

Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen

Ed Smeets | Menno Wester

mei 2009



Projectnummer: 34000530
Opdrachtgever: Ministerie van OCW

© 2009 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Inhoud	iii
1 Inleiding	1
2 Knelpunten	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Coördinatie en samenwerking	3
2.3 Aanbod, werkwijzen en mogelijkheden	5
2.4 Landelijke, provinciale en lokale verantwoordelijkheden	5
2.5 Regio-indelingen	6
2.6 Financiering	7
2.7 Capaciteit en prioriteiten	8
2.8 Indicatiestelling	9
2.9 Huisvesting	9
2.10 Uitwisseling van informatie	10
2.11 Overige knelpunten	11
3 Aanbevelingen	13
Literatuur	17

1 Inleiding

In deze notitie staat de volgende vraag centraal: *Wat zijn de knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen?*

Om deze vraag te beantwoorden, is in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een inventarisatie uitgevoerd van literatuur waarin aspecten van de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en zorginstellingen in Nederland aan bod komen. Het betreft literatuur die relatief recent is (vanaf 2004). We belichten verschillende aspecten van de samenwerking en gaan daarbij in op gesignaleerde knelpunten. Uiteraard zijn er ook tal van positieve aspecten te noemen rond de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen. Dat valt echter buiten het bestek van deze notitie. We sluiten de notitie af met enkele algemene aanbevelingen.

De samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen neemt toe. Steeds meer scholen kunnen een beroep doen op een bovenschools zorg- en adviesteam (ZAT). Daarin werken zorginstellingen (met name jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg) samen om scholen te adviseren over leerlingen die extra zorg nodig hebben (Van der Steenhoven e.a., 2007). In het voortgezet onderwijs kunnen negen van de tien scholen advies vragen aan een ZAT, in het primair onderwijs geldt dit voor zes van de tien scholen (Nederlands Jeugd Instituut, 2008). Enkele voorbeelden van samenwerking tussen zorginstellingen en het primair onderwijs zijn beschreven door Bosdriesz, Van Lieshout, & Radema (2007). Het betreft beschrijvingen van een geïntegreerde aanpak van zorg in Amsterdam, Flevoland, Friesland, Gelderland en Limburg. Daarbij wordt vooral ingegaan op zorg- en adviesteams en schoolmaatschappelijk werk.

Daarnaast zijn er nog enkele vormen van structurele samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen te noemen. De Brede School is een integraal concept voor samenwerking tussen onderwijs en onder meer welzijns- en zorginstellingen. Daarbij is het uitgangspunt dat wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke visie (Hermanns & Van Montfoort, 2007). Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs en instellingen voor semi-residentiële en residentiële jeugdzorg. Jongeren die worden behandeld bij een dergelijke instelling, kunnen voor de duur van die behandeling onderwijs krijgen op een school voor speciaal onderwijs waar de instelling een samenwerkingsovereenkomst mee heeft. Dit zonder dat een indicatie voor speciaal onderwijs hoeft te worden afgegeven. Voorwaarde hierbij is dat de behande-

ling en het onderwijs op elkaar worden afgestemd (ook wel ‘Eén kind, één plan’ genoemd).

In het kader van de ontwikkeling van Passend onderwijs is verdergaande regionale samenwerking tussen onderwijs en zorg nodig. Op dit gebied zijn tal van initiatieven in ontwikkeling. Het is dan ook van groot belang dat knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden ondervangen.

2 Knelpunten

2.1 Inleiding

In de volgende paragrafen bespreken we knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen, waarbij we achtereenvolgens ingaan op coördinatie en samenwerking, aanbod en werkwijzen, verantwoordelijkheden, regio-indelingen, financiering, capaciteit en prioriteiten, indicatiestelling, huisvesting, uitwisseling van informatie en overige knelpunten.

2.2 Coördinatie en samenwerking

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het ontstaan van initiatieven op het gebied van samenwerking en het functioneren van samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen (te) sterk afhankelijk is van individuele mensen die elkaar kennen (Smeets, 2007). Samenwerking vereist vervolgens dat de achterban en het bevoegd gezag daaraan meewerken en dat de samenwerking wordt ingebed in de organisaties. Uiteindelijk wordt de kwaliteit bepaald door de mate waarin professionals de gemaakte afspraken uitvoeren (Beemer e.a., 2006). In de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Baecke e.a., 2006) wordt aangegeven dat afspraken tussen Bureau Jeugdzorg, het onderwijs en jeugdgezondheidszorg vaak nog niet naar tevredenheid worden uitgevoerd. Tevens wordt geconstateerd dat er met het primair onderwijs minder afspraken worden gemaakt dan met het voortgezet onderwijs, met name door het grote aantal scholen en besturen, en dat de relatie tussen Bureau Jeugdzorg en het speciaal onderwijs moet worden verbeterd.

Eén van de twee grote knelpunten die worden genoemd rond de Brede school is gebrek aan samenwerking. De Brede school komt niet van de grond als organisaties niet met elkaar kunnen of willen samenwerken. Scholen signaleren tegenstrijdige belangen, het ontbreken van een gezamenlijke visie en de complexiteit van de samenwerking (Kruiter e.a., 2007).

Coördinatie gaat gepaard met bureaucratie, zo stelt Sohier (2008). Er moet over samenwerkingsovereenkomsten worden onderhandeld, er moet overleg worden gevoerd, er moeten verslagen en lijsten met actiepunten worden gemaakt en registratiesystemen worden ingevoerd. Dit leidt bovendien nog niet tot samen handelen maar tot

samen praten over kinderen, jongeren en hun ouders. Effectief regie voeren in de jeugdketen betekent veel investeren in secundaire activiteiten, zoals bestuurlijk overleg, relatiemanagement, convenanten en intentieverklaringen, financiële toezeggingen, programmamanagement en procesmanagement. Deze activiteiten zijn nodig, maar het zijn inspanningen die niet kunnen worden aangewend voor directe hulp aan het kind (Beemer e.a., 2006). De efficiëntie van de jeugdketen is matig, aldus deze auteurs. Zij wijzen de bestuurlijke fragmentatie in het veld aan als de belangrijkste structurele oorzaak hiervan: ‘De jeugdketen wordt gekenmerkt door veel verschillende uitvoerende partijen die uitvoerend werk doen in elk van de schakels, met versnipperde verantwoordelijkheden, verschillende sturing- en financieringsregimes, uiteenlopende bestuurlijke en beleidsmatige prikkels.’

Uit de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg komt onder meer naar voren dat Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders vinden dat op diverse punten sprake is van een toename van de bureaucratie als gevolg van de invoering van de Wet op de Jeugdzorg. De toename van de administratieve last springt daarbij het meest in het oog (Baecke e.a., 2006). Concrete voorbeelden van bureaucratie die door de Jeugdzorgbrigade (2005) worden gesignaleerd, hebben betrekking op onderwerpen zoals het zich verschuilen achter protocollen, hetzelfde verhaal moeten vertellen, omvangrijke rapportages, lange doorlooptijden en een overmaat aan vragen om beleidsinformatie.

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2005) naar de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en brede zorgteams in Oss blijkt dat het in de praktijk lastig is de interne zorg in de school en de externe zorg te coördineren en te komen tot ‘één kind, één plan’. Ook de regiefunctie en aansturing voor de uitvoering van de extra hulp zijn niet duidelijk vastgelegd.

In het Plan van aanpak van Operatie Jong (2004) wordt het probleem geschetst dat jeugdvoorzieningen als onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, leerplicht/rmc en schoolmaatschappelijk werk onvoldoende samenwerken en te weinig afstemmen. Er zijn onduidelijkheden over taken en bevoegdheden van verschillende actoren: waar houdt de verantwoordelijkheid van de school op en begint die van andere voorzieningen? Ook wordt aangegeven dat het onderwijs er niet altijd tijdig in slaagt problemen te signaleren en dat het ook niet tijdig signalen van andere schakels in de zorgketen ontvangt.

Smeets (2008) deed onderzoek naar de samenwerking – in het kader van ‘Eén kind, één plan’ – tussen residentiële instellingen voor jeugdzorg en scholen voor speciaal onderwijs. Eén van de daaruit naar voren komende knelpunten is dat de gezamenlijke aanpak alleen geldt voor de samenwerking tussen een specifieke instelling en school. Wordt een leerling doorgeplaatst, wat vaak gebeurt, dan wordt een nieuw plan ge-

maakt. Bovendien nemen externe instellingen niet deel aan de aanpak in het kader van 'Eén kind, één plan' en zijn er verschillen in werkwijzen tussen verschillende vestigingen van Bureau Jeugdzorg.

2.3 Aanbod, werkwijzen en mogelijkheden

Verschillende bronnen wijzen op versnippering in het aanbod aan zorg. In de zorg in en om de school – met name de basisschool – zijn verschillende teams actief, waaronder buurtnetwerken, zorgteams en zorgadviesteams. De ervaring is dat verschillende teams zich soms met dezelfde dossiers bezighouden en dat scholen te maken hebben met overlap in het aanbod aan zorg (Smeets, 2007). Ook in de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg wordt aangegeven dat er nog te versnipperd hulp wordt geboden (Baecke e.a., 2006).

Een ander probleem is onbekendheid met het aanbod. Individuele scholen zijn niet altijd voldoende op de hoogte van het aanbod dat de verschillende zorginstellingen hebben. Kennis over goede voorbeelden van samenwerking wordt onvoldoende gedeeld (Operatie Jong, 2004).

Smeets (2007) onderzocht de samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg in vijf regio's. Hierbij bleek dat betrokken partijen ondanks jarenlange contacten en samenwerking vaak nog onvoldoende op de hoogte waren van elkaars manier van werken en van de knelpunten waarmee de anderen bij het uitvoeren van hun taken worden geconfronteerd. Daardoor was onvoldoende helder wat men van elkaar kon verwachten. Ook het bestaan van vooroordelen over en weer vormde een hindernis voor de samenwerking.

2.4 Landelijke, provinciale en lokale verantwoordelijkheden

In de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen worden knelpunten gesignaleerd die te maken hebben met de verdeling van verantwoordelijkheden wat het jeugdbeleid betreft. Doordat gemeenten de regie hebben over het jeugdbeleid van 0 tot 18 jaar, wordt te weinig stilgestaan bij zaken die de gemeente overstijgen. Coördinatoren van samenwerkingsverbanden in het onderwijs zijn van mening dat gemeenten meer in gezamenlijkheid zouden moeten werken. Er zijn veel kleine gemeenten die een klein budget hebben, terwijl er wel sprake is van een toename van problematiek bij jongeren. Grote gemeenten hebben veel meer mogelijkheden, maar daar zijn onderwijs en jeugdzorg over verschillende afdelingen en medewerkers verspreid. Het overzicht ontbreekt vaak en er is onvoldoende coördinatie. Een probleem is ook dat

het onderwijsbeleid is losgekoppeld van het jeugd- en jongerenbeleid. Volgens coördinatoren van samenwerkingsverbanden in het onderwijs richt het jeugd- en jongerenbeleid zich vooral op de jeugd in hun vrije tijd en niet op de jeugd op school (Smeets & Van Gennip, 2005). Jeugdzorg is qua sturing provinciaal. Afspraken tussen provincie en gemeente hierover worden nogal eens gemaakt zonder zich op onderwijs te richten (Smeets, 2007).

Betrokkenen bij de samenwerking tussen residentiële instellingen voor jeugdzorg en speciaal onderwijs merken op dat zorg en onderwijs in de zin van wet- en regelgeving gescheiden werelden zijn, waardoor het moeilijker wordt om een geïntegreerde aanpak van behandeling en onderwijs aan te bieden. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat als een instelling voor jeugdzorg van een (semi-)residentiële plaatsing overgaat op ambulante behandeling, de bekostiging van de plaats op de school voor speciaal onderwijs waarmee de instelling een overeenkomst heeft, vervalt (Smeets, 2008). Ook in de sfeer van huisvesting leiden de gescheiden werelden van onderwijs en zorg tot knelpunten (zie paragraaf 2.9).

2.5 Regio-indelingen

Verschillende instellingen hebben te maken met verschillende regio-indelingen. Dit bemoeilijkt het maken van uniforme afspraken over bovenschoolse zorg en over samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen (Smeets & Van Gennip, 2005). Zo kennen Bureau Jeugdzorg en Jeugdgezondheidszorg verschillende regio-indelingen, evenals de regionale expertisecentra en de samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. Naar verwachting zal dit ook bij de uitwerking van Passend onderwijs tot problemen leiden (Smeets & Rispens, 2008).

In samenhang hiermee kan ook worden gewezen op verschillen in beleid tussen gemeenten. Daardoor worden veel samenwerkingsverbanden in het onderwijs geconfronteerd met verschillen in voorzieningen waarover hun scholen kunnen beschikken. Een probleem voor regionale samenwerking is dat iedere gemeente eigen keuzes maakt. De beschikbaarheid van schoolmaatschappelijk werk en multidisciplinaire teams varieert van gemeente tot gemeente. Gemeenten bepalen bovendien zelf wat zij buiten het basispakket inkopen bij jeugdgezondheidszorg. Koerswijzigingen in het beleid kunnen leiden tot veranderingen in (de financiering van) het aanbod aan zorg. Bovendien is de woonplaats van de ouders bepalend voor tal van voorzieningen in de jeugdzorg waarop een beroep kan worden gedaan en niet de school waar de leerling zit. Dat maakt het voor scholen extra onduidelijk tot welke instantie men zich kan wenden in geval van problemen (Smeets & Van Gennip, 2005).

2.6 Financiering

Wat de financiering van de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen betreft, zijn er twee belangrijke knelpunten. In de eerste plaats betreft het de beschikbare budgetten. Samenwerking vraagt om extra inzet van mensen en vergt dus veelal extra financiering. Een tweede knelpunt dat wordt gesignaleerd bij de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen, is dat er bij de financiering schotten in de weg staan. Dat kan het verkrijgen van budgetten voor gezamenlijke activiteiten bemoeilijken en het kan tot problemen leiden bij het achteraf verantwoorden van de inzet van (geoormerkte) middelen (Smeets, 2007).

Uit onderzoek naar de ontwikkeling van de Brede School komen twee grote knelpunten naar voren: geldgebrek en gebrek aan samenwerking. Gemeenten geven aan dat er te weinig geld is en dat de bestaande financiële regelingen te strak zijn. Scholen zien een gebrek aan structurele financiering. Dit leidt tot problemen bij de exploitatie (Kruiter e.a., 2007).

Een andere kwestie rond financiering die naar verwachting tot een knelpunt zal leiden, betreft de veranderingen in de toekenning van AWBZ-zorg. Een aantal leerlingen in het regulier en speciaal onderwijs maakt gebruik van een persoonsgebonden budget (pgb). Dit wordt gebruikt om op school extra ondersteuning en/of begeleiding mogelijk te maken. Daarbij worden onder meer medewerkers van zorginstellingen ingezet (Smeets e.a., 2008, 2009). Het betreft met name jongeren met psychiatrische problematiek in het regulier onderwijs, die ondersteunende begeleiding krijgen en die een licht regieverlies hebben, en jongeren met verstandelijke en/of fysieke beperkingen in cluster 3 van het speciaal onderwijs. Met ingang van 2009 zijn door de landelijke overheid aanpassingen in de AWBZ-regeling doorgevoerd. De functies 'ondersteunende begeleiding' en 'activerende begeleiding' zijn vervangen door de nieuwe functie 'begeleiding'. Hiervoor wordt alleen een budget toegekend aan personen met matige of zware beperkingen (of regieverlies) voor wie anders de zelfredzaamheid in het geding komt. Daarnaast is een gedeelte van de functie 'activerende begeleiding' overgebracht naar de functie 'behandeling', waarvoor geen pgb wordt afgegeven. In 2009 geldt een overgangsregeling. Deze wijzigingen zullen op de kortere of langere termijn invloed hebben op de budgetten van (een deel van de) leerlingen die op school gebruik maken van een pgb. Leerlingen met een licht regieverlies kunnen hun pgb verliezen als zij alleen voor ondersteunende begeleiding (in uren) een budget hebben. Bij anderen kan het pgb na herindicatie kleiner worden. Dit kan ertoe leiden dat scholen minder ondersteuning vanuit zorginstellingen krijgen. Dat kan er vervolgens toe leiden dat sommige leerlingen niet meer op een school voor regulier onderwijs kunnen blijven. Ook in het speciaal onderwijs wordt verwacht dat aanpassingen in de pgb's tot problemen zal leiden. Zo kan de beschikbare tijd voor onderwijs ver-

minderen doordat er meer tijd aan zorg moet worden besteed ten laste van het budget van de school (Smeets e.a., 2008, 2009).

2.7 Capaciteit en prioriteiten

Niet altijd kan of wil men in de instellingen voldoende capaciteit vrijmaken om met partners gemaakte afspraken gestand te doen. Sohier (2008) wijst erop dat organisaties in de publieke dienstverlening, waaronder jeugdzorg en onderwijs, van de overheid de opdracht hebben gekregen zich te concentreren op hun kerntaken. Doordat zij op prestaties binnen hun kerntaken worden afgerekend, concentreren de organisaties zich hierop en worden zij niet gestimuleerd buiten het eigen domein te handelen. Strakke kaders bepalen steeds meer de grens waarbinnen professionals handelen. Het 'domeindenken' wordt versterkt.

Onvoldoende capaciteit leidt tot wachtlijsten en wachttijden. Zo wordt in verschillende publicaties gewezen op het probleem van de wachtlijsten, zowel bij Bureau Jeugdzorg als in de tweede lijn van de jeugdzorg. Dit leidt onder meer tot lange termijnen voor onderzoek bij de kinderpsychiater en lange wachttijden voor behandeling (Smeets, 2007). Oberon (2006) deed onderzoek naar de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Vanuit scholen voor voortgezet onderwijs wordt erop gewezen dat de horizontale afstemming soms te wensen overlaat, met name met Bureau Jeugdzorg, als gevolg van lange wachtlijsten. Daardoor stagneert de hulpverlening. Ongeveer tachtig procent van de scholen zegt dat dit probleem meestal of altijd speelt bij verzoeken om hulpverlening. Ook de verwijzing van leerlingen naar het speciaal onderwijs verloopt niet altijd soepel. Bijna veertig procent van de scholen zegt dat zich hierbij meestal of altijd problemen voordoen.

Ook kunnen activiteiten zoveel tijd vragen dat andere activiteiten in de knel komen. Zo kan de inzet van Bureau Jeugdzorg voor de indicatie volgens DSM-IV, in verband met verwijzing naar cluster 4 van het speciaal onderwijs, tot gevolg hebben dat Bureau Jeugdzorg minder tijd kan besteden aan het bieden van ondersteuning aan kinderen (Smeets, 2007). Extra werkdruk ontstaat ook doordat samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen (deels) in de reguliere uren moet worden ontwikkeld. Dit wordt bijvoorbeeld genoemd als knelpunt bij de ontwikkeling van de Brede school (Kruiter e.a., 2007).

2.8 Indicatiestelling

Een aantal vereisten op het gebied van indicatiestelling zorgt voor extra druk op de capaciteit van onderwijs- en zorginstellingen. Zo is bij een aanvraag voor verwijzing naar cluster 4 van het speciaal onderwijs een indicatiestelling volgens DSM-IV nodig. Daarbij is de inzet van Bureau Jeugdzorg nodig, wat een groot beroep doet op de beschikbare capaciteit bij Bureau Jeugdzorg (Smeets, 2007). Daarbij komt dat de procedures rond verwijzing en indicatiestelling ondoorzichtig zijn en veel tijd kosten. Intern begeleiders in de scholen moeten ouders, die zelf de aanvraag moeten indienen, daarbij vaak helpen. Een ander bezwaar tegen de genoemde manier van indicatiestelling, is dat de zorgvraag en de achterliggende problematiek tweemaal en bovendien vanuit twee verschillende perspectieven worden beoordeeld: vanuit onderwijs en vanuit zorg. Een integrale beoordeling van de vraag ontbreekt. Daardoor ontbreekt ook een integraal antwoord (Ministerie van VWS & Ministerie van OCW, 2006). Bovendien hebben ook ouders op deze manier te maken met twee indicatietrajecten (zie ook Van Dijk e.a., 2007).

Een ander voorbeeld is de aanvraag van een persoonsgebonden budget voor begeleiding en/of ondersteuning op school, in het kader van AWBZ-zorg. Indien ouders een persoonsgebonden budget voor hun kind willen aanvragen, moeten zij eerst een indicatiestelling voor speciaal onderwijs, dan wel leerlinggebonden financiering, aanvragen. Dit ook indien vooraf al duidelijk is dat een dergelijke indicatie niet zal worden afgegeven of indien ouders dat helemaal niet willen. Dit leidt tot extra druk op de capaciteit van de indicatiestellende commissies (Verlaan, 2009).

2.9 Huisvesting

Een van de knelpunten die worden genoemd rond de vorming van Brede scholen, is huisvesting. Vooral in het primair onderwijs opereert de meerderheid van de Brede scholen vanuit meer dan één gebouw. Zowel in het primair als voortgezet onderwijs kampt de Brede school met ruimtegebrek (Kruiter e.a., 2007).

Vanuit de residentiële jeugdzorg wordt eveneens een knelpunt gesignaleerd dat met huisvesting te maken heeft. Als een instelling een integraal aanbod van jeugdzorg en onderwijs wil realiseren, moet de gemeente huisvesting van een school bekostigen. Als de gemeente daaraan niet meewerkt, moeten de jongeren uit de instelling elders naar school (Smeets, 2008).

2.10 Uitwisseling van informatie

De informatie-uitwisseling tussen jeugdzorg en onderwijs wordt belemmerd door bepalingen rond privacy of doordat instellingen zich daarop beroepen (Smeets, 2007). Scholen karakteriseren de informatie-uitwisseling met de instellingen voor geïndiceerde jeugdzorg als 'eenrichtingsverkeer'. Daardoor krijgt de school onvoldoende mogelijkheden om op de situatie in te spelen, zo is het gevoel. Ook weet men op school daardoor vaak niet hoe de voortgang van de behandeling is, of weet men niet of de behandeling al is gestart.

In het Plan van Aanpak van Operatie Jong (2004) wordt als knelpunt aangegeven dat de overdracht van informatie niet is vastgelegd. Zowel tijdens de schakelmomenten gedurende de levensloop (bijvoorbeeld van verloskundige en kraamzorg naar consultatiebureau, naar primair onderwijs en naar voortgezet onderwijs), als langs de jeugdzorgketen (nulde, eerste, tweede lijn). Eerder verzamelde informatie wordt door achterliggende voorzieningen nauwelijks gebruikt bij diagnose en indicatiestelling. Ook de terugkoppeling tussen zorgverleners van verschillende instanties zou moeten worden verbeterd. Dit heeft te maken met het grote aantal betrokken instanties, versnippering in de keten, gebrek aan overzicht en gebrek aan mogelijkheden om adequate informatie-uitwisseling af te dwingen, cultuurverschillen, de tijdsinvestering die met informatie-uitwisseling is gemoeid, het gebrek aan instrumenten om informatie-uitwisseling te faciliteren en de privacywetgeving.

De uitwisseling van gegevens met behulp van ICT tussen scholen voor speciaal onderwijs en residentiële instellingen waarmee zij samenwerken, blijkt vaak niet goed te verlopen. In de school en instelling worden verschillende systemen gebruikt, of het systeem is niet gebruiksvriendelijk. De uitwisseling verloopt vooral mondeling en/of via papieren dossiers (Smeets, 2008).

Uit het onderzoek naar de samenwerking in het kader van 'Eén kind, één plan' blijkt ook dat de informatie over het onderwijsverleden van jongeren die via Bureau Jeugdzorg bij een instelling voor (semi-)residentiële jeugdzorg worden geplaatst, vaak tekort schiet.

2.11 Overige knelpunten

Tot besluit volgen nog enkele kleinere knelpunten die in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen worden gesignaleerd.

In twee publicaties wordt verwezen naar de (lange) vakantieperiodes. Het doorbreken van de schoolstructuur leidt bij bepaalde kinderen tot zichtbare regressie, zo blijkt uit een onderzoek naar onderwijs-zorgarrangementen (Radema e.a., 2005). Ook in de samenwerking tussen residentiële instellingen en speciaal onderwijs wordt het lange tijd ontbreken van onderwijs in de zomerperiode als knelpunt genoemd. Voor kinderen die in behandeling zijn en veel structuur nodig hebben, is het niet goed als ze zo lang de structuur van de schooldagen missen (Smeets, 2008).

Een praktisch punt waarmee de (semi-)residentiële instellingen voor jeugdzorg te maken hebben, is dat er bij het vervoer van de jongeren onderscheid wordt gemaakt tussen leerlingenvervoer en ziekenvervoer en dat daarvoor verschillende regels gelden (Smeets, 2008).

Een ander probleem is dat het vaak moeilijk of onmogelijk blijkt om jongeren die zijn behandeld in een (semi-)residentiële instelling voor jeugdzorg na afloop van de behandeling geplaatst te krijgen op een school voor regulier onderwijs.

3 Aanbevelingen

Tot slot doen wij een aantal aanbevelingen om de knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen te verminderen. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op coördinatie, aanbod en samenwerking, op financiering en op procedures en informatie-uitwisseling.

Coördinatie, aanbod en samenwerking

Belangrijke knelpunten

Verschillende onderzoeken laten zien dat samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen sterk afhankelijk is van de inzet van individuele mensen en de bereidheid in de organisaties om gemaakte afspraken uit te voeren. Daarbij wordt samenwerking bemoeilijkt door de benodigde extra tijdsinvestering ten behoeve van coördinatie en afstemming, door onbekendheid met elkaars mogelijkheden en werkwijzen en door versnippering van het aanbod. Ook verschillen in verantwoordelijkheden (provinciaal, regionaal, lokaal) leiden tot knelpunten.

Aanbevelingen

- Het is wenselijk dat onderwijs- en zorginstellingen ervoor zorgen dat zij voldoende bekend zijn met elkaars aanbod, werkwijzen en mogelijkheden, zodat er geen misverstanden en onduidelijkheden bestaan over wat men van elkaar kan verwachten.
- Een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden is gewenst, zodat partijen elkaar daaraan kunnen houden.
- Meer herkenbaarheid en minder versnippering en overlap in het aanbod van zorginstellingen is wenselijk.
- Het is wenselijk dat samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen wordt gestimuleerd en dat 'domeindenken' wordt doorbroken.
- Het verdient aanbeveling de aanpak volgens 'Eén kind, één plan' landelijk meer uniform te maken en daarbij ook Bureau Jeugdzorg te betrekken.

Wet- en regelgeving

Het verdient aanbeveling dat er afstemming plaatsvindt tussen betrokken ministeries (OCW, VWS, Jeugd en Gezin). Ook is het van belang dat de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen wordt gestimuleerd. Dat kan bij voorbeeld door eisen rond samenwerking vast te leggen in wet- en regelgeving (zoals ook het geval is in de Wet op de jeugdzorg), door organisaties niet alleen of overwegend te beoordelen op

hun kerntaken en door ook provincies en lokale overheden te betrekken bij het stimuleren van de samenwerking.

Financiering

Belangrijke knelpunten

Knelpunten die optreden op het gebied van financiering, betreffen onder meer de omvang van budgetten, problemen bij de verantwoording van de inzet van geoormerkte budgetten, de financiering van huisvesting en de financiering van de inzet van medewerkers van zorginstellingen op school.

Aanbevelingen

- Verder onderzoek is gewenst naar punten waar de financiering van zorg en onderwijs tot problemen leidt bij de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen.
- Het is wenselijk dat knelpunten op het gebied van de financiering van huisvesting die een negatieve invloed hebben op de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen, worden opgelost.
- Het verdient aanbeveling te onderzoeken waar de recente aanpassingen in de AWBZ-regeling leiden tot problemen bij het inzetten van extra ondersteuning en begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, en deze vervolgens op te lossen.

Wet- en regelgeving

Het is van belang dat er meer mogelijkheden worden geboden om de scheiding tussen de financiering van onderwijs en van zorg te doorbreken, zodat budgetten meer flexibel en gezamenlijk kunnen worden ingezet.

Procedures en informatie-uitwisseling

Belangrijke knelpunten

Eén van de problemen bij de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen betreft de (onvoldoende) uitwisseling van informatie. Daarbij spelen technische aspecten een rol, evenals privacy-aspecten en onvoldoende bereidheid om informatie uit te wisselen. Een ander probleem vormen ingewikkelde en tijdrovende procedures, bij voorbeeld bij indicatiestelling (AWBZ, speciaal onderwijs, jeugdzorg).

Aanbevelingen

- Het is aan te raden na te gaan hoe de beperkingen in de informatie-uitwisseling tussen onderwijs- en zorginstellingen kunnen worden opgelost en deze beperkingen vervolgens daadwerkelijk op te lossen. Hierbij zouden ook ouders moeten worden betrokken.

- Het is van belang dat de indicatiestelling wordt vereenvoudigd en dubbele indicaties worden vermeden.

Wet- en regelgeving

Het is van belang dat wordt bevorderd dat procedures rond indicatiestelling zo efficiënt mogelijk verlopen. Dat kan bij voorbeeld door indicatiestelling voor cluster 4 speciaal onderwijs en Bureau Jeugdzorg in één traject onder te brengen (zoals met behulp van het *Kader integraal indiceren* wordt nagestreefd). Een ander voorbeeld is het mogelijk maken van indicatiestelling in verband met de AWBZ zonder de verplichting eerst een indicatiestelling speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering aan te vragen.

Literatuur

- Baecke, J.A.H., Bremmer, P., & Glas, M.H. (2006). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Leusden: BMC.
- Beemer, F., Krauss, P., Puma, D., Roost, M. van, & Teulingen, Y. van (2006). *Gemeentelijke Regie in de Jeugdketen*. Utrecht: Berenschot.
- Bosdriesz, M., Lieshout, M. van, & Radema, D. (2007). *Zorg en zorgen delen. Over de aansluiting van bureau jeugdzorg bij het primair onderwijs*. Antwerpen – Apeldoorn: Garant.
- Dijk, B. van, Slabbèrtje, A., & Maarschalkerweerd, A. (2007). *Koersen op het kind. Groeistuipen in het speciaal onderwijs*. Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.
- Hermanns, J.M.A., & Montfoort, A.J. van (2007). Hoe pedagogisch verantwoord is het beleid van de Nederlandse overheid? In: P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij, & J.C.I. de Pree (red.), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid* (pp. 51-86). Den Haag / Amsterdam: WRR / Amsterdam University Press.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Doorgaande zorg en begeleiding. Een inventariserend onderzoek naar verschillende aspecten van de overgang van zorgleerlingen van primair naar voortgezet onderwijs in de regio Oss*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jeugdzorgbrigade (2005). *Eerste voortgangsrapportage jeugdzorgbrigade*.
- Kruiter, J., Oomen, C., Grinten, M. van der, Dubbeldam, E., & Zuidam, M. (2007). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2007*. Utrecht: Oberon.
- Steenhoven, P. van der, Veen, D. van., Bosdriesz, M., & Brinkman, B. (2007). *LCOJ-Monitor 2007. Leerlingenzorg en Zorg- en Adviesteams in het onderwijs*. Utrecht: NJI / LCOJ.
- Ministerie van VWS & Ministerie van OCW (2006). *Kader integraal indiceren. Jeugdzorg – Speciaal onderwijs – AWBZ-zorg*. Den Haag: Ministerie van VWS / Ministerie van OCW.
- Nederlands Jeugd Instituut (2008). *Leerlingenzorg en Zorg- en adviesteams in het onderwijs. LCOJ monitor 2007*. Utrecht: NJI.
- Oberon (2006). *De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Evaluatie van het gemengde model van bekostiging*. Utrecht: Oberon.
- Operatie Jong (2004). *Plannen van aanpak van de 12 thema's van Operatie Jong*. Den Haag: Operatie Jong.
- Radema, D., Veen, D. van, Verheij, F., & Wouters, R. (2005). *Samen beter, beter samen. Onderwijs-zorgarrangementen in het speciaal onderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

- Smeets, E. (2007). *Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg. Onderzoek naar innovatie in vijf regio's*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E. (2008). *Samenwerking tussen speciaal onderwijs en residentiële instellingen. Onderzoek naar de aanpak 'Eén kind, één plan'*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Gennip, H. van (2005). *Samen werken aan gedragsproblemen in de basisschool. Dieptestudies bij de WSNS-Monitor 2005*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E, Ramakers, C., Schellingerhout, R., Wijngaart, M. van den, & Hovius, M. (2008). *Het persoonsgebonden budget in het onderwijs. Onderzoek naar budgethouders en inzet van het budget*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E, Ramakers, C., & Wijngaart, M. van den (2009). *De inzet van het persoonsgebonden budget op school*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Rispens, J. (2008). *Op zoek naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Sohier (2008). *Zorg voor jeugdigen ont-regeld ! Reflectie op het jeugdbeleid en visie op de toekomst*. 's-Hertogenbosch: PRVMZ.
- Verlaan, W. (2009). *Het Botsboek. Oplossingen voor tegenstrijdigheid in regels en wetten*. Nieuwegein: Kenniscentrum CrossOver.