (diversen) vanuit partners zoals SWV, gemeente of provincie	4
Voorzieningenniveau - De aanwezigheid van specifieke voorzieningen (zoals een school voor opvang van autistische kinderen) voor kinderen met gedragsproblemen - Zorgadviesteams beschikken over meer uren dan voorheen, waardoor de screening sneller verloopt - De ondersteuning van ouders en onderwijsprofessionals is met een voorziening goed geregeld	3
Initiatieven - Proefprojecten en impulsen zoals ‘Herstart’, ‘Rebound’	2
Overheid - Gemeente(n) en Ministerie nemen het veld steeds serieuzer	2

4.1.2.5 Welke maatregelen zijn nodig?

Gevraagd naar de noodzakelijke maatregelen ter bevordering van de samenwerking vieren ‘regie’ en ‘samenhang’ in allerlei toonaarden de boventoon. Maar liefst 31 regio’s vinden dat de regie nadrukkelijk bij één partij gelegd dient te worden. In enkele gevallen zelfs verplichtend en met het mandaat om samenwerking “af te dwingen”. Dit laatste bijvoorbeeld in de richting van ouders of instellingen van buiten het onderwijs. De meningen zijn

overigens sterk verdeeld wanneer het gaat om de vraag waar de regiefunctie dan dient te worden neergelegd.

Vanuit de invalshoeken ‘samenhang’, ‘financiën’, ‘wet- of regelgeving’ en ‘indicatiestelling’ wordt verder in allerlei bewoordingen gepleit voor afstemming en vereenvoudiging. Maak een einde aan de veelvoud en gedetailleerde complexiteit van wetten en regels, procedures en voorwaarden voor financiering of de vaak omslachtige en complexe indicatietrajecten. De belangrijkste bezwaren zijn het tijdrovende karakter, het beteugelen van de lokale en regionale bewegingsvrijheid en bovenal de tegenstellingen die worden opgeroepen door het gebrek aan samenhang. Tegenstellingen die de samenwerking direct in de weg staan. Als vaakst genoemde remedies gelden de ontwikkeling van een samenhangende en integrale visie, de ontwikkeling van regionale loketten en gebundelde financiering. Onder dat laatste wordt begrepen een bundeling van financiële middelen onder een enkele regisseur (n=23).
Tot slot bestaat in 13 regio’s een behoefte aan uitbreiding van de voorzieningencapaciteit. De samenwerking stagneert in deze gevallen omdat de plaatsingscapaciteit ontoereikend is.

Overzicht 3. Wat is nodig?

Wat is nodig?	Aantal
Regie - De regie neerleggen bij de gemeente (n=5) - Regionale sturing vanuit regionaal beleid (n=8) - De regie neerleggen bij de scholen - De regie verbeteren - Laat instellingen van buiten het onderwijs onder de regie van het onderwijs werken - De regie neerleggen bij de SWV-en (n=5) - Geef een zorgmanager de regie rondom de individuele leerlingen - Met als vertrekpunt de zorg voor het kind, dient de verwijzing de verantwoordelijkheid te zijn van de professional en niet van de ouder - Een meer initiërende en sturende rol van de provincie in de richting van de gemeenten - Een kind een plan met het onderwijs als regisseur (n=6) - De over all regie bij de gemeente leggen en de regie per school bij de SWV-en leggen	31
Samenhang - De mogelijkheid om onderling bindende afspraken te kunnen maken over de inzet van collectieve middelen, taakafbakening en rollenverdeling - Regionale of bestuurlijke zorgarrangementen om meer inhoud te kunnen geven aan de samenwerking van zorg en onderwijs - Verbetering van de aansluiting en informatieoverdracht PO – VO (n=12); - Verbetering van de aansluiting en informatieoverdracht VO – ROC; SVO – VO - Het autonomie-denken dient te worden doorbroken - Van projecten naar trajecten	27

- Verbetering van de onderlinge, inhoudelijke afstemming - Breng het aantal betrokkenen en schijven terug - Meer samenwerkingsprojecten - Een duidelijke en samenhangende regio-afbakening met een duidelijke en coherente samenwerkingsstructuur - Verplicht elk ketenpartner om de eigen interne organisatie zodanig vorm te geven dat deze aansluit op die van de andere ketenpartners - Formaliseer (en verplicht) de overdracht van PO naar VO (n=5) - Naar samenhangend en integraal beleid en aanpak - Laat de partners die niet afkomstig zijn uit het onderwijs (zoals jeugdzorg) beter aansluiten op de bestaande structuur en zich meer inleven in de problematiek op school	
Financiën - Verstrek financiële middelen alleen met inhoudelijke aansturing, suggesties en impulsen - Verstrek financiële middelen vanuit een integrale en eenduidige visie - Naar één budget met één budgethouder - Van deelsubsidies naar integraal zorgbeleid - Eén kind, één plan, één budget (n=9) - Alleen geoormerkte subsidies zodat zichtbaar blijft wat er met het geld gebeurt - Investeer meer in samenwerking en regionaal beleid - “Dwing” tot samenwerking door financiële middelen te verbinden aan de gemeenschappelijke inzet van alle lokale partijen - Geef een regionale “hoofdaannemer” de beschikking over de middelen - Zet de financiële middelen in op het niveau van de samenwerkingsverbanden	26
Wet- en regelgeving - Versoepel wet- en regelgeving (kaderwetgeving) zodat op lokaal en regionaal niveau meer eigen ruimte ontstaat - Verruim de financiële armslag door vrijheid van besteding, gekoppeld aan een inspanningsverplichting en afrekening op resultaat - Maak goede afspraken over gewenste prestaties - Maak een einde aan de verkokering vanuit een duidelijke en breed gedragen visie op zorg	20
Indicatiestellingen - Vereenvoudig de vele procedures en regels rondom indicatiestelling en verwijzing (n=6) - Geen starre indicatiestelling - Eén regionaal loket voor alle indicatiestellingen (n=4) - Stem de indicatiestellingen op elkaar af en breng deze bij elkaar (n=7) - Stop met kostbare en tijdrovende indicatietrajecten	19
Voorzieningenniveau - Een op identiteit gebaseerd REC-4 - Meer en betere nazorg voor schoolverlaters van het praktijkonderwijs - Meer ruimte voor verschillende categorieën leerlingen - Meer uren voor opvang in opvangcentrum (bij een maximale verblijfsduur van 3 maanden) - Ontwikkeling van een voorziening (time-out, rebound, enzovoorts) - Meer plaatsen in cluster 4 - Meer mogelijkheden voor AB - Realiseer flexibelere plaatsing door korte, tijdelijke, proefplaatsingen - SMW in alle scholen	13

- Jeugdzorg intensiever, toegankelijker en dichter bij de scholen - Een IB-er in elke basisschool	
Ondersteuning - Trainingen en opleiding voor onderwijsprofessionals en hulpverleners gericht op het leren omgaan met problematisch gedrag - Begeleiding bij niet meewerkende ouders - De opleidingen kunnen meer aandacht besteden aan de opvang en begeleiding van leerlingen met gedragsproblemen - Een kleine landelijke groep die good practices verspreidt en intervisie biedt - Ondersteuning in de regio, bijvoorbeeld door een makelaar van best practices	8
Informatievoorziening - Ontwikkeling van een uniform en digitaal overdrachtsdossier - Ontwikkel een digitaal dossier/ een kennisbank - Maak privacy ondergeschikt aan het belang van het kind in de informatievoorziening - Intensiveer de voorlichting aan de ouders	5

4.1.2.6 De conclusies van de landelijke inventarisatie

1.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1.1. was bij het merendeel van de gevoerde regionale gesprekken sprake van een goede deelname bij een gemiddelde van 4 organisaties per gesprek. Dit neemt niet weg dat in bijna alle regio's wel een of meerdere (mogelijke) partners aan de gesprekstafel ontbraken. Hoe verder weg van 'het onderwijs' des te vaker afwezig, zo is de conclusie. In 16,9% van de regio's was sprake van 1 of hoogstens 2 gesprekspartners.

Het is van belang hiermee rekening te houden bij het beoordelen van de onderzoeksresultaten en de daarop gebaseerde conclusies. Uiteindelijk geeft de uitgevoerde inventarisatie zicht op de percepties en standpunten van de gesprekspartners. Een controle op de juistheid hiervan maakte geen deel uit van dit onderzoek. Het is om deze reden dat de resultaten weliswaar worden beschouwd als volledig en waarheidsgetrouw (zie de hierover in paragraaf 4.1 gemaakte opmerkingen) maar zeker ook als indicatief. Voor de ondervertegenwoordigde regio's geldt dat onduidelijk is in hoeverre de resultaten als volledig en waarheidsgetrouw kunnen worden bestempeld. Deze resultaten worden daarom als zeer indicatief beschouwd.

2.

De uit de verkregen data afgeleide 10 parameters voor samenwerking, vormen een eerste poging om tot een eenduidige operationalisering van het begrip 'samenwerking' te komen.



In de dagelijkse praktijk is, zo blijkt, sprake van veel verschillende definities van ‘samenwerking’. De meningen zijn hierover verdeeld. Wat voor de een samenwerking is, is voor de ander overleg. De een ziet overleg als een vorm van samenwerking, de ander spreekt pas van samenwerking wanneer gemeenschappelijk projecten worden uitgevoerd. De vlag van de samenwerking dekt met andere woorden vele ladingen. Deze “spraakverwarring” vormt een handicap in het gesprek over samenwerking.

3.
In 12 van de 83 regio’s is de kwaliteit van de samenwerking goed. In de 10 zwakste regio’s ontbreekt samenwerking vooralsnog. De kwaliteit van de samenwerking in de overige 61 regio’s behoeft (op onderdelen) verbetering. Op basis van de samenvattingen van de regionale situatie kan voor alle regio’s worden vastgesteld wat de meest voor de hand liggende verbeterpunten zijn.

4.
Samenwerking staat weliswaar op de agenda van alle regio’s, maar de nadruk blijkt sterk te liggen op overleg. Het aantal overlegsituaties en de mate waarin wordt overlegd, is hoog. Er blijkt echter geen directe relatie te zijn tussen de mate van overleg en de ontwikkeling van de samenwerking. Ook in regio’s waarin meerdere partijen vaker met elkaar overleggen, ontwikkelt de samenwerking zich vaker slechts ‘mondjes maat’. De indruk ontstaat dat veel overleg een beslist vrijblijvend karakter heeft.

5.
De in de regio’s waargenomen mogelijkheden voor samenwerking, nemen af naarmate potentiële partners verder van elkaar zijn verwijderd doordat sprake is van verschillende beleidsterreinen of financieringsstromen. Samenwerking lijkt een toenemende moeilijkheidgraad te kennen. Zo vinden onderwijsprofessionals elkaar eerder dan dat onderwijs- en zorgprofessionals (jeugdzorg) elkaar vinden. Zelfs op het niveau van het primair- en voortgezet onderwijs ervaren betrokkenen belemmeringen om tot samenwerking te komen.

6.
Veel partijen hebben moeite met de regiefunctie. Deze wordt dan òf niet opgepakt, òf slechts gedeeltelijk uitgewerkt (alleen voor primair onderwijs, alleen voor dit samenwerkingsverband), òf blijft zonder resultaat door een vrijblijvende invulling. Tegelijkertijd is duidelijk dat nagenoeg alle regio’s zoeken naar een omvattende en effectieve regie.



7.
Het is eerst en vooral het gebrek aan samenhang rondom leerlingen met gedragsproblemen, dat een blokkade vormt voor samenwerking. De vele betrokkenen en hun diverse taken en belangen, de betrokkenheid van landelijke-, provinciale- en gemeentelijke overheden, de verschillende beleidsterreinen elk met eigen wet- en regelgeving, de gescheiden financieringsstromen, maken dat zelfs de meest gemotiveerde regio's tegen blokkades oplopen. En omdat deze in belangrijke mate buiten de invloedssfeer van de lokale en regionale actoren vallen, wordt in meerdere regio's een zekere machteloosheid gevoeld. Voor sommigen is dit een reden om alleen op een operationeel niveau rondom individuele leerlingen enige samenwerking te realiseren.

8.
Veel successen die worden geboekt blijken vooral het gevolg te zijn van de voortrekkersrol die door een of enkele enthousiaste personen en organisaties wordt vervuld. In meerdere regio's wordt verhaald van de sterke en positieve invloed die enkele gemotiveerde professionals kunnen hebben op de ontwikkeling van de samenwerking. Dit zelfs tegen lokale weerstanden en belemmeringen in.

9.
Het is voor diegenen die redenen hebben om de samenwerking niet te zoeken vrij eenvoudig om hieraan te ontkomen. Door het gebrek aan samenhang en het ontbreken van een krachtige regie, zijn er vele mogelijkheden om in de luwte te blijven en geen bijdrage te leveren aan samenwerking. Hier speelt ook een rol dat geen van de partijen op samenwerking wordt afgerekend.

10.
De kwaliteit van het functioneren van cluster 4 wordt veelvuldig bekritiseerd voor wat betreft de omslachtige en ondoorzichtige trajecten voor indicatiestelling, de wachtlijsten en de kwaliteit of het ontbreken van het aanbod ambulante begeleiding. Deze situatie beïnvloedt niet alleen de kwaliteit van onderwijs en zorg voor leerlingen met gedragsproblemen, maar vormt ook een belemmering voor de ontwikkeling van de samenwerking.
Deze situatie hangt overigens naar de mening van gesprekspartners uit cluster 4 sterk samen met voor de REC's cluster 4 geldende regels en procedures bepaald door de Rijksoverheid, de uitwerking van het toezicht door de LCTI en de huidige bekostigingssystematiek. Dit onderzoek roept daarmee de vraag op of de REC's cluster 4 onder de huidige omstandigheden hun opdracht wel kunnen waarmaken.

11.



Succes smaakt naar meer! Regio's die de eerste resultaten van de samenwerking zien, rapporteren hierover enthousiast en zien hierin aanleiding om verder te gaan op de ingeslagen weg. Successen blijken bijzonder inspirerend te zijn.

4.2 De miniconferentie

4.2.1 Werkwijze

De resultaten van de landelijke inventarisatie werden beschreven in een tussenrapportage. Deze rapportage werd tijdens de miniconferentie van 14 september voorgelegd aan 48 uitgenodigde deskundigen. Uitgenodigd worden vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden VO/SVO en WSNS, REC's, de organisaties voor bestuur en management, vakbonden, managementorganisaties, Jong, LCOJ, IPO, VNG en het Ministerie van OCW. Gestreefd was zoveel als mogelijk naar een dwarsdoorsnede van het onderwijsveld voorzover betrokken bij de zorgproblematiek (zie bijlage 5 voor een overzicht van de deelnemers).

De tussenrapportage[7] deed dienst als gespreksdocument. Tijdens deze miniconferentie voerden de deskundigen een gesprek over de samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen. Dit enerzijds gericht op de inhoud van de tussenrapportage en anderzijds met het oog op het bedenken en uitwerken van concrete mogelijkheden om de samenwerking op lokaal en regionaal niveau te bevorderen. Tijdens deze bijeenkomst stonden twee gespreksonderwerpen centraal:

- De tussenrapportage beschrijft verschillende door gesprekspartners genoemde tekortkomingen in de huidige stand van de samenwerking in meerdere regio's. Ook wordt een overzicht verstrekt van door gesprekspartners gerapporteerde hindernissen voor regionale samenwerking.
  Welke zijn de tekortkomingen en hindernissen die de meest significante invloed hebben op de stand van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen?

- De tussenrapportage beschrijft verschillende stimulansen voor samenwerking, ook geven de regionale gesprekspartners aan wat zij nodig hebben om tot effectieve samenwerking te komen.
  Welke concrete maatregelen zijn nodig om de regionale samenwerking tot een zodanig niveau te ontwikkelen dat voor alle individuele leerlingen met gedragsproblemen

[7] De tussenrapportage werd uitsluitend ter beschikking gesteld van de deelnemers aan de miniconferentie en had de status van 'concept'.



sprake is van een geïntegreerd zorg- en onderwijsaanbod dicht bij huis en op het moment dat dit nodig is.

Deze vragen werden afwisselend in subgroepen en plenair aan de orde gesteld. Van de miniconferentie werd een rapportage opgesteld die werd toegezonden aan alle deelnemers. Hen werd gevraagd de rapportage te controleren en eventuele op- of aanmerkingen te melden. Van deze mogelijkheid werd in beperkte mate gebruik gemaakt. De aangepaste rapportage vormt de basis voor de in paragraaf 4.2.2, per subgroep beschreven resultaten.

4.2.2 Resultaten van de miniconferentie

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste uitkomsten van de miniconferentie. Tijdens deze conferentie bogen de deelnemers zich zowel in drie subgroepen als plenair over de twee centraal gestelde vragen. Standpunten werden uitgewisseld, vragen gesteld, discussies gevoerd. Deze rapportage geeft de hoofdlijnen weer. Het gaat in geen enkel geval om gezamenlijk door de aanwezige deskundigen ingenomen meningen, gestelde vragen of opgevoerde discussiepunten.

4.2.2.1 Over de hindernissen

Over de gesignaleerde hindernissen zijn de deskundigen het grotendeels eens met de inhoud van de rapportage. Als belangrijkste hindernissen passeren ook tijdens de miniconferentie de volgende de revue:

- De verschillende beleidsregels;
- De vrijblijvendheid tot samenwerking;
- De vaak voorkomende scheiding tussen de eigenaar van het probleem en de eindverantwoordelijke met bevoegdheden;
- Het onvoldoende regelen van de eindverantwoordelijkheid met bevoegdheden
- De overlap van de regio's;
- De grote verschillen in visie op zorg en de betrokkenheid bij jongeren;
- De indicatiestelling
- Het ontbreken van ervaren gezamenlijke belangen;
- Cultuurverschillen tussen de verschillende betrokken partijen;
- Onderlinge onbekendheid met elkaars "reilen en zeilen".

Niet in alle werkgroepen komt het tot een duidelijke rangordening van de hindernissen. Daar waar dit wel het geval is bestaat de top 3 van hindernissen uit:



1. Het onvoldoende regelen van de eindverantwoordelijkheid met bevoegdheden (tevens regie);
2. De verschillende beleidsregels;
3. De vaak voorkomende scheiding tussen de eigenaar van het probleem en de eindverantwoordelijke met bevoegdheden;

En dan zijn er nog enkele hindernissen die weliswaar ook in de regionale gesprekken aan de orde kwamen, maar met minder nadruk dan tijdens de miniconferentie. Het gaat dan om:

- Het ontbreken van ervaren gezamenlijke belangen;
- De grote verschillen in visie op zorg en de betrokkenheid bij jongeren.
- De rol die kinderen/jongeren en ouders spelen;
- De visie op zorg en gedrag zowel op schoolniveau als bovenschools op een regionaal niveau.

4.2.2.2 De tekortkomingen

Over de tekortkomingen bestaat veel minder overeenstemming. De beschrijvingen en kwalificaties van de samenwerking in de tussenrapportage roepen, zo nu en dan heftige reacties op. Deze worden verderop uitvoeriger beschreven. Kernpunt ten aanzien van de gesignaleerde tekortkomingen is dat meerdere deskundigen beamen dat er in meerdere regio's sprake is van een niet tot nauwelijks ontwikkelde samenwerking. Dit naast meerdere regio's waarin de samenwerking (zeer) sterk is ontwikkeld. De vraag is echter of dat er toe doet, waar het de kwaliteit van de zorg betreft.
In regio's waar de samenwerking gering is, is niet perse sprake van slecht ontwikkelde of zwakke zorg. Hoe ziet de relatie er uit tussen kwaliteit van de samenwerking en kwaliteit van de zorg? Meerdere deskundigen vinden dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat een betere kwaliteit van de samenwerking een positief effect heeft op de kwaliteit van zorg. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat ook bij slechte samenwerking de zorg goed kan zijn.

4.2.2.3 Condities waaraan maatregelen en oplossingen behoren te voldoen

Aan welke condities voldoen goede stappen om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren? Tijdens de miniconferentie komen 17 condities ter sprake.

1. Het verdient de voorkeur om de regio's, binnen wettelijke kaders, de mogelijkheid te geven om de zorg en de daarvoor noodzakelijke samenwerking zelf te regelen.



Met als vertrekpunt de regionale politiek en mensen met ambities. Nodig is dan een regionale voortrekker met gezag en een visie.

2. Werk vanuit de goede voorbeelden en de successen.
3. Probeer in samenwerking vooral preventief te werk te gaan.
4. De winst van de maatregelen of oplossingen moet snel optreden en direct herkenbaar zijn. Dit gericht op het belang van de individuele leerling.
5. Het gaat er eerst en vooral om dat primair-, voortgezet- en speciaal onderwijs ieder de eigen taak en verantwoordelijkheid (h)erkennen en goed uitvoeren. De samenhang en het gezamenlijke kan per regio worden georganiseerd. Dan kunnen jeugdzorg en andere maatschappelijke voorzieningen daarop aansluiten.
6. Informatie is in de samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen essentieel. De uitwisseling van informatie verloopt niet zonder problemen. Bijvoorbeeld door privacy regels, of vanwege ouders die niet willen meewerken, of door gebrek aan lef bij instellingen voor onderwijs en zorg. Hiervoor is een oplossing nodig.
7. Dossiers moeten nu al breder beschikbaar komen. Voor de langere termijn vereist dit waarschijnlijk een aanpassing van de wettelijke regels.
8. Om doelgericht en op een planmatige wijze de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen te kunnen realiseren zijn tenminste nodig (a) eenduidige, duidelijke en gedeelde definities als basis voor een gedegen analyse van de problematiek. Inclusief een scherpe en eenduidige definitie en afbakening van gedragsproblemen in het onderwijs.
9. De diversiteit van de regio's staat geen uniforme aanpak toe. Nodig is een probleemanalyse op regionaal niveau en vanuit de onderwijssituatie. Dan komt daarna de vraag aan de orde hoe er voor gezorgd kan worden dat per regio de 'integrale en sluitende onderwijszorg' goed geregeld wordt.
10. Daar waar zorg en samenwerking niet goed gaan moeten aanvullende wetten de autonomie doorbreken en verplichtingen opleggen aan de regionale partijen.
11. Ten aanzien van regie is nodig dat de verantwoordelijkheid wordt geregeld voor passend onderwijs voor alle leerlingen met gedragsproblemen. Nadrukkelijk met een oplossing voor alle leerlingen. Wie is de aanwijsbare eigenaar? Genoemd worden ouders, de jeugdhulpverlening en de school. Het door sommigen ingenomen standpunt is dat de school direct verantwoordelijk wordt op het moment dat een leerling wordt ingeschreven.
12. Gesteld wordt dat opvoedingsproblemen niet de verantwoordelijkheid zijn van de school. Scholen hebben wel de taak te signaleren, zonodig te verwijzen en rekening te houden met de omstandigheden. De verantwoordelijkheid voor opvoedingsproblemen ligt via de lokale overheid bij de jeugdhulpverlening.

13. Opgemerkt wordt dat het feit dat een school op de hoogte is van bepaalde problematiek, nog niet betekent dat de school er ook perse wat aan moet doen.
14. Geadviseerd wordt om niet nog meer nieuwe projecten te introduceren, naast de al bestaande.
15. Focus op het oplossen van problemen in het reguliere onderwijs. Versterk de hulpstructuur in dat kader, die vooral ten goede moet komen aan de leerkracht in de klas.
16. Werk vanuit het principe één kind, één regie, één plan.
17. De huidige indeling van de regio's is verwarrend en werkt eerder belemmerend. Organiseer de zorg dusdanig dat de regio-indeling er niet langer toe doet. Bijvoorbeeld door de leerling als vertrekpunt van het zorgproces en alles wat nodig is om dat te realiseren te nemen.

4.2.2.4 De aanpak

Oplossing 1. "De school biedt onderwijs".

Maak de school primair verantwoordelijk voor onderwijs en de zorg die daar bij nodig is. De school die een leerling inschrijft neemt daarmee de verantwoordelijkheid op zich voor passend onderwijs. Gemeenten en de jeugdhulpverlening zijn verantwoordelijk voor opvoedingsproblemen die buiten de school omgaan (REC 4 is intermediair).

Oplossing 2. "Bij elkaar aan tafel".

Gebruik en benut elkaars deskundigheid (onderwijs, REC, jeugdhulpverlening). Ga aan tafel zitten en spreek af wat je van elkaar nodig hebt.

Oplossing 3. "Wettelijke kaders bijschaven".

Werk aan afstemming van de wet op de jeugdzorg en de wet op de jeugdhulpverlening, zodat deze beter aansluiten op samenwerking met onderwijs (politiek gezien).

Oplossing 4. "Aanspreken op verantwoordelijkheden".

Ga als onderwijssector uit van de eigen verantwoordelijkheid en binnen de huidige kaders op het gebied van financiering, afnemers, bedrijfsmatige aanpak, groei en ontwikkeling., onderwijs te bieden en de noodzakelijke zorg te arrangeren.



Oplossing 5. "Regionale kaarten".

Breng per regio alle verantwoordelijken in kaart. Noem instellingen, namen en mogelijkheden/inzet en het type aanbod waarop elke instelling kan worden aangesproken.

Oplossing 6. "Een loket per regio".

Neem de VO-regio's , of de bestuurlijke netwerken, als uitgangspunt voor een nieuwe en goed afgestemde regio-indeling, met overal een ZAT per school en een bovenschoolse PCL als loket.

Oplossing 7. "Een krachtige regisseur"

De schoolbesturen in een regio moeten zorgen dat het beter gaat en in actie komen. Zij zijn primair verantwoordelijk. Bij slechte rapportcijfers moeten wij iets gaan doen! Er zijn 'goede' en 'slechte' scholen vanuit de optiek van onderwijszorg c.q. onderwijskwaliteit.
Startend vanuit de primaire verantwoordelijkheid van de regio (lees: besturen van samenwerkingsverbanden) ziet het stappenplan er als volgt uit:

1. Goede analyse van behoeften die kinderen hebben binnen een specifieke regio
2. Bij handelingsverlegenheid: reflectie en diagnose
3. Ordening en clustering van problemen en doelgroepen
4. Beantwoording van de vraag: wat gaan we er aan doen?
5. Inschakelen en bevragen van partners buiten de onderwijskolom vanuit bovenstaand kader.

Oplossing 8. "Een te hanteren systematiek"

De systematiek die wordt aangereikt is de volgende:

1. Probleemdefinitie (zie ochtendsessie); dit kunnen er meerdere zijn.
2. Concrete vraagstelling bij elke probleemdefinitie.
3. Op welke schaal en met welke partners moet het probleem opgelost worden? Het antwoord hierop is afhankelijk van de vraagstelling, wat betekent dat schaal en partners kunnen variëren (netwerkstructuur).

De gekozen systematiek leidt tot de volgende subvragen:

1. Is het onderwijs c.q. zijn de gezamenlijke schoolbesturen in staat een duidelijke vraag te formuleren? Vereisten hiervoor zijn:



a. Het vermogen om op het niveau van het samenwerkingsverband c.q. de samenwerkingsverbanden een adequate probleemanalyse en daarop gebaseerde vraagstelling te formuleren;
b. Het toekennen van de regie over de vraag aan het bestuur van het samenwerkingsverband c.q. de samenwerkingsverbanden;
c. Het daarbij in het oog houden en goed regelen van de positie, rechten en plichten van alle belanghebbenden, in het bijzonder ouders, zowel individueel als collectief;
d. Het goed regelen van toezicht en verantwoording, wat betreft de kwaliteit van vraag en aanbod en de besteding van budgetten (subsidievolgsysteem);
e. Veiligheid en openheid in het constateren en benoemen van problemen (niet onder de pet houden); hiervoor zijn primair de schoolbesturen verantwoordelijk en is vooral het onderwijskundig leiderschap op de scholen cruciaal;
f. Het goed regelen van de positie (mandatering en bevoegdheden) van degene die namens het samenwerkingsverband c.q. de samenwerkingsverbanden optreedt.

2. Hoe niet-vrijblijvende samenwerking te realiseren?

Dit is een cruciaal maar niet eenvoudig op te lossen probleem. Gewezen wordt op de rol van de lokale overheid c.q. de wethouder onderwijs als ketenregisseur of op zijn minst als regisseur van de aanbodkant (jeugdzorg, JGZ etc.). Maar deze opereert in een politiek krachtenveld waarin ook andere belangen spelen. Te denken valt aan afstemming binnen het college, tussen gemeenten en tussen gemeente(n) en provincie. Vanuit dit conglomeraat zou één persoon gemandateerd moeten worden om op te treden vanuit een gezamenlijk geformuleerde verantwoordelijkheid (convenant?). Instrumenten en hulpmiddelen die hierbij gehanteerd kunnen worden zijn:

- controleren van de taakstelling van hulpverleningsinstellingen – wordt er voldoende tijd en kwaliteit besteed aan onderwijs?
- oormerken van budgetten en de verplichting deze adequaat te besteden d.w.z. in overeenstemming met de vraagformulering.
- We moeten een systeem creëren van ‘opjagen’, als een partij het af laat weten. Dit geldt zowel voor de vraagkant als de aanbodzijde. We hebben daar nog geen sluitend antwoord op. Te denken valt aan bestuurlijke arrangementen met een verplichtend karakter met als sanctie korting op het budget.

3. Wat zijn de minimumtermen voor het wettelijke kader?



Het wettelijke kader moet enerzijds de invulling van verantwoordelijkheden zoals hierboven geformuleerd maximaal mogelijk maken en anderzijds handvatten bieden voor een daartoe bevoegde instantie om op te treden tegen partijen.die onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen. We komen dan tot de volgende aanbevelingen:

- Formuleer in wet- en regelgeving de zorgplicht voor sluitende en integrale onderwijszorg en de verplichting ouders erbij te betrekken en leg deze neer bij de schoolbesturen.
- Regel, met inachtneming van de privacywetgeving en eventuele geheimhoudingsplicht, de mogelijkheid én verplichting voor een optimale gegevensoverdracht: één dossier voor alle partijen van zuigelingenzorg tot einde schoolloopbaan (23 jaar?).
- Regel de verplichting voor zorgaanbieders een nader omschreven deel van het budget te besteden aan onderwijs.

Oplossing 9. "Van regio naar netwerk"

Belangrijkste streven is het bevorderen van de effectiviteit door samen te werken aan samenwerken. Niet langer worden de huidige definities gevolgd van het begrip 'regio', maar wordt 'het netwerk' het vertrekpunt. De regionale hoofdrolspelers bepalen zelf de definitie van de regio. Dit vanuit de kernvraag: wat is er voor nodig om tot goede en continue zorg te komen? In plaats van de huidige statisch gedefinieerde regio's komen dynamisch beschreven netwerken.Dynamisch omdat de samenstelling voortdurend kan variëren. Ook de omvang van een netwerk kan verschillen, afhankelijk van de aard van de regionale problematiek, kenmerken van het gewenste zorgproces of de situatie in dat deel van het land.

Per netwerk wordt opgesteld een compleet ingevulde matrix met het onderwijsaanbod voor alle leerlingen: Van PO, VO, REC's en aanvullende voorzieningen zoals rebound. Jeugdzorg en de andere maatschappelijke organisaties, sluiten, als partners in het netwerk, aan op deze matrix. De gezamenlijke indicatiestelling maakt deel uit van de matrix. Zo weten alle betrokkenen wat het regionale aanbod en de beschikbare professionalismen zijn en wat men kan verwachten. In deze omschrijving worden ook de grenzen van het onderwijsaanbod aangegeven, zodat verduidelijkt wordt wanneer onderwijs stopt en zorg begint.

Een partner in het netwerk functioneert als voortrekker en aanjager van dit proces. Wie dit is, kan/zal per netwerk verschillen. Het ligt voor de hand in eerste instantie deze rol toe te



delen aan REC 4. De landelijke organisaties stimuleren de “leden” tot deelname aan de regionale netwerken.
Er wordt een stimuleringsfonds in het leven geroepen, waarover de landelijke organisaties beschikken, voor het organiseren van de samenwerking in de netwerken. Dit stimuleringsfonds vormt tevens een instrument om de landelijke regie en het gewenste toezicht te operationaliseren.

Om er voor te zorgen dat in zoveel mogelijk regio’s sprake is van een voortrekker die het proces op gang brengt en/of houdt, wordt deze functie met een gerichte aanpak te ontwikkelen. Een van de besproken ideeën hierover is dat conferenties voor en door cluster 4 worden georganiseerd. De werkwijze is als volgt:

Georganiseerd worden conferenties voor de 14 REC clusters 4 waarin de clusters in de eerste plaats positieve beelden en succesverhalen krijgen voorgeschoteld . (Succesverhalen van REC’s, zoals van Purmerend, Duin- en Bollenstreek, Noord Limburg, Arnhem en Eemland. In de tweede plaats staat scholing centraal. Rondom concrete voorbeelden gericht op de vraag: ‘Hoe krijgen wij dit in onze regio van de grond?’ Daarnaast aandacht voor materialen en methoden en de inzet van de zelfevaluatie aanpak “Kwaliteit speciaal”.

Daarnaast worden conferenties georganiseerd door de 14 REC clusters 4 in hun eigen regio voor de teams van de scholen en relevante instellingen (circa 30 regionale conferenties). Er kan gedacht worden aan een cyclus van drie jaar:

2006: Die kinderen zijn ons een zorg; hulpverlening: betere verwijzingsprocedures

2007: Die kinderen zijn onze zorg; alarmering: welke aanpak zoden we willen realiseren?

2008: Wij zorgen zelf voor onze kinderen; afstemming: de matrix als ambitie; hoe doen we het zelf als school?

Een team van consulenten kan de clusters 4 ondersteunen. Centraal in deze regioconferenties staat het aanbod in de regio en de benodigde aanvulling, verdere ontwikkeling en borging.

4.2.2.5 Reacties naar aanleiding van de tussenrapportage

Een aantal keren bekritiseren deskundigen de kritische (negatieve) toonzetting van de tussenrapportage. Men vindt de toonzetting verkeerd want demotiverend en stelt de vraag wat de basis is van de conclusies. Hoe komen de onderzoekers van kwalitatieve

gesprekken tot een meer kwantitatieve beoordeling van omvang en kwaliteit van de samenwerking? Deze kritiek heeft voor wat betreft meerdere deelnemers nadrukkelijk ook betrekking op de gepresenteerde ‘kaart van Nederland’.
Een aantal gesprekspartners vraagt zich af welke gevolgen de naar hun mening negatieve toonzetting van de rapportage zal hebben voor de motivatie van alle betrokkenen in het veld. Daarvan wordt weinig goeds verwacht.

Meerdere deskundigen vinden dat de tussenrapportage onvoldoende duidelijk maakt wat de beweegredenen voor samenwerking zijn. Daardoor lijkt het alsof samenwerking een doel op zich zelf is. Een belangrijke vraag is wat deze deskundigen betreft welke problemen (beter) kunnen worden opgelost door goede samenwerking.

Ook geven enkelen aan dat onduidelijk blijft op welke jongeren met welke problemen de rapportage betrekking heeft. Welk probleemgedrag staat centraal? En om wat voor zorg gaat? Alleen om onderwijszorg, of breder dan dat? Gaat het over zorg voor kinderen/jongeren in het algemeen of eerst en vooral over onderwijszorg?

Ook wordt kritiek geuit op de vraagstelling van het onderzoek. Alle aandacht richten op ‘samenwerking’ leidt af van de vraag die er echt toe doet: “deugt ons onderwijssysteem wel? Wat schort eraan, waardoor kinderen uit de boot vallen?” Vanuit deze optiek bezien gaat het veel meer om de vraag hoe goede kwaliteit te realiseren van het onderwijs en de daarin werkzame professionals. En daar waar sprake is van tekortkomingen gaat het er dan om te bepalen welke extra hulp waar nodig is.

In enkele gevallen wordt kritiek geuit op het beperkte aantal gespreksdeelnemers en de oppervlakkigheid van de gesprekken.

4.2.3 De conclusies van de miniconferentie

1.
De miniconferentie heeft op geen enkel onderdeel een uniforme visie of een gedeeld standpunt van de deelnemers tot gevolg gehad. De meningen zijn verdeeld. Alleen op hoofdlijnen is zo nu en dan sprake van overeenstemming.

2.
Zo onderschrijven de meeste deelnemers aan de miniconferentie de conclusie dat de samenwerking in veel regio’s beter kan. Dit overigens naast regio’s waarin de

samenwerking goed functioneert. Een belangrijk deel van de deelnemers vindt de in de tussenrapportage verwoorde conclusies echter té negatief.

3.
Veel deelnemers stemmen daarnaast op hoofdlijnen in met de in de tussenrapportage beschreven knelpunten en stimulansen voor samenwerking. Dit geldt grotendeels ook voor de tijdens de regionale gesprekken aangedragen noodzakelijke maatregelen en middelen ('wat is nodig?'). Dat neemt niet weg dat de meningen sterker verdeeld zijn over de oorzaken van de gesignaleerde knelpunten en stimulansen of het hieraan toe te kennen gewicht.

4.
Nadrukkelijker dan in de tussenrapportage het geval is, werd de kwaliteit van de communicatie tussen de regionale partijen, als belangrijk knelpunt bestempeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat er veel overleg wordt gevoerd, maar dat dit weinig effectief is. Dit is niet alleen of in de eerste plaats het gevolg van vrijblijvendheid of onwil van de gesprekspartners, maar vooral van een gebrek aan vaardigheden om in een multidisciplinair team te communiceren. Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat de gesprekspartners elkaars taal niet spreken en elkaars uitgangspunten niet goed begrijpen.

5.
De kritische toonzetting van de tussenrapportage roept bij meerdere gesprekspartners kritische reacties op. Samengevat komt deze er op neer dat men de relatie zoekt tussen de gevoerde kwalitatieve gesprekken en de kwantitatieve presentatie van de tussenrapportage. Zo worden door meerdere gesprekspartners de operationalisering van samenwerking in 10 kwantitatieve parameters en de presentatie in een kaartje van Nederland, als onjuist ervaren. De aard van de gevoerde regionale gesprekken staat deze kwantitatieve benadering niet toe, zo is het standpunt.
Daar komt volgens enkele gesprekspartners nog bij dat de kritische toonzetting van de tussenrapportage onvoldoende recht doet aan de inzet op regionaal niveau en wat dit betreft een demotiverend effect kan hebben op de regionale participanten.

6.
De meningen zijn verdeeld over (a) de vraag wat kan worden verstaan onder 'samenwerking'en over (b) de vraag in hoeverre een verbeterde samenwerking tot gevolg zal hebben dat de kwaliteit van het zorgproces ook daadwerkelijk toeneemt. Over zowel de definitie van 'samenwerking' als over de aard van de relatie tussen 'goede samenwerking'



en ‘goede zorg’ zijn de gesprekspartners het niet met elkaar eens. Deze samenhang wordt zowel sterk benadrukt als stellig ontkend.

7.

De miniconferentie heeft nauwelijks concrete voorstellen opgeleverd voor de bevordering van de regionale samenwerking. Dit heeft sterk te maken met het gegeven dat in de gesprekken, meer dan verwacht, aandacht werd besteed aan de definitie van de samenwerkingsproblematiek, de resultaten die van samenwerking kunnen worden verwacht en aan de uitwerking van de knelpunten in de samenwerking. Daar waar definities onduidelijk zijn en niet vanuit een eensluidende probleembeschrijving wordt gediscussieerd, kan niet helder worden gemaakt welk type oplossingen adequaat kan zijn. Een nadere uitwerking blijft dan uit.

5 Aanbevelingen

5.1 Hoe verder met de onderzoeksresultaten?

1. Dit onderzoek vormt een eerste stap in de inventarisatie van de omvang en kwaliteit van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen. Voorgesteld wordt om vanuit dit onderzoek verder te werken aan de operationalisering van de gehanteerde terminologie en volgende inventarisaties. Hiervoor kan worden gebruik gemaakt van de in paragraaf 5.2 beschreven aanpak.

2. Geadviseerd wordt daarnaast de ontwikkeling van de samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen structureel te monitoren. Dit bijvoorkeur op regionaal niveau en nadrukkelijk als instrument in de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de samenwerking.

3. Aan de regionale partijen die een rol (kunnen) spelen bij het realiseren van de zorg aan leerlingen met gedragsproblemen wordt nog in 2005 een samenvatting van deze onderzoeksrapportage ter beschikking gesteld. Deze samenvatting bestaat uit twee onderdelen:
- Een algemeen deel waarin de ‘over all’ resultaten van het onderzoek worden beschreven. Dit gedeelte is voor alle regio’s gelijk;
- Een specifiek deel dat de situatie beschrijft pér regio. Dit gedeelte verschilt per regio.

   Deze samenvatting dient verschillende doelen. In de eerste plaats gaat het er om de regio’s te informeren over de onderzoeksresultaten. In de tweede plaats worden de regionale partijen aangemoedigd vanuit de verstrekte samenvatting met elkaar in gesprek te gaan. En op deze wijze te komen tot een gezamenlijke visie op (a) de stand van de samenwerking in de eigen regio en (b) de wenselijkheid en mogelijkheid de samenwerking verder te ontwikkelen. Dit laatste in combinatie met voorstellen die in paragraaf 5.2 worden beschreven.

4. Via de website www.samenwerkenaansamenwerken.nl worden deze onderzoeksrapportage en alle bijlagen openbaar gemaakt. De beschikbaarheid van rapportage en bijlagen wordt onder de aandacht gebracht van de regionale partijen.



5.2 Hoe verder met de bevordering van de samenwerking?

5.2.1 De langere termijn

"Ontschotting"

Met de in de Notitie Vernieuwing Zorgstructuur Funderend Onderwijs beschreven herijking van de zorgstructuur wil het Ministerie van OCW met de invoering van de zorgplicht meer verantwoordelijkheid leggen bij de schoolbesturen. Tegelijkertijd wil het Ministerie op regionaal niveau meer handelingsruimte bieden zodat de mogelijkheden tot samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen worden bevorderd. Een belangrijke ontwikkeling waaraan de volgende aanbevelingen worden toegevoegd.

Voor de langere termijn wordt geadviseerd te streven naar de ontwikkeling van integrale lokale en regionale zorgketens met een gemeenschappelijk belang. Een goed vertrekpunt kan hier zijn de ontwikkeling van ketenzorg in de gezondheidszorg. Ook de gezondheidszorg wordt immers sinds jaar en dag geconfronteerd met zorgprocessen waarvan de uitvoering is verdeeld over meerdere partijen die niet goed in staat blijken te zijn om tot een goede regie en samenwerking te komen. Met als belangrijke nadelen bijvoorbeeld het ontstaan van wachttijden door het niet op elkaar aansluiten van de verschillende onderdelen van het zorgproces, of tegenstrijdige behandeladviezen als gevolg van de soms gebrekkige communicatie tussen de partners in de zorgketen. Inmiddels deden veel zorginstellingen en gezondheidscentra de nodige ervaring op met de ontwikkeling en het managen van integrale zorgketens, waarin partijen met elkaar samenwerken in de zorg voor de individuele patiënt.

Voor de onderwijszorg betekent dit dat meer samenhang nodig is in wet- en regelgeving en dat de huidige gescheiden beleidsterreinen tot één gemeenschappelijk beleid met gedeelde doelstellingen dienen te komen, rond de behandeling van leerlingen met gedragsproblemen. De beschikbare financiële middelen dienen hieraan te worden gekoppeld. Alleen zo kunnen structureel en voor alle betrokken partijen gemeenschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd die als basis dienen voor gemeenschappelijk uitgevoerde zorg voor leerlingen met gedragsproblemen.

Het belangrijkste organisatieprincipe dient te zijn dat op regionaal niveau handelingsruimte wordt verkregen. Dit in directe relatie tot diegenen die het meeste belang hebben bij het

realiseren van integrale zorg: de ouders. Deze kunnen hierin worden bijgestaan door een regionale makelaar/adviseur die er als tussenpersoon voor zorgdraagt dat ouders de beschikking krijgen over een goed handelingsplan waarin niet alleen wordt beschreven welke zorg wordt verstrekt maar ook wordt gespecificeerd welke partijen welke bijdrage leveren. Het ligt voor de hand om deze rol in handen te geven van een gezamenlijk 'loket' van de samenwerkingsverbanden PO en VO en de Regionale Expertise Centra.
Bij deze aanpak ligt de regie op het niveau van de individuele leerling. Deze regie wordt bevestigd door de financieringssystematiek en ligt per definitie zeer dicht bij het kind. In principe kunnen dit ouders zijn. In de praktijk echter zal het leeuwendeel van hen de regie waarschijnlijk in handen geven van bijvoorbeeld een REC of daarbinnen de onderwijsinstelling.

In dit verband wordt ook opgemerkt dat de huidige omvangrijke en overlappende structuur rondom leerlingen met gedragsproblemen, voor veel problemen zorgt. We kennen in Nederland 248 WSNS-regio's ; 83 VO/SVO-regio's, 14 REC-4-regio's en nog vele andere REC-3,2,1-regio's. Daarnaast zijn er nog 15 Jeugdzorgregio's, vele gemeenten en de provincies. Tot slot kennen we nog talrijke zorgaanbieders, de scholen en circa 2.500 schoolbesturen. Het valt niet mee om in deze omvangrijke en heterogene structuur samenhang en afstemming te realiseren. Het verdient daarom aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om tot een vermindering van het aantal partijen te komen. Toetssteen kan zijn: welke partijen leveren daadwerkelijk een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van de zorg? In deze zin is ook de tijdens de miniconferentie benoemde netwerkgedachte verfrissend. In plaats van de vele instituties als vertrekpunt voor de organisatie van de zorg te nemen, wordt deze gerealiseerd vanuit het netwerk dat nodig is om een specifieke leerling de noodzakelijke zorg te verstrekken.

Ontwikkeling van competenties

Veel van de genoemde hindernissen van samenwerking maken duidelijk dat de regionale actoren een steuntje in de rug kunnen gebruiken bij het (verder) ontwikkelen van de voor effectieve samenwerking noodzakelijke competenties. Zo wordt er gesproken van regisseurs die niet regisseren, overlegsituaties die zonder concrete resultaten blijven, partijen die elkaar niet begrijpen, enzovoorts. Meerdere van deze hindernissen worden eenvoudiger genomen wanneer de regionale partners in voldoende mate beschikken over de benodigde vaardigheden om effectief te communiceren en resultaatgericht samen te werken in multidisciplinaire teams. Meerdere hiervoor benodigde competenties maken geen deel uit van de opleidingen of het reguliere scholingsaanbod van professionals



werkzaam in onderwijs, welzijn en maatschappelijke dienstverlening (inclusief jeugdzorg), gezondheidszorg en gemeentelijke en provinciale overheden.

Wordt samenwerking gedefinieerd als "*verschillende partijen leveren een overeengekomen bijdrage aan een gezamenlijk gewenst en gedefinieerd resultaat, ook wanneer dit niet onmiddellijk en op alle aspecten het eigen belang dient",* dan zijn bijvoorbeeld de navolgende competenties nodig. In staat zijn om:

- deel te nemen aan multidisciplinaire samenwerkingsverbanden en netwerken met beroepsgenoten en andere deskundigen;
- te overleggen of communiceren met verschillende deskundigen, inclusief het kunnen en willen begrijpen van de referentiekaders en terminologie van andere disciplines;
- de eigen mening te geven en hiervoor op te komen vanuit de eigen positie en belangen. Echter tegelijkertijd met een goed oog voor de positie en belangen van de andere betrokkenen en zoekend naar het gemeenschappelijke kader;
- effectief te onderhandelen gericht op het bewerkstelligen van voor alle betrokkenen wenselijke en mogelijke oplossingen;
- op een positieve manier om te gaan met mogelijke conflicten en weerstanden. Deze op een dusdanige manier 'aan te pakken' dat de basis voor samenwerking ongeschonden blijft;
- het besef van onderlinge afhankelijkheid te ontwikkelen, gebaseerd op wederzijds respect voor elkaar kennis en bekwaamheid;
- competitieve normen te vervangen door coöperatieve normen;
- de vier aspecten van samenwerking begrijpen en kunnen managen. Dit zijn achtereenvolgens: de informatie, het (team)proces, gezamenlijk leren en ontwikkelen, alsmede cultuur(verschillen);
- de verschillende methodieken voor het bewerkstelligen van regie toe te passen, waaronder het op gepaste wijze gebruik maken van technieken ter bevordering van de motivatie en voor het uitoefenen van macht en gezag.

Het verdient aanbeveling op basis van de resultaten van dit onderzoek en een nog uit te voeren behoeftepeiling in de regio's een aanbod training en coaching te ontwikkelen en aan te bieden. Hier kan heel goed gebruik worden gemaakt van al door gevestigde aanbieders ontwikkeld aanbod. Dit wiel behoeft niet opnieuw te worden uitgevonden, hoogstens geschikt gemaakt te worden voor toepassing rondom de samenwerking bij leerlingen met gedragsproblemen.

5.2.2 De korte termijn

Ook op korte termijn zijn er zinvolle initiatieven mogelijk die snelle resultaten tot gevolg kunnen hebben.

In dit verband wordt voorgesteld oplossing 9 “van regio naar netwerk” (zie paragraaf 4.2.2.4) verder uit te werken en uit te voeren. Deze aanpak vertrekt vanuit de bestaande structuur van de REC’s – 4 en biedt een concrete mogelijkheid om, met gebruik van regionale voortrekkers en de inzet van de consulenten, regionale initiatieven op touw te zetten. Hiertoe worden onder meer regionale symposia georganiseerd voor en door de 14 REC’s cluster 4.

De projecten ‘WSNS+’, ‘Kwaliteit van de leerlingenzorg in VMBO en PRO’, alsmede ‘Kwaliteit Speciaal’ beschikken samen over 12 regioconsulenten. Daarnaast zijn er nog onderwijsconsulenten. In het kader van dit onderzoek wordt gepleit voor een gebundelde en gecoördineerde inzet van deze consulenten. Dit kan heel goed onder de regie van het overleg ‘Herijking van de zorg’. De regio- en onderwijsconsulenten kunnen het gesprek aangaan met de regionale actoren in de samenwerkingsverbanden VO. Vertrekpunt kunnen zijn de (regionale) samenvattingen van project SMART! Samen werken aan samenwerken. De consulenten kunnen met de regionale vertegenwoordigers de stand van zaken opmaken en zinvolle activiteiten of projecten benoemen.
Wat veel regio’s eerst en vooral nodig hebben is een meewerkend sparring partner die niet alleen adviseert, maar ook hand en spandiensten verleent. Iemand die vanuit concrete vragen met concrete oplossingen en aanpakken kan komen. Niet zozeer gericht op het maken van plannen maar juist op het aanpakken van concrete zaken. De consulenten kunnen signaleren. Sparring partners treden op als coach en hulp in het op gang brengen van de samenwerking. Advies en actie worden in deze aanpak gecombineerd.
Daar waar consulenten niet over de juiste competenties, of over voldoende tijd, beschikken om ook als meewerkend sparring partner, op te kunnen treden, is het zaak om deze te rekruteren uit de bestaande structuur. Meewerkende sparring partners kunnen zo een zeer zinvolle aanvulling bieden op de consulenten.

Een goed vertrekpunt voor deze aanpak zijn de regio’s waarin een of meerdere actoren als voortrekker willen fungeren. Van een aantal regio’s is bijvoorbeeld bekend dat enthousiaste organisaties of personen om allerlei redenen geen voet aan de grond krijgen. Er is ook sprake van regio’s waarin goede initiatieven, door bijvoorbeeld een gebrek aan tijd, langzamer verlopen dan gewenst. Dergelijke regio’s kunnen dienen als voorbeeld voor deze concrete manier van werken.

Goede communicatie over de gevolgde werkwijze en de geboekte resultaten, wordt ingezet om andere regio's te stimuleren vooral vergelijkbare initiatieven te ontplooien en gebruik te maken van de ondersteunende diensten van de consulenten en/of meewerkende sparring partners.

Ook deze aanpak kan goed worden ondergebracht bij een van de bestaande organisaties, bijvoorbeeld LCOJ of WSNS+.

Een interessante mogelijkheid is daarnaast het ontwikkelen van een "makelaardij"- of "bemiddelaar"functie van de regio- en onderwijsconsulenten. Deze functie betreft de bemiddeling tussen de vraag van regionale partijen en aanbod in de sfeer van bijvoorbeeld informatie, voorbeeldprojecten, coaching, training, of meewerkende sparring partners. Het principe is dat regionale partijen met vragen en problemen terecht kunnen bij het samenwerkende netwerk van regio- en onderwijsconsulenten dat onder regie staat van het overleg 'Herijking van de zorg'. Dit netwerk zorgt er vervolgens voor dat hulp wordt geboden. Niet door deze hulp zelf te bieden, maar door hulpbronnen en hulptroepen aan te spreken.
In beginsel kunnen lokale en regionale partijen met elke vraag om ondersteuning, advies of informatie bij dit netwerk terecht. Het netwerk helpt bij het analyseren van de vraag, informeert en adviseert over de mogelijkheden en bemiddelt in ondersteunende dienstverlening door derden. Zo verkrijgen de lokale en regionale partners gemak en deskundige begeleiding bij de beantwoording van vragen of het oplossen van problemen. De benodigde hulpbronnen en hulptroepen worden eerst en vooral gezocht binnen de huidige ondersteuningsstructuur, bij de consulenten en de meewerkende sparring partners, bij de vele organisaties die actief zijn in en om het onderwijsveld maar ook op andere maatschappelijke terreinen. Het netwerk van regio- en onderwijsconsulenten kan hiertoe bijvoorbeeld de samenwerking zoeken met de werkgevers- en werknemersorganisaties, met de onderwijsbegeleidingsdiensten, of de brancheorganisaties in de maatschappelijke dienstverlening (waaronder jeugdzorg). Maar ook met organisaties zoals Civiq (vrijwilligerswerk), de stichting Desgevraagd (een bemiddelaar tussen vraag en aanbod voor patiëntenorganisaties), of de regionale sportloketten. Organisaties die ervaring hebben met de hier beschreven werkwijze en beschikken over vaak omvangrijke netwerken.

Wanneer deze methodiek wordt gekoppeld aan een staande organisatie dan kan op korte termijn sprake zijn van een werkende bemiddeling die vertrekt vanuit de wensen en behoeften van de actoren in de regio's.



Welke route ook de voorkeur krijgt, het is zeker zinvol om op het internet een platform te ontwikkelen dat tot doel krijgt lokale en regionale actoren (a) te informeren over projecten met een voorbeeldfunctie, (b) met elkaar in gesprek te brengen en (c) in gesprek te brengen met andere partijen die hen met raad en daad kunnen bijstaan. Dit platform zou kunnen worden gekoppeld aan de url ‘samenwerkenaansamenwerken’ die in het kader van dit onderzoek werd aangekocht.