

**Startdossier kansen en risico's in de  
verbinding onderwijs-jeugdbeleid**

**Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie**

Nederlands  
**Jeugd**  
instituut



© 2014 Nederlands Jeugdinstituut Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft deze studie verricht in opdracht van Onderwijsraad te Den Haag.

**Auteurs**

Chaja Deen  
Caroline Vink  
Tijne Berg-le Clercq  
Willeke Daamen  
Harriët Smit

**Nederlands Jeugdinstituut**

Catharijnesingel 47  
Postbus 19221  
3501 DE Utrecht  
Telefoon 030 - 230 63 44  
Website [www.nji.nl](http://www.nji.nl)  
E-mail [info@nji.nl](mailto:info@nji.nl)

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	4
2.	Analyse van kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugd.....	5
3.	Landenstudie .....	10
3.1	Inleiding.....	10
3.1.1	Internationale cijfers .....	11
3.1.2	Internationale verdragen .....	11
3.2	Finland.....	13
3.2.1	Inleiding .....	13
3.2.2	(Aan)sturing.....	14
3.2.3	Wat opvalt in het Finse systeem .....	14
3.2.4	Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk.....	18
3.3	Denemarken .....	20
3.3.1	Inleiding .....	20
3.3.2	(Aan)sturing.....	20
3.3.3	Landelijke kaders.....	21
3.3.4	Wat opvalt in het Deense systeem .....	23
3.3.5	Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk.....	24
3.4	Engeland .....	26
3.4.1	Inleiding .....	26
3.4.2	(Aan)sturing.....	26
3.4.3	Kaders onderwijs en jeugdbeleid.....	27
3.4.4	Wat valt op aan het Engelse systeem.....	30
3.4.5	Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk.....	32
4.	Kansen en risico's in de Nederlandse samenwerking onderwijs-jeugd.....	35
4.1	Inleiding.....	35
4.2	Resultaten.....	35
4.2.1	Decentralisatie: .....	35
4.2.2	Bestuurlijke samenwerking: .....	36
4.2.3	Inrichting van de verbinding onderwijs-jeugd: .....	36
4.2.4	Implementatie van nieuwe werkwijzen in de verbinding onderwijs-jeugd.....	37
4.2.5	Welke verschillen nemen we waar tussen “voorlopende” regio's en complexe regio's.	37
5.	Nabeschuiving.....	39
	Geraadpleegde literatuur.....	43
	Bijlagen .....	50

# 1. Inleiding

Het Nederlands Jeugdinstituut is door de Onderwijsraad gevraagd een startdossier samen te stellen voor het adviesproject over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg (vanaf 2015 jeugdhulp). In dit rapport komt achtereenvolgens aan de orde: behoefte en vraagstelling; subvragen; analysekader en gegevensbronnen; resultaten en nabeschuiving.

## Behoefte en vraagstelling van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad wil een startdossier voor het adviesproject over Regionale samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg (vanaf 2015 jeugdhulp). In het licht daarvan wil de raad graag de volgende vraag beantwoord hebben:

*“Welke kansrijke en minder kansrijke condities zijn er, die samenwerking tussen onderwijs en gemeenten/jeugdzorg - gericht op het optimaliseren van de ontwikkeling van jeugdigen - kunnen bevorderen, dan wel tegenwerken? Het zou daarbij zeer relevant zijn als de internationale bevindingen verbonden kunnen worden aan voorbeelden van samenwerking/voorlopende regio's in Nederland waar de samenwerking al aardig goed vorm krijgt of waar niet zoveel problemen te verwachten zijn. Ook voorbeelden van eigen bodem waar de samenwerking niet succesvol of vanzelfsprekend van de grond komt, zijn in dit kader interessant.”*

Om op deze vragen een antwoord te geven, hebben we binnen het beschikbare tijds kader de volgende aanpak en indeling van de rapportage gekozen:

- Opstellen van een analysekader voor zowel de landenstudies als de uitvraag in de regio's, mede op basis van beschikbare empirische gegevens.
- Landenbeschrijving van drie internationale voorbeeldlanden op het terrein van de integrale aanpak van onderwijs-jeugd:
  - Finland;
  - Denemarken;
  - Engeland.
- Verbinding van de analyse van deze landenstudies met ontwikkelingen in goed lopende en complexer georganiseerde regio's in Nederland, door telefonische interviews met sleutelfiguren in deze regio's.
- Eindbeschouwing over kansrijke en minder kansrijke condities voor de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten/jeugdzorg.

De korte periode waarin deze rapportage tot stand gebracht is, heeft er toe geleid dat we onze landenbeschrijvingen niet hebben kunnen voorleggen aan lokale deskundigen, noch de opbrengsten van de telefoonronde ter toetsing en aanvulling hebben kunnen aanbieden aan onze respondenten. Dit vraagt enige voorzichtigheid in de interpretatie van onze bevindingen.

## 2. Analyse van kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugd

Door de transitie jeugdzorg en de invoering van de wet passend onderwijs ontstaan er andere verhoudingen en nieuwe mogelijkheden voor gemeenten en schoolbesturen om de zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen dichtbij te organiseren. De kanteling van verschillende stelsels en andere verhoudingen, bieden de kans om onderwijs en ondersteuning te bieden die beter aansluit bij wat jeugdigen en ouders nodig hebben en naar verwachting sneller kan worden ingezet. Door de voorbereiding op de verschillende transitie's in samenhang op te pakken, kan verschil worden gemaakt in samenhangend beleid voor de jeugd.

De wens en noodzaak om onderwijs en ondersteuning te verbinden betekent echter ook veel. Niet alleen voor jeugdigen en gezinnen als 'gebruikers', maar ook voor scholen, instellingen, gemeenten en partners in het speelveld van de verschillende transitie's. Daarom is het belangrijk zicht te bieden op de risico's die met deze grote veranderopgaven samenhangen. Hiervoor kunnen we voor een deel putten uit bestaande wetenschappelijke literatuur. We hebben echter te maken met nieuwe ontwikkelingen die nog niet eerder in deze samenhang tot stand kwamen en dus ook nog niet op deze wijze gedocumenteerd werden. Daarom hebben we een literatuurstudie aangevuld met inzichten uit verschillende (wetenschappelijke) domeinen, de kennis die de afgelopen jaren al is opgedaan in voorlopende regio's en de praktische opbrengsten van hun verbindend beleid.

De Onderwijsraad heeft bij de vraagstelling al een aantal deelvragen benoemd voor de landenstudies:

### **Wetgeving: eisen en toezicht centraal voorgeschreven?**

- Integraal beleid op landelijk niveau dan wel regionaal of gemeentelijk niveau.
- Niveau van zeggenschap en financiering.
- Wel of geen gescheiden (beleids- en financierings)systemen die dankzij of ondanks dat tot samenwerking komen.
- Mate van beleidsruimte op lokaal en regionaal niveau.
- Mate van beleidsvrijheid en professionaliteit op de werkplek (leraren-zorgverleners).
- Aantal overlegpartners/complexiteit overlegstructuur.
- Overgangen: waar is de verantwoordelijkheid voor de overgangen tussen onderwijssectoren belegd?
- Mate van congruentie in regio's jeugdzorg en onderwijs.

In de Nederlandse context spelen naast bovengenoemde stelselaspecten van sturing en inrichting ook specifieke vraagstukken. Om die goed boven tafel te krijgen in de verkenning van de voortgang in Nederlandse regio's gebruiken we voor onze "kijkwijzer" ook onderstaande bronnen:

- A. Empirische gegevens;
- B. Wetenschappelijke inzichten over interorganisationele samenwerking;
- C. Onderzoeks- en adviesrapportages van de Evaluatie- en advies Commissie Passend Onderwijs (ECPO) en de Transitie Commissie Jeugdstelsel (TCJ) over de voortgang van de afzonderlijke stelselwijzigingen passend onderwijs en zorg voor jeugd.

### **A. Empirische gegevens**

Wat betreft de empirische gegevens gaat het om praktijkervaringen met de verbinding onderwijs-jeugd en om eerste aanwijzingen voor effectiviteit bij die praktijkervaringen.

Het NJi heeft een langdurige kennis- en ontwikkelrol in de verbinding onderwijs-jeugd en sluit in veel regio's en ook landelijk aan op netwerken in uitvoering, beleid en bestuur. Zo zijn door het NJi in 2013 in opdracht van de ministeries van OCW en VWS en in afstemming met de PO-Raad, VO-

raad en de VNG kennispraktijknetwerken voor voorloperregio's onderwijs-jeugd georganiseerd. De gebundelde ervaringen en inzichten zijn opgenomen in de landelijke handreiking Verbinden tussen passend onderwijs en zorg voor jeugd (PO-Raad, VO-raad en VNG, september 2013).

Wat zijn hieruit de hoofdlijnen als het om effectief regionaal samenwerken gaat?

Een samenhangende aanpak van opvoeden, opgroeien en ontwikkelen vereist afspraken over gezamenlijke en eigen taken van onderwijs en gemeentelijke partners. Hierbij gaat het erom dat er **bestuurlijk/beleidsmatig** afspraken gemaakt zijn over:

- Visie op en doelen van de beoogde samenwerking onderwijs-jeugdhulp (met een doorgaande ontwikkelingslijn voorschools-PO-VO-MBO als rode draad).
- De verschillende (wettelijke) verantwoordelijkheden van partners hierin.
- Richtinggevende principes voor het handelen van alle professionals (een bestuurlijk vastgesteld kader van waaruit bestuurders en professionals kunnen handelen).
- De wijze waarop de samenwerkingsstructuur tussen de onderwijspartners en jeugdhulp vorm kan krijgen, afhankelijk van de onderwijssector/schoolsoort (aansluiting op lokale partners is bijvoorbeeld anders in het PO dan in het (V)SO, VO en MBO);
- Het volgen, monitoren, evalueren van de geboden ondersteuning en hulp, op micro-, meso- en macroniveau (kind/gezin, school, samenwerkingsverband, gemeente, jeugdhulpregio, enz.).
- De inzet van (financiële) middelen en eventueel afspraken over integraal budget voor specifieke doelgroepen.
- De bevoegdheden (mandaat) en juridische verplichtingen van betrokken professionals.
- Specialistische zorg en onderwijs die ingekocht moeten worden buiten de eigen regio, en ook de overdracht, continuïteit en nazorg hiervan.
- Sturing op de samenwerking is geborgd in werkprocessen:
  - op uitvoerend niveau;
  - op het niveau van bestuur en beleid.

Deze afspraken zijn voorwaardelijk voor **betrokkenen in de uitvoering** om in samenhang te kunnen werken aan:

- Preventieve inzet binnen de basisondersteuning (onderwijs) en de basisinfrastructuur (gemeenten) als basis voor een gezonde en veilige ontwikkeling;
- Het inrichten van professionele netwerken waarin professionals met verschillende expertise elkaar kunnen versterken in de aanpak. Leren van casuïstiek en van elkaar is hierin de sleutel;
- Het signaleren van opvoed-, onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van jeugdigen, opvoeders en professionals in de basisvoorzieningen;
- De wijze waarop (wie, hoe en waar) deze opvoed-, onderwijs- en ondersteuningsbehoefte(n) gezamenlijk worden vastgesteld;
- De wijze waarop doelen voor de gezamenlijke aanpak worden vastgesteld en ondersteuning integraal wordt georganiseerd; zowel lichte vormen van ondersteuning als intensievere of specialistische hulp en zowel op school als in het gezin. Het principe van 'één kind, één gezin, één plan' is hierbij leidend.

De ervaringen vanuit de verschillende regio's waarin het NJi actief is (geweest) bevestigen deze bevindingen. Een effectieve verbinding tussen bestuur, beleid en uitvoering is een cruciale factor voor samenhang in onderwijs en ondersteuning voor jongeren en gezinnen.

## **B. Wetenschappelijke inzichten over interorganisationele samenwerking;**

Bij de analyse van de kansen en risico's zijn analyses uit de organisatiesociologie over interorganisationele samenwerking nuttig. De samenwerking in gemeenten op het terrein van onderwijs-jeugd is goed te duiden als interorganisationele samenwerking (Thomson & Perry, 2006). Het gaat daarbij om niet-lineaire, maar cyclisch verlopende processen, die zich in de tijd voltrekken door interactie en door voortdurend bijstellen van de onderhandelingen over doel en inhoud van de samenwerking. Netwerorganisaties zijn hier voorbeelden van. Een aantal voorlopersregio's kenmerkt zich door deze manier van samenwerken.

De theorieën zijn zowel goed toepasbaar op wat er zich in de domeinen van passend onderwijs en zorg voor jeugd voltrekt, als op de verbinding tussen deze domeinen.

(Thomson & Perry, 2006) gaan in een uitgebreid literatuuronderzoek in op de factoren die duurzame interorganisationele samenwerking bevorderen. Zij noemen vijf dimensies voor samenwerking:

- a. Governance (het waarborgen van samenhang en transparantie in het bestuur en toezicht met het oog op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen);
- b. Inrichting van bestuur;
- c. Mate van organisatie-autonomie;
- d. Mate van wederkerigheid en aanwezigheid;
- e. Naleving van gestelde normen.

Het "smeden van gezamenlijkheid" (forging mutuality) wordt versterkt door oog te hebben voor de onderlinge afhankelijkheid en complementariteit van partners die bijdraagt aan het realiseren van de eigen doelen. Dit proces kan zowel vanuit geconstateerde verschillen en onderhandeling, als vanuit het definiëren van gemeenschappelijke belangen versterkt worden. Daarom zijn gemeenschappelijke bestuurlijke agenda's met een uitvoeringsverantwoordelijkheid voor elk van de afzonderlijke partners in dit soort processen vaak een goed werkend instrument.

Essentieel is de bereidheid (en de tijd) om te investeren in vertrouwen en wederkerigheid en de bereidheid om te leren van elkaar. *"Trust building takes an inordinate amount of time and nurturing, one has to be willing to invest this amount of time in order to sustain collaborative relationships over time. When personal relationships supplement formal organizational role relationships, psychological contracts substitute for legal contracts and formal organizational agreements mirror informal understandings and commitments, interorganizational relationships may be sustained over time"* (Thomson & Perry, 2006).

Droste (2013) gaat in zijn onderzoek naar de samenwerking onderwijs-jeugd uitgebreid in op het werk van organisatiesociologe Marta Dozy, die in haar overzicht van relevante literatuur factoren voor goede samenwerking tussen organisaties in de publieke sector beschrijft. Daarin komen een vijftal essentiële factoren naar voren. Dit zijn: (1) besef van wederzijdse afhankelijkheid, (2) domeinconsensus, (3) coördinatie, (4) externe druk of dwang en (5) cultuur (Dozy, 2011 in Droste, 2013). Deze factoren worden hieronder nader toegelicht.

1. Besef van wederzijdse afhankelijkheid is de eerste stap tot samenwerking. Als men inziet dat men elkaars kracht kan gebruiken en kan leren van elkaar om tot een beter gezamenlijk resultaat te komen bevordert dit de samenwerking enorm. De intentie tot samenwerking tussen organisaties moet niet alleen worden uitgesproken, maar moet ook worden vastgelegd (Van Delden in Droste, 2013).
2. Wanneer organisaties toestaan dat een ander verantwoordelijk is voor een organisationeel domein, dan is er sprake van domeinconsensus. Voor het creëren van een stabiele samenwerking tussen organisaties is deze consensus een basisvoorwaarde. Gemeenten en onderwijspartners zullen dus een gezamenlijke visie moeten hebben op de vraagstukken van jeugdigen en ouders die baat hebben bij een samenhangende aanpak van opvoeden, opgroeien en ontwikkelen.
3. Interorganisationele samenwerking heeft baat bij coördinatie. Het doel van het coördineren is driedelig, namelijk sturing geven aan het project, de voortgang monitoren en conflicten oplossen

(De Bruijn et al., 2002 in Droste 2013). Het is dus van belang dat helder is wie de sturing op de samenwerking onderwijs-jeugd vormgeven en hoe ze dat doen.

4. Externe druk kan de oprichting van een samenwerkingsverband versnellen, maar zal eveneens kunnen leiden tot omstandigheden die een negatieve invloed hebben op de beoogde samenwerking. In dat geval kan er sprake zijn van ceremoniële conformiteit (Meyer & Rowan, 1977). Dat de samenwerking onderwijs-jeugd in zowel de wet passend onderwijs als de jeugdwet verplicht wordt gesteld en via het OOGO geformaliseerd dwingt enerzijds beweging af in regio's waar gemeenten en samenwerkingsverbanden niet vanzelfsprekend om de tafel zitten, maar kan ook leiden tot een 'papieren werkelijkheid' zonder borging door gezamenlijke visieontwikkeling en resultaatgerichte afspraken.
5. De vijfde factor die samenwerking tussen organisaties in de publieke sector kan bevorderen of belemmeren is gericht op de cultuur van betrokken organisaties. Succesvolle samenwerkingsverbanden in de publieke sector beginnen tijdig met doelen stellen en planmatig werken aan het bereiken daarvan. Daardoor ontstaat niet alleen energie, maar ook duidelijkheid bij uitvoerende professionals over 'waar we het voor doen'. Op de lange termijn zal dit leiden tot goed georganiseerde werkprocessen en een effectieve uitvoeringsorganisatie. Bij de verbinding onderwijs-jeugd gelden deze noties op alle niveaus, bestuurlijk, beleidsmatig en voor de uitvoering. Planmatig vernieuwen en veranderen komt het gezamenlijke resultaat ten goede.

In het onderzoek van Droste (Droste 2013, Droste, Dekker & Tissink, 2013) is in beeld gebracht welke factoren randvoorwaardelijk zijn voor succesvolle afstemming tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten over de verbinding passend onderwijs-jeugd beleid. Een casestudie en statistische analyses toetsen de hypothesen hierover. *“Uit de casestudie bleek dat besef van wederzijdse afhankelijkheid, domeinconsensus en bereidheid de belangrijkste factoren voor succesvolle samenwerking ten aanzien van passend onderwijs zijn. De statistische analyses wezen uit dat het hebben van een gemeenschappelijke visie en doelstelling en het tonen van betrokkenheid bij passend onderwijs voorspellende factoren zijn voor meer draagvlak voor duurzame samenwerking tussen het samenwerkingsverband en gemeenten”.*

Samenvattend vinden we onderstaande aspecten voor onze vraagstelling aan Nederlandse regio's van belang:

- Transparantie en samenhang in bestuur en toezicht op de verbinding onderwijs-jeugd;
- Gemeenschappelijke visie op de meerwaarde van samenwerking in het domein onderwijs-jeugd;
- Het samen sturen op een werkcultuur die uitgaat van de kracht van samenwerken en leren van elkaar.

### **C. Onderzoeks- en adviesrapportages van de Evaluatie- en advies Commissie Passend Onderwijs (ECPO) en de Transitie Commissie Jeugdstelsel (TCJ) over de voortgang van de afzonderlijke stelselwijzigingen passend onderwijs en zorg voor jeugd.**

Voor de verkenning in kansrijke en complexe regio's in Nederland is nog een aantal aanvullende zaken relevant. We benutten bij onze vraagstelling aan de regio's ook de eindrapportage van de ECPO uit december 2013 en de derde voortgangsrapportage van de TCJ van februari 2013.

De ECPO spreekt in haar eindrapportage haar zorg uit over de voortgang van de implementatie van passend onderwijs. Een aantal van de benoemde aandachtspunten:

- Passend Onderwijs is een belangrijke bestuurlijke en onderwijskundige ontwikkeling (ook in relatie met jeugdzorg), en heeft alle kenmerken van een moeilijk te beïnvloeden en moeilijk te beoordelen stelselwijziging.
- Het is niet goed te beoordelen of het veld in het komend voorjaar voldoende voorbereid zal zijn om passend onderwijs per 1 augustus 2014 ook daadwerkelijk in te voeren. In ieder geval dient er een versnelling plaats te vinden met betrekking tot de inhoudelijke invulling en het betrekken



van schoolleiders, leraren en ouders.

- Passend onderwijs zal voorlopig voor een belangrijk deel beleidsarm worden ingevoerd. Het ligt voor de hand dat passend onderwijs zich in de loop der jaren ontplooit en dat de bedoelingen van de wetgever pas geleidelijk zichtbaar zullen worden langs nu nog niet goed te voorziene wegen.
- De evaluatie zal gecompliceerd worden door het feit dat gestelde doelen nog niet goed te operationaliseren zijn en dat sommige doelen worden ervaren als strijdig met overig beleid. (bijv. zorg bieden vs doorstroom en excellentie).
- Een centraal probleem voor de evaluatie is de paradoxale spanning tussen het diffuus worden van de doelgroep en de wens tot transparantie en verantwoording.
- Een belangrijke succesbevorderende factor is de positieve verwachting die direct betrokkenen hebben van de invoering van passend onderwijs.
- Een belangrijke belemmerende factor kan de komende discussie over de verevening worden, een factor die op zich niet de inhoud van passend onderwijs raakt, maar die de invoering in een aantal samenwerkingsverbanden negatief kan beïnvloeden.
- De belangrijkste factor is de kunde en de kundigheid van de man of vrouw in de klas. Die vormt de sleutel tot het succes van passend onderwijs.

Uit deze opsomming kan afgeleid worden dat heldere sturing en een planmatige inrichting en uitvoering van passend onderwijs (waarvoor ook alle eerder benoemde inzichten uit de organisatiesociologie relevant zijn) belangrijke voorwaarden zijn om met de betrokken gemeente(n) tot effectieve samenwerking te komen. Overigens willen we bij de risico's die de ECPO signaleert opmerken dat we zeer positieve ontwikkelingen zien in de voorlopersregio's in de implementatie van passend onderwijs. Waar een goede verbinding tot stand komt, ontstaat ruimte en nieuwe energie voor onderwijs en ondersteuning die aansluit bij wat jeugdigen en gezinnen nodig hebben.

Andersom en vergelijkbaar spreekt de TCJ in haar derde voortgangsrapportage ook zorg uit over de voortgang in het jeugddomein: de commissie stelt dat de complexiteit van het proces, de late vaststelling van het wettelijk, financiële en bestuurlijke kader en de hoge mate van onzekerheden binnen de decentralisatie zorgen voor een lastig stuurbaar proces. Naast intensieve "maatwerk" begeleiding pleit men ervoor dat gemeenten (ook in regionaal verband én met partners in het jeugdveld) expliciet bepalen welke maatregelen minimaal genomen moeten worden om de volgende zaken op orde te hebben op 15 januari:

- Adequate toegang;
- Zorg continuïteit en een dekkend aanbod van voorzieningen;
- Aansluiting jeugdbescherming-jeugdreclassering;
- Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling;
- Interne organisatie en gemeentelijke besluitvorming;

De commissie spreekt de zorg uit dat door genoemde factoren de nadruk vooral komt te liggen op transitie en niet op de bedoelde transformatie of cultuuromslag, het uitgaan van wat een jeugdige of gezin nodig heeft, in plaats van wat het heeft. De commissie stelt een geëxpliciteerde transformatieagenda voor.

Door het bevragen van de Nederlandse regio's op de voortgang in de voorbereiding op passend onderwijs en jeugdhulp kunnen we een nadere reflectie doen op de zorgpunten die de commissie signaleert.

## 3. Landenstudie

### 3.1 Inleiding

Voor deze landenstudie zijn drie landen beschreven: Finland, Denemarken en Engeland. Er is voor deze landen gekozen omdat er veel kennis en informatie beschikbaar is over de samenwerking tussen onderwijs en zorg, waardoor een vergelijking met de belangrijkste vragen die in ons land spelen ten aanzien van de aansluiting van zorg en onderwijs goed mogelijk is. Deze landen zijn bovendien in veel opzichten voorloper voor Nederland op deze verbinding. In Finland, Denemarken en Engeland is gekozen voor het decentraliseren van de verantwoordelijkheden voor zorg en onderwijs, er is al veel langer sprake van een sterke samenwerking tussen deze twee domeinen en er is gekozen voor een integratie tussen regulier en speciaal onderwijs die op verschillende manieren vorm krijgt.

We hebben deze landenstudie als volgt opgebouwd. We beginnen met een korte inleiding over de inrichting van het onderwijsstelsel, de verhouding regulier en speciaal onderwijs. Daarna gaan we in op de (aan)sturing van onderwijs en zorg en vervolgens op een aantal opvallende kenmerken van het Finse, Deense of Engelse systeem, vergeleken met ons land. We sluiten af met een paragraaf over de praktijk van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid.

De cijfers over leerlingen met speciale onderwijs- en ondersteuningsbehoefte in de beschreven landen is in onderstaande paragraaf bijeen gezet ter vergelijking. Ook is een kort overzicht gemaakt van de internationale verdragen die aan het onderwerp van deze verkenning ten grondslag liggen en de mate waarin deze verdragen onderdeel zijn van het nationale beleid.

Zoals in de inleiding al aangegeven hebben we door het korte tijdsbestek waarin deze verkenning tot stand moest komen, alleen gebruik kunnen maken van n beleidsnotities en beschrijvingen. De bevindingen uit deze landenstudie zijn verwerkt in het laatste hoofdstuk waarin we toewerken naar conclusies en aanbevelingen over de kansrijke en minder kansrijke condities voor de samenwerking tussen onderwijs en zorg.

### 3.1.1 Internationale cijfers

Het Europees Agentschap Ontwikkeling van onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften verzamelt elke twee jaar in alle lidstaten relevante cijfers. Deze cijfers gaan over:

- het aantal leerplichtige leerlingen – al dan niet met ‘special educational needs’
- het percentage leerlingen in aparte speciale scholen, in speciale klassen (in het regulier onderwijs) én in ‘inclusieve omgevingen’.

*Deze cijfers zijn gebaseerd op de nationale definities van speciale onderwijsbehoeften (special needs)<sup>1</sup>.*

	Aantal leerplichtige leerlingen	Aantal leerlingen met speciale onderwijs behoeften en in % van het totale aantal leerlingen	Aantal leerlingen in aparte speciale scholen en in % van het totale aantal leerlingen	Aantal leerlingen in aparte speciale klassen en in % van het totale aantal leerlingen	Aantal leerlingen in ‘inclusieve omgevingen’ en in % van het totale aantal leerlingen
Nederland (2011/2012)	2.422.852	106.698 (4,40%)	66.085 (2,73%)	Niet beschikbaar	40.613 <sup>1</sup> (1,68%)
Denemarken (2010/2011)	713.041	35.827 (5,02%)	13.256 (1,86%)	21.163 (2,97%)	1.408 (0,20%)
Engeland (2010/2011)	8.084.950	226.210 (2,80%)	99.330 (1,23%)	15.490 (0,19%)	111.390 (1,38%)
Finland (2010/2011)	545.188	45.439 (8,33%)	6.233 (1,14%)	14.462 (2,65%)	24.744 (4,54%)

Nederland zit in de middenmoot wat betreft het aandeel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Wel zijn er in Nederland naar verhouding veel leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

### 3.1.2 Internationale verdragen

Twee internationale documenten pleiten met klem voor inclusief onderwijs: de Salamanca verklaring uit 1994 en het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap uit 2006. In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de landen uit dit onderzoek deze verklaring en dit verdrag ‘onderschrijven’.

	Salamanca verklaring	VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap		Optioneel protocol bij VN-verdrag	
		Ondertekend	Geratificeerd	Ondertekend	Geratificeerd
Nederland	1994	2007	ws. 2014 <sup>2</sup>	X	X
Denemarken	1994	2007	2009	X	X
Engeland	1994	2007	2009	2009	2009
Finland	1994	2007	X	2007	X

<sup>1</sup> Deze gegevens gaan over 2009/2010.

<sup>2</sup> De wetsvoorstellen die nodig zijn voor de ratificatie van het VN-verdrag biedt de regering in de loop van 2014 ter behandeling aan het parlement aan.

### Salamanca verklaring

In 1994 is door UNESCO in Salamanca een conferentie gehouden over 'special needs education'. In deze Salamanca verklaring wordt een beroep gedaan op de internationale gemeenschap om inclusief onderwijs te stimuleren. Dit zou moeten leiden tot een afname van het aandeel leerlingen dat onderwijs krijgt in separate voorzieningen voor speciaal onderwijs. Anders gezegd: deze verklaring roept de ondertekenende landen op om:

- het mogelijk te maken dat "allen met speciale onderwijsbehoeften toegang hebben tot reguliere scholen"
- "wettelijk en beleidsmatig het principe van inclusief onderwijs aan te nemen, waarbij alle leerlingen in reguliere scholen worden geplaatst, tenzij er dringende redenen zijn dat niet te doen."

Het 'Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education' is door 92 regeringen ondertekend. Dit geldt voor alle Europese landen én dus ook voor Nederland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Finland.

### VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

De Verenigde Naties hebben in 2006 het verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap opgesteld. Uitgangspunt voor dit verdrag is een samenleving die mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat stelt op gelijke voet te participeren. Artikel 24 van het verdrag bepaalt het recht op onderwijs. Dit artikel verplicht staten een inclusief onderwijssysteem te waarborgen waarbij binnen het algemene onderwijssysteem mensen met een beperking de ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs mogelijk te maken. Het onderwijs mag niet discrimineren op grond van handicap en moet gelijke kansen bieden aan leerlingen. Het verdrag kent ook een Facultatief Protocol, dat onder meer het individuele klachtrecht bij het VN-Comité regelt.

#### *Nederland*

Nederland heeft in 2007 wel het verdrag, maar niet het facultatief protocol ondertekend. Tot nu toe heeft de overheid het verdrag nog niet omgezet in nationale wet- en regelgeving (ratificatie). Volgens het regeerakkoord is het kabinet van plan dit verdrag in 2015 te ratificeren, waarna het officieel van kracht zal zijn.

#### *Denemarken*

Denemarken heeft het VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap in 2007 ondertekend en in 2009 geratificeerd. Het facultatief protocol is door Denemarken echter niet ondertekend.

#### *Engeland*

Groot-Brittannië - waaronder Engeland valt - heeft zowel het verdrag als het protocol ondertekend. Beide documenten zijn in 2009 geratificeerd.

#### *Finland*

Finland heeft het verdrag en het protocol in 2007 ondertekend. Tot op heden zijn beide documenten nog niet geratificeerd.

## 3.2 Finland

### 3.2.1 Inleiding

In Finland zijn kinderen vanaf 7 jaar leerplichtig. Gemeenten wijzen leerlingen in principe toe aan de *peruskola*- ook wel *grundskola* genoemd- bij hen in de buurt. Het verplichte onderwijs duurt in Finland 9 jaar. Dit omvat het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, samen basiseducatie genoemd. Deze gratis basiseducatie valt onder de verantwoordelijkheid van Finse gemeenten. Gemeenten in Finland moeten ook tegen inkomensafhankelijke kosten kinderopvang voor kinderen van 0 tot 6 jaar aanbieden.

Ook moeten gemeenten voor 6-jarigen voorschools onderwijs (*pre-primary education*) organiseren. Dit voorschools onderwijs kan een kind ter voorbereiding op de instroom in de zogenaamde basiseducatie gratis volgen. In de praktijk maken bijna alle 6-jarigen in Finland (98%) gebruik van voorschools onderwijs. Zodra bij kinderen in het voorschools onderwijs de behoefte aan ondersteuning aan het licht komt, hebben zij recht op ondersteuning bij het leren en bij hun ontwikkeling. Er bestaan drie vormen van ondersteuning, die onderling verschillen qua intensiteit: algemene, meer intensieve en speciale ondersteuning. Om de continuïteit in de ondersteuning te waarborgen, is er in Finland veel aandacht voor de overgang, bijvoorbeeld van het voorschools onderwijs naar de basiseducatie.

De onderwijsvoorzieningen vallen in Finland net als onder meer de sociale welzijns- en gezondheidsvoorzieningen onder de zogenaamde verplichte basisvoorzieningen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van deze voorzieningen, die voornamelijk worden gefinancierd met rijksmiddelen, gemeentelijke belastingen en bijdragen van de gebruikers. Gemeenten kunnen deze voorzieningen zelf of samen met andere gemeenten aanbieden of -in ieder geval wat betreft de welzijnsvoorzieningen - inkopen bij particuliere aanbieders of non-gouvernementele organisaties.

Het Finse jeugdstelsel bestaat uit drie lagen van lokale voorzieningen:

- Preventieve/universele voorzieningen, zoals voorschoolse voorzieningen, onderwijs, jeugdwerk, prenatale zorg en jeugdgezondheidszorg.
- Voorzieningen voor “early intervention”, zoals financiële hulp, woninghulp, gezinsondersteuning of -zorg- en therapievoorzieningen, plaatsing van het hele gezin in gezinszorg of institutionele zorg, ‘peer group’-activiteiten en vakantie- en vrije tijdsactiviteiten.
- Kinderbescherming: uithuisplaatsingen in pleegzorg, professionele gezinshuizen en residentiële opvang.

Scholen behoren in Finland dus tot de preventieve voorzieningen die vallen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten beslissen zelf over de inzet van middelen en de werving van het schoolpersoneel, over hoe scholen bestuurd worden en over hun autonomie.

Het bieden van gelijke kansen ligt als stevig fundament onder het Finse onderwijssysteem. Vroegtijdige ondersteuning door bijvoorbeeld speciaal onderwijs, aangeboden door hoog opgeleide professionals, moet hieraan bijdragen. Speciaal onderwijs is volgens diverse Finse onderzoekers een vorm van onderwijsondersteuning en een manier om leerachterstanden weg te werken.

Speciaal onderwijs wordt hoofdzakelijk binnen het regulier onderwijs georganiseerd. Alleen wanneer een leerling ernstig ziek of beperkt is wordt hij/zij op één van de zes speciale scholen in Finland geplaatst. Deze scholen fungeren sinds 2011 als - veelal regionaal opererende - expertisecentra waar scholen en gemeenten terecht kunnen voor ondersteuning, advies, training en onderwijsmaterialen. Deze scholen richten zich vooral op de volgende gebieden: autisme spectrum stoornissen, taal en

communicatie, auditieve beperkingen, visuele beperkingen, neurologische of andere chronische ziekten, meervoudige beperkingen.

### **3.2.2 (Aan)sturing**

In Finland is het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid (*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö*) verantwoordelijk voor het nationaal welzijn- en gezondheidsbeleid. Hieronder valt ook het gezinsbeleid. Dat omvat ook de eerdergenoemde voorzieningen voor gezinnen. Ook draagt dit ministerie samen met de andere ministeries zorg voor het welbevinden van kinderen, jongeren en gezinnen.

Eén van deze andere ministeries is het ministerie van Onderwijs en Cultuur (*Opetus- ja kulttuuriministeriö*). Dit ministerie is onder meer verantwoordelijk voor het jeugd- en het onderwijsbeleid en sinds 2013 ook voor de kinderopvang. Het onderwijsministerie werkt samen met het 'Nationale bestuur voor Onderwijs' aan de ontwikkeling van de inhoud en methoden van het onderwijs. Dit agentschap stelt daarnaast eens in de 10 jaar de nationale kadercurricula vast. De laatste versie van het kadercurriculum voor de basiseducatie dateert van 2004 en beslaat alle aspecten van het leven op school. Het omvat daardoor niet alleen de doelen en kerninhoud van de verschillende vakken, maar ook zaken als 'speciaal onderwijs' en 'leerlingwelzijn'

Gemeenten zijn in samenwerking met scholen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het lokale curriculum binnen het kader van het nationale kadercurriculum. Hierbij betrekken zij diverse stakeholders, zoals gezondheid- en welzijnsvoorzieningen, leerkrachten, ouders/verzorgers en soms ook leerlingen. Leerkrachten moeten het lokale curriculum nauw volgen. Wel kunnen ze op basis van vastgelegde criteria zelf bepalen welke leermethoden ze willen inzetten om de daarin vastgelegde doelen en inhoud te bereiken.

De gemeente is verplicht om er op toe te zien dat het lokale curriculum wordt gevolgd en is verantwoording verschuldigd aan de regionale bestuursinstantie (*aluehallintovirasto*). Deze instantie- waarvan er zes zijn in heel Finland- heeft de taak om de beleidsprogramma's van alle ministeries te coördineren. Nationaal toezicht is er in Finland niet meer sinds de afschaffing van de onderwijsinspectie begin jaren negentig. Het leidend principe is nu "*the ideology [...] to steer through information, support and funding*".

Een belangrijk (sturings)instrument van de Finse nationale overheid lijkt het zogenaamde 'onderwijs en onderzoekontwikkelplan' (*Education and Research Development Plan*). Circa elke vier jaar stelt de Finse regering zo'n plan vast dat richting geeft aan de implementatie van de onderwijs- en onderzoeksdoelen uit het regeerakkoord. In het plan over de periode 2003-2008 werden diverse maatregelen aangekondigd op het gebied van speciaal onderwijs, zoals eerdergenoemde omvorming van de speciale scholen tot expertisecentra en de versterking van de leerlingwelzijnsvoorzieningen en van het speciaal onderwijs. Daarnaast werden in het 'onderwijs en onderzoek ontwikkelplan' voor de periode 2011-2016 bijvoorbeeld overheidssubsidies toegezegd voor de implementatie van intensieve en speciale ondersteuning.

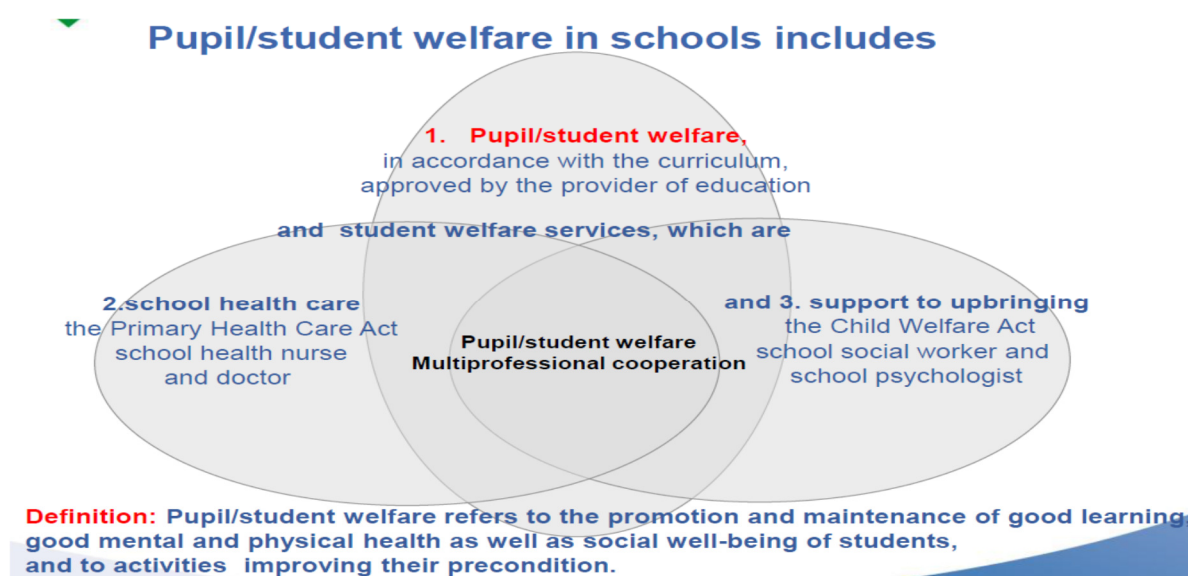
### **3.2.3 Wat opvalt in het Finse systeem**

#### *Leerlingwelzijn*

In Finland is veel aandacht voor de veiligheid en welzijn van leerlingen. Dit is zowel vastgelegd in nationale normen (zoals de wet op de basiseducatie en het bijbehorende nationale kadercurriculum) als op lokaal- en schoolniveau door het lokale curriculum. Zo is bijvoorbeeld wettelijk vastgelegd dat leerlingen recht hebben op een veilige leeromgeving.

Daarnaast moet de onderwijsaanbieder in navolging van het kadercurriculum als onderdeel van het lokale curriculum een plan opstellen om leerlingen te beschermen tegen geweld, pesten en intimidatie. De uitvoering van dit plan evenals toezien op de implementatie en de naleving ervan is ook in handen van de onderwijsaanbieder.

Leerlingwelzijn is ook een thema dat aan de orde komt in de wet op de basiseducatie, als het bijbehorende kadercurriculum en het lokale curriculum. In deze wet is bijvoorbeeld vastgelegd dat leerlingen recht hebben op de benodigde gratis leerlingwelzijn (*pupil welfare*) om te kunnen deelnemen aan het onderwijs. Bij leerlingwelzijn gaat het om het bevorderen en behouden van goed leren; van een goede geestelijke en lichamelijke gezondheid; van het sociaal welbevinden en om de activiteiten die hieraan bijdragen.



Leerlingwelzijn omvat zowel de ondersteuning van individuele leerlingen als meer schoolbrede activiteiten. Dit blijkt uit de doelen van leerlingwelzijn:

- het creëren van een gezonde en veilige leeromgeving;
- het beschermen van de geestelijke gezondheid;
- het voorkomen van sociale uitsluiting;
- het bevorderen van welzijn van de gehele schoolgemeenschap.

Leerlingwelzijn is daarnaast gericht op het zo vroeg mogelijk voorkomen, identificeren, aanpakken en wegnemen van leer- en andere mogelijke problemen en van obstakels die de ontwikkeling en het leren in de weg staan. Dit alles met specifieke aandacht voor het beschermen van de geestelijke gezondheid van leerlingen.

Leerlingwelzijn omvat volgens diverse wet- en regelgeving kort samengevat drie soorten jeugdvoorzieningen:

1. De drie in het kadercurriculum genoemde en later toe te lichten vormen van 'leerondersteuning'
2. De schoolgezondheidszorg: de schoolarts & schoolverpleegkundige
3. De door de gemeente te regelen ondersteuning van de schoolmaatschappelijk werker en de schoolpsycholoog.

Volgens de kindwelzijnswet (en niet de onderwijswet!) moeten gemeenten er op toezien dat scholen een schoolmaatschappelijk werker en een schoolpsycholoog hebben voor het bieden van voldoende ondersteuning. Dit om de sociale en psychologische moeilijkheden die de ontwikkeling van leerlingen beïnvloeden te voorkomen en te beëindigen. Ook moeten deze voorzieningen volgens de wet de samenwerking tussen school en thuis bevorderen. Tot slot zijn de gemeenten volgens de kindwelzijnswet verplicht om in samenhang met de omliggende hulpbronnen een integrale aanpak in alle leefgebieden te bevorderen.

Het nationale kadercurriculum voor de basiseducatie gaat ook uitgebreid in op het leerlingwelzijn. Daarin staat bijvoorbeeld dat het lokale curriculum omschrijft hoe de samenwerking in het leerlingwelzijn is geregeld, onder meer qua structuur en doelen. Dit omvat bijvoorbeeld de samenwerking met lokale steunnetwerken en met de politie of kindwelzijnsvoorzieningen in situaties waarin de groei of ontwikkeling van het kind wordt bedreigd.

Het nationale kadercurriculum wordt weer herzien. Dit mede als gevolg van de wet op leerlingwelzijn voorzieningen (*Pupil and Student Welfare act*) die het Finse parlement in december 2013 heeft aangenomen. Deze wet – die ook van toepassing is op basiseducatie – wordt van kracht op 1 augustus 2014. De wet heeft vijf doelen, waaronder het zorgdragen van vroegtijdige ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben. Een ander doel is het versterken van de beschikbaarheid van en de samenwerking tussen de leerlingwelzijnvoorzieningen. In deze wet worden verder onder meer de taken van de schoolgezondheidszorg, de schoolmaatschappelijk werker en – psycholoog toegelicht. Ook bevat de wet termijnen waarop alle leerlingen bij deze voorzieningen terecht kunnen. Dit is één week of in geval van spoedeisende gevallen dezelfde of de volgende dag.

### *Speciaal onderwijs*

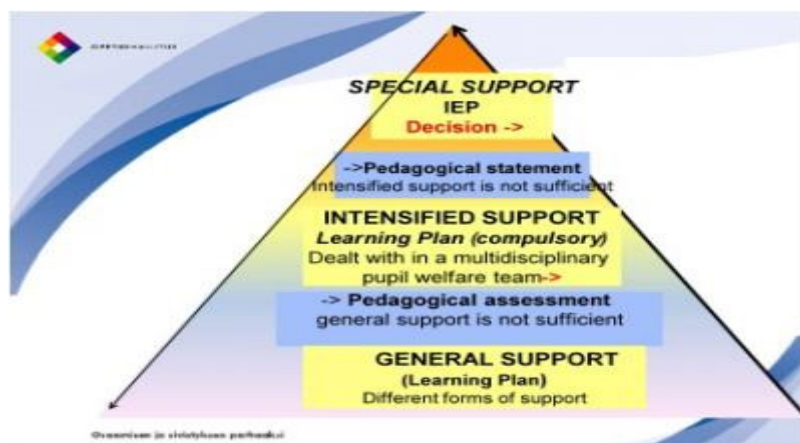
In 2011 was het nationale kadercurriculum over de leerondersteuning aangepast na een wijziging van de achterliggende wet in 2010. Dit in gevolg op de in 2007 door een breed samengestelde stuurgroep opgestelde strategie op het speciaal onderwijs (*eritysovetuksen strategia*). Kort samengevat constateerde deze stuurgroep dat het Finse gelijkheidsideaal de laatste jaren steeds meer onder druk was te komen te staan. Dit als gevolg van lokale verschillen in het beroep op speciaal onderwijs en in de hiervoor gehanteerde toewijzingscriteria. Ook bleek dat er steeds meer kinderen naar speciaal onderwijs werden doorverwezen én dat de helft van de leerlingen dit onderwijs volgde in een speciale klas of op een speciale school.

In de aangepaste wet en bijbehorend curriculum ligt de nadruk op vroegtijdig ingrijpen door zo vroeg mogelijk individuele ondersteuning te bieden en door problemen aan te pakken voordat ze groter worden. Hiertoe werkt het schoolpersoneel samen met de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen. Kern van de hervormingen betreft ook de introductie een nieuwe vorm van ondersteuning: intensieve ondersteuning. Hierdoor is er nu sprake van een tripartiet ondersteuningssysteem in de basiseducatie in Finland dat bestaat uit:

1. Algemene ondersteuning (*general support*) voor alle leerlingen. Dit omvat onder andere remedial teaching en zogenaamd parttime speciaal onderwijs (*parttime special education*).
2. Meer intensieve ondersteuning (*intensified support*) voor risicoleerlingen
3. Speciale ondersteuning (*special support*) voor leerlingen die fulltime individuele ondersteuning of ondersteuning in een speciale klas/ school nodig hebben

De intensiteit van de ondersteuning wordt geleidelijk opgebouwd al naar gelang de ondersteuningsbehoeften van de individuele leerling.





De wet op de basiseducatie en het bijbehorend nationaal kadercurriculum bevatten een toelichting op deze drie vormen van ondersteuning, bijbehorende doelgroepen en hoe zij in aanmerking kunnen komen voor meer intensieve en speciale ondersteuning.

Zo vraagt de inzet van intensieve ondersteuning om een zogenaamde pedagogische beoordeling (*pedagogical assessment*) opgesteld door de leerkracht (en) van het kind.<sup>3</sup> Om in aanmerking te komen voor speciale ondersteuning is daarentegen een schriftelijk besluit van de onderwijsaanbieder op basis van een pedagogische beoordeling van een door hem aangewezen medewerker of orgaan nodig<sup>4</sup>. In het nationaal kader curriculum voor de basiseducatie is de verplichte inhoud van beide typen pedagogische beoordeling vastgelegd. Belangrijk aspect daarbij is overleg met de leerling en diens ouders. Het besluit over de inzet van speciale ondersteuning kan in enkele gevallen worden genomen zonder een pedagogische beoordeling en zonder dat de leerling al meer intensieve ondersteuning heeft gehad. Dit namelijk als uit psychologisch of medisch onderzoek blijkt dat de leerling niet op een andere manier onderwezen kan worden als gevolg van een beperking, ziekte, ontwikkelingsachterstand, emotionele stoornis of ander gelijksoortige speciale reden. Daarnaast moet volgens de wet op de basiseducatie het besluit over de toekenning van speciale ondersteuning worden herzien na de tweede klas en voorafgaand aan plaatsing in de zevende klas.

De verwachting is dat dit 'nieuwe ondersteuningssysteem' zal leiden tot een afname van het toenemend beroep op speciaal onderwijs. De eerste cijfers wijzen erop dat dit sinds 2011 inderdaad het geval is. Er lijkt dus geen noodzaak te bestaan om veelvuldig beroep te doen op speciale ondersteuning. Ook heeft het Finse beleid volgens onderzoekers er toegeleid dat veel leerlingen 'worden bediend op niveau 2' en dat slechts een heel beperkt aantal leerlingen uitvalt. Verder zijn er weinig slecht presterende leerlingen. Wel vraagt dit nieuwe onderwijsondersteuningssysteem om training van gespecialiseerde leerkrachten die van alle markten thuis zijn.

<sup>3</sup> Deze beoordeling beschrijft:

- hoe het met het leren en onderwijs van de leerling gaat;
- de aan de leerling aangeboden algemene ondersteuning en de effecten ervan;
- het leervermogen van de leerling en diens speciale leer – en onderwijsbehoeften;
- een inschatting van de te nemen maatregelen om de leerling te ondersteunen. Dit omvatten onder meer maatregelen t.a.v de pedagogische- & leeromgeving en leerling welzijn.

Samenwerking met de leerling en diens ouders/ verzorgers worden belangrijk geacht in het bepalen van de ondersteuningsbehoeften van de leerling en de implementatie van de ondersteuning. Waar nodig- en vooral bij problemen in het welbevinden van de leerling en in diens ontwikkeling- worden andere experts betrokken bij de ontwikkeling van de pedagogische beoordeling.

<sup>4</sup> Deze pedagogische beoordeling vraagt om overleg met de leerling en diens ouders en omvat grotendeels bovengenoemde bullet points. Alleen beschrijft het dit keer de aan de leerling aangeboden meer intensieve ondersteuning en de effecten daarvan. Ook bevat deze beoordeling een onderbouwde inschatting of de leerling in één of meerdere vakken een individueel curriculum (syllabus) nodig heeft.

Voor de implementatie van de veranderingen werden wel diverse maatregelen uitgevoerd. Zo werden in het 'onderwijs en onderzoek ontwikkelplan' voor de periode 2011-2016 overheidssubsidies voor de implementatie van intensieve en speciale ondersteuning toegezegd. Het verspreiden van de strategie delegeerde het ministerie van onderwijs aan het 'Nationale bestuur voor Onderwijs' en twee universiteiten. Hierbij zorgde één universiteit voor trainingen, waarin de strategie werd uitgelegd en ondersteuning werd geboden bij de praktische toepassing ervan. Een andere universiteit was daarnaast onder andere betrokken bij het verspreiden van praktijkvoorbeelden en geven van feedback op de concept plannen van gemeenten.

### **3.2.4 Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk**

In de praktijk hebben veel scholen een leerling welzijn team. Zo'n team bestaat veelal uit de directeur, speciale leerkracht, schoolmaatschappelijk werker, school psycholoog en schoolverpleegkundige. De schoolarts maakt vaak geen deel uit van het team. Dit leerling welzijn team bespreekt eens per week of twee weken schoolbrede zaken en – alleen in aanwezigheid van direct betrokken professionals- individuele leerlingen. Zo bespreekt het team minstens één keer per jaar de leeropbrengsten van elke klas. Dit stelt het team in staat de leerlingen die remedial teaching of parttime speciaal onderwijs nodig hebben te identificeren én te volgen. Daarnaast bewaakt het team de voortgang van individuele leerplannen. Tot slot zorgt het team voor het op maat 'bundelen' van voorzieningen voor individuele leerlingen. Waar nodig, omvat dit ook voorzieningen van buiten het schoolsysteem, zoals welzijns- of GGZ voorzieningen.

Diverse leden uit dit team - dat wil zeggen de school maatschappelijk werkers en – verpleegkundigen - zorgen voor het aanbieden van de eerstelijns GGZ. Ook de gemeentelijke welzijnsvoorzieningen en onderwijsaanbieders zijn hierbij betrokken.

De samenwerking tussen de onderwijs- en jeugdsector lijkt in Finland ook op diverse andere manieren te worden gefaciliteerd:

- scholen in Finland behoren tot de preventieve (jeugd)voorzieningen, die vallen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- in diverse wet- en regelgeving in Finland de samenwerking tussen de onderwijsaanbieders, schoolgezondheidszorg- en welzijnsvoorzieningen geregeld
- in de CAO staat dat leerkrachten in de basiseducatie drie uur per week krijgen voor (interne schoolontwikkeling en) samenwerking met collega's, ouders, de politie, welzijnsvoorzieningen en 'leerling welzijn professionals'.
- in de praktijk zijn leerkrachten in de basiseducatie en maatschappelijk werkers beide vaak in dienst van de gemeente.
- Professionals die werken met kinderen kunnen ook dezelfde methoden gebruiken, zoals Early Open Cooperation.

#### *Early open-cooperation*

Ruim 15 jaar geleden ontwikkelde het Finse National Institute for Health and Welfare deze methode van vroegtijdig ingrijpen. Dit om professionals eerder én in dialoog met kinderen, ouders en professionals in actie te laten komen als zij constateren dat zich problemen ontwikkelen bij een kind of gezin. Om dit te realiseren moeten er verbindingen worden gemaakt tussen sectoren, organisaties en beroepen, stappen worden gezet richting cliënten en hun persoonlijke netwerken en grenzen worden overgestoken tussen hiërarchische managementniveaus en tussen publieke, private en overige spelers.

*Early Open Cooperation* is meer dan een methode voor dialooggestuurd werken in een vroeg stadium alleen. Het is een professionele werkhouding waardoor professionals handelen als zij zich

zorgen maken en de zorgen bekeken worden vanuit verschillende oogpunten: die van het kind, de ouders, de professionals en eventuele andere betrokkenen. Concreet betekent deze werkwijze dat als een professional zich zorgen maakt om een jeugdige, hij de jeugdige en zijn ouders of verzorgers uitnodigt om hem te helpen deze zorgen kwijt te raken. Uitgangspunten daarbij zijn samen nadenken, je eigen mening loslaten om naar anderen te luisteren en samen een nieuw begrip van de werkelijkheid construeren. Belangrijk in deze dialoog is dat iedereen alleen spreekt wanneer het zijn of haar beurt is. Professionals praten daarbij enkel over kinderen en ouders (ook met andere professionals) waarbij zij aanwezig en betrokken zijn. Professionals gaan er niet vanuit dat zij weten wat goed is voor een kind of gezin.

Aan het einde van de dialoog vindt er besluitvorming plaats over wat er eventueel gedaan moet worden door wie. Als het nodig is dat er specialisten bij betrokken worden, blijft de originele professional ook betrokken bij het gezin. Door deze werkhouding voelen cliënten zich gehoord.

Early Open Cooperation kent diverse hulpmiddelen en werkvormen, zoals:

- Anticiperende dialogen: een checklist voor professionals waarmee zij zich kunnen voorbereiden op een gesprek met ouders of verzorgers. Professionals gebruiken deze om na te denken over zowel de positieve aspecten als de zorgen. Ook gebruiken ze de checklist om te reflecteren op hoe ze positieve aspecten en zorgen op een aanmoedigende en uitnodigende manier kunnen uiten.
- Zones van subjectieve zorgen: hiermee scoren professionals de mate van subjectieve zorgen in plaats van de omvang van een probleem.
- ‘Herinneren van de toekomst’: het kind, de ouder, familieleden, vrienden en professionals komen bijeen onder leiding van twee facilitators. De facilitators stellen het kind vragen als: ‘Als we een jaar verder zijn en alles gaat goed, hoe ziet dat eruit?’, ‘Hoe ben je zover gekomen?’ ‘Van wie heb je ondersteuning gekregen?’, ‘Waar maakte je je een jaar geleden zorgen over?’ en ‘Hoe zijn jouw zorgen verdwenen?’. Dan vragen de facilitators aan de ouders en andere familieleden, vrienden, burens en tot slot de professionals: ‘Hoe hebben jullie hem geholpen?’, ‘Wat waren jullie zorgen toen?’, et cetera.

Discussie is niet toegestaan, want men moet naar elkaar blijven luisteren en de ‘innerlijke dialoog’ moet beginnen (‘Is mijn idee aan het veranderen?’). De notities van het gesprek worden direct op een scherm getoond. Daarna maakt de groep een plan voor hoe iedereen elkaar helpt om de problemen op te lossen.

Uit onderzoek naar *Early Open-Cooperation* blijkt dat zowel cliënten als professionals heel tevreden zijn met de methode. Professionals kunnen door deze methode te gebruiken heel goed met elkaar konden communiceren. De opbrengsten zijn grotendeels positief; het contact is verbeterd en nieuwe mogelijkheden voor samenwerking zijn geboden.

*Early Open Cooperation* kan worden toegepast binnen de verschillende onderdelen van het Finse jeugdhulp- en onderwijssysteem. Voor de implementatie is het nodig dat:

- Politici en directies van organisaties zich eraan verbinden.
- Er een cross-sectorale stuurgroep is die bestaat uit het management van gemeentelijke afdelingen en organisaties.
- Er een goede sfeer is in de verschillende sectoren, want alleen dan zal het mogelijk zijn de grenzen tussen sectoren over te steken.
- Er een (fulltime) netwerkcoördinator is.
- Professionals en facilitators getraind worden tijdens hun reguliere werktijd.

Het uitgangspunt is dat dialogen alleen geleerd kunnen worden door met elkaar in gesprek te gaan.

### 3.3 Denemarken

#### 3.3.1 Inleiding

Deense kinderen zijn leerplichtig vanaf 6 jaar. De meeste Deense kinderen gaan vanaf deze leeftijd naar de publieke folkeskole (84%), privé scholen (15%) of krijgen thuisonderwijs (1%). Het verplichte onderwijs duurt 10 jaar en omvat het basis onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deense kinderen brengen hun leerplichtige leeftijd dus vooral op de folkeskole door. Folkeskolen vallen onder de verantwoordelijkheid van Deense gemeenten. Deze gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor kinderopvang, een basisvoorziening in het Deense systeem. Van de 0 – 3 jarigen maakt ongeveer 82% gebruik van (dagelijkse) kinderopvang en van de 3 – 5 jarigen 95%.

Denemarken maakt op lokaal niveau een onderscheid tussen algemene voorzieningen (onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg) en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties. Publieke basisvoorzieningen zoals kinderopvang en scholen hebben een belangrijke rol in het Deense lokale zorgsysteem en zijn cruciaal in het bieden van ondersteuning aan kinderen en ouders. Zorg en ondersteuning zijn grotendeels om deze voorzieningen heen georganiseerd. Gemeenten zijn verplicht om een integraal jeugdbeleid op te stellen waarbij de continuïteit tussen algemene voorzieningen en de overgang naar specifieke voorzieningen gewaarborgd wordt.

Inclusie is de grondgedachte van het Deense onderwijs en wordt vormgegeven binnen de folkeskole. Speciaal onderwijs moet zoveel mogelijk worden aangeboden in het reguliere onderwijssysteem. Een aantal jaren geleden is echter geconstateerd dat dit doel niet werd gehaald en dat het aantal kinderen dat naar speciaal onderwijs werd verwezen, enorm was gestegen. Vanaf 2012 is er nieuw beleid ontwikkeld dat er op gericht is om inclusie te bevorderen. Deze aanpak wordt hierna verder toegelicht.

#### 3.3.2 (Aan)sturing

Na de *local government reform* in 2007 is het aantal Deense gemeenten teruggebracht van 217 naar 98, met een gemiddeld aantal inwoners van 50.000 en hoger. Er zijn nog een paar kleine gemeenten, maar dit zijn vaak eilanden. Een aantal bovenregionale voorzieningen – formeel vallend onder ziekenhuizen – zijn op het niveau van de 5 regio's geplaatst (bijvoorbeeld intramurale psychiatrische zorg en hele gespecialiseerde instellingen voor lichamelijk gehandicapten kinderen) maar deze *counties* staan op dezelfde bestuursniveau als de gemeenten. Deense gemeenten hebben een grote bevoegdheid in het sociale domein en zijn verantwoordelijk voor het integrale jeugd- en onderwijsterrein.

#### Distribution of municipalities according to population

Inhabitants	Municipalities
0 – 20,000	7
20,000 – 30,000	18
30,000 – 50,000	37
50,000 –	36



Op nationaal niveau valt de verantwoordelijkheid van de aansturing van het onderwijs onder het Ministerie voor Onderwijs. Jeugdzorg valt onder het Ministerie voor Kinderen, Gender Gelijkheid,

Integratie en Sociale Zaken. Het zijn kleinschalige ministeries die worden ondersteund door overheidsagentschappen waar beleid nader wordt uitgewerkt en omgezet in landelijke ondersteuning en implementatie aan gemeenten. Op landelijk niveau wordt alleen wetgeving ontwikkeld, worden kaders gezet, maar de uitvoering en in grote mate ook het maken van beleid is de verantwoordelijkheid van de Deense gemeenten. De nationale overheid ondersteunt de gemeenten door gezamenlijke pilots en het financieren van onderzoek en evaluatie.

### **3.3.3 Landelijke kaders**

Het onderwijs aan Deense kinderen in de leeftijd van 6 – 16 jaar valt onder de wet folkeskolen. Deze wet bepaalt in eerste instantie dat onderwijs voor deze kinderen de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. De Deense gemeenten zijn verplicht om dit onderwijs gratis beschikbaar te stellen. Ook wordt al in de eerste paragrafen de Deense gemeente verplicht gesteld indien nodig special onderwijs of extra onderwijs ondersteuning in de folkeskole aan te bieden. In deze wet is ook het curriculum vastgelegd, inclusief onderwijs over onderwerpen zoals seksuele voorlichting en verkeersles. In deze wet zijn ook de taken vastgelegd van het onderwijzend personeel en eisen aan opleiding en na- en bijscholing. De gemeente is verantwoordelijk voor het aansturen van de folkeskolen en stuurt het hoofd van de school aan. Een gemeente kan deze verantwoordelijkheid ook overdragen aan een schoolbestuur, maar blijft werkgever en verantwoordelijk voor schoolexamens. Dit is vooral het geval bij particuliere scholen.

De folkeskolen, maar ook de particuliere scholen in een gemeente, worden aangestuurd door een gemeentelijke dienst, waar ook kinderopvang onder valt. Deze dienst werkt steeds meer samen met de gemeentelijke dienst verantwoordelijk voor jeugdzorg (social services). In veel gemeenten is er een gemeenschappelijke directeur die de managers van deze twee diensten aanstuurt.

Sinds 1993 zijn openbare scholen in Denemarken (Folkeskolen) verplicht om onderwijs te differentiëren naar behoeften van de leerlingen en zo min mogelijk door te verwijzen naar het speciaal onderwijs. In de praktijk is gebleken dat scholen het steeds ingewikkelder vonden om hier aan te voldoen en veel behoefte hebben aan instrumenten om ‘passend onderwijs’ te realiseren. In het bijzonder is er een groeiende vraag naar methodes voor leerlingen met verschillen in ontwikkeling, vaardigheden, taal en cultuur.

Rond 2010 werd geconstateerd dat de doelen van inclusief onderwijs niet zijn gehaald. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, maar ook het aantal leerlingen dat in speciale klassen op een reguliere school zit is enorm toegenomen. In 2008 waren de kosten van het speciaal onderwijs al gestegen tot 30% van het totale budget van de folkeskolen.

In 2012 is de Folkeskole wet aangescherpt: scholen hebben de opdracht om meer leerlingen op te leiden in het reguliere systeem. De wet geeft concrete aanwijzingen aan scholen hoe gedifferentieerd en individueel onderwijs te organiseren. Zo is het aantal uren extra ondersteuning vastgelegd dat reguliere scholen verplicht zijn om aan te bieden (een landelijk vastgesteld niveau van basisondersteuning) en is het percentage kinderen benoemd dat ‘geïncludeerd’ moet worden (96% van alle kinderen in 2015; in 2013 was deze 94,4%). Tegelijkertijd zijn eisen gesteld aan de resultaten van leerlingen in de vakken Deens en wiskunde en eisen aan de handhaving van het welzijn van de kinderen. Om deze doelstellingen te halen biedt het ministerie van onderwijs allerlei vormen van ondersteuning aan de gemeenten, zijn op vrijwel alle scholen ‘inclusieleerkrachten’ aangesteld. Deze inclusieleerkracht ondersteunt de andere leerkrachten om de diversiteit van leervragen in de klas op te vangen. Er worden er op lokaal niveau ook allerlei verbanden gelegd tussen onderwijs en jeugdhulp. In veel gemeenten worden bijvoorbeeld de twee verschillende gemeentelijke afdelingen geïntegreerd. Ook worden de social workers die vallen onder jeugdhulp ingezet in het onderwijs. Er wordt ook gebruik gemaakt van interventies op het snijvlak tussen school en jeugdhulp, zoals de familieklassen en de familieschool (zie beschrijving praktijkvoorbeelden).

De aanscherping van inclusie staat niet op zichzelf, maar volgt op de child welfarereform in 2010 waarin vooral de zorg voor kwetsbare kinderen beter werd verankerd, maar er ook meer nadruk kwam op preventie en verbinding met de leefwereld van het kind.

The Children's Reform 2010	New 'inclusion' law
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The central element of the reform is to ensure that consideration for the child outweighs everything else. The overall aim of the reform are:</li> <li>• To ensure continuity in placement</li> <li>• To ensure stable and close adult contact for vulnerable children</li> <li>• To strengthen the interests of the child rather than the interests of parents</li> <li>• To ensure vulnerable children's rights</li> <li>• To ensure an earlier intervention</li> <li>• To ensure more quality both in the case proceedings and interventions</li> <li>• To ensure a better framework for local efforts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthening of the general education system to include more children and young people ensuring their well-being and development.</li> <li>• If a child or a young person need special education for no more than 12 hours a week, the educations must take place in the general education system. E.g. the child can not be 'excluded' to a special school.</li> <li>• Focus on early intervention and inter-disciplinarily.</li> <li>• Restriction on the possibility of schools in orphanages.</li> </ul>

Onderzoek en verwijzing naar speciaal onderwijs is alleen mogelijk na een extern gespecialiseerd advies van het gemeentelijke PPR (*educational-psychological advisory service*). PPR heeft – naast de huisarts - ook een belangrijke rol in de verwijzing naar Jeugd GGZ. PPR is een verplichte (overheid)voorziening in iedere Deense gemeente. Ouders en scholen kunnen hier aankloppen als er bij kinderen leer- en ontwikkelingsproblemen worden geconstateerd. PPR doet onderzoek, adviseert leerkrachten en heeft o.a. schoolpsychologen in dienst, maar ook bijvoorbeeld deskundigen m.b.t fysieke en andere ontwikkelingsstoornissen. PPR is oorspronkelijk een ondersteuningsdienst vooral gefocust op leerproblemen en ontwikkelingsstoornissen. Pedagogische ondersteuning en advies werd vooral door de gemeentelijke social workers gedaan. Omdat onderwijszorg en jeugdzorgbeleid steeds meer naar elkaar toegroeien in het Deense systeem, wordt PPR ook meer geïntegreerd in de lokale zorgstructuur. Een goed voorbeeld hiervan is het Kopenhagens model voor inclusief onderwijs dat in de laatste paragraaf wordt besproken. Iedere Deense gemeente kan kiezen voor een eigen model, maar er moet een verbinding zijn tussen zorg in het gezin en zorg op school.

De Deense definitie van succesvolle inclusie in het onderwijs gaat uit van het belang van het kind: *“a pupil with special needs is considered to be included when the pupil profits from mainstream teaching and participates actively in the social community in a mainstream class”*.

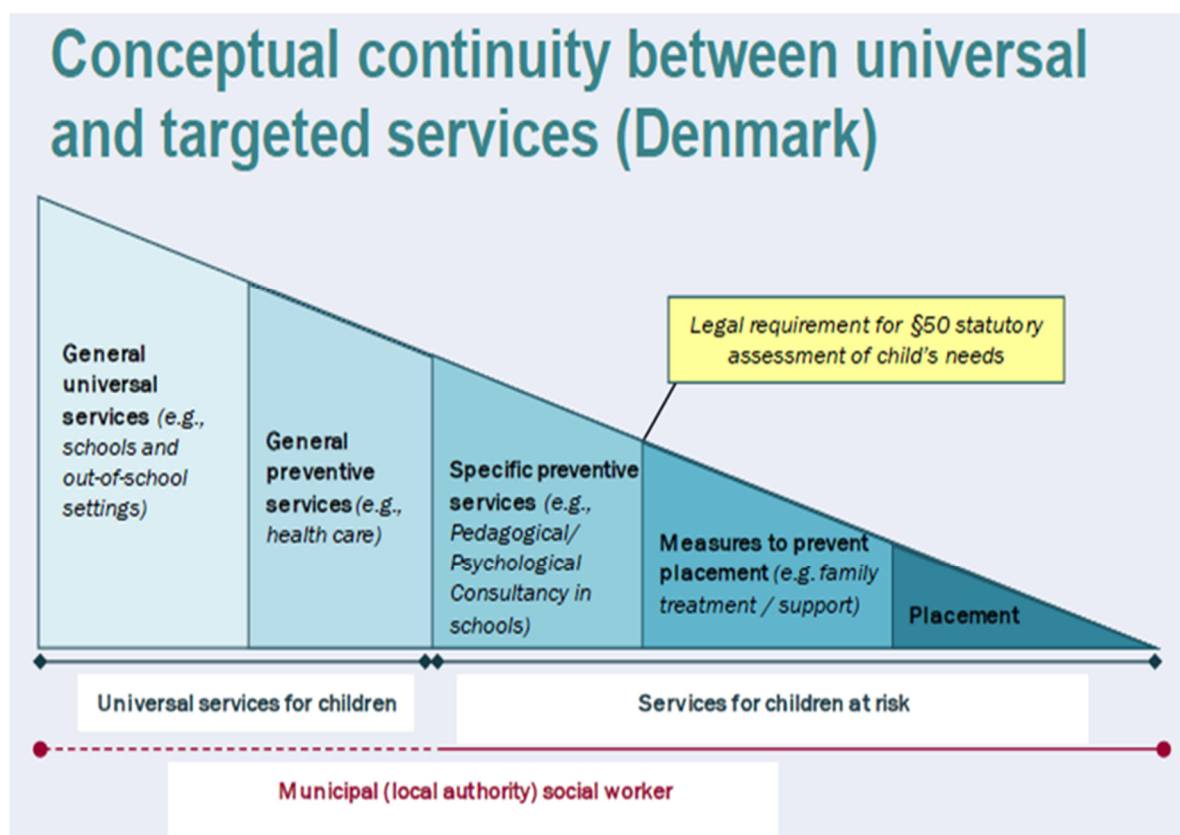
De aanscherping van de wetgeving en de overeenkomst die door het Ministerie van Onderwijs met de gemeenten eind 2012 is gesloten neemt deze definitie als basis voor inclusie en het integreren van speciaal onderwijs in de reguliere folkeskole. Het Ministerie van Onderwijs ondersteunt de gemeenten en scholen in dit proces met een aantal nationale initiatieven en financiële bijdragen. Zo is bij het ministerie een aparte afdeling opgezet die het proces van inclusie gaat ondersteunen en monitoren, o.a. in een pilot met 20 gemeenten. De ondersteuning gaat vooral in op het inhoudelijke vraagstuk van inclusie: wat betekent het voor scholen om kinderen die extra leerondersteuning en zorg nodig hebben te integreren in het reguliere onderwijssysteem, zonder dat dit ten koste gaat van mainstream leerlingen. Er wordt veel geïnvesteerd in kennis. Recent heeft het Deense Clearinghouse voor onderwijsonderzoek een rapport uitgebracht op basis van *systemic review*. Het Deense ministerie voor onderwijs neemt de in dit rapport beschreven zeven strategieën over in haar beleid: inclusief onderwijs voor iedereen; gemeenschappelijke waarden en ambities; programmatische en

pedagogische onderbouwing; collaborative teaching; ondersteunend personeel voor onderwijzers (o.a. inclusieassistenten); peer tutoring en speciale programma's voor sociaal-emotionele en gedragsproblemen. In Deense scholen zijn interventies om het schoolklimaat te verbeteren, zoals *Positive Behaviour Support* grootschalig ingevoerd. Maar ook programma's zoals de familieklassen en familieschool, beschreven in de laatste paragraaf.

### 3.3.4 Wat opvalt in het Deense systeem

Inclusief onderwijs is in Denemarken een politiek doel en een concrete opdracht aan scholen. Het legt een grote verantwoordelijkheid bij de scholen (en schoolleiders) om dit te realiseren. Tegelijkertijd sluit het doel om inclusief onderwijs te realiseren – niet alleen gericht op leerprestaties maar ook op het 'erbij horen' – ook aan bij de doelen die nu leidend zijn bij het lokale jeugd(zorg)beleid. Dit is gericht op het realiseren van een zorgsysteem zoveel mogelijk om het kind, waardoor het kind in de eigen omgeving en in het eigen gezinssysteem kan blijven functioneren. Hiervoor worden vanuit het zorgsysteem onder andere social workers gedetacheerd in de kinderopvang en de school en wordt er meer lokale samenwerking tot stand gebracht tussen de verschillende gemeentelijke diensten. Het versterken van de basis, de universele voorzieningen zoals school en kinderopvang, toegankelijk voor alle kinderen, zijn een belangrijk speerpunt in het Deense jeugdbeleid.

Een speciale vermelding is de rol van ouders in het Deense systeem. Zowel in de wetgeving voor onderwijs (wet Folkeskole) als in de wetgeving voor jeugd(zorg)beleid (wet *Social Services*), staan ouders zeer centraal als het gaat om keuzes, gehoord en betrokken worden. Een opvallend element in de beschikbare beleidstukken lijkt het wederzijdse vertrouwen dat er is tussen ouders en de voorzieningen.



### 3.3.5 Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk

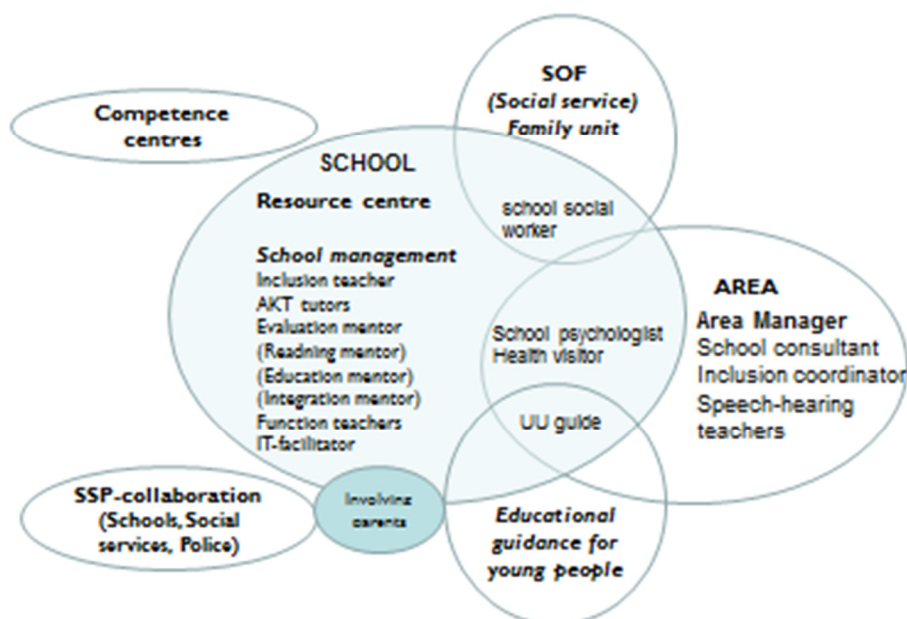
De samenhang tussen onderwijs, jeugdbeleid en jeugdhulp is duidelijk zichtbaar in de dagelijkse praktijk van de school en de hulpverlening. Deze samenhang wordt versneld vormgegeven door nationaal beleid zoals de child welfare reform als onderdeel in het jeugd(zorg)beleid, maar vooral ook door de aangescherpte wetgeving voor inclusief onderwijs. Op vrijwel elke school is voor- en naschoolse opvang beschikbaar waar Hbo-opgeleide pedagogen werken. Daarnaast is op school een fysiek zorgcentrum gevestigd, gevormd door de social worker, de schoolpsycholoog, de leerlingbegeleiders en de inclusie-docenten. Zij bieden handelingsgerichte ondersteuning aan docenten met vragen over kinderen. De social worker op school is ook beschikbaar voor ouders die worstelen met niet school-gerelateerde problemen.

Onderwijs, opvang en jeugdhulp zitten niet alleen onder één dak, maar bepalen ook samen de pedagogische visie van de school. De inzet van programma's gericht op het bevorderen van positief gedrag en een veilig en zorgzaam schoolklimaat (bijv. *positive behaviour support*) is veel voorkomend. Bij- en nascholing zijn veelal voor het hele team: pedagogen, leraren en social workers. Opvallend is dat veel interventies van de jeugdhulp erop zijn gericht om de schoolloopbaan te continueren. Zo kent Denemarken een soort leerplichtambtenaar die op huisbezoek gaat bij ouders die moeite hebben om hun kinderen op tijd op school te krijgen.

Het Deense beleid wordt zowel zichtbaar in de inrichting als in de keuze voor op brede schaal geïntroduceerde interventies op scholen gestimuleerd door het Deense ministerie voor onderwijs. Hieronder volgt een beschrijving van het Kopenhagens model voor inclusief onderwijs en een beschrijving van de interventie familieklas en familieschool die in veel Deense gemeenten is geïmplementeerd.

#### Kopenhagens model voor inclusief onderwijs

### A model of the resource centres



KØBENHAVNS KOMMUNE  
Børne- og Uddannelsesforvaltningen  
Socialforvaltningen



De gemeente Kopenhagen heeft voor realiseren van inclusief onderwijs een model ontwikkeld waarin nauw wordt samengewerkt tussen de gemeentelijke afdeling verantwoordelijk voor kinderopvang en scholen (BUF) en de afdeling verantwoordelijk voor jeugdzorg (SOF). Dit concept is gebaseerd op de overtuiging dat een kind met leerproblemen ondersteund moet worden in de school, maar dat dit wel in de context moet worden bekeken van mogelijke andere problemen in de thuissituatie. Andersom, als er opvoed- of opgroei problemen worden geconstateerd, moet er ook aandacht zijn voor het functioneren op school. Op alle folkeskolen zijn de onderwijzers bijgeschoold in het vormgeven van inclusie, maar ook in nieuwe onderwijstechnieken die aansluiten bij verschillende leerbehoeften van kinderen. In de school is ook een leerkracht getraind als inclusieleerkracht, om andere leerkrachten te ondersteunen in het omgaan met de diversiteit aan leervragen. De school kan hiervoor ook de hulp inroepen van area managers die meerdere scholen bedienen. De school kan voor consulten over individuele kinderen de hulp van PPR vragen, hiervoor is enkele uren tot dagdelen een schoolpsycholoog aan de school verbonden. Daarnaast fungeert een aantal scholen in Kopenhagen (bijvoorbeeld verbonden aan GGZ instellingen) als kenniscentra rond specifieke vraagstukken zoals autisme of ADHD. De gemeentelijke afdeling verantwoordelijk voor jeugdzorg (SOF, social services family unit) detacheert een aantal dagen per week een social worker op school voor vragen van ouders (of leerkrachten) m.b.t. opvoed- en opgroei situaties. De dialoog met ouders staat in al deze voorzieningen centraal.

#### *Familieklas en Familieschool*

In veel Deense gemeenten wordt de zogenaamde Familieklas ingezet vanuit de behoefte om kinderen zo dicht mogelijk bij het universele systeem te houden als mogelijk. Deze interventie is een onderdeel van de school en is bedoeld voor kinderen die in de klas storend gedrag vertonen. De leerkracht geeft aan waar een kind aan moet werken. Tijdens een aantal dagdelen per week gaan de kinderen naar de Familieklas in de school om – terwijl ze hun gewone schoolwerk doen – aan dit gedrag werken. Dit wordt bijgehouden op een scorekaart. De andere dagen per week gaan ze naar hun reguliere klas en houdt de leerkracht bij of ze het geleerde goed in de praktijk brengen. De ouders zijn ook enkele dagdelen aanwezig om in groeps gesprekken het gedrag van hun kind te bespreken en te leren hoe ze dit in het gezin kunnen corrigeren. De aanwezigheid van (een) van de ouders is een vereiste en een belangrijke voorwaarde om de gedragsverandering te borgen. In de Familieklas wordt gewerkt aan school-gerelateerde uitdagingen. Meedoen in de familieklas duurt meestal twaalf tot zestien weken.

De Familieschool is een intensievere interventie voor kinderen en gezinnen voor wie de Familieklas niet voldoende is. De interventie vindt buiten de school plaats. De verwijzing gebeurt in overleg met de school door de sociaal werker. Het kind en zijn ouders gaan gedurende zes maanden drie ochtenden per week naar de Familieschool. Naast aan school gerelateerde uitdagingen wordt ook gewerkt aan uitdagingen in de thuissituatie. De andere twee dagen van de week gaat het kind gewoon naar school. Elke ochtend van de Familieschool heeft een schema waarin kinderen en hun ouder(s) zowel gezamenlijk als individueel aan de slag gaan. Elk kind heeft een eigen doelenschema dat in modules is ingedeeld, zodat het kind stapsgewijs leert om een van tevoren bepaald nieuw gedrag aan te leren. Elk kind wordt gevolgd en na zes maanden volgt er een evaluatie. Als blijkt dat het gewenste gedrag niet is ontstaan, kan nog een cursus van zes maanden worden gevolgd.

## 3.4 Engeland

### 3.4.1 Inleiding

In Engeland geldt een leerplicht voor kinderen van 5 tot 17 jaar. Jeugdigen zijn vanaf 5 tot 16 jarige leeftijd verplicht om fulltime naar school te gaan. Van hun 16<sup>e</sup> tot 17<sup>e</sup> geldt alleen nog een parttime onderwijsverplichting. In 2013 is de leerplichtige leeftijd verhoogd naar 17 jaar en in 2015 zal de leerplichtige leeftijd verhoogd worden naar 18 jaar. De onderwijsstructuur in Engeland is onderverdeeld in primair (*primary*) en voortgezet (*secondary*) onderwijs. Het onderwijssysteem in Engeland kenmerkt zich door 4 key stages die door alle leerlingen doorlopen moeten worden. De eerste twee *key stages* vallen onder het primair onderwijs. Key stage 2 eindigt na 6 leerjaren. Dit betekent dat de meeste leerlingen op de leeftijd van 11 jaar de overstap maken naar het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs omvat *key stage* 3 en 4 en eindigt na 5 leerjaren. Het leerplichtige fulltime onderwijs bestaat dus voor alle leerlingen totaal uit 11 jaar. Na het voortgezet onderwijs vervolgt het merendeel van de leerlingen het onderwijs bij een vervolgopleiding. De lesperiode van 16 tot 19 wordt in Engeland *Sixth form college* genoemd.

In Engeland is er een onderscheid tussen openbare scholen en privéscholen. Openbare scholen zijn voor alle kinderen gratis en worden gefinancierd door de (lokale) overheid. Privéscholen worden niet gefinancierd door de overheid, aan ouders van leerlingen wordt een financiële bijdrage gevraagd

Naast het onderwijssysteem voor de leerplichtige leeftijd van 5 tot 17 jaar, is educatie door de landelijke overheid ook verankerd in de voorschoolse voorzieningen. In Engeland hebben alle 3 en 4 jarigen 38 weken per jaar recht op 15 uur voorschoolse educatie, dit wordt door de overheid betaald. Bijna alle 3 en 4 jarigen (96%) maken gebruik van deze voorziening. Vanaf september 2013 wil de overheid dat deze voorziening ook voor 15 uur per week beschikbaar is voor 2 jarigen die onder toezicht staan en voor 2 jarigen uit gezinnen die onder een bepaalde inkomensgrens vallen. De overheid heeft als doel gesteld dat in september 2014, 260.000 plaatsen voor 2 jarigen zijn gecreëerd. Dit betekent dat het merendeel van de kinderen vanaf 3 jaar een vorm van onderwijs ontvangt en dat de hoog risicogroep al vanaf 2 jaar een vorm van onderwijs ontvangt.

In Engeland gelden twee fundamentele principes die in het landelijk beleid leidend zijn:

- De rechten van de mens; één van de rechten van de mens is recht op onderwijs.
- Gelijkheid (equality act 2010), elk mens is ongeacht ras, geslacht, religie, beperkingen, etc. gelijk en verdient dezelfde kansen.

Deze twee principes zijn leidend in zowel het onderwijs als jeugdbeleid. Deze principes hebben onder andere tot gevolg dat in Engeland gestreefd wordt naar inclusief onderwijs. In Engeland worden kinderen met specifieke ondersteuningsbehoeften *children with special educational needs (SEN)* genoemd. Deze kinderen krijgen zoveel mogelijk onderwijs in de reguliere setting, wanneer nodig is het wel mogelijk voor kinderen om onderwijs te volgen op een aparte school voor speciaal onderwijs.

### 3.4.2 (Aan)sturing

In Engeland is zowel de landelijke als de lokale overheid verantwoordelijk voor het onderwijs en jeugdbeleid. Sinds de wet *Every child matters* in 2003 zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor het welzijn van kinderen in brede zin. Dit betekent dat de lokale overheden verantwoordelijk zijn geworden voor alle jeugdvoorzieningen. Engeland heeft 150 lokale overheden. De gebieden die deze lokale overheden omvatten zijn erg verschillend. Zo kent Londen meerdere lokale overheden en kan een lokale overheid ook bestaan uit meerdere dorpen. Dit heeft veel invloed op de inrichting van de sociale voorzieningen per lokale overheid. De lokale overheden werken waar nodig met elkaar samen. Wanneer er bijvoorbeeld meerdere lokale overheden in één stad zijn, zoals in Londen, werken de lokale overheden nauw met elkaar samen om het beleid en voorzieningen op elkaar af te stemmen. Samenwerking tussen lokale overheden is in het landelijke overheidsbeleid vastgelegd. De

landelijke overheid heeft veel autonomie omtrent het beleid en de uitvoering van onderwijs en jeugdzorg belegd bij de lokale overheden. Het lokale bestuur is het leidende orgaan van de lokale overheid. De lokale overheid mag zelf bepalen hoe het lokale bestuur is ingericht maar zijn wel verplicht een gemeenteraadslid politiek verantwoordelijk te maken voor zowel het onderwijs als jeugdvoorzieningen om zo de gebieden veiligheid, onderwijs en welzijn op lokaal bestuurlijk te integreren. Dit gemeenteraadslid wordt in Engeland *de lead member for children services (LMCS)* genoemd.

Daarnaast zijn alle lokale overheden verplicht om een *director of children's services (DCS)* aan te wijzen. De DCS is professioneel verantwoordelijk voor de levering van children's services van de lokale overheid. Hier vallen voorzieningen als onderwijs, jeugdzorg en centra voor jeugd en gezin onder, evenals alle geïntegreerde werkprocessen en het delen van informatie. De (jeugd)gezondheidszorg, waaronder de GGZ, valt hier niet onder. De LMCS en de DCS zijn verplicht nauw samen te werken met de (jeugd)gezondheidszorg. Als hoofdverantwoordelijkheid hebben de LMCS en de DCS er zorg voor te dragen dat de alle jeugdvoorzieningen gezamenlijk zijn geïntegreerd in de gemeente, een belangrijk onderdeel daarvan is het betrekken van ouders, verzorgers en jeugdigen. Om dit te bewerkstelligen hebben alle lokale overheden een lokaal samenwerkingsband opgesteld waarin alle betrokken organisaties rondom jeugdigen en hun gezinnen betrokken zijn, bijvoorbeeld onderwijs, werkgeversorganisatie, woningbouwverenigingen, jeugdzorgaanbieders, etc. Dit samenwerkingsverband wordt de *children's trust* genoemd. De *children's trust* werkt aan een gezamenlijke aansturing vanuit verschillende organisaties, onder meer door plannen, aanbestedingen en begrotingen af te stemmen.

Naast deze globale verantwoordelijkheden staan in de wet ook specifieke onderwerpen benoemd die de LMCS en de DCS moeten waarborgen, bijvoorbeeld er zorg voor dragen dat alle kinderen een vorm van onderwijs ontvangen ondanks extra ondersteuningsbehoefte of uithuisplaatsing en zorg dragen voor preventie, vroegsignalering en het zo vroeg mogelijk bieden van de juiste hulp.

Naast de lokale overheden zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor de school en het onderwijs dat wordt gegeven. Voorheen was door de overheid bepaald hoe deze schoolbesturen moesten worden georganiseerd. Sinds 2012 mogen schoolbesturen zelf bepalen uit hoeveel leden en welke leden het schoolbestuur bestaat. Mogelijke leden zijn: ouders, stafleden waaronder schooldirectie, leerkrachten en de lokale overheid. Het schoolbestuur heeft als taak de school te voorzien van een strategische visie en er zorg voor te dragen dat er een link is tussen de gemeenschap en de school, er voor te waken dat het nationale curriculum is verankerd in de school, de hoofd onderwijzer te wijzen op de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt en de begroting.

Op landelijk niveau is er één ministerie verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen waaronder dus ook onderwijs. Dit is the *department for education*. Het ministerie maakt de wet en regelgeving omtrent jeugd en onderwijsbeleid. Het ministerie beschrijft de landelijke kaders waarbinnen de lokale overheden zich kunnen bewegen. Daarnaast ondersteunen zij lokale overheden en organisaties bij het invullen van deze wettelijke kaders. Het ministerie is verantwoordelijk voor:

- Onderwijs en educatie voor de voorschoolse leeftijd en primair onderwijs;
- Onderwijs en educatie voor jeugdigen onder de leeftijd van 19 jaar (voortgezet onderwijs en verder) en voor kwetsbare jeugd tot 25 jaar;
- Het ondersteunen van professionals die werken met jeugd;
- Kwetsbare jeugdigen helpen meer te bereiken;
- Er zorg voor dragen dat lokale voorzieningen kinderen ondersteunen en beschermen.

### **3.4.3 Kaders onderwijs en jeugdbeleid**

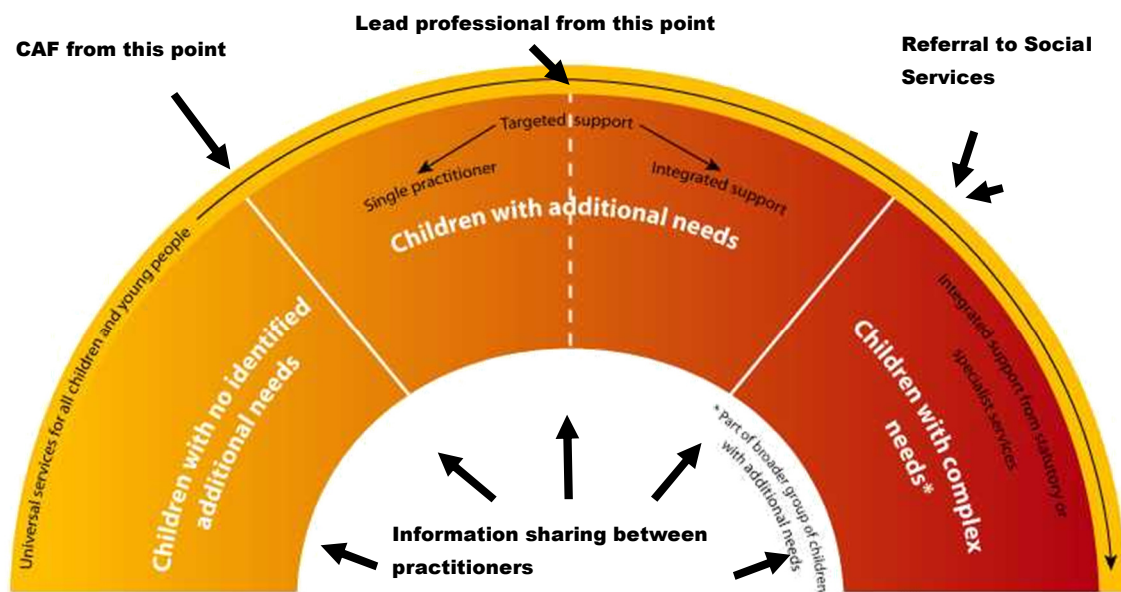
In de ontwikkeling van onderwijs en jeugdbeleid zijn de twee leidende principes van het recht op onderwijs en het gelijkheidsbeginsel verankerd. Zo is het openbaar onderwijs gratis voor alle kinderen. Daarnaast staat veelvuldig benoemd dat elk kind ongeacht afkomst, religie, geaardheid,

geslacht of handicap recht heeft op onderwijs en daarbij de ondersteuning moet krijgen die het nodig heeft. Deze visie is doorontwikkeld in de nationale onderwijsnormen waarin specifiek aandacht wordt besteed aan onderwerpen als cultuur en religie. Alle scholen moeten de spirituele, morele, culturele, mentale en fysieke ontwikkeling bevorderen en het welzijn, de gezondheid en veiligheid van alle kinderen waarborgen. Deze principes zijn ook verankerd in het nationaal curriculum. In het curriculum staat omschreven welke onderwerpen behandeld moeten worden in de verschillende onderwijsstadia zoals rekenen en taal, maar worden ook algemene onderwerpen beschreven waaraan de school aandacht moet besteden, zoals de gelijkheidsprincipes, seksuele voorlichting, burgerschap en voorbereidende onderwerpen op volwassenheid. Het curriculum wordt door het ministerie opgesteld en is alleen verplicht voor de openbare scholen. Voor de particuliere scholen zijn echter wel vergelijkbare onderwijsnormen geldend.

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt en hier valt ook het goed naleven van het nationale curriculum onder. Daarnaast zijn zij ook verantwoordelijk voor het beleid dat wordt vormgegeven voor het welzijn van de kinderen op school. In de *education en inspection* act 2006 staat beschreven wat met het bevorderen van het welzijn van kinderen wordt bedoeld. Schoolbesturen moeten de volgende punten waarborgen / bevorderen: fysiek, emotioneel en mentaal welzijn, bescherming van kinderen tegen geweld en verwaarlozing, het bieden van educatie, training en recreatie, sociaal en economisch welzijn en de bijdrage van kinderen in de gemeenschap. In het handboek voor schoolbesturen (*Governors Handbook*) staat beschreven hoe de schoolbesturen dit kunnen waarborgen, bijvoorbeeld door positief gedrag van de leerlingen te stimuleren en gratis lunch te verzorgen voor kinderen met ouders met een bijstandsuitkering.

### *Structuur*

Onderwijs valt in Engeland onder basis/universele voorzieningen en valt onder de gemeentelijke dienst die verantwoordelijk is het voor het leveren van alle jeugdvoorzieningen, de *children's services*. De *director of children's services* is het hoofd van deze dienst. Alle voorzieningen die door de *children's services* geboden worden vallen onder het zogenaamde *windscreen* model. Het idee is dat alle kinderen en hun ouders bekend zijn bij de algemene voorzieningen van elke lokale overheid, zoals de centra voor jeugd en gezin (*children's centres 0-6*), scholen en het jongerenwerk. Via deze algemene voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Wanneer mogelijk worden ze ook weer teruggeleid naar de universele voorzieningen. De drie niveaus van ondersteuning worden in Engeland ook wel *universal*, *targeted* en *specialist*.



### Windscreen model (managed care)

In 2005 heeft de landelijke overheid als verplichting gesteld dat alle scholen vanaf 2010 extra voorzieningen (*extended services*) moeten aanbieden aan jeugdigen en ouders:

*“All children and young people will have an entitlement to a universal ‘core offer’ of services comprising: wrap-around childcare; a variety of activities to extend and enrich learning; parenting support; swift and easy referral to specialist support services; and wider community access to ICT, sports and arts facilities, including adult learning”.*  
(social work and school)

Een belangrijke vorm van *extended services* is een school social worker. De school social worker wordt als belangrijke schakel gezien tussen het verbinden van onderwijs en zorg. De professional levert directe ondersteuning aan kinderen die dat nodig hebben, maar geeft ook ondersteuning aan gezinnen, leerkrachten en andere betrokken professionals om de ontwikkeling van het kind optimaal te bevorderen. Om het aanbod van de *extended services* te reguleren en de juiste ondersteuning zo snel mogelijk het bij het kind of gezin te krijgen hebben de lokale overheden een structuur ontwikkeld om dit te borgen. De meeste hebben dit vormgegeven door een multidisciplinair team op te stellen, bijvoorbeeld team *around the child*, *multi agency team*, *welfare team*, etc. Een belangrijk aspect hierin is het *common assessment form* (CAF). Dit is een assessment tool én een werkwijze die binnen alle lokale overheden verplicht wordt gehanteerd. In het *windscreen* model is het CAF ook terug te vinden; wanneer er extra hulp of ondersteuning nodig is, wordt het CAF ingezet, dit wordt nader uitgelegd onder het kopje ‘samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk’.

### Inclusie

Vanaf 1993 is in de wet opgenomen dat kinderen ongeacht hun ondersteuningsbehoefte terecht kunnen in het regulier onderwijs. Sinds 1993 heeft deze visie zich doorontwikkeld in het landelijk en lokaal beleid en is het verankerd in de wet en regelgeving en het onderwijssysteem. De visie omtrent inclusie hangt samen met gelijkheidsbeginsel en het recht op onderwijs. Kinderen met extra ondersteuningsbehoeften moeten zoveel mogelijk in het regulier onderwijs terecht kunnen. Kinderen met extra ondersteuningsbehoeften worden in Engeland *children with special educational needs* (SEN) genoemd. Er is veel beleid ontwikkeld op het bewerkstellingen van de inclusie van SEN. Voor scholen en voorschoolse voorzieningen is door de overheid de *SEN Code of Practice* ontwikkeld.

Hierin staat omschreven hoe scholen en voorschoolse voorzieningen om moeten gaan met SEN. In het landelijk beleid is opgenomen dat inclusie meer inhoudt dan alleen het plaatsen van kinderen met SEN in het regulier onderwijs. Dit vraagt training en ondersteuning van professionals, ouders en kinderen. De lokale overheid is verplicht om scholen deze ondersteuning en middelen te bieden zodat inclusief onderwijs zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd.

De overheid heeft zich als doel gesteld kinderen met SEN zo vroeg mogelijk te signaleren. Daarom wordt bij elke 2 jarige in de voorschoolse voorziening een *early years progress* check uitgevoerd om te bezien hoe de kinderen zich ontwikkelen en of hier een mogelijke achterstand in is. Daarnaast wordt in de voorschoolse voorzieningen al specifiek aandacht besteed aan het bevorderen van alle ontwikkelingsgebieden die nodig zijn voor gezonde ontwikkeling en een goed leervermogen. Aan het einde van de voorschoolse voorzieningen (de *early foundation stage*) wordt een profielrapport opgemaakt van elk kind waarin staat op welk leerniveau het kind zich bevindt en of het eventueel extra ondersteuningsbehoeften nodig heeft. Dit profiel is daarmee ook signaleringsinstrument voor SEN. Het is daarnaast een belangrijk document voor de overdracht naar het primair onderwijs. Sinds 2012 worden jeugdgezondheidsmedewerkers opgeleid en ingezet in de voorschoolse voorzieningen. Deze jeugdgezondheidsmedewerkers sluiten aan bij de *children's centres* en werken indien nodig samen met de *social worker*. De werker is getraind in het signaleren en bieden van ondersteuning bij SEN en kan ouders, kinderen en professionals ondersteuning bieden bij allerlei vragen.

In Engeland worden verschillende gradaties van ondersteuning aangeboden. Lichte ondersteuning kan vaak door de school of voorschoolse voorziening zelf geboden worden. Hierbij kan men denken aan huiswerkondersteuning, extra begeleiding in en buiten de klas, etc. Vaak wordt dit door een onderwijsassistent gegeven. Bij deze extra vorm van ondersteuning spreekt met van School action of Early years action. Wanneer deze extra ondersteuning niet voldoende is en er hulp van buitenaf nodig is spreekt met van School action Plus of Early years action Plus. Deze vormen van ondersteuning vallen nog onder de universele ondersteuning. Als ook deze ondersteuning niet voldoende blijkt te zijn wordt er een aanvraag gedaan voor een SEN verklaring. Deze verklaring kan door school, de voorschoolse voorziening en ouders aangevraagd worden. In de verklaring komt te staan wat het kind nodig heeft en welke ondersteuning geboden moet worden. Ouders mogen bepalen of het kind in het regulier onderwijs (mits de school met extra ondersteuning kan voldoende aan de behoeften van het kind) blijft of dat het naar een speciale school gaat. In alle drie de stadia zijn scholen en voorschoolse voorzieningen verplicht ouders te informeren en om toestemming te vragen. Om ouders te ondersteunen en bij te staan in dit proces zijn alle lokale overheden verplicht een *parent partnership service* op te richten. Deze dienst is speciaal gericht op het ondersteunen van ouders van kinderen met (het vermoeden van) SEN. De ondersteuning bestaat uit bijvoorbeeld opvoedondersteuning, maar ook op praktische ondersteuning als het helpen bij invullen van formulieren. Voor kinderen die een vorm van extra ondersteuning ontvangen wordt een *individual education plan* (IEP) opgesteld. In dit plan staan de leerdoelen, welke ondersteuning wanneer, hoe vaak en door wie geboden wordt en hoe de voortgang wordt gemonitord. Scholen zijn niet verplicht een dergelijk plan te maken maar zijn wel verplicht om een onderbouwing van de extra ondersteuning te geven.

Elke openbare school is verplicht een *Special Educational Needs Coordinator* (SENCO) aan te wijzen. Deze de zorgcoördinator coördineert de ondersteuning binnen de school, met de betrokken partijen en met ouders. Daarnaast biedt de SENCO ook ondersteuning aan leerkrachten, ouders en kinderen.

#### **3.4.4 Wat valt op aan het Engelse systeem**

In Engeland wordt momenteel een grote hervorming ingevoerd op het gebied van SEN. Deze hervorming is vergelijkbaar met de hervorming op het gebied van passend onderwijs. De

hervormingen vinden nog plaats waardoor nog weinig informatie beschikbaar is over de praktische vormen van de nieuwe wet en regelgeving.

De hervormingen vallen binnen een nieuwe wet die eind 2013 is aangenomen, de zogenoemde *Children and Families Bill 2013*. Deze wet heeft als uitgangspunt dat alle jeugdigen kunnen slagen ongeacht hun achtergrond. De wet beoogt bestaande voorzieningen voor kwetsbare jeugdigen en hun gezinnen te verbeteren, waar SEN een groot onderdeel van is. De introductie van de jeugdgezondheidswerker in de voorschoolse voorzieningen is een onderdeel van deze hervorming. Daarnaast vinden er grote hervormingen plaats in taken en verantwoordelijkheden van de lokale overheid en de gezondheidsdiensten:

- De lokale overheid is verplicht zorg te dragen voor het bieden van geïntegreerde ondersteuning (onderwijs, zorg en gezondheid) op het gebied van SEN.
- Gezondheidsautoriteiten zijn verplicht samen te werken met de lokale overheid om kinderen met SEN te signaleren en passende zorg te bieden.
- De lokale overheid en *Clinical Commissioning Group's* (CCG's) zijn verplicht gezamenlijk pakket aan ondersteuning aan te bieden op het gebied van onderwijs, zorg en gezondheid, dit wordt *joint commissioning* genoemd. CCG's zijn organisaties die zijn opgericht om de (geestelijke) gezondheidszorg te organiseren en structureren.

#### Joint commissioning

De *joint commissioning* bestaat uit het gezamenlijk analyseren van de lokale ondersteuningsbehoeften, het gezamenlijk plannen van de benodigde ondersteuning, gezamenlijk afspraken maken over de levering van de benodigde ondersteuning en het gezamenlijk evalueren hiervan. De partijen moeten in elk geval afspraken maken over een onderwijs, gezondheids- en zorgaanbod dat aansluit bij de behoeften van jeugdigen met SEN en door wie dit geboden wordt. Naast lokale afstemming staat in de wet dat ook regionaal afgestemd moet worden over de ondersteuning die geboden moet worden. Er zijn bepaalde typen ondersteuning die niet door alle lokale overheden geboden worden. Het moet mogelijk zijn voor ouders en jeugdigen om ondersteuning buiten de lokale overheid te ontvangen. Daarnaast kan het zijn dat een jeugdige naar een speciale school gaat die buiten de eigen gemeente staat. De oorspronkelijke gemeente waar de jeugdige en het gezin woont blijft verantwoordelijk voor het bieden van de benodigde ondersteuning. Dit betekent dat er ook concrete afspraken worden gemaakt over het bieden van vervoer. Tot slot moet in de *joint commissioning* ook nadrukkelijk aandacht worden besteedt aan het bieden van ondersteuning in de verschillende overgangen, van voorschoolse voorziening naar PO, van PO naar VO en van VO naar vervolgonderwijs en tot slot dient er specifiek aandacht te zijn voor de "*preparation for adulthood*" zoals arbeidstoeleiding.

Er is nog geen informatie beschikbaar hoe deze *joint commissioning* in de praktijk wordt vormgegeven. De landelijke overheid adviseert lokale overheden om een programmabestuur aan te stellen die bemiddeld tussen de lokale overheid en de betrokken partijen. Er moeten in elk geval duidelijke afspraken worden gemaakt over wie beslissingen waarover kan maken.

#### Local offer

De geïntegreerde ondersteuning die moet worden samengesteld door de lokale overheid staat in een zogenoemde *local offer*. In de *local offer* staat welke ondersteuning op gebied SEN aan universele, selectieve en specialistische ondersteuning geboden kan worden op zowel lokaal als regionaal niveau. Elke lokale overheid is verplicht de *local offer* te publiceren zodat dit voor iedereen, waaronder ouders en kinderen, inzichtelijk is. De lokale overheden zijn verantwoordelijk voor de kinderen in de eigen gemeenten, dus ook wanneer zij binnen een andere lokale overheid naar het speciaal onderwijs gaan bijvoorbeeld.

Ze moeten een pakket van universele, selectieve en specialistische ondersteuning samenstellen op zowel lokaal als regionaal niveau dat inzichtelijk moet zijn voor ouders en kinderen.

#### Education health and care plan

Het *education health and care plan* (EHCP) is een vervanging van de SEN-verklaring. In dit plan worden door zowel het onderwijs, als de jeugdgezondheidszorg als jeugdhulp/ggz de behoeften van de jeugdige en het gezin in kaart gebracht en geformuleerd in een plan van aanpak. Dit plan waarborgt een integrale aanpak tussen de drie domeinen. In de *joint commissioning* zijn de partijen verplicht dat afspraken die in EHCP's worden gemaakt gewaarborgd kunnen worden. In de *joint commissioning* worden hier dus afspraken over gemaakt.

Andere belangrijke onderwerpen binnen de hervorming zijn:

- Ouders krijgen meer macht. Ouders krijgen een budget dat zij kunnen besteden aan het inkopen van ondersteuning. Daarnaast wordt er transparanter gecommuniceerd met ouders over de ondersteuning en schoolkeuzes.
- Professionalisering openbaar onderwijs. Er wordt specifiek aandacht besteed aan het trainen en opleiden van professionals in de voorschoolse voorzieningen en het onderwijs omtrent SEN.
- Voorbereiding op volwassenheid. Er wordt specifiek aandacht besteed op het voorbereiden van kinderen met SEN op volwassenheid. Dit heeft met name betrekking op de 16+ groep.
- Integrale samenwerking tussen organisaties voor gezinnen. In de hervorming wordt specifiek aandacht besteed aan het bevorderen van integrale samenwerking tussen education, health en social care.

Tot slot is het opvallend dat ouders en jeugdigen een belangrijke rol hebben in het Engelse systeem. De positie van ouders wordt in veel wet- en regelgeving van ouders benoemd en vertrekt omtrent onderwijs en jeugdbeleid. Met name in de hervorming omtrent SEN staan ouders en jeugdigen en de keuze vrijheid van ouders en jeugdigen centraal. Het verplicht opstellen en publiceren van de *local offer* en het persoonlijke budget zijn hier een mooi voorbeeld van.

#### **3.4.5 Samenwerking tussen onderwijs en jeugdbeleid in de praktijk**

Het onderwijs en jeugdbeleid is in zowel het landelijke als lokale beleid geïntegreerd vormgegeven. Deze samenhang tussen beide domeinen is goed terug te zien in de praktijk. Scholen bieden veel extra aanbod aan op het gebied van ouderondersteuning, kinderopvang en ondersteunende activiteiten voor kinderen. Daarnaast komt op elke school een schoolnurse die het welzijn en de gezondheid van kinderen bevordert en monitort.

#### *Common Assessment Framework*

Het *Common Assessment Framework* (CAF) is een assessment- en screeningsinstrument dat in Engeland in alle lokale voorzieningen in de jeugdsector wordt gebruikt. Het instrument is bedoeld om mogelijke problemen bij een kind en het gezin vroegtijdig op te sporen en de samenwerking tussen de hulpverlenende instellingen mogelijk en eenvoudiger te maken. CAF wordt inmiddels gebruikt in alle gemeenten (*local authorities*) in Engeland en verwijst niet alleen naar het instrument zelf, maar ook naar een proces van hulpverlening rond kind en gezin.

De reden dat in Engeland voor een gezamenlijk assessment systeem is gekozen, is gebaseerd op de visie van het *Every Child Matters* programma, waarin de multidisciplinaire samenwerking en het voorkomen van onnodige verwijzingen centraal staat. CAF geeft alle professionals een holistisch instrument om de hulpvraag van kinderen vroegtijdig te signaleren – om een crisis te voorkomen – en introduceert een gezamenlijke taal. Het standaard instrument en het CAF proces zorgen ervoor dat kinderen niet buiten de boot vallen. Het legt een verantwoordelijkheid bij iedereen in het systeem om problemen te signaleren en aan te pakken, vooral bij de professionals in de algemene



voorzieningen. Het doel is om onnodige doorverwijzingen naar zwaardere hulpverlening zoveel mogelijk te voorkomen, door sneller adequate hulp aan het kind en gezin te bieden.

Het idee achter het model is dat alle kinderen en hun ouders bekend zijn bij de lokale algemene voorzieningen, zoals de centra voor jeugd en gezin, brede scholen en het jongerenwerk. Via deze algemene voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Zo ontstaat een continuüm van ondersteuning voor kinderen, jongeren en hun gezinnen. Met het invoeren van dit zorgcontinuüm zijn tegelijkertijd ook standaard instrumenten ingevoerd zoals het *Common Assessment Framework* (CAF).

#### Het gebruik van het CAF

CAF wordt gebruikt in alle voorzieningen in de jeugdsector, door alle professionals. Een eerste signalering gebeurt meestal door crècheleidsters of onderwijzers. Het gaat hierbij om de zogenaamde ‘*universal services*’, algemene voorzieningen. Deze voorzieningen zijn het beste in staat om vroegtijdig te kunnen signaleren of er iets met een kind aan de hand is. CAF ondersteunt de multidisciplinaire samenwerking tussen bijvoorbeeld scholen en zorginstanties, maar wordt in Engeland ook gebruikt door de politie. De Engelse overheid heeft vier doelen geformuleerd voor CAF:

1. Het invoeren van een standaard screeningsmodel voor alle professionals om de hulpvraag van kinderen te kunnen bepalen voor het van kwaad tot erger gaat en het introduceren van een gezamenlijke taal.
2. Voorkomen dat bepaalde hulpvragen over het hoofd worden gezien en het aantal screenings en indicatiemomenten te reduceren.
3. Het bieden van een gemeenschappelijke structuur voor informatie-uitwisseling tussen professionals.
4. Vaststellen van de hulpvraag om andere instanties te kunnen inschakelen, het voorkomen van onnodige doorverwijzing en het onnodig gebruik maken van gespecialiseerde voorzieningen.

CAF is zowel een proces als een instrument en bestaat uit drie onderdelen:

1. Een simpel pre-assessment formulier dat door professionals wordt gebruikt als checklist om na te gaan of screening nodig is
2. Een standaard formulier om bevindingen te kunnen registreren, vaak digitaal
3. Een driestaps proces (voorbereiding, bespreking en uitvoering)

Uit de praktijk blijkt dat het pre-assessment formulier niet vaak wordt gebruikt. Het is een extra handeling en als er een probleem wordt gesignaleerd, wordt meteen overgegaan tot het invullen van het CAF formulier. Het proces van de CAF is een onmisbaar instrument in de multidisciplinaire samenwerking. Als een professional – bijvoorbeeld een leerkracht – signaleert dat er problemen zijn met een kind, dan wordt dit eerst in eigen team besproken. Een onderdeel van deze bespreking is nagaan of er al een CAF van dit kind of gezin bestaat, want het idee is dat de CAF een basis legt voor alle verdere screening en diagnostiek. De leerkracht kan dan besluiten om een CAF te doen, dit gebeurt altijd in overleg met de ouder(s) en het kind. Het CAF is vooral ook een instrument dat is gebaseerd op interactie tussen de professional en het gezin. Het standaard formulier wordt samen met het gezin ingevuld of ten minste met hen besproken. Een CAF leidt in bijna alle gevallen tot actie en multidisciplinaire samenwerking. De manier waarop actie wordt ondernomen en de mate van multidisciplinaire samenwerking hangen af van de zwaarte van de hulpvraag. CAF is de ‘trigger’ voor integrale samenwerking of – wat in veel gemeenten in Engeland wordt gebruikt – een bijeenkomst van een ‘*Team around the Child*’ (TAC).

Het CAF formulier bevat persoonlijke gegevens, gegevens over het gezin, betrokken instanties en hulpverleners, ontwikkeling van het kind, een analyse van de sterke en zwakke indicatoren, het

formuleren van een hulpvraag (van ouders en kind), het benoemen van de gewenste uitkomsten (outcomes) voor het kind en gezin en gewenst aanbod (zie bijlage). Er is een standaard formulier ontwikkeld op nationaal niveau. De gemeenten moeten de belangrijkste onderdelen van dit formulier gebruiken, maar kunnen verder hun eigen formulier ontwikkelen. Veel gemeenten hebben inmiddels ook een digitaal CAF formulier.

Het invullen van het CAF formulier is het beginpunt van multiprofessionele samenwerking en een bijeenkomst van het “Team around the Child”.

Een CAF multi-agency bijeenkomst of TAC heeft de volgende doelen:

- Bepalen wat de hulpvraag is van het kind en gezin middels de assessment;
- Afspreken welke actie moet worden ondernomen;
- Een stappen- en actieplan bepalen;
- Afspreken welke professional de ‘lead’ heeft;
- Bepalen of er meer gespecialiseerde, ‘zwaardere’ hulp nodig is;
- Onderzoeken of er hulpvragen zijn waar niet aan kan worden voldaan en wat daar mee gebeurt;
- Een evaluatiemoment afspreken.

Het uitgangspunt is dat het gezin of een gezinslid aanwezig is bij deze CAF bespreking. Als er meer dan een instantie betrokken is bij het aanbod, is het zelfs verplicht dat er een bijeenkomst is tussen de hulpverleners en het gezin. Bij een complexe hulpvraag wordt er ook een ‘*lead professional*’ aangewezen. Dit kan vergeleken worden met een case manager of coördinator, maar is vaak zelf ook betrokken bij het geven van hulpverlening.

### Training

Alle 150 gemeenten in Engeland hebben protocollen ontwikkeld rond het gebruik van CAF, zowel wat betreft het moment dat het formulier moet worden ingevuld als het proces van de CAF multi-agency of TAC meetings. Wat ook opvalt, is dat de afgelopen jaren alle professionals zijn getraind in het gebruik van CAF en het CAF-proces. Dit heeft veel bijgedragen aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en het introduceren van het model van zorgcontinuüm. Wat wel opvalt, zoals blijkt uit het beschikbare evaluatiemateriaal, is dat de implementatie in de praktijk weerbarstiger is dan het beleid.

### Voordelen

De belangrijkste voordelen van CAF zijn:

- Het model lijkt zeer geschikt om breed in kaart te brengen wat er aan de hand is met een kind en in een gezin en introduceert een gemeenschappelijke taal.
- Het helpt om vroegtijdig problemen te signaleren en in te kunnen grijpen en zorgvuldig door te verwijzen binnen een gemeenschappelijk kader.
- Het maakt informatie gemakkelijk overdraagbaar en geeft inzicht in wat anderen in de keten al hebben gedaan.
- Het ondersteunt het werken en denken in een zorgcontinuüm en het plaatsen van een keten om het kind en gezin heen, in plaats van een keten van doorverwijzing.
- Het betreft professionals in het zogenaamde voorliggende veld en maakt hun pedagogische rol in de zin van verantwoordelijkheid voor alle aspecten van het kind – helder.

## 4. Kansen en risico's in de Nederlandse samenwerking onderwijs-jeugd

### 4.1 Inleiding

Voor deze rapportage zijn zes regio's van gemeenten en onderwijspartners benaderd met de vraag of zij wilden participeren in onze verkenning van kansen en risico's voor een samenhangende aanpak onderwijs-jeugd. Drie van deze regio's beschouwen zichzelf op hoofdlijnen als regio's waarin de samenhangende aanpak op koers ligt of soms ook als "voorlopende regio"; de drie andere regio's ervaren allen ook complexiteit in de samenwerking onderwijs-jeugd. Op basis van het eerder besproken analysekader en de eerste opbrengsten uit de landenstudie zijn de vragen voor de regio's vastgesteld.

We hebben bij alle informanten een semigestructureerd telefonisch interview afgenomen. De informanten hebben voorafgaand aan het interview onze vragen ontvangen. Er is met grote openhartigheid deelgenomen aan deze verkenning. Wel is afgesproken over de opbrengsten geanonimiseerd en op hoofdlijnen te rapporteren.

### 4.2 Resultaten

De regio's zijn betrekkelijk eensgezind over de factoren die er toe doen om duurzame verbindingen onderwijs-jeugd tot stand te brengen. Het perspectief vanuit gemeenten is uiteraard anders dan dat van de onderwijspartners, maar de verschillende blik leidt niet tot wezenlijk andere inzichten. We ordenen de opbrengsten naar verschillende aspecten van sturing en verbinding:

#### 4.2.1 Decentralisatie:

##### Kansrijk

- De maatschappelijke opgaves binnen 3D en passend onderwijs hebben vergelijkbare doelen en kunnen lokaal op maat aan elkaar verbonden worden.
- De transitie jeugdhulp en de ontwikkeling passend onderwijs voltrekken zich bijna gelijktijdig.
- Waar regio's van gemeenten effectief samenwerken wordt een goede aansluitingsbasis voor de verbinding met passend onderwijs gevormd.
- Het arrangeren van jeugdhulp en onderwijsondersteuning kan met meer maatwerk dan voorheen ingericht worden.
- Wanneer de domeinen onderwijs en jeugd binnen de gemeente in samenhang belegd zijn ontstaan er effectievere verbindingen.

##### Risicovol

- Er zijn verschillende kernspelers in jeugdhulp en passend onderwijs: de gemeente en de samenwerkingsverbanden.
- Het OOGO kan met vrijblijvendheid gevoerd worden.
- Onzekerheid en onduidelijkheid over budgetten en verantwoordelijkheden belemmeren visieontwikkeling en verbinding.
- Grote verschillen in regio-indelingen passend onderwijs-jeugdzorg-veiligheid-vsv geven veel onhelderheid over wat op welke bestuurlijke tafel met wie besproken moet worden.
- Gemeenten kijken verschillend aan tegen gemeenschappelijke regelingen en de verhouding lokaal-regionaal-boven regionaal (*couleur locale*).
- De beleidsrijkheid van de inrichting van samenwerkingsverbanden passend onderwijs kan enorm verschillen. Dat kan veel consequenties hebben voor de ondersteuning van leerlingen, voor ouders en voor de samenwerking met gemeenten.

- Er blijft veel risico bestaan op parallelle, niet goed verbonden trajecten waarin gemeenten en samenwerkingsverbanden de eigen opdracht uitwerken zonder de andere partij daar van meet af aan bij te betrekken.

#### **4.2.2 Bestuurlijke samenwerking:**

##### Kansrijk

- Voorlopende regio's bouwen voort op eerder ingerichte overlegstructuren en informele lijnen.
- Gemeenschappelijke visieformulering op de doelen van de transities sturen de processen.
- Er is vertrouwen in de bestuurlijke samenwerking vanuit de visie op de gedeelde maatschappelijke opgave.
- Horizontale verantwoording in het OOGO en de wettelijke verplichting daartoe helpen beweging te brengen in stagnerende regio's.
- Er is een heldere structuur voor de voorbereiding van bestuurlijke borging.
- Er zijn afspraken (in voorbereiding) over de relatie tussen het OOGO passend onderwijs en het OOGO jeugdhulp

##### Risicovol

- Wanneer er sprake is van veel wisselingen in gemeenten en samenwerkingsverbanden.
- Wanneer er te weinig sprake is van gemeenschappelijke visie op welke kansen de samenwerking onderwijs-jeugd biedt voor het eigen bestuurlijke domein.
- Wanneer de visie eenzijdig is vastgesteld en de andere partij pas in tweede instantie aanhaakt op een lopend traject.
- Wanneer onhelder is wie men echt vertegenwoordigt (spreekt de contactgemeente echt voor alle gemeenten; spreekt de voorzitter van een samenwerkingsverband echt namens alle besturen?).
- Wanneer er sprake is van onvoldoende kwaliteit en deskundigheid van de bestuurders.
- Wanneer er onvoldoende voortgang is in de afzonderlijke trajecten van de transitie jeugdzorg en passend onderwijs.

#### **4.2.3 Inrichting van de verbinding onderwijs-jeugd:**

##### Kansrijk

- Wanneer men op beleidsniveau de meerwaarde van samenwerking ziet en energie krijgt van de gezamenlijke planontwikkeling.
- Wanneer men deze planontwikkeling gebruikt om de aanpak binnen het eigen domein te versterken.
- Wanneer voortgebouwd wordt op bestaande verbindingen en samenwerkingsverbanden en gemeenten gezamenlijk nadenken over de doorontwikkeling hiervan.
- Wanneer een sterke basis en een samenhangende aanpak thuis, in de wijk en op school uitgangspunt is voor alle betrokkenen die de inrichting vormgeven.
- Wanneer continuïteit van schoolloopbanen uitgangspunt is voor de inzet van professionals uit de jeugdhulp, en het versterken van de basisvoorzieningen onderdeel van de taak van jeugdhulp is.
- Wanneer men op basis van de kennis over de specifieke ondersteuningsbehoeften binnen scholen en wijken jeugdhulp zo laat aansluiten dat er een match is tussen de vragen en de geleverde expertise.
- Wanneer het gesprek over cofinanciering van inzet en expertise bijdraagt aan gezamenlijk beleid (nog in weinig regio's uitgewerkte voorbeelden)
- Wanneer als gevolg van bovenstaande punten de verbindingen op maat ingericht kunnen worden voor PO, VO, MBO en (VSO).

- Wanneer de verantwoordelijkheid voor doorlopende ontwikkelingslijnen voorschools-PO-VO-MBO helder belegd is.

#### Risicovol

- Wanneer aan de tekentafel nieuwe structuren bedacht worden die niet aansluiten bij de realiteit op de werkvloer.
- Wanneer huidige partners in de keten door het “wijk-denken” niet meer aan kunnen sluiten op de scholen waar zij een goede ingang hebben.
- Wanneer gemeenten onvoldoende inzicht hebben in de ondersteuningsstructuur binnen het onderwijs en de wijze waarop men daar van kan profiteren in een samenhangende aanpak voor gezin, jongere en omgeving.
- Wanneer men vanuit niet gecheckte beelden over elkaars werkelijkheid stellingen betreft.
- Wanneer transparantie over elkaars beleidsontwikkeling en financiële afwegingen ontbreekt en men wel van de andere partij financiële inzet verlangt.

#### **4.2.4 Implementatie van nieuwe werkwijzen in de verbinding onderwijs-jeugd**

##### Kansrijk

- Wanneer men uitgezette pilots gebruikt om van te leren voor de ontwikkeling en uitrol van beleid.
- Wanneer implementatie van nieuwe samenwerking in de verbindingen op alle niveaus doordacht wordt en er zo aangestuurd wordt op duurzame netwerkvorming.
- Wanneer hiertoe duidelijke verantwoordelijkheden belegd worden bij personen die kunnen functioneren als bruggenbouwers.
- Wanneer men tijd inruimt voor implementatie en pilots de kans geeft zich te bewijzen voordat er definitieve keuzes gemaakt worden.
- Wanneer men indicatoren afsprekt waaraan partijen in de verbinding onderwijs-jeugd kunnen afmeten of men in de samenwerking op de goede weg is.
- Wanneer professionals in de uitvoering energie ervaren in hun samenwerking en van daaruit ontwikkelen.

##### Risicovol

- Wanneer het bestuur slecht verbonden is met het beleid en de uitvoering.
- Wanneer gemeenten hun inkoop regelen zonder zich te realiseren hoe hun afspraken aansluiten bij de gewenste verbindingen in en om school.
- Wanneer de implementatie van beleid niet goed gestuurd wordt.
- Wanneer geen van de als “kansrijk” getypeerde condities aanwezig zijn.

#### **4.2.5 Welke verschillen nemen we waar tussen “voorlopende” regio’s en complexe regio’s**

##### De grootste verschillen zien we ten aanzien van:

- De mate waarin er sprake is van een doorleefde gezamenlijke visie op de samenhang van de domeinen onderwijs en jeugd. Wanneer die aanwezig is, komt deze ook vaak voort uit langdurige processen van samenwerking en afstemming, en vertrouwen in elkaar.
- De mate waarin de inhoud en de gezamenlijke maatschappelijke opdracht en niet de eigen bestuurlijke (politieke en financiële) belangen leidend zijn voor bestuurlijke keuzes.
- De mate waarin beleidsontwikkeling en bestuurlijke borging zich laten voeden door ervaringen in de uitvoering van het beleid.

- De wijze waarop men met elkaar doelen en opbrengsten van de samenwerking geconcretiseerd heeft in indicatoren voor succesvolle samenwerking en samen stuurt op monitoring van de resultaten.
- De wijze waarop gestuurd wordt op implementatie van nieuwe werkwijzen in de verbinding onderwijs-jeugd.

## 5. Nabeschuwing

In deze notitie hebben we in een kort tijdbestek onderzocht welke kansrijke en minder kansrijke condities er zijn die samenwerking tussen onderwijs en gemeenten/jeugdzorg - gericht op het optimaliseren van de ontwikkeling van jeugdigen - kunnen bevorderen dan wel tegenwerken. Hiervoor is zowel een beschrijving gemaakt van het beleid en de praktijk in drie Europese landen: Finland, Denemarken en Engeland en heeft een interviewronde plaatsgevonden langs zes regio's van gemeenten en onderwijspartners. Deze quickscan levert een interessant beeld op voor een succesvolle samenhang tussen onderwijs en jeugd, zowel wat betreft strategische uitgangspunten, eisen aan organisatie en de uitvoering.

### *Wat levert de internationale verkenning op?*

Een eerste analyse van de landenstudie laat een aantal overeenkomsten zien die interessante inzichten opleveren voor de Nederlandse situatie. Wat allereerst opvalt is dat er net als in Nederland heel veel verschillende organisaties betrokken zijn bij de zorg en het onderwijs voor kinderen in het algemeen en voor kinderen met specifieke zorgbehoeften in het bijzonder. De aandacht voor basisvoorzieningen van hoge kwaliteit, een toegankelijke steunlaag en specialistische hulp als dat nodig is, is ook een belangrijke overeenkomst. Net als in Nederland zijn er verschillende bestuurslagen betrokken en op nationaal niveau is er meestal sprake van meerdere ministeries. Echter, in alle drie beschreven landen is de gemeente verantwoordelijk voor de directe aansturing van zorg en onderwijs. In Finland is dit al heel lang het geval en ook in Denemarken. Daar heeft in 2007 een grootschalige *local government reform* plaatsgevonden en zijn niet alleen de gemeenten vergroot maar zijn er ook meer taken bijgekomen. In Engeland zijn in 2003 met de introductie van *Every Child Matters* de lokale beleidsafdelingen voor zorg en onderwijs samengevoegd en worden aangestuurd door een *Director of Children's Services*. Deze integratie van zorg en onderwijs en eenduidige aansturing op lokaal niveau in de beschreven landen, leidt tot verbinding en samenhang en er wordt gewerkt vanuit een samenhangende visie en gezamenlijke ambities.

In de beschreven landen zijn de scholen onlosmakelijk onderdeel van het gemeentelijke jeugdbeleid en zorgsysteem. In Finland behoren de scholen tot de preventieve voorzieningen samen met de kinderopvang en de jeugdgezondheidszorg. Dit is ook het geval in Denemarken. In Engeland worden de scholen omschreven als *frontline services*, waar omheen andere voorzieningen en ondersteuning zijn georganiseerd. In de Scandinavische landen zoals Finland en Denemarken is de aansturing van scholen door gemeenten heel direct, omdat er geen sprake is van schoolbesturen, bijvoorbeeld in de Deense *folkeskolen*. Omdat scholen onderdeel zijn van het gemeentelijke beleid speelt in geen van de beschreven landen dat er andere regio's zijn of een andere bestuurslaag is voor onderwijs en jeugdbeleid. Dit lijkt een typisch Nederlandse keuze.

In de landenbeschrijvingen is specifiek ingegaan op de plaats, organisatie en ambities van het speciaal onderwijs. Omdat de landenbeschrijvingen alleen zijn gebaseerd op beleidsnotities en andere geschreven bronnen, is het soms lastig te interpreteren of in het beleid het accent ligt op de *leerling* (ondersteuning en zorg, school en leerprestaties) of dat het gaat om het *kind* (zorg welbevinden, relatie thuis). Hier was misschien nog meer inzicht in gekomen als we deze vragen hadden kunnen voorleggen aan informanten in Finland, Denemarken en Engeland. Nu trekken we op basis van de gebruikte bronnen de voorzichtige conclusie dat er in de beschreven landen veel meer sprake is van inclusie van leerlingen met speciale zorgbehoeften in het reguliere onderwijs. Het meest expliciet is dit het geval in Denemarken, dat al heel lang een traditie van inclusie kent, maar waar de wet in 2012 opnieuw is aangescherpt. Het uitgangspunt is dat het schoolklimaat zo moet worden vormgegeven dat het welzijn en welbevinden van zoveel mogelijk kinderen wordt gerealiseerd. Kinderen die tot 12 uur speciaal onderwijs per week nodig hebben, moeten altijd binnen de reguliere folkeskole worden opgevangen. In Finland heeft een soortgelijke ontwikkeling

plaatsgevonden en is er een tripartiet ondersteuningssysteem ingevoerd in het basisonderwijs dat bestaat uit algemene ondersteuning voor alle leerlingen (remedial teaching en part time speciaal onderwijs), intensieve ondersteuning voor risicoleerlingen en specifieke ondersteuning voor kinderen die fulltime individuele ondersteuning nodig hebben, zoveel mogelijk binnen het reguliere basisonderwijs. Opvallend is dat uit de vergelijkende cijfers van het Europees Agentschap Ontwikkeling van onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften blijkt dat Nederland niet het hoogste aantal leerlingen met zorgbehoeften heeft, maar wel het hoogste aantal kinderen dat buiten het reguliere onderwijs is geplaatst.

Speciaal onderwijs valt ook onder de aansturing van de gemeente in de beschreven landen, ingekaderd in landelijke wetgeving en kaders. Hierdoor is er meer sprake van samenhang voor de zorg die betrekking heeft op de leerling (afwijkende schoolprestaties, leerproblemen en schooluitval) en zorg die meer betrekking heeft op kind en gezin.

In Finland, Denemarken en Engeland heeft het onderwijs een centrale positie in het zorgsysteem. School is vind- en werkplaats. De samenhang tussen onderwijs, jeugdbeleid en jeugdhulp is duidelijk zichtbaar in de dagelijkse praktijk van de school en de hulpverlening. Voorbeelden hiervan zijn de (school)maatschappelijk werkers, die vaak in dienst zijn van de jeugdhulpafdeling van een gemeente. Soms is het vastgelegd in arbeidsvoorwaarden, zoals in Finland waarin onderwijzers in hun CAO een aantal uren per week krijgen voor samenwerking met externe partners. In Engeland moeten er ook gezamenlijke plannen worden gemaakt over zowel het gemeenschappelijke aanbod in een gemeente (*joint commissioning*), maar vaak ook op individueel niveau. Als een sociaal worker in een Deense gemeente een zorgplan moet opstellen, is school een van de domeinen die als eerste in kaart moet worden gebracht en waarvoor moet worden aangegeven welke acties nodig zijn in samenwerking met school. Opvallend is dat veel interventies van de jeugdhulp erop zijn gericht om de schoolloopbaan te continueren. De samenwerking tussen school en zorg gebeurt vooral door uitvoerende professionals die daarin worden ondersteund door hun leidinggevenden. Bestuurlijke samenwerking komt in de bestudeerde beleidsdocumenten en andere beschreven bronnen niet naar voren als een belemmerende factor. De lijnen in overlegstructuren lijken kort.

De samenhang tussen zorg en onderwijs en de sturende rol van de gemeente hierin, komt niet alleen tot uiting in de strategie, de gezamenlijke ambities en de organisatie. Ook bij de uitvoering is er sprake van intensieve samenwerking tussen zorg en onderwijs. Dit wordt natuurlijk ook vergemakkelijkt doordat professionals in deze domeinen vaak dezelfde werkgever hebben: de gemeente. Er is al eerder geschreven dat school zowel vind- als werkplaats is. In relatie tot vindplaats zien we in Finland, Denemarken en Engeland veel voorbeelden van samenhang tussen school en zorg in bijvoorbeeld de plaatsing van maatschappelijk werkers in de school, geïntegreerd overleg en afgestemde handelingsplannen. Een mooi voorbeeld is het *Common Assessment Framework* in Engeland dat door alle professionals in de jeugdsector, ook onderwijzers, kan worden gebruikt om zorgmeldingen in kaart te brengen. Het CAF ondersteunt de multidisciplinaire samenwerking. Het gebruik van gemeenschappelijke instrumenten bevordert de samenhang tussen zorg en school. De school als werkplaats is op verschillende manieren terug te vinden in bijvoorbeeld de vorm van een aanbod van preventieve ondersteuning zoals het aanbieden van opvoedondersteuning via de school in Denemarken en Engeland. In Denemarken vinden opvallend veel zorginterventies plaats via de school, bijvoorbeeld de familieklassen en de familiescholen. Deze interventies worden ondersteund door programma's die erop zijn gericht om het schoolklimaat te bevorderen zoals de introductie van het *positive behaviour support*-programma, waarbij ook een link wordt gemaakt met de thuissituatie.

Zorg- en schoolprofessionals volgen vaak ook gezamenlijke na- en bijscholing die er vaak op gericht is om een eenduidige werkhouding en methode te hanteren. Het spreken van eenzelfde taal is essentieel om de zorg op school en in het gezin op elkaar af te stemmen. Een mooi voorbeeld hiervan



is de *early open co-operation*-methode, die vergaand is ingevoerd in Finland. Dit is meer dan een methode voor dialooggestuurd werken. Het is een professionele werkhouding waardoor professionals handelen als zij zich zorgen maken en de zorgen bekeken worden vanuit verschillende oogpunten: die van het kind, de ouders, de professionals en eventuele andere betrokkenen. Tot slot is het ook belangrijk dat er binnen het onderwijs wordt gewerkt aan een goed schoolklimaat, om daadwerkelijk te kunnen spreken van inclusie. Elke leerling, dus ook een zorgleerling, is gebaat bij een zo gedifferentieerd mogelijk aanbod binnen de school waar het zorgsysteem op aansluit. Hier wordt bijvoorbeeld in het Deense inclusie beleid heel erg op gestuurd, maar ook in het Engelse SEN-beleid, in samenwerking met ouders. Wat voor interventie er ook plaats vindt of welke zorg er is om en rond het kind, het is altijd gericht op het continueren van schoolloopbaan.

Wat kunnen we vanuit de beschrijvingen van het onderwijs- en zorgsysteem in Finland, Denemarken en Engeland meenemen voor de Nederlandse situatie? Het overnemen van lessen uit andere landen is altijd lastig, de culturele en historische context is niet overdraagbaar. Maar ook al is het 'hoe' niet altijd vergelijkbaar, er zijn zeker wel overeenkomsten tussen het 'wat'. In Nederland is er nu vooral veel nadruk op het proces van de maatschappelijke opgave om zorg en onderwijs nadrukkelijker met elkaar te verbinden door de decentralisaties van de jeugdzorg en de invoering van passend onderwijs. In voorlopende regio's zien we goede voorbeelden van het 'hoe' en daarin ook een aantal parallellen met de aanpak beschreven in de landenstudies. Elementen daarvan zijn nadruk op vroegsignalering en een veilig schoolklimaat, streven naar een hoge kwaliteit van basisvoorzieningen, jeugdgezondheidszorg en schoolmaatschappelijk werk in school, een actieve rol voor leerplicht, het schoolloopbaandenken als rode draad.

De regio's die al een eind op weg zijn vertonen dus veel kenmerken van de aanpak in de andere landen. Een resultaat dat door de extra bestuurslagen (schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en provincie) wel meer bestuurlijke en beleidsmatige inspanning vraagt, waardoor de aandacht soms nog te weinig gericht kan zijn op de samenhang in de uitvoering.

Onze **belangrijkste lessen** uit de internationale studie verbinden we aan de eerdere ordening van de Nederlandse resultaten:

Op het domein "**decentralisatie**" is de les voor Nederland vanuit de internationale verkenning dat de gemeenten zowel over onderwijs als over jeugd gaan en daar direct op sturen. Een bestuurslaag minder maakt het over het algemeen gemakkelijker om deze domeinen in samenhang in te richten. Er zijn dus ook geen andere regio's voor het jeugdbeleid dan voor het onderwijs. Het jeugdbeleid wordt ingericht ter ondersteuning van schoolloopbanen van jeugdigen.

Voorafgaand aan de decentralisatie in Denemarken heeft men bovendien een gemeentelijke herindeling vormgegeven, waardoor er in de gemeente genoeg beleids- en uitvoeringskracht georganiseerd kan worden.

Ten aanzien van de **bestuurlijke samenwerking** is de situatie door de andere gemeentelijke verantwoordelijkheden uiteraard overzichtelijker ingericht. Wat opvalt is de politieke verantwoordelijkheid voor de verbinding onderwijs-jeugd zoals die in Engeland belegd is bij de LMCS in de gemeenteraad. Het zou interessant zijn om te onderzoeken of naast de horizontale verantwoording in het OOGO, die ook vrijblijvend kan zijn, een vorm van verantwoording van wethouder en bestuur van het SWV passend onderwijs georganiseerd zou kunnen worden, waardoor de zichtbaarheid van en aanspreekbaarheid op de kwaliteit van verbindingen onderwijs-jeugd versterkt kan worden. Het gezamenlijk sturen vanuit een visie op gewenste maatschappelijke opbrengsten, ook politiek bestuurlijk, is de sleutel voor succesvolle samenhang.

Ander relevant advies ten aanzien van de Nederlandse situatie is om, vanwege de veelheid aan regio's, bestuurlijke tafels en gezamenlijke thema's, te streven naar een herordening van de huidige

overleg- en beslisstructuren. Waarover overlegt de gemeente met afzonderlijke schoolbesturen en waarover juist met het samenwerkingsverband. Hoe helder is het mandaat van betrokkenen belegd?

Over de **inrichting van de samenwerking** is al eerder gezegd dat de heldere richting (bestuurlijk, beleidsmatig én in de uitvoering) aan de doelen van de transities en de transformatie opvalt, en dat het begrip "inclusie", en het recht op gelijke behandeling levende begrippen zijn die het handelen en de inrichting van het stelsel sturen. Continuïteit van schoolloopbanen is een belangrijk doel van veel jeugdhulpinterventies, waarbij de school niet alleen vindplaats maar ook werkplaats is.

Omdat de kaders voor jeugdhulp en onderwijs minder eenduidig richting krijgen is het voor Nederland van groot belang om op beleidsniveau tijd en ruimte te creëren voor de gezamenlijke visieontwikkeling, vanuit kennisontwikkeling over elkaars werkdomein en begrip voor elkaars referentiekader en bestuurlijke context. Gebruik van een gezamenlijk instrument zoals het Engelse Common Assessment Framework helpt om verschillende perspectieven (juist ook die van ouders en jeugdigen zelf) te verbinden in de uitvoering van activiteiten. Met instrumenten als het Ontwikkelingsperspectiefplan in Passend onderwijs werken we toe naar een vergelijkbaar instrument.

In de internationale context waarin al meer sprake lijkt van visiegestuurde inrichting zien we dat goed nagedacht is over **implementatie** op alle niveaus van bestuur, beleid en uitvoering. Scholing en materialen concretiseren de gewenste samenhang. Gezien de geconstateerde kansen en risico's rond de Nederlandse verbinding onderwijs-jeugd kan het belang van een goede implementatie niet genoeg benadrukt worden. Het succesvol verbinden van partners in onderwijs en jeugd op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoeringsniveau vraagt om stevig gezamenlijk verandermanagement. Monitoring van resultaten op gezamenlijk vastgestelde indicatoren is dan onderdeel van de PDCA-cyclus en helpt om de aansluitingsopgaven die in een OOGO passend onderwijs – jeugdhulp worden afgesproken, planmatig op te pakken.

## Geraadpleegde literatuur

- Aalsvoort, G.M. van der & Eendhuizen, K.J. (2005). Functionele indicatiestelling: een internationale literatuurstudie en mogelijke proefstudies in opdracht van NWO-BOPO. Leiden: Universiteit Leiden,
- Ahonen, S. (2014). A School for All in Finland. In: U. Blossing et al. (eds.), The Nordic Education Model: 'A School for All' Encounters Neo-Liberal Policy, Policy Implications of Research in Education 1, pp. 77-94. Dordrecht: Springer Science+Business Media Dordrecht.
- Ahtola, A. (2012). Proactive and Preventive Student Welfare Activities in Finnish Preschool and Elementary School: Handling of Transition to Formal Schooling and a National Anti-Bullying Program as Examples. Turku: University of Turku.
- Ahtola, A. & Niemi, P. (2013). Does it work in Finland? School psychological services within a successful system of basic education. School Psychology International published online 7 January 2013. DOI: 10.1177/0143034312469161
- Arnkil, T.A (2003). Early intervention - anticipation dialogues in the grey zone of worry. Nordiska barnavårdskongressen Reykjavik, Island, 30.8.2003.
- Bartelink, C. & Vink, C. (2010). Het Engelse Common Assessment Framework instrument. Een model voor het Centrum voor Jeugd en Gezin? Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Berg- le Clercq, T., Bosscher, N. & Vink, C. (2012). Jeugdzorg in Europa versie 2.0. Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over Jeugdzorgstelsels in een aantal West-Europese landen. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Berg- le Clercq, T., Bosscher, N., Keltjens, M. & Vink, C. (2013). Generalistisch werken rondom jeugd en gezin in de Scandinavische landen. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Bijl, P. van der (2012). Finse onderwijsvernieuwer Pasi Sahlberg: 'Geef leraren vertrouwen'. Didactief, juni 2012, pp. 8-10.
- Brorup Dyssegaard, C. & Sogaard Larsen, M. (2013). Viden om Inklusion. Danks Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- Cantell, H.(2012). Support in learning and school attendance in Finland: New model for all learners and teachers. Presented at the Raising Achievement for all Learners conference, 13th-15th June 2012, Odense, Denmark.
- Carpenter, H., Peters, M., Oseman, D., Papps, I., Dyson, A., Jones, L., Cummings, C., et al. (2010). Extended Services Evaluation: End of Year One Report. Research Report DFE-RR016. London: Department for Education
- Children and Families Bill Team (2013). Factsheet Children and Families Bill 2013. <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/c/children%20and%20families%20bill%20of%20actsheet.pdf>
- Department for Children, Schools and Families (2009). Special Educational Needs (SEN). A guide for parents and carers. Revised 2009. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/190545/DCSF-00639-2008.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190545/DCSF-00639-2008.pdf)
- Department for Education (2013). Indicative Draft: The (0-25) Special Educational Needs Code of Practice. <http://www.devon.gov.uk/sc-mar136002.pdf>.
- Department for Education and Skills (2001). Special Educational Needs Code of Practice. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/273877/special\\_educational\\_needs\\_code\\_of\\_practice.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273877/special_educational_needs_code_of_practice.pdf)
- Department for Education and Skills (2001). Inclusive Schooling. Children with Special Educational Needs. <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DfES-0774-2001.pdf>.
- Department for Education (2012). Support and aspiration: A new approach to special educational needs and disability. Progress and next steps.

- [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/180836/DFE-00046-2012.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/180836/DFE-00046-2012.pdf)
- Department for Education (2012). Support and aspiration: A new approach to special educational needs and disability. What people told us and what we are doing. Easy read version.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/180853/DFE-00057-2012.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/180853/DFE-00057-2012.pdf)
- Department for Education (2013). Sure Start children's centres statutory guidance. For local authorities, commissioners of local health services and Jobcentre Plus.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/273768/childrens\\_centre\\_stat\\_guidance\\_april\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273768/childrens_centre_stat_guidance_april_2013.pdf)
- Department for Education (2013). Statutory guidance on the roles and responsibilities of the Director of Children's Services and the Lead Member for Children's Services. For local authorities.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271429/directors\\_of\\_child\\_services\\_stat\\_guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271429/directors_of_child_services_stat_guidance.pdf)
- Department for Education (2013). The national curriculum in England. Framework document.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/260388/MASTER\\_final\\_national\\_curriculum\\_11\\_9\\_13\\_2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260388/MASTER_final_national_curriculum_11_9_13_2.pdf)
- Department for Education (2014). Governors' handbook. For governors in maintained schools, academies and free schools.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/270398/Governors-Handbook-January-2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/270398/Governors-Handbook-January-2014.pdf)
- Department for Education & Department of Health (2013). Draft Special Educational Needs (SEN) Code of Practice: for 0 to 25 years. Statutory guidance for organisations who work with and support children and young people with SEN.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/251839/Draft\\_SEN\\_Code\\_of\\_Practice\\_statutory\\_guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251839/Draft_SEN_Code_of_Practice_statutory_guidance.pdf)
- Droste, Anno, Dekker, K. & Tissink, J. (2013). Eén kind, één gezin, twee stelselwijzigingen.  
[http://www.steunpuntpassendonderwijsvo.nl/wpcontent/uploads/2014/02/een\\_kind\\_ee\\_n\\_gezin\\_twee\\_stelselwijzigingen.pdf](http://www.steunpuntpassendonderwijsvo.nl/wpcontent/uploads/2014/02/een_kind_ee_n_gezin_twee_stelselwijzigingen.pdf)
- Droste, Anno (2013). Mastherthesis: Eén kind, één gezin, twee stelselwijzigingen. Verbinding tussen Passend Onderwijs en Zorg voor Jeugd. Universiteit Utrecht.
- EASPD (2011): Verspreiding executieve samenvatting: EASPD-Barometer voor inclusief onderwijs in uitgezochte Europese landen, Brussel/Siegen, ZPE, Universiteit van Siegen.
- ECPO (2013): Routeplanner Passend onderwijs met evaluatieplan en nulmeting.  
[http://www.ecpo.nl/data/bin/a5294b2304e092\\_Routeplanner%20met%20evaluatieplan%20en%20nulmeting.pdf](http://www.ecpo.nl/data/bin/a5294b2304e092_Routeplanner%20met%20evaluatieplan%20en%20nulmeting.pdf)
- Ericksson, E. & Arkil, T.A. (2009). Taking up One's Worries- A Handbook on Early Dialogues. Jyväskylä: Gummerus Printing.
- European Agency for Development in Special Needs Education (2013). Complete national overview- Finland, England & Denmark, <https://www.european-agency.org/country-information>
- European Agency for Development in Special Needs Education, 2012. Special Needs Education Country Data 2012, Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Development in Special Needs Education (2010). Teacher education for inclusion – international literature review, Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Development in Special Needs Education, 2009. Kernthema's voor de bevordering van kwaliteit in inclusief onderwijs – Aanbevelingen voor beleidsmakers,

- Odense, Denemarken: Europees Agentschap voor de ontwikkeling van het onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften
- Eurypedia. (2012-2014). Finland.  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Countries>.  
 Geraadpleegd 22 maart 2014.
- Eurydice (2013) Facts and figures: compulsory education in Europe 2013 / 2014. Geraadpleegd 31 maart 2013 [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/facts\\_and\\_figures\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/facts_and_figures_en.php)
- European agency for special needs and inclusive education. Geraadpleegd 31 maart 2014.  
<https://www.european-agency.org/country-information/united-kingdom-england>
- Finnish National Board of Education (jaartal onbekend). Amendments and additions to the national core curriculum for basic education.
- Finnish National Board of Education (jaartal onbekend). Basic education.  
[http://www.oph.fi/english/curricula\\_and\\_qualifications/basic\\_education](http://www.oph.fi/english/curricula_and_qualifications/basic_education). Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Finnish National Board of Education (jaartal onbekend). Current reforms.  
[http://www.oph.fi/english/education\\_development/current\\_reforms](http://www.oph.fi/english/education_development/current_reforms) Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Finnish National Board of Education (jaartal onbekend). Teachers in Finland – trusted professionals.
- Finlex (2006). Primary Health Care Act (66/1972).
- Finlex (2011). Basic Education Act 628/1998 Amendments up to 1136/2010.
- Finlex (2011). The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included).
- Finlex (2013). Child Welfare Act (No. 417/2007; amendments up to 976/2013 included)
- Greven, L. (2007). Passend Onderwijs als Uitdaging. VHZ april 2007, pp. 10-13.
- Hämäläinen, J. & Vornanen, R. (2005). The role of social work in local, regional and national child policy. IUC Journal of Social Work. Theory & Practice. Journal issue 12, 2005-2006.  
[https://www.bemidjstate.edu/academics/publications/social\\_work\\_journal/issue12/articles/hamalainen.htm](https://www.bemidjstate.edu/academics/publications/social_work_journal/issue12/articles/hamalainen.htm) Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Hännikäinen, T. (2011). Experiences from Finland in special education policy and practice and current changes. Presented at 'The School for the Visually Impaired has Changed – Challenges for a New Generation', June 27-28, 2011, Dublin, Ireland.
- Hartikainen, M. (2011). Education in Finland. Presented at the study visit 'Curriculum and Creativity', 17 – 19 May 2011, Bratislava, Slovakia.
- Honkasilta, J., Sandberg, E., Närhi, V. & Jahnukainen, M. (2014): ADHD in the context of Finnish basic education, Emotional and Behavioural Difficulties, DOI: 10.1080/13632752.2014.883789
- Hulsen, M. (2007). Onderwijsthema's in internationaal perspectief. Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit Nijmegen.
- Human Rights Council (2012). Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Finland Addendum Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review.  
<http://eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/The-Folkeskole>. Deense wet op het onderwijs en uitleg folkeskolen  
[http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social\\_affairs/social\\_service\\_act/Sider/Start.aspx](http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/social_service_act/Sider/Start.aspx). Deense wet social services
- Jahnukainen, M. & Karsen, F. (2013). Education is 'special' for all – The Finnish support model.
- Kanste, O., Halme, N. & Perälä, M-J. (2013). Functionality of cooperation between health, welfare and education sectors serving children and families. International Journal of Integrated Care. 2013 Oct-Dec; 13: e049. Published online 2 December 2013.

- Kivirauma, J. & Ruoho, K. (2007). Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. *Review of Education*, 53: pp. 283–302.
- Kesälahti, E. & Väyrynen, S. (2013). *Learning from Our Neighbours: Inclusive Education in the Making*.
- Kommunernes Landsforening (2010). *Konferens: Styrket almenundervisning – fokus på inclusion*.
- Kroes, M. (2008). VN Verdrag over de rechten van mensen met een handicap. De betekenis voor de praktijk. Utrecht: CG-Raad.
- Koivula, J. (jaartal onbekend). General, intensified and special support. *Inclusive Education in Finland*.
- Kumpulainen, K. & Lankinen, T. (2012). 5. Striving for educational equity and excellence: Evaluation and Assessment in Finnish Basic Education. In: Niemi, H. , Toom, A. & Kallioniemi, A. (red). *Miracle of Education- The Principles and Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools*, pp. 69-81. Rotterdam: Sense publishers.
- Kouvonen, P. (2014). Persoonlijke correspondentie over de ‘Pupil and Student Welfare Act’.
- Kuusilehto-Awale, L. & Lahtero , T. (2014). Finnish Case of Basic Education for All – With Quality Learning Outcomes. *Journal of Education and Research*, March 2014, Vol. 4, No. 1, pp. 1-18.
- Laitinen, K. (2012). Children’s rights and safe learning environment KiVa – A national anti-bullying program for Finnish schools. Presented at the Pestalozzi Workshops, Helsinki, 2012.
- Local finland.fi (jaartal onbekend). Education, Culture and Well-being. <http://www.localfinland.fi/en/authorities/education-culture-wellbeing/Pages/default.aspx>. Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Local finland.fi (jaartal onbekend). <http://www.localfinland.fi/en/authorities/municipal-personnel/Pages/default.aspx>. Municipal Personnel. Geraadpleegd 22 maart 2014.
- Malinen , O-P., Väisänen, P. & Savolainen, H. (2012) Teacher education in Finland: a review of a national effort for preparing teachers for the future, *The Curriculum Journal*, 23:4, 567-584,
- Ministry of Education and Culture (jaartal onbekend). Basic education. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/perusopetus/?lang=en>. Geraadpleegd 17 maart 2014.
- Ministry of Education and Culture (jaartal onbekend). Education policy. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/?lang=en>. Geraadpleegd 17 maart 2014.
- Ministry of Education and Culture (jaartal onbekend). Youth policy. <http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/?lang=en>. Geraadpleegd 23 maart 2014.
- Ministry of Education and Culture (jaartal onbekend). Web news: Proudly presents: Educational Support and Guidance [http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/09/special\\_education.html?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/09/special_education.html?lang=en). Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Ministry of Education (2004). *Education and Research 2003–2008. A development plan*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education and Culture (2011). *Education and Research 2011–2016. A development plan*. Helsinki: Ministry of Education and Culture.
- Ministry of Education and Culture (2012). *The Education and Research Development Plan promotes equality*.
- Ministry of Education and Culture (2012). Proudly presents: Educational Support and Guidance. [http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/09/special\\_education.html?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/09/special_education.html?lang=en). Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Ministry of Education and Culture, Finish National Board of Education & CIMO (jaartal onbekend). *Finnish education in a nutshell*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2013). *Child and family policy/ Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health*.
- Niemi, H. (2012). The Societal Factors Contributing to Education and Schooling in Finland. In: Niemi, H. , Toom, A. & Kallioniemi, A. (red). *Miracle of Education- The Principles and*

- Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools, pp. 19-38. Rotterdam: Sense publishers.
- Niemi, H. (2014). Purposeful Policy and Practice for Equity and Quality – A Finnish Case In: S.K. Lee et al. (eds.), Educational Policy Innovations: Levelling Up and Sustaining Educational Achievement, Springer Education Innovation Book Series 1. Singapore: Springer
- Nuffic (2012). Landenmodule Finland, Engeland, Denemarken. Waardering van buitenlandse getuigschriften in Nederland. Den Haag: Nuffic.
- OECD (2012). Chapter 3. Finland: A Non-Competitive Education for a Competitive Economy In: Strong Performers and Successful Reformers in Education - Lessons from PISA for Japan. Paris: OECD, pp. 93-111.
- OECD (2013). Education policy outlook. Finland. Paris: OECD.
- OECD (2013). Mental Health and Work, Denmark. Paris: OECD.
- Ofsted, better education and care (2006). Extended services in schools and children's centres. <http://www.ofsted.gov.uk/sites/default/files/documents/surveys-and-good-practice/e/Extended%20services%20in%20schools%20and%20children%27s%20centres%20%28PDF%20format%29.pdf>
- ONHCR (jaartal onbekend). Questionnaire on Norms and Standards for Quality of Education. Responses to the questionnaire by the state of Finland. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/QuestionnaireEducation/Finland.pdf>. Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Peltonen, H. (2010). Promoting health and safety in school. Self-protection with children: what pedagogical resources can improve community preparedness? Presented at symposium, April 7-9, 2010. Parijs, France.
- Piippo-Näätänen, K., Uusiautti, S. & Määttä, K. (2012). Parents' Perceptions of Multiprofessional Collaboration during Their Children's with Special Needs Transition to School in Finland. International Journal of Academic Research in Progressive Education and Development, Vol. 1, No. 4, pp. 295-308.
- Puolakka, K., Kiikkala, I., Haapasalo-Pesu, K.M. & Paavilainen, E. (2011). Mental health promotion in the upper level of comprehensive school from the viewpoint of school personnel and mental health workers. Scandinavian Journal of Caring Sciences, 25; pp. 37-44.
- Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Hull Kristensen, P.H., & Hautamäki, J. (2011). Sitra Studies 62. Individualized Service Provision in the New Welfare State. Lessons from Special Education in Finland.
- Sahlberg, P. (2012a). A Model Lesson- Finland Shows Us What Equal Opportunity Looks Like. American Educator, Spring 2012, pp. 20-27 & 40-41.
- Sahlberg, P. (2012b). Quality and equity in Finnish schools. School administrator, September 2012, pp. 27- 30.
- Sisäministeriö (2013). Minister Räsänen in International Safety Education Seminar. [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/puheet/1/o/minister\\_rasanen\\_in\\_international\\_safety\\_education\\_seminar](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/puheet/1/o/minister_rasanen_in_international_safety_education_seminar). Geraadpleegd 4 april 2014.
- Smeets, E. (2007). Speciaal of apart. Onderzoek naar de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland en andere Europese landen. Nijmegen: ITS - Radboud Universiteit Nijmegen.
- Smeets, E. F.L. & Rispens, J. (2008). Op zoek naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs. Nijmegen: ITS - Radboud Universiteit Nijmegen.
- Smits, J. (2010). Samen Leren. VN verdrag bepaalt: inclusief onderwijs is een recht voor alle kinderen!
- Statistics Finland (2013). Intensified or special support was received by 13 per cent of comprehensive school pupils. [http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2012/erop\\_2012\\_2013-06-12\\_tie\\_001\\_en.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2012/erop_2012_2013-06-12_tie_001_en.html). Geraadpleegd 20 maart 2014.

- Suomi.fi (2012). Municipalities and local government.  
[http://www.suomi.fi/suomifi/english/state\\_and\\_municipalities/municipalities\\_and\\_local\\_government/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html). Geraadpleegd 30 maart 2014.
- Tähkä, T. & Vitikka, J. (2012). Finnish Curriculum System. Presented at the CRC plenary, June 4-6, 2012, Paris, France.
- Takhala, M. & Hausstätter, R.S. (2012). Effects of History and Culture on Attitudes toward Special Education: A Comparison of Finland and Norway. *ISRN Education*, Volume 2012, doi:10.5402/2012/161039.
- Takhala, M., Pirttimaa, R. & Törmänen, M. (2009). Inclusive special education: the role of special education teachers in Finland. *British Journal of Special Education*, Volume 36, Number 3, pp. 162-172.
- Thomson, A.M. & Perry, J.L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box  
<http://alejandrogg.com.mx/temario3/Ann-collaboration%20process.pdf>
- Thuneberg, H., Hautamäki, J., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Vainikainen, M.-P. & Hilasvuori, T. (2014). Conceptual change in adopting the nationwide special education strategy in Finland. *Journal of Educational Change* (2014) 15: pp.37-56.
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. 3<sup>e</sup> rapportage februari 2014  
[http://www.ipo.nl/files/1713/9400/7365/201402\\_derde\\_rapportage\\_tsj\\_def.pdf](http://www.ipo.nl/files/1713/9400/7365/201402_derde_rapportage_tsj_def.pdf)
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2011). Verslag van een werkbezoek aan Finland. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 894, nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2014). Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 841, nr. 34.
- UNESCO-IBE (2012). World Data on Education, 7th edition, 2010- 2011. Finland. Updated version, May 2012.
- United Nations Enable. Convention and Optional Protocol Signatures and Ratifications.  
<http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>. Geraadpleegd: 13 maart 2014.
- Välimaa, R., Kannas, L., Lahtinen, E., Peltonen, H., Tynjälä, J & Villberg, J. (jaartal onbekend). Finland: innovative health education curriculum and other investments for promoting mental health and social cohesion among children and young people.
- Vansteenkiste, W. (2013). The structure of the European education systems 2013/14: schematic diagrams. Eurydice
- Väyrynen, S. (jaartal onbekend). GPDD contribution / initiative to Inclusive Education Action Website. Finland.  
[http://bbi.syr.edu/gpdd/docs/inclusive\\_education/inclusive\\_education\\_contribution\\_sai\\_vayrynen.pdf](http://bbi.syr.edu/gpdd/docs/inclusive_education/inclusive_education_contribution_sai_vayrynen.pdf) Geraadpleegd 20 maart 2014.
- Vitikka, E., Leena Krokfors, L. & Hurmerinta, E. (2011). The Finnish National Core Curriculum: Structure And Development. Draft. To be published on the work Niemi, Toom & Kallioniemi (Eds.) 2012. *Miracle of Education*. University of Helsinki.
- Vink, C. & Wijnen, B. (2014). Deense inspiratie voor de transitie jeugdzorg en passend onderwijs. Ongepubliceerd, NJI: Utrecht
- Vis, C., Berkvens, J. & Ottevanger, W. (2011). Vergelijking van internationale curricula. Mogelijke implicaties voor het Surinaamse basisonderwijs. Enschede: SLO, Afdeling O&A.
- Volmari, K. (2012). Education in Finland.
- VO-raad, PO-raad en VNG (2014). Handreiking: De verbinding passend onderwijs en zorg voor jeugd. [www.vng.nl/files/vng/2012\\_handreiking-vpo\\_o.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/2012_handreiking-vpo_o.pdf)
- Verdrag Verenigde Naties. <http://www.allestoegankelijk.nl/nl/Wetten-en-Richtlijnen/Verdrag-Verenigde-Naties.html>. Geraadpleegd: 13 maart 2014.
- Wertheimer, A. (1997). Inclusive education a framework for change. National and international perspectives. Bristol: CSIE.



Wilkin, A., Murfield, J., Lamont, E., Kinder, K. & Dyson, P. (2012). The value of social care professionals working in extended schools. Slough: NFER

Willman, A. (2012). Oulu. People and the city. Special Support Centre.

[www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) (2013) verslag studiereis Denemarken

[www.nji.nl/Transitie-jeugdzorg-Beleid-Internationaal-beleid](http://www.nji.nl/Transitie-jeugdzorg-Beleid-Internationaal-beleid) (2012) blog bezoek Denemarken transitie jeugdbeleid

[www.gov.uk/government/policies/improving-the-quality-and-range-of-education-and-childcare-from-birth-to-5-years](http://www.gov.uk/government/policies/improving-the-quality-and-range-of-education-and-childcare-from-birth-to-5-years)

Zobbe K. et al (2010). De mange veje, Teorie og metodecentret, UCC, Denma

## Bijlagen

### Telefoonronde verkenning onderwijs-jeugd

Informant:

Gesproken op:

Door:

vraag	Bestuur	beleid/organisatie	uitvoering
1. Wat bevordert in jullie regio samenwerking-afstemming onderwijs-jeugd			
2. Wat belemmert in jullie regio samenwerking-afstemming onderwijs-jeugd			

Vraag	Bevorderend	belemmerend
3. Passend onderwijs in de regio op schema?		
4. Gemeentelijke regie domein onderwijs-jeugd; integraal jeugdbeleid?		
5. Ontwikkelingen decentralisatie jeugdhulp op schema (bijv. transformatiedoelen, inkoopformat, bezuiniging, etc.)		
6. Congruentie regio jeugdzorg-onderwijs?		
7. Verbindende visie onderwijs-jeugd?		
8. Doelen van samenwerking		

onderwijs-jeugd geformuleerd?		
9. Functies in samenwerking (van preventie-bieden van hulp/ondersteuning uitgelijnd met helder mandaat?		
10. Inzet van betrokken partijen vastgelegd (in mensen en middelen)?		
11. Volgen, evalueren en monitoren geboden hulp en ondersteuning: Op welk niveau: / (kind-gezin; school, samenwerkingsverband, gemeente, jeugdhulpregio?)		
<i>Sturing van samenwerking in veranderend veld</i>		
12. <i>Bestuurlijk</i> : proces om tot samenwerkingsafspraken onderwijs-jeugd te komen goed ingeregeld?		
13. <i>Beleidsmatig</i> : OOGO's passend onderwijs en straks jeugdhulp op elkaar afgestemd?		
<i>Uitvoering</i> : 14. implementatie nieuwe werkwijzen in verbinding ook inhoudelijk en procesmatig ingeregeld? Verantwoordelijkheden bij wie belegd?		

15. Zijn alle betrokkenen op de hoogte van de afspraken, en is er draagvlak voor?		
16. Afgestemde toeleiding naar (integrale) arrangementen onderwijs-jeugdhulp?		
17. Financieel: ook gedeelde budgetten voor bijv. SMW of onderwijs-zorgarrangementen?		

# Het Nederlands Jeugdinstituut

Het Nederlands Jeugdinstituut is het landelijk kennisinstituut voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het werkterrein van het Nederlands Jeugdinstituut strekt zich uit van de jeugdgezondheidszorg, opvang, educatie en jeugdwelzijn tot opvoedingsondersteuning, jeugdzorg en jeugdbescherming evenals aangrenzende werkvelden als onderwijs, justitie en internationale jongerenprojecten.

## Missie

De bestaansgrond van het Nederlands Jeugdinstituut ligt in het streven naar een gezonde ontwikkeling van jeugdigen, en verbetering van de sociale en pedagogische kwaliteit van hun leefomgeving. Om dat te kunnen bereiken is kennis nodig. Kennis waarmee de kwaliteit en effectiviteit van de jeugd- en opvoedingssector kan verbeteren. Kennis van de normale ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen, preventie en behandeling van opvoedings- en opgroeioproblemen, effectieve werkwijzen en programma's, professionalisering en stelsel- en ketenvraagstukken. Het Nederlands Jeugdinstituut ontwikkelt, beheert en implementeert die kennis.

## Doelgroep

Het Nederlands Jeugdinstituut werkt voor beleidsmakers, staffunctionarissen en beroepskrachten in de sector jeugd en opvoeding. Wij maken kennis beschikbaar voor de praktijk, maar genereren ook kennisvragen vanuit de praktijk. Op die manier wordt een kenniscyclus georganiseerd, die de jeugdsector helpt het probleemoplossend vermogen te vergroten en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren.

## Producten

Het werk van het Nederlands Jeugdinstituut resulteert in uiteenlopende producten zoals een infolijn, websites, tijdschriften, e-zines, databanken, themadossiers, factsheets, diverse ontwikkelings- en onderzoeksproducten, trainingen, congressen en adviezen.

## Meer weten?

Wilt u meer weten over het Nederlands Jeugdinstituut of zijn beleidsterreinen, dan kunt u terecht op onze website [www.nji.nl](http://www.nji.nl).

Wilt u op de hoogte blijven van nieuws uit de jeugdsector? Neem dan een gratis abonnement op onze digitale *Nieuwsbrief Jeugd*.