

FLORIS LAZRAK

# SAMEN KANSRIJK LEREN EN TRANSFORMEREN

MKBA OJA-aanpak in Enschede: de meerwaarde van lumpsumbekostigde jeugdzorg binnen het zorgintensieve onderwijs

EINDRAPPORT

AEPB-RAPPORT NR. 2021-020





# SAMEN KANSRIJK LEREN EN TRANSFORMEREN

MKBA OJA-aanpak in Enschede: de meerwaarde van lumpsumbekostigde jeugdzorg binnen het zorgintensieve onderwijs

DRS. F.LAZRAK

Omslagafbeelding: M.Tuynman, ©2020 AEPB Onderzoek en advies

Copyright © 2021, AEPB *Onderzoek en Advies*, Amsterdam

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Algemeen Economisch Project- en Beleidsevaluatie (AEPB *Onderzoek en Advies*). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron wordt vermeld. AEPB aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

*Rapportnummer*

AEPB-rapport nr. 2021-020

*Uitgave*

Amsterdam, november 2021

*Te citeren als*

Lazrak, F (2021) Samen kansrijk leren en transformeren: MKBA OJA-aanpak in Enschede: de meerwaarde van lumpsumbekostigde jeugdzorg binnen het zorgintensieve onderwijs. AEPB *Onderzoek en Advies*.

ISBN 978-94-92013-14-9

NUR 781

[www.aepb.nl](http://www.aepb.nl)

## Bestuurlijk voorwoord

---

Alle kinderen in de gemeente Enschede moeten zich gezond en veilig kunnen ontwikkelen. Op school heeft de juf of meester als één van de eersten door dat een kind niet lekker in zijn vel zit en misschien wel deskundige hulp nodig heeft. Deze hulp kan nodig zijn voor het kind om op school goed mee te kunnen doen. En soms is deze hulp ook thuis nodig. Om kinderen tijdig passende hulp te kunnen bieden, is een goede afstemming en nauwe samenwerking van de school, onderwijsondersteuning, jeugdhulp en de ouder(s) van groot belang.

### **Proefproject Onderwijs Jeugdhulp Arrangement (OJA)**

Met deze visie voor ogen zijn we in de gemeente Enschede vanaf het schooljaar 2018-2019 gestart met het proefproject Onderwijs Jeugdhulp Arrangement (OJA). Zes scholen (Bonhoeffer College Vlierstraat Praktijkonderwijs, Speciaal Onderwijs Het Reliëf, Voortgezet Speciaal Onderwijs Neon College, Speciaal Basis Onderwijs Dr. Ariënschool, Speciaal Basis Onderwijs De Spinaker en Speciaal Basis Onderwijs De Tender, die nu samen zijn gegaan onder de naam Het Pontem) en twee aanbieders van jeugdhulp Jarabee en Pluryn zijn samen met de gemeente Enschede dit proefproject voor 5 schooljaren aangegaan. Met OJA werkt iedere deelnemende school samen met één hoofdaanbieder van jeugdhulp. De jeugdhulpverleners zijn op school aanwezig. Samen met de leerling en ouders(s) bepalen de hulpverlener en school welke hulp passend en noodzakelijk is.

### **Hulp aan kinderen zo optimaal mogelijk organiseren**

Door de nieuwe manier van werken kan er sneller en beter worden ingespeeld op wat in de school en in het gezin gebeurt. Er is op de scholen veel interdisciplinair en interprofessioneel samengewerkt, nauw overleg geweest om de hulp aan kinderen zo optimaal mogelijk te organiseren. Daarbij is het ook van belang om tussentijds te evalueren wat het proefproject tot op heden maatschappelijk heeft opgeleverd voor kinderen, ouders, scholen, jeugdhulp en de samenleving.

### **Maatschappelijk rendement**

Samen met de scholen en aanbieders van jeugdhulp zijn we als gemeente opdrachtgever van een onafhankelijke studie met een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het proefproject. We vinden het van belang om tussentijds te meten waar we nu staan. Immers, we werken met gemeenschapsgeld en we vinden het van belang om te verantwoorden welk maatschappelijk rendement de nieuwe werkwijze oplevert.

### **Toekomstige hulp aan onze jeugd**

Het resultaat van het analyse-onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van OJA ligt voor u in de vorm van deze gedegen en uitgebreide studie. Een studie met duidelijke conclusies en aanbevelingen, waar wij voor

de toekomst van onze jeugd ons voordeel mee kunnen doen.

Gemeente, scholen en aanbieders van jeugdhulp zullen – elk vanuit onze eigen verantwoordelijkheid – de komende tijd de keuze moeten maken wat de best mogelijke werkwijze is voor de toekomstige hulp aan onze jeugd in Enschede. Dit onderzoek helpt ons bij die keuze.

### **June Nods**

*wethouder Jeugd en Onderwijs*

*Gemeente Enschede*

# Managementsamenvatting

---

## S.1 Hoofdpunten

- De pilot onderwijs-jeugdhulparrangement (OJA) in Enschede is uniek in Nederland. De ogenschijnlijke beperkte maatschappelijke opbrengsten onttrekken enigszins het zicht op de successen die wel zijn behaald. Om het maatschappelijk rendement ten positieve te beïnvloeden dient er te worden nagedacht over het vervolg en de inrichting van de pilot. In deze tussenevaluatie bieden de aanbevelingen handvatten om de werkwijze te versterken en geven zo zicht op een succesvolle doorontwikkelrichting van het brede jeugddomein in Enschede. Een evaluatie van de OJA-aanpak in Almere laat zien dat veel effecten zich pas voordoen na vier jaar. Gezien de tijd en energie die de voorbereiding in Enschede heeft gekost om op stoom te komen en de COVID-19 pandemie zijn potentiële positieve effecten op dit moment nog beperkt meetbaar en zichtbaar.
- Voor de samenleving als geheel zijn de (maatschappelijke) kosten groter dan de baten. Een investering van één euro levert in deze tussentijdse rapportage tussen de 85 en 105 eurocent op.
- De maatschappelijk kosten en baten van de OJA-pilot zijn niet voor alle partijen hetzelfde. Voor leerlingen met gedrags- en opvoedproblemen en hun ouders levert de aanpak per saldo meer op dan het kost. Dit positieve resultaat ontstaat door de ontstane immateriële baten van intensievere casusregie en een snellere en verbeterde inzet van hulp- en ondersteuningstrajecten. Voor de gemeente en de jeugdzorgaanbieders zijn de kosten groter dan de (maatschappelijke) opbrengsten.
- De substantiële overheadkosten van de jeugdzorgaanbieders die niet afnemen, extra regie- en overlegkosten en ontbrekende doelmatigheidsopbrengsten zorgen er voor dat de OJA-pilot per leerling minder kosteneffectief is dan de bestaande hulpverlening.<sup>1</sup>
- De binnen de OJA-pilot ingezette preventieve interventies leiden vooralsnog niet tot zorgsubstitutie, zoals lichtere en korter durende jeugdzorgtrajecten.
- Leerlingen met gedrags- en opvoedproblemen op zorgintensieve scholen wonen vaker in een sociale huurwoning of kleine woning. De huishoudens waar ze wonen hebben vaker te maken met armoede, een laag opleidingsniveau, alleenstaand ouderschap, een niet-Nederlandse etniciteit, aanwezigheid van inkomensondersteuning en gebruik van armoedevoorzieningen. Samen met Wmo-gebruik bij andere gezinsleden, jeugdzorggebruik van andere kinderen in het huishouden of een relatiebreuk blijken gezins- en omgevingsfactoren een belangrijke verklaring te bieden voor een hoger jeugdzorggebruik.
- De OJA-pilot heeft een grotere maatschappelijke meerwaarde voor leer-

<sup>1</sup> De leerlingen van de OJA-pilot worden vergeleken met een controlegroep van leerlingen die wat betreft sociaaleconomische achtergrond en jeugdzorggebruik vergelijkbaar zijn. Een oorzaak achter de ontbrekende doelmatigheidsopbrengsten kan zijn dat de intensievere aanpak van de OJA-pilot er voor zorgt dat meer problemen worden gevonden.

lingen met minder zware vormen van jeugdzorg. Dit betreffen vaker leerlingen op het speciaal basisonderwijs (sbo) dan op het praktijkonderwijs of het speciaal (voortgezet) onderwijs.

- Het maatschappelijke rendement verbetert indien wordt ingezet op een versterking van de organisatorische en financiële verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg, planmatige preventie en een versterking van de integrale aanpak die zich richt op risicofactoren in de thuissituatie.

## **S.2 Samenvatting**

Enschede heeft gekozen voor een meerjarige pilot waarin scholen en jeugdzorgaanbieders vergaand samenwerken. Uniek aan de pilot is de gekozen lumpsumbekostiging waarmee alle ingezette vormen van jeugdzorg op schoolniveau worden bekostigd, zowel jeugdhulp als jeugd-ggz. De OJA-pilot experimenteert op zes zorgintensieve scholen (speciaal basisonderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs en praktijkonderwijs) met een andere wijze van financiering, nieuwe werkprocessen en alternatieve interventies bij hulpvragen van leerlingen en opvoeders bij gedrags- en opvoedproblematiek. De schoolomgeving en de klas worden daarbij gezien als (potentiële) vind- en behandelplek.

### **Financiële en inhoudelijke redenen voor OJA-pilot**

De pilot startte om de oplopende financiële tekorten te beteugelen en de gemeente Enschede meer voorspelbaarheid te bieden in de kostenontwikkeling van de jeugdzorg. Om dit mogelijk te maken zijn er betere sturingsmogelijkheden nodig voor de niet vrij toegankelijke vormen van jeugdzorgondersteuning, naast betere en goedkopere jeugdzorg. Dit kwam voort uit de constatering dat op dat moment onvoldoende vroegtijdige, snelle en effectieve hulpverlening werd geboden om ieder kind de juiste ondersteuning te geven. Deze tussenevaluatie geeft inzicht in de bereikte resultaten en de werkzame en belemmerende factoren van de de OJA-aanpak. Uitgangspunt daarbij is het maatschappelijk rendement. Dit betekent verder kijken dan alleen het financieel resultaat voor de gemeente. Het maatschappelijk rendement is gebaseerd op de (maatschappelijke) kosten en baten van alle partijen en voorkomt dat effecten meerdere keren mee worden geteld.

### **S.2.1 Werkzame elementen OJA-pilot**

De OJA-pilot is beïnvloed door verschillende externe factoren. Zo waren er in het begin van de pilot aanloopproblemen. De hoofdaanbieders moesten bijvoorbeeld andere werkprocessen inrichten en onderaannemers contracteren. Daarbovenop veranderde vanaf 2019 de inkoop van tweedelijnsvoorzieningen Wmo en jeugdzorg. Er werd overgestapt op regionale inkoop en naar een bekostiging van bereikte resultaten. Hierdoor waren er extra herindicaties nodig van nog doorlopende beschikkingen. Een andere externe factor betreft de COVID19-pandemie en de daarmee samenhangende gevolgen voor jeugdigen, scholen en hulpverlening. Het gevolg van alles samen is dat maatschappelijke baten vooralsnog ontbreken of beperkt zijn. Wel zijn er werkzame elementen te identificeren.

### **Lumpsumbudget voor álle jeugdzorg dwingt tot zorgtransformatie**

Een eerste werkzaam element van de OJA-pilot is dat het lumpsumbudget voor álle jeugdzorg is. Het positieve is dat in Enschede er daardoor geen zorgsubstitutie plaats vindt tussen duurdere vormen van jeugdhulp en jeugd-ggz. Eerder onderzoek in Almere naar lumpsumgewijze bekostiging van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorgaanbieders liet zien dat er aanzienlijke substitutie was tussen jeugdhulp en jeugd-ggz op het moment dat slechts een deel van de jeugdzorg onder het lumpsumbudget valt.

### **Één hoofdaanbieder leidt tot prikkel voor innovatie**

Een ander werkzaam element is de keuze voor één hoofdaanbieder die de totale (financiële) verantwoordelijkheid heeft. Dit zorgt voor een scherpere zorginhoudelijke aansturing van onderaannemers. Ook zorgt het er voor dat bij productinnovatie wordt nagedacht over de doelmatigheid. En dat er wordt meegedacht over verbetering van de efficiency in de totale zorgketen. Een voorbeeld in de pilot is een gezamenlijk medicatieconsult op school door een psychiater.

### **Intensieve casusregie stroomlijnt de hulpverlening**

De intensivering van regievoering en de fysieke aanwezigheid van de OJA-medewerker op school draagt bij aan een snellere triage en het eerder opstarten van hulp- en ondersteuningstrajecten. Op dit moment vertaalt dit zich nog niet in jeugdigen die op jongere leeftijd worden geholpen.

## **S.2.2 Verbeterpunten OJA-pilot**

Een pilot geeft de mogelijkheid om te leren. De lessen die de OJA-pilot oplevert gelden in belangrijke mate ook voor potentiële verbeteringen van de bestaande jeugdzorg.

### **De sturingsinformatie moet beter aansluiten bij de beleidsdoelen**

De sturingsinformatie om de transformatie te ondersteunen is ontoereikend. De gekozen monitoring sluit onvoldoende aan bij de transformatiedoelstellingen. De financiële analyse wordt ingezet als verantwoordingsinstrument en is onvoldoende om een causaal verband te leggen tussen pilotactiviteiten en de bereikte financiële resultaten. Het is aan te raden om de financiële analyse meer als sturingsinstrument in te zetten. Wat kan je als hoofdaanbieder, school of gemeente wanneer beïnvloeden? Dit vraagt om een financiële analyse die de risicofactoren van gedrags- en opvoedproblemen meeweegt.

### **Doorontwikkeling aanbod vraagt samenbrengen van middelen**

In de OJA-pilot is de doeltreffendheid van jeugdzorginterventies van ondergeschikter belang. Er wordt in de praktijk in hoofdzaak aangesloten bij het bestaande zorgaanbod op school of bij de jeugdzorgaanbieder. Bij de doorontwikkeling van (nieuw) aanbod dat wel plaatsvindt is kosteneffectiviteit een belangrijke overweging. Het beter samenbrengen van onderwijs- en jeugdzorgmiddelen maakt het mogelijk om de zorgstructuur beter te laten aansluiten bij hulpvragen. Samen doen vraagt ook samen bekostigen.

### **Er ontbreekt een preventieafwegingskader**

Er ontbreekt een preventieafwegingskader waardoor duidelijk is welke preventie voor welke (sub)doelgroep wanneer nodig is. Welke (maatschappe-

lijke) opbrengsten er staan tegenover de kosten, en wanneer die opbrengsten ontstaan. Het OJA-project hanteert een smalle definitie voor preventie: het voorkomen van duurdere zorg. Om het effect van preventie te verhogen is het van belang dat breder wordt gekeken naar preventie en dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen universele, selectieve, geïndiceerde en zorggerelateerde preventie. Hierbij dient preventie zich op leerlingen, het huishouden en omgevingsfactoren te richten.

### **Integrale aanpak verbreden tot materiële problemen**

Veel jeugdzorginzet vindt plaats bij jeugdigen die opgroeien in huishoudens met materiële problemen. Armoede en andere sociale problematiek in het huishouden moeten echter worden opgelost voordat jeugdzorginterventies doeltreffend kunnen zijn. Simpel gezegd is het oplossen van opvoed- en gedragsproblemen stukken lastiger, als je met honger naar school gaat omdat er geen geld is voor eten. In de OJA-aanpak ligt de focus op gedrags- en opvoedproblemen. Sommig problematisch gedrag is logisch gezien de situatie.

### **Versimpel en herzie het ontoereikende lumpsumbudget**

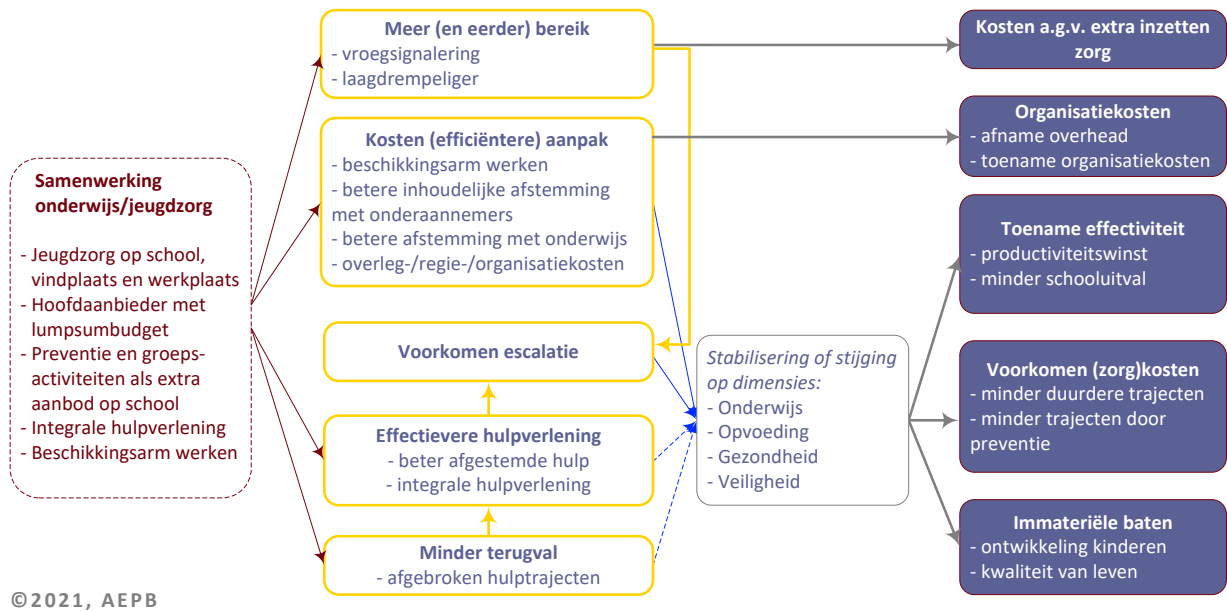
De OJA-pilot wordt bekostigd via een lumpsumbudget. Het budget is gebaseerd op historische uitgaven op een peilmoment aan niet vrij beschikbare jeugdzorg op een bepaalde school en kent een oplopende taakstelling. Gekozen is voor een meerjarige subsidie die jaarlijks moet worden verantwoord. De aannahme is dat de OJA-aanpak doeltreffender en doelmatiger is waardoor de totale (zorg)kosten afnemen. Daarmee moet de taakstelling en de nieuwe werkwijze worden bekostigd zoals de intensievere casusregie en de aanvullende preventieve activiteiten. Er dient te worden uitgegaan van een bekostiging per leerling die is gedifferentieerd naar zorgzwaarte. Op dit moment lijkt de bekostiging per leerling ontoereikend. Zo ligt de bekostiging per leerling in Almere voor het sbo op een vergelijkbaar niveau terwijl daar grote delen van de jeugdzorg buiten het lumpsumbudget vallen. Daarnaast vormt de jaarlijkse subsidieverantwoording een knelpunt om toekomstige subsidie te gebruiken als investeringsbudget. De versimpeling en verhoging van het lumpsumbudget is alleen mogelijk indien het budget niet achteraf kan worden verhoogt en er aanvullende afspraken worden gemaakt over de hoogte van de overheadkosten. Het verhogen van het lumpsumbudget moet pas als allerlaatste in beeld komen.

## **S.2.3 Maatschappelijk rendement van OJA**

Het bepalen van het maatschappelijk rendement van de OJA-pilot gebeurt door de kosten en baten te bepalen ten opzichte van een beleidsalternatief. Het nulalternatief in deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is het bestaande jeugdbeleid in Enschede voor welzijn, jeugdzorg en onderwijs. Aanvullend is gekeken naar twee beleidsalternatieven:

- Afbakening lumpsumbudget tot beïnvloedbare jeugdzorg
- Verbreding OJA-aanpak tot gezinsgerichte integrale aanpak

Het doel van de OJA-pilot is: minder vaak (onnodige) jeugdzorg inzetten en



**Figuur S.1:** Maatschappelijke opbrengst OJA-pilot

het bewerkstelligen van substitutie van zwaardere jeugdzorg voor lichtere vormen van hulp en ondersteuning. Dit dient te gebeuren op een doeltreffende en doelmatige wijze. Het veranderen van het bekostigingsmodel naar een taakgerichte variant en dit te koppelen aan het intensiveren van de samenwerking tussen zorgintensieve onderwijs en jeugdzorgaanbieders lijkt een kans om dit te bereiken. Het wordt hierdoor mogelijk geacht om kinderen en hun opvoeders onder en na schooltijd op school beter samenhangende ondersteuning te bieden bij gedrags- en opvoedproblemen. In figuur S.1 is weergegeven hoe verwacht wordt dat de kosten en baten ontstaan. Aan de hand van geschatte modellen op basis van data op persoonsniveau zijn effecten zo goed mogelijk bepaald. Dit betekent dat er rekening wordt gehouden met andere factoren die de vraag naar jeugdzorg beïnvloeden of invloed hebben op onderwijsopbrengsten. Hierdoor ontstaat een onderwijs-jeugdzorgmodel dat onder meer rekening houdt met achtergrondkenmerken van het kind, huishouden, omgeving enz. De geschatte effecten zijn vertaald naar maatschappelijke kosten en baten, waarmee het maatschappelijk rendement is bepaald.

#### **De OJA-aanpak levert voor de samenleving geen extra welvaart op**

Elke geïnvesteerde euro in de OJA-aanpak levert tussen de 85 en 105 eurocent op. Dit betekent dat het OJA een welvaartsverlies oplevert. Alleen in het meest optimistische geval waarin de immateriële baten voor jeugdigen en ouders fors hoger zijn, zou er een beperkt positief effect zijn. Wel zijn de kosten en baten niet gelijk verdeeld over de verschillende partijen. Zo heeft de OJA-aanpak positieve (maatschappelijke) effecten voor leerlingen en ouders. Ze hoeven minder lang te wachten. Administratieve hindernissen worden met behulp van de OJA-medewerker omzeild. Laagdrempelige ondersteuning zonder belemmeringen. Een illustratie is dat een ouder die zelf onvoldoende zelfredzaam is, aangaf dat ze de OJA-medewerker altijd een 'appje' kon sturen als er problemen waren met de omgangsregeling van

haar kind, en dat het dan meteen werd opgelost. De OJA-pilot heeft geen invloed op de omvang van de ingezette hulpverlening. Ook verandert de leeftijd waarop hulp- en ondersteuning wordt ingezet niet. Er lijken lichtere hulpvormen (minder dure of langdurige trajecten) te worden ingezet.<sup>2</sup> Dit is enigszins vertekend doordat bij OJA-trajecten de kosten van indirecte inzet, zoals casusregie of ondersteuning van een pedagogisch medewerker, niet worden toegerekend aan een specifieke leerling en daarmee een mogelijk traject. Hierdoor zijn lichtere trajecten in de praktijk niet altijd goedkoper en eigenlijk zwaarder dan lijkt.

<sup>2</sup> De zorgzwaarte wordt bepaald door de zorgduur en -intensiteit. Lichtere trajecten zijn daardoor goedkoper dan zwaardere trajecten. Zorginzet wordt ook zwaarder als er bij herhaling een licht traject wordt ingezet.

### **Hogere OJA-kosten drukken het maatschappelijk rendement**

De OJA-werkwijze blijkt niet goedkoper te zijn. Het extra overleg binnen school en met externe ketenpartners leidt tot extra kosten. Net als de intensivering van de casusregie en het aansturen van onderaannemers. Een deel van de verwachte baten wordt niet gerealiseerd omdat er, op het moment dat een externe verwijzer betrokken wordt, beschikkingen worden afgegeven. Ook worden er bij de aansturing door verschillende partijen aanzienlijke organisatiekosten gemaakt.

### **Afbakening lumpsumbudget tot beïnvloedbare jeugdzorg**

Het afbakenen van het lumpsumbudget tot de door de hoofdaanbieder beïnvloedbare jeugdzorg levert een lager maatschappelijk rendement op dan het nulalternatief. Voor de hoofdaanbieder lijkt het voordeel dat het financieel risico voor de aanbieder ogenschijnlijk kleiner is. Hier staat tegenover dat het subsidiebedrag ook lager is, waardoor er minder middelen zijn om de preventieve activiteiten en casusregie te betalen. Daarnaast compliceert een dergelijke afbakening de financieringssystematiek. Zo wordt onder meer de subsidie afhankelijk van het type verwijzer en de looptijd van beschikkingen. Dit maakt de OJA-pilot duurder. Ook wordt het lastiger om integrale hulpverlening te organiseren. De OJA-pilot wordt versmald tot nieuw in te zetten jeugdzorg. Het is vooraf niet duidelijk of een dergelijke aanpak op lange termijn voordelig is. Voor de gemeente zijn op korte termijn de kosten groter dan de baten. Voor de samenleving als geheel is een dergelijke afbakening onwenselijk.

### **Verbreding OJA-aanpak tot gezinsgerichte integrale aanpak**

Het verbreden van de OJA-aanpak tot een gezinsgerichte integrale aanpak heeft een bescheiden positief effect. Het bespaart allereerst overleg- en afstemmingskosten met het wijkteam. Ook wordt verwacht dat de hulpverlening doeltreffender wordt doordat het jeugdzorg voorkomt door het vroegtijdig oplossen van materiële problemen. Keerzijde is dat het bepalen van het lumpsumbudget lastiger is. Voorts zal een hoofdaanbieder ook expertise moeten inkopen op andere levensdomeinen. Per saldo levert dit beleidsalternatief een bescheiden positief effect op voor de maatschappelijke welvaart. Daar staat tegenover dat een deel van mogelijke kosten nu nog niet te bepalen zijn.

## **S.2.4 Bestuurlijke afweging om door te gaan met de OJA-pilot**

De OJA-pilot levert waardevolle inzichten op voor de transformatie van de jeugdzorg in Enschede. Doorgaan met de OJA-aanpak in welke vorm

dan ook is echter een bestuurlijke en politieke keuze. De inrichting van het jeugddomein hangt namelijk af van politieke opvattingen. MKBA's leveren inzicht in het maatschappelijk rendement van verschillende beleidsalternatieven. Het is verleidelijk om die alleen op rendement af te rekenen. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de ontwikkelpotentie van in dit geval de OJA-aanpak. Het gevaar bestaat dat er een projectcarrousel ontstaat zonder lerend vermogen, met telkens nieuwe project- en ontwikkelkosten. Dit onderzoek laat zien dat de OJA-pilot minder financiële en maatschappelijke opbrengsten heeft vooraf was gehoopt en verwacht. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Belangrijkste is dat het lastig blijkt om vast te houden aan de gestelde uitgangspunten. In de afweging over de voortgang is het goed om te beseffen dat de bestaande hulp en ondersteuning, waarmee de OJA-pilot wordt vergeleken, knelpunten vertoont en oplopende kosten kent. Deze tussenevaluatie brengt werkzame elementen in beeld voor een vervolg. De uitkomsten maken duidelijk dat voor transformatie elke partij nog forse stappen moet zetten. Tot slot brengt dit ook investeringen met zich mee. Deels zijn deze terug te verdienen door scherper in te zetten op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de rest zijn extra middelen nodig. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat voor elke doorontwikkelrichting, of dit nu stoppen is of doorgaan, er rond drie thema's dilemma's zijn:

1. Beïnvloeden van de zorgvraag
2. Samenbrengen van onderwijs, zorg en welzijn
3. Transformatie is niet gratis

Financieel verantwoordelijk zijn is wat anders dan directe grip op de zorgkosten. Zo kunnen kosten en baten ongelijk in de tijd vallen. Ook geldt dat het beïnvloeden van risicofactoren en achtergrondkenmerken tijd vraagt en een ketenverantwoordelijkheid is. Het samenbrengen van onderwijs, zorg en welzijn vraagt een discussie over hoe mensen en financiële middelen worden samengebracht en ingezet. De gekozen lumpsumbekostiging ademt onvoldoende mee met exogene factoren. Dit rapport laat zien dat transformatie investeren vergt en niet gratis is. De conclusies en aanbevelingen beogen de werkwijze te versterken en het maatschappelijk rendement te verhogen. Dit gebeurt door aan de ene kant scherper te kijken naar de kosten en aan de andere kant de doorontwikkeling gestructureerder plaats te laten vinden langs de beleidstheorie. Het vraagt om scherper te sturen op de transformatiedoelen. Als snellere en eerdere inzet van jeugdzorg of kortere hulpverlening als middel worden gezien om te komen tot maatschappelijke baten dan dient dit ook in het werkproces en de monitoring terug te komen. Met een gestructureerde doorontwikkeling zal OJA-werkwijze leiden tot betere hulp voor een kwetsbare doelgroep.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in de pilot OJA succesvol kan bijdragen aan de transformatie en aan de maatschappelijke welvaart. De oorzaken voor de beperkte opbrengsten zijn te verklaren als transformatiehindernissen die moeten worden overwonnen. Om de potentiële maatschappelijke baten daadwerkelijk te kunnen verzilveren moeten de uitgangspunten nog sterker worden gehandhaafd in de uitwerking van de OJA-aanpak.

### S.3 Conclusies

De conclusies zijn geformuleerd langs de onderzoeksvragen. In dit onderzoek wilde de gemeente Enschede de volgende onderzoeksvragen beantwoord zien:

1. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de samenstelling van de leerlingenpopulatie?
2. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de hulpverlening en welke (maatschappelijke) effecten heeft dit?
3. Welke leerlingkenmerken, omgevings- en schoolfactoren hebben invloed op de opbrengsten van de OJA-aanpak?
4. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op het gebruik van andere maatschappelijke voorzieningen?
5. Voor welke doelgroep(en) heeft de OJA-aanpak een meerwaarde?
6. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten voor de verschillende actoren (gemeente, jeugdhulpaanbieder, passend onderwijs, schoolbesturen, andere actoren)?
7. Welke beleidsaanpassingen in de OJA-aanpak of jeugdaanpak hebben invloed op het maatschappelijk rendement?

#### Samenstelling leerlingenpopulatie verandert niet

Op basis van de data-analyse is er geen sprake van een significante verandering van de samenstelling van de leerlingenpopulatie als gevolg van de OJA-pilot. Dat kan te maken hebben met hoever leerlingen van school wonen. Verder is de invoeringsdatum van passend onderwijs een verklaring voor in-, uit- en doorstroom van leerlingen. Veranderende leerlingenaantallen hangen niet samen met de OJA-pilot.

**Conclusie 1:** OJA-pilot heeft geen invloed op samenstelling van de leerlingenpopulatie.

#### Door de OJA-pilot verandert de hulpverlening

Na de opstartfase van de pilot zijn de hoofdaanbieders bezig om het zorgaanbod aan te laten sluiten bij de bestaande hulpvragen op school. Zo organiseert een hoofdaanbieder voor twee scholen overkoepelende naschoolse opvang (nso), om op die manier de kosten uit te sparen voor zorgboerderijen en andere vormen van respijtzorg. Zo wordt er momenteel op een aantal scholen verkend hoe groepsgerichte Psychomotorische therapie (PMT) kan worden vormgegeven. De financiële druk op de hoofdaanbieder werkt daarbij als een katalysator.

**Conclusie 2:** De hoofdaanbieders proberen hun aanbod op een doelmatige manier aan te laten sluiten bij de hulpvragen.

De versterkte regie en inrichting van het hulpproces leiden tot eerdere en snellere hulpverlening. Dit betekent dat leerlingen, ouders en docenten minder lang hoeven te wachten voordat hulp- en ondersteuning worden ingezet. Minder overbruggingszorg tijdens het wachten werkt kostenverlagend. De beschikbare gegevens bieden echter geen uitsluitsel of daar sprake van is. De leeftijd waarop hulp en ondersteuning worden ingezet, laat geen significant verschil zien tussen OJA-leerlingen en de controlegroep. Indien preventie en vroegsignalering effectief zijn, zou de leeftijd een dalende ontwikkeling moeten laten zien.

**Conclusie 3:** De OJA-aanpak heeft invloed op het de doelmatigheid van het hulpproces.

#### Risicofactoren hebben invloed op opbrengst OJA-aanpak

Leerlingen op zorgintensieve scholen met gedrags- en opvoedproblemen

**Conclusie 4:** Materiële risicofactoren van het huishouden spelen een belangrijke rol in de doeltreffendheid van de OJA-aanpak.

blijken veel vaker te wonen in een huishouden met kwetsbare achtergrondkenmerken. Kenmerken als huishoudsamenstelling, etniciteit, migratieachtergrond, inkomensondersteuning en het gebruik van armoedevoorzieningen verklaren voor een belangrijk deel de ingezette jeugdzorg. De achtergrondkenmerken en risicofactoren van de leerlingenpopulatie kennen tijdens de looptijd geen significante verandering.

In de huidige opzet heeft de OJA-pilot de meeste meerwaarde voor leerlingen op het sbo. De bemensing van onderwijs-zorgklassen, met pedagogische medewerkers die via het lumpsumbudget zijn bekostigd, is kostenefficiënt op het speciaal onderwijs (so). De geringere meerwaarde van de OJA-aanpak op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso), hangt mogelijk samen met de sterke onderwijszorgstructuur.

#### **Invloed op het gebruik van andere voorzieningen is niet aan te tonen**

De OJA-aanpak vindt plaats binnen het bestaande zorgverleningslandschap. Ketenpartijen verwijzen en verzorgen delen van de hulp en ondersteuning. Het onderwijs-jeugdzorgmodel ziet geen verandering in hoe ketenpartijen verwijzen, noch hoe hulp en ondersteuning wordt geboden. Kanttekening hierbij is, dat er gegeven de beschikbare gegevens een beperkt zicht is op de inzet van onderaannemers.

#### **OJA-pilot levert meeste op bij lichtere problematiek**

De meerwaarde van de OJA-aanpak is het grootst voor leerlingen met lichtere problematiek. Op het moment dat er minder ketenpartijen betrokken zijn, levert de OJA-aanpak het meeste op. Door een relatief grote toename van overheadkosten zorgt de inzet van onderaannemers voor hogere kosten. Ook bij ingezette hulptrajecten via externe verwijzers treden er door lagere organisatiekosten minder kostenbesparingen op. De versterkte regie vergt juist extra afstemming met ketenpartijen. Ook heeft de OJA-medewerker op reeds ingezette hulptrajecten nauwelijks invloed.

#### **Maatschappelijke opbrengsten zijn ongelijk verdeeld**

Voor leerlingen en ouders met hulpvragen zijn de baten groter dan kosten. Voor zowel de gemeente als de hoofdaanbieder geldt daarentegen dat de kosten hoger dan de opbrengsten. Voor de gemeente wordt de efficiencywinst niet bereikt. Ook blijkt het lumpsumbudget vooralsnog niet de rem op de uitgaven aan jeugdzorg te zijn. Voor de hoofdaanbieder geldt, dat deze meer investeert in de OJA-aanpak dan dat er als lumpsumbudget beschikbaar is. Preventie en geïntensiverde regievoering zijn immers niet meegenomen bij de vaststelling van het budget. Daar staat tegenover dat de hoofdaanbieders een fors deel van het budget uitgeven aan overheadkosten. Er is geen daling waar te nemen van die kosten, en dat geldt voor zowel directe als indirecte jeugdzorg.

#### **Invloed beleidskeuzes**

Het maatschappelijk rendement neemt af op het moment dat de niet-beïnvloedbare jeugdzorg buiten de OJA-pilot valt. Dat leidt tot meer afstemmingsproblemen en extra administratieve kosten. Op het moment dat het lumpsumbudget evenredig wordt verkleind, dalen de opbrengsten van de hoofdaanbieder. Daardoor moeten de kosten voor regie en preventie

**Conclusie 5:** Meerwaarde OJA-pilot is het grootst op scholen waarbij er geen intensieve afstemming nodig is met ketenpartijen.

**Conclusie 6:** De OJA-aanpak heeft geen invloed op hoe ketenpartijen verwijzen.

**Conclusie 7:** De OJA-aanpak levert minder op bij zware problematiek met veel ketenoverleg.

**Conclusie 8:** Leerlingen en ouders profiteren terwijl de gemeente en hoofdaanbieder een negatief rendement hebben.

**Conclusie 9:** De niet-beïnvloedbare jeugdzorg overhevelen naar de gemeente beïnvloed het maatschappelijk rendement negatief.

gedragen worden door een kleiner budget.

De OJA-school kenmerken als vindplaats voor integrale hulpvragen en ondersteuning van het huishouden, draagt niet bij aan de maatschappelijke welvaart.

**Conclusie 10:** Het integraal hulpverleners aan het huishouden levert geen positieve verandering op van het maatschappelijk rendement.

## S.4 Aanbevelingen

De OJA-aanpak biedt een mogelijkheid om via een lumpsumbudget meer grip te krijgen op uitgaven aan jeugdzorg. De uitkomsten van deze MKBA laten zien dat een verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg alleen, echter onvoldoende is om grip te krijgen op uitgaven.

### Zet meer in op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp

Het is aan te raden om de OJA-aanpak integraler vorm te geven. Om dat mogelijk te maken, dient er een integrale ondersteuningsstructuur te zijn met bijbehorende begroting. Voer daarom de aanbeveling uit het advies van [Peeters \(2018\)](#) uit waarin wordt opgeroepen om onderwijs- en zorgbudgetten gezamenlijk in te zetten, zodat budgetten en beleid poreuze randen krijgen. De tussentijdse evaluatie van de OJA-pilot laat zien dat dit wenselijk is, maar dat bestaande wet- en regelgeving belemmeren.

**Aanbeveling 1:** Verbind onderwijsfinanciering met jeugdzorgmiddelen

### Zorgtransformatie is meer dan een andere wijze bekostiging

De OJA-aanpak zet meer in op kostenefficiëntie en het vermijden van escalatiekosten, dan op doeltreffendheid. Laat de bestaande productindeling los en kies voor een integrale onderwijszorgstructuur.

**Aanbeveling 2:** Zet in op de verbetering van de doeltreffendheid van jeugdzorginterventies.

Voor de hoofdaanbieder is er in de huidige praktijk slechts een beperkt hard lumpsumbudget. Een tussentijds ophogen van het budget remt de transformatie. De gehanteerde historische grondslag van het lumpsumbudget brengt knelpunten met zich mee. Het is aan te raden om de grondslag te vereenvoudigen. Dit kan door het totale lumpsumbudget te baseren op een bedrag per leerling op basis van een historisch gewogen gemiddelde zorgzwaarte.

**Aanbeveling 3:** Zorg dat het lumpsumbudget geen poreuze randen heeft en vereenvoudig de grondslag.

### Zet in op een scherper kostenbewustzijn

Doelgerichte preventie is kosteneffectiever dan een generieke aanpak. De kosten van preventie moeten worden afgezet tegen de opbrengsten. Een preventieplan maakt duidelijk welke partij baat heeft bij welke preventieve activiteit. Preventie is niet per se voor alle leerlingen noodzakelijk. Door te differentiëren ontstaat er financiële ruimte voor extra preventie bij risicogroepen, en ook vroegtijdig bij toeleverende scholen.

**Aanbeveling 4:** Ontwikkel een preventieplan voor de verschillende vormen van preventie.

De OJA-aanpak wordt op dit moment via een projectsubsidie gefinancierd. Dit zorgt ervoor dat de horizon het begrotingsjaar is. Dit terwijl baten van bijvoorbeeld preventie buiten een begrotingsjaar vallen.

**Aanbeveling 5:** Bekostig een transformatie-opgave niet met jaarlijks te verantwoorden subsidies maar kies voor een meerjarige begroting.

### Verbeter de sturingsinformatie

De huidige sturings- en monitoringsinformatie geeft onvoldoende inzicht in welk effect ontstaat door welke (beleids)omstandigheden. Sturingsinformatie maakt ook duidelijk waar de cijfers van afhangen.

**Aanbeveling 6:** Zorg dat doelstellingen causaal gemonitord kunnen worden

De periodieke financiële analyses beperken zich teveel tot de afrekening van het lumpsumbudget. Door het rapporteren en monitoren van (causale)

**Aanbeveling 7:** Rapporteer projecten effectgewijs op vastgestelde doelstellingen

effecten langs de centrale doelen, krijgen deze een centralere rol in de sturingsinformatie.

**Hou in de regievoering rekening met de integrale problematiek van huishoudens**

De versterkte regievoering van de hoofdaanbieder vraagt om een verbreding van kennisgebieden. Jeugdigen die opgroeien in huishoudens die onder andere te maken hebben met armoede, vergen een integrale aanpak. Dit vraagt ook een integrale regievoering.

**Aanbeveling 8:** Hou in de regievoering rekening met de materiële oorzaak van gedrags- en opvoedproblemen.



# Inhoud

---

|          |                                                                  |            |
|----------|------------------------------------------------------------------|------------|
|          | <b>Bestuurlijk voorwoord</b> . . . . .                           | <b>iii</b> |
|          | <b>Managementsamenvatting</b> . . . . .                          | <b>v</b>   |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b> . . . . .                                       | <b>1</b>   |
| 1.1      | Context . . . . .                                                | 1          |
| 1.2      | Doel en vraagstelling . . . . .                                  | 4          |
| 1.3      | Onderzoeksapproach en methode . . . . .                          | 7          |
| 1.4      | Leeswijzer . . . . .                                             | 8          |
| <b>2</b> | <b>Achtergrond onderwijs- en jeugdzorgbeleid</b> . . . . .       | <b>9</b>   |
| 2.1      | Inleiding . . . . .                                              | 9          |
| 2.2      | Beleidscontext . . . . .                                         | 9          |
| 2.3      | Context jeugdzorg . . . . .                                      | 10         |
| 2.4      | Onderwijs . . . . .                                              | 14         |
| 2.5      | Verbinding onderwijs en jeugdzorg . . . . .                      | 16         |
| 2.6      | Wachlijsten in de jeugdzorg . . . . .                            | 19         |
| <b>3</b> | <b>Opzet OJA-pilot in Enschede</b> . . . . .                     | <b>21</b>  |
| 3.1      | Probleemanalyse OJA . . . . .                                    | 21         |
| 3.2      | De pilot onderwijs-jeugdhulparrangement in de praktijk . . . . . | 23         |
| 3.3      | Nulalternatief: jeugdzorg en onderwijs in Enschede . . . . .     | 28         |
| 3.4      | Scenario's onderwijs en jeugdzorg . . . . .                      | 39         |
| 3.5      | Verschillende belanghebbenden hebben baat bij OJA . . . . .      | 41         |
| <b>4</b> | <b>Effecten samenwerking onderwijs en jeugdzorg</b> . . . . .    | <b>43</b>  |
| 4.1      | Doelgroep . . . . .                                              | 43         |
| 4.2      | Effectenschema: de opbrengsten van de OJA-aanpak . . . . .       | 45         |
| 4.3      | Van maatschappelijk effect naar MKBA-saldo . . . . .             | 50         |
| <b>5</b> | <b>Maatschappelijke kosten en baten</b> . . . . .                | <b>53</b>  |
| 5.1      | Inleiding . . . . .                                              | 53         |
| 5.2      | Kosten van de OJA-aanpak . . . . .                               | 53         |
| 5.3      | Baten van de OJA-aanpak . . . . .                                | 54         |
| 5.4      | MKBA-overzicht: basisvariant . . . . .                           | 56         |
| 5.5      | Gevoeligheidsanalyse: draaien aan de knoppen . . . . .           | 57         |
| <b>6</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b> . . . . .                     | <b>58</b>  |
| 6.1      | Hoofdpunten . . . . .                                            | 58         |
| 6.2      | Uitkomsten . . . . .                                             | 59         |
| 6.3      | Conclusies . . . . .                                             | 61         |
| 6.4      | Aanbevelingen . . . . .                                          | 66         |
| 6.5      | Discussie: OJA als middel voor transformatie? . . . . .          | 67         |
|          | <b>Bijlagen</b> . . . . .                                        | <b>69</b>  |
| <b>A</b> | <b>Onderwijs- en jeugdzorgbeleid</b> . . . . .                   | <b>70</b>  |
| <b>B</b> | <b>Onderzoeksopzet</b> . . . . .                                 | <b>84</b>  |
| <b>C</b> | <b>Onderzoeksverantwoording</b> . . . . .                        | <b>87</b>  |
| <b>D</b> | <b>MKBA-tool OJA Enschede</b> . . . . .                          | <b>90</b>  |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| <b>Literatuur</b> . . . . .     | <b>92</b>  |
| <b>Afkortingen</b> . . . . .    | <b>99</b>  |
| <b>Begrippenlijst</b> . . . . . | <b>101</b> |
| <b>Index</b> . . . . .          | <b>102</b> |

## Inleiding

---

*In Enschede is in het schooljaar 2018-19 een vijfjarige pilot gestart op zes zorgintensieve scholen. Bijzonder is, dat de scholen daarin nauw samenwerken met een eigen hoofdaanbieder van jeugdzorg. Die ontvangt daarvoor van de gemeente een meerjarig lumpsumbudget en is (financieel) verantwoordelijk voor alle jeugdzorg die aan leerlingen wordt geboden. Daarbij biedt hij onder andere vanuit de school zelf hulp en ondersteuning aan, of zet waar nodig onderaannemers in. Ook andere vormen van jeugdzorg vallen onder het budget, zoals jeugd-ggz, jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zelfs als die door andere jeugdzorgaanbieders worden uitgevoerd. Door de financiële prikkels die hiervan uitgaan is het project uniek in Nederland. De pilot gaat er vanuit dat hulpvragen naar voren komen op school en in de klas. Daarbij is de aanname dat integrale en vroegtijdige hulp en ondersteuning dichtbij huis doeltreffender en doelmatiger zijn. De pilot beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan de transformatie van de jeugdzorg en Enschede meer grip te geven op de uitgaven. Door inzicht te krijgen in de maatschappelijke opbrengsten kan duidelijk worden wat er werkt en hoe verbetering mogelijk is.*

### 1.1 Context

Het is in Nederland goed mis in de jeugdzorg. Het systeem werkt niet. Kwetsbare kinderen worden onvoldoende beschermd. Er zijn wachtlijsten. Hulpinterventies werken niet of onvoldoende. Kinderen krijgen niet de hulp die ze nodig hebben. Ondanks preventieve interventies en vroegsignalering blijven de kosten te hoog. De transformatie van de jeugdzorg komt maar niet op gang. Er moet structureel geld bij. Er moet nú echt iets veranderen. Het is de teneur van een reeks recente brandbrieven, rapporten en berichten over de problemen waar jeugdigen en hun opvoeders, jeugdzorgmedewerkers, aanbieders en gemeenten in de jeugdzorg tegen aanlopen (zie onder andere [Van den Berg 2021](#); [IGJ et al. 2021](#); [SER 2021](#); [FNV/Stichting Beroepseer 2021](#); [Tweede Kamer 2021](#); [AEF 2020](#); [Benda et al. 2020](#); [KPMG 2020](#); [Batterink et al. 2019](#); [Niessen 2019](#); [Peeters et al. 2019](#); [IGJ en Inspectie IJenV 2019](#)). Die berichten zijn echter absoluut niet nieuw. De jeugdzorg blijkt al meer dan vijftig jaar met soortgelijke problemen te kampen. Zo schetst de werkgroep Mik begin jaren 70 in zijn startnotitie en eindrapport al de wens om te komen tot een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid. Ze constateert dat de ‘bereikbaarheid en de doelmatigheid van de dienstverlening’ ontoereikend zijn, en de hulpverlening en financiering in hoge mate verkokerd en versnipperd ([Werkgroep MIK 1974;1976](#)). Sindsdien is de roep om te komen tot integrale domeinoverstijgende hulp en ondersteuning niet verstomd.

**Samenwerking onderwijs en jeugdzorg een wenkend perspectief**

De roep om meer samenwerking tussen onderwijs en hulpverlening kent een lange geschiedenis. Zo verscheen in 1984 een rapport van een interdepartementale werkgroep over de ambulante en preventieve voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen, met als titel ‘Tussen droom en daad’, een regel uit een gedicht van Willem Elsschot. Dat rapport stelt dat scholen voor de jeugdhulpverlening uitstekende vindplaatsen zijn (I.W.A.P.V. 1984). De werkgroep merkt op dat met het oog op de doelstellingen van het jeugdhulpverleningsbeleid, namelijk directe toegankelijkheid van voorzieningen, zo tijdig mogelijke hulpverlening en hulpverlening op de kleinst mogelijke afstand tot het primaire milieu, samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverleningsvoorzieningen gewenst is (I.W.A.P.V. 1984). Het zal geen toeval zijn dat jaren later de vierde jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (2018) ook ‘Tussen droom en daad’ heet. Dit rapport roept gemeenten op om te focussen op de maatschappelijke opgave en stelselverantwoordelijkheid te nemen. De Transitie Autoriteit Jeugd gaat er daarbij vanuit dat gemeenten dit kunnen bereiken door sterker te sturen op integraliteit via onder meer de verbinding met (passend) onderwijs. Dit vanuit de observatie dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpinzet onvoldoende systematisch wordt vormgegeven (Transitie Autoriteit Jeugd 2018). Het gedicht van Elsschot vervolgt na: ‘Tussen droom en daad’, met: ‘staan wetten in de weg en praktische bezwaren, en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren’. Het eind 2018 verschenen rapport ‘Mét andere ogen’ bevatte een aantal praktische aanbevelingen om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg tot stand te brengen en viel waarschijnlijk mede daarom in den lande in vruchtbare aarde (Peeters 2018). Het bood namelijk een aanpak om wetten en praktische bezwaren te overwinnen. In Enschede waren de bestuurders van de gemeente en onderwijsinstellingen al aan het verkennen hoe de verbinding tussen passend(e) opvang/onderwijs en jeugdzorg vorm moest krijgen in het kader van de invoering van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet. Zo bezochten bestuurders en medewerkers van het wijkteam, GGD/JGZ, scholen, kinderopvangorganisaties en de gemeente in 2016 Denemarken om te zien hoe onderwijs en jeugdzorg daar samenwerken (Gemeente Enschede 2016). Dit werd gevolgd door een werkbezoek aan de gemeente Almere, waar onderwijs en jeugdzorg in een pilot al sinds het schooljaar 2015-16 samenwerkten. Beide bezoeken vormden belangrijke inspiratiebronnen om die samenwerking in Enschede vorm te geven.

**Transformatie nodig voor betere jeugdzorg en grip op de uitgaven**

Sinds de decentralisaties in 2015 is de jeugdzorg een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Jeugdwet moet het Jeugdstelsel vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever maken (Friele et al. 2018). Op papier biedt het ‘dichter bij huishoudens organiseren van hulp en ondersteuning’ door gemeenten méér mogelijkheden om maatwerk te leveren en bureaucratie te voorkomen. De verwachting is dat het vroegtijdig signaleren van problemen en betere interventies eraan zullen bijdragen dat zwaardere en specialistische jeugdzorg minder vaak en/of korter nodig is. De hoop is dan, dat dit resulteert in betere en goedkopere jeugdzorg. De afgelopen jaren is echter gebleken dat de uitgaven aan het sociaal domein, waaronder voor jeugdzorg,

juist substantieel toenemen. Dit is een landelijk beeld. De financiële tekorten van de jeugdzorg blijken tenminste voor een deel direct het gevolg van onterechte aannames onder de Jeugdwet (AEF 2020). Dat noopt gemeenten om in te zetten op een ‘evidence based’ en datagerichte transformatie van jeugdzorgvoorzieningen. Door de doeltreffendheid en doelmatigheid te toetsen en geloof en aannames ter zijde te schuiven, moet er meer inzicht komen in de maatschappelijke en financiële opbrengsten van nieuwe interventies. Het doel is om het beleid te stoelen op onderbouwde interventies die meer grip geven op de uitgaven in het sociaal domein.

### Financiële urgentie leidt tot transformatie met inderdiendoel

Net als vele andere gemeenten rapporteert Enschede al jaren dat er tekorten zijn die samenhangen met de uitgaven aan jeugdzorg (Gemeente Enschede 2021a). Zo werd in september 2017 de gemeenteraad geïnformeerd dat het tekort was opgelopen met 3,5 miljoen euro (Gemeente Enschede 2017c). Er was in 2017 40 miljoen euro begroot voor maatwerkvoorzieningen jeugdzorg,<sup>3</sup> terwijl er 52 miljoen euro werd uitgegeven. Het uiteindelijke begrotingstekort van 12 miljoen euro lag in lijn met het dekkingstekort (zie bijvoorbeeld Gemeente Enschede 2021a; Laan en Hulst 2018).<sup>4</sup> Om de overschrijdingen het hoofd te bieden is er een transformatie-agenda opgesteld die moet leiden tot substantiële besparingen (Gemeente Enschede 2018a; 2017a). Een van de maatregelen is een lumpsumbudget (dat daarmee dient als budgetplafond) met een bezuinigingsopdracht voor alle jeugdzorg gegeven aan leerlingen van zes geselecteerde zorgintensieve scholen (sbo, SO, vso en Praktijkonderwijs (PrO)) gekoppeld aan een zorgtransformatie. De verwachting is dat door intensieve samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg minder specialistische/complexere jeugdzorg nodig is en dat dit resulteert in nieuwe, betere en goedkopere hulp en ondersteuning. Van de 52 miljoen euro die in 2020 is begroot voor maatwerkvoorzieningen<sup>5</sup> jeugdzorg is 10,7 procent gereserveerd voor het lumpsumbudget. Met de opgelegde besparingsdoelstelling moet daarmee negen procent worden bezuinigd op de uitgaven aan jeugdzorg voor leerlingen op de betreffende zorgintensieve scholen. Daarmee beoogt de gemeente Enschede een bezuiniging van iets meer dan één procent op het totale budget.

### Samenwerken van jeugdzorg en zorgintensief onderwijs in Enschede

Om dat te bereiken is een pilot opgezet waarin zes zorgintensieve scholen nauw samenwerken met een van de twee geselecteerde hoofdaanbieders van jeugdzorg op school. Per school ontvangt de door de school geselecteerde hoofdaanbieder via subsidie een meerjarig lumpsumbudget en is daarbij integraal (budgettair) verantwoordelijk voor alle kosten van de ingezette jeugdzorg<sup>6</sup> voor de leerlingen. Daaronder vallen ook preventieve activiteiten en hulptrajecten die uit eigen initiatief en zonder beschikking op en vanuit school plaatsvinden. Ook kan de aanbieder zelf beschikkingsvrij onderaanbieders inzetten. Tot slot komen de kosten van jeugdzorg die externe verwijzers nodig achten ten laste van het budget, zoals door huisartsen verwezen jeugd-ggz of door gecertificeerde instellingen (GI's) gevraagde jeugdbeschermingsmaatregelen, zelfs als ze door andere jeugdzorgaanbieders dan de hoofdaanbieder worden uitgevoerd. Aanvankelijk startte de aanpak in het schooljaar 2018-19 als een driejarige pilot, maar dit is

<sup>3</sup> Het betreffen de posten jeugdhulp gedwongen kader en het vrijwillig kader in de jaarrekening.

<sup>4</sup> Inkomsten uit het gemeentefonds minus de uitgaven voor jeugdzorg.

<sup>5</sup> Dit is inclusief budget voor Veilig Thuis Twente, apparaatskosten en corona (o.a. meerkosten).

<sup>6</sup> Dit betreft maatwerkvoorzieningen jeugdzorg 18-, jeugd-ggz, jeugd AWBZ, Landelijke transitie arrangement, specialistische jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdzorgPlus en pleegzorg.

tussentijds verlengd naar een looptijd van vijf jaar (Gemeente Enschede 2020f; 2018j;d;e;c;b; 2017d). Om aanbieders te stimuleren om binnen het budget te blijven is afgesproken dat mogelijke financiële overschotten gelijkelijk worden verdeeld over de aanbieder, school en gemeente (Gemeente Enschede 2018d).

## 1.2 Doel en vraagstelling

Uit evaluaties van de Wmo 2015 en de Jeugdwet blijkt dat de vernieuwing en verbetering van werkwijzen en het zorgaanbod in de eerste jaren na de decentralisatie niet duidelijk op gang kwamen. Het gevolg was dat de innovatie in de uitvoeringspraktijk achterbleef (Kromhout et al. 2020). Ook in Enschede is veel energie gaan zitten in de stelseltransitie die daardoor niet besteed is aan inhoudelijke doorontwikkeling (Laan en Hulst 2018, p. 8). De OJA's dienen de transformatie te versnellen om de financiële opgave in het sociaal domein het hoofd te bieden (Gemeente Enschede 2017a). Het eindrapport van de evaluatie passend onderwijs concludeert dat de beoogde vereenvoudiging in de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg zich nog in een opbouwfase bevindt (Ledoux et al. 2020). Daarnaast blijkt er een onduidelijke grens te bestaan tussen de via het onderwijs bekostigde ondersteuning en jeugdzorg die de gemeente betaalt. In de praktijk staat dit een gezamenlijke aanpak in de weg, terwijl dat juist op zorgintensieve scholen extra wenselijk is. Want daar worden wachttijden, gebrek aan continuïteit, onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden en tijdgebrek door de aanwezige zorgintensieve leerlingenpopulatie sterker gevoeld (Ledoux et al. 2020; Van der Grinten et al. 2018b).

### **Meer inzicht in de opbrengsten van samenwerking is nodig**

Voor zorgintensieve scholen ziet Enschede met de OJA-pilot een kans om de bestaande schoolzorgstructuren zodanig met jeugdzorg te verbinden dat de ondersteuning van jeugdigen beter en goedkoper wordt. De veronderstelling is dat de OJA-aanpak zorgt voor meer samenhang tussen de hulp en ondersteuning aan leerlingen en hun opvoeders. De samenwerkende partijen zijn enthousiast over de eerste resultaten (Gemeente Enschede 2019c). Toch bestaat de behoefte om beter en nauwkeuriger zicht te krijgen op de (maatschappelijke) opbrengsten. Om zo de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak in beeld te brengen. Dit maakt het mogelijk om vast te stellen wat de werkzame elementen van de OJA-pilot zijn en aan te geven wat er nog beter kan. Deze behoefte komt voort uit het besef dat (financiële) resultaten door meer worden beïnvloed dan alleen de ingezette aanpak. Zo zijn er andere factoren die invloed hebben op de waargenomen effecten en resultaten. Denk bijvoorbeeld aan de Twentse Belofte-aanpak die zich richt op schooluitval, een van de mogelijke effecten van de OJA-aanpak.

### **Maatschappelijke meerwaarde is breder dan de financiële opbrengst**

Partijen vertalen het succes van een interventie in het sociaal domein al snel naar het al dan niet binnen de begroting blijven. Net als bij andere interventies in dit domein geeft dit in het geval van de OJA-aanpak een onvolledig beeld van ketenbaten en -uitgaven, omdat bijvoorbeeld onderwijsopbrengsten of escalatiekosten buiten beschouwing blijven. Dit wordt versterkt

doordat zowel de financiële als de maatschappelijke kosten en baten niet de begrotingscyclus volgen of terechtkomen bij andere domeinen of partijen. Hierdoor is het moeilijk om meerjarenprognoses en -realisaties op te stellen. Meerjarige lumpsumfinanciering van jeugdzorg op school kan daarvoor een oplossing bieden en ruimte creëren voor transformatie. Een tekort in het ene jaar kan dan worden gecompenseerd met een positief resultaat in een ander jaar. Een randvoorwaarde is wel dat de getransformeerde hulpverlening binnen de OJA-pilot duurzaam doeltreffender en doelmatiger is. Om daar zicht op te krijgen is structurele monitoring en evaluatie noodzakelijk. Dit maakt namelijk duidelijk of (maatschappelijke) effecten zich dankzij of ondanks een OJA voordoen. Een simpele volume- of kostenontwikkeling<sup>7</sup> van de jeugdzorg op afzonderlijke scholen is daartoe ontoereikend. Bovendien levert adequate evaluatie inzichten op aan welke knoppen moet worden gedraaid om betere resultaten te bereiken. Belangrijk is ook dat het bij een begroting en een jaarrekening om financiën gaat, terwijl veel effecten in het sociaal domein immaterieel zijn. Dat vergt - soms scherpe - politieke afwegingen. Inzicht in hoe baten en kosten over de verschillende partijen over de tijd zijn verdeeld helpt bij het maken van keuzes. Een MKBA kan daarbij in de besluitvorming behulpzaam zijn doordat het extra informatie oplevert over de werking en verdeling van de opbrengsten over de verschillende partijen. Daarmee wordt duidelijk welke maatschappelijke meerwaarde de verschillende doorontwikkelingsrichtingen met zich meebrengen. Is de huidige koers de juiste of zijn aanpassingen in de uitgangspunten aan te bevelen? Een belangrijke vraag is daarbij of met de deelnemende scholen de aanpak de juiste zorgintensieve leerlingen bereikt of dat OJA-aanpak moet worden verbreed.

<sup>7</sup> Dit is in de praktijk al best complex omdat de data niet altijd tijdig of betrouwbaar beschikbaar is.

### **Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Enschede**

De gemeente Enschede is de opdrachtgever van het onderzoek. De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdzorg en het brede jeugdbeleid, en betrokken als subsidieverstrekker van de OJA-aanpak. Het onderzoek is periodiek besproken met de ambtelijk opdrachtgever. Voorts is het onderzoek tijdens het bestuurlijk overleg tussen gemeente, onderwijs en de betrokken jeugdzorgaanbieders meerdere malen besproken. Het onderzoek is uitgevoerd door AEPB *Onderzoek en Advies*. AEPB heeft meerdere onderzoeken verricht naar de OJA-aanpak in Almere waarop de OJA-pilot in Enschede is geïnspireerd. Zo heeft AEPB een second opinion uitgevoerd naar de businesscase van de lumpsumbekostigde samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in Almere nadat die pilot werd geconfronteerd met aanzienlijke budgettaire overschrijdingen. Daarnaast heeft het de aanpak geëvalueerd met een effectonderzoek en MKBA (zie [Lazrak 2020](#)).

### **Kernvraag: wat is de meerwaarde van de OJA-aanpak**

In dit onderzoek stond de vraag van de gemeente Enschede centraal wat de werkzame elementen van de OJA-aanpak zijn, of er verbeteringen mogelijk zijn en in welke mate de OJA-pilot (maatschappelijke) meerwaarde oplevert. De uitkomsten ervan helpen de samenwerkende partijen om op basis van objectieve informatie met elkaar in gesprek te gaan en te beoordelen in welke mate de OJA-pilot doeltreffend en doelmatig is. Een MKBA vertaalt maatschappelijke effecten in euro's zodat ze eenvoudiger met elkaar kunnen

worden vergeleken. De vraag naar de duiding van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg via lumpsumbekostiging is tweeledig:

1. *Wat zijn de werkzame elementen van de OJA-aanpak en welke verbeteringen zijn er mogelijk bij de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg?*
2. *Wat is het (maatschappelijk) rendement van OJA's in Enschede?*

### Onderzoeksvragen

Om beide hoofdvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de samenstelling van de leerlingpopulatie?

Aangenomen wordt dat de OJA-aanpak de zorgstructuur op scholen versterkt, waardoor zorgintensieve leerlingen beter kunnen worden ondersteund. Daarnaast kan de aanpak bijdragen aan het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren en daarmee het opvoedkundig en pedagogisch klimaat versterken.

2. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de hulpverlening en welke (maatschappelijke) effecten heeft dit?

De OJA-aanpak heeft onder meer het doel om de knelpunten die zich in de bestaande hulp en ondersteuning voordoen te verbeteren. Zo beoogt de OJA-aanpak onder meer de hulpverlening eerder in te zetten, dichterbij en in samenhang met het onderwijs. Zorgt de lumpsumgefinancierde en beschikkingsvrije jeugdzorg voor nieuwe vormen van hulp en ondersteuning? Welke effecten ontstaan door de OJA-aanpak?

3. Welke leerlingkenmerken, omgevings- en schoolfactoren hebben invloed op de opbrengsten van de OJA-aanpak?

De effecten die zich voordoen dankzij de OJA-aanpak hangen samen met leerlingkenmerken, omgevings- en schoolfactoren. De mate van succes van hulpverlening hangt samen met beschermende en risicofactoren van leerlingen.

4. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op het gebruik van andere maatschappelijke voorzieningen?

De OJA-aanpak vindt plaats binnen het bestaande zorgverleningslandschap. Ketenpartijen verwijzen en verzorgen delen van de hulp en ondersteuning. Zo speelt het wijkteam een belangrijke rol in de regie in gezinnen waar meer hulpvragen spelen (op meerdere domeinen en/of bij meerdere gezinsleden). Op welke wijze beïnvloedt de OJA-aanpak het gebruik van dergelijke voorzieningen?

5. Voor welke doelgroep(en) heeft de OJA-aanpak een meerwaarde?

De opbrengst van de OJA-aanpak hangt mede samen met de kenmerken

van een jeugdige en het huishouden waarvan hij of zij onderdeel is. Zijn er subgroepen te identificeren bij wie de OJA-aanpak meer of minder meerwaarde heeft (denk aan kwetsbare huishoudens of schooltype)?

6. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten voor de verschillende actoren (gemeente, jeugdhulpaanbieder, passend onderwijs, schoolbesturen, andere actoren)?

De (maatschappelijke) kosten en baten zijn vaak niet gelijk verdeeld over de belanghebbenden. Hoe is die verdeling voor de OJA-aanpak?

7. Welke beleidsaanpassingen in de OJA-aanpak of jeugdaanpak hebben invloed op het maatschappelijk rendement?

Welke doorontwikkelmogelijkheden heeft de OJA-aanpak? Dient de aanpak te worden aangepast door te focussen of juist door de doelgroep te verbreden?

### 1.3 Onderzoeksaanpak en methode

Dit rapport presenteert de resultaten van het effectonderzoek naar de OJA-aanpak en de daarmee samenhangende MKBA. De evaluatie laat zien wat de maatschappelijke opbrengsten zijn van een lumpsumgewijze bekostiging van samenwerking tussen zorgintensieve scholen en jeugdzorg. In de effectanalyse worden de opbrengsten van de OJA-aanpak met microdata inzichtelijk gemaakt. Doordat de analyse op individueel niveau rekening houdt met persoons- en omgevingsfactoren kan een eerlijker vergelijking worden gemaakt tussen leerlingen met en zonder OJA-aanpak. De MKBA gebruikt die uitkomsten om de maatschappelijke meerwaarde te bepalen. Hierdoor zijn minder aannames, kengetallen en veronderstellingen nodig en stoelen de MKBA-uitkomsten op een stevigere empirische onderbouwing. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn een aantal stappen doorlopen:

- Literatuurstudie en een analyse van de beschikbare beleidsstukken.
- Diepte-interviews met onder meer ouders, docenten, jeugdartsen, beleidsmedewerkers, managers, bestuurders en andere betrokkenen om de randvoorwaarden, werkzame elementen en succesfactoren in beeld te brengen.
- Effectensessies waar in dialoog met betrokken belanghebbenden (bijvoorbeeld medewerkers van de pilot, wijkcoaches, medewerkers van GI's en Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)) de mogelijke en potentiële effecten zijn verkend, net als de voor een goede implementatie bijbehorende randvoorwaarden. Op basis daarvan zijn de beleidstheorie en de effectrelaties in beeld gebracht.
- Observaties van OJA-activiteiten.
- Data-analyse en het schatten van een onderwijs-jeugdzorgmodel aan de hand van microdata.
- Het opstellen van een MKBA.

Bijlage B *Onderzoeksofzet en methode* presenteert de opzet van het onder-

zoek en gaat nader in op de gebruikte methoden.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport evalueert de lumpsumgewijze gefinancierde samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in Enschede. Begin schooljaar 2018-19 is de pilot gestart en na drie jaar acht de gemeente het waardevol om die te evalueren en te kijken naar de werkzame bestandsdelen, ontwikkelpunten en maatschappelijke meerwaarde. Voor veel pilots geldt dat ze (te) vroegtijdig worden geëvalueerd, met het risico dat interventies nog onvoldoende tot wasdom zijn gekomen om volledig zicht te hebben op de (maatschappelijke) effecten. Vaak leidt dit tot een onnodige projectencarrousel; het achter elkaar afwisselen van verschillende proeftuinen, pilots en experimenten omdat het beoogde effect niet wordt bereikt. Enschede kiest ervoor om het anders te doen. Er is gekozen voor een langdurige pilot met een tussentijdse evaluatie. Daarnaast worden de uitkomsten van het onderzoek gebruikt voor de doorontwikkeling van de pilot en de verdere transformatie van de jeugdzorg. Hoofdstuk 2 schetst daartoe enkele achtergronden rondom jeugdzorg, onderwijs en de samenwerking tussen beide. Het hoofdstuk 3 dat daarop volgt beschrijft de uitgangspunten van de pilot, de werkwijze ervan, hoe de situatie er zonder pilot uit zou zien en mogelijke beleidsalternatieven. In hoofdstuk 4 draait het om de effecten van de OJA-aanpak. In hoofdstuk 5 worden de (maatschappelijke) effecten vertaald naar kosten en baten, zodat de maatschappelijke meerwaarde kan worden bepaald. Het rapport besluit in hoofdstuk 6 met conclusies en aanbevelingen.

## Achtergrond onderwijs- en jeugdzorgbeleid

---

*Nederlandse kinderen en jongeren zijn de gelukkigste ter wereld. De meeste van hen groeien dan ook zonder al te veel problemen op tot autonome en sociale, aan de samenleving deelnemende volwassenen. Toch wringt er iets. Want tegelijkertijd neemt het beroep op de jeugdzorg al jaren toe. Duurt het vaak (te) lang voordat jeugdzorg wordt ingezet. Krijgt niet iedere jongere de juiste hulp- of ondersteuning. Maakt niet elke jeugdige zijn school af. Volgen relatief veel scholieren onderwijs op zorgintensieve scholen. Blijven leerlingen (onnodig) zitten of is er sprake van vertrek naar lagere onderwijs-niveaus. Ook blijken scholieren er lang niet altijd in te slagen om hun leer- en ontwikkelpotentieel waar te maken. De huidige problemen zijn echter niet anders dan die, die de afgelopen decennia aanleiding vormden tot tal van beleids- en wetswijzigingen om de opvoed- en ontwikkelmogelijkheden van de jeugd te verbeteren en de kosten onder controle te houden. Vooralsnog hebben de stelselwijzigingen voor passend onderwijs en zorg voor jeugd echter niet de oplossing gebracht. Het zorgt voor een toenemende beleidsurgentie.*

### 2.1 Inleiding

De achtergronden rondom het onderwijs- en jeugdzorgbeleid zijn divers en uitgebreid. In bijlage A is een verdiepend hoofdstuk opgenomen dat in diepte ingaat op de achtergronden van het onderwijs- en jeugdzorgbeleid op basis van meer dan vijftig jaar beleid. Zowel in de bijlage als dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergronden. De opzet van beide hoofdstukken is hetzelfde. Allereerst is er een uitgebreide algemene beleidscontext waarbinnen het beleid is vormgegeven. Daarna wordt ingegaan op de context van de jeugdzorg. De jeugdzorgcontext wordt niet los gezien van het jeugdbeleid en het welzijnswerk. Vervolgens wordt ingegaan op de het onderwijsbeleid. Daarna komt het verbinden van onderwijs en jeugdzorg aan de orde. Dit staat al jaren stevig in de belangstelling omdat op school twee beleidswerelden samenkomen. De school wordt gezien als vindplaats en als ingang voor de hulpverlening. Zo zijn er enkele praktijkvoorbeelden in het land die inzicht geven in de werking en potentiële opbrengsten van de OJA-pilot in Enschede. Het hoofdstuk besluit met een beknopte bespreking van de wachtlijstproblematiek in de jeugdzorg.

### 2.2 Beleidscontext

De beleidscontext draait om de rol en taak die de overheid voor zichzelf ziet om te helpen bij het opgroeien en opvoeden van jeugdigen op het moment dat ze geremd worden in hun leer- en ontwikkelbehoeften. Dit geldt ook

voor het moment dat de veiligheid of de gezondheid van het kind in het geding zijn. Het jeugd en onderwijsbeleid worden gezien als publiek belang. Dit betekent dat beide een bijzondere diensten zijn waar overheidsingrijpen in meer of mindere mate gewenst is. Marktfalen zorgt er voor dat de prijs, aanbod en kwaliteit afwijken van wat als maatschappelijk gewenst wordt gezien. Ontzeg je als ouder je kind een psycholoog die nodig het nodig heeft omdat er lijdensdruk is? Ontzeg je aan je kind bijles of examentraining als daarmee leerproblemen worden opgelost? De overheid treedt daarom op als toezichthouder en marktmeester om het publiek belang te borgen. Dat gebeurt op verschillende manieren. De beleidscontext laat duidelijk met elkaar samenhangende langetermijntrends zien. Zo streeft de overheid na dat onderwijs en hulp dichtbij thuis plaatsvinden. De Wet passend onderwijs is daar een mooi voorbeeld van. Daarnaast treedt de overheid terug en wil meer aan de markt overlaten. Om dit mogelijk te maken moet de vraag worden gestuurd. Ook vraagt het het creëren van de juiste marktvoorwaarden voor onderwijs en jeugdzorg aan de aanbodkant. De laatste trend is de decentralisatie van overheidstaken die al tientallen jaren op allerlei beleidsterreinen gaande is. De trends laten zien dat de overheid zeer actief ingrijpt bij onderwijs en jeugdzorg. Toch heeft overheidsingrijpen ook keerzijdes en kan de overheidsregie leiden tot bijvoorbeeld wachtlijsten in de jeugdzorg of een toename van het schaduwonderwijs met meer kansenongelijkheid tot gevolg. De doelmatigheid en doeltreffendheid van publieke voorzieningen kan onder druk komen te staan door sterke overheidsregie. Een voorbeeld is dat in Enschede de afgelopen vijf jaar een derde van de leerlingen in aanmerking kwam voor een bijgesteld schooladvies op basis van de eindtoets. Slechts in een op de vier gevallen vond er bijstelling plaats. Dit betekent dat een grote groep leerlingen op een lager onderwijsniveau les krijgt dan mogelijk zou zijn.

### 2.3 Context jeugdzorg

Door de druk op de gespecialiseerde zorg, onvoldoende integrale samenwerking rondom kinderen en huishoudens en onnodige medicalisering was het moeilijk om de kosten te beheersen namen deze die structureel toe (Friele et al. 2018). Met invoering van de Jeugdwet werd de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg. De hoop was dat dit de bestaande knelpunten zou oplossen. Ook in het nieuwe stelsel doen zich knelpunten voor en de (financiële) lasten van het organiseren van jeugdhulp nemen dan ook toe. Dit geldt ook voor Enschede waar dit zelfs een aanleiding vormde voor de OJA-pilot. De open karakter van de Jeugdwet vraagt op gemeentelijk niveau om politieke keuzes om de reikwijdte van de jeugdzorg af te bakenen. Het organiseren van jeugdzorg op school draagt bij aan de afbakening. In het rapport 'Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie' stellen de onderzoekers onomwonden dat de gewenste en noodzakelijke transformatie, gericht op de doelen van de wet, nog grotendeels vorm dient te krijgen (Friele et al. 2018). De uitkomsten van de eerste evaluatie van de Jeugdwet vormden de aanleiding voor het Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd'. Gemeenten en onderwijs krijgen opdracht om meerjarig beleid vorm te geven voor flexibele onderwijs- en

zorgarrangementen. Daarbij dienen zij middelen gezamenlijk in te zetten.

### 2.3.1 Jeugdbeleid in Enschede

Eén van de aanbevelingen van AEF (2020) is, scherper te kijken naar de gekozen doelen in het jeugdbeleid. Hierbij wordt vooral ingegaan op de monitoring. Mogelijk ligt er een kans om al bij de doelbepaling meer scherp te bereiken. Bij de transitie van de Jeugdzorg naar gemeenten zijn allerlei doelen meegegeven. Het is de vraag of het daarbij echt gaat om ambities met betrekking tot resultaten of met ambities inzake ‘middelen’ of ‘structuren’. Neem het Enschedese beleidsplan jeugdhulp 2015-2018:

*Het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin en de sociale omgeving door in te zetten op:*

- *Het versterken van de eigen kracht van de jeugdigen;*
- *Het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, kindcentra, kinderopvang en scholen;*
- *Het verbeteren van de vroegsignalering;*
- *Het waar nodig inzetten van maatwerkgerichte ondersteuning van gezinnen.*

Geen van deze doelen beschrijft een cliëntresultaat, zoals ‘een goede baan vinden’ of ‘een goede ouder worden’. Uniek is dat niet, ook het nieuwe Beroepscompetentieprofiel Jeugd (dat leidend is voor de opleiding van toekomstige jeugdzorgmedewerkers) is nauwelijks gericht op het daadwerkelijk realiseren van resultaten voor jonge mensen. In het onderwijsbeleid is hetzelfde waarneembaar: niet de vraag of een jongere succesvol wordt, maar of hij een daarvoor noodzakelijk geacht middel behaalt (zoals een startkwalificatie) is leidend in de formulering van doelstellingen. In het kader van passend onderwijs moet voor elke leerling een onderwijsperspectiefplan worden geschreven. Daarin moeten professionals een inschatting maken van het haalbare toekomstige onderwijsniveau. Dit ‘uitstroomperspectief’ zegt natuurlijk heel weinig over het daadwerkelijke succes van kinderen in de toekomst (het is gelukkig niet zo dat in kind dat een lagere opleiding gaat doen een maatschappelijke of sociale mislukking hoeft te worden). Die smalle focus op middeldoelen maakt het moeilijk om te sturen op werkelijk maatschappelijk succes: een passende werkplek vinden, zo gezond mogelijk zijn, goede sociale relaties opbouwen, een goede medeburger zijn en misschien ook een goede ouder worden.

Een opvallend verschijnsel is, dat gemeenten voordat ze in 2015 de regie over de jeugdhulp kregen regelmatig stukken produceerden waarin ze zich wel uitspraken over het toekomstig welzijn van de huidige jeugd, en daarbij ook keken naar de rol die jongeren in de eigen gemeenschap kunnen spelen. De laatste Jeugdvisie uit Enschede dateert uit 2012. Daarna verschoof het accent in beleidsstukken naar de woorden ‘hulp’ en ‘zorg’. In de laatste visie stond het volgende uitgangspunt te lezen:

*Ten eerste willen we meer de verantwoordelijkheid van anderen versterken: gericht terugtreden en alleen faciliteren daar waar het effectief is en de belangen en verantwoordelijkheden van anderen overstijgt. Daarbij zijn de*

*jongeren zelf (en hun ouders) heel belangrijk: uiteindelijk moeten zij de juiste keuzes maken. Daarom gaan we hen nadrukkelijk betrekken bij de uitvoering van de jeugdvisie, zodat ze hun verantwoordelijkheid kunnen pakken. Ten tweede willen we onze eigen middelen en activiteiten meer richten op de sociaal-economische opgave van de stad. Economische ontwikkeling en werk hebben immers de prioriteit van dit college.*

### **Drie thema's**

*In deze visie staan we eerst kort stil bij enkele feiten en cijfers, waarna we drie thema's uitwerken langs deze twee lijnen:*

- 1. Verhogen van het opleidingsniveau en benutten van talenten*
- 2. Verbeteren van de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt*
- 3. Vergroten van zelfredzaamheid en alleen ondersteunen indien nodig: zo licht en zo nabij mogelijk*

*De talentontwikkeling van onze jeugd is daarbij steeds het wenkend perspectief. De ene jongere is erg slim, de ander blinkt uit in creativiteit, organisatievermogen of lef. Onze stad kan het zich niet veroorloven deze veelkleurigheid aan talenten onbenut te laten: ieder talent telt!*

In 2012, toen de gemeente nog niet eindverantwoordelijk was voor de jeugdzorg (en de kosten daarvan), zag de gemeente zichzelf vooral als een speler die 'het grote plaatje' moest overzien. Er werd verantwoordelijkheid gevoeld voor de jonge burger zelf maar er werd ook naar andere 'belanghebbenden' gekeken: medeburgers en ondernemers. Er was het besef dat iedere jongere anders is; die diversiteit zou geen beletsel hoeven te zijn om voor iedereen een plekje in de samenleving en de arbeidsmarkt te vinden. In 2021 heeft de gemeente hele andere taken in het jeugdbeleid en staat er ook veel meer op het spel. De gemeente is financieel verantwoordelijk, maar ook 'resultaatafhankelijk': als het met meer jongeren niet goed gaat heeft dat direct gevolgen voor de gemeentekas. Mogelijk verklaart dat ook, dat er in het jeugdbeleid een verschuiving heeft plaatsgevonden van 'talent-based' werken (zorgen dat het potentieel van elke jongere wordt benut) naar 'problem-based' werken. Want aan problemen hangt een prijskaartje, terwijl de baten van successen niet direct naar de gemeente vloeien. Daarbij is er mogelijk ook een verschuiving in doelen geweest. In 2012 werd het negatieve imago van het vmbo gezien als een vervelende hobbel om voldoende vakmensen op te leiden – terwijl de stad die altijd kan gebruiken; in 2021 zou elk kind een zo hoog mogelijke eindscore in de basisschool moeten hebben.

### **2.3.2 Visies op sociaal werk**

Zo lang als de gemeentelijke overheid zich bezighoudt met het welzijn van jongeren is het de vraag, wat het 'primaire milieu' zou moeten zijn van waaruit de regie gevoerd zou moeten worden. Al voor de Tweede Wereldoorlog waren er de jeugdbewegingen, die gebaseerd waren op de gedachte dat kinderen hun sociale vaardigheden noch thuis, noch op school zouden kunnen verbeteren, maar behoefte hadden aan een 'derde milieu'. Zo ontstond ook het eerste jongerenwerk (Clubhuis de Arend) dat nog steeds gebaseerd is op de gedachte dat jongeren ruimte moeten hebben

om ‘jongemensendingen’ te doen. Toen het jongerenwerk ontstond was dat vooral gericht op werkende jongeren; tot 1963 ging wel 80% van de jongeren vanaf 14 jaar voltijd werken. Naast recreatief jongerenwerk was er een enorm aanbod in vormen van nascholing en avondonderwijs.

De jaren '70 waren de hoogtijdagen van het buurtwerk, het kinderkwerk en het jongerenwerk. In de jaren '90 kwamen de onderwijsachterstanden hoog op de beleidsagenda, en kregen scholen (incl. voorschool en Brede School) de hoofdrol in het jeugd beleid. Bij de invoering van sociale wijkteams bleek hoe lastig het was om het schaalniveau van buurten te verbinden aan het stedelijke schaalniveau van instellingen voor voortgezet onderwijs. In Rotterdam werd bij voorbeeld gekozen voor een tweelaags model met wijkteams en schoolteams. Andere gemeenten zorgden voor wijkteams die gespecialiseerd waren in het werken met gezinnen. Er is ook een klein aantal gemeenten dat niet werkt met wijkteams.

In het sociaal werk waren er altijd ‘kampen’. Een belangrijke worsteling was die tussen de ‘talent based’ benadering die eigen is aan opbouwwerk (‘assets based community development’) of de ‘deficit’-benadering die eigen is aan de mainstream in de onderwijskunde (school besteedt aandacht aan de dingen die je niet kan maar die ‘iedereen moet kunnen’). Als je goed Turks spreekt en matig Nederlands, heb je dan een taalvoorsprong of een taalachterstand? En als je aan je zwakke plekken wilt werken, doe je dat dan vanuit je talenten of vanuit je tekorten? Is er alleen budget als je een ‘hulpvraag’ hebt, of kan je ook steun krijgen voor je ontwikkeling als sporter of muzikant? In het Beleidsplan jeugdhulp 2015-2018 Enschede wordt het jongerenwerk nauwelijks beschreven als partner in de jeugdhulp. Dat is met name jammer omdat de ideeën van eigen verantwoordelijkheid en ondernemerschap in die werksoort goed ontwikkeld zijn. Een vuistregel in het vernieuwde sociaal werk, is dat een professional altijd kijkt naar wat iemand wel kan. Maar ondanks de fusies tussen de opleidingen voor Culturele en Maatschappelijke Vorming, Sociaal Pedagogische Hulpverlening en Maatschappelijk Werk en Dienstverlening zijn er nog weinig mensen die echt vaardig zijn in het benutten van talent als vertrekpunt voor de oplossing van problemen. Het is nog vaak of het een, of het ander. In de context van het onderwijs is de druk om vooral te focussen op achterstanden en uitval zeer groot, er zijn nog niet zoveel voorbeelden van de inzet van jongerenwerkers bij de schoolmusical of de sportdag.

In het verleden vond veel sociaal werk plaats op het snijvlak van jeugd en arbeidsmarkt. Nog steeds hebben veel jobcoaches een achtergrond als sociaal werker. Omdat veel leerlingen uit het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs terecht komen in vormen van beschutte arbeid, en er gemeenten veel aan gelegen is dat niemand werkloos wordt, zou de expertise van deze professionals goed gebruikt kunnen worden bij het opstellen van ‘brede’ uitstroomperspectieven (dus niet alleen de volgende opleiding, maar ook de plaats in arbeidsmarkt en samenleving).

Een ander vraagstuk bij het vaststellen van sociale problemen is de relatie tussen persoon en context. Als een moeder met drie kinderen in een kleine vakantiewoning woont mag verwacht worden dat dit invloed op de schoolprestaties heeft. Een grotere woning zou dan kunnen bijdragen aan de oplossing. De geschiedenis van het sociaal werk kent een golfpatroon in

de aandacht voor materiële hulpverlening: hulp bij het vinden van een huis, een baan, het afsluiten van betalingsregelingen, hulp bij mobiliteitsvragen, aanpassen van de woning etc. In de ‘beroepscompetentieprofielen’ die nu gebruikt worden voor de opleiding van Hbo sociaal werkers is er zeer weinig aandacht voor materiële hulpverlening. Blijkbaar is dat uit de mode.

De leidende gedachte is dat cliënten zelf de regie zouden moeten nemen over dergelijke zaken. Of die gedachte gebaseerd is op empirische data is de vraag. Naar schatting 80% van de mensen die een Wmo-aanvraag doen mag eigenlijk niet worden ingeschat als ‘in staat tot zelfregie’ (Pommer en Boelhouwer 2016). Dit wordt ook geconcludeerd ten aanzien van de haalbaarheid van zelfreflectie en zelfregulering: de gedachte dat alle mensen hun situatie zelf kunnen veranderen nadat ze ‘door gesprekken’ tot ‘inzicht’ zijn gekomen en daarna ‘zichzelf’ kunnen aansturen om niet in oude fouten te vervallen is niet gebaseerd op kenmerken van de doelgroep van de Wmo. Dergelijke vormen van ‘cognitieve’ psychologie zijn goed bruikbaar bij mensen met een tijdelijke dip, bij voorbeeld een burn-out; daar werkt het POP-model vaak prima: probleem = omstandigheden x persoonlijkheid.

Maar voor mensen in de marges ligt dat anders. ‘Weten is nog geen doen’, schreef de WRR daarover. Met name in het werken met jongeren zou veel vaker de vraag gesteld moeten worden of ‘bewustzijn van de eigen situatie’ ook een voldoende voorwaarde is voor ‘de eigen situatie kunnen beïnvloeden’; anders wordt hoogstens gewerkt aan inzicht in de eigen onmacht.

## 2.4 Onderwijs

Het Nederlandse stelsel van voortgezet onderwijs is een van de meest gedifferentieerde ter wereld en versterkt daardoor de bestaande sociale en etnisch-culturele ongelijkheid (Van Lieshout et al. 2007). De concentratie van leerlingen met sociaal-culturele achterstanden heeft onwenselijke neveneffecten, zoals het verhoogd voorkomen van motivatie- en gedragsproblemen, meer voortijdige uitval, grotere werkdruk voor leraren en een algeheel negatiever schoolklimaat

Het goed vormgeven van zorgintensief onderwijs staat al lange tijd op de politieke agenda. In een notitie uit 2006 stelde de minister van OCW al dat de organisatie van hulp aan ‘zorgleerlingen’ beter kon. Ondanks dat de institutionele context door de jaren heen veranderd is, blijven de knelpunten in grote lijnen hetzelfde. Voorbeelden zijn ‘elkaar onvoldoende kennen’, lange wachttijden voor hulpverlening, schooluitval, thuiszitters en het ontbreken van een integrale aanpak. Met als gevolg een ontoereikende zorgondersteuning binnen het onderwijs voor ‘zorgleerlingen’.

### 2.4.1 Passend onderwijs

Het vormde de aanleiding voor de Wet passend onderwijs. Deze had op twee niveaus beleidsdoelen: het bestuurlijke niveau en dat van de leerlingen (Ledoux et al. 2020). De eindevaluatie van passend onderwijs stelt dat passend onderwijs in de eerste plaats organisatorische problemen moest oplossen, samen met die van de toenemende kosten van de opneemregeling van het leerlinggebonden financiering (Igf)-beleid. Op het niveau van de leerlin-

gen waren de doelen slechts algemeen geformuleerd: onderwijs diende zo passend mogelijk te zijn. Hoe dat in de praktijk moest worden vormgegeven, werd over gelaten aan de lokale partners (Ledoux et al. 2020).

### **Passend onderwijs is niet per se inclusief**

In de beleidsdiscussie rondom passend onderwijs lopen de concepten ‘passend onderwijs’ en ‘inclusief onderwijs’ door elkaar. In aanloop naar het wetsvoorstel passend onderwijs werd gespeeld met de gedachte om het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs op te heffen (OCW 2006). De eindevaluatie passend onderwijs ziet echter geen tendens naar inclusieve ondersteuningsvormen binnen de reguliere lessen in het regulier onderwijs. Toch zijn er samenwerkingsverbanden die streven naar afbouw van het speciaal onderwijs en zo inclusief mogelijk onderwijs.

## **2.4.2 Doorstroom naar juiste onderwijs**

Met de decentralisatie van de jeugdhulp lijkt het erop, dat deze hulp voor een belangrijk deel moet bijdragen aan de schoolcarrière van kinderen en jongeren. Dat is ook de teneur in teksten over schooluitval en thuiszitters. In de derde Onderwijs-en-Zorgbrief staat het als volgt geformuleerd: De huidige uitgevallen leerlingen krijgen afstandsonderwijs als zij daar baat bij hebben. Het doel is dat zij uiteindelijk weer naar school gaan. Het ‘herstel van het leren’ lijkt wel eens belangrijker dan het ‘herstel van je leven’. In gesprekken met eerstejaars studenten in een Hbo-opleiding vertelden zij dat ze soms het gevoel hadden dat persoonlijke problemen tijdens hun schooltijd vooral benaderd werden als ‘iets waar je schoolwerk onder lijdt’. Ook de formulering van het doel van passend onderwijs is opvallend: “Met passend onderwijs wil de overheid bereiken dat alle kinderen een plek krijgen die past bij de onderwijsondersteuningsbehoefte”. Passend onderwijs gaat dus niet over ‘leren timmeren zodat je straks bij je vader in de zaak kan’, maar over ‘leren omgaan met het feit dat je op school niet leert timmeren’.

Wat de lange-termijngevolgen van langdurig onbehagen zijn is niet goed in kaart gebracht, maar uit het Mbo en Hbo komen veel signalen van studenten die aan hun schooltijd een zeer laag zelfbeeld, angststoornissen en depressie hebben overgehouden, en daarbij is de grote aandacht voor leerproblemen en ‘zwakke plekken’ niet altijd helpend geweest. Ook uit de Scandinavische landen, die vaak als voorbeeld genoemd worden van de goede aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg, komen dergelijke berichten. Naast de burger zelf krijgt de gemeente een rekening als kinderen, jongeren en volwassenen niet goed in hun vel zitten, geen werk kunnen vinden of veel conflicten in hun omgeving hebben. Het is opvallend dat dat type doelstellingen in 2012 nog in een beleidsvisie stonden, terwijl de gemeente daarna – mede door de verantwoordelijkheid voor de kosten van ‘reparatiewerk’ – steeds meer gericht zijn geraakt op problemen in het opgroeien.

Scholen zijn niet de enige plekken waar talenten kunnen worden ontdekt en ontwikkeld. Op de lange weg ‘van wieg naar werk’ (de titel die buurgemeente Hengelo ooit gaf aan een nota Jeugdbeleid) komen kinderen en jongeren op allerlei andere plekken om te leren en te oefenen: vrienden-groepen, sportclubs, jongerenwerk, een baantje in de supermarkt. En het

internet biedt een schat aan mogelijkheden om te leren. Op sommige van die aanbieders heeft de gemeente nog wel enige regie, bij voorbeeld via het wijkgericht werken, de breedtesport, het jongerenwerk; voor de overige geldt, dat de gemeente hoogstens kan zorgen dat jongeren niet teveel drempels ervaren als ze er gebruik van willen maken.

Een startkwalificatie biedt geen garantie op geluk (en andersom, het niet hebben van een startkwalificatie hoeft in grote delen van de arbeidsmarkt geen probleem te zijn. Zie WRR ‘Vertrouwen in de school’ over de ‘opstappers’, die zich positief hebben ontwikkeld door op tijd de overstap van school naar ondernemerschap te maken).

Een succesvolle schoolcarrière draagt ongetwijfeld bij aan maatschappelijk en economisch succes maar is daarvoor niet de enige voorwaarde. De meeste mensen vinden hun eerste baan via informele netwerken, en veel mensen ontwikkelen hun persoonlijke ‘superpowers’ in activiteiten die ze buiten school ondernemen. Zo heeft de creatieve industrie veel baat bij mensen die als kind actief waren in muziek of beeldende kunst, en is een actieve sportbeoefening een uitstekende voorbereiding op allerlei sociale en dienstverlenende beroepen. Veel werkers in de zorg leerden essentiële vaardigheden in hun eigen netwerk. Via het wijkgericht werken en het beleid inzake ondernemers kan de gemeente iets van invloed uitoefenen op de ‘kansenkaart’ voor jongeren.

Een overblijfsel van die visie op ‘het brede leren’ in het Enschedese gedachtegoed zien we in de Lokaal Educatieve Agenda 2019-2022 (zie: [Gemeente Enchede 2019](#)). Daarin klinkt diezelfde opgewekte toon – en de aandacht voor de arbeidsmarkt – als in stukken van voor de decentralisatie van de Jeugdzorg:

*It takes a village to raise a child.*

En de vraag die dan opkomt is deze: als je een heel dorp nodig hebt om een kind op te voeden, waarom gingen gemeenten er dan toe over om zo sterk in te zetten op ‘dure’ professionals voor het oplossen van problemen rond opgroeien en opvoeden? Waarom is er geen sprake van ‘gericht terugtreden’ meer? Waarom werden problemen belangrijker dan talenten? Hoe kon de (ambachtelijke) arbeidsmarkt van de radar verdwijnen?

## 2.5 Verbinding onderwijs en jeugdzorg

De keuze voor Onderwijsjeugdzorgarrangementen sluit aan bij het feit dat de doelgroep van de jeugdzorg grotendeels bestaat uit kinderen en jongeren die leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn. Elk kind brengt vanaf zijn vierde levensjaar ongeveer 1.000 uur per jaar in school door (dat is ongeveer 20% van ‘wakkere’ uren in een jaar), en dat gedurende minstens 13 jaar (na 8 jaar PO is de Havo de kortste route naar kwalificatie). Maar ook de keuze voor een wijkgerichte aanpak van de jeugdzorg is met deze cijfers te verdedigen: er worden ook heel veel uren niet op school doorgebracht, in het huishouden en bij andere leden van de (groot)familie, in de buurt, bij vrienden, verenigingen, een werkplek etc.

De OJA-aanpak is geconcentreerd op de plek waar twee beleidswerelden bij elkaar komen. Het jeugdbeleid is sinds 2015 gedecentraliseerd. Het

onderwijsbeleid is nationaal beleid waarvoor de Tweede Kamer eindverantwoordelijk is, maar dat in de praktijk steeds meer wordt vormgegeven door landelijke koepelorganisaties (PO-Raad, VO-Raad, onderwijsvakbonden). Toen staatssecretaris Dekker voorstellen liet maken voor de modernisering van het kerncurriculum (OnsOnderwijs2032) werd hij daarbij teruggefloten door een brede coalitie van groeperingen die vonden dat docenten zelf de lead moesten hebben in de vernieuwing. Dit resulteerde uiteindelijk in het programma dat op de website Curriculum.nu te vinden is. Waar OnsOnderwijs2032 meer ruimte voor lokaal maatwerk en voor inbreng van ouders en ondernemers wilde en een meer integrale en op welzijn gerichte didactiek is in de nieuwe plannen het 'primaat' van het onderwijs het uitgangspunt. Ook over een vak als 'burgerschap', dat zich bij uitstek leent voor een plaatsgebonden invulling waarbij school en gemeenschap samenwerken is daarbij geheel teruggelegd bij de docenten.

### 2.5.1 Onderwijs als vindplaats

Elk kind leeft in een aantal parallelle werelden: school, buurt, gezin en familie, sociale netwerken. Elk van die werelden draagt bij aan de persoonlijkheidsontwikkeling en biedt kansen voor groei; maar het lidmaatschap van een netwerk vraagt ook iets. De vaardigheid die in het ene netwerk belangrijk is om 'erbij te horen' kan in een ander netwerk juist niet op prijs gesteld worden. Een tatoeage in de nek kan in het ene circuit statusverhogend zijn, terwijl het in het andere verlagend werkt.

Wanneer twee werelden bij elkaar komen kunnen die verschillen in waarden zichtbaar worden. De voor dit onderzoek meest relevantie is de ontmoeting van school, gezin en buurt. Voor verreweg de meeste kinderen verloopt deze ontmoeting zonder problemen en is er geen aanvullende professionele ondersteuning nodig. Maar soms gaat het niet vanzelf goed en ontstaan er situaties van last en overlast: het kind functioneert niet optimaal, en vaak leidt dit tot overlast op school of in de buurt. En dan is er werk aan de winkel voor de professionals die zich met de verschillende leefwerelden bezig houden.

In veel beleidsstukken wordt de school een 'vindplaats' van jeugdproblematiek genoemd. Er zijn ook aanwijzingen dat het ook een 'botsplaats' en een 'klaagplaats' is, waar wrijving tussen betrokkenen ontstaat en gemeld wordt.

Het is gebruikelijk om gedragsproblemen in te delen naar de mate waarin de omgeving er last van heeft: internaliserende problemen schaden het welbevinden en functioneren van de kinderen zelf, externaliserende problemen leiden tot overlast en conflicten in de omgeving. Beide soorten problemen kunnen als gevolg hebben dat een kind zijn 'potentieel' niet realiseert, dus minder leert dan het zou kunnen doen als het beter in zijn vel zat. In de regel zal een docent dan ook eerder aan de bel trekken bij externaliserende gedragsproblemen dan bij internaliserende problemen. Die laatste groep zal dan weer eerder opgemerkt worden door naasten, en indien resulterend in somatische klachten, door de huisarts.

Iedereen die met kinderen 'met een gebruiksaanwijzing' werkt, weet dat sommige vormen van gedrag prima te hanteren zijn in een één-op-één-relatie of in kleine groepen. Maar in grotere groepen, zoals een schoolklas,

kan de vicieuze cirkel ontstaan waarbij klasgenoten en docent last hebben van gedrag en dit leidt tot feedback naar het kind, dat daardoor meer stress ervaart en zich nog drukker gaat gedragen. Omdat externaliserende gedragsproblemen storend zijn voor docent en klasgenoten kan er een neiging zijn om het stoppen van de symptomen belangrijker te vinden dan het oplossen van de onderliggende klachten.

In 2010 publiceerde de Onderwijsraad een lezenswaardig advies over leerlingen met gedragsproblemen. Zoals van de Onderwijsraad verwacht mocht worden is dit advies geschreven vanuit consideratie met de docenten die zwaar vonden om te werken met kinderen waarbij het allemaal niet vanzelf goed ging. Het zijn vaak ook de docenten die aan te bel trekken als ze zich zorgen maken over het gedrag van kinderen, mede omdat ze het gevoel hebben dat ze erop afgerekend worden als kinderen slechter presteren in hun schoolwerk:

Er kan bij scholen spanning ontstaan tussen de wens zo hoog mogelijke schoolprestaties na te streven en de wens zo goed mogelijke zorg te leveren aan kinderen die dat nodig hebben. Er is veel literatuur te vinden waarin wordt beschreven hoe problemen in de thuissituatie kunnen resulteren in zorgwekkend gedrag van kinderen op school. Dat geldt bijvoorbeeld bij echtscheiding of het overlijden van een naaste.

Omgekeerd kunnen gebeurtenissen op school ook invloed hebben op de thuissituatie, zoals wanneer het kind gepest wordt of teveel op zijn tenen moet lopen. In 2020 wees Unicef de school aan als de belangrijkste veroorzaker van stress in het leven van kinderen en jongeren (meer dan sociale media, wat vaak gedacht wordt). Het is onduidelijk wat dit voor de ouders betekent, maar er zijn aanwijzingen dat het overvragen van ouders door het schoolsysteem ook bij hun tot veel stress kan leiden. Dat zou een verklaring kunnen bieden voor de toename van huiselijk geweld in de periode waarin ouders toezicht moesten houden op het thuisonderwijs van hun kinderen tijdens de lockdown: ouders liepen op hun tenen.

### **2.5.2 Onderwijs als ingang voor hulpverlening**

Zeker voor de doelgroepen van de jeugdzorg geldt, dat veel ouders niet bepaald een hechte vertrouwensband met professionals hebben en ook niet zo blij terugdenken aan hun eigen schooltijd. Of dat terecht is of niet maakt niet eens zoveel uit, ervaren onveiligheid en ongelijkheid heeft altijd invloed op de kwaliteit van de samenwerking. Betrokkenheid van de school bij jeugdproblematiek kan voordelen hebben, maar we moeten er ook op bedacht zijn dat veel ouders zich juist onveilig voelen bij een partij die zoveel macht heeft over de toekomst van hun kinderen. Ook hoger opgeleide ouders geven in onderzoek aan dat ze het contact met docenten vaak niet als gelijkwaardig ervaren.

### **2.5.3 Onderwijs als ondersteuning aan de hulpverlening**

De Onderwijsraad wees er in 2010 al op, dat docenten misschien te snel geneigd zijn om op basis van onrustig gedrag van kinderen in de klas op de stoel van de psycholoog te gaan zitten. Duidelijk is wel, dat het voor leraren een enorme kluif is om leiding te geven aan groepen kinderen die allemaal hun eigen gebruiksaanwijzing hebben en ook elkaars gedrag triggeren.

Zeker als er ook nog onderwijsdoelen moeten worden behaald.

Docenten geven vaak aan dat erkenning van de zwaarte van hun taken als begeleider van kinderen ‘met issues’ heel belangrijk voor ze is, evenals praktische support in het oplossen daarvan. Tegelijkertijd is ook bekend dat docenten er vaak veel moeite mee hebben om taken over te laten aan collega’s van buiten de eigen kring. Zo is er in docentenkringen breed draagvlak voor de opvatting dat het vak ‘burgerschap’ door mensen met een onderwijsbevoegdheid gegeven zou moeten worden, en niet door sociaal werkers die daar in hun opleiding en werk mogelijk veel beter voor zijn toegerust. Zij zouden het vak zo kunnen inrichten dat leerlingen daadwerkelijk ‘de wijk in gaan’, maar in het docentencorps bestaat daarover weinig enthousiasme.

Dat geldt ook voor pedagogische samenwerking, ook veel docenten die hun takenpakket nu al zwaar vinden geven in onderzoek aan dat ze geen behoefte hebben aan ‘bemoeials’ in hun klas. Misschien nog wel in een ongelijkwaardige relatie (de klassenassistent) maar niet als het gaat om goed opgeleide Hbo’ers uit agogische opleidingen. Tekenend is dat er op veel basisscholen al wel weer vakleerkrachten voor gymnastiek of muziek zijn aangesteld (de aangename bijzaken van het leven?) maar geen vakmensen voor sociale projecten.

In de reguliere leraarsopleidingen wordt minder aandacht besteed aan het omgaan met afwijkend gedrag dan in opleidingen gericht op jeugdhulpverlening, maar een SPH-er is niet bevoegd om les te geven. In verschillende adviezen is voorgesteld om bredere teams samen te stellen (de Laterna Magica in Amsterdam geldt vaak als voorbeeld), met name omdat er dan een schoolklimaat gecreëerd kan worden waarin rust en reuring in evenwicht zijn.

#### 2.5.4 Praktijkvoorbeeld in het land

Om tot meer integrale samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg te komen houden samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en gemeenten in heel Nederland experimenten. Want zowel onderwijs als jeugdzorg hebben te maken met knelpunten bij het ondersteunen van jeugdigen. De financiële tekorten van gemeenten binnen de jeugdzorg veroorzaken daarnaast een gevoel van urgentie: het moet beter. Waarbij veelal het uitgangspunt is dat beter ook goedkoper is. Hoe de samenwerking wordt vormgegeven verschilt echter per regio en soms zelfs binnen regio’s. Dit zorgt ervoor dat uitgangspunten en doelen van de ene vorm van samenwerking niet zonder meer het vertrekpunt kunnen zijn voor een andere vormen daarvan. In bijlage A op pagina 80 wordt ingegaan op de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in een aantal gemeenten en de daar lopende pilots. Zo zijn er voorbeelden van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg te vinden in Amsterdam, Almere, Rotterdam, Groningen, Drechtsteden en bij het samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Zuid-Utrecht.

### 2.6 Wachtlijsten in de jeugdzorg

Het (te) laat inzetten van jeugdzorg wordt door velen gezien als oorzaak voor de inzet van duurdere vormen van jeugdzorg. In het debat over proble-

men in de jeugdzorg is er dan ook altijd veel aandacht voor de wachtlijsten. Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor de groei daarvan. Het zou kunnen zijn dat de ontwikkeling van de beroepenstructuur in het sociaal werk steeds meer vormen van specialisatie laat ontstaan. Misschien zijn die nodig omdat de problemen van cliënten steeds diverser en complexer worden; maar het zou ook kunnen dat er financiële prikkels zijn om cliënten die mogelijk een zware caseload veroorzaken op een wachtlijst te zetten voor een andere aanbieder.

Door allerlei historische ontwikkelingen, zoals de weerstand tegen het ‘medisch model’, is er in de gemeenschap van sociale professionals een tendens waar te nemen waarbij ‘signaleren, contact maken en verwijzen’ steeds belangrijker worden, en ‘diagnose en behandelen’ steeds minder tot het takenpakket van de sociaal werker worden gerekend. Dat is misschien terecht als het gaat om de inzet van specialistische behandelwijzen, maar voor de technieken die gerekend worden tot de herstelbenadering is het niet per se nodig om eerst te wachten op een door gedragsdeskundigen gestelde diagnose. ‘Present zijn’ en werken aan een praktische stressverminderende condities (samen de vaat doen) kan direct beginnen, ongeacht de zwaarte van de problematiek. Een luisterend oor hoeft niet gekoppeld te zijn aan een hand die een formulier invult.

De rvdK was gewend om kinderen tijdelijk uit huis te plaatsen om rustig onderzoek te kunnen doen naar de situatie. Inmiddels is duidelijk dat onderzoek en ondersteuning vaak best gelijktijdig kunnen starten. In het onderwijs zijn er goede voorbeelden van proefplaatsingen, waarbij een kind al op een nieuwe school begint voordat er een definitief besluit tot plaatsing is genomen.

## Opzet OJA-pilot in Enschede

---

*In Enschede vindt op zes zorgintensieve scholen een pilot plaats waarbij onderwijs en jeugdzorg samenwerken. In die OJA's experimenteren gemeente, scholen en jeugdzorgaanbieders gezamenlijk met een andere wijze van financiering, nieuwe werkprocessen en alternatieve interventies op zorg- en hulpvragen van jeugdigen. De schoolomgeving en de klas worden daarbij voor de jeugdzorgaanbieder gezien als een (potentiële) vindplek voor hulpvragen van leerlingen en opvoeders. De structurele aanwezigheid van jeugdzorgmedewerkers op scholen beoogt, in vergelijking met de eerder geboden jeugdzorg, de onderwijszorgstructuur vroegtijdiger, laagdrempeliger en nadrukkelijker te verbinden met de jeugdhulpverlening. Tevens vinden preventieve activiteiten nu plaats in samenhang met de jeugdzorg.*

### 3.1 Probleemanalyse OJA

Eind 2017 werd de gemeente Enschede geconfronteerd met de prognose dat het financiële tekort op het jeugdzorgbudget verder zou oplopen ([Gemeente Enschede 2017c](#)). Voor college en gemeenteraad vormde dit de aanleiding om te reflecteren op de ontstane tekorten, de uitvoeringspraktijk en (on)mogelijke interventiekeuzes. Geconcludeerd werd dat de oorzaak van het tekort ligt in de uitvoering, en diverse achtergronden heeft ([Gemeente Enschede 2017a](#)). Zo wordt naar voren gebracht dat voor de niet vrij toegankelijke vormen van jeugdzorgondersteuning sturingsmogelijkheden ontbreken bij externe verwijzers, complexe gezinsproblematiek en de inkoop van zorg. Het college heeft verschillende beleidsmaatregelen genomen om het financiële tekort bij te sturen en in de toekomst te voorkomen. Een van de maatregelen betreft een beleidsaanpassing in de jeugdzorg en omvat zorgintensieve scholen OJA's ([Gemeente Enschede 2017a](#)). Het doel is om specialistische/complexere jeugdhulp te voorkomen door samen met het onderwijs preventieve jeugdhulpondersteuning in te zetten. Uiteindelijk moet de OJA-aanpak jaarlijks een oplopende taakstelling realiseren. In het 'Dilemmadocument. Maatregelen tekorten jeugdhulp' plaatst het college de kanttekening dat de afzonderlijke maatregelen forse inspanningen vergen en stelt daarbij dat het op voorhand onduidelijk is of het beoogd financieel resultaat zal worden behaald ([Gemeente Enschede 2017a](#)).

#### **Bestaande jeugdzorg is onvoldoende vroegtijdig, snel en effectief**

Een andere aanleiding voor de OJA-pilot is de constatering dat in de bestaande situatie er onvoldoende vroegtijdige, snelle en effectieve hulpverlening is om ieder kind de juiste ondersteuning te bieden ([Gemeente Enschede 2018e:j](#)). Dit terwijl de memorie van toelichting (MvT) juist stelt dat de Jeugdwet mede is ingevoerd om de benodigde omslag (transformatie)

te bewerkstelligen naar meer preventie en eerdere ondersteuning om zo ‘ouders, kinderen en andere opvoeders’ sneller de juiste zorg te bieden (Tweede Kamer 2012-2013). In de interviews is vanuit het onderwijs naar voren gebracht dat voor de OJA-pilot er een forse wachttijd was tussen het signaleren van hulpvragen door scholen en de inzet van jeugdzorgvoorzieningen. Die praktijk staat haaks op de aanname dat snellere hulp leidt tot het voorkomen van (onnodig) zware interventies.

### **Knelpunten in de onderwijsondersteuning van leerlingen**

Sommige leerlingen lukt het niet om zonder aanvullende ondersteuning volwaardig mee te doen op school. Met de invoering van de Wet passend onderwijs (PO) hebben scholen een zorgplicht om passend onderwijs te bieden. Het doel is om onnodige verwijzingen naar zwaardere vormen van zorgintensief onderwijs te voorkomen. Ondersteuning kan helpen om voortijdige schooluitval, een onveilig schoolklimaat en belemmeringen tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs tegen te gaan. Ledoux et al. (2020) stellen in de evaluatie Wet passend onderwijs dat docenten vinden dat de problemen van leerlingen complexer zijn geworden. Zorgintensieve scholen melden bovendien afstemmingsproblemen tussen onderwijs en jeugdzorg die gaan over zorgcontinuïteit, regievoering en de wachttijd voor diagnose en behandeling. Hierbij kunnen discussies ontstaan over wie welke kosten voor ondersteuning moet dragen. De genoemde knelpunten worden ook in Enschede herkend.

### **Knelpunten voor zorgaanbieders**

Jeugdzorgaanbieders kampen met administratieve lastendruk en werkprocessen die niet optimaal zijn. Hierdoor wordt een onnodig deel van het budget niet aangewend voor hulpverlening. Spanjers en Smolenaars (2021) laten zien dat de werkomstandigheden in de jeugdbescherming ertoe leiden dat werknemers ziek thuis zitten, stoppen met het werk of als zelfstandige aan de slag gaan. Het gevolg is dat voor de bestaande werknemers de werkomstandigheden verder verslechteren met een versterkende negatieve spiraal tot gevolg. De specifieke situatie in de jeugdbescherming lijkt ook te spelen bij andere vormen van jeugdzorg. Zo heeft bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) een grote jeugdzorgaanbieder van JeugdzorgPlus in 2020 een aanwijzing gegeven omdat er geen verantwoorde jeugdzorg werd geboden en de acute fysieke veiligheid in het geding was (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2020). Bij deze aanbieder was eveneens sprake van een hoog verloop onder nieuwe medewerkers. Zo vertrok 30 procent binnen een jaar. Door het hoge verloop was het moeilijk om goed opgeleid personeel met ervaring te vinden en te binden, waardoor er onervaren en onvoldoende gekwalificeerde mensen zijn aangenomen. Voor hen zou de doelgroep eigenlijk bovendien te zwaar zijn. De verantwoordelijk bestuurder stelt in een reactie dat de inzet van goed gekwalificeerde zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) financieel niet haalbaar was omdat die twee keer zo duur zijn als vaste medewerkers (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2020; Huisman 2020). Het is een voorbeeld van hoe de werkomstandigheden ertoe kunnen leiden dat de veiligheid in het geding komt. Bij de verschillende knelpunten die zich in de jeugdzorg voordoen wordt vaak gewezen naar de naar verluidt (te) lage tarieven. Feit is dat het hoge ziekteverzuim, mutaties

in het personeelsbestand, hoge kosten van detacheringen en zzp'ers en niet optimale werkprocessen op dit moment onvoldoende door de tarieven worden gedekt. Het maakt ook duidelijk dat de oplossing niet automatisch ligt in meer financiële middelen. Want de bestaande middelen worden nu vaak niet optimaal ingezet. Het gevolg is dat bijvoorbeeld het op korte termijn oplossen van ziekteverzuim leidt tot winsten voor detacheringsbureaus en er jeugdzorgmiddelen weglekken. Het aanpakken van de achterliggende oorzaken van de knelpunten dient daarom prioriteit te krijgen. Transformatie op inhoud kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Voor Enschede betekent dit dat de OJA-pilot moet bijdragen aan de inhoudelijke zorgtransformatie. Indien dat lukt zullen de knelpunten voor zorgaanbieders minder worden.

### 3.2 De pilot onderwijs-jeugdhulparrangement in de praktijk

Begin schooljaar 2018-19 is de OJA-pilot gestart op zes zorgintensieve scholen in Enschede. De samenwerking tussen jeugdzorgaanbieders, onderwijs en gemeente verandert de wijze van financieren van de jeugdzorg, de bijbehorende werkprocessen en moet tot leiden tot betere interventies (Gemeente Enschede 2018d; Jarabee 2018; Gemeente Enschede 2018b; 2017d; intermetzo 2018a;b). Nadat de pilot was gestart is in 2019 besloten om die te verlengen van drie tot vijf jaar, vanuit de overtuiging dat transformatie tijd kost (Gemeente Enschede 2019c). De zes deelnemende scholen vallen onder vier schoolbesturen. Op de drie sbo-scholen in Enschede wordt gewerkt met OJA's. Daarnaast zijn er OJA's te vinden op een SO-, vso en PrO-school. In tabel 3.1 zijn de scholen per onderwijstype, schoolbestuur en jeugdzorgaanbieder weergegeven.

**Tabel 3.1:** Scholen met een OJA

| School                           | Type | Bestuur       | Aanbieder |
|----------------------------------|------|---------------|-----------|
| Bonhoeffer College Vlierstraat   | PrO  | Carmelcollege | Pluryn    |
| Het Reliëf                       | so   | Attendiz      | Pluryn    |
| Het Corylus College <sup>a</sup> | vso  | Attendiz      | Pluryn    |
| De Spinaker                      | sbo  | Consent       | Jarabee   |
| De Tender                        | sbo  | Consent       | Jarabee   |
| Dr. Ariënschool                  | sbo  | KOE           | Jarabee   |

<sup>a</sup> Het Penta College uit Hengelo is voorafgaand aan de start van het schooljaar 2020-2021 gefuseerd met Het Corylus College tot Het Neon College, Bron: (Gemeente Enschede 2018j), bewerking AEPB

#### Deelnemende scholen geselecteerd op basis van jeugdzorggebruik

Om de scholen te selecteren is gekeken naar het jeugdzorggebruik op scholen in Enschede. Dit is gedaan door een koppeling te maken tussen de leerlinggegevens en het jeugdzorggebruik. Daarmee is per school het totale bedrag aan jeugdzorg bepaald. Hierbij gold dat scholen waarbij de leerlingen samen een omvangrijker beroep op jeugdzorg deden eerder in aanmerking kwamen om mee te doen aan de OJA-pilot. Om te zorgen dat er wel voldoende leerlingen zouden zijn die jeugdzorg ontvingen, is ook het aandeel leerlingen dat een beroep op jeugdzorg doet meegewogen (Gemeente Enschede 2017b). De leerlingen van de uiteindelijke OJA-scholen gebruikten gezamenlijk meer dan tien procent van de totale jeugdzorgmiddelen. Andere selectiecriteria waren een spreiding over de schoolbesturen, het

soort onderwijs en het aantal leerlingen dat uit Enschede komt. Op basis van de gehanteerde criteria ontbraken aanvankelijk De Tender en Het Corylus College. De scholen zijn toegevoegd na consultatie van de schoolbesturen.

### **Hoofdaanbieder is door school gekozen in afstemming met ouders**

In Enschede is gekozen voor één hoofdaanbieder per school die verantwoordelijk is voor alle jeugdzorg. In de OJA-pilot hebben de zes deelnemende scholen voor Jarabee of Pluryn als hoofdaanbieder gekozen, zie tabel 3.1. De afzonderlijke scholen hebben samen met ouders en docenten een selectie gemaakt van potentiële jeugdzorgaanbieders. Op De Tender en De Spinaker is een enquête gehouden onder ouders en opvoeders om te inventariseren met welke jeugdzorgaanbieders huishoudens contacten hadden en die te beoordelen. Met de vier best scorende jeugdzorgaanbieders heeft de school gesprekken gevoerd om te bepalen welke aanbieder het beste paste bij de school.

### **Unieke verantwoordelijk aanbieder voor alle jeugdzorg op school**

De keuze dat binnen de OJA's alle jeugdzorg voor ingeschreven leerlingen onder de verantwoordelijkheid valt van de hoofdaanbieder is uniek in Nederland. Dit betekent dat de hoofdaanbieder niet alleen verantwoordelijk is voor de ingezette eigen hulp en ondersteuning, al dan niet in de vorm van preventieve activiteiten en voor onderaannemers die hij zelf inzet, maar ook voor hulptrajecten die worden geïnitieerd door externe verwijzers, waaronder huisartsen of gerechtelijke uitspraken. Voor ouders/opvoeders en hun kinderen wordt dan ook niet getornd aan de keuzevrijheid die er in Enschede is voor de jeugdzorg.<sup>8</sup> Daarnaast bieden de OJA's zorgcontinuïteit. Bij nieuw instromende leerlingen betekent dit dat de bestaande hulp en ondersteuning kan worden voortgezet bij de oude zorgaanbieder. Afgesproken is dat de OJA-coördinator de regie overneemt van het wijkteam zodra een leerling wordt ingeschreven op een OJA-school. Vanaf dat moment zetten de betrokken wijkcoaches in principe ook geen hulp- of ondersteuningstrajecten meer in, tenzij het een integrale hulpvraag van het huishouden betreft.

### **Beschikkingsarm werken met lumpsumbekostiging**

De gemeente Enschede heeft ervoor gekozen om de hoofdaanbieders van de OJA-pilot voor de aanvankelijke looptijd van drie jaar per school een incidentele subsidie te verstrekken. Eind 2019 is de pilotperiode door het college verlengd naar vijf jaar. De incidentele subsidie is daarbij echter uitgebreid tot de maximaal mogelijke periode van vier jaar. De gemeenteraad zal over de financiering van het laatste jaar van de pilot moeten beslissen (Gemeente Enschede 2019c). In de subsidiebeschikking is het subsidiebedrag uitgesplitst over de kalenderjaren van de pilot. Dat bedrag is bedoeld voor alle kosten van jeugdhulp. Ook de kosten van zorgtoewijzingen van OJA-cliënten bij andere jeugdhulpaanbieders moeten uit het verleende subsidiebedrag worden bekostigd (Gemeente Enschede 2018f;g;h;i). De subsidie heeft daarbij het karakter van een lumpsumbudget. De bedoeling is dat de OJA hulp en ondersteuning voor leerlingen wordt geboden zonder dat er een individuele beschikking voor nodig is (Gemeente Enschede 2018d). In de praktijk geldt dat jeugdzorg die door externe verwijzers bij andere aanbieders wordt ingezet wel via een beschikking gaat.<sup>9</sup> Ook voor

<sup>8</sup> De MvT van de jeugdwet stelt expliciet dat de Jeugdwet "geen ongeclausuleerde keuzevrijheid" vraagt van gemeenten (Tweede Kamer 2012-2013).

<sup>9</sup> Dit betekent dat er een verwijzing ligt op basis waarvan er jeugdzorg wordt ingezet en bekostigd. Dit is niet hetzelfde als het door de gemeente (gemandateerd aan de wijkteams) genomen besluit.

de door de hoofdaanbieder ingezette individuele jeugdzorg geldt dat er een verleningsbesluit dient te zijn, om daarmee te voldoen aan de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

### Lumpsumbudget kan worden bijgesteld bij overschrijding

De subsidiebeschikkingen met de hoofdaanbidders bevatten afspraken over over- en onderbesteding van het lumpsumbudget. Als er aan het einde van het jaar subsidie overblijft, dan vloeit een derde terug naar de gemeente, wordt een derde toegevoegd aan het budgetplafond van het nieuwe subsidiejaar en dient in overleg met de school ten goede te komen aan de leerlingen en het laatste derde deel mag de aanbieder zelf houden ([Gemeente Enschede 2018f;g,h;i;c](#)). Bij een overschrijding van het lumpsumbudget vanaf tien procent, door bijvoorbeeld een toename van het aantal leerlingen en/of een hogere inzet van specialistische zorg, is afgesproken dat na een gezamenlijke analyse bijstelling van de subsidie kan plaatsvinden. De gekozen lumpsumbekostiging is een taakgerichte bekostiging waarbij een budgetplafond wordt gecombineerd met open-eind financiering. De door externe verwijzers bij andere zorgaanbidders ingezette hulp en ondersteuning wordt via open-einde uit het lumpsumbudget gefinancierd. Het restant van het budget heeft daarbij een budgetplafond. Uit het door [AEF \(2020\)](#) verrichtte diepte-onderzoek blijkt dat budgetplafonds elders in Nederland in de praktijk vooral leiden tot het verhogen van het budget op het moment dat er een overschrijding is.

|               | Referentiebudget  |                   | Taakstelling     |                  |
|---------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
|               | Startbudget       | Herziening        | Startbudget      | Herziening       |
| 2018          | 1.752.000         | 1.956.000         | 39.000           |                  |
| 2019          | 5.257.000         | 6.231.000         | 174.000          | 212.000          |
| 2020          | 5.257.000         | 6.231.000         | 465.000          | 568.000          |
| 2021          | 3.505.000         | 6.231.000         | 387.000          | 709.000          |
| 2022          |                   | 6.231.000         |                  | 709.000          |
| 2023          |                   | 4.153.000         |                  | 473.000          |
| <b>Totaal</b> | <b>15.771.000</b> | <b>31.033.000</b> | <b>1.065.000</b> | <b>2.671.000</b> |

*Opmerking(en):* Bedragen zijn nominaal, de jaarlijkse indexering is buiten beschouwing gelaten. De herziening van het referentiejaar voor de subsidie viel samen met een verlenging van de pilot.

*Bron:* Bewerking AEPB *Onderzoek en Advies*, 2021: subsidiebeschikkingen gemeente ([Gemeente Enschede 2018f;g,h;i;g](#); [2020c;e;b;d](#))

**Tabel 3.2:** Lumpsumbudget en taakstelling per pilotjaar.

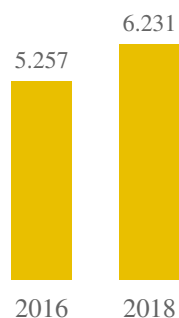
### Hoogte lumpsumbudget vastgesteld op basis van historisch budget

De hoogte van een lumpsumbudget is gelijk aan de uitgaven van 2016 aan niet vrij toegankelijke vormen van jeugdzorg van alle leerlingen op een betreffende school met een OJA, verminderd met een gedurende de pilot oplopende bezuiniging.<sup>10</sup> De gekozen grondslag voor het lumpsumbudget laat preventieve inzet of andere uitgaven in het voorliggend veld (zoals de inzet van het wijkteam) van voor de start van een OJA's buiten beschouwing - hoewel preventie en regievoering toch als OJA-activiteiten zijn aangemerkt. Het restant van de nog openstaande incidentele subsidie wordt jaarlijks geïndexeerd. Er is gekozen voor 2016 als referentiejaar omdat dit het meest recente jaar was met een vastgestelde jaarrekening. Gedurende 2019 bleek echter dat de ingezette jeugdkosten nog voor de start van de OJA's in september 2018 fors waren toegenomen. Dit leidde eind 2019 tot het besluit

<sup>10</sup> De enige historische kosten die niet zijn meegenomen bij de bepaling van de omvang van het lumpsumbudget zijn vervoerskosten. Daar staat tegenover dat vervoerskosten van leerlingen van de scholen met een OJA-pilot ook niet ten laste van het lumpsumbudget komen.

om 2018 als referentiejaar te hanteren, waardoor het referentiebudget 18,5 procent hoger werd.

De **Gemeente Enschede (2017e)** stelde in haar Zomernota voor om van 2018 tot en met 2021 op Jeugdzorg bij scholen met OJA's 1,15 miljoen euro te bezuinigen. De verhoging van het referentiebudget is daarom doorvertaald naar een hogere taakstelling, die door de verlenging van het project ook nog eens doorloopt tot en met 2023. In tabel 3.2 is per pilotjaar het oorspronkelijke lumpsumbudget weergegeven (met 2016 als referentiejaar) en het herziene lumpsumbudget (met 2018 als referentiejaar). Bij beide referentiebudgetten zijn de taakstellingen weergegeven. Die van het herziene lumpsumbudget gaat pas in 2019 in.



**Figuur 3.1:** Uitgangspunt kostenniveau lumpsumbudget, ×1.000 euro.

#### **Uitgangspunten OJA beogen transformatie van het aanbod**

De OJA-aanpak verbindt de onderwijszorgondersteuning met de expertise van jeugdzorgaanbieders en het bij hun beschikbare hulp- en ondersteuningsaanbod. Bij de start van de pilot heeft (**Gemeente Enschede 2018d**) in het 'Plan van Aanpak OnderwijsJeugdhulpArrangement Enschede' een aantal uitgangspunten vastgesteld over hoe de hulpverlening moet worden ingevuld. Die uitgangspunten zijn ook vastgelegd in de subsidiebeschikkingen met de hoofdaanbieders (zie: **Gemeente Enschede 2018f;h;i;g**). Zo worden aan de inzet van de hoofdaanbieder de volgende verplichtingen verbonden:

- de ondersteuning moet in principe op school plaatsvinden;
- de ondersteuning gebeurt groepsgericht en preventief waar het kan en individueel waar het moet;
- de verbinding met de thuissituatie, en eventuele andere inzet van ondersteuning, wordt daar waar nodig in overleg met de wijkteams vormgegeven en geborgd volgens het principe '1 Kind/1 Gezin-1 Plan-1 Regisseur'.

De uitgangspunten moeten leiden tot een nieuw werkproces en een andere werkwijze die doeltreffender en doelmatiger zijn.

#### **Werkproces: zorgstructuur en intern begeleider zijn verbinding met OJA**

De exacte invulling van het werkproces van OJA's verschilt per school en hoofdaanbieder. Toch zijn er overeenkomsten. De aanmelding en signalering van hulp- en zorgvragen die door de jeugdzorgaanbieder moeten

worden opgepakt, verlopen in grote lijnen op twee manieren. In de eerste route deelt een docent zijn zorgen over een leerling via de bestaande zorgondersteuning van de school. Die zorgen komen voort uit het gedrag van de leerling in de klas/schoolomgeving of uit signalen vanuit de thuisomgeving. Op de meeste OJA-scholen wordt gewerkt met een opschalingssysteem van zorgondersteuning, waarbij steeds meer (zorg)expertise wordt aangehaakt. Daarbij overlegt een docent eerst met een collega, dan met de collega's van de jaarlaag en als dat niet afdoende is zijn er zorgoverleggen, waarbij de intern begeleider (IB'er)<sup>11</sup> en eventueel andere zorgprofessionals zoals jeugdarts, orthopedagoog etc. aansluiten. De zorgcoördinator coördineert de zorg en stemt zorgvragen af met de jeugdzorgmedewerkers van de hoofdaanbieder. Die bepalen vervolgens in overleg welke aanvullende diagnose nodig is of welke hulp en ondersteuning passend is. Bij de meeste scholen sluit de jeugdzorgaanbieder ook aan bij (periodieke) besprekingen van zorgsignalen.<sup>12</sup> De tweede route loopt rechtstreeks via de OJA-medewerkers. Ouders/opvoeders of jeugdigen nemen zelf contact op met de OJA-medewerkers. Die medewerker vervult dan de rol van een sociale huisarts. Ook in deze situatie is de zorgcoördinator op school de schakel tussen onderwijs en jeugdzorg. In beide gevallen geldt dat de jeugdzorgaanbieder de regiefunctie voor de jeugdzorginzet invult. Naast het formele werkproces zorgt de dagelijkse aanwezigheid van OJA-medewerker op school ook voor vormen van informele consultatie.

<sup>11</sup> Hiervoor zijn meerdere benamingen, zoals ondersteuningscoördinator of zorgcoördinator.

<sup>12</sup> Per school zijn er verschillende benamingen, bijvoorbeeld zorgoverlegteam (ZOT) of Commissie voor begeleiding (CvB).

### **Preventie en groepsactiviteiten als aanvulling op het aanbod**

Binnen de OJA verschilt de geboden hulp en ondersteuning op onderdelen van jeugdzorg zonder OJA. Zoals het feit dat OJA-medewerker de regiefunctie vervullen voor alle via school toegeleide hulp en ondersteuningsvragen. In de situatie waar de hulp zich niet beperkt tot OJA-leerlingen, voert de wijkcoach wel de regie over de hulpverlening aan het huishouden, maar wordt de jeugdzorg in nauwe afstemming met de OJA-medewerker ingezet. Indien een rechtbank jeugdzorg nodig acht, voert een GI de regie. Daarbij zijn afspraken gemaakt over afstemming met de jeugdzorgmedewerker van de OJA. Om in beeld te krijgen welke jeugdzorg bij OJA-leerlingen wordt ingezet via andere verwijzers, zoals de huisarts, vindt er overleg plaats tussen gemeente en hoofdaanbieder. De regiefunctie heeft tot doel om tijdig de juiste jeugdzorg in te zetten. De aanwezigheid op de school wordt benut om onder meer via kindgesprekken een beter beeld te krijgen van de problematiek en kansrijke oplossingsrichtingen. Afhankelijk van de OJA-school leveren OJA-medewerkers daarbij ook zelf beschikkingsarme kortdurende hulp en ondersteuning. Daarnaast vinden er op sommige OJA-scholen behandelingen plaats door andere bij de hoofdaanbieders in dienst zijnde hulpverleners, bijvoorbeeld een gz-psycholoog. Op de OJA-scholen vinden bovendien individuele en/of groepsgewijze PMT plaats. Daarnaast worden op deze scholen pedagogische medewerkers ingezet, die fungeren als 'vliegende kiep' ter ontlasting van de docenten. Ook organiseren ze op een aantal scholen de nso, die als alternatief wordt ingezet voor de zorgboerderij en 'Outdoor Care'. In sommige gevallen dient ze als ontzorg-mogelijkheid voor de thuissituatie. Een verschil bij alle hulptrajecten is dat deze niet vooraf zijn ingekaderd door een beschikking, en dus flexibel zijn toe te

passen. De aanwezigheid van de hoofdaanbieder op school met lumpsum-budget en regiefunctie zorgt voor prikkels om de hulpverlening goedkoper te organiseren. Zo bieden sommige OJA-scholen, om onnodige kosten te besparen, verkorte en gerichte diagnostiek, of verricht een kinderpsychiater periodiek op school de medicatiecontrole. De hoofdaanbieder kan ook besluiten om onderaannemers in te zetten. Dit gebeurt op het moment dat de aanwezige expertise ontoereikend is of een onderaannemer het goedkoper kan dan de hoofdaanbieder zelf. Wel voert de hoofdaanbieder de regie over de onderaannemers. Dat gebeurt onder meer door die inzet via doelrealisatie te verantwoorden, en de looptijd van trajecten te bekorten door te koersen op afbouw dan wel ombouw (Jarabee 2020).

### 3.3 Nulalternatief: jeugdzorg en onderwijs in Enschede

Om de maatschappelijke meerwaarde van de OJA-pilots te kunnen bepalen moeten de bereikte opbrengsten en gedane investeringen worden afgezet tegen die van een beleidsalternatief, in een MKBA aangeduid als nulalternatief. In deze MKBA betreft dit de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder OJA-pilot op de gebieden onderwijs en jeugdzorg. Daarvoor wordt gekeken naar de ontwikkeling van het bestaande beleid, onontkoombaar geachte maatregelen en kleine ingrepen die de gesignaleerde knelpunten uit de probleemanalyse deels oplossen (Romijn en Renes 2013). In het openbaar bestuur, waaronder het sociaal domein, geldt dat beleidsenthousiasme en urgentie van maatschappelijke vraagstukken ervoor zorgen dat een nieuwe aanpak al snel wordt gezien als een potentieel betere beleidsinterventie en -alternatief en daardoor als oplossing wordt omarmd. Nieuw en anders staat daarbij voor hoop op de oplossing van de geconstateerde problemen. Bij evaluaties van zo'n nieuwe aanpak leidt die hoop er geregeld toe dat wordt voorbijgegaan aan het feit dat ook de bestaande interventies effecten hebben en er mogelijk doeltreffendere beleidsalternatieven aanwezig zijn om knelpunten uit de probleemanalyse op te lossen. Een MKBA ondervangt dit doordat het een gestileerde manier biedt om gestructureerd de kosten en baten van de verschillende alternatieven naast elkaar te zetten. Het nul- en projectalternatief en de scenario's in deze MKBA zijn ingevuld op basis van effectensessies, interviews en beleidsstukken.

#### Gevolgen van passend onderwijs voor zorgintensieve scholen

Onderwijs beoogt kinderen te ondersteunen bij het bereiken van hun ontplooi- en ontwikkelpotentieel. In het WRR-rapport 'Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid' stelt De Winter (2007) dat het bij opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid breder moet gaan dan om de individuele opbrengsten. Hij betoogt dat het uit het oog verliezen van het algemeen belang juist een van de oorzaken is voor blijvende verkokering in de jeugdzorg en het jeugdbeleid. Dit biedt voor het onderwijs mooie kansen, omdat juist daar de verschillende domeinen samenkomen en docenten met hun pedagogische en didactische kennis en vaardigheden kinderen vormen en onderwijzen. Toch blijkt de praktijk om uiteenlopende redenen weerbarstiger. Zo geldt bijvoorbeeld bij het studieadvies van leerkrachten nog steeds dat de wijk waarin iemand woont (te) vaak doorslaggevend is. Ook lukt het docenten onvoldoende om doeltreffend te differentiëren in de lessen als leerlingen

‘storend gedrag’ vertonen, met name bij externaliserend gedrag. Dit terwijl het belang van differentiëren met de Wet passend onderwijs juist is toegenomen. Hierdoor wordt eerder gedrag als storend ervaren. Het laat zien dat het goed vormgeven van passend onderwijs uitdagingen met zich meebrengt (Ledoux et al. 2020; 2019; Van der Grinten et al. 2018a). Leerkrachtgedrag is een van de belangrijkste factoren bij gedragsproblemen.<sup>13</sup> Hiermee werkt ‘storend gedrag’ van leerlingen ook als een zichzelf versterkend proces doordat de doeltreffendheid van het leerkrachtgedrag afneemt. Het gevolg is dat docenten bij leerlingen sneller en meer gedragsproblemen waarnemen. Docenten doen in dat geval sneller en vaker een beroep op de interne zorgstructuur en raden ouders ook eerder aan om hulp te zoeken. Het gevolg is dat het beroep op jeugdzorg toeneemt en er vaker zorgintensief onderwijs nodig wordt geacht. Dit vraagt ook in het nulalternatief om bijsturing door gemeente en onderwijspartners.

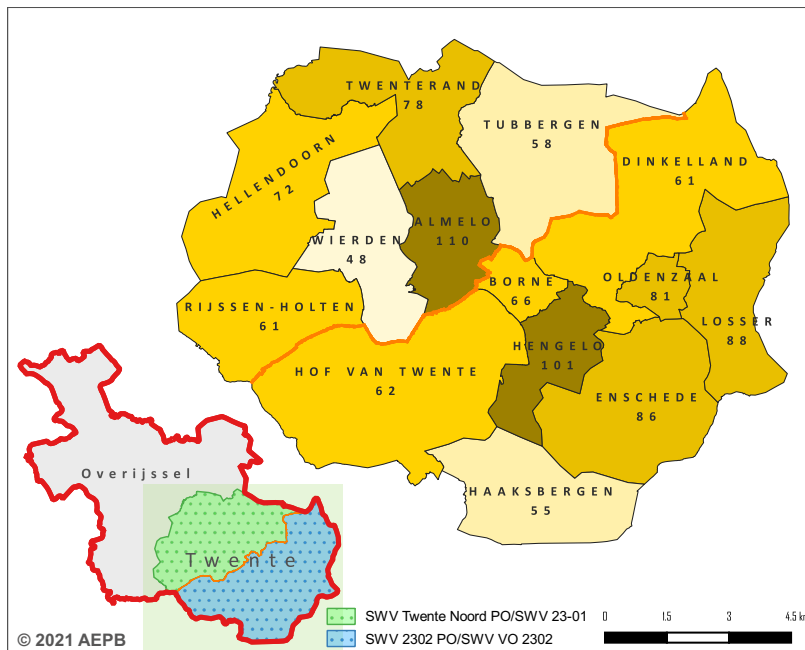
<sup>13</sup> De ecologische leervisie stelt dat de omgeving ertoe doet. Dit betekent dat leerkracht, klasgenoten, positie in de klas en thuissituatie invloed hebben op leer- en ontwikkelmogelijkheden, en dus ook op gedragsproblemen.

### Enschede heeft een breed pallet aan zorgintensief onderwijs

In zowel het nul- als het projectalternatief beschikt Enschede over een breed pallet aan onderwijsvoorzieningen voor leerlingen die meer onderwijsbegeleiding nodig hebben. Het zorgintensief onderwijs biedt extra specialistische of intensieve begeleiding voor kinderen die moeilijk kunnen leren of kampen met opvoedmoeilijkheden dan wel gedragsproblemen. Ook is ondersteuning mogelijk bij verschillende fysieke en verstandelijke beperkingen, psychische stoornissen of bij langdurige ziekte van kinderen. Kinderen met een visuele beperking zijn in Enschede aangewezen op bovenregionale onderwijsvoorzieningen. Er wordt in Enschede op twee scholen praktijkonderwijs aangeboden. Voor het nulalternatief is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat vanaf 1 januari 2016 voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) is gekozen voor ‘opting out’, in de variant populatiebekostiging (SWV VO2302 2015). Dit betekent dat het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (SWV VO) vanaf dan geen aanwijzingen lwoo afgeeft. Toelating tot het overige zorgintensieve onderwijs vindt net als elders in Nederland plaats via een toelaatbaarheidsverklaring (TLV). Deze wordt afgegeven door het samenwerkingsverband primair onderwijs (SWV PO) of het SWV VO. In het primair onderwijs wordt de TLV afgegeven door gedragswetenschappers die vallen onder de aangesloten schoolbesturen met zorgintensieve scholen.

De zorgintensieve onderwijsvoorzieningen in Enschede hebben daarnaast een regionale functie. Figuur 3.2 laat voor de Twentse gemeenten het aandeel leerlingen zien op zorgintensieve scholen in het primair onderwijs. In Twente zijn voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs twee samenwerkingsverbanden. Het aantal zorgintensieve leerlingen verschilt tussen de Twentse gemeenten. Almelo en Hengelo zijn koplopers met het aantal zorgintensieve leerlingen. Enschede neemt een middenpositie in. Niet elke leerling met een extra ondersteuningsbehoefte krijgt in de eigen gemeente onderwijs. Zo geldt voor het sbo dat 20 procent van de Twentse leerlingen is aangewezen op onderwijsaanbod in de regio. Voor het SO is dit 40 procent en krijgt ruim 4 procent onderwijs buiten Twente. In het vso geldt voor de helft van de Twentse leerlingen dat ze in de regio naar school gaan en krijgt bijna 7 procent onderwijs buiten Twente. Tot slot geldt

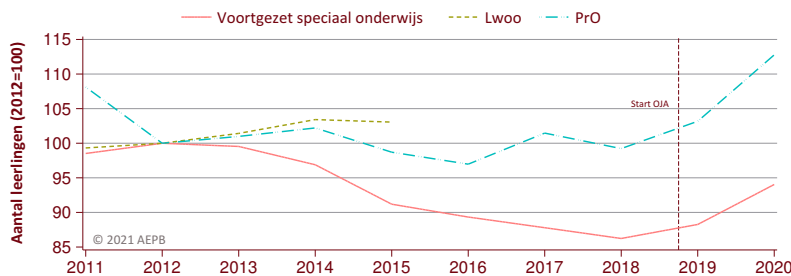
voor een kwart van de Pro-leerlingen dat ze zijn aangewezen op onderwijs in de regio en moet een op de vijf buiten Twente naar school. Voor zowel het nul- als het projectalternatief betekent dit dat in Enschede een aanzienlijk deel van de leerlingen op zorgintensieve scholen buiten de gemeente woont. Een voorbeeld is het Neon College. Een in 2020 ontstane fusieschool van twee vso-scholen: Het Penta College in Hengelo en Het Corylus College in Enschede, waarbij in de nabije toekomst het streven is om het onderwijs te verzorgen op één locatie in Enschede. De regiofunctie betekent voor het nul- en projectalternatief dat jeugdzorg vanuit meerdere gemeentes wordt ingezet, maar ook dat niet alle jeugdigen die op zorgintensief onderwijs zijn aangewezen in Enschede naar school gaan.



**Figuur 3.2:** Aandeel zorgintensieve leerlingen per 1.000 leerlingen binnen het primair onderwijs. Bron: DUO, bewerking AEPB Onderzoek en Advies

De komst van de Wet passend onderwijs markeert een groot aantal inhoudelijke, organisatorische en financiële veranderingen binnen het zorgintensieve onderwijs. De eindevaluatie passend onderwijs wijst erop, dat de Wet passend onderwijs onder meer de stijgende kosten van zorgleerlingen tegen moest gaan door organisatorische problemen op te lossen (Ledoux et al. 2020). Toenemende kosten die deels samenhangen met vormen van open-einde financiering, zoals individuele leerlingbekostiging in de vorm van lgf en de bekostiging via het deelnamepercentage van onderwijsvormen. Het rapport, waarin het Weer Samen Naar School (WSNS)-beleid wordt geëvalueerd, raadt aan om daarom de zorgmiddelen gebundeld beschikbaar te stellen aan een 'decentrale eenheid' (Meijer 2004, p. 22). Tevens wordt opgemerkt dat de Stuurgroep Evaluatie WSNS de verschillen in deelname aan het SO alleen kon verklaren door de aanwezigheid en nabijheid van SO-scholen. In het advies over de bekostiging van het SO is dit ook geconstateerd door de 'Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs' (Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs 2010). De toen bestaande regionale verschillen in de budgetten maakten het noodzakelijk dat de beschikbare

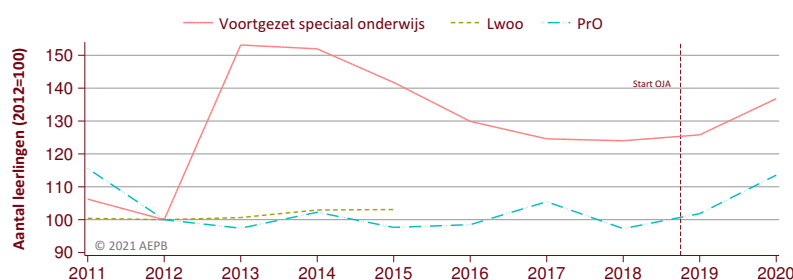
financiële middelen werden verevend, wat betekent dat de hoogte in overeenstemming moest worden gebracht naar rato van het aantal leerlingen. De basis daarvoor is het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband op 1 oktober 2011 (zware ondersteuningsmiddelen) en het deelnamepercentage lwoo en PrO op 1 oktober 2012 (lichte ondersteuningsmiddelen voor lwoo en PrO).



**Figuur 3.3:** Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs in het samenwerkingsverband tussen 2011-2020. Bron: DUO, bewerking AEPB Onderzoek en Advies.

De (Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs 2010) wijst daarbij wel op het risico van ‘weglek-effecten’. Verschillende schoolvormen binnen het zorgintensief onderwijs fungeren namelijk als communicerende vaten. Zo leidde de bekostigingssystematiek er in het verleden toe dat een toename van het aantal leerlingen in het sbo ten koste ging van de financiering van het reguliere basisonderwijs. Daardoor hadden reguliere basisscholen een prikkel om de omvang van het sbo zo klein mogelijk te houden. Dit gebeurde dan ook. De afname van het aantal leerlingen in sbo zorgde echter voor een toename van het aantal leerlingen met lgf-financiering en in het SO. Om te voorkomen dat leerlingen sneller worden doorverwezen naar het lwoo of het PrO is vanaf 1 januari 2014, in afwachting van een nieuw verdeelmodel, per samenwerkingsverband het budget voor lwoo en PrO gemaximeerd op het niveau van 2012. Dit betekent dat de bekostiging van een eventuele groei van het aantal leerlingen in het lwoo en PrO na 2012 voor rekening van het SWV VO komt. SWV VO2302 (2015) constateert in december 2015 dat er groei is ten opzichte van 2014. Groei heeft tot gevolg dat een groter deel van het budget van de lichte ondersteuning moet worden aangewend voor het lwoo en PrO. Beide samenwerkingsverbanden Voortgezet Onderwijs (VO) in Twente hebben in 2015 relatief meer lwoo-leerlingen (Eimers et al. 2016, p. 28). Figuur 3.3 laat de ontwikkeling van het deelnamepercentage van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO 2302 (SWV VO 2302) voor het vso, lwoo en PrO. Door de keuze voor ‘opting out’ zijn er maar tot en met 2015 gegevens over het deelnamepercentage van het lwoo beschikbaar. Een aspect om in het nulalternatief rekening mee te houden is dat de bekostiging van het lwoo en PrO zal veranderen en verevend. De wijze waarop staat nog ter discussie (Eimers et al. 2016; Bolhaar 2018; Posthumus et al. 2020).

In figuur 3.4 is de ontwikkeling van het deelnamepercentage te zien van het SWV VO 2302 voor Enschede van het vso, lwoo en PrO. De ontwikkeling van lwoo is tussen 2011-2015 constant. Voor het PrO geldt dat het

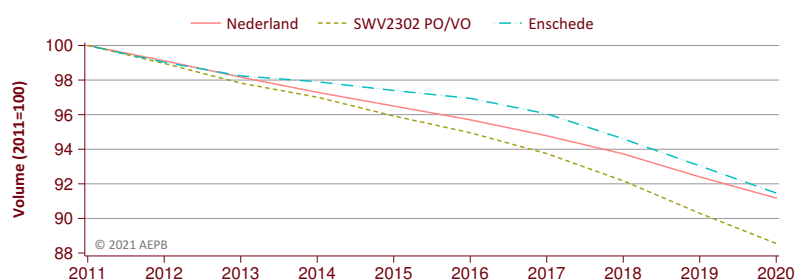


**Figuur 3.4:** Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het vso, lwoo en PrO in Enschede tussen 2011-2020. Bron: DUO, bewerking AEPB Onderzoek en Advies.

deelnamepercentage vanaf 2018 toeneemt. Ditzelfde geldt voor het vso nadat dit vanaf 2014 was gedaald.

### Invloed van externe factoren op financiën en leerlingenaantal

Naast de bekostigingswijze hebben andere factoren indirecte invloed op de financiën en het aantal zorgintensieve leerlingen van zowel het samenwerkingsverband als van afzonderlijke scholen. In een MKBA spelen deze factoren een rol op het moment dat ze hun weerslag hebben op (maatschappelijke) effecten of tot een verschil leiden tussen het nul- en het projectalternatief. De demografische ontwikkelingen zijn een eerste belangrijke externe factor.



**Figuur 3.5:** Ontwikkeling van het aandeel 0-18 jarigen in Nederland, SWV en Enschede tussen 2011-2020. Bron: CBS, bewerking AEPB Onderzoek en Advies.

Figuur 3.5 geeft de ontwikkeling van het aandeel jeugdigen in de populatie in Nederland, het samenwerkingsverband en Enschede weer. Voor alle drie geldt dat er sprake is van ontgroening: een absolute en relatieve daling van het aantal jeugdigen. Tussen 2011 tot en met 2020 laten Nederland en Enschede een vergelijkbare ontwikkeling zien, terwijl in het ondersteuningsgebied van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en VO de ontgroening na 2015 versnelt. Over de hele periode neemt landelijk het aantal jeugdigen af met 165 duizend (een daling van 4,7 procent). Voor de samenwerkingsregio passend onderwijs is de daling 10,7 procent (een afname van negenduizend jongeren in de leeftijden van nul tot achttien). Ongeveer een kwart van die daling ontstaat doordat in Enschede het aantal jeugdigen met 7,5 procent afneemt (2.300 minder jeugdigen tussen de nul en achttien jaar). Dit betekent dat er in het nulalternatief sprake is van structurele krimp dat zijn weerslag heeft op de bekostiging. Dit geldt in sterkere mate voor de passend onderwijs-regio dan voor Enschede.

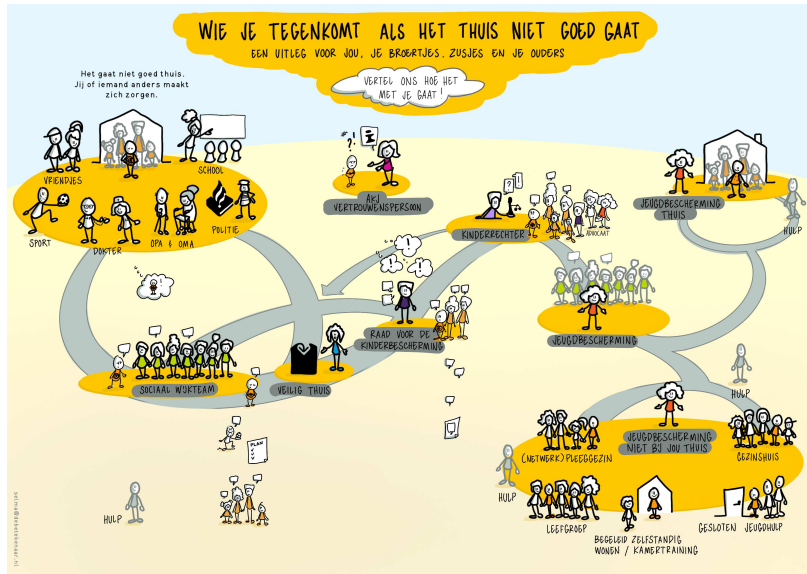
Een tweede factor die een rol speelt zijn wachtlijsten. Die remmen de groei af tot onder de eigenlijke vraag naar zorgintensief onderwijs. De Boer (2020) constateert echter dat de gesignaleerde ‘wachtlijstenproblematiek’ in het zorgintensieve onderwijs niet alleen te wijten is aan een stijging van het leerlingenaantal, maar ook aan het lerarentekort en aan huisvestingsproblemen. Zo heeft de eerdere daling van het aantal leerlingen rond de invoering van Wet passend onderwijs ertoe geleid dat scholen lokalen/huisvesting afstootten en inkrompen op hun formatie. In het nulalternatief wordt ervan uitgegaan dat huisvestingsproblemen in Enschede slechts tijdelijk van aard zijn.

Een lerarentekort leidt tot meer knelpunten dan alleen wachtlijsten. Dat heeft te maken met het feit dat de kwaliteit van docenten de leerprestaties van leerlingen positief blijkt te beïnvloeden (CPB 2016). De opbrengsten van het onderwijs hangen dus samen met de kwaliteit en beschikbaarheid van docenten. Voor lerarentekort dragen onderzoeken verschillende verklaringen aan. De vergrijzing van het lerarenbestand wordt als belangrijke oorzaak genoemd, maar dat alleen vormt een onvoldoende verklaring. Want de gemiddelde leeftijd van docenten stijgt niet. De ‘trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2020’ laat in alle sectoren juist een daling van de gemiddelde leeftijd zien (Ministerie van OCW 2020). Daarnaast blijken uitstromende docenten vaker man te zijn met een grotere aanstelling, terwijl de instroom voor rekening komt van vrouwen met een kleinere aanstelling. De instroom van nieuwe docenten betreft daarbij vooral net afgestudeerden van lerarenopleidingen. Ondanks de (voorziene) groei van het aantal zorgintensieve leerlingen lijken de (verwachte) tekorten in het zorgintensieve onderwijs beperkter dan in het reguliere onderwijs. Dit komt doordat ondersteunend personeel doorgroeit naar de positie van docent, en leraren uit het reguliere basisonderwijs (BAO) instromen omdat het zorgintensief onderwijs een gemiddeld genomen hogere salaris heeft (Ministerie van OCW 2020). Het lerarentekort blijkt niet gelijk verdeeld over de verschillende regio’s, scholen en onderwijstypen. Ook zijn er in relatief korte tijd veranderingen waarneembaar. Zo was in 2017 in Twente het lerarentekort nog verwaarloosbaar, terwijl op dit moment het (forse) lerarentekort dat zich in de Randstad voordoet ook zichtbaar is in Enschede en de regio Twente. Het heeft voor Enschede en omgeving zowel geleid tot structurele als tot incidentele lerarentekorten. Op dat laatste is minder zicht doordat ze ontstaan als er problemen zijn bij (ziekte)vervanging. Om leerlingen niet naar huis te sturen kiezen scholen ervoor om voor de vervanging interne medewerkers (zoals directeuren en intern begeleiders) en onbevoegde of ongekwalificeerde docenten in te zetten, of om klassen (tijdelijk) te vergroten en samen te voegen. De keerzijde is dat de werkdruk toeneemt en er werk blijft liggen; beide hebben een negatieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Dit alles maakt duidelijk dat het lerarentekort invloed heeft op de opbrengsten van het project- en nulalternatief. De schoolbesturen in Twente hebben aandacht voor het probleem van onvoldoende goede leraren. Zo is er bijvoorbeeld vanaf 2019 in Twente in het kader van de door het ministerie van OCW opgetuigde subsidieregeling ‘regionale aanpak lerarentekort’ (RAL) en de latere ‘regionale aanpak personeelstekort’ (RAP), een projectorganisatie ingericht die activiteiten onderneemt om het lerarentekort

het hoofd te bieden (Stichting KOE 2020). Een belangrijk onderdeel van het beleid is om meer zij-instromers te interesseren. Dat zal beter lukken als er sprake is van economische tegenwind (Ministerie van OCW 2020). Uit interviews komt naar voren dat in Enschede het zorgintensieve onderwijs op dit moment slechts in beperkte mate kampt met een lerarentekort. De verwachting wordt geuit dat dit in de nabije toekomst nadrukkelijker een rol zal gaan spelen. Het lerarentekort en de afnemende ervaring van docenten leiden tot lagere leeropbrengsten van leerlingen (CPB 2016). In het nulalternatief wordt ervan uitgegaan dat de inzet van systematische lesobservaties en het anders indelen van klassen het negatieve effect van het lerarentekort ondervangt. In het primair onderwijs blijkt dat ‘zwakke docenten’ meer baat hebben bij kleinere klassen. Voor beleidsmakers zijn ‘zwakke docenten’ echter lastig te herkennen. Beginnende docenten zijn gemiddeld genomen zwakker dan ervaren docenten (CPB 2020). In het nulalternatief leidt de toename van het lerarentekort tot meer beginnende docenten en grotere klassen waardoor er extra werkdruk ontstaat, meer doorverwijzingen zijn naar het zorgintensieve onderwijs, de onderwijsopbrengsten afnemen en het beroep op de jeugdzorg toeneemt.

#### **Negatieve verevening: financiële opgave samenwerkingsverband**

De samenwerkingsverbanden van de besturen van scholen in Enschede kampen in zowel het primair onderwijs als het VO met een forse negatieve verevening. Er is gekozen om de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband beleidsarm te verdelen. In een landelijk onderzoek naar hoe samenwerkingsverbanden omgaan met verevening constateren Kennis et al. (2020) dat die de gevolgen ervan beogen te verzachten door kosten te besparen via een compacte ondersteuningsorganisatie of door reserves in te zetten. Het samenwerkingsverband Samenwerkingsverband 2302 Primair Onderwijs (SWV 2302 PO) heeft in het primair onderwijs de een na hoogste negatieve verevening, ter hoogte van meer dan drie miljoen euro. Het SWV VO 2302 valt met plek vier net buiten de top drie met een negatieve verevening van drie en half miljoen euro. Beide samenwerkingsverbanden kennen daarmee een verevening van meer dan –20 procent. Verondersteld werd dat de verevening een verzwaring zou betekenen voor de leerlingpopulatie in het speciaal (basis)onderwijs. Op basis van een data-analyse vindt De Boer (2020) daarvoor geen aanwijzingen. Die zijn evenmin gevonden voor de aanname dat leerlingen langer in het reguliere basisonderwijs zouden blijven en kwetsbaarder instromen in het sbo. (Kennis et al. 2020) wijzen erop dat samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening de procedures voor toelating tot (v)so of de afgifte van tlv’s aanscherpen om kosten te besparen. In hetzelfde onderzoek kon geen verband worden gevonden tussen negatieve verevening en het afschalen van de categoriebekostiging. In dit onderzoek wordt er in het nulalternatief vanuit gegaan dat samenwerkingsverbanden maatregelen nemen om de gevolgen van de negatieve verevening op te vangen. Mogelijkheden zijn daarbij het verschuiven van reguliere ondersteuningsmiddelen naar het zorgintensief onderwijs, de toegang tot het zorgintensieve onderwijs beperken of het ondersteuningsaanbod in overeenstemming brengen met de beschikbare middelen. Dit heeft gevolgen voor beschikbaarheid en kwaliteit van het zorgintensieve onderwijs.



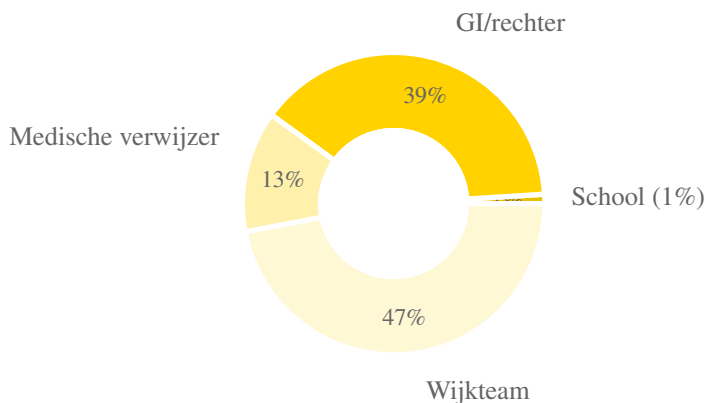
**Figuur 3.6:** Hulpverlenerslandschap voor jeugdigen en huishoudens bij de signalering, hulp, ondersteuning bij opgroei- en opvoedvraagstukken.

Bron: programma Zorg voor de Jeugd

### Complexe bestaande zorgstructuur met veel partijen

De complexe bestaande zorgstructuur met meerdere bij de toeleiding en ondersteuning betrokken partijen wordt als een van de oorzaken gezien voor de ontoereikende samenwerking en het onvoldoende vroegtijdig, snel en effectief oppakken van hulpvragen. De betrokkenheid van meerdere partijen vergt afstemming en overleg. Deels is dit onvermijdelijk vanwege de wijze waarop de gemeente de hulpverlening vorm wil geven en haar organiseert: een systeem waarin het versterken van de zelfredzaamheid en de eigen regie van inwoners moeten uitnodigen om zoveel mogelijk hulpvragen met eigen kracht en basisvoorzieningen op te pakken. Zo wil men een beroep op onnodige (duurdere) tweedelijnsvoorzieningen voorkomen, terwijl er tegelijkertijd naar wordt gestreefd om onnodige kosten van (te) laat gestarte (specialistische) ondersteuning tegen te gaan (VNG/VWS 2014). Dat levert een systeem op waarin de overheid als marktmeester opereert op basis van, in het beste geval, onvolledige informatie. De daarmee gepaard gaande vergaande regulatie zorgt voor een complex samenspel tussen partijen om tot het juiste ondersteuningstraject te komen. Hierin zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor het signaleren, verstrekken van informatie, de toegang, het contracteren en het bekostigen van hulp en ondersteuning. De hoop was dat gemeenten op die manier voor de juiste inrichting, prikkels en begrenzing van de kosten hadden gekozen om te komen tot een efficiënt en doeltreffend systeem. Figuur 3.6 laat zien hoe zorgpaden eruit zien, waarbij elk knooppunt overleg of samenwerking met zich meebrengt. Het leidt allereerst tot forse uitvoeringslasten, waarbij bijna een derde van het jeugdzorgbudget naar coördinatiekosten gaat. Daarnaast zorgt het voor een zorgstructuur met meerdere toegangspoorten, waarbij soms de grip van de gemeente ontbreekt. Want naast de gemeentelijke toegang bestaat er een medische verwijzingsroute en lopen er ook verwijzingen via het drangen dwangkader. In de praktijk ervaren gemeenten dan ook minder sturing en zicht op de inzet van jeugdhulp door externe verwijzers (Stuurgroep Sint 2021). Tot slot leidt de complexe zorgstructuur tot discussies over de

afbakening van de jeugdzorg. Het open karakter ervan draagt eraan bij dat knelpunten binnen andere levensdomeinen op de Jeugdwet kunnen worden afgewenteld. Zo zijn er discussies of bepaalde problematiek valt onder passend onderwijs of onder de Jeugdwet. [Bannink et al. \(2020\)](#) laten zien dat de Jeugdwet voor gemeenten ruimte biedt om te komen tot sturingsinstrumenten die inhoudelijk perspectief bieden. Er is ruimte om de Jeugdwet af te bakenen. De complexe zorgstructuur heeft breed de aandacht en zal leiden tot aanpassingen. In het nulalternatief wordt ervan uitgegaan dat er een begrenzing zal plaatsvinden langs de lijn van de problematiek. Dit betekent dat de medische verwijzroute wordt ingeperkt tot de afbakening van de Jeugdwet. Daarbij kan een praktijkondersteuner bij de huisarts (POH) worden ingezet die zich bezighoudt met jeugdproblematiek. Enschede heeft erop ingezet om zo'n praktijkondersteuner bij de huisarts-jeugd te implementeren en zo hulpvragen te normaliseren en demedicaliseren. Dit betekent dat er in het nulalternatief van wordt uitgegaan dat de huisarts minder verwijst naar duurdere jeugdzorgtrajecten, de praktijkondersteuner bij de huisarts-jeugd een deel van de lichte ondersteuning overneemt en er sprake is van substitutie. [AEF \(2020\)](#) verwacht dat dit op middellange termijn leidt tot besparingen.



**Figuur 3.7:** Uitgaven jeugdzorg 2017 naar verwijzer. Bron: Gemeente Enschede ([Gemeente Enschede 2017a](#)), bewerking AEPB

Het dilemmadocument spreekt de ambitie uit om door verwijzing onnodige stapeling te voorkomen en het verwijzen naar goedkopere alternatieven te bevorderen (zie: [Gemeente Enschede 2017a](#)). Naast de inzet van de praktijkondersteuner bij de huisarts wordt er in het nulalternatief van uitgegaan dat Enschede de samenwerking met de jeugdbeschermingsketen intensificeert. In Enschede en Twente is gekozen voor de inrichting van regionale Jeugdbeschermingstafels waarin de gemeenten samen met de GI's en de rvdK overleggen met het huishouden waaronder de jeugdige valt. Doel is om de (werk)afspraken tussen de 14 gemeenten, Veilig Thuis Twente (VTT), de GI's en de rvdK regionaal te uniformeren voor wat betreft de toeleiding en afwikkeling bij het gedwongen kader. Door met elkaar te overleggen worden afstemmingsproblemen tussen ketenpartners voorkomen ([OZJT/-Samen14 2019](#)). De sturing op verwijzers beoogde om in 2018 een 0,6 procent ombuiging te realiseren op de begroting (zowel externe als interne verwijzers). Dit betekent dat in het nulalternatief er al besparingen worden gerealiseerd bij de uitgaven van externe verwijzers. Daar vindt al substi-

tutie plaats van duurdere jeugdzorg door ander aanbod. Om de bestaande zorgstructuur verder te stroomlijnen wordt er momenteel een regiovisie opgesteld. Doel is om helderheid te geven in hoe de zorgstructuur moet worden vormgegeven en op welke wijze dit moet worden vertaald naar de inkoop van jeugdzorg (OZJT/Samen14 2016; 2021). In het nulalternatief wordt ervan uitgegaan dat dit de zorgstructuur vereenvoudigt.

### **Werkproces: wijkcoach is schakel met hulpverlening**

In Enschede is de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet bij het wijkteam gelegd. In opdracht van de gemeente voert Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) in de vijf stadsdelen deze taak uit. Op negen locaties zijn spreekuren waar inwoners twee dagdelen in de week terecht kunnen. Op werkdagen is tijdens kantooruren een frontoffice bereikbaar. De medewerkers zijn T-shaped professionals met een integrale aanpak en regierol (Schroeten et al. 2017). PBLQ (2019) stelt in een evaluatie dat het samenbrengen van mensen uit verschillende achtergronden en disciplines niet automatisch leidt tot integraal werken en dat de verbinding met partijen in de wijk tijd vraagt. Inwoners zelf, of ketenpartners zoals huisartsen, scholen of woningcorporaties, verzoeken om hulp en ondersteuning. In samenspraak met het betrokken huishouden verhelderen de medewerkers van het wijkteam de hulpvraag en stellen op basis daarvan een ondersteuningsplan op. Daarin is de concrete ondersteuning opgenomen waarmee de beschikking door de backoffice kan worden opgesteld. Om een goed ondersteuningsplan op te stellen moeten wijkcoaches een goed inzicht hebben in de beschikbare ondersteuning van het voorliggende veld, in de vorm van bijvoorbeeld welzijnsactiviteiten, sportactiviteiten of algemene voorzieningen. Dat inzicht moet er ook zijn voor specialistische ondersteuning. Een belangrijke taak van wijkcoaches is de regievoering op de uitvoering van het ondersteuningsplan. Daarbij wordt ook samen met de inwoner en de aanbieder getoetst of de gewenste resultaten worden behaald. Indien nodig bieden wijkcoaches ook zelf kortdurende ondersteuning. Aan elke school in Enschede is een schoolwijkcoach verbonden. Deze coach werkt samen met de IB-er/zorgcoördinatoren en zorgt daarmee voor de verbinding tussen de ondersteuning op school en eventueel aanvullende ondersteuning. Daarnaast zijn schoolwijkcoaches ook verantwoordelijk voor een deel van het preventief aanbod. Zorgintensieve scholen zijn stedelijke en regionale onderwijsvoorzieningen. Dit betekent dat leerlingen uit de hele stad komen en dat een schoolwijkcoach op die scholen met meerdere wijkteams contact moet onderhouden. In het nulalternatief gaan we uit van de bestaande situatie. Dit betekent dat er een aantal verschillen is met het projectalternatief, waar er sprake is van een OJA. Uit interviews is gebleken dat deze schoolwijkcoaches minder structureel op school aanwezig zijn dan bij een OJA. Zo zijn er ongeveer 80 scholen in Enschede en bedraagt de totale formatie van de wijkteams in 2018 circa 220 fte, inclusief Wmo-consulenten en overhead. Wel geldt dat de inzet natuurlijk afhankelijk is van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen, ouders en docenten. Die is op zorgintensieve scholen groter. Een ander verschil met het projectalternatief is dat OJA-medewerkers door hun expertise vaker zelf ondersteuning bieden. Het verwijzen naar specialistische jeugdzorg kost in het nulalternatief meer

tijd omdat de schoolwijkcoach moet overleggen met de wijkcoach waardoor er sprake is van een extra schakel. Tot slot wordt aangegeven dat de structurele aanwezigheid van medewerkers van de hoofdaanbieder de zorgstructuur op school versterkt. In de interviews en effectensessies zijn echter ook kritische opmerkingen geplaatst over het wijkteam en het functioneren van de schoolwijkcoaches. Duidelijk is dat deze opmerkingen ook in het licht moeten worden gezien van allerlei opstart- en capaciteitsproblemen bij de wijkteams (PBLQ 2019; Schroeten et al. 2017).

### **Regionale inkoop legt focus op resultaat**

In Twente is gedurende de looptijd van de OJA-pilot de inkoop van tweedelijnsvoorzieningen Wmo en Jeugdzorg veranderd. Die verschoof van gemeentelijke inkoop naar regionale inkoop, en waar gemeenten eerder producten inkochten is gekozen om vanaf 2019 te betalen voor bereikte resultaten (OZJT/Samen14 2018b;a; 2016). Doordat gemeenten onvoldoende inzicht hadden in de trajectprijzen, hebben de Twentse gemeenten echter nog niet gekozen voor de bijbehorende resultaatgerichte bekostiging waarbij een gemeente pas bij een behaald resultaat volledig betaalt (Gezamenlijke Twentse Rekenkamers 2021). De invoering van Twents Ondersteunings Model (TOM) is een meerjarig proces geweest en het startjaar 2019 is gebruikt als overgangsjaar. Opnieuw gecontracteerde aanbidders mochten gedurende dat jaar voor bestaande cliënten het oude product leveren en declareren tegen marktconforme tarieven, tot het moment van herindicatie (OZJT/Samen14 2018b). Ook is 2019 gebruikt als ontwikkeljaar voor de jeugdzorg door met de elf grootste jeugdzorgaanbidders een aparte eenjarige raamovereenkomst af te sluiten. In dat kader zijn er data en informatie verzameld om in de toekomst outputgerichte bekostiging onderbouwd vorm te kunnen geven. Ook is gekeken of lagere kosten per cliënt mogelijk zijn door financiële sturingsinformatie te gebruiken. Het Twents Model is vormgegeven volgens de volgende uitgangspunten:

- keuzevrijheid voor de cliënt;
- 1 gezin 1 plan 1 regisseur;
- Eigen Kracht;
- lokaal wat lokaal kan;
- ondersteuning zo dichtbij mogelijk;
- zakelijk partnerschap.

De nieuwe regionale inkoop is gestart met een inspanningsgerichte afrekening. Dit betekent dat voorzieningen volgens  $P \times Q$  worden bekostigd. Voor betrokkenen blijkt het onwennig om zonder vaste producten te werken. Ondanks het streven om de administratieve lasten terug te schroeven, geven aanbidders aan dat deze juist zijn gestegen. Daarnaast wordt het bepalen van de prijs arbeidsintensief gevonden (Gezamenlijke Twentse Rekenkamers 2021). De veranderingen in de inkoopwijze hebben in Enschede invloed op de gemeentelijke toegang die bij de wijkteams is gelegd. De wijkcoaches moeten zorgen dat in het ondersteuningsplan de behoefte en het gewenste resultaat goed omschreven zijn en de regie voeren over de uitvoering. De Gezamenlijke Twentse Rekenkamers (2021) trekken de

conclusie dat het Twents Model geen kostenbeheersing tot doel heeft maar zich primair richt op resultaatsturing. Ook ontbreken in hun ogen de prikkels in de bekostigingssystematiek om te leiden tot kostenbeheersing. Voor het nul- en projectalternatief heeft de invoering en de werking van het Twents Model implicaties. Want in 2019 waren wijkcoaches en OJA-medewerkers tijd kwijt om doorlopende beschikkingen om te zetten zodat ze resultaat-afspraken bevatten. Medewerkers van de OJA hebben aangegeven dat er mede daardoor in het begin nauwelijks tijd was om andere dingen te doen. In het nulalternatief komen de via het wijkteam afgegeven beschikkingen door het loslaten van producten dicht bij de OJA-aanpak. Dankzij het Twents model heeft de aanbieder de vrijheid om de hulpverlening zelf vorm te geven doordat hij niet aan producten vastzit, en zo desgewenst benodigd maatwerk vorm te geven. Wel verschilt de bekostiging. Voor beschikkingen die door het wijkteam zijn afgegeven geldt een inspanningsgerichte afrekening en bij de jeugdzorgvoorzieningen op de OJA-scholen is er sprake van een taakgerichte financiering.

### 3.4 Scenario's onderwijs en jeugdzorg

Een MKBA vergelijkt de (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van een project- en nulalternatief. Daardoor wordt inzichtelijk of de beleidskeuzes achter het projectalternatief werken. De OJA-pilot loopt nog twee schooljaren door en deze MKBA is daarmee een ex durante evaluatie van de effecten. Door de effecten te bepalen van twee aanvullende alternatieven ontstaat inzicht in het maatschappelijk resultaat van ontwikkelrichtingen. Deze twee alternatieven verschillen als het gaat om de afbakening en reikwijdte van het lumpsumbudget. In het eerste alternatief is de hoofdaanbieder op school alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg waar hij zelf direct grip op kan hebben. In het tweede dient de OJA als vindplek voor problemen in het huishouden. Daar is de aanbieder integraal (budgettair) verantwoordelijk voor alle jeugdhulp van alle jeugdigen in het huishouden van de leerlingen van de scholen met een OJA. Het eerste alternatief versmalt de reikwijdte van de OJA-aanpak; het tweede verbreedt dit.

#### 3.4.1 Afbakening lumpsumbudget: niet-beïnvloedbare jeugdzorg

In de financiële analyse en in het bestuurlijke overleg van de OJA-pilot geven betrokken bestuurders al na het eerste schooljaar aan dat de grote afwijking die zichtbaar is tussen het beschikbare budget en de werkelijke uitgaven, mogelijk ontstaat doordat de hoofdaanbieder maar beperkte invloed kan uitoefenen op de door externe verwijzers ingezette zorg ([Gemeente Enschede 2019b](#)). De hoofdaanbidders hebben dit nadrukkelijk onder de aandacht gebracht en benoemd als risicopunt voor de voortgang van de OJA-pilot. De eerste vier maanden van de pilot waren de kosten van de lopende beschikkingen reeds zo omvangrijk dat bijna het hele budget werd gebruikt ([Gemeente Enschede 2019a](#)). Dit kwam mede doordat de marktpenetratiegraad van de hoofdaanbidders onder leerlingen met jeugdzorg op de scholen bij de start van de OJA relatief laag was. Dit heeft geleid tot een aanhoudende discussie over de niet-beïnvloedbare jeugdzorgkosten. Voor het schooljaar 2020-21 is ervoor gekozen de niet-beïnvloedbare jeugdzorg-

kosten voor rekening te laten komen van de gemeente ([Gemeente Enschede 2021b](#)). Daarmee wordt voor dat schooljaar de facto het historisch budget losgelaten als het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van het lumpsumbudget. De discussie rondom niet-beïnvloedbare zorgkosten draait in de eerste plaats om de doorlopende kosten van externe verwijzers ([Gemeente Enschede 2020a,g](#)). Dit betreffen ingezette jeugdzorgvoorzieningen van instromende nieuwe leerlingen die niet onder ‘directe regie’ vallen en dus door andere jeugdzorgaanbieders worden uitgevoerd. Een tweede categorie niet-beïnvloedbare jeugdzorg betreft voorzieningen die externe verwijzers inzetten bij bestaande leerlingen. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg is in Enschede mede uniek omdat het lumpsumbudget betrekking heeft op alle jeugdzorg en daarmee waterbedeffecten binnen de jeugdzorg beperkt mogelijk zijn. Een belangrijke vraag is hoe dit volledige risicodragerschap van de hoofdaanbieder voor het niet-beïnvloedbare deel zich vertaalt naar het maatschappelijk rendement van de OJA-pilot. De laatste niet-beïnvloedbare factor is de ontwikkeling van het leerlingenaantal. Een toename of afname van het aantal Enschedese leerlingen ten opzichte van het aantal in het referentiejaar van het lumpsumbudget, levert een financieel na- of voordeel op voor de hoofdaanbieder. Door het basisscenario, met daarin de huidige OJA-aanpak, te vergelijken met een scenario waarin niet-beïnvloedbare jeugdzorg niet ten laste komt van het lumpsumbudget maar voor rekening van de gemeente, ontstaat inzicht in de gevolgen van een afbakening van dat budget. In het scenario ‘afbakenen lumpsumbudget niet-beïnvloedbare jeugdzorg’ (aan te duiden als scenario ‘niet-beïnvloedbaar’) wordt ervan uitgegaan dat alle door externe verwijzers beschikte jeugdzorg niet-beïnvloedbaar is en door de gemeente moet worden betaald. Ook dient het lumpsumbudget gecorrigeerd te worden voor het aantal leerlingen uit Enschede. Het scenario ‘niet-beïnvloedbaar’ wijkt af van de voorgestelde correctie bij de eindejaarsanalyse van 2020. De [Gemeente Enschede \(2021b\)](#) stelt voor om de prijsverandering van de doorberekende kosten te compenseren. Daarnaast wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van Enschedese leerlingen voor wat betreft de OJA-cliënten qua gemiddelde kosten<sup>14</sup> onder eigen regie en de bijbehorende volumetoename naast de preventie- en uitvoeringskosten voor alle leerlingen.<sup>15</sup> Tot slot wordt de hoogte van taakstelling verlaagd voor het deel van het lumpsumbudget dat niet-beïnvloedbaar is. Dit alles samen levert dan een mutatie op van het lumpsumbudget. Daarmee verschilt de gekozen compensatie van het door te rekenen scenario ‘niet-beïnvloedbaar’ in deze MKBA. Een belangrijk verschil is dat in het scenario ‘niet-beïnvloedbaar’ alle niet-beïnvloedbare jeugdzorgkosten buiten beschouwing worden gelaten.

<sup>14</sup> Er is niet gecorrigeerd voor de loonprijscompensatie. De correctie voor de doorbelaste jeugdzorg:

$$\Delta \text{Lumpsum}_{20,S_i} = (\bar{P}_{20,S_i} - \bar{P}_{19,S_i}) \times Q_{20,S_i}$$

<sup>15</sup> De gehanteerde volumecorrectie bevat voor de OJA-cliënten een dubbeltelling.

### 3.4.2 OJA als vindplek voor problemen in het huishouden

Een van de uitgangspunten bij de inkoop van tweedelijnsvoorzieningen is ‘1 gezin, 1 plan en 1 regisseur’. Zorgintensieve scholen zijn stedelijke en deels regionale voorzieningen. Dit betekent voor leerlingen van buiten Enschede op de scholen met een OJA dat ze geen gebruik mogen maken van de jeugdzorgvoorzieningen via de hoofdaanbieder. Ze zijn aangewezen op de toegang in de eigen gemeente. Kinderen en hun opvoeders dienen zich met hun hulpvragen daar bij een huisarts, wijkteam of consulent/regisseur

te melden. Dit bemoeilijkt het ‘1 gezin, 1 plan en 1 regisseur’ voor deze leerlingen en de samenwerking met de school. Voor leerlingen uit Enschede zelf geldt dat wijkteams door hun samenstelling zich ook richten op de gezinscontext en op knelpunten in andere levensdomeinen, naast dat ze zelf een deel van de zorg en ondersteuning bieden. De *Gezamenlijke Twentse Rekenkamers* (2021) noemen dit een voordeel omdat hierdoor integraler kan worden gewerkt. Daarnaast zijn wijkteams eerder in staat om collectieve en preventieve oplossingen te bedenken omdat ze de sociale kaart van de wijk goed kennen. In de eerste verantwoording van de OJA-pilot in 2018 stelt een hoofdaanbieder dat ‘eventuele broertjes en zusjes die op school zitten zonder een OJA’ niet onder het arrangement vallen en dat voor hun de inzet van jeugdhulp verloopt via de bestaande routes (*Jarabee 2019*). Dit betekent dat ‘1 gezin, 1 plan en 1 regisseur’ niet opgaat voor een huishouden waar ook andere tweedelijnsvoorzieningen moeten worden ingezet. In die situatie is namelijk de OJA-medewerker de regisseur voor de jeugdige met een OJA-arrangement, en indien de toegang via het wijkteam loopt, is de wijkcoach dat voor de overige gezinsleden. De GI’s voeren regie in het geval van vrijwillige jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, de dwang- en drangtrajecten. In Enschede is dit op basis van samenwerkingsafspraken belegd bij de wijkteams. Dit betekent dat een gezinssysteem meerdere regievoerders kan hebben, waardoor het overleg tussen OJA-medewerker en andere regievoerders complex is. In de tussenrapportage van de subsidieverantwoording van 2021 stelt een hoofdaanbieder: ‘De samenwerking met de GI’s vraagt nog wel om aandacht. Het is niet altijd helder welke zorg zij inzetten en afstemming vindt niet altijd plaats.’ Dit gaat over jeugdigen die onder een OJA-arrangement vallen. Duidelijk is dat regie voeren op meerdere hulpvragen in het gezinssysteem een stap verder gaat en nog ingewikkelder is. Dit terwijl school natuurlijk een vindplaats is van hulpvragen die hun oorsprong hebben in het gezinssysteem. In het scenario ‘OJA als vindplek’ dienen de hulpvragen van leerlingen op een OJA-school als aanleiding om integraal hulp te verlenen in het huishouden. Dit betekent dat de OJA-medewerker regievoerder is voor alle jeugdzorgproblematiek in dat huishouden, dus voor alle broers en zussen. Voorts kan de OJA-medewerker beschikkingsarm jeugdzorgvoorzieningen inzetten van de hoofdaanbieder of onderaannemers. In dit scenario wordt het lumpsumbudget opgehoogd met de middelen die anders naar tweedelijnsvoorzieningen zouden gaan.

### 3.5 Verschillende belanghebbenden hebben baat bij OJA

De OJA-aanpak in Enschede leidt bij verschillende partijen tot maatschappelijke kosten en baten. Het is voor een project van belang om te weten wat de opbrengsten en kosten zijn voor direct betrokken partijen, en ook voor andere betrokkenen. Zo kan het maatschappelijk resultaat van de OJA voor de ene belanghebbende voordelig zijn, terwijl het voor een andere minder of zelfs een negatief financieel of maatschappelijk rendement oplevert. Omdat er herverdelingseffecten zijn kan wat voor het totale maatschappelijk rendement niet uitmaakt, voor een afzonderlijke partij wel van belang zijn. De gemeente, de beide hoofdaanbieders en de zes pilotscholen investeren middelen en tijd in de OJA-pilot. Het kan zijn dat de investeringen van een

van de partijen neerslaat als opbrengsten bij een andere. Ook kan het zijn dat directe financiële kosten te weinig leiden tot financiële opbrengsten maar zich wel vertalen in immateriële effecten. Inzicht in de kosten en baten van individuele partijen maakt het allocatievraagstuk inzichtelijk. Op basis van de effectensessies en de interviews zijn zes belanghebbenden te identificeren, namelijk: jeugdigen en hun opvoeders, de gemeente Enschede, de zes scholen, beide hoofdaanbieders, overige jeugdzorgaanbieders, en tenslotte overige ketenpartijen zoals GI's, huisartsen en andere medische verwijzers, rvdK etc.

## Effecten samenwerking onderwijs en jeugdzorg

---

*De OJA-aanpak dient betere en goedkopere hulp en ondersteuning op te leveren voor jeugdigen en de bijbehorende huishoudens bij het opvoeden en opgroeien, zowel in de thuissituatie als buitenshuis. Bij de direct betrokken partijen van de de OJA-aanpak bestaat veel enthousiasme en energie voor de nieuwe werkwijze. Toch levert een data-analyse naar de effecten van de OJA-aanpak vooralsnog weinig meetbare directe effecten op als er rekening wordt gehouden met externe factoren, zoals de kwetsbaarheid van het huishouden. Dit betekent dat op het gebied van het gebruik van jeugdzorg en op het vlak van onderwijs de OJA-aanpak soortgelijke effecten bereikt als het geval zou zijn in het nulalternatief. Er lijkt sprake van enige substitutie tussen tweedelijnsvoorzieningen en OJA-voorzieningen op school. De toegenomen tevredenheid van jeugdigen, opvoeders en docenten geeft aanwijzingen dat er positieve indirecte effecten bestaan. Voor de kostenefficiëntie van de hulpverlening heeft de OJA-aanpak zowel positieve als negatieve gevolgen. Als naar de omvang van het jeugdzorggebruik wordt gekeken, lijken de juiste scholen geselecteerd. Wel is de vraag in welke mate het jeugdzorggebruik autonoom is of is te beïnvloeden.*

### 4.1 Doelgroep

Enschede heeft op zes scholen OJA's. Dat betreft drie scholen in het sbo, een in het SO, een vso-school en een van de twee praktijkscholen. De keuze om op die scholen jeugdzorg aan te bieden, hangt samen met de daar bestaande (extra) ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Daardoor doen zij vaker een beroep op jeugdhulp. In de praktijk ondersteunden jeugdzorgaanbieders via individuele beschikkingen vaak meerdere jeugdigen op een van deze zorgintensieve scholen.

#### **Gedrags- en opvoedproblemen en de risico- en omgevingsfactoren**

Bij de leerlingen van zorgintensieve scholen komen verschillende gedrags- en opvoedproblemen voor. De literatuur laat zien dat dit meerdere oorzaken heeft en dat risicofactoren een verklaring bieden. Hoe meer leerlingen met risicofactoren, hoe groter de kans op probleemgedrag. Vanuit de scholen en hoofdaanbieders wordt aangegeven dat de complexiteit van de problemen toeneemt. Probleemgedrag beperkt zich niet tot school maar kan zich ook in de thuissituatie voordoen, of elders. De omgeving van de jeugdige kan een katalysator zijn van probleemgedrag. Zo zullen in een grote klas met een startende docent leerlingen met ADHD eerder probleemgedrag vertonen dan in een kleinere klas met een ervaren docent. Het laat zien dat er interactie is tussen omgevingsfactoren en risicofactoren, wat een oorzaak kan zijn van probleemgedrag. Zo kunnen (veranderende) omgevingsfactoren

en een hogere prevalentie van risicofactoren een verklaring zijn voor de hoeveelheid gedrags- en opvoedproblemen. Tijdige en doeltreffende hulp en ondersteuning kan helpen bij het voorkomen en beheersbaar houden van probleemgedrag. Zo kan de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg bijdragen aan een beter pedagogisch klimaat en daarmee probleemgedrag voorkomen. Ook externe factoren zoals een toenemend lerarentekort kan resulteren in meer gedragsproblemen in de klas. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg kan helpen om de medicalisering van normaal afwijkend gedrag te voorkomen. Op het moment dat de negatieve verevening leidt tot een verschraling van de zorgondersteuning op scholen, zullen reguliere scholen eerder leerlingen doorverwijzen naar het zorgintensieve onderwijs.

### **De doelgroep van de scholen heeft overlap**

De zes scholen blijken een overlappende leerlingenpopulatie te hebben. De OJA-pilot is gestart in het schooljaar 2018-19. Gedurende de looptijd van tweeënhalve jaar is de doorstroom tussen de scholen beperkt. De overlap is zichtbaar wanneer naar een langere periode wordt gekeken. Zo is er doorstroom van leerlingen van de drie sbo-scholen naar het praktijkonderwijs. Ook stromen leerlingen van de SO-school door naar de vso-school. Daardoor een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC) ontbreekt, net als de keuze voor opting out bij het Iwoo, is er relatief meer doorstroom naar het reguliere VO. Leerlingen van de scholen delen risicokenmerken op het gebied van de kwetsbaarheid van het huishouden. Zorgintensieve leerlingen op de OJA-scholen hebben een grotere kans om in een huishouden te wonen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Ook doen de huishoudens vaker een beroep op armoede-ondersteunende voorzieningen, zoals kwijtschelding van lokale belastingen. Dit laat zien dat voor leerlingen van OJA-scholen geldt dat zowel de inkomens- als de vermogenspositie van het huishouden kwetsbaar is.<sup>16</sup> Huishoudens met een leerling op een OJA-school doen significant vaker een beroep op de gemeentelijke hulp en ondersteuning, ook als wordt gecorrigeerd voor de zorgconsumptie van de leerlingen zelf. Leerlingen op zorgintensieve scholen wonen vaker in een buurt waar de inwoners een kwetsbare onderwijspositie hebben. Dit betekent minder jaren scholing, vaker praktisch onderwijs en vaker voortijdig schoolverlaten. Leerlingen op een OJA-school groeien vaker op in een huishouden met een alleenstaande ouder. Voor OJA-leerlingen die wonen in een meerpersoonshuishouden geldt dat ze een grotere kans hebben dat ze niet bij beide ouders wonen.<sup>17</sup> Leerlingen met een etnische achtergrond of uit huishoudens waar leden een verblijfstatus hebben, zijn ondervertegenwoordigd op de zorgintensieve scholen, als er wordt gecorrigeerd voor andere factoren. Als gekeken wordt naar de verschillende OJA-scholen, dan verschillen de kenmerken van de leerlingenpopulatie in absolute en relatieve zin. Om daar inzicht in te krijgen dient er te worden gecorrigeerd voor meerdere factoren. Zo hebben alleenstaande ouders minder inkomen en doen ze vaker een beroep op voorzieningen. Als er rekening met meerdere factoren wordt gehouden is het echter moeilijker om per school achtergrondkenmerken van leerlingen uit te splitsen. Gedurende de looptijd van de OJA-pilot neemt het aandeel leerlingen met risicofactoren niet toe. Dit beeld blijft hetzelfde als er

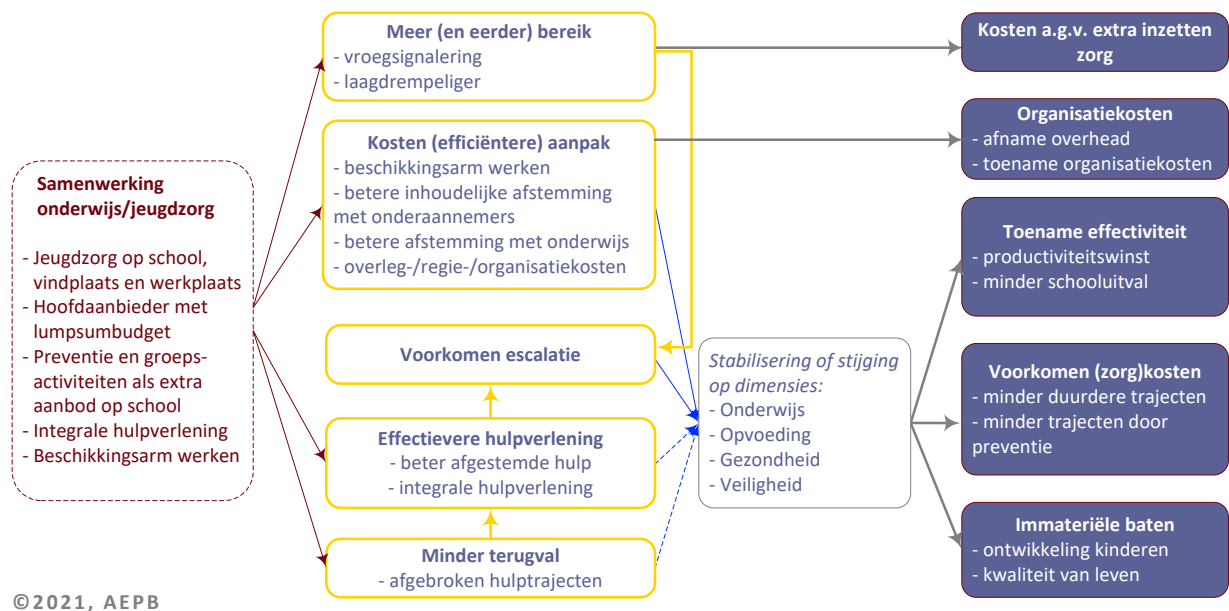
<sup>16</sup> Het onderzoek kon niet beschikken over gegevens uit de basisregistratie inkomens (bri). Door kwijtscheldingsgegevens, gemeentelijke inkomensgegevens en armoedevoorzieningen te combineren ontstaat inzicht in de inkomens- en vermogenspositie van de huishoudens.

<sup>17</sup> Voor elke inwoner is bekend wie de ouders zijn. Door te kijken naar huishoudsamenstelling en ouders ontstaat er inzicht in het aantal verbroken relaties en scheidingen. Ouders die bewust een LAT-relatie hebben kunnen op deze wijze echter niet worden achterhaald.

naar een langere tijdsperiode wordt gekeken. Dit betekent echter niet dat de problematiek waar leerlingen mee te maken hebben niet kan worden ervaren als zwaarder. De analyse geeft inzicht in de risicofactoren die gepaard gaan met gedrags- en opvoedproblemen. Of risicofactoren zich vertalen naar dat soort problemen, wordt in belangrijke mate bepaald door omgevingsfactoren. Uit de kwalitatieve analyse komt naar voren dat op sommige scholen de onderwijszorgstructuur lijkt te verschrallen. Dit kan een verklaring bieden voor het als zwaarder ervaren van gedrags- en opvoedproblemen.

## 4.2 Effectenschema: de opbrengsten van de OJA-aanpak

De OJA-aanpak omvat een andere werkwijze dan hoe de jeugdzorg en onderwijs zijn georganiseerd in het nulalternatief. In de interviews en de effectensessies wordt benadrukt dat door de OJA-aanpak jeugdigen eerder in beeld komen, ze sneller worden geholpen en dat de geboden hulpverlening op school door de verbinding tussen thuis, school en jeugdzorg integraler is en beter afgestemd op wat nodig is. De OJA-pilot vindt zijn oorsprong in de financiële opgave van de gemeente Enschede. Een van de hoofdaanbieders stelt in zijn plan van aanpak dan ook als doel ‘over 5 jaar wordt er minder gespecialiseerde hulp ingezet’. Dit dient te gebeuren door de ‘benodigde hulp zoveel mogelijk preventief, vroegtijdig en sneller’ in te zetten, zodat hulp effectief is en beter betaalbaar (Jarabee 2020). Om dat te bereiken wordt jeugdzorg op school ingezet, en wordt de school beschouwd als vindplaats van problemen en werkplaats.



**Figuur 4.1:** Maatschappelijke opbrengst OJA-pilot

De integrale inkoop van het Twents model hanteert ‘keuzevrijheid voor de cliënt’ als uitgangspunt voor transformatie (OZJT/Samen14 2017; 2016). Het hoofdaannemerschap kan de keuzevrijheid van zorgvragers die onder het OJA vallen inperken, aan de andere kant kan de keuzevrijheid van

cliënten ook de regiemogelijkheden van de hoofdaanbieder verminderen. Hoofdaanbieders ontvangen van de gemeente per school een lumpsum-budget en voor de tweedelijnsvoorzieningen die zij inzetten hoeven geen beschikkingen afgegeven te worden. Het lumpsumbudget geeft de hoofdaanbieder de vrijheid om het budget taakgericht in te zetten voor preventie en groepsgerichte activiteiten, en om daarnaast domeinoverstijgende hulp en ondersteuning te organiseren die niet is gebonden aan productvereisten. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en de daarmee samenhangende hulp en ondersteuning van leerlingen leiden tot een aantal (maatschappelijke) effecten. Op basis van beleidsdocumenten, een verdiepende literatuurstudie, effectensessies en interviews is bepaald welke beoogde effecten aansluiten bij de doelstellingen. Figuur 4.1 vat dit samen in een oorzaak-gevolgsschema. In de OJA-pilot vergt de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg allereerst tijd en middelen van de betrokken partijen. Zo kent het project een bestuurlijk overleg, een brede werkgroep en inhoudelijke werkgroepen. Aan die periodieke overleggen nemen medewerkers van de betrokken partijen deel. Dit kan de jeugdarts zijn, maar ook een directeur van een OJA-school. De inzet van de gemeente varieert, afhankelijk van de fase van het project, tussen de 0,6 tot 1,5 fte per maand.<sup>18</sup> Deze inzet omvat bijvoorbeeld de deelname aan de werkgroepen maar ook de arbeidsinzet voor het opstellen van (financiële) rapportages. De kosten die dit met zich meebrengt worden vanuit de bestaande formatie bekostigd. Ook scholen, aanbieders en andere ketenpartners investeren in de ontwikkeling van de werkwijze binnen de OJA-pilot. Voor de beide hoofdaanbieders geldt dat dit valt onder de overhead van de OJA-pilot. Het projectplan van een van de aanbieders toont dat de OJA-pilot de nodige veranderingen in de tot dan toe reguliere werkwijze vergt (Jarabee 2018). Eventuele investeringen dienen binnen de looptijd van het project te worden gedekt.

<sup>18</sup> Inschatting van de projectleider OJA.

### **Werkwijze OJA lijkt doelmatiger en doeltreffender**

In de effectensessies en interviews zijn verschillende effecten naar voren gebracht. Die zijn onder te verdelen in doelmatigheids- en doeltreffendheidseffecten die worden bereikt door met inputs activiteiten te ondernemen. Een voorbeeld is de nso die hoofdaanbieders op een aantal van de scholen mogelijk maken. Met pedagogische medewerkers en een ondersteuningsprogramma worden leerlingen op school na de lessen met activiteiten ondersteund. Twee sbo-scholen bieden dit zelfs schooloverstijgend aan. De nso beoogt een alternatief te bieden voor onder meer zorgboerderijen en andere naschoolse ondersteuning. De verwachting is dat het goedkoper is, en door een betere verbinding met het onderwijs ook effectiever. Zo stelt een OJA-medewerker dat op deze manier wordt voorkomen dat kinderen gebruik maken van duurdere voorzieningen waarbij zorg en begeleiding wordt geboden via (fysieke) activiteiten en respijtzorg, zoals naschoolse buitenactiviteiten. Ouders en kinderen zijn enthousiast door de goede mond-tot-mondreclame. Op een aantal scholen is voorzichtig begonnen om het hulp- en ondersteuningsaanbod te verbinden met het voorveld, onder meer via sportverenigingen of de sportstimulering die Sportaal biedt. Met de nso worden behandeldoelen nagestreefd, waarbij voor docenten in het leerling-registratiesysteem wordt vastgelegd hoe de activiteiten verlopen. De hoop

is dat dit het gezamenlijk werken aan behandeldoelen uit het behandelplan versterkt en het probleemgedrag vermindert. En ook, dat de aanname van minder probleemgedrag zich vertaalt in maatschappelijke effecten. Zo wordt verwacht dat er minder thuiszitters zijn, minder schorsingen plaatsvinden en/of dat leerlingen makkelijker doorstromen naar reguliere onderwijsvoorzieningen. De opbrengsten van de OJA-werkwijze liggen in het eerder signaleren van problemen en sneller oppakken van hulpvragen. Indien dit het geval is zal de gemiddelde leeftijd waarop jeugdzorg wordt ingezet dalen, of jeugdzorg zal sneller worden ingezet na het moment van instroom op de deelnemende zorgintensieve scholen. Ook wordt verwacht dat de werkwijze efficiënter is, onder meer door beschikkingsarm werken, betere zorginhoudelijke aansturing van onderaannemers en het terugdringen van overleg- en regiekosten. Beschikkingsarm betekent dat voor jeugdzorg die door de hoofdaanbieder wordt ingezet alleen een beschikking wordt afgegeven indien de leerling of ouders/opvoeders daar om vragen. Verwijzingen vanuit de medische route, persoonsgebonden budgetten (pgb's) of geïndiceerde jeugdzorg vanuit het drang- en dwangtraject leiden wel tot beschikkingen. Tot slot is de verwachting dat de hulp doeltreffender wordt. [Lazrak \(2019\)](#) betoogt dat heel veel voorzieningen in het sociaal domein in het beste geval beperkte effecten hebben en in het slechtste geval meer kwaad doen dan goed en er dus ruimte is om de doeltreffendheid te verbeteren. De OJA-aanpak beoogt met betere afstemming en integrale hulpverlening betere hulpinterventies in te zetten en zo de effectiviteit te verhogen. Ook het verminderen van het stagneren of afbreken van hulptrajecten kan bijdragen aan het verhogen van de doeltreffendheid. De aanname is dat de wijkcoaches in het nulalternatief minder goede hulpinterventies inzetten, onder meer doordat afstemming met de school ontbreekt. Daarnaast wordt aangenomen dat de OJA-medewerker beter kan bepalen welk zorgaanbod aansluit bij een hulpvraag.

### **Preventieve inzet om duurdere jeugdzorgvoorzieningen te voorkomen**

Een van de uitgangspunten in de OJA-pilot is dat de 'ondersteuning groepsgericht en preventief' is 'waar het kan' ([Gemeente Enschede 2018d;b](#)). Dit is ook als verplichting vastgelegd in alle subsidiebeschikkingen voor de jeugdzorgsaarbieder ([Gemeente Enschede 2018f;h;i;g](#)). In het plan van aanpak stelt de [Gemeente Enschede \(2018d\)](#) dat het OJA bij moet dragen aan de door de gemeente vastgestelde transformatiedoelstellingen. Voor preventie betekent dit: 'gerichte preventieve inzet om zwaardere zorg later te voorkomen (van curatief naar preventief)'. In het plan van aanpak stelt [intermetzo \(2018b;a\)](#) zich als korte termijn doel 'preventief behandelen/trainen' en daartoe eventueel nieuw (preventief) aanbod te ontwikkelen waarmee preventief kan worden gewerkt aan hulpvragen. Op verschillende OJA-scholen ondersteunt de hoofdaanbieder preventieve interventies. Zo worden er socialevaardigheidstrainingen georganiseerd, wordt de behandelmethode 'Minder boos en opstandig' ingezet, zijn er 'Rots & Water'- en weerbaarheidstrainingen. Het is lastig om te beoordelen in welke mate de ingezette interventies onder de OJA-aanpak vallen. Zo worden op de deelnemende praktijkschool veel van de preventieve interventies door het expertisecentrum georganiseerd. Dit soort interventies zijn echter ook al voor de start

van het OJA ingezet, alleen werd dat toen bekostigd uit onderwijsmiddelen en gemeentelijke subsidies.<sup>19</sup> Vergeleken met het nulalternatief betekent dit dat de te verwachte effecten hetzelfde zijn. Uit de doelen van de OJA-pilot is op te maken dat preventie zich vooral richt op vroegsignalering en het sneller inzetten van voorzieningen om duurdere tweedelijnsvoorzieningen te voorkomen. De aanname is daarbij dat eerdere en snellere hulp- en ondersteuningstrajecten korter duren en minder complex zijn.

Als het gaat om preventieve inzet, is een onderscheid te maken tussen drie verschillende niveaus: primair, secundair en tertiair. Voor primaire preventie geldt dat nadruk wordt gelegd op het voorkomen van gedrags- en opvoedproblemen zodat deze niet ontstaan. Secundaire preventie draait om het eerder ontdekken van gedrags- en opvoedproblemen om zo zwaardere problemen te voorkomen. Tertiaire preventie is erop gericht terugval te voorkomen. Om problemen te voorkomen en/of verergering van problemen tegen te gaan is kennis en inzicht nodig in de risico- en omgevingsfactoren, zoals naar voren gebracht in paragraaf 4.1. Van Osch en Britt (2019) gebruiken de vierdeling die in het rapport 'Van preventie verzekerd' door CVZ (2007) wordt gebruikt:

1. Universele preventie (totale populatie)
2. Selectieve preventie ((hoog)risicogroepen)
3. Geïndiceerde preventie (individuele met een ontbrekende diagnose)
4. Zorggerelateerde preventie (bekende hulpvrager)

Het preventieve aanbod op de OJA-scholen is vooral ontwikkeld vanuit bestaand aanbod. Er is geen onderliggende analyse. Zo wordt door de hoofdaanbieders aangegeven dat er sprake is van een toename van niet-beïnvloedbare jeugdzorg. Dat komt onder meer doordat het aantal leerlingen met ondertoezichtstelling (OTS) mede door het aantal complexe scheidingen toeneemt. Toch ontbreken gerichte preventieve activiteiten om scheidingsproblematiek te voorkomen, terwijl tijdig ingezette mediation escalatie van echtscheidingsproblematiek kan voorkomen. Het is de vraag of het volledige potentieel van preventie wordt benut.

### Effecten vertalen naar maatschappelijk resultaat

Verschillende partijen verwachten dat de OJA-pilot leidt tot maatschappelijke resultaten op het vlak van onderwijs, jeugdzorg en het welbevinden van jeugdigen en hun ouders/opvoeders. Wel plaatsen sommige niet direct betrokken partijen ook vraagtekens bij nut en noodzaak van de pilot en de eruit voortkomende opbrengsten. Zo kwam bijvoorbeeld voor sommige wijkcoaches het project 'uit de hemel vallen'. Zij wijzen op de 'financiële gedrevenheid' ervan, terwijl in hun ogen zorginhoudelijke argumenten voorop dienen te staan. Externe ketenpartijen stellen dat met de nieuwe werkwijze van de OJA-pilot de ketenverbinding verslechterd is en vinden dat OJA-medewerkers te smal kijken. Ook OJA-medewerkers achten een intensieve samenwerking tussen het wijkteam en het OJA noodzakelijk, maar constateren dat na twee jaar het nog steeds moeizaam gaat. Deze geluiden zijn gedeeld met de brede werkgroep OJA en hebben geleid tot extra aandacht voor afstemming met betrokken ketenpartners, zoals wijkteams, rvd

<sup>19</sup> Er waren geen gegevens beschikbaar over de financiële uitsplitsing naar school van preventieve interventies.

en GI's. Feit is dat een lumpsumbekostiging, mits goed uitgevoerd, in theorie tot andere (financiële) prikkels leidt. Het kiezen voor een langdurige samenwerking met een jeugdzorgaanbieder, op inhoudelijke gronden en met een gegarandeerde meerjarige omzet, vermindert de concurrentie en legt meer focus op zorgtransformatie. Het geeft de hoofdaanbieder ruimte om zorginnovaties in gang te zetten en deze makkelijker terug te verdienen. In de opzet van de OJA-pilot vindt er echter een jaarlijkse afrekening van de subsidie plaats. Dit maakt het in de praktijk lastiger om langetermijninvesteringen te doen die terug zijn te verdienen. Ook het op school inzetten van jeugdhulp leidt net als de verandering in bekostigingswijze tot (maatschappelijke) effecten. Deze kunnen positief, negatief of neutraal bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. Effecten kunnen voor de ene betrokkene positief zijn, terwijl voor anderen dat juist neerkomt op kosten of negatieve baten. Stel bijvoorbeeld dat OJA's leiden tot een afname van jeugdzorg. Dat betekent dat voor jeugdzorgaanbieders het producentensurplus kleiner wordt. Als een jeugdzorgaanbieder bijvoorbeeld 100 miljoen euro omzet behaalt en het winstpercentage 5 procent is, dan bedraagt het producentensurplus 5 miljoen euro. Als er dan door de OJA een daling is met 10 procent van de jeugdzorg en deze jeugdzorgaanbieder alleen variabele kosten heeft, daalt het productensurplus naar 4,5 miljoen euro. Een MKBA kijkt daarom naar de kosten en opbrengsten voor de samenleving als geheel, de 'BV'-Nederland.

Figuur 4.1 op pagina 45 laat in de paarse blokjes de maatschappelijke opbrengsten zien. Op het moment dat de OJA's eerder gedrags- en opvoedproblemen signaleren door preventieve en verbeterde afstemming, neemt de zorgvraag (tijdelijk) toe. Als er sprake is van zorgzwaartesubstitutie (waarbij verwachte zwaardere zorg wordt vervangen door kortere en lichtere trajecten), dan hoeft de toename echter niet per se te leiden tot hogere kosten. Laagdrempelige zorg kan tot gevolg hebben dat (te) snel een beroep wordt gedaan op jeugdzorgvoorzieningen. Gedrags- en opvoedproblemen die anders van voorbijgaande aard zijn of die door het sociale netwerk opgevangen hadden kunnen worden, leiden tot extra jeugdzorginterventies, met hogere kosten tot gevolg. De veranderde werkwijze heeft invloed op de doelmatigheid van werkprocessen. Er zijn tegengestelde geluiden over de efficiency van de OJA-aanpak. In de interviews en effectensessies is naar voren gebracht dat de organisatiekosten voor de hoofdaanbieders substantieel zijn. Onder meer het contracteren en aansturen van onderaannemers brengt forse kosten met zich mee. Dit is ook terug te zien in de financiële analyses, waarin een aanzienlijk deel van het lumpsumbudget opgaat aan overheadkosten, zowel bij beide hoofdaanbieders als bij onderaannemers. Beter werkende interventies kennen een groter doelbereik. Leiden de beter afgestemde en integralere hulp en ondersteuning tot een grotere doeltreffendheid, dan heeft dat onderwijsopbrengsten, zorgwinst en welzijnseffecten tot gevolg. Want de kwaliteit van leven verbetert en intergenerationele problematiek wordt verminderd. De invoering van passend onderwijs vraagt veel van scholen. Het gevolg is dat leerlingen vaker aanvullende ondersteuning nodig hebben om volwaardig te kunnen meedoen op school. De verwachting is dat effectieve samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg kan voorkomen dat ze worden verwezen naar zwaarder zorgintensief

onderwijs, voortijdige schooluitval weet te vermijden, zorgt voor een veiliger schoolklimaat en belemmeringen tussen het primair onderwijs en het VO tegengaat. Een succesvollere onderwijs carrière levert bij het halen van een hoger onderwijsniveau een hoger salaris op (CPB 2016). Ook de arbeidsmarktkansen en bijstandskansen verbeteren.

### 4.3 Van maatschappelijk effect naar MKBA-saldo

Een maatschappelijk effect hoort in een MKBA per saldo maar één keer mee te tellen voor de maatschappelijke welvaart. Dit lijkt logisch en eerlijk. In de praktijk voelt het echter soms oneerlijk, omdat het lijkt alsof bepaalde bereikte effecten niet meetellen. Bij evaluaties van interventies in het sociaal domein spelen dubbeltellingen een belangrijke rol, omdat interventies vaak meerdere effecten hebben. Zo is het een aanname dat eerdere, flexibelere en preventieve inzet van jeugdhulp in school ervoor zorgt dat er minder, en minder zware jeugdzorg nodig is. Stel dat dit leidt tot een beter pedagogisch klimaat op school, met minder schorsingen (artikel 11c Leerplichtwet), thuiszitters<sup>20</sup> en vrijstellingen (artikel 5a Leerplichtwet). Hierdoor bereiken leerlingen een hoger schoolniveau. Dit draagt eraan bij dat minder leerlingen doorstromen naar onderwijstypes met zwaardere ondersteuning, of dat zij het zelfs met minder ondersteuning afkunnen. De vraag is nu: welke van deze effecten tellen mee voor de maatschappelijke welvaart? Het eerder en vaker behalen van een startkwalificatie kan leiden tot een hoger inkomen. Het kan ook voor een belangrijk deel bijdragen aan het feit dat iemand met een hoog inkomen minder snel ziek wordt, een betere gezondheid heeft en minder zorgkosten maakt, en daarnaast minder een beroep doet op sociale voorzieningen. Het tegelijkertijd meetellen van het hogere inkomen en vermeden zorgkosten en sociale voorzieningen zorgt echter voor dubbeltellingen. De leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse waarschuwt daar ook uitvoerig voor en adviseert effecten af te bakenen op basis van de aard van de maatregel (Romijn en Renes 2013).

<sup>20</sup> Dit betreft (langdurig) verzuim en jeugdigen die niet naar school gaan omdat ze niet ingeschreven staan op een school.

#### Overzicht kosten en baten OJA-pilot

Het MKBA-saldo voor de maatschappij bestaat uit de opgetelde kosten en baten van de effecten die de OJA-aanpak heeft voor de betrokken belanghebbenden. Op pagina 41 staan in paragraaf 3.5 de belanghebbenden. In tabel 4.1 worden per partij de kosten- en batenposten weergegeven. De in paragraaf 3.5 genoemde ketenpartijen zijn in die tabel ondergebracht bij maatschappij overig. Figuur 4.1 pagina 45 laat zien dat de OJA-aanpak leidt tot twee primaire effecten. In de eerste plaats wordt een verbetering verondersteld van de doeltreffendheid van de hulp en ondersteuning voor leerlingen en hun opvoeders op de deelnemende zorgintensieve scholen. Dit leidt tot batenposten zoals uitgaven jeugd en jeugdzorg, onderwijs-opbrengsten, welbevinden jeugdige (en hun opvoeders) en beroep sociale voorzieningen. Het tweede effect van de OJA-aanpak betreft een verbetering van de doelmatigheid. De aanname is dat door het beter te organiseren de gemiddelde organisatiekosten dalen en het werkproces gemiddeld genomen goedkoper wordt. Tabel 4.1 presenteert voor de verschillende partijen de kosten- en batenposten. Hierbij betekent een '+' een positieve bijdrage aan de maatschappelijke welvaart, '-/-' betekent een negatieve bijdrage aan de

maatschappelijke welvaart en bij ‘?’ is de bijdrage onduidelijk. Op basis van de beleidstheorie en literatuur geven de symbolen de verwachte richting aan die een kosten-batenpost bij een partij heeft op de maatschappelijke welvaart. Dit betekent dat en ‘+’ niet zonder meer kan worden weggestreept door een ‘-/-’. Per verwachte kosten- en batenpost is aangegeven bij welke belanghebbenden het zich (mogelijk) voordoet. Hierbij kan een kosten-batenpost bij de ene belanghebbende positief bijdragen aan de maatschappelijke welvaart, terwijl die bij andere belanghebbenden juist negatief bijdraagt. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld door de gemeente gemaakte extra kosten, opbrengsten zijn bij andere partijen.

**Tabel 4.1:** Maatschappelijke kosten en baten

|                                    | Jeugdige | Gem. | School | Hoofd. | Ov.JZ | Maatsch. | Tot. |
|------------------------------------|----------|------|--------|--------|-------|----------|------|
| <b>Kosten</b>                      |          |      |        |        |       |          |      |
| Kosten OJA-aanpak                  |          | -/-  |        |        |       |          | -/-  |
| <b>Directe effecten</b>            |          |      |        |        |       |          |      |
| Werkproces beschikkingen jeugdzorg |          | +    |        | +      |       |          | +    |
| Organisatiekosten                  |          | ?    | ?      | ?      | ?     | ?        | ?    |
| Uitgaven jeugd en jeugdzorg        |          | +    |        | -/-    | -/-   |          | ?    |
| Onderwijsopbrengsten               | +        |      |        |        |       |          |      |
| Inclusief onderwijs                | +        |      |        |        |       | +        | ?    |
| <b>Indirecte effecten</b>          |          |      |        |        |       |          |      |
| Welbevinden jeugdige               | +        |      |        |        |       |          | ?    |
| Arbeidsomstandigheden              |          |      | +      | ?      |       |          | +    |
| Beroep sociale voorzieningen       | -/-      | +    |        | -/-    |       | ?        | ?    |
| <b>Externe effecten</b>            |          |      |        |        |       |          |      |
| Veiligheid wijk en buurt           |          | +    |        |        |       | +        | +    |
| <b>Totaal</b>                      | +        | ?    | +      | ?      | ?     | +        | ?    |

De maatschappelijke effecten zijn onderverdeeld in directe, indirecte en externe effecten. Directe effecten doen zich voor op de markten waarop wordt ingegrepen. De OJA-aanpak streeft veranderingen na op het gebied van jeugdzorg en onderwijs. Indirecte effecten doen zich voor op de overige markten. Zo leiden positieve jeugdzorg- en onderwijs effecten tot een verbetering van het welbevinden van de jeugdige en de ouders/opvoeders. Door op deze wijze de relevante markten af te bakenen zijn dubbeltellingen makkelijker te identificeren. Externe effecten zijn effecten die zich onbedoeld voordoen. In het baanbrekende artikel ‘The Problem of Social Cost’ van Coase (1960) wordt het voorbeeld van een stoomtrein opgevoerd. Die rijdt langs akkers met als risico dat de oogsten van boeren door branden worden vernietigd vanwege de vonkenregen die de stoomtrein veroorzaakt. Het vinden van externe effecten in het sociaal domein kan complex zijn omdat het deels samenhangt met een normatief kader. Stel dat jeugdhulp in school ervoor zorgt dat een deel van de leerlingen en opvoeders minder goed zelf problemen leert oplossen. De aanname hierachter is dat slechts een klein deel van de lichte problemen resulteert in escalerend probleemgedrag zoals Van Yperen (2009) stelt. In dat geval is het externe effect van het helpen van leerlingen en opvoeders ‘minder oplossingsvermogen’ van diezelfde leerlingen en opvoeders. Dit nog naast het feit dat Van Yperen (2009) ook constateert dat onduidelijk is waar het ‘lichte aanbod’ zit.

### De kracht van empirische en kwantitatieve onderbouwing in het sociaal domein

Veel evaluaties in het sociaal domein zijn kwalitatief van aard. Daarnaast beperken kwantitatieve onderzoeken in dit domein zich veelal vanuit kostenoverwegingen tot beschrijvende cijfers. Ogen-schijnlijke correlaties worden daarbij gepresenteerd als causale verbanden. Wie kent niet het krantenbericht waarin een wethouder (tijdens hoogconjunctuur) de daling van het aantal bijstandsgerechtigden toeschrijft aan het gevoerde beleid. Dat laatste verklaart ook de behoefte aan en opkomst van benchmarks, waarin cijfers van verschillende gemeenten met elkaar worden vergeleken. Denk bijvoorbeeld aan CBS Jeugdmonitor, de Divosa Benchmark Werk & Inkomen, de VNG Monitor Sociaal Domein of Waarstaatjege-meente.

Ondanks dat een benchmark waardevolle patronen in beeld brengt, geeft hij geen zicht op wat écht werkt en hoe iets werkt. Om beleid daadwerkelijk te laten slagen is het noodzakelijk te weten aan welke knoppen je moet draaien. Dat betekent: weten welke beleidsuitkomsten afhangen van, of op zijn minst worden beïnvloed door, de beleidskeuzes die voorhanden zijn. Sommigen in het sociaal domein vinden een dergelijke wijze van evalueren echter te onpersoonlijk. Dat leidt vaak tot de uitspraak dat het sociaal domein geen ‘exacte wetenschap’ is, maar dat het om mensen gaat. Het is een tegenwerping waar op het eerste gezicht niets tegenin gebracht kan worden. Daarentegen worden zelfs veel ‘evidence-based’-interventies nauwelijks toegepast, ondanks het feit dat de alledaagse jeugdzorg (‘care as usual’) slechts een klein effect heeft (Van Yperen 2009). Dit betekent dat de veel jeugdigen worden ‘geholpen’ met niet-helpende hulp. De uitkomsten van beleidsinterventies in het sociaal domein worden juist bepaald door op elkaar inwerkende factoren. Dit vraagt om zeer exact te kijken naar causale relaties, met onderzoeksmethodes die rekening houden met die veelheid aan factoren.

Veel MKBA's in het sociaal domein wekken de indruk exacte berekeningen te zijn, waarbij uitkomsten een vaststaand gegeven zijn. Een MKBA is echter een proces-tool die voor onderzochte beleidsalternatieven gestructureerd de gevolgen in beeld kan brengen van aannames, kengetallen en beleidsonzekerheden. Een MKBA die wordt ondersteund door empirische analyse kan daarbij het inzicht vergroten in de gevolgen die beleidsalternatieven hebben voor de samenleving. Het belangrijkste argument, namelijk nieuwsgierig te zijn naar wat echt werkt en ‘evidence based’-beleid te willen voeren, heeft betrekking op de keuzes welke mensen en middelen voor bepaalde groepen mensen worden ingezet. Niet werkende interventies helpen niet alleen niet, maar kunnen zelfs schaden. Kwantitatieve empirische onderbouwing helpt om voorbij goede bedoelingen en wensdenken te komen. Dat bespaart geld en nog belangrijker: het helpt jeugdigen die het écht nodig hebben.

## Maatschappelijke kosten en baten

---

*De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat de OJA-aanpak op dit moment nog onvoldoende extra maatschappelijk rendement oplevert, om afgezet tegen het rendement van de bestaande situatie, de benodigde extra investeringen te compenseren. Voor elke geïnvesteerde euro levert de OJA-aanpak tussen de 85 en 105 eurocent op. Dit betekent dat in de meest optimistische doorrekening er een beperkte opbrengst is, tegen een duidelijk welvaartsverlies bij minder optimistische doorrekeningen. Voor leerlingen en ouders heeft de OJA-aanpak wel een positief (maatschappelijke) opbrengst.*

### 5.1 Inleiding

De uitkomst van deze MKBA geeft het maatschappelijke rendement van de OJA-aanpak op de zes scholen. Het rendement is gebaseerd op de kosten en baten. Deze zijn mede gebaseerd op schattingen van het onderwijs-jeugdzorgmodel. De kosten en baten in dit hoofdstuk volgen de methodologie zoals die is voorgeschreven in de Algemene MKBA-leidraad die door het CPB en het SCP is opgesteld (Romijn en Renes 2013) en de daarbij horende werkwijzers voor het sociaal domein, zie bijlagen B en D. In deze MKBA wordt er van uitgegaan dat de OJA-aanpak de hele schoolloopbaan duurt. Gekozen is voor een tijdshorizon van 25 jaar. Dit betekent dat de kosten en baten in die periode worden meegenomen in de MKBA. Zorgintensief onderwijs is bijzonder omdat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan kunnen in- en uit- en doorstromen. Gekozen is om het gemiddelde aantal schooljaren als uitgangspunt te nemen dat de gemiddelde leerling op een OJA-school leskrijgt. Dit is bepaald aan de hand van de beschikbare historische DUO-gegevens.

### 5.2 Kosten van de OJA-aanpak

De kosten van de OJA-aanpak bestaan uit de directe kosten en indirecte kosten.

#### Directe kosten

Het OJA-budget is vertaald naar een gemiddeld bedrag per leerling per schooljaar. Het OJA-budget is verschillende malen veranderd. Er is gekozen om de inverdieneffecten mee te nemen als baten en niet op voorhand in te boeken als lagere kosten. In het geval dat er geen veranderingen zijn in de jeugdzorgconsumptie en er geen andere effecten zouden zijn, zou dit betekenen dat het baten-kostenratio gelijk is aan één.

Niet elke leerling profiteert even lang van de OJA-aanpak. Leerlingen

schrijven zich om verschillende redenen uit bij hun school, bijvoorbeeld omdat ze doorstromen naar vervolgonderwijs of instromen in andere onderwijsvoorzieningen. Ook geldt voor het zorgintensieve onderwijs dat leerlingen niet meteen aan het begin van hun schoolcarrière instromen. Bij de berekening van de kosten is daarom rekening gehouden met het feit dat niet elke leerling de alle jaren onderwijs volgt op een school met een onderwijs-jeugdhulparrangement. De schoolduur varieert per school. Gekozen is om in het basisscenario te werken met de gemiddelde schoolduur.

### 5.2.1 Indirecte kosten

De OJA-aanpak kent ook indirecte kosten. Zo maakt de gemeente meerkosten om de subsidies te verstrekken. De organisatiekosten bedragen volgens opgave van de gemeente ongeveer 40-50 euro per leerling per jaar.<sup>21</sup> Ook worden er nog administratieve kosten gemaakt voor het afgeven van beschikkingen via externe verwijzers. Het opzetten van de OJA-pilot heeft partijen tijd en middelen gekost. Er is (deels) inzicht verschaft in de opbouw van deze indirecte kosten. Op basis daarvan is er een bandbreedte vastgesteld van 70-160 euro per leerling per jaar aan projectkosten. Dit is gebaseerd op jaarsalaris van 90.000 euro per jaar voor een voltijd baan. Bij de start betrof het 1,50 fte op maandbasis. Na een jaar nam de inzet toe tot 1,5 fte op maandbasis. Vanaf september 2019 is dat gedaald tot 0,6-0,8 fte.

<sup>21</sup> Er is door de projectleider inzicht verschaft in de indirecte inzet van de gemeentelijke organisatie.

De hoofdaanbieders hebben kosten moeten maken voor het contracteren van onderaannemers. Scholen zetten mensen en middelen in voor de OJA-pilot. Zo nemen directeuren deel aan werkgroepen. Vinden er overleggen plaats met de hoofdaanbieder. Een deel van de inzet is onderdeel om de onderwijszorgstructuur te waarborgen en zou ook in het nulalternatief worden gedaan. Op basis van de interviews worden deze kosten bescheiden ingeschat op 30 euro per leerling, circa een 0,1 fte per school. In principe bevat het lumpsumbudget een tegemoetkoming voor huisvestingskosten. Toch heeft niet elke school de huisvestingskosten doorbelast. Vanuit het perspectief van een MKBA maakt dit niet uit. Dit komt omdat eventuele kosten voor de hoofdaanbieder opbrengsten zijn voor de school.

## 5.3 Baten van de OJA-aanpak

De opbrengsten in deze MKBA vallen uiteen in een verandering van de doelmatigheid of juist een verandering van de doeltreffendheid. Kostenbatenposten zijn in te delen in directe, indirecte en externe effecten. In het geval van de OJA-aanpak doen directe effecten zich voor op de 'markt' voor jeugdhulp of onderwijs. Indirecte effecten komen voort uit deze directe effecten. Zo is de besparing op jeugdzorg een direct effect en zijn welzijnsbaten door doeltreffendere jeugdzorg indirecte effecten. De opbrengsten de OJA-aanpak tezamen omvatten de maatschappelijke effecten die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. Met het onderwijs-jeugdzorgmodel zijn verschillende van die effecten getoetst.

### Opbrengsten jeugdzorg

Het onderwijs-jeugdzorgmodel laat vooralsnog geen robuuste opbrengsten zien op het gebied van jeugdzorg. De waargenomen verandering in de hoeveelheid ingezette jeugdzorg laat zich grotendeels verklaren door kind-

en huishoudfactoren. Er is op verschillende manieren naar jeugdzorg gekeken. Het aantal beschikkingen is geen goede maatstaf om het effect van de OJA-aanpak op het gebruik van jeugdzorg inzichtelijk te maken. Dit komt omdat het aantal trajecten weinig zegt over de zorgzwaarte van de jeugdzorg. Om daar toch rekening mee te houden is gekeken naar de gemiddelde kosten per aaneengesloten periode jeugdzorg. Ook zijn daarbij indirecte zorgkosten van de OJA-aanpak meegenomen. Gecorrigeerd voor onder meer de armoedesituatie zijn de veranderingen niet te relateren aan de OJA-aanpak. De waarden zijn niet significant. Wel zijn hebben ze het goede teken. Dit kan impliceren dat de OJA-aanpak in de toekomst leidt tot een daling van jeugdzorg.

### Onderwijs

Onderwijsopbrengsten hangen samen met het terugdringen van ondoelmatig leren: afstroom, zittenblijven, uitval, stapelen en studievertraging (Van Dijck 1992). De OJA-aanpak heeft vooralsnog geen significant effect op de doorstroomcijfers naar hogere onderwijstypes. Ook lijkt er geen sprake te zijn van een lager verzuim of vermeden schooluitval door de OJA-aanpak. De werktevredenheid van docenten zou iets kunnen toenemen. Interviews met docenten geven echter een gemengd beeld over de tevredenheid. Dit is dan ook PM meegenomen. Al met al lijken de onderwijsopbrengsten niet meetbaar. Dit ondanks de tevredenheid die onderwijspartijen laten horen.

Het onderwijs-jeugdzorgmodel laat zien dat de vraag naar jeugdzorg de kans vergroot dat een jeugdige een beroep doet op het speciaal basis-onderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs of praktijkonderwijs. Indien de OJA-aanpak er voor zorgt dat jeugdzorg niet nodig is, zal dit eraan bijdragen dat meer leerlingen een hoger opleidingsniveau bereiken. Groot en Maassen van den Brink (2003) rapporteren een rendement van 6 tot 8 procent als gevolg van extra onderwijsinvesteringen en het voorkomen van ondoelmatigheid in het onderwijs.

### 5.3.1 Indirecte effecten

Extra zorg en aandacht heeft menselijke maar ook maatschappelijke waarde. Het effect *Welbevinden* omvat deels een betere gezondheid, ontplooiingsmogelijkheden of de waarde van een beter pedagogisch klimaat voor leerlingen. van Gils et al. (2009) stellen vast dat preventie van gedragsstoornissen loont. Het welzijn is uit te drukken in vermeden gedragsstoornissen. De aanname is dat voor 10 procent van de leerlingen verbeteringen zichtbaar zijn in het gedrag. Als waarde voor een QALY hanteren we een bandbreedte van 20.000-50.000 euro. Het ontstaan van de verbeteringen vindt geleidelijk plaats. Lazrak (2020) laat zien dat in Almere de effecten zich pas voordoen na het vierde jaar. Dit ligt onder de gemiddelde periode die leerlingen op dit moment naar een OJA-school gaan.

Een OJA kan zowel docenten als jeugdhulpmedewerkers steun bieden. De *arbeidsomstandigheden* van zowel docenten als jeugdzorgmedewerkers kan verbeteren. Het ziekteverzuim is zowel op scholen als bij jeugdzorg-aanbieders hoog. Daarnaast blijkt het lastig om medewerkers te vinden en te behouden. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat medewerkers in brede zin tevreden zijn over de samenwerking tussen jeugdhulp

en onderwijs. Onduidelijk is om welk bedrag dit gaat dus wordt dit als pro memorie (PM) opgenomen.

Een fors deel van de huishoudens met kinderen die OJA scholen doet een beroep op sociale voorzieningen. Indien door de OJA kinderen en hun opvoeders eerder, beter en doeltreffender worden geholpen, dan zal het *beroep sociale voorzieningen* lager worden. Dit zit vooral in toekomstige sociale voorzieningen van de kinderen. Het onderwijs-jeugdzorgmodel laat zien dat het gebruik van voorzieningen samenhangt met de hoeveelheid gebruikte jeugdzorg en of leerlingen, of broers/zussen, zorgintensief onderwijs volgen. Op dit moment laat het onderwijs-jeugdzorgmodel geen veranderingen zien in het gebruik van sociale voorzieningen bij het deelnemen aan een OJA. Dit is ook niet op korte termijn te verwachten. De verwachting is dat op lange termijn jeugdigen die via een OJA zijn ondersteund, zelf een lagere sociale voorzieningenafdruk zullen hebben. In welke mate het intragenerationele en intergenerationele voorzieningengebruik zal afnemen, is moeilijk te voorspellen. Een antwoord op die vraag vraagt vervolgonderzoek.

### 5.3.2 Verdelingseffecten effecten

Veel van de kosten-batenposten leveren een verschuiving op tussen partijen, maar leiden per saldo niet tot extra maatschappelijke welvaart.

## 5.4 MKBA-overzicht: basisvariant

In het vorige paragrafen is het MKBA-overzicht onderbouwd.

### Maatschappelijk en financieel baten-kostenratio

Maatschappelijke en financiële baten-kostenratio's geven weer hoeveel baten per euro een bepaalde investering oplevert. Het biedt een vergelijking met de referentiesituatie, zodat duidelijk wordt of investeringskosten worden terugverdiend.

In het geval van het financiële baten-kostenratio wordt duidelijk hoeveel financiële baten er staan tegenover de gedane financiële investering. In die zin is het een uitkomstmaatstaf die dichtbij de uitkomsten van een maatschappelijke business case ligt. Een financiële baten-kostenratio betekent dat elke geïnvesteerde euro minimaal één euro aan financiële baten teweeg brengt. Het maatschappelijke baten-kostenratio is breder en neemt ook niet materiële waarden mee. Zo is een toegenomen levensgeluk wel uit te drukken in euro's maar leidt dat niet tot financiële stromen.

### Maatschappelijke rendement

Maatschappelijke en financiële baten OJA-aanpak heeft een baten-kostenratio van 0,85 tot 1,05. Dat betekent dat voor elke geïnvesteerde euro in het meest optimistische geval de opbrengst 1,05 euro bedraagt. Het financiële baten-kostenratio bedraagt de 0,55-0,70 euro. Dat betekent dat voor elke bestede euro er maximaal 70 eurocent aan financiële incasseerbare baten zijn.

### 5.4.1 Discontovoet

Alle kosten en baten zijn per leerling teruggerekend naar 1 januari 2018. Daar zijn in de gevoeligheidsanalyse verschillende discontovoeten gebruikt die variëren tussen de twee en zeven procent. Een lagere discontovoet kent

toekomstige kosten en baten meer waarde toe dan een hogere discontovoet. Voor de OJA-pilot vallen de kosten aan het begin van de evaluatieperiode en komen de baten later. Dit betekent dat een lagere discontovoet een hoger maatschappelijk rendement oplevert. In het basisscenario is gekozen voor een discontovoet van drie procent, conform de wens van de werkgroep discontovoet (van Ewijk et al. 2015).

## 5.5 Gevoeligheidsanalyse: draaien aan de knoppen

Een gevoeligheidsanalyse maakt inzichtelijk hoe het maatschappelijk saldo verandert als aannames, kengetallen of effecten op een andere manier in de MKBA worden meegenomen. Zoals Max Verstappen zich in een race-simulator voorbereidt op veranderende omstandigheden tijdens Formule 1-races, geeft de gevoeligheidsanalyse inzicht in hoe veranderende beleidsafwegingen doorwerken in de maatschappelijke welvaart. In deze gevoeligheidsanalyse wordt gekeken naar de verandering van een aantal aannames. Tabel 5.5 rapporteert per veranderende aanname de percentuele verandering van het MKBA-saldo. Op deze manier geeft het inzicht in de stabiliteit van de MKBA-uitkomsten.

**Tabel 5.1:** Gevoeligheidsanalyse MKBA OJA Enschede

| Gevoeligheidsanalyse                                              | Δsaldo |
|-------------------------------------------------------------------|--------|
| Discontovoet voor financiële baten verlagen naar 0%               | 17%    |
| Een verbetering van de doeltreffendheid van jeugdzorg met 20%     | 15%    |
| Een halvering van de waarde bij welbevinden (QALY of aantal)      | -43%   |
| Een verdubbeling van het aantal thuiszitters dat naar school gaat | 10%    |

*Opmerking(en):* 2018-2023.

*Bron:* AEPB Onderzoek en Advies

Tabel 5.5 laat zien dat het verlagen van de discontovoet voor financiële baten het MKBA-saldo met 17 procent positief beïnvloed. Het betekent dat toekomstige financiële opbrengsten zwaarder meewegen in het MKBA-saldo. Een verbetering van de doeltreffendheid van de jeugdzorg in de OJA-pilot levert een positief effect op van 15 procent. Een halvering van de waarde van het welbevinden zorgt voor een afname van het MKBA-saldo van 43 procent. Een verdubbeling van het aantal thuiszitters dat naar school gaat levert een positief effect op voor de maatschappelijke welvaart van 10 procent.

## Conclusies en aanbevelingen

---

*Inhoudelijke en financiële uitdagingen hebben er in Enschede toe geleid dat het onderwijs, jeugdzorg en de gemeente gezamenlijk optrekken om meer (financiële) grip te krijgen op de niet vrij toegankelijke jeugdzorg in het zorgintensieve onderwijs. Het integrale lumpsumbudget dat een hoofdaanbieder voor alle jeugdzorg op een school ontvangt, is uniek in Nederland. De vormgeving, inrichting en uitvoering vormen de basis van een gezamenlijke zoektocht naar wat doeltreffend en doelmatig kan zijn om de hulp en ondersteuning te verbeteren aan jeugdigen en huishoudens die tegen gedrags- en opvoedproblemen aanlopen. Ondanks het enthousiasme bij de deelnemende partijen, is de hoofdconclusie dat de pilootaanpak op dit moment nog onvoldoende extra maatschappelijk rendement oplevert, om afgezet tegen het rendement van de bestaande situatie, de benodigde extra investeringen te compenseren. De opbrengsten van extra overleg en de intensievere casusregie op school wegen niet op tegen de kosten. De hoogte van het lumpsumbudget is ontoereikend voor de uitgaven van het OJA in de huidige opzet. Dit vraagt een aanpassing van het budget, doelmatigheidskeuzes, andere inrichting of een andere prioritering. Op dit moment is de onderwijszorgstructuur nog onvoldoende domeinoverstijgend ingericht waardoor er nog geen merkbare doeltreffendheidswinst is waar te nemen. Dit hangt mogelijk samen met het onvoldoende concreet vertalen van de projectuitgangspunten, waardoor het moeilijk is te bepalen of ze tot meerwaarde leiden ten opzichte van het nulalternatief. Voor leerlingen en hun ouders heeft de aanpak positieve (maatschappelijke) effecten. Leerlingen met gedrags- en opvoedproblemen worden beter geholpen en dit levert positieve immateriële baten op.*

### 6.1 Hoofdpunten

- In Enschede zijn het onderwijs en de jeugdzorg op een unieke wijze met elkaar verbonden. De keuze voor een integraal lumpsumbudget leidt ertoe, dat de betrokken partners handelingsruimte krijgen om de beoogde zorgtransformatie te bewerkstelligen. Daarbij is bijzonder dat in Enschede, in tegenstelling tot elders in het land, alle vormen van jeugdzorg onder het lumpsumbudget vallen. Het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg bij één hoofdaanbieder, sluit aan bij de wens en het uitgangspunt om de hulp- en ondersteuning voor jeugdigen met opvoed- en gedragsproblematiek integraal te organiseren.
- Het uitgangspunt dat de school dient als vindplaats en werkplaats, zorgt ervoor dat jeugdzorgaanbieders en scholen het gesprek met elkaar aan-

gaan over gedrags- en opvoedproblemen van leerlingen, en over ieders rol en taak. Dit draagt bij aan de discussie over demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdzorg, hetgeen het opvoedkundig en pedagogisch klimaat positief kan beïnvloeden. Wel geven meerdere partijen aan dat er behoefte bestaat aan een scherpere en concretere afbakening van jeugdzorg en de ondersteuning vanuit het onderwijs.

- De OJA-pilot levert leerlingen met gedrags- en opvoedproblemen op de deelnemende zorgintensieve scholen per saldo meer op dan het kost. Dat is positief. Voor de maatschappij als geheel heeft de aanpak voorsnóg te weinig maatschappelijke effecten om de benodigde extra investeringen te compenseren. Daarmee is het totale maatschappelijke rendement op dit moment ontoereikend om de investeringen terug te verdienen. De pilotaanpak levert de maatschappij voor elke geïnvesteerde euro tussen de 85 en 105 eurocent op.
- Er zijn weinig directe financiële opbrengsten. De organisatiekosten zijn substantieel, terwijl de doelmatigheid onvoldoende wordt verbeterd. Dit is onder meer terug te zien in substantiële overheadkosten bij zowel hoofdaanbieder als onderaannemer, naast extra regie- en overlegkosten.
- Een deel van de opbrengsten van de OJA-pilot moet komen van preventieve inzet van jeugdzorg. Door eerder en sneller jeugdzorg in te zetten, is de hoop dat opeenvolgende hulptrajecten worden vermeden en korter durende en lichtere jeugdzorg toereikend is. De analyses bevestigen de verwachte resultaten niet. Dit betekent dat de doeltreffendheid van de OJA-aanpak vergelijkbaar is met die van de controlegroep.
- Leerlingen op zorgintensieve scholen met gedrags- en opvoedproblemen blijken vaker te wonen in een huishouden met kwetsbare achtergrondkenmerken. Kenmerken als huishoudsamenstelling, etniciteit en migratieachtergrond, inkomensondersteuning en gebruik van armoedeverzoeken verklaren voor een belangrijk deel de hulpvragen en ingezette jeugdzorg. Dit geldt ook voor risicofactoren zoals een relatiebreuk in het huishouden of jeugdzorg- of Wmo-gebruik bij andere gezinsleden. Achtergrondkenmerken en risicofactoren bieden een verklaring voor verschillen in jeugdzorggebruik van de verschillende OJA-scholen. Gedurende de korte looptijd van de pilot verandert de samenstelling van de leerlingenpopulatie op het gebied van achtergrondkenmerken en risicofactoren niet significant.
- In de huidige opzet ligt de meerwaarde van de OJA-pilot bij leerlingen met niet te zware jeugdzorg, waarbij er geen afstemming nodig is met andere ketenpartijen. Dit komt vaker voor op het sbo. De bemensing van onderwijs-zorgklassen met pedagogische medewerkers in het SO heeft positieve financiële effecten. Op zowel het praktijkonderwijs als op het vso is de meerwaarde geringer. Mogelijk hangt dit samen met de aanwezigheid van de sterke onderwijszorgstructuur.

## 6.2 Uitkomsten

In Enschede zorgen tekorten bij de uitgaven aan jeugdzorg voor de financiële noodzaak om de zorgconsumptie te remmen en de doeltreffendheid en

doelmatigheid van de jeugdzorg te verbeteren. Een gemeente heeft beperkte directe sturingsinstrumenten om dit te bereiken. De intensivering van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in zorgintensieve scholen lijkt een kans om dat te bewerkstelligen. De verandering van bekostigingssystematiek naar een taakgerichte variant van circa tien procent van het totale budget, moet ruimte bieden om de transformatie op gang te brengen. Het streven is: minder vaak jeugdzorg inzetten, en substitutie van zwaardere jeugdzorg voor lichtere vormen van hulp en ondersteuning. Het OJA ondersteunt kinderen en hun opvoeders onder en na schooltijd op school, maar ook in de thuissituatie, bij gedrags- en opvoedproblemen. Enschede heeft gekozen voor een integraal lumpsumbudget voor de hoofdaanbieder op schoolniveau voor alle in te zetten jeugdzorg. Dat is uniek in Nederland. Dit moet ervoor zorgen dat de uitgaven aan jeugdzorg voorspelbaarder worden en binnen het budget blijven.

### **Onderbouwde effecten: de basis voor het maatschappelijk rendement**

Om de maatschappelijke effecten in de MKBA beter te onderbouwen is er gekozen om met microdata een effectonderzoek te koppelen aan deze MKBA. In het kader van dit onderzoek is een onderwijs-jeugdzorgmodel gemaakt. Dat voorspelt welke factoren in Enschede de vraag naar jeugdzorg beïnvloeden. Ook geeft het model inzicht in welke kenmerken van het kind, huishouden, omgeving enz. een rol spelen bij de instroom van een onderwijstype. Deze evaluatie brengt de causale effecten van de OJA-aanpak in beeld met behulp van data-analyse. De effecten zijn vertaald naar maatschappelijke kosten en baten, waarmee het maatschappelijk rendement is bepaald.

### **Lumpsumbudget is ontoereikend om de transformatie vorm te geven**

De OJA-pilot is geïnspireerd op de in Almere lumpsum-gefinancierde ambulante jeugdhulp op school. Er zijn belangrijke verschillen tussen de aanpak van beide gemeenten. Zo valt in Enschede alle jeugdzorg onder het beschikbaar gestelde lumpsumbudget, terwijl in Almere dit in hoofdzaak beperkt is tot de ambulante jeugdhulp. Vergelijken we de uitgaven per leerling, dan valt op dat die in Enschede en Almere ongeveer even groot zijn. Zo geeft Almere in 2019 ongeveer 4.800 euro per leerling uit aan lumpsumbekostiging op het sbo. In Enschede zijn op dat type onderwijs de uitgaven met 4.850 per leerling slechts beperkt hoger, terwijl er veel meer hulpsoorten onder het budget vallen. Het verschil kan deels samenhangen met kind-, huishouden- of omgevingskenmerken. Het is een aanwijzing dat het lumpsumbudget ontoereikend is. Een oplossing is de doeltreffendheid of doelmatigheid van ingezette jeugdzorg interventies te vergroten. Het verhogen van het lumpsumbudget moet pas als allerlaatste in beeld komen.

### **Hogere OJA-kosten drukken het maatschappelijk rendement**

De OJA-werkwijze blijkt niet goedkoper te zijn. Het extra overleg binnen school en met externe ketenpartners leidt tot extra kosten. Net als de intensivering van de casusregie en het aansturen van onderaannemers. Een deel van de verwachte baten wordt niet gerealiseerd omdat er, op het moment dat een externe verwijzer betrokken wordt, beschikkingen worden afgegeven.

Ook worden er bij de aansturing door verschillende partijen aanzienlijke organisatiekosten gemaakt. De OJA-pilot heeft wel positieve immateriële baten voor leerlingen die een hulpvraag hebben. Minder lang wachten op hulp draagt bij aan het welbevinden van de jeugdige. Als rekening wordt gehouden met kind-, huishouden-, omgevings- en schoolkenmerken, leidt dat op dit moment niet tot de verwachte lagere jeugdzorgkosten. Wordt gekeken naar andere kenmerken, dan daalt de leeftijd waarop leerlingen op een zorgintensieve school de eerste keer jeugdzorg krijgen, niet. Dit betekent dat jeugdzorg niet eerder wordt ingezet. De directeurs van de scholen zijn enthousiast. Leerkrachten, OJA-medewerkers en externe ketenpartijen plaatsen desondanks kanttekeningen bij de uitgangspunten, vormgeving en afstemming van de OJA-pilot. De hoofdaanbieders zijn inhoudelijk enthousiast, maar achten de financiële uitgangspunten van het project niet realistisch. Zo worden grote vraagtekens geplaatst bij de hoogte van het lumpsumbudget, en vraagt men zich af of de niet-beïnvloedbare jeugdzorg onder het budget moet vallen.

### 6.3 Conclusies

De gemeente Enschede heeft gekozen voor een gedegen en onderbouwde tussenevaluatie van de lopende OJA-pilot. In die pilot vindt een transformatie plaats. Nieuwe werkwijzen worden uitgetest. Andere vormen van organiseren van de hulp en ondersteuning aan kwetsbare leerlingen in het zorgintensieve onderwijs worden uitgetest. De bekostiging, (financiële) prikkels en aansturing van jeugdzorg zijn veranderd. Dit roept de vraag op: wat helpt om de gestelde doelen te bereiken en wat belemmert het juist? Het vraagt om verder te kijken dan alleen de kale opbrengsten. Transformeren vraagt ook om te leren van de gemaakte keuzes. Vooraf is al duidelijk dat transformeren van jeugdzorg een proces van de lange adem is. Alleen blindstaren op resultaten levert relatief kort na de start van omvangrijke transformatie-opgaves altijd het antwoord op dat er “meer tijd” nodig is. Daarmee wordt de voortgang van dergelijke projecten in de handen gelegd van communicatiemedewerkers en de mate waarin politiek draagvlak kan worden georganiseerd. Enschede wil dat anders doen. Beleidsinnovatie vraagt ook een andere toetsing. Alleen zo kan een onnodige projectencarrousel worden voorkomen. Er is voor gekozen om een effectevaluatie te koppelen aan een MKBA. Door in de effectevaluatie zowel kwalitatief als kwantitatief naar de (maatschappelijke) opbrengsten te kijken, ontstaat inzicht in kansrijke mogelijkheden voor de jeugdzorgtransformatie. Wat heeft de intensivering van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg opgeleverd, en welke lessen zijn er te trekken voor de ontwikkelrichtingen van de transformatie-opgave van de jeugdzorg. Het onderzoek heeft op verschillende vlakken inzichten opgeleverd. Deze conclusie beperkt zich tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

#### Hoofdvragen

In dit onderzoek stond de vraag van de gemeente Enschede centraal, wat de werkzame elementen van de OJA-aanpak zijn, of er verbeteringen mogelijk zijn en in welke mate de OJA-pilot (maatschappelijke) meerwaarde

oplevert. Dit is vertaald in de volgende hoofdvragen:

1. *Wat zijn de werkzame elementen van de OJA-aanpak en welke verbeteringen zijn er mogelijk bij de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg?*
2. *Wat is het (maatschappelijk) rendement van OJA's in Enschede?*

De hoofdconclusie is dat de pilootaanpak op dit moment nog onvoldoende extra maatschappelijk rendement oplevert, om afgezet tegen het rendement van de bestaande situatie, de benodigde extra investeringen te compenseren. Voor elke geïnvesteerde euro levert de OJA-aanpak tussen de 85 en 105 eurocent op. Dit betekent dat in de meest optimistische doorrekening er een beperkte opbrengst is, tegen een duidelijk welvaartsverlies bij minder optimistische doorrekeningen. Voor leerlingen en ouders heeft de OJA-aanpak positieve (maatschappelijke) effecten. Ze hoeven minder lang te wachten. Administratieve hindernissen worden met behulp van de OJA-medewerker omzeild. Een treffende illustratie is dat een ouder aangaf dat ze de OJA-medewerker altijd een 'appje' kon sturen als er problemen waren met de omgangsregeling van haar kind, en dat het dan meteen werd opgelost. Laagdrempelige ondersteuning zonder belemmeringen. De ingezette hulpverlening lijkt niet te veranderen. De leeftijd waarop hulp- en ondersteuning wordt ingezet verandert evenmin. Er lijken vaker lichtere hulpvormen (minder dure of langdurige trajecten) te worden ingezet.<sup>22</sup> Dit is enigszins vertekend doordat bij OJA-trajecten de kosten van indirecte inzet, zoals casusregie of ondersteuning van een pedagogisch medewerker, niet worden toegerekend aan een specifieke leerling en daarmee een mogelijk traject. Hierdoor zijn lichtere trajecten in de praktijk niet altijd goedkoper en eigenlijk zwaarder dan lijkt.

De OJA-aanpak heeft werkzame elementen. In de eerste plaats voorkomt het integrale lumpsumbudget dat er substitutie optreedt tussen verscheidene hulp- en ondersteuningsvormen. Eerder onderzoek in Almere naar lumpsumgewijze bekostiging van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorgaanbieders liet zien, dat er sprake was van aanzienlijke substitutie tussen jeugdhulp en jeugd-ggz. In Enschede zijn dergelijke verschuivingen niet waar te nemen. Een ander werkzaam element is het kiezen voor één hoofdaanbieder die de totale (financiële) verantwoordelijkheid heeft. Dit zorgt ervoor dat de aansturing van onderaannemers scherper is, doelmatigheidsvergroten productinnovatie op gang komt en er meer wordt meegedacht over doelmatigheidsverbetering in de totale zorgketen. Een voorbeeld is een gezamenlijk medicatieconsult op school door een psychiater. Daarnaast dragen de intensivering van regievoering en de fysieke aanwezigheid van de OJA-medewerker op school bij aan een snellere triage en het eerder opstarten van hulp- en ondersteuningstrajecten. De vastgestelde doelstellingen en de bijbehorende monitoring sluiten echter onvoldoende op elkaar aan. Voor het vervolg is het aan te raden dat de monitoring niet wordt verengd tot alleen de financiële doelstellingen. Voorts is de financiële analyse ontoereikend om causaal het verband te leggen tussen pilotactiviteiten en de financiële resultaten. Het is aan te raden om de financiële analyse meer als sturingsinstrument in te zetten. Wat kan je als hoofdaanbieder, school of

<sup>22</sup> De zorgzwaarte wordt bepaald door de zorgduur en -intensiteit. Lichtere trajecten zijn daardoor goedkoper dan zwaardere trajecten. Zorginzet wordt ook zwaarder als er bij herhaling een licht traject wordt ingezet.

gemeente wanneer beïnvloeden? Dit kan betekenen dat proactief wordt ingezet op mediation tussen ouders bij relatieproblemen, omdat bij scheidingen het aantal problemen toeneemt. Dit vraagt om een financiële analyse die de risicofactoren van gedrags- en opvoedproblemen meeweegt. Dit raakt ook aan de discussie over de niet-beïnvloedbare jeugdzorg. Naast de inzet van jeugdzorg door de OJA-medewerker, bestaan er andere verwijsroutes en kan jeugdzorg al ingezet zijn voordat de leerling zich op de OJA-school aanmeldt. Op dit moment is de sturingsinformatie ontoereikend om iets te veranderen aan deze niet-beïnvloedbare jeugdzorg. Zo vraagt het doorverwijzen van leerlingen naar zorgintensieve scholen tijd, is een toelatingscommissie betrokken en zijn zorgondersteuners van de zorgintensieve scholen belangrijk. Op dit moment speelt de OJA in dat traject geen rol. In de OJA-pilot is de doeltreffendheid van jeugdzorginterventies van ondergeschikt belang. Er wordt in hoofdzaak aangesloten bij het bestaande zorgaanbod, en bij de doorontwikkeling is daarbij kosteneffectiviteit de belangrijkste overweging. Om het rendement te verhogen is het van belang dat helder wordt wat precies onder preventie wordt verstaan. Het OJA-project hanteert een smalle definitie: het voorkomen van duurdere zorg. Er ontbreekt een afwegingskader welke preventie voor welke doelgroep nodig is. Zo vindt er veel jeugdzorginzet plaats bij jeugdigen die opgroeien in huishoudens met materiële problemen. Armoede en andere sociale problematiek in het huishouden moeten echter worden opgelost voordat jeugdzorginterventies doeltreffend kunnen zijn. Simpel gezegd is het oplossen van opvoed- en gedragsproblemen stukken lastiger, als je met honger naar school gaat omdat er geen geld is voor eten.

### Onderzoeksvragen

Naast beide hoofdvragen zijn de volgende zeven onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de samenstelling van de leerlingenpopulatie?
2. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op de hulpverlening en welke (maatschappelijke) effecten heeft dit?
3. Welke leerlingkenmerken, omgevings- en schoolfactoren hebben invloed op de opbrengsten van de OJA-aanpak?
4. Welke invloed heeft de OJA-aanpak op het gebruik van andere maatschappelijke voorzieningen?
5. Voor welke doelgroep(en) heeft de OJA-aanpak een meerwaarde?
6. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten voor de verschillende actoren (gemeente, jeugdhulpaanbieder, passend onderwijs, schoolbesturen, andere actoren)?
7. Welke beleidsaanpassingen in de OJA-aanpak of jeugdaanpak hebben invloed op het maatschappelijk rendement?

De conclusies die zijn te trekken op basis van de onderzoeksvragen zullen in het restant van deze paragraaf aan de orde komen. Het is daarbij belangrijk om te weten dat er twee belangrijke factoren zijn die invloed hebben op de resultaten van de OJA-pilot. In de eerste plaats: de knelpunten in

de aanloopfase van de pilot. Bij het vormgeven ervan en het inrichten van de OJA's op zorgintensieve scholen speelde tijdsdruk een belangrijke rol. De inrichting van de OJA-pilot vergde veel organisatorische afstemming, en dit is ten koste gegaan van een inhoudelijke uitwerking. OJA-medewerkers geven aan dat onder meer de overgang naar de nieuwe werkwijze en de verandering van de inkoop ertoe hebben geleid dat de hulpverlening in het begin moeizaam van de grond kwam. Het gevolg is dat de effecten van de OJA-pilot in het begin geringer waren dan zij hadden kunnen zijn. De tweede factor betreft de COVID-19-pandemie. Vanaf maart 2020 had het onderwijs te kampen met maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. In het kader van dit onderzoek heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden om de impact van de pandemie voor het onderwijs en OJA-scholen kwalitatief in beeld te brengen. Die verschilt per school. Aangegeven wordt dat er zich andere problemen voordoen, en dat met name kwetsbare gezinnen geraakt worden door de opgelegde maatregelen, met als gevolg extra en veranderende gedrags- en opvoedproblemen. In de effectanalyse is daarom op verschillende manieren rekening gehouden met de COVID-19-pandemie. Er is geen significant verschil aangetoond tussen de opbrengsten van de OJA-pilot en die van de controlegroep.

#### **Samenstelling leerlingenpopulatie verandert niet**

Op basis van de data-analyse is er geen sprake van een significante verandering van de samenstelling van de leerlingenpopulatie als gevolg van de OJA-pilot. Dat kan te maken hebben met hoever leerlingen van school wonen. Verder is de invoeringsdatum van passend onderwijs een verklaring voor in-, uit- en doorstroom van leerlingen. Veranderende leerlingenaantallen hangen niet samen met de OJA-pilot.

#### **Door de OJA-pilot verandert de hulpverlening**

Na de opstartfase van de pilot zijn de hoofdaanbieders bezig om het zorgaanbod aan te laten sluiten bij de bestaande hulpvragen op school. Zo organiseert een hoofdaanbieder voor twee scholen overkoepelende nso, om op die manier de kosten uit te sparen voor zorgboerderijen en andere vormen van respijtzorg. Zo wordt er momenteel op een aantal scholen verkend hoe groepsgerichte PMT kan worden vormgegeven. De financiële druk op de hoofdaanbieder werkt daarbij als een katalysator.

De versterkte regie en inrichting van het hulpproces leiden tot eerdere en snellere hulpverlening. Dit betekent dat leerlingen, ouders en docenten minder lang hoeven te wachten voordat hulp- en ondersteuning worden ingezet. Minder overbruggingszorg tijdens het wachten werkt kostenverlagend. De beschikbare gegevens bieden echter geen uitsluitsel of daar sprake van is. De leeftijd waarop hulp en ondersteuning worden ingezet, laat geen significant verschil zien tussen OJA-leerlingen en de controlegroep. Indien preventie en vroegsignalering effectief zijn, zou de leeftijd een dalende ontwikkeling moeten laten zien.

#### **Risicofactoren hebben invloed op opbrengst OJA-aanpak**

Leerlingen op zorgintensieve scholen met gedrags- en opvoedproblemen blijken veel vaker te wonen in een huishouden met kwetsbare achtergrondkenmerken. Kenmerken als huishoudsamenstelling, etniciteit, migratieach-

**Conclusie 1:** OJA-pilot heeft geen invloed op samenstelling van de leerlingenpopulatie.

**Conclusie 2:** De hoofdaanbieders proberen hun aanbod op een doelmatige manier aan te laten sluiten bij de hulpvragen.

**Conclusie 3:** De OJA-aanpak heeft invloed op het de doelmatigheid van het hulpproces.

**Conclusie 4:** Materiële risicofactoren van het huishouden spelen een belangrijke rol in de doeltreffendheid van de OJA-aanpak.

tergrond, inkomensondersteuning en het gebruik van armoedevoorzieningen verklaren voor een belangrijk deel de ingezette jeugdzorg. De achtergrondkenmerken en risicofactoren van de leerlingenpopulatie kennen tijdens de looptijd geen significante verandering.

In de huidige opzet heeft de OJA-pilot de meeste meerwaarde voor leerlingen op het sbo. De bemensing van onderwijs-zorgklassen, met pedagogische medewerkers die via het lumpsumbudget zijn bekostigd, is kostenefficiënt op het SO. De geringere meerwaarde van de OJA-aanpak op het praktijkonderwijs en het vso, hangt mogelijk samen met de sterke onderwijszorgstructuur.

#### **Invloed op het gebruik van andere voorzieningen is niet aan te tonen**

De OJA-aanpak vindt plaats binnen het bestaande zorgverleningslandschap. Ketenpartijen verwijzen en verzorgen delen van de hulp en ondersteuning. Het onderwijs-jeugdzorgmodel ziet geen verandering in hoe ketenpartijen verwijzen, noch hoe hulp en ondersteuning wordt geboden. Kanttekening hierbij is, dat er gegeven de beschikbare gegevens een beperkt zicht is op de inzet van onderaannemers.

#### **OJA-pilot levert meeste op bij lichtere problematiek**

De meerwaarde van de OJA-aanpak is het grootst voor leerlingen met lichtere problematiek. Op het moment dat er minder ketenpartijen betrokken zijn, levert de OJA-aanpak het meeste op. Door een relatief grote toename van overheadkosten zorgt de inzet van onderaannemers voor hogere kosten. Ook bij ingezette hulptrajecten via externe verwijzers treden er door lagere organisatiekosten minder kostenbesparingen op. De versterkte regie vergt juist extra afstemming met ketenpartijen. Ook heeft de OJA-medewerker op reeds ingezette hulptrajecten nauwelijks invloed.

#### **Maatschappelijke opbrengsten zijn ongelijk verdeeld**

Voor leerlingen en ouders met hulpvragen zijn de baten groter dan kosten. Voor zowel de gemeente als de hoofdaanbieder geldt daarentegen dat de kosten hoger dan de opbrengsten. Voor de gemeente wordt de efficiencywinst niet bereikt. Ook blijkt het lumpsumbudget vooralsnog niet de rem op de uitgaven aan jeugdzorg te zijn. Voor de hoofdaanbieder geldt, dat deze meer investeert in de OJA-aanpak dan dat er als lumpsumbudget beschikbaar is. Preventie en geïntensiverde regievoering zijn immers niet meegenomen bij de vaststelling van het budget. Daar staat tegenover dat de hoofdaanbieders een fors deel van het budget uitgeven aan overheadkosten. Er is geen daling waar te nemen van die kosten, en dat geldt voor zowel directe als indirecte jeugdzorg.

#### **Invloed beleidskeuzes**

Het maatschappelijk rendement neemt af op het moment dat de niet-beïnvloedbare jeugdzorg buiten de OJA-pilot valt. Dat leidt tot meer afstemmingsproblemen en extra administratieve kosten. Op het moment dat het lumpsumbudget evenredig wordt verkleind, dalen de opbrengsten van de hoofdaanbieder. Daardoor moeten de kosten voor regie en preventie gedragen worden door een kleiner budget.

De OJA-school inzetten als vindplaats voor integrale hulpvragen en ondersteuning van het huishouden, draagt niet bij aan de maatschappelijke

**Conclusie 5:** Meerwaarde OJA-pilot is het grootst op scholen waarbij er geen intensieve afstemming nodig is met ketenpartijen.

**Conclusie 6:** De OJA-aanpak heeft geen invloed op hoe ketenpartijen verwijzen.

**Conclusie 7:** De OJA-aanpak levert minder op bij zware problematiek met veel ketenoverleg.

**Conclusie 8:** Leerlingen en ouders profiteren terwijl de gemeente en hoofdaanbieder een negatief rendement hebben.

**Conclusie 9:** De niet-beïnvloedbare jeugdzorg overhevelen naar de gemeente beïnvloed het maatschappelijk rendement negatief.

**Conclusie 10:** Het integraal hulpverlenen aan het huishouden levert geen positieve verandering op van het maatschappelijk rendement.

welvaart. Het scenario ‘OJA als vindplek’ heeft geen positieve invloed op de maatschappelijke meerwaarde.

## 6.4 Aanbevelingen

De OJA-aanpak biedt een mogelijkheid om via een lumpsumbudget meer grip te krijgen op uitgaven aan jeugdzorg. De uitkomsten van deze MKBA laten zien dat een verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg alleen, echter onvoldoende is om grip te krijgen op uitgaven. De OJA-aanpak biedt ook een kans om bredere beleidsdoelstellingen op het gebied van jeugd te realiseren. Voor de OJA-aanpak bieden het effectonderzoek en de MKBA dan ook aanknopingspunten om zowel beleidsdoelstellingen als het maatschappelijk rendement te verbeteren. In de praktijk is de OJA-aanpak een instrument met verschillende doelen. Het beoogt jeugdigen met opvoeden/of gedragsproblemen te begeleiden en te behandelen. Anderzijds zou het moeten bijdragen aan het pedagogisch leerklimaat op school. Ten slotte zet het ook in op preventie, zodat zwaardere problematiek wordt voorkomen. Om die doelen beter te bereiken is doorontwikkeling van de OJA-aanpak gewenst.

De uitvoering van dit onderzoek heeft naar voren gebracht dat duidelijke sturingsinformatie ontbreekt, dan wel te weinig kwaliteit heeft. Sturen op beleidsdoelstellingen vraagt in het sociaal domein om goede gegevens die causale relaties inzichtelijk kunnen maken. De huidige kwaliteit van databestanden, maar ook van aangeleverde begrotingsgegevens en realisaties, kunnen alleen na forse inspanningen worden gebruikt voor analyse.

### Zet meer in op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp

Het is aan te raden om de OJA-aanpak integraler vorm te geven. Om dat mogelijk te maken, dient er een integrale ondersteuningsstructuur te zijn met bijbehorende begroting. Voer daarom de aanbeveling uit het advies van [Peeters \(2018\)](#) uit waarin wordt opgeroepen om onderwijs- en zorgbudgetten gezamenlijk in te zetten, zodat budgetten en beleid poreuze randen krijgen. De tussentijdse evaluatie van de OJA-pilot laat zien dat dit wenselijk is, maar dat bestaande wet- en regelgeving belemmeren.

### Zorgtransformatie is meer dan een andere wijze bekostiging

De OJA-aanpak zet meer in op kostenefficiëntie en het vermijden van escalatiekosten, dan op doeltreffendheid. Laat de bestaande productindeling los en kies voor een integrale onderwijszorgstructuur.

Voor de hoofdaanbieder is er in de huidige praktijk slechts een beperkt hard lumpsumbudget. Een tussentijds ophogen van het budget remt de transformatie. De gehanteerde historische grondslag van het lumpsumbudget brengt knelpunten met zich mee. Het is aan te raden om de grondslag te vereenvoudigen. Dit kan door het totale lumpsumbudget te baseren op een bedrag per leerling op basis van een historisch gewogen gemiddelde zorgzwaarte.

### Zet in op een scherper kostenbewustzijn

Doelgerichte preventie is kosteneffectiever dan een generieke aanpak. De kosten van preventie moeten worden afgezet tegen de opbrengsten. Een preventieplan maakt duidelijk welke partij baat heeft bij welke preven-

**Aanbeveling 1:** Verbind onderwijsfinanciering met jeugdzorgmiddelen

**Aanbeveling 2:** Zet in op de verbetering van de doeltreffendheid van jeugdzorginterventies.

**Aanbeveling 3:** Zorg dat het lumpsumbudget geen poreuze randen heeft en vereenvoudig de grondslag.

**Aanbeveling 4:** Ontwikkel een preventieplan voor de verschillende vormen van preventie.

tieve activiteit. Preventie is niet per se voor alle leerlingen noodzakelijk. Door te differentiëren ontstaat er financiële ruimte voor extra preventie bij risicogroepen, en ook vroegtijdig bij toeleverende scholen.

De OJA-aanpak wordt op dit moment via een projectsubsidie gefinancierd. Dit zorgt ervoor dat de horizon het begrotingsjaar is. Dit terwijl baten van bijvoorbeeld preventie buiten een begrotingsjaar vallen.

#### **Verbeter de sturingsinformatie**

De huidige sturings- en monitoringsinformatie geeft onvoldoende inzicht in welk effect ontstaat door welke (beleids)omstandigheden. Sturingsinformatie maakt ook duidelijk waar de cijfers van afhangen.

De periodieke financiële analyses beperken zich teveel tot tot de afrekening van het lumpsumbudget. Door het rapporteren en monitoren van (causale) effecten langs de centrale doelen, krijgen deze een centralere rol in de sturingsinformatie.

#### **Hou in de regievoering rekening met de integrale problematiek van huishoudens**

De versterkte regievoering van de hoofdaanbieder vraagt om een verbreding van kennisgebieden. Jeugdigen die opgroeien in huishoudens die onder andere te maken hebben met armoede, vergen een integrale aanpak. Dit vraagt ook een integrale regievoering.

**Aanbeveling 5:** Bekostig een transformatie-opgave niet met jaarlijks te verantwoorden subsidies maar kies voor een meerjarige begroting.

**Aanbeveling 6:** Zorg dat doelstellingen causaal gemonitord kunnen worden

**Aanbeveling 7:** Rapporteer project- en effectgewijs op vastgestelde doelstellingen

**Aanbeveling 8:** Hou in de regievoering rekening met de materiële oorzaak van gedrags- en opvoedproblemen.

## **6.5 Discussie: OJA als middel voor transformatie?**

Enschede onderneemt een zoektocht naar betere hulp en ondersteuning aan kwetsbare jeugdigen. De meerjarige pilot OJA is een belangrijk onderdeel in die zoektocht. In de pilot werken meerdere partijen samen aan het ontdekken wat werkt. Dit gebeurt vanuit een gedeeld perspectief op de toekomst. De bestaande hulp en ondersteuning en de bijbehorende samenwerking vertoont knelpunten met oplopende kosten. De vraag of de OJA-pilot door moet gaan is ten principale een politieke vraag. De inrichting van het jeugddomein hangt af van politieke opvattingen en afwegingen. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat bij elke doorontwikkelrichting er drie dilemma's opdoemen:

1. Beïnvloeden van de zorgvraag
2. Samenbrengen van onderwijs, zorg en welzijn
3. Transformatie is niet gratis

Het doel van deze paragraaf is om de discussie aan te zwengelen over de doorontwikkelrichtingen. De discussie over de prikkelende dilemma's dienen samen met de opbrengsten van dit onderzoek en de conclusies en aanbevelingen te leiden tot ondersteuning van jeugdigen die ze echt een betere toekomst biedt.

#### **Beïnvloeden van de zorgvraag**

Grip op de zorg is een belangrijk vraagstuk bij het vormgeven van de toekomstige jeugdzorg. Moet je betalen voor jeugdzorg waar je zelf geen grip op lijkt te hebben? De gekozen lumpsumbekostiging zorgt er voor dat kosten

en baten ongelijk in de tijd vallen. Escalatiekosten liggen vaak in de toekomst, terwijl de kosten vaak in het heden liggen. Bij niet-beïnvloedbare kosten geldt een beetje het omgekeerde. Sommige jeugdzorgkosten liggen eigenlijk al besloten in het verleden. Zo gelden bijvoorbeeld voor pleegzorg, OTS of forensische jeugdzorg dat deze niet van de een op de andere dag plaats vinden. Een lumpsumbekostiging is een vorm van populatiegerichte bekostiging. Dit betekent dat de uitgaven voor niet-beïnvloedbare zorg in het gekozen peiljaar ook aanwezig waren. Langzaam veranderende maatschappelijke tendensen kunnen daar wel van invloed zijn. Feit is dat het beïnvloeden van niet-beïnvloedbare kosten beter mogelijk wordt op het moment dat er (financiële) prikkels bestaan voor de partij die directe en indirecte invloed heeft op de zorgvraag. Het overhevelen van de niet-beïnvloedbare jeugdzorg naar de gemeente blijkt niet tot een beter maatschappelijk rendement te leiden en is daarmee niet een voor de hand liggende oplossing.

### **Samenbrengen van onderwijs, zorg en welzijn**

Op dit moment zijn ondanks de OJA-pilot de financiële en organisatorische domeinen voor de ondersteuning in de praktijk nog gescheiden. Het is niet zo dat de jeugdzorgaanbieder als hoofdaanbieder samen met school en welzijnspartijen om de tafel gaat en inspraak heeft over de besteding van middelen. Net als andersom geldt. De OJA-pilot laat zien dat de verbinding en substitutie van zorg-, welzijns en onderwijsmiddelen een belangrijk vraagstuk is. De gemeente heeft weinig grip op de onderwijsmiddelen en probeert door verantwoordingsvereisten te sturen. Dit werkt ook kostenverhogend. De doorontwikkeling vraagt om nadrukkelijker na te denken hoe middelen en mensen structureel samen kunnen worden gebracht. Het vraagt om ander gedrag van alle partijen. Transformatie is alleen mogelijk als er gezamenlijk wordt opgetrokken.

### **Transformatie is niet gratis**

In de OJA-pilot is gekozen voor een lumpsumbudget met een hoogte die is gemaximaliseerd op uiteindelijk de zorgvraag per school van 2018. Het lumpsumbudget houdt geen rekening met het feit dat transformatie tijd en middelen kost. De hoogte van het budget wekt de suggestie dat transformatie gratis is. Het rapport laat zien dat transformatie investeren vergt in een andere werkwijze. Dat brengt kosten met zich mee. Een waardevolle les die de OJA-pilot oplevert is dat binnen de lerende praktijk helder moet zijn hoe investeringen en opbrengsten zich over de tijd tot elkaar verhouden en worden gefinancierd. Zo vergt de opstartfase investeringen die mogelijk pas later kunnen worden terug verdiend. Om tot een werkbare transformatie te komen zal het budget in de aanvangsfase zo hoog moeten zijn dat de investeringen van de transformatie kunnen worden bekostigd. De uitgangsprincipes van het lumpsumbudget moeten helder zijn en mee-ademen met exogene factoren zoals ontwikkeling van leerlingenpopulatie. Een hoger budget moet kunnen worden gebruikt om daadwerkelijk te transformeren en niet vastliggen in financiële verplichtingen. Het vraagt ook om beter te sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid om binnen het budget te blijven. Voorts dient kritisch te worden gekeken naar de hoogte van de overheadkosten en of financiering vanuit het onderwijs mogelijk is. Het verhogen van het lumpsumbudget moet pas als allerlaatste in bod komen.

**OJA levert veel op**

De OJA-pilot is een unieke pilot in Nederland. De ogenschijnlijke beperkte maatschappelijke opbrengsten onttrekken het zicht op de successen. Wel dient er stevig te worden nagedacht over het vervolg en de inrichting van de pilot. De aanbevelingen beogen de werkwijze te versterken en daarmee bij te dragen aan een succesvolle doorontwikkelrichting van het jeugddomein. De oorzaken voor de beperkte opbrengsten zijn te verklaren als transformatiehindernissen die moeten worden overwonnen. Als de doorontwikkeling gestructureerd langs de beleidstheorie plaatsvindt dan zal de nieuwe werkwijze bijdragen aan meer grip op de uitgaven aan de jeugdzorg maar bovenal leiden tot betere hulp voor een kwetsbare doelgroep.

## Bijlage A Onderwijs- en jeugdzorgbeleid

---

*Nederlandse kinderen en jongeren zijn de gelukkigste ter wereld. De meeste van hen groeien dan ook zonder al te veel problemen op tot autonome en sociale, aan de samenleving deelnemende volwassenen. Toch wringt er iets. Want tegelijkertijd neemt het beroep op de jeugdzorg al jaren toe. Duurt het vaak (te) lang voordat jeugdzorg wordt ingezet. Krijgt niet iedere jongere de juiste hulp- of ondersteuning. Maakt niet elke jeugdige zijn school af. Volgen relatief veel scholieren onderwijs op zorgintensieve scholen. Blijven leerlingen (onnodig) zitten of is er sprake van vertrek naar lagere onderwijs-niveaus. Ook blijken scholieren er lang niet altijd in te slagen om hun leer- en ontwikkelpotentieel waar te maken. De huidige problemen zijn echter niet anders dan die, die de afgelopen decennia aanleiding vormden tot tal van beleids- en wetswijzigingen om de opvoed- en ontwikkelmogelijkheden van de jeugd te verbeteren en de kosten onder controle te houden. Vooralsnog hebben de stelselwijzigingen voor passend onderwijs en zorg voor jeugd echter niet de oplossing gebracht. Het zorgt voor een toenemende beleidsurgentie.*

### A.1 Beleidscontext

De meeste kinderen groeien op zonder al te veel problemen. Toch geldt dat niet voor alle kinderen. Sommige worden op hun weg naar volwassenheid geconfronteerd met (tijdelijke) belemmeringen in hun fysieke, cognitieve, psychosociale en emotionele ontwikkeling. Zo zijn er kinderen bij wie zich leer-, opgroei- of opvoedproblemen voordoen, of die kampen met psychische problemen en stoornissen of verstandelijke beperkingen. Daardoor benut niet ieder kind vanzelfsprekend zijn of haar leer-, ontwikkel- en ont-plooiingsmogelijkheden. Ook kunnen de veiligheid en de gezondheid van een kind in het geding raken. Opgroeien met problemen betekent voor sommige kinderen dat ze nu en/of later minder aan de samenleving deelnemen dan anders mogelijk was geweest. De meeste van dit soort problemen hangen samen met de ontwikkelfase waarin kinderen zich bevinden, of ontstaan door ingrijpende gebeurtenissen die zich in het gezin voordoen, zoals schei-ding of het overlijden van een gezinslid. Het is het moment waarop dit soort problemen zich voordoen, waarbij de duur en de intensiteit bepalen of iets wel of niet als zorgwekkend moet worden gekenschetst (Van Yperen 2009).

#### Jeugd- en onderwijsbeleid zijn van publiek belang

De overheid ziet een belangrijke taak voor zichzelf als jeugdigen tijdens het opgroeien door problemen geremd worden in hun leer- en ontwikkelbe-hoeft. Dit blijkt onder meer uit het recente Actieprogramma ‘Zorg voor de Jeugd’ waar in navolging van de MvT van de Jeugdwet de ministeries van VWS en J&V voor zichzelf de volgende maatschappelijke opgave zien:

“ Alle kinderen [moeten] veilig, gezond en kansrijk kunnen opgroeien. Zich kunnen ontwikkelen en meedoen. ”  
(Ministerie van VWS 2018; Tweede Kamer 2012-2013)

Dit streven is gebaseerd op het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind (1990) dat in Nederland op 8 maart 1995 in werking trad. De overheid ziet

een taak voor zichzelf om dit te waarborgen in die gevallen dat de eigen kracht van ouders en kind ontoereikend is. De MvT van de Jeugdwet stelt: “Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. [...] niet vrij toegankelijke voorzieningen veronderstellen altijd een verleningsbeslissing op basis van een [...] persoonlijke situatie en behoeften van de aanvrager” (Tweede Kamer 2012-2013, p. 8). Behalve dat ouders en jeugdigen er niet altijd in slagen de problemen zelf op te lossen, is er een tweede reden waarom overheden een belangrijke rol hebben op het gebied van het jeugd- en onderwijsbeleid. Er is namelijk sprake van gecompliceerde externe effecten. Die ontstaan bijvoorbeeld wanneer de gevolgen van onderwijs of de inzet van jeugdzorg niet alleen beperkt blijven tot de direct betrokkenen, en er sprake is van ‘meeliftersgedrag’ van andere betrokkenen en onderconsumptie vanuit maatschappelijk perspectief. Neem bijvoorbeeld een jeugdige met een gebrekkige impulsregulatie die vanwege hoge kosten niet voor een behandeling kiest.<sup>23</sup> Eventuele verslavingsproblemen of crimineel gedrag dat daaruit voortkomt, brengen immers voor de maatschappij kosten met zich mee. Teulings et al. (2003) stellen dat als het private belang niet samenvalt met het maatschappelijke en er complexe externe effecten zijn, er sprake is van een publiek belang. Dat verklaart mede waarom economen van oudsher wantrouwig staan tegenover een vrije markt in de (gezondheids)zorg. Dit gold zelfs voor Adam Smith, die door velen wordt beschouwd als de grondlegger van de economie en voorvechter van de vrije markt (Schut 2003) omdat hij stelde dat het nastreven van eigen belang als onzichtbare hand leidde tot een zelfregulerend marktmechanisme. Dat mechanisme zou in zijn ogen in de gezondheidszorg echter niet goed werken (Schut 2003). Bij goederen en diensten die van publiek belang zijn leiden complexe externe effecten tot marktfalen. Dit geldt ook voor onderwijs en jeugdzorg.

<sup>23</sup> Kosten moeten daarbij breder worden gezien. Zo moeten ook transactiekosten worden meegewogen. Net als de wachttijd die jeugdigen hebben voordat ze worden geholpen.

### Overheidsingrijpen nodig vanwege marktfalen

In sommige gevallen zorgt de markt niet voor optimale uitkomsten en dan kan overheidsingrijpen helpen om dat te bereiken. Dit kan zich voordoen indien prijs, aanbod en kwaliteit van diensten en goederen afwijken van wat maatschappelijk als gewenst wordt geacht. Voor onderwijs en jeugdzorg zijn er vormen van marktfalen die er zonder overheidsingrijpen voor zouden zorgen dat het maatschappelijk gewenste gebruik niet wordt bereikt. Zo be- toogt de latere Nobelprijswinnaar Arrow (1963) dat er voor gezondheidszorg sprake is van asymmetrische en incomplete informatie, en fundamentele onzekerheid. Voor onderwijs- en jeugdzorgdiensten geldt hetzelfde. Neem bijvoorbeeld de zoektocht naar een buitenschoolse opvang (bso), crèche of een school voor je kind. Als ouder/opvoeder beschik je niet over alle informatie die nodig is om de kwaliteit te beoordelen. De overheid helpt dan door onder meer kwaliteitseisen te stellen, zoals het opleidingsniveau van docenten en pedagogisch medewerkers. Er gelden allerlei regels, tot aan een maximale valhoogte van een speeltoestel toe, waarop de Inspectie van de GGD vervolgens toezicht houdt. Ook in de jeugdzorg kan de markt alleen goed werken als vragers en aanbieders onafhankelijk van elkaar opereren en goed geïnformeerd zijn over de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening (Schut 2003). In de jeugdzorg geldt een sterke informatie

asymmetrie. Simpel gezegd: de jeugdige of de hulpvrager ervaart een probleem, maar heeft een ongedefinieerde vraag en doet vaak een beroep op hulpverlening om die vraag te laten specificeren. Er is lijdensdruk waarvan de oorzaak niet op voorhand duidelijk is. Het gevolg is dat de hulpverlener diagnose en therapie bepaalt, en daarmee ook in belangrijke mate de vraag naar zorg (Schut 2003). Daardoor worden er in een vrije markt minder onderwijs en jeugdzorg geconsumeerd dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Dit omdat dan de hulpverlener niet helpt bij de vraagarticulatie en er sprake is van informatie-asymmetrie. De overheid ziet als gevolg een belangrijke rol voor zichzelf om de noodzakelijke randvoorwaarden moet creëren. Een rol die ze in de praktijk voor onderwijs en jeugdzorg dan ook met verve invult.

### **De overheid treedt op als toezichthouder en marktmeester**

De overheid oefent invloed uit op de vraag en het aanbod en reguleert de kwaliteit van onderwijs en jeugdzorg. Ze treedt op als toezichthouder en marktmeester om het publieke belang te waarborgen. Dat betreft een leer- en kwalificatieplicht, het vaststellen van het onderwijscurriculum, huisvestingseisen voor scholen, inspectietoezicht op de kwaliteit van onderwijs of jeugdzorg, inkoop van jeugdwetvoorzieningen, inrichting van het stelsel, het bepalen van prijzen en het beschikbaar stellen van budgetten. Daarenboven zijn er allerlei maatregelen die de toegang en vraag reguleren, zoals aanmeldingsprocedures en -eisen voor onderwijs en jeugdzorg. Het beleid van de overheid kent een aantal langetermijntrends die overigens niet uniek zijn voor de jeugdzorg en het jeugdbeleid, zoals de WRR betoogt in haar rapport 'Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid' (Van Lieshout et al. 2007). Zo worden er vier met elkaar samenhangende trends gesignaleerd. Dit zijn extramuralisering, functionele ordening, introductie van marktwerking en bestuurlijke decentralisatie (Van der Laan 1994). Verschillende wetten die zijn ingesteld om de jeugdzorg te reguleren beogen de hulpverlening en ondersteuning van jeugdzorg te extramuraliseren; zo noemde de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 het zelfs een expliciete voorwaarde dat hulp 'zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis' plaatsvond, ofwel het 'zo, zo, zo-beleid' (Van Lieshout et al. 2007). Waar het om gaat is om zwaardere hulp te voorkomen door tijdig passende hulp te bieden en aan te sluiten bij de mogelijkheden die het betreffende huishouden heeft. Dit wordt al decennia nagestreefd en de uitgangspunten van de Wet passend onderwijs beogen feitelijk hetzelfde: thuisnabij inclusief onderwijs. In de rol van marktmeester bemoeit de overheid zich actief met de functionele ordening door te bepalen hoe de hulp en ondersteuning eruit zien en hoe ze worden gefinancierd. Dat die functionele ordening verandert komt mede door de behoefte die er bij de overheid bestaat om de markt zijn werk te laten doen. Het draagt er namelijk aan bij dat het aanbod herkenbaar, afrekenbaar en onderling vergelijkbaar is (WRR 2000). Voor marktwerking dient er een duidelijke vraag te bestaan naar een homogeen product en moeten er voldoende aanbieders zijn. Zowel binnen het onderwijs als in de jeugdzorg is de vraag echter onduidelijk, onder meer vanwege informatie-asymmetrie. De overheid wil de behoefte aan voorzieningen via verwijzers en indicatie- en toelaatbaarheidsonderzoeken sturen en vorm geven. Ook

aan de aanbodkant probeert de overheid de juiste marktvoorwaarden te creëren. Een mooi voorbeeld daarvan is het in de jeugdzorg breed in zwang geraakte contracteringsmodel open-house, dat iedere aanbieder die voldoet aan de kwaliteitseisen toegang geeft tot de markt. Een gevolg is dat er weinig drempels zijn en genoeg aanbieders, met keuzevrijheid voor de ‘klant’ als ultiem voorbeeld van marktwerking. Daarnaast is al langere tijd de trend van decentralisatie gaande. Gemeenten hebben altijd een taak gehad in de zorg voor jeugdigen, en vanaf de jaren zeventig namen hun taken en verantwoordelijkheden toe (Van Lieshout et al. 2007). Dit gold bijvoorbeeld altijd al voor de handhaving van de leerplicht. In de jeugdzorg kwam de decentralisatie echt op gang met de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989, waarbij hulp zo dicht mogelijk bij huis moest worden gegeven. Om een volledig en samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening te waarborgen werd er toen gekozen voor de regie van provincies en grootstedelijke regio’s. De Wet op de jeugdzorg (Wjz) was in 2005 nauwelijks ingevoerd, laat staan geëvalueerd, of een aantal gemeenten pleitte al voor doorcentralisatie. (De Gideonsgemeenten 2006).<sup>24</sup> De uiteindelijke evaluatie naar de Wjz in 2009 constateerde een aantal tekortkomingen en volgens de MvT vormde dat mede de aanleiding voor de invoering van de Jeugdwet (Tweede Kamer 2012-2013; Baecke et al. 2009). Zoals betoogd zijn onderwijs en jeugdzorg van publiek belang, omdat zonder overheidsingrijpen minder jeugdigen een beroep doen op onderwijs of jeugdzorg dan vanuit maatschappelijke perspectief gewenst is. De trends laten een zeer actief overheidsingrijpen zien. De WRR (2012) stelt echter dat het alles behalve eenvoudig is om een markt te laten functioneren. Het blijkt in de praktijk moeilijk om vooraf de voorwaarden te bepalen waaronder de markt naar behoren functioneert en de publieke belangen te waarborgen. De afgelopen decennia constateerde de overheid dan ook dat het onvoldoende lukte om het leer- en ontwikkelpotentieel van jeugdigen te verbeteren.

<sup>24</sup> Dit waren de gemeenten Rotterdam, Eindhoven, Almelo, Almere, Delft, Oude IJsselstreek en Urk.

### In het onderwijs is overheidsingrijpen niet zaligmakend

Hoe moeilijk het is om onderwijs als markt te laten functioneren laat ‘De Staat van het Onderwijs’ van 2021 recentelijk zien. Daarin stelt de Inspectie van het Onderwijs (2021) dat het onderwijs steeds meer kenmerken krijgt van een vrije markt, met kansengelijkheid tot gevolg. Steeds meer leerlingen krijgen bijles, huiswerkbegeleiding, examen- of citotrainings, dit is terug te zien in het feit dat de jaarlijkse uitgaven daaraan in de afgelopen 25 jaar van 26 naar 284 miljoen euro zijn toegenomen. Het blijkt dat dit soort schaduwonderwijs vaker wordt ingezet bij families met een hoge sociaaleconomische status (ses), voornamelijk doordat ouders zelf een hoger opleidingsniveau hebben (Jansen et al. 2021). Om kansengelijkheid te bewerkstelligen is het van belang dat leerlingen onderwijs volgen dat bij hun niveau past. Het krijgen van een goed schooladvies is daarom enorm belangrijk. Het is zorgwekkend dat de Inspectie van het Onderwijs recent laat weten dat een derde van de basisscholen ondanks een wettelijke verplichting weigert het schooladvies op basis van de eindtoets naar boven bij te stellen. Iets waar leerlingen met een lagere ses de dupe van zijn. In Enschede kwam de afgelopen vijf jaar bij een op de drie leerlingen het advies in aanmerking om te worden bijgesteld, waarbij dat voor slechts een op de

vier adviezen daadwerkelijk gebeurde. Dit betekent dat in Enschede een op de vier leerlingen op een lager onderwijsniveau les krijgt dan op basis van de eindtoets mogelijk zou zijn.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Bron: DUO

|            | N.   | %    |
|------------|------|------|
| Bijgesteld | 701  | 25,2 |
| Advies     | 2783 | 34,2 |
| Totaal     | 8126 | 100  |

**Tabel A.1:** Bijstellingen adviezen op basis van eindtoets, bron: DUO.

Een ander probleem is het aantal thuiszitters. Dullaert (2019) constateert, als aanjager van het thuiszitterspact, dat bij een deel van de scholen de verzuimregistratie niet op orde is. Daardoor wordt verzuim onderschat, omdat het te laat wordt gesignaleerd en opgepakt. Dullaert (2019) betoogt dat uitval en thuiszitten leiden tot substantiële maatschappelijke kosten, doordat passend onderwijs en passende zorg worden bemoeilijkt.

## A.2 Context jeugdzorg

De invoering van de Jeugdwet was één van de drie decentralisatiemaatregelen in het sociaal domein. Met het van kracht worden ervan zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de jeugdzorg. De Jeugdwet beoogde een aantal knelpunten op te lossen, te weten de druk op de gespecialiseerde zorg, onvoldoende integrale samenwerking rondom kinderen en huishoudens en onnodige medicalisering. Door die knelpunten was het moeilijk om de kosten te beheersen waardoor die structureel toenamen (Friele et al. 2018). Voor gemeenten geldt nu een expliciete jeugdhulpplicht op basis van het woonplaatsbeginsel. Een gemeente dient daarbij te waarborgen dat jeugdigen toegang hebben tot voldoende voorzieningen voor opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen die hun probleemoplossend vermogen en dat van hun ouders overstijgen.

De knelpunten lijken echter ook in het nieuwe stelsel te bestaan en de (financiële) lasten van het organiseren van jeugdhulp nemen dan ook toe. In het rapport 'Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie' stellen de onderzoekers onomwonden dat de gewenste en noodzakelijke transformatie, gericht op de doelen van de wet, nog grotendeels vorm dient te krijgen (Friele et al. 2018). Bannink et al. (2020) wijzen erop dat de Jeugdwet een 'open karakter' heeft. Daarom zijn er politieke keuzes op gemeentelijk niveau nodig om de reikwijdte ervan af te bakenen. Dit dient plaats te vinden via kadernota's, beleidsplannen en het organiseren van producten en diensten.<sup>26</sup> In de praktijk zijn keuzes vaak historisch gegroeid of worden niet expliciet gemaakt.

De uitkomsten van de eerste evaluatie van de Jeugdwet vormden de aanleiding voor het Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd'. Doel is om de jeugdhulp, -bescherming en -reclassering 'merkbaar en meetbaar steeds beter' te maken door transformatie van de hulp (Ministerie van VWS 2018). In het programma wordt uitgebreid stilgestaan bij de aansluiting tussen onderwijs en zorg. Gemeenten en onderwijs krijgen opdracht om meerjarig beleid vorm te geven voor flexibele onderwijs- en zorgarrangementen. Daar-

<sup>26</sup> Het staat een gemeente vrij om bij het organiseren zelf keuzes te maken. Dat kan via aanbestedingen (in al zijn vormen), subsidies of via een eigen uitvoeringsorganisatie. Gemeenten kunnen ook kiezen om via algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen ondersteuning te bieden.

bij dienen zij middelen gezamenlijk in te zetten. Daarnaast benadrukt het actieprogramma dat geen enkel kind zonder vrijstelling langer dan 3 maanden mag thuiszitten. In die zin lijkt het haast een verzoek aan gemeenten om te komen tot beschikkingsvrije jeugdhulp om zo financiële middelen te kunnen bundelen.

### A.3 Onderwijs

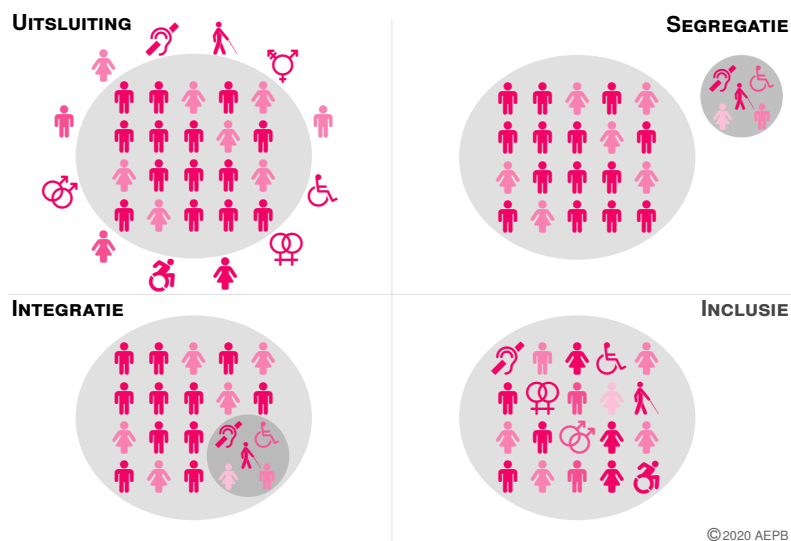
Het goed vormgeven van zorgintensief onderwijs staat al lange tijd op de politieke agenda. In een notitie uit 2006 stelde de minister van OCW al dat de organisatie van hulp aan ‘zorgleerlingen’ beter kon. De op dat moment geboden hulp en ondersteuning werd als ontoereikend gezien. Die behelsde WSNS, Igf en Iwoo/PrO (OCW 2006). Daarnaast gaf de minister aan dat de afstemming tussen onderwijs, jeugdzorg en zorg beter moest. Recent concludeert de evaluatie van de Wet passend onderwijs echter dat aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp zich in de meeste regio’s nog in de opbouwfase bevindt. Het zorgintensief onderwijs ervaart daarbij meer knelpunten in de afstemming met jeugdhulp dan het regulier onderwijs (Ledoux et al. 2020). Ondanks dat de institutionele context door de jaren heen veranderd is, blijven de knelpunten in grote lijnen hetzelfde. Voorbeelden zijn ‘elkaar onvoldoende kennen’, lange wachttijden voor hulpverlening, schooluitval, thuiszitters en het ontbreken van een integrale aanpak. Met als gevolg een ontoereikende zorgondersteuning binnen het onderwijs voor ‘zorgleerlingen’. De coalitie onderwijs - zorg - jeugd probeerde die knelpunten recentelijk nog het hoofd te bieden door te kijken wat kinderen nodig hebben om binnen het onderwijs te kunnen functioneren (Peeters 2018). Daarnaast laat de evaluatie van de Jeugdwet echter zien dat het bij de decentralisaties gestelde doel van integrale tijdige jeugdhulp nog niet wordt gerealiseerd (Friele et al. 2018). Een reden voor het ministerie van VWS om te komen met het actieprogramma ‘Zorg voor de jeugd’, dat de jeugdzorg in de volle breedte merkbaar en meetbaar moet verbeteren (Ministerie van VWS 2018). Daaraan dienen de vanuit het transformatiefonds beschikbare financiële middelen voor de jeugdzorgregio’s een bijdrage te leveren.

#### A.3.1 Passend onderwijs

In de beleidsdoelen van passend onderwijs zijn twee niveaus te onderscheiden: het bestuurlijke niveau en dat van de leerlingen (Ledoux et al. 2020). De eindevaluatie van passend onderwijs stelt dat dit onderwijs in de eerste plaats organisatorische problemen moest oplossen, samen met die van de toenemende kosten van de opneemregeling van het Igf-beleid. Op het niveau van de leerlingen waren de doelen slechts algemeen geformuleerd: onderwijs diende zo passend mogelijk te zijn. Hoe dat in de praktijk moest worden vormgegeven, werd over gelaten aan de lokale partners (Ledoux et al. 2020).

De Wet passend onderwijs heeft twee pijlers: budgetfinanciering en decentralisatie van taken voor het funderend onderwijs (primair onderwijs, voorgezet onderwijs en speciaal onderwijs). De middelen die in het verleden voor ‘zorgleerlingen’ waren bestemd worden daarbij verdeeld op basis

van het leerlingenaantal van een samenwerkingsverband. De decentralisatie betekende ook dat er geen landelijke indicatiecriteria meer zijn. Om te waarborgen dat er een passende onderwijsplek is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben de schoolbesturen nu wel een zorgplicht. Die heeft onder meer tot doel thuiszitten te voorkomen. Deze plicht moet voorkomen dat ouders met hun kind van het kastje naar de muur worden gestuurd, met thuiszitten als mogelijk gevolg (Ledoux et al. 2019). De open normen in de Wet passend onderwijs beïnvloeden de evaluatie van de OJA. Zonder afgebakende doelgroep en concrete doelen is het moeilijk om te bepalen wat ‘goed’ is voor wie, of wanneer het onderwijs ‘passend’ is.



**Figuur A.1:** Van uitsluiting tot inclusief onderwijs.

### Passend onderwijs is niet per se inclusief

In de beleidsdiscussie rondom passend onderwijs lopen de concepten ‘passend onderwijs’ en ‘inclusief onderwijs’ door elkaar. In aanloop naar het wetsvoorstel passend onderwijs werd gespeeld met de gedachte om het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs op te heffen (OCW 2006). De eindevaluatie passend onderwijs ziet echter geen tendens naar inclusieve ondersteuningsvormen binnen de reguliere lessen in het regulier onderwijs. Toch zijn er samenwerkingsverbanden die streven naar afbouw van het speciaal onderwijs en zo inclusief mogelijk onderwijs.

Figuur A.1 visualiseert uitsluiting, segregatie, integratie en inclusie voor het onderwijs. Het onderwijs aan leerlingen met een hogere zorgbehoefte lijkt zich te ontwikkelen naar ondersteuningsaanbod dat kenmerken heeft van zowel segregatie als integratie. Dit komt naar voren uit de eindevaluatie van passend onderwijs (Ledoux et al. 2020). Een beeld dat bevestigd wordt in een inventarisatie van het bestaande aanbod buiten het regulier onderwijs, in de vorm van bestaande pilots en arrangementen in het land (Rutgers et al. 2019).

## A.4 Verbinding onderwijs en jeugdzorg

De keuze voor Onderwijsjeugdzorgarrangementen sluit aan bij het feit dat de doelgroep van de jeugdzorg grotendeels bestaat uit kinderen en jongeren die leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn. Elk kind brengt vanaf zijn vierde levensjaar ongeveer 1.000 uur per jaar in school door (dat is ongeveer 20% van ‘wakkere’ uren in een jaar), en dat gedurende minstens 13 jaar (na 8 jaar PO is de Havo de kortste route naar kwalificatie). Maar ook de keuze voor een wijkgerichte aanpak van de jeugdzorg is met deze cijfers te verdedigen: er worden ook heel veel uren niet op school doorgebracht, in het huishouden en bij andere leden van de (groot)familie, in de buurt, bij vrienden, verenigingen, een werkplek etc.

De OJA-aanpak is geconcentreerd op de plek waar twee beleidswerelden bij elkaar komen. Het jeugdbeleid is sinds 2015 gedecentraliseerd. Het onderwijsbeleid is nationaal beleid waarvoor de Tweede Kamer eindverantwoordelijk is, maar dat in de praktijk steeds meer wordt vormgegeven door landelijke koepelorganisaties (PO-Raad, VO-Raad, onderwijsvakbonden). Toen staatssecretaris Dekker voorstellen liet maken voor de modernisering van het kerncurriculum (OnsOnderwijs2032) werd hij daarbij teruggefloten door een brede coalitie van groeperingen die vonden dat docenten zelf de lead moesten hebben in de vernieuwing. Dit resulteerde uiteindelijk in het programma dat op de website Curriculum.nu te vinden is. Waar OnsOnderwijs2032 meer ruimte voor lokaal maatwerk en voor inbreng van ouders en ondernemers wilde en een meer integrale en op welzijn gerichte didactiek is in de nieuwe plannen het ‘primaat’ van het onderwijs het uitgangspunt. Ook over een vak als ‘burgerschap’, dat zich bij uitstek leent voor een plaatsgebonden invulling waarbij school en gemeenschap samenwerken is daarbij geheel teruggelegd bij de docenten.

### Samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg

De evaluatie van zowel de Jeugdwet als het eindrapport van de evaluatie van passend onderwijs [Friele et al. \(2018\)](#); [Ledoux et al. \(2020\)](#) constateren dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg beter kan. Er blijven knelpunten bestaan in de afstemming tussen beide. [Ledoux et al. \(2020\)](#) concludeert dat het lastig is om afspraken te maken met jeugdhulpverleners, onder andere door personeelwisselingen. Met als gevolg een gebrek aan zorgcontinuïteit. Knelpunten komt ook voort uit het feit dat onderwijs en jeugdzorg gescheiden werelden vormen. [Rutgers et al. \(2019\)](#) stellen dat vanuit de zorg de impliciete verwachting is dat passend onderwijs betekent dat (vrijwel) ieder kind naar school kan. Voor het onderwijs betekent dit echter ‘zo passend mogelijk’.

Het enthousiasme voor samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is onverminderd groot. Deze opstelling van leerkrachten en jeugdhulpmedewerkers wordt bevestigd in een recente evaluatie van [Van Binsbergen et al. \(2020\)](#) naar de integratie tussen onderwijs en jeugdhulp in Amsterdam. Daar is specialistische jeugdhulp in het speciaal onderwijs sinds het schooljaar 2018-19 als beschikkingsvrije voorziening op (of vanuit) school beschikbaar. De evaluatie baseert zijn conclusies op interviews met het veld. Het onderzoek stelt daarnaast dat het “te vroeg [is] om van bepaalde effecten te spreken (dit vereist ook een andere opzet van onderzoek)”.

### Samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg

In 2018 blijkt het integrale model met een maximale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp slechts sporadisch te zijn aangetroffen (Van der Grinten et al. 2018b). Van der Grinten et al. (2018b;a) categoriseren de samenwerking tussen beide in verschillende samenwerkingsmodellen: het schotten-, keten-, netwerk- en integrale model. In het schottenmodel opereren onderwijs en jeugdhulp los van elkaar. Het ketenmodel gaat uit van geschakelde verantwoordelijkheid en een volgtijdelijkheid van handelen. In het netwerkmodel draait het om netwerkvorming en netwerksturing. In het integrale model is sprake van één multidisciplinair team voor onderwijs en jeugdhulp met een eigen budget.

Om tot meer integrale samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg te komen houden samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en gemeenten in heel Nederland experimenten. Want zowel onderwijs als jeugdzorg hebben te maken met knelpunten bij het ondersteunen van jeugdigen. De financiële tekorten van gemeenten binnen de jeugdzorg veroorzaken daarnaast een gevoel van urgentie: het moet beter. Waarbij veelal het uitgangspunt is dat beter ook goedkoper is. Hoe de samenwerking wordt vormgegeven verschilt echter per regio en soms zelfs binnen regio's. Dit zorgt ervoor dat uitgangspunten en doelen van de ene vorm van samenwerking niet zonder meer het vertrekpunt kunnen zijn voor een andere vormen daarvan.

### Coalitie onderwijs - zorg - jeugd

De gesignaleerde onvrede en knelpunten die verschillende onderzoeken aan het licht hebben gebracht zijn voortvarend door de Coalitie passend onderwijs - jeugdhulp - zorg (2018) opgepakt en vertaald naar een gemeenschappelijke en richtinggevende visie met vijf leidende principes, te weten:

1. De ononderbroken ontwikkeling van het kind staat centraal.
2. Inclusief, passend en zo nabij mogelijk.
3. Samenwerken aan een integraal aanbod.
4. Partnerschap en regievoering.
5. Samen steeds beter worden.

Om de visie te vertalen naar de praktijk is een kwartiermaker om advies gevraagd. Zijn bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met het veld. Zijn advies betreft het 'omvormen van de coalitie: van denken naar DOEN' met een uitvoeringsprogramma en een voortrekker (Peeters 2018). Dat leidde tot de aanstelling van René Peeters als landelijk bestuurlijk ambassadeur samenwerking, jeugd, zorg en onderwijs en de uitwerking van een implementatieplan (Coalitie onderwijs – zorg - jeugd 2019).

Een van de adviezen van Peeters (2018) is dat monitoring moet plaatsvinden op het niveau waarop gezamenlijk afspraken zijn gemaakt. Hij stelt dat gezamenlijke monitoring leidt tot lerende organisaties en dat het dient bij te dragen aan het leerproces. Ten aanzien van de financiering is de aanbeveling dat een deel van de onderwijs- en zorgbudgetten gezamenlijk ingezet moet kunnen worden om te zorgen dat budgetten en beleid poreuze randen hebben. Dat houdt in dat schuiven met gelden mogelijk is.

#### **A.4.1 Onderwijs als ingang voor hulpverlening**

Zeker voor de doelgroepen van de jeugdzorg geldt, dat veel ouders niet bepaald een hechte vertrouwensband met professionals hebben en ook niet zo blij terugdenken aan hun eigen schooltijd. Of dat terecht is of niet maakt niet eens zoveel uit, ervaren onveiligheid en ongelijkheid heeft altijd invloed op de kwaliteit van de samenwerking. Betrokkenheid van de school bij jeugdproblematiek kan voordelen hebben, maar we moeten er ook op bedacht zijn dat veel ouders zich juist onveilig voelen bij een partij die zoveel macht heeft over de toekomst van hun kinderen. Ook hoger opgeleide ouders geven in onderzoek aan dat ze het contact met docenten vaak niet als gelijkwaardig ervaren.

#### **A.4.2 Onderwijs als ondersteuning aan de hulpverlening**

De Onderwijsraad wees er in 2010 al op, dat docenten misschien te snel geneigd zijn om op basis van onrustig gedrag van kinderen in de klas op de stoel van de psycholoog te gaan zitten. Duidelijk is wel, dat het voor leraren een enorme kluit is om leiding te geven aan groepen kinderen die allemaal hun eigen gebruiksaanwijzing hebben en ook elkaars gedrag triggeren. Zeker als er ook nog onderwijsdoelen moeten worden behaald.

Docenten geven vaak aan dat erkenning van de zwaarte van hun taken als begeleider van kinderen ‘met issues’ heel belangrijk voor ze is, evenals praktische support in het oplossen daarvan. Tegelijkertijd is ook bekend dat docenten er vaak veel moeite mee hebben om taken over te laten aan collega’s van buiten de eigen kring. Zo is er in docentenkringen breed draagvlak voor de opvatting dat het vak ‘burgerschap’ door mensen met een onderwijsbevoegdheid gegeven zou moeten worden, en niet door sociaal werkers die daar in hun opleiding en werk mogelijk veel beter voor zijn toegerust. Zij zouden het vak zo kunnen inrichten dat leerlingen daadwerkelijk ‘de wijk in gaan’, maar in het docentencorps bestaat daarover weinig enthousiasme.

Dat geldt ook voor pedagogische samenwerking, ook veel docenten die hun takenpakket nu al zwaar vinden geven in onderzoek aan dat ze geen behoefte hebben aan ‘bemoeials’ in hun klas. Misschien nog wel in een ongelijkwaardige relatie (de klassenassistent) maar niet als het gaat om goed opgeleide Hbo’ers uit agogische opleidingen. Tekenend is dat er op veel basisscholen al wel weer vakleerkrachten voor gymnastiek of muziek zijn aangesteld (de aangename bijzaken van het leven?) maar geen vakmensen voor sociale projecten.

In de reguliere leraarsopleidingen wordt minder aandacht besteed aan het omgaan met afwijkend gedrag dan in opleidingen gericht op jeugdhulpverlening, maar een SPH-er is niet bevoegd om les te geven. In verschillende adviezen is voorgesteld om bredere teams samen te stellen (de Laterna Magica in Amsterdam geldt vaak als voorbeeld), met name omdat er dan een schoolklimaat gecreëerd kan worden waarin rust en reuring in evenwicht zijn.

#### **A.4.3 Praktijkvoorbeeld in het land**

Ondanks dat [Van der Grinten et al. \(2018b\)](#) het integrale model slechts sporadisch aantreffen, experimenten gemeenten en onderwijsregio’s al meer

dan 10 jaar met allerlei vormen van integrale samenwerking. De invoering van de Wet passend onderwijs en daarop volgend de Jeugdwet zorgde voor een extra stimulans. Enkele voorbeelden van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg zijn te vinden in Amsterdam, Almere, Rotterdam, Groningen, Drechtsteden en bij het samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Zuid-Utrecht. Soms vindt de samenwerking al langere tijd plaats; in andere gevallen is er recent mee begonnen. De coalitie onderwijs - zorg - jeugd met René Peeters als ambassadeur beoogt het enthousiasme verder aan te wakkeren met inspiratieregio's om van en met elkaar te leren.

Veel pilots worden geëvalueerd en leveren zo mooie inzichten op hoe onderwijs en jeugdzorg het beste met elkaar kunnen samenwerken. Het betreft echter procesevaluaties, kwalitatieve evaluaties, methodiekbeschrijvingen of richten zich op outcome monitoring, die niet duidelijk maken welke doelen en resultaten dankzij de samenwerking worden bereikt.

#### *Almere*

Almere heeft kort na de decentralisaties ingezet op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Financiële overschrijdingen op jeugdhulp maakten het nodig versneld over te gaan tot de transformatie van het aanbod. Een businesscase die werd uitgevoerd naar samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp liet duidelijke financiële opbrengsten zien. De samenwerking is gestart op een sbo-school en uitgebreid naar het OPDC en het praktijkonderwijs. Daarbij gaat het om lumpsumfinanciering voor een jeugdzorgaanbieder die verbonden is aan een school. De medewerkers van de hoofdaanbieder werken op en vanuit de school en bieden beschikkingsvrij ambulante jeugdhulp aan zowel de jeugdige als het betrokken huishouden.<sup>27</sup> De ondersteuning kan zowel individueel als groepsgewijs zijn, en de inzet van de aanbieder zowel preventief als curatief. Voor ondersteuning die de hoofdaanbieder niet kan bieden kan deze een onderaannemer inzetten, wat wel ten laste gaat van het budget (Gemeente Almere 2016; 2018).

Almere heeft de afgelopen jaren in het sociaal domein ingezet op 'evidence based'-beleid en -evaluatie, om voor (nieuwe) beleidsinterventies tijdig verbeterpunten in beeld te krijgen en de doeltreffendheid en doelmatigheid objectiever te beoordelen. Om dat te bewerkstelligen wordt er naast beleidsevaluaties en kwalitatief onderzoek vaker kwantitatief geëvalueerd. Bij de OJA-aanpak heeft dit zich vertaald in periodieke monitoring van indicatoren, het opstellen van een businesscase, een gedegen kwantitatief effectonderzoek en een MKBA. Mede daardoor werd duidelijk dat het noodzakelijk was om de oorspronkelijke businesscase te herijken en de financiële opbrengsten beter te onderbouwen. Besloten werd om de herijkte businesscase onafhankelijk te laten toetsen. Lazrak (2018) liet zien dat aannames van de herijkte businesscase onjuist waren en dat dit het financieel resultaat substantieel kon beïnvloeden.

De prestatie-indicatoren van de OJA-aanpak zijn afgeleid van de algemene maatschappelijke effecten die het Almeerse college wil bereiken. De indicatoren zijn beperkt geconcretiseerd en vrij algemeen (College B&W 2015). Zo is een beoogde indicator het terugdringen van jeugdhulp middels beschikking. Daarbij is het onduidelijk op welke termijn dat dient te gebeuren. Bovendien wordt de OJA-aanpak via lumpsumbekostiging

<sup>27</sup> Het betreft alleen de ambulante jeugdhulp, daarmee is de reikwijdte van de OJA-pilot in Enschede veel breder dan van de pilot in Almere.

gefinancierd, waarmee in ieder geval de beschikte jeugdhulp afneemt.

Een eerste beleidsevaluatie liet positieve praktijkervaringen en resultaten zien van lumpsumgefinancierde samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp [College B&W \(2016\)](#). De beleidsevaluatie gaf echter geen inzicht in de (maatschappelijke) effecten en de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is uiteindelijk geëvalueerd met in Nederland uniek effectonderzoek en een MKBA. Om de effecten te bepalen is in het onderzoek een onderwijs-jeugdzorgmodel gemaakt dat rekening houdt met allerlei factoren die invloed hebben op de maatschappelijke effecten. De hoofdconclusie is dat de OJA-aanpak werkt, afhankelijk van de doelgroep en de inrichting van de samenwerking ([Lazrak 2020](#)).

#### *Rotterdam-Rijnmond*

Al voorafgaand aan de Wet passend onderwijs en de decentralisaties werd er geëxperimenteerd in Rotterdam. Zo vond in het schooljaar 2012-13 een proeftuin plaats op het Olympia college in Rotterdam Zuid, waarin op een reguliere VO school werd geëxperimenteerd met een integrale benadering van jeugdproblematiek. De procesevaluatie naar die proeftuin stelde in 2013 dat de problematiek van leerlingen al jaren steeds zwaarder werd. De samenwerking in deze pilot volgde het ketenmodel.<sup>28</sup> De taken en verantwoordelijkheden tussen het onderwijs en de verschillende zorgpartners werden beter in kaart gebracht, waarbij er werd geëxperimenteerd met een integrale benadering, één gezin, één plan, één regisseur. De geïnterviewde betrokkenen meenden dat de aanpak een kwalitatieve meerwaarde had. Zij waren voorzichtig wat betreft kostenbesparingen, overwegend dat door beter en sneller signaleren meer zorgtrajecten werden ingezet. Op lange termijn verwachtte men dat zwaardere intensieve zorg ‘wellicht’ zou kunnen worden voorkomen ([Gemeente Rotterdam 2013](#)). Aan het einde van het 2012-13 is echter besloten de proeftuin niet continueren.

<sup>28</sup> Zie pagina 78 voor de verschillende modellen.

In het schooljaar 2015-16 is in Rotterdam een aantal nieuwe pilots gestart om onderwijs en jeugdzorg te combineren. Het doel is om te zorgen dat kinderen die vanwege een zware lichamelijke of psychische beperking thuiszitten of naar een kinderdagcentrum (KDC) gaan, naar school gaan. De pilots zijn per schooljaar 2018-19 omgezet naar een reguliere voorziening ([Van der Linden et al. 2017](#); [Gemeente Rotterdam 2018](#)). De onderwijs-zorg arrangementen (OZA's) richten zich op de ondersteuning van leerkrachten, groepen en individuele hulp op SO, sbo, vso, PrO, OPDC en MBO-1. Ondersteuning op school geschiedt door een ambulant oza-team op basis van een beschikking die een zorgonderwijsspecialist afgeeft. Per school is er één hoofdaanbieder. De samenwerking is te duiden als samenwerken in een netwerkmodel. Op dit moment ontbreekt evaluatie van de oza-aanpak.

#### *Groningen*

Groningen heeft gekozen voor de verbinding tussen schoolgebonden en wijkgebonden zorg en hulp. Op alle basisscholen is een contactpersoon van de WIJ-teams (wijkteam) aanwezig. Voor de scholen in het VO, het PrO en het speciaal onderwijs is een stedelijk team actief ([Kessens et al. 2016](#)). Sinds het schooljaar 2019-20 zijn binnen de VO-scholen Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp (AOJ)-teams actief. Deze teams bestaan uit alle organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor leerlingen. Een team vormt

een adviesnetwerk voor ondersteuning en begeleiding en de leden ervan ontmoeten elkaar indien nodig een keer per week ([Bovenschools AOJ-team 2018](#)). Het AOJ-programma is onderdeel van het thuiszitterspact, waarmee het voorkomen van thuiszitten een belangrijk aandachtspunt is. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg is te typeren als een netwerkmodel.

Het betrokken samenwerkingsverband en de gemeente spreken de wens uit om in de toekomst te gaan werken met ‘preferente’ jeugdhulpaanbieders binnen het onderwijs ([Houwing en Noordhuis 2019](#)). [Directie samenwerkingsverband VO \(2019\)](#) verwacht dat in het schooljaar 2019-20 mogelijk wordt om te experimenteren met de doorontwikkeling op het gebied van samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Expliciet wordt daarbij het werken met ‘preferente jeugdaanbieders’ op VSO RENN4 genoemd. Ook wordt gedacht aan GGZ-hulp als collectieve inzet op de Rebound van het OPDC, ter preventie van indicaties en om de afbouw van bestaande indicaties te ondersteunen. Ook op andere type scholen, zoals de Internationale Schakel Klas, reguliere havo/vwo- en andere reguliere VO-scholen is de wens om jeugdzorg collectief in te zetten. Tot slot wil het samenwerkingsverband de pilot cluster 3 bestendigen. De pilot is in 2018-19 gestart op twee scholen waarbij een jeugdhulpaanbieder in de school begeleiding aan leerlingen biedt via een collectief aanbod ([Directie samenwerkingsverband VO 2019](#)).

### *Overig*

Samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg vindt op vele locaties in het land plaats en kent allerlei verschijningsvormen. Op een aantal plekken is men al een aantal jaar aan het ‘doen’, en elders is men bezig met het opstellen van een ontwikkelagenda (een voorbeeld is Holland Rijnland ([Holland Rijnland 2019](#))). Soms wordt de samenwerking verbreed met andere ketenpartners, zoals te zien was in Groningen. Daarbij beperken onderzoeken zich meestal tot procesevaluaties of het ophalen van praktijkkennis. Zoals in Wijk bij Duurstede, waar in de periode jan 2017-aug 2018 een sbo-school en basisschool samenwerkten met het wijkteam. De evaluatie richtte zich op ‘waardengeladen’ praktijkkennis. Daarbij ging het om het evalueren van ervaringen en niet om het meten, beschrijven of beoordelen van vooraf vastgestelde doelen en criteria ([Van Eijk en Blokland 2018](#)). Dat het enthousiasme van de deelnemende partijen groot is blijkt uit zo’n soort evaluatie naar een in het schooljaar 2018-19 gestarte samenwerking in het speciaal onderwijs met jeugdzorg in Amsterdam en Diemen ([Van Binsbergen et al. 2020](#)). Dat is waardevol en belangrijk. Een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg is alleen mogelijk indien er voldoende draagvlak is onder jeugdigen, ouders, docenten, jeugdhulpmedewerkers en bestuurders. Uit veel projectbeschrijvingen blijkt bovendien dat monitoring en effectevaluatie belangrijk worden gevonden. In Drechtsteden heeft men de resultaten van de pilot ‘Passend Verbinden Drechtsteden’ gemonitord door mee te doen met de ‘Monitor Aansluiting Onderwijs – Jeugdhulp’, die een vragenlijst bevat over samenwerking maar spijtig genoeg werkt met gedateerde kernindicatoren ([Van Oostrom-van der Meijden, S.A.W. 2015](#)). Tot slot zijn er 11 inspiratieregio’s ‘samenwerking onderwijs en zorg’. Ondanks dat de lokale

context belangrijk is voor het succes van samenwerking, kunnen successen, uitdagingen en ontwikkelvragen van anderen soms helpen om de eigen samenwerkingsknelpunten op te lossen.

## Bijlage B Onderzoeksopzet

---

- Literatuurstudie en een analyse van de beschikbare beleidsstukken.
- Diepte-interviews met onder meer ouders, docenten, jeugdartsen, beleidsmedewerkers, managers, bestuurders en andere betrokkenen om de randvoorwaarden, werkzame elementen en succesfactoren in beeld te brengen.
- Effectensessies waar in dialoog met betrokken belanghebbenden (bijvoorbeeld medewerkers van de pilot, wijkcoaches, medewerkers van GI's en rvdK) de mogelijke en potentiële effecten zijn verkend, net als de voor een goede implementatie bijbehorende randvoorwaarden. Op basis daarvan zijn de beleidstheorie en de effectrelaties in beeld gebracht.
- Observaties van OJA-activiteiten.
- Data-analyse en het schatten van een onderwijs-jeugdzorgmodel aan de hand van microdata.
- Het opstellen van een MKBA.

### Literatuurstudie

Er heeft een literatuurstudie plaatsgevonden om een doelenboom en analysekader op te stellen. De literatuurstudie is gebruikt om de context rondom de OJA-aanpak in beeld te brengen. Voorts is gebruik gemaakt van literatuur om de beleidstheorie aan te scherpen.

### Interviews

Om te zorgen dat we gebruik maken van de expertise die reeds beschikbaar was, zijn er semi-gestructureerde interviews afgenomen met beleidsadviseur, beleidsmakers, docenten, ouders van leerlingen en bestuurders.

### Effectensessie

In een effectensessie is een diverse groep experts bijeengebracht om de potentiële effecten in beeld te brengen, alsmede de voorwaarden voor implementatie van de OJA-aanpak. Daarbij gaat het om de effecten en voorwaarden voor (gemeentelijke) organisaties en de effecten leerlingen en hun opvoeders. Er hebben twee fysieke effectensessies plaatsgevonden waaraan 8 tot 12 personen deel; een diverse groep van betrokkenen op het gebied van de OJA en de zorgketen. De uitkomsten van de sessies zijn gebruikt om de beleidstheorieën achter de OJA-aanpak te verrijken. De sessies zijn als volgt vormgegeven:

- Voorwaarden, middelen, investeerders.
- Effecten: De kern van de sessie is een dialoog over wat de OJA-aanpak teweeg brengt. Er is gewerkt met een open vraagstelling (geen vragenlijsten of topic lijsten).
- Incasseerders: In deze stap is gekeken naar wie de vruchten plukken van de OJA-aanpak, maar ook wie er (mogelijk) getroffen worden door negatieve effecten.

### Observaties

De COVID-19 pandemie bemoeilijkte de fysieke observaties. Deze is deels ondervangen door digitale observaties. Voorts hebben er aanvullende tele-



Literatuur



Interviews



Effectensessie

fonische interviews plaatsgevonden met meerdere OJA-medewerkers en directeuren om een scherper inzicht te krijgen in de werkwijze en achtergronden van de OJA.

### Schatten van het onderwijs-jeugdzorgmodel

Aan de hand van micro-data is er een onderwijs-jeugdzorgmodel opgesteld. Dit model verschaft een tweeledig inzicht. Enerzijds de invloed van kind-, huishoud-, omgevingskenmerken op het gebruik van jeugdzorg en schoolopbrengsten, zoals schooluitval, onderwijs carrière of het gebruik van zorgintensief onderwijs. Anderzijds of de OJA-aanpak positieve veranderingen teweeg brengt.

Om het model te schatten zijn met inachtneming van de privacywetgeving (gemeentelijke) databronnen op individueel niveau aan elkaar gekoppeld. Op die manier was het mogelijk om zowel op individueel niveau als op huishoudniveau achtergrondkenmerken toe te voegen. Zo kon bijvoorbeeld worden gekeken of de inzet van gemeentelijke voorzieningen in een huishouden invloed had op de kans op jeugdzorg. Zie voor een verdere toelichting bijlage C.

### Opstellen MKBA

Gestart in het fysieke domein worden MKBA's ook gebruikt in het sociaal domein. Om te zorgen dat de uitkomsten van een MKBA zeggingskracht hebben, heeft het Centraal Planbureau samen met het Planbureau voor de Leefomgeving een algemene leidraad opgesteld waarin voorschriften en richtlijnen staan waaraan iedere MKBA minimaal moet voldoen (Romijn en Renes 2013). In opdracht voor Enschede, Eindhoven, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad heeft AEPB een leidraad opgesteld voor effectonderzoek en MKBA's in het sociaal domein (Lazrak 2014). Recentelijk heeft NJi een simpele checklist MKBA opgesteld (zie: NJi 2021).



**Figuur B.1:** Stappenschema MKBA

Het opstellen van een MKBA is opgedeeld in acht stappen, zie figuur B.1. De verschillende stappen maken helder hoe het maatschappelijk rendement is opgebouwd. Een MKBA kan zowel vooraf, tijdens als achteraf inzicht geven in de maatschappelijke opbrengsten van een beleidsverandering. Het opstellen van deze MKBA naar de OJA-aanpak in Enschede vindt plaats tijdens de looptijd van de pilot. Het voordeel is dat er meer informatie is. Het nadeel is dat de effecten die zich op langere termijn voordoen beperkter empirisch zijn te onderbouwen. Gekozen is om voor de kosten de looptijd

van de pilot te hanteren als tijdshorizon. Voor de baten is gekozen voor een tijdshorizon van 25 jaar.<sup>29</sup> Alles is terug gerekend naar de netto contante waarde van de kosten en opbrengsten per leerling.

#### **MKBA-stappen in het rapport**

De onderdelen van een MKBA zijn in dit rapport terug te vinden. Hoofdstuk 2 schets samen met bijlage A het kader voor de probleemanalyse, het project- en nulalternatief. Inzichtelijk wordt gemaakt welke achtergronden een rol spelen bij de OJA-pilot. Hoofdstuk 3 expliciteert dit en vertaalt het naar de OJA-pilot. In hoofdstuk 4 komt het bepalen van de effecten aan de orde. Het berekenen en monetariseren van de effecten heeft plaatsgevonden met het onderwijs-jeugdzorgmodel en met de MKBA-tool OJA-Enschede, zie bijlage D. In hoofdstuk 5 wordt dat mede gebruikt om te komen tot de kosten en baten en de analyse uit te voeren.

<sup>29</sup> Hierbij is het onderscheid gemaakt in baten op het niveau van de leerling en de opvoeders en baten die ontstaan als gevolg van een verbeterde doelmatigheid. Die laatste baten tellen alleen mee gedurende de pilot.

## Bijlage C Onderzoeksverantwoording

### C.1 Overzicht gesprekspartners

In tabel C.1 staan de geïnterviewden. Daarnaast zijn er ouders geïnterviewd. Tot slot hebben er aanvullende interviews plaatsgevonden met OJA-medewerkers.

Tabel C.1: Diepte-interviews

| Naam    |             | Functie                   | Organisatie           |
|---------|-------------|---------------------------|-----------------------|
| Agnes   | Asbreuk     | Directeur                 | SBO Spinaker / Tender |
| Jos     | Albers      | IB-er                     | SBO Dr. Ariënsschool  |
| Joyce   | Bagchus     | Directeur                 | VSO Neon College      |
| Volkert | Batelaan    | Directeur                 | Plurijs               |
| Elly    | Hoof, van   | Wijkteammanager           | Gemeente Enschede     |
| Linda   | Kuiper      | Senior beleidsadviseur MO | Gemeente Enschede     |
| Rick    | Lammertink  | Programmacontroller       | Gemeente Enschede     |
| Wafae   | Lasfar      | Jeugdarts                 | GGD Twente            |
| Rianne  | Lenselink   | Coördinerend directeur    | SWV 23.02 PO          |
| June    | Nods        | Wethouder                 | Enschede              |
| Marian  | Oosterbroek | Bestuurder a.i.           | Jarabee               |
| Paul    | Overakker   | Bestuurder                | Attendiz              |
| Marcel  | Poppink     | Bestuurder                | Consent               |
| Wim     | Waninge     | Clustermanager Beleid MO  | Gemeente Enschede     |
| Frits   | Wiersma     | Senior beleidsadviseur MO | Gemeente Enschede     |
| Rosalie | Bosman      | Jeugdarts                 | GGD Twente            |

### C.2 Effectensessies

Er hebben twee effectensessies plaatsgevonden. Zie de tabellen C.2 en ?? voor de deelnemers.

Tabel C.2: Deelnemers eerste effectensessie

| Naam     |                 | Functie                   | Organisatie           |
|----------|-----------------|---------------------------|-----------------------|
| Jos      | Albers          | IB-er                     | SBO Dr. Ariënsschool  |
| Agnes    | Asbreuk         | Directeur                 | SBO Spinaker / Tender |
| Alberto  | Blömer          | Raadslid                  | PVV                   |
| Judith   | Borghuis        | Projectleider OJA         | Jarabee               |
| Marjon   | Dijks           | Ondersteuningscoördinator | SO Relief             |
| Ellen    | Freriksen       | Zorgondersteuner OJA      | Plurijs               |
| Hans     | Koier           | Senior beleidsadviseur MO | Gemeente Enschede     |
| Greetje  | Slingerland     | Manager                   | Willem Schikker Groep |
| Rachel   | Thije, Ten      | Zorgondersteuner          | Jarabee               |
| Wilfried | Woning, van der | Projectleider OJA         | Plurijs               |
| Linda    | Kuiper          | Senior beleidsadviseur    | Gemeente Enschede     |

**Tabel C.3:** Deelnemers tweede effectensessie

| Naam      |          | Functie                    | Organisatie                    |
|-----------|----------|----------------------------|--------------------------------|
| Afke      | Bakker   | Wijkcoach                  | Wijkteams Enschede             |
| Deniz     | Dönmez   | Raadslid                   | PvdA                           |
| Janneke   | Hijink   | Zorgondersteuner           | Jarabee                        |
| Carla     | Hilbink  | Directeur                  | SO Relief                      |
| Karina    | Leus     |                            | JBOV                           |
| Maaïke    | Lever    | Ondersteuningscoördinator  | PrO Bonhoeffer College         |
| Debbie    | Nijkamp  | Wijkcoach                  | Enschede                       |
| Karlijn   | Reerink  | Medewerker vakgroep advies | Raad voor de Kinderbescherming |
| Jeroen    | Remers   |                            | Raad voor de Kinderbescherming |
| Saskia    | Roelofs  | Jeugdbeschermer            | JBOV                           |
| Ilse      | Roerdink | Zorgondersteuner OJA       | Plurijn                        |
| Gabriella | Welling  | Jeugdarts                  | GGD / JGZ                      |
| Frits     | Wiersma  | Senior beleidsadviseur MO  | Gemeente Enschede              |
| Linda     | Kuiper   | Senior beleidsadviseur     | Gemeente Enschede              |

### C.3 Coronasessie

Om het effect van de COVID-19 pandemie nog beter in beeld te krijgen heeft er een verdiepende sessie plaatsgevonden over het effect van COVID-19 op het welbevinden van leerlingen en de gevolgen voor de pilot. Deelnemers aan deze sessie waren de leden van brede werkgroep OJA.

### C.4 Microdata

In de uitgevoerde data-analyse is gewerkt met microdata. De verschillende databronnen zijn op individueel niveau gekoppeld. Op die manier was het mogelijk om op leerlingniveau en huishoudniveau inzicht te krijgen in de kind-, huishoud- en omgevingskenmerken. De microdata omvatten huishoudgegevens, scholingsgegevens, armoedevoorzieningen, Wmo en jeugdzorgvoorzieningen. De data is gekoppeld aan externe databronnen om omgevingskenmerken toe te voegen.

### C.5 Data-analyse

Er hebben twee type data-analyse plaatsgevonden. In de eerste plaats is gekeken welke factoren invloed hebben op het gebruik van jeugdzorg en onderwijscarrière. Daarnaast is gekeken naar het effect van de OJA-aanpak op het daadwerkelijke gebruik van jeugdzorg en de onderwijscarrière. Een (te) eenvoudige manier van vergelijken is het vergelijken van leerlingen die op een zorgintensieve school naar school gaan met leerlingen die naar het reguliere onderwijs gaan. Het levert makkelijk te interpreteren tabellen op. Een andere manier is door (te) simpel te vergelijken over de tijd. Zo worden in zo'n geval het aantal leerlingen met jeugdzorg op het zorgintensief onderwijs over de tijd vergeleken. Dus leerlingen die in het verleden op

een zorgintensieve school zaten worden in dat geval vergeleken met leerlingen die vandaag op de zorgintensieve school zitten. Indien er verschillen ontstaan, dan wordt het verschil in dat geval veelal volledig toegerekend aan beleidsveranderingen. Daarmee wordt er vanuit gegaan dat de groepen vergelijkbaar zijn. Het gevolg is vaak dat beleids- en managementinformatie bijvoorbeeld per kwartaal het aantal leerlingen met OTS of UHP rapporteren. Of de leerlingenpopulatie verandert qua kenmerken of toeneemt qua aantal wordt buiten beschouwing gelaten. De oplossing is eerlijk vergelijken. In de uitgevoerde data-analyse is op twee manieren eerlijk vergeleken. Zo is er vergeleken met een quasi-experiment en aan de hand van een difference-in-difference.

#### **Quasi-experiment: vergelijkbare groepen**

Op het moment dat er twee vergelijkbare groepen zijn kunnen die twee groepen met elkaar worden vergeleken. In Enschede is dat voor de OJA school met praktijkonderwijs mogelijk. Er is nog een andere praktijkschool zonder OJA. In deze MKBA is gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, huishoudkenmerken of sociaal-economische status. In een quasi-experiment zullen de achtergrondkenmerken wegvallen omdat de groepen op elkaar lijken en goed met elkaar zijn te vergelijken.

#### **Difference-in-difference**

Voor de andere onderwijstypen waren er geen goede groepen die vergelijkbaar waren. Daarom is er met de leerlingen van de andere onderwijstypes een difference-in-difference uitgevoerd. Door verschillende gepoolde multivariate regressies uit te voeren kan worden getoetst of de effecten zich voordoen. Dit gebeurt op twee manieren. De eerste manier is door te kijken of de gevonden effecten van de gematchte individuen zich anders ontwikkelen dan de gerandomiseerde controlegroep. Een tweede manier om te controleren voor niet geobserveerde kenmerken is door de fixed-effects te gebruiken, dat is gedaan door gebruik te maken van waar mensen wonen.

#### **Micro-data**

Microdata biedt de toegang tot jeugdhulpinformatie op cliëntniveau. Hierdoor is het mogelijk om op cliëntniveau rekening te houden met achtergrondkenmerken. Er is per jaar naar de instroom op de scholen gekeken en die is met een gelijkende groep vergeleken. Dit is op verschillende manieren gebeurd. Zo zijn broertjes/zusjes die naar het regulier onderwijs gaan vergeleken met hun broertje/zusje dat naar een zorgintensieve school gaat. Ook is er gematcht op gelijkende sociaal-economische achtergrond.

## Bijlage D MKBA-tool OJA Enschede

MKBA tool

Start

Effecten

Basisvariant

Rekenblad

Output

Hulptabellen

scenario aanmaken

scenario verwijderen

MKBA Enschede OJA

Basisvariant

Algemeen

Parameters

Scenario

Index kosten

Index opbrengsten

Datum prijspeil

Discontovoet

risico-opslag baten

risico-opslag baten verre toekomst

risico-opslag kosten

Startjaar

Eindjaar

Basisvariant

0.00%

per jaar

0.00%

per jaar

01-01-2018

2.0%

per jaar

3.5%

per jaar

0.0%

per jaar

3.5%

per jaar

2018

2023

voeg subeffect toe aan actieve effecttabel

verwijder het geselecteerde subeffect uit de actieve effecttabel

AEPB

Onderzoek en Advies

1 Kosten OJA-aanpak

| no | Subeffect      | effct_type | fin_lab    | c_partij | main  | fin_type           | variant      | termijn | P     | Q | Index | jaar | afschr. |
|----|----------------|------------|------------|----------|-------|--------------------|--------------|---------|-------|---|-------|------|---------|
| 1  | Projectleiding | direct     | financieel | Gemeente | kosth | Structurele kosten | basisvariant | short   | 112.5 | 1 | 1001  | 2018 | 1       |
| 2  | Projectleiding | direct     | financieel | Gemeente | kosth | Structurele kosten |              | short   | 103   | 1 | 1002  | 2019 | 1       |
| 3  | Projectleiding | direct     | financieel | Gemeente | kosth | Structurele kosten |              | short   | 72    | 1 | 1003  | 2020 | 1       |
| 4  | Projectleiding | direct     | financieel | Gemeente | kosth | Structurele kosten |              | short   | 72    | 1 | 1004  | 2021 | 1       |
| 5  | Projectleiding | direct     | financieel | Gemeente | kosth | Structurele kosten |              | short   | 72    | 1 | 1005  | 2021 | 1       |

2 Organisatiekosten

| no | Subeffect         | effct_type | fin_lab    | c_partij       | main | fin_type | variant      | termijn | P  | Q  | Index | jaar | afschr. |
|----|-------------------|------------|------------|----------------|------|----------|--------------|---------|----|----|-------|------|---------|
| 1  | Organisatiekosten | direct     | financieel | Scholen        | baat | 0        | basisvariant | 0       | 9  | -1 | 2001  | 2018 | 1       |
| 2  | Organisatiekosten | direct     | financieel | Hoofdaanbieder | baat | 0        | basisvariant | 0       | 18 | -2 | 2002  | 2018 | 1       |
| 3  | Organisatiekosten | direct     | financieel | Gemeente       | baat | 0        |              | 0       | 15 | -1 | 2003  | 2018 | 1       |

3 Uitgaven jeugd en jeugdzorg

Bron: AEPB MKBA-tool

Figuur D.1: Screenshot MKBA-tool

### Opbouw MKBA-tool

De MKBA-tool is een doorrekenmodel om de kosten en baten met elkaar te disconteren en salderen en om de verschillende scenario's tegen elkaar af te zetten. De MKBA-tool is opgebouwd uit kosten-batenposten. Deze effecten zijn opgebouwd uit subeffecten per partij per jaar. Per maatschappelijke partij wordt het effect aangegeven in prijs en hoeveelheid. De onderverdeling van een MKBA in directe, indirecte, verdelings- en externe effecten wordt daarbij gehanteerd.

$$\text{Baten-kostenratio} = \frac{\sum_{n=1}^n \frac{\text{Baten}_t}{(1+r)^t}}{\sum_{n=1}^n \frac{\text{Kosten}_t}{(1+r)^t}} \quad (\text{D.1})$$

### Baten en kosten

Baten en de kosten zijn opgebouwd uit prijs en hoeveelheid. In de MKBA is 1 januari 2018 als prijspeil gehanteerd. Dat betekent dat prijzen zijn teruggerekend naar dat moment. Prijzen moeten daarbij ruim worden genomen. Het kan ook de waarde zijn van een effect. Zo wordt bij de bepaling van het welbevinden van jeugdigen een quality adjusted life years (QALY) gebruikt. De bandbreedte voor de waardering van een gewonnen gezond levensjaar varieert van € 20.000 tot € 50.000 en heeft invloed op het uiteindelijke saldo.

Het bepalen van de hoeveelheid gebeurt mede op basis van het onderwijs-jeugdzorgmodel. In dat model wordt gekeken in welke mate deelnemers aan de OJA-pilot een andere ontwikkeling doormaken dan de controle-groep.

## Literatuur

---

- Aalbers-van Leeuwen M, Van Hees L, Hermanns J (2002) Risico- en protectieve factoren in moderne gezinnen: reden tot optimisme of reden tot pessimisme? *Pedagogiek* 22 (1), 41–54.
- Aarsen , van E, Exalto R, Kooij D, van der Grinten M, Walraven M (2017) Onderwijs-zorgarrangementen in het speciaal onderwijs in Rijnmond. Onderzoek naar leerlingstromen en de meerwaarde van samenwerking in de regio. Oberon.
- AEF (2020) Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg. AEF.
- Arrow KJ (1963) Uncertainty and The Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review* 53 (5), 941–973.
- Baecke JA, Bremmer PJ, van Osch P, Ranter G, Robbe TH (2011) Marktanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg. BMC.
- Baecke JA, de Boer R, Bremmer PJJ, Duenk M, Kroon DJJ, Loeffen MM, Mobach CE, Schuyt M (2009) Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg: Eindrapport. BMC.
- Bannink D, Bashara S, Brouwer JJ, Bugter B, Kagie P, Lazrak F, Robbe T, Telgen J, Uenk N (2020) Wat is de afbakening van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet? Het juridische antwoord met bestuurskundige gedachten. . . . AEPB Onderzoek en Advies.
- Batterink M, Geurts B, Reitsma J, Tazelaar P (2019) Analyse volume jeugdhulp. Significant.
- Benda L, Diepstraten M, van Eijkel R, Remmerswaal M (2020) Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg. CPB.
- Berg, van den J (2021) Conflict tussen rijk en gemeenten over jeugdzorgtekorten escaleert, unieke arbitrage is laatste redmiddel. ‘we moeten nu een grens trekken’. *De Volkskrant* 12 maart 2021.
- Binsbergen, van MH, Koopman PNJ, Lourens J (2020) In één hand: specialistische jeugdhulp in het speciaal onderwijs. Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Bisschops L (2014) Jeugdzorg stapt steeds in dezelfde valkuil. *Jeugdbeleid* 8 (1), 27–30.
- Boer, de A (2020) Evaluatie passendonderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs. Rijksuniversiteit Groningen.
- Bolhaar J (2018) Second opinion nieuw verdeelmodel voor middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). CPB Notitie. CPB, 18 november 2018.
- Bot S, de Roos S, Sadiraj K, Keuzenkamp S, van den Broek A, Kleijnen E (2013) Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik. SCP, Den Haag.
- Bovenschools AOJ-team (2018) Operationele schoolteams aansluiting onderwijs-jeugdhulp [memo]. SV VO Groningen Stad, 17-10-2018.
- Bucx F, de Groot J, Hageraats R, Pehlivan T (2015) Eerste Evaluatie van de Jeugdwet: transformatie in zicht? *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 96 (8), 342–347.
- Cebeon (2014) Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp. Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten. Cebeon.
- Clarijs M (2013) Tirannie in de jeugdzorg: Een onderzoek naar de mogelijkheid van beleidsveranderingen. SWP.
- Coalitie onderwijs – zorg - jeugd (2019) Programma ‘Verbeteren aansluiting onderwijs-zorg-jeugd’: Implementatieplan van de coalitie onderwijs-zorg-jeugd. Coalitie onderwijs – zorg - jeugd.
- Coalitie passend onderwijs - jeugdhulp - zorg (2018) Samenwerken voor de ononderbroken ontwikkeling van ieder kind. Coalitie passend onderwijs - jeugdhulp - zorg, 22 juli 2018.
- Coase RH (1960) The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics* 3, 1–44.
- College B&W (2015) Toezegging over resultaten en effecten van de onderwijsjeugdhulparrangementen en daarbij horende indicatoren. College B&W, 15-12-2015.
- College B&W (2016) Toezegging interessante combinaties van onderwijs en zorg: voortgang onderwijs-jeugdhulparrangementen 30 mei 2016.

- CPB (2016) Kansrijk onderwijsbeleid. Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2020) Kansrijk Onderwijsbeleid. Update 2020. Centraal Planbureau, Den Haag.
- CVZ (2007) Van preventie verzekerd. CVZ.
- De Gideonsgemeenten (2006) Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening. De Gideonsgemeenten.
- Dijck, van M (1992) Onderwijsloopbanen. ARO, Utrecht.
- Directie samenwerkingsverband VO (2019) Stavaza aansluiting onderwijs-jeugdhulp [memo]. SV VO Groningen Stad, 4 juni 2019.
- Dullaert M (2019) De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken? Ministerie OC&W/Ministerie van VWS.
- Eijk, van D, Blokland L (2018) Onderwijs en jeugdhulp, een vruchtbare samenwerking? Een responsief evaluatief onderzoek van de 'Pilot Onderwijs Zorg Arrangement' in Wijk bij Duurstede. Hogeschool Utrecht, lectoraat Jeugd.
- Eimers T, Kennis R, Voncken E (2016) Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. KBA Nijmegen, Nijmegen.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010) Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg. evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs.
- FNV/Stichting Beroepseer (2021) Manifest De jeugdsprong. FNV/Stichting Beroepseer.
- Friele R, Bruning M, Bastiaanssen I, de Boer Rd, Bucx A, Groot Jd, Pehlivan T, Rutjes L, Sondeijker F, van Yperen T, Hageraats R (2018) Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie. ZonMw.
- Friele R, Hageraats R, Fermin A, Bouwman R, van der Zwaan J (2019) De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen. NIVEL, Utrecht.
- Gemeente Almere (2016) Plan van aanpak programmalijn jeugd: Businesscase onderwijs-jeugdhulp arrangementen. Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2018) Onderwijs Jeugdhulp Arrangementen Almere: Leidende principes. Gemeente Almere, 05-04-2018.
- Gemeente Enschede (2019) Kansrijk opgroeien Lokaal Educatieve Agenda 2019-2022. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2016) Verbinding Passend(e) Opvang/Onderwijs en Jeugdhulp Enschede Werkreis Denemarken. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2017a) Dilemmadocument Maatregelen tekorten jeugdhulp. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2017b) Eerste voorstel voor Kansrijke Scholen. Gemeente Enschede, 11-10-2017.
- Gemeente Enschede (2017c) Financiële stand van zaken Jeugdhulp [raadsbrief]. Gemeente Enschede, 15 september 2017.
- Gemeente Enschede (2017d) Projecten Jeugd & Wmo - Zomernota 2017. Gemeente Enschede, 26-07-2018.
- Gemeente Enschede (2017e) Zomernota 2017. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2018a) Bestuursopdracht 'Coördinatie Transformatie Sociaal Domein'. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2018b) Implementatieplan OnderwijsJeugdhulpArrangement. Gemeente Enschede, 26-07-2018.
- Gemeente Enschede (2018c) Onderwijs Jeugdhulp Arrangement: Transformeren in het sociaal domein [randprogramma 4 juni 2018]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2018d) PvA OnderwijsJeugdhulpArrangement Enschede v8. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2018e) Start OnderwijsJeugdhulpArrangementen (OJA) [raadsbrief]. Gemeente Enschede, 19-07-2018.
- Gemeente Enschede (2018f) subsidie piloot OJA het Bonhoeffer Praktijkonderwijs Vlierstraat september 2018 tot en met 31 augustus 2021 [brief]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2018g) subsidie pilot OJA De Spinaker en De Tender september 2018 tot en met 31 augustus 2021 [brief]. Gemeente Enschede, 01-11-2018.

- Gemeente Enschede (2018h) subsidie pilot OJA Dr. Ariënschool september 2018 tot en met 31 augustus 2021 [brief]. Gemeente Enschede, 01-11-2018.
- Gemeente Enschede (2018i) subsidie pilot OJA Het Reliëf en Het Corylus College september 2018 tot en met 31 augustus 2021[brief]. Gemeente Enschede, 01-11-2018.
- Gemeente Enschede (2018j) Voortgang onderwijs-jeugdhulp-arrangementen (OJA) [raadsbrief]. Gemeente Enschede, 12-04-2018.
- Gemeente Enschede (2019a) Gezamenlijke analyse eindafrekening 2018 [memo]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2019b) OJA – analyse schooljaar 2018-2019 Uitwerking uitkomsten bestuurlijke overleggen. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2019c) Stand van zaken pilot OJA [raadsbrief]. Gemeente Enschede, 19-12-2019.
- Gemeente Enschede (2020a) Analyse eindafrekening 2019 [memo]. Gemeente Enschede, 22-005-2020.
- Gemeente Enschede (2020b) Herziene beschikking subsidie pilot OJA De Spinaker en De Tender september 2018 tot en met 31 augustus 2022 [brief]. Gemeente Enschede, 24-07-2020.
- Gemeente Enschede (2020c) Herziene beschikking Subsidie pilot OJA Dr. Ariënschool september 2018 tot en met 31 augustus 2022 [brief]. Gemeente Enschede, 10-07-2020.
- Gemeente Enschede (2020d) Herziene beschikking subsidie pilot OJA het Bonhoeffer Praktijkonderwijs Vlierstraat september 2018 tot en met 31 augustus 2022 [brief]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2020e) Herziene beschikking subsidie pilot OJA Het Reliëf en Het Corylus College september 2018 tot en met 31 augustus 2022 [brief]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2020f) OJA OnderwijsJeugdhulpArrangement [brief]. Gemeente Enschede, 7 december 2020.
- Gemeente Enschede (2020g) Tussentijdse analyse 2020. Gemeente Enschede, versie 22-11-2020.
- Gemeente Enschede (2021a) Analyse rapport AEF irt situatie Enschede. Stelsel in groei: een onderzoek naar financiële tekorten in jeugdzorg [Februari 2021]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2021b) Eindejaarsanalyse 2020 [memo]. Gemeente Enschede.
- Gemeente Rotterdam (2013) Procesevaluatie Proeftuin Onderwijs en Jeugdzorg Olympia College. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2018) Onderwijs Zorg Arrangementen: Informatieblad voor scholen. Gemeente Rotterdam.
- Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1974) Startnota Jeugdwelzijnbeleid. Staatsuitgeverij.
- Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1976) Jeugdwelzijn: op weg naar een samenhangend beleid. Staatsuitgeverij.
- Gezamenlijke Twentse Rekenkamers (2021) Onderzoek jeugdhulp Twente. B&A.
- Gilsing R, Pels T, Bellaart H, Tierolf B (2015) Grote verschillen in gebruik jeugdzorg naar herkomst. Kennisplatform Integratie en Samenleving analyseert CBS-cijfers 2011-2013. KIS.
- Gorissen W (Ed.) (2017) Samen lerend doen wat werkt. Een nieuwe kijk op evidence-based practice in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen. Nederlands Jeugdinstituut.
- Grinten, van der M, Walraven M, Kooij D, Bomhof M, Smeets E, Ledoux G (2018a) Bijlagen Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Vol. 48 of Evaluatie Passend Onderwijs. Oberon, Utrecht.
- Grinten, van der M, Walraven M, Kooij D, Bomhof M, Smeets E, Ledoux G (2018b) Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Vol. 47 of Evaluatie Passend Onderwijs. Oberon, Utrecht.
- Groot W, Maassen van den Brink H (2003) Investeren en Terugverdienen Kosten en baten van onderwijsinvesteringen. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO), Den Haag.
- Hermanns J, Öry F, Schrijvers G (2005) Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen. U. Julius Centrum, Utrecht.

- Holland Rijnland (2019) Notitie over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, in gezamenlijkheid opgesteld door samenwerkingsverbanden, MBO en gemeenten in Holland Rijnland 2019 - 2021. Holland Rijnland, 18-02-2019.
- Houwing J, Noordhuis B (2019) De basis op orde: AOJ teams in het V(S)O SWV VO Groningen Stad, Gemeente Groningen. SWV VO Groningen Stad.
- Huisman C (2020) De val van midgaard – hoe een jeugdzorginstelling ontspoorde en nu weer werkt aan de toekomst. reconstructie jeugdzorg. de Volkskrant 21 juni 2020.
- IGJ, Inspectie IJenV (2019) Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd/Inspectie Justitie en Veiligheid.
- IGJ, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, NZa, RVS (2021) Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen. IGJ/Kinderombudsman/Nationale Ombudsman/NZa/RVS, Den Haag.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2020) Horizon Jeugdzorg en Onderwijs, Locatie Midgaard. Jeugdzorg-Plus te Den Haag. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2021) De Staat van het Onderwijs 2021. Inspectie van het Onderwijs, Nederland.
- intermetzo (2018a) Subsidie aanvraag OJA - de Bonhoeffer Praktijkonderwijs Vlierstraat te Enschede. intermetzo.
- intermetzo (2018b) Subsidie aanvraag OJA - Het Reliëf en het Corylus College te Enschede. intermetzo.
- I.W.A.P.V. (1984) Tussen droom en daad. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur/Ministerie van Justitie/Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Rijswijk.
- Jansen D, Elffers L, Jak S (2021) A cross-national exploration of shadow education use by high and low SES families. *International Studies in Sociology of Education*, 1–22.
- Jarabee (2018) Jarabee-onderwijs jeugdhulp arrangementen. Projectplan d.d. 04-12-2018. Jarabee.
- Jarabee (2019) Indienen verantwoording 2018 pilot OnderwijsJeugdhulpArrangement. Jarabee.
- Jarabee (2020) Plan van Aanpak. Jarabee.
- Jarabee (2021) Betreft: input Analyse en Toekomstperspectief Jarabee t.b.v. Eindejaarsanalyse pilot OJA 2020. Jarabee.
- Kennis R, Eimers T, Roelofs M, Walraven M, Van Eck P, Exalto R, m.m.v. Koopman P (2020) Impact van verevening. Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt. KBA Nijmegen.
- Kennispunt Twente (2019) Monitoring OJA project Enschede. Kennispunt Twente, 31-1-2019.
- Kessens H, Gerrits J, Litjens B (2016) Passen en meten: Onderzoek naar passend onderwijs in relatie tot de jeugdzorg. Rekenkamercommissie Groningen.
- KPMG (2019) Basisfuncties voor lokale teams in kaart: de route en componenten onder de loep. KPMG.
- KPMG (2020) Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen. KPMG.
- Kromhout M, van Echtelt P, Feijten P (2020) Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP.
- Laan A, Hulst S (2018) Evaluatie stelsel jeugdhulp Enschede. HHM.
- Laan, van der G (1994) Van turbulentie tot stroomlijning : enige beschouwingen over de interventiemix in de zorgsector. *Sociale interventie* 3 (4), 139–150.
- Lazrak F (2014) Effectieve interventies in het sociaal domein: Een financieel houdbare transitie dankzij effectonderzoek en MKBA's. Amsterdam: AEPB Onderzoek en Advies, rapport nr. 2014-01.
- Lazrak F (2018) Naar jeugdhulp op school: afwegingen bij het financieel rendement van de businesscase onderwijs-jeugdhulparrangement. AEPB Onderzoek en Advies.
- Lazrak F (2019) Doen wat echt werkt. *Binnenlands Bestuur* 47, 62–65.
- Lazrak F (2020) MKBA jeugdhulp in school: De maatschappelijke effecten van extra ondersteuning via lumpsumfinanciering van aanbieders in Almere. AEPB Onderzoek en Advies.

- Ledoux G, van der Linden C, van der Stege H, van der Hoeven J, van Eck P, Exalto R, Waslander S (Eds.) (2019) Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 1. Vol. 51 of Evaluatie Passend Onderwijs. Kohnstamm Instituut.
- Ledoux G, Waslander S, m.m.v. Eimers T (2020) Evaluatie passend onderwijs: eindrapport. Vol. 74 of Evaluatie Passend Onderwijs. Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Lieshout, van P, Meij, van der M, Pree, van J (Eds.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid. WR-R//Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.
- Linden, van der J, Noordanus K, Boshuizen B (2017) Onderwijszorgarrangementen in Rotterdam: Concept ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. PPO Rotterdam/Gemeente Rotterdam/Koers VO.
- Meere, de F, Los V (2015) Onderwijs en jeugdzorg samen, werkt dat? Evaluatie Utrechtse pilots onderwijs zorgarrangementen. Verwey-Jonker Institute.
- Meijer CJ (Ed.) (2004) WSNS welbeschouwd. Garant, Antwerpen – Apeldoorn.
- Ministerie van OCW (2020) Trendrapportage Arbeidsmarkt Lerarenpo, vo en mbo 2020. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Ministerie van VWS (2018) Actieprogramma: Zorg voor de Jeugd. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- NDSD (2016) De rol van populatiebesteding in het sociaal domein. Verder komen met 'de bedoeling centraal'. KPMGPlexus/hhm.
- Niessen I (2019) Analyse Fonds tekortgemeenten Wat vertellen de aanvragen? AEF.
- Niessen I, Rutgers E, Lataster Y, van Veldhuisen A (2018) Zoeken naar balans. Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein. AEF.
- NJI (2017) Onderwijs en jeugdhulp in verbinding. Hoe kunnen onderwijs en jeugdhulp elkaar aanvullen voor betere zorg voor jeugd? . NJI.
- NJi (2021) Kwaliteitsmeter MKBA. NJi.
- OCW (2006) Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs [notitie]. Sdu, Den Haag, bijlage bij Kamerstuk 27 728, nr. 85.
- Osch , van P, Britt A (2019) Op weg naar toekomstbestendige Onderwijs-Jeugdhulp. BMC.
- OZJT/Samen14 (2016) Koersdocument integrale inkoop Jeugd en Wmo. OZJT/Samen14, versie 2.2.
- OZJT/Samen14 (2017) Twents model: Integrale inkoop Jeugdwet en Wmo. OZJT/Samen14, 25 oktober Wmo raad.
- OZJT/Samen14 (2018a) Factsheet Twents model. OZJT/Samen14.
- OZJT/Samen14 (2018b) Twents Model voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. OZJT/Samen14.
- OZJT/Samen14 (2019) Regionale werkwijzeJeugdbeschermingstafel. Plan van aanpak.
- OZJT/Samen14 (2021) Regiovisie Jeugdhulp Twente. Startbijeenkomst Raadsleden. OZJT/Samen14, 20 mei 2021.
- PBLQ (2019) Wijkteams in Enschede. PBLQ, 28-10-2019.
- Peeters C, Batterink M, Schumacher G, Tazelaar P (2019) Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp. Significant.
- Peeters R (2018) Mét andere ogen: advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. coalitie Onderwijs- Zorg - Jeugd, 23-11-2018.
- Pommer E, Boelhouwer J (2016) Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie. SCP, Den Haag.
- Pommer E, van Kempen H, Sadiraj K (2011) Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg. SCP, Den Haag.
- Posthumus H, Walhout J, Schalken N, Scholtus S (2020) Richting een alternatief verdeelmodel voor lwoo en pro. Achtergrondanalyses. CBS, Den Haag.
- Programmabureau Met Andere Ogen (2020) Voorgangsrapportage Met Andere Ogen. Midterm juni 2020.

- Programmabureau Met Andere Ogen (2021) Voorgangsrapportage Met Andere Ogen. Midterm maart 2021. Programmabureau Met Andere Ogen.
- Raad voor Financiële Verhoudingen (2015) Advies objectief verdeelmodel jeugdhulp. Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Raad voor Financiële Verhoudingen.
- Radema D, van Kessel B (2016) In vijf stappen naar een onderwijszorgarrangement voor zomk'ers. NJI.
- Ras M, Pommer E, Sadiraj K (2014) Kostenverschillen in de jeugdzorg. Een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten. SCP, Den Haag.
- Romijn G, Renes G (2013) Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Centraal Planbureau (CPB).
- Rutgers E, Hilderink A, Venhuizen M, Niessen I (2019) Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind. AEF.
- Sadiraj K, Pommer E, Cebeon (2014) Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012. Cebeon/SCP.
- Sadiraj K, Ras M, Pommer E (2016) Cumulaties in de jeugdhulp. SCP.
- Sadiraj K, Ras M, Putman L, Jonker J (2013) Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017. SCP.
- Schellingerhout R, Ooms I, Eggink E, Boelhouwer J (2020) Jeugdhulp in de wijk. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schroeten M, Tel G, Oude Vrielink M (2017) Samenwerken in wijkteams Enschede. Onderzoek naar de samenwerking gemeente Enschede en SMD. Kennispunt Twente.
- Schut E (2003) De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg. Erasmus MC.
- Schwartz T, Luiten W, Kok L (2020) Gezondheidsproblemen personen met een lage sociaal-economische status. SEO, Amsterdam.
- SER (2021) Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn. No. 21/05. SER, mei 2021.
- Sleeuwen, van W, Heyne D (2020) Schoolverzuim aanpakken. Een wetenschappelijke onderbouwing. NJI.
- Slob A, de Jonge H (2018) Onderwijs en Zorg [kamerbrief]. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 23 november 2018.
- Smeets E (2007) Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg: Onderzoek naar innovatie in vijf regio's. its.
- Sondeijker F, Helderma JK, de Zwart O, de Kruijf J, Kwakernaak M (2021) Eigenwijs transformeren. Verwey-Jonker Instituut/Instituut for Management Research Radboud University.
- Spanjers J, Smolenaars M (2021) Jeugdbeschermers: 'de mentale druk kanniemand van je overnemen'. Follow the Money.
- Stichting KOE (2020) Onderwijs nu! Plan van aanpak. Regionale aanpak personeelstekort onderwijs regio Twente/Oost-Nederland. Stichting KOE.
- Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021) Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.
- SWV VO2302 (2015) Addendum ondersteuningsplan versie 2.1. Integratie LWOO en Pro in passend onderwijs. Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO 2302.
- Teulings C, Bovenberg A, van Dalen H (2003) De calculus van het publieke belang. Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken.
- Timon (2014) Jeugdhulp en onderwijs: een slimme verbinding [brochure]. Timon.
- Transitie Autoriteit Jeugd (2018) Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdstelsel. Transitie Autoriteit Jeugd.
- Tweede Kamer (1995-1996) Beleidskader.
- Tweede Kamer (2012-2013) Memorie van toelichting.
- Tweede Kamer (2021) Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer.

- van Ewijk C, t Hoen A, Doorbosch R, Reininga T, Geurts B, Visser E, Bongers A, van Winden P, Jonker J, Elsenburg W, Aalbers R, Vollebergh H, Renes, G.; Dietz F, de Zeeuw A, de Jong F, Koopmans C, Pomp M (2015) Rapport Werkgroep Discontovoet 2015.
- van Gils P, Tariq L, Hamberg-van Reenen H, van den Berg M (2009) Kosteneffectiviteit van preventie. overzicht van nieuwe preventieve interventies 2006-2007 met een eerste aanwijzing voor effectiviteit en kosteneffectiviteit ('early warning'). RIVM rapport 270091009.
- Boer de, Anke (2018) Extra ondersteuning in Gronings voortgezet onderwijs. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in Groningen. Vol. 52 of Evaluatie Passend Onderwijs. Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.
- Eijkel van, Remco (2018) Naar een effectieve inkoop binnen het sociaal domein. Vol. 2018/04 of CPB Policy Brief. CPB.
- Oostrom-van der Meijden van, S.A.W. (2015) Aansluiting onderwijs - jeugdhulp: Pilot regio Drechtsteden. Onderzoekcentrum Drechtsteden.
- VNG (2018) Verdeling van de middelen uit het Fonds tekortgemeenten 2018. VNG.
- VNG/VWS (2014) Sturing en bekostiging van de tweedelij. Knoppen voor inrichten, prikkelen en beheersen. VNG/VWS.
- Winter, de M (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid. WRR//Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam, Ch. Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang; de noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief, pp. 225–270.
- WRR (2000) Het borgen van publiek belang. WRR, The Hague.
- WRR (2012) Publieke zaken in de marktsamenleving. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Yperen, van T (2009) De Wet op de jeugdzorg in de dagelijkse praktijk. Bohn Stafleu van Loghum, Ch. Schakelen. Naar een effectief stelsel voor jeugd en opvoeding.
- Yperen, van T, van de Maat A, Prakken J (2019) Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak. Nederlands Jeugdinstituut.

## Afkortingen

---

- AOJ** Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp 81, 82  
**Awb** Algemene wet bestuursrecht 25  
**AWBZ** Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- BAG** basis adressen gebouwen  
**BAO** basisonderwijs 33  
**BBL** Beroeps Begeleidende Leerweg  
**BJZ** Bureau Jeugdzorg  
**BOL** Beroeps Opleidende Leerweg  
**bri** basisregistratie inkomen 44  
**BRP** Basisregistratie Personen  
**bso** buitenschoolse opvang 71  
**businesscase** businesscase
- CPB** Centraal Planbureau 53  
**CvB** Commissie voor begeleiding 27
- DUO** Dienst Uitvoering Onderwijs
- ggz** geestelijke gezondheidszorg  
**GI** gecertificeerde instelling 3, 7, 27, 36, 41, 42, 49, 84  
**GIS** Groep in School
- IB-er** intern begeleider 27, 37  
**IBT** intern begeleidingsteam  
**IGJ** Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 22  
**IKC** integraal Kindcentrum  
**IPT** intensieve pedagogische thuishulp
- JGZ** jeugdgezondheidszorg
- KDC** kinderdagcentrum 81  
**KPI** kritieke prestatie-indicatoren
- LEA** Lokaal Educatieve Agenda  
**LEO** leerlingen extra ondersteuning  
**lgf** leerlinggebonden financiering 14, 30, 31, 75  
**LVB** Licht Verstandelijke Beperking  
**lwoo** leerwegondersteunend onderwijs 29, 31, 32, 44, 75  
**LZ** langdurig ziek/somatisch
- mBC** maatschappelijke Businesscase  
**MCA** multicriteria-analyse  
**MDA** Model Didactische Analyse  
**MDO** MultiDisciplinair Overleg
- MKBA** maatschappelijke kosten-batenanalyse viii, xi, 5, 7, 28, 32, 39, 40, 49, 50, 52–54, 57, 60, 61, 80, 81, 84, 85  
**MUHP** machtiging uithuisplaatsing  
**MvT** memorie van toelichting 21, 24, 70, 71, 73
- ncw** netto contante waarde  
**nso** naschoolse opvang xii, 27, 46, 64
- OJA** onderwijs-jeugdhulparrangement v–xiv, 4–10, 21–28, 37–41, 43–51, 53–67, 76, 80, 81, 84–86, 88, 89, 91  
**OOGO** Op Overeenstemming Gericht Overleg  
**OPDC** orthopedagogisch didactisch centrum 44, 80–82  
**OPP** ontwikkelingsperspectiefplan  
**OT** ondersteuningsteam (OT)  
**OTS** Ondertoezichtstelling 48  
**oza** onderwijs-zorg arrangementen 81  
**OZB** Onroerende zaakbelasting
- PBS** Positive Behavior Support  
**pgb** persoonsgebondenbudget 47  
**PMT** psychomotorische therapie xii, 27, 64  
**praktijkondersteuner bij de huisarts** praktijkondersteuner bij de huisarts 36  
**PrO** Praktijkonderwijs 3, 23, 30–32, 75, 81  
**Pwet** Participatiewet
- quality adjusted life years** quality adjusted life years 91
- rec** regionaal expertisecentrum  
**ROM** Routine Outcome Monitoring  
**rvdk** Raad voor de Kinderbescherming 7, 20, 36, 42, 48, 84
- sbo** speciaal basisonderwijs vi, viii, xiii, 3, 23, 29, 31, 34, 43, 44, 46, 59, 60, 65, 80–82  
**SCP** Sociaal Cultureel Planbureau 53  
**SDQ** Strengths and Difficulties Questionnaire  
**SMD** Stichting Maatschappelijke Dienstverlening 37  
**SO** speciaal onderwijs xiii, 3, 23, 29–31, 43, 44, 59, 65, 81  
**SOP** schoolondersteuningsprofiel  
**SVB** Sociale Verzekeringsbank

- SWV 2302 PO** Samenwerkingsverband 2302 Primair Onderwijs 34
- SWV PO** samenwerkingsverband primair onderwijs 29
- SWV VO** samenwerkingsverband passend onderwijs 29, 31
- SWV VO 2302** Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO 2302 31, 34
- TLO** taalontwikkelingsstoornis
- TLV** toelaatbaarheidsverklaring 29, 34
- TOM** Twents Ondersteunings Model 38
- TOS** taalontwikkelingsstoornis
- VO** Voortgezet Onderwijs 31, 32, 34, 44, 50, 81, 82
- VPT** Volledig Pakket Thuis
- vso** voortgezet speciaal onderwijs xiii, 3, 23, 29–32, 43, 44, 59, 65, 81
- VTT** Veilig Thuis Twente 36
- VVE** voor- en vroegschoolse educatie
- Wet passend onderwijs** Wet passend onderwijs 22, 29, 30, 33
- Wgs** Wet gemeentelijke schuldhelpverlening
- Wjz** Wet op de jeugdzorg 73
- Wlz** Wet langdurige zorg
- Wmo** Wet maatschappelijke ondersteuning vi, 37, 38, 59
- Wmo 2015** Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 4
- WSNS** Weer Samen Naar School 30, 75
- zat** zorgadvies team
- ZOT** zorgoverlegteam 27
- ZRM** Zelfredzaamheid-Matrix
- Zvw** Zorgverzekeringswet
- zzp** zelfstandigen zonder personeel 22, 23

## Begrippenlijst

---

- Armoedegrens** Een inkomen dat onder het referentiebudget ligt dat het SCP hanteert om armoede vast te stellen. Het SCP hanteert twee referentiebudgetten. Het basisbehoeftebudget omvat de minimale van een zelfstandig huishouden. Het niet-veel-maar-toereikendbudget houdt rekening met minimale kosten van ontspanning.
- Causaal verband** De oorzaak-gevolgrelatie die bestaat tussen een actie en de resultaten. Het is zodoende duidelijk in welke mate de effecten optreden als gevolg van een bepaalde oorzaak.
- Correlatie** Een relatie tussen twee variabelen zonder dat er een causaal verband duidelijk is. Een interventie is bijvoorbeeld gerelateerd aan een effect, maar er kan niet worden gesteld dat de interventie het effect teweeg brengt.
- Effectensessie** Een bijeenkomst waarin belanghebbenden effecten benoemen en relateren aan de interventie. Activiteiten worden daarbij gekoppeld aan maatschappelijke effecten en aan de partijen die daarvan profiteren.
- Effectiviteit** De mate waarin doelen worden gerealiseerd.
- Effectonderzoek** Een methode waarmee relaties tussen interventies en gevolgen inzichtelijk worden gemaakt. Bij kwalitatief effectonderzoek worden die relaties verhalend in beeld gebracht. Bij kwantitatief effectonderzoek worden de relaties met behulp van statistische gegevens en onderzoekstechnieken in beeld gebracht.
- Efficiëntie** De mate waarin input, bijvoorbeeld een investering, leidt tot resultaten.
- Escalatie** Het uit de hand lopen of verergeren van problemen, waardoor individuen in een neerwaartse spiraal terecht komen. Bij escalatie komt de (sociale) veiligheid van individuen in gevaar.
- Externe effecten** Een vorm van marktfalen waarbij zich onbedoeld baten of kosten voordoen bij derden die niet in de marktprijs van een activiteit zijn geïnternaliseerd.
- Herverdelingseffecten** Binnen een MKBA zijn dit de baten en kosten die tegen elkaar wegval- len in het totale MKBA-saldo doordat de baat van een partij bij een andere partij als kostenpost wordt meegenomen.
- Immateriële baten** Positieve effecten waarvoor op de markt geen directe prijs is af te lijden, bijvoorbeeld een verhoogde kwaliteit van leven.
- Inspanningsgericht inkopen** Een afspraak tussen gemeente en aanbieder over de levering van een specifiek product of een specifieke dienst in een afgesproken tijdseenheid tegen een bepaald tarief.
- Integrale aanpak** Aanpak waarbij de problemen van individuen of huishoudens leefdoeloverstijgend worden benaderd.
- Kosteneffectiviteit** De hoeveelheid activiteiten die worden gerealiseerd bij een bepaalde input.
- Maatschappelijk rendement** De mate waarin maatschappelijke effecten zich voordoen bij een bepaalde hoeveelheid input. Dit komt overeen met de verhouding tussen de kosten en baten van een project of interventie.
- Materiële baten** Positieve maatschappelijke effecten waarvan de waarde met behulp van het prijsmechanisme kan worden bepaald.
- MKBA** Een analyse waarin een nulalternatief wordt vergeleken met een projectalternatief en de kosten en baten over een bepaalde periode tegenover elkaar worden gezet. De kosten en baten worden daarbij berekend vanuit een breed welvaartsperspectief. Bij een ex ante MKBA wordt de analyse voorafgaande aan een project of interventie uitgevoerd en bij een ex post MKBA wordt de analyse na afloop van een project of interventie uitgevoerd.
- Nulalternatief** Binnen een MKBA de meest waarschijnlijke situatie die zich voordoet indien het project of de interventie geen doorgang heeft. Dit is anders dan een situatie zonder enig beleid.

**Outreaching werken** Een wijze van het identificeren van hulpbehoevenden door actief te inventariseren.

**Projectalternatief** Binnen een MKBA de situatie die zich dankzij het project of de interventie voordoet of gaat voordoen.

**Sociaal domein** Het gedeelte van het overheidsbeleid dat zich richt op het menselijk welbevinden

en op de problemen die dat menselijke welbevinden aantasten.

**Sociale Wijkteam** Wijkteams bieden gebiedsgericht welzijns- en opbouwwerk

**Taakgericht inkopen** Een afspraak tussen gemeente en aanbieder over een taak voor een (deel)populatie zonder verantwoording op individueel niveau.







**Colofon**

Dit rapport is geschreven in opdracht van de gemeente Enschede.

**Auteur**

Floris Lazrak | M 06 13 12 30 05 | [Floris.Lazrak@aepb.nl](mailto:Floris.Lazrak@aepb.nl)

**Eindredactie**

Judit Neurink

