

Perspectief op Schoolmaatschappelijk werk in primair - en voortgezet onderwijs.

Naar een nieuwe samenwerking tussen school en gemeenten

1. Aanleiding

De samenwerkingsverbanden PO (Unita) en VO (Qinas) investeren in Schoolmaatschappelijk werk. Het PO krijgt hiervoor geoordeelde middelen van het rijk, het VO benut hiervoor haar ondersteuningsmiddelen, die VO scholen aanvullen met eigen middelen. Beide samenwerkingsverbanden en ook de scholen zijn over het algemeen positief over de prestaties van het schoolmaatschappelijk werk de afgelopen jaren.

Gemeenten in de regio hebben tot 2013 ook bijgedragen aan het schoolmaatschappelijk werk in het PO en het VO. Op dit moment ondersteunt alleen de gemeente Hilversum nog. Voor 2016 heeft nog geen enkele gemeente een besluit genomen over de bijdrage aan de ondersteuning aan het schoolmaatschappelijk werk, maar wordt wel opnieuw naar SMW gekeken als manier om op zogeheten vindplaatsen een preventieve rol te hebben en aldus bij te kunnen dragen aan het versterken van de zorgstructuur. De samenwerkingsverbanden stellen zich op het standpunt dat een bijdrage van gemeenten nodig is om het schoolmaatschappelijk werk op voldoende sterkte te laten functioneren. Omdat schoolmaatschappelijk werk in feite een vorm van zorg in de school is, zien zij hierin voor gemeenten nadrukkelijk een taak.

Er is voor gemeenten op dit moment een belangrijke reden om opnieuw (of extra) ondersteuning aan het schoolmaatschappelijk werk te overwegen. De gemeente heeft sinds 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp. De opdracht is daarbij tweeledig: passende hulp bieden op basis van één gezin – één plan, maar ook zorgen dat het beroep op jeugdhulp vermindert. Gemeenten hebben in de uitwerking van hun visie op jeugdhulp zonder uitzondering opgenomen dat dit betekent *dat er geïnvesteerd moet worden in preventie*. Het (opnieuw) investeren in het schoolmaatschappelijk zou een invulling kunnen zijn van dit voornemen.

De vraag die gemeenten zich moeten stellen is of extra investering in het schoolmaatschappelijk werk kan bijdragen aan de (effectieve) realisatie van de preventieve opdracht van de gemeente (en het onderwijs).

2. Het nut van het schoolmaatschappelijk werk

De zorgstructuur

Het schoolmaatschappelijk werk moet niet als iets op zichzelf staand worden bekeken. Het schoolmaatschappelijk werk is onderdeel van de zorgstructuur rondom het onderwijs. Het voegt aan die zorgstructuur een specifieke expertise toe, brengt kennis van netwerken en contacten mee en heeft in onze regio ook een coördinerende functie.

We kunnen de zorgstructuur in en rond de school als volgt tekenen:

<i>Enkelvoudig (vrij toegankelijk, preventief)</i>	<i>Complex (toekenning nodig)</i>
Basiszorg in de school (1)	Onderwijszorg (via b.v. MDO) (3)
Samenwerking school interne zorg en laagdrempelige school externe zorg (b.v. ZAT) (2)	Jeugdhulp via Uitvoeringsdienst Sociaal Domein gemeenten / sociaal Wijk Team (4)

OZA

De school/samenwerkingsverbanden investeren in de basiszorg (1). Deze is in de klas of de school aanwezig. Wanneer de basiszorg tekort schiet werken professionals van binnen en buiten de school samen. Zij proberen samen een oplossing te vinden voor problemen die het leren en functioneren op school van leerlingen belemmeren (2). Wanneer zowel de basiszorg als de samenwerking schoolintern – school extern te kort schiet, is er via bijvoorbeeld het MDO of een toekenningscommissie intensieve onderwijszorg (b.v. een vorm van speciaal onderwijs) (3) of via de Uitvoeringsdienst Jeugdhulp voorhanden (4). Wanneer een combinatie van beide nodig is (een onderwijs-zorg arrangement) wordt hiervoor een specifieke vorm van overleg gevoerd (OZA) (3 en 4).

Het schoolmaatschappelijk werk is onderdeel van het tweede kwadrant, dat we voor het gemak als ZAT (zorgafstemmingsteam) aanduiden, ook al wordt voor deze samenwerking soms een andere naam gegeven en is deze in de ene school minder formeel geregeld dan in de andere. (ZAT staat hier dus niet voor een specifiek 'overleg'.)

Het ZAT heeft de opgave een passend antwoord te vinden op vragen van leerlingen/gezinnen rondom gedragsproblematiek, psychische problemen, gezondheidsvragen en gezinsproblemen (zoals armoede) als deze het functioneren van leerlingen in de school belemmeren.

De gemeente is voor een belangrijk deel de organisatie die voor het schoolexterne deel tekent. De gemeente heeft preventieve taken op het terrein van jeugdgezondheidszorg en leerplicht. Deze taken worden voor een belangrijk deel in de school uitgevoerd, maar ook daarbuiten. Ze omvatten periodieke onderzoeken en het handhaven van de leerplichtwet, maar omvatten ook het bespreken van leerlingen waar zorgen over bestaan en hiervoor met betrokkenen een oplossing voor vinden. (Tot januari 2015 waren ook (toegangs)medewerkers van Bureau Jeugdzorg onderdeel van die externe zorgstructuur. Deze medewerkers waren zichtbare partners voor de school. De gemeentelijke consultants hebben na 1 januari 2015 hun plaats ingenomen. De decentralisatie van de toegangstaak maakt het echter zo goed als onmogelijk dat gemeentelijke consultants op dezelfde manier een zichtbaar onderdeel zijn van de zorgstructuur.)

De interne schoolstructuur omvat naast leerkrachten en mentoren professionals in de school die een specifieke zorgtaak hebben: intern begeleiders, pedagogisch medewerkers, psychologen en in feite ook schoolmaatschappelijk werkers, al hebben deze laatste soms een meer hybride rol omdat ze meestal niet in dienst zijn van de school en soms ook een andere opdrachtgever hebben (zoals de gemeente). De zorgprofessionals in de school ondersteunen de leerkracht of gaan zelfstandig aan de slag met een leerling. Iedere school heeft een eigen zorgteam, dat – als het goed is – perfect is toegesneden op de vragen en behoeften van de eigen leerlingen.

Het schoolmaatschappelijk werk

Schoolmaatschappelijk werkers zijn in het PO medewerkers van Versa welzijn, die in opdracht van de samenwerkingsverbanden werken. In het VO zijn schoolmaatschappelijk werkers deels in dienst van de school, zeker wanneer er in een school een grote behoefte is aan schoolmaatschappelijk werk. De kosten zijn dan aanmerkelijk lager. Wanneer er minder uren schoolmaatschappelijk werk zijn, wordt dit op het VO eveneens betrokken van Versa Welzijn.

Draag het schoolmaatschappelijk werk bij aan de preventieve opdracht die gemeente en onderwijs delen?

Schoolmaatschappelijk werkers besteden hun uren aan gesprekken en interventies, aan coördinatie en aan toeleiding. In het PO ligt het accent meer op ouders, in het VO meer op de leerling. De bijdrage van deze werkers wordt door partners gewaardeerd. Ook over de coördinerende rol zijn professionals in de school doorgaans tevreden, al varieert de waardering wel. Of de inspanningen van schoolmaatschappelijk werk ook daadwerkelijk voorkomen dat jeugdigen school de rug toekeren, probleemgedrag e.d. ontwikkelen, is niet makkelijk zichtbaar te maken. Duidelijk is wel dat de aanwezigheid van het schoolmaatschappelijk werk als onderdeel van de zorgstructuur gewenst is.

De rapporten van Qinas en Unita over het schoolmaatschappelijk werk laten wel zien dat we zicht hebben op de activiteiten, maar nog niet op effecten (zoals afname uitval van leerlingen).

Bij het (opnieuw) investeren in het schoolmaatschappelijk werk is het van belang dat gemeenten en onderwijs een beeld vormen over de effecten die zij wensen en deze ook vertalen naar SMART-doelen.

Knelpunten waar de schoolmaatschappelijk werker een rol bij zou kunnen spelen

We zien de volgende zorgen en knelpunten in de relatie tussen gemeenten en onderwijs:

- Preventieve interventies op de school verdienen meer aandacht; er wordt nog altijd vaak doorverwezen naar individuele voorzieningen (vaak via de huisarts);
- In z'n totaliteit is het beroep op jeugdhulp in het eerste half jaar niet afgenomen. Integendeel, de stijgende lijn van de afgelopen jaren zet zich voort;
- Overleg en contact met de gemeente rondom leerlingen loopt niet soepel (bereikbaarheid en overleg schiet vaak tekort);
- Onderwijs voelt zich niet voldoende betrokken bij besluiten van de gemeente bij de inzet van soms zeer intensieve vormen van zorg.

Deze zorgen en knelpunten centreren zich in feite rondom twee zaken die als volgt kunnen worden samengevat:

- De vormgeving van preventie in het algemeen en op de school in het bijzonder kan verbeterd worden;
- De relatie onderwijs – toegang: zorgen worden nog onvoldoende gedeeld en oplossingen nog onvoldoende afgestemd.

Op beide vlakken kan het schoolmaatschappelijk werk een rol spelen. De schoolmaatschappelijk werker heeft immers de opgave om problemen te voorkomen en kan hier nader invulling aangeven vanuit een expliciete opdracht tot ontzorgen en normaliseren. Vragen van leerlingen dienen niet te

snel bij een specialist te worden neergelegd. De school en het gezin moeten veel meer zelf een oplossing vinden voor de vragen die daar spelen. Dit vraagt meer van ouders en van leerkrachten. De schoolmaatschappelijk werker onderstreept die verantwoordelijkheid en ondersteunt de betrokkenen om die verantwoordelijkheid passend te praktiseren.

Daarnaast is het voor gemeenten van belang dat de relatie tussen de toegang en de school goed vorm krijgt. Hoewel de consulenten van de toegang op verzoek van de scholen een rol spelen in situaties waarin zowel onderwijszorg als jeugdhulp gewenst is, kan de samenwerking verbeterd worden. Scholen willen niet dat wanneer vanuit de school een beroep gedaan wordt op zorg, door de gemeenten het onderzoek nog eens over wordt gedaan, met mogelijk een ongewenste uitkomst. Dit komt de snelheid niet ten goede en schaadt het vertrouwen. De schoolmaatschappelijk werker heeft al een toeleidende functie naar het MDO en kan in het verlengde hiervan de opdracht krijgen een vergelijkbare functie tov de gemeentelijke toegang of de sociale wijkteams (Eemnes, Weesp en Wijdmeren) te realiseren.

Moet de gemeente bijdragen aan het schoolmaatschappelijk werk?

De schoolmaatschappelijk werker speelt een centrale rol in de zorgstructuur. Wanneer gemeenten bijdragen door investering in de schoolmaatschappelijk werker, investeren ze ook in het versterken van de zorgstructuur. Het in stand houden van een werkzame zorgstructuur is de gedeelde opgave van onderwijs en gemeenten. Het past bij de visie van de gemeenten om te investeren in preventie, omdat dit leed en teloorgang van talent voorkomt en er ook aan kan bijdragen dat een beroep op individuele voorzieningen niet of in mindere mate nodig is. Het past ook bij de visie van gemeenten dat preventieve hulp wordt georganiseerd daar waar de problematiek speelt: op vindplaatsen. Voor het onderwijs geldt dat de eerste insteek van de zorg is dat deze bijdraagt aan de schoolprestaties en het beter functioneren van de leerling in de school. Dit is de opgave van de zorgstructuur (ZAT) en van de schoolmaatschappelijk werker in het bijzonder. Er zijn *prima facie* redenen voor gemeente om opnieuw te investeren in schoolmaatschappelijk werk. Een aanvullende reden is nadrukkelijk dat er in de afstemming school en onderwijs vragen spelen die extra aandacht eisen en waarbij het schoolmaatschappelijk werk een uitstekende rol kan vervullen. Tenslotte kan een gezamenlijke investering in schoolmaatschappelijk werk ook een vehikel zijn om de samenwerking tussen gemeenten en onderwijs, *in casu* de zorgstructuur, te versterken.

Er zijn voor gemeenten goede redenen om te investeren in het schoolmaatschappelijk werk, maar dit dient wel gekoppeld te worden aan een tweetal duidelijke voorwaarden:

- Gemeenten en samenwerkingsverbanden formuleren een gezamenlijke opdracht voor het schoolmaatschappelijk werk;
- Gemeenten en samenwerkingsverbanden sturen gezamenlijk op resultaten en dragen zorg voor een passende monitoring.

3. Naar een gedeelde opdracht en gezamenlijke sturing voor het schoolmaatschappelijk werk

Gedeelde opdracht

De gedeelde opdracht aan het schoolmaatschappelijk werk heeft de volgende inhoudelijke contouren:

- Leerproblemen dan wel belemmeringen in het leren zijn aangrijpingspunten voor het schoolmaatschappelijk werk;
- Schoolmaatschappelijk werk is op de school aanwezig voor vragen en consultatie van leerlingen en leerkrachten;

- Schoolmaatschappelijk werk kan preventieve interventies inzetten rondom diverse vragen van leerlingen die van invloed zijn op schoolprestaties (pesten, depressie, overgewicht, faalangst, eenzaamheid, geldproblemen etc.) en gesprekken voeren met leerlingen en ouders;
- Schoolmaatschappelijk heeft een coördinerende rol binnen de zorgstructuur:
 - Coördineert ZAT (VO);
 - Verzorgt toeleiding naar MDO (PO);
 - Draagt over naar Veilig thuis (VO en PO);
 - Is contactpersoon voor de gemeentelijke toegang/de sociale wijk teams (VO en PO).
- De schoolmaatschappelijk werker ontzorgt en normaliseert

Er is nog een aanvullende rol die het schoolmaatschappelijk werk op termijn zou kunnen vervullen. De transformatie van het stelsel brengt met zich mee dat specialistische zorg in mindere mate voorhanden zal zijn. Er zal steeds kritisch gekeken worden of bepaalde behandelingen of zorg nodig zijn. Een manier om specialistische zorg, wanneer die nodig is, beter te benutten is door nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan tussen specialisten en (zorg)professionals die op dagelijkse basis contact hebben met een gezin of jeugdige. Een schoolmaatschappelijk werker kan in het kader van een behandeling of een gezinsplan, in zo'n nieuw samenwerkingsverband een rol spelen, juist omdat de schoolmaatschappelijk werker een normale verschijning op de school is. Deze mogelijkheid zou in de toekomst uitgewerkt kunnen worden.

Gezamenlijke sturing

Wanneer gemeenten en samenwerkingsverbanden/scholen vanuit een gezamenlijk opdracht aan het schoolmaatschappelijk werk bijdragen, is het van belang dat gemeenten en samenwerkingsverbanden/scholen een gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de sturing. Dit betekent:

- Subsidievoorwaarden opstellen
- Resultaten benoemen (SMART)
- Accounthouder van gemeenten/onderwijs aanwijzen
- Rapportage, waarin resultaten en metingen (indicatoren) staan
- Voortgangsgesprekken voeren
- Een gezamenlijke gerichtheid op de ontwikkeling en verbetering van het schoolmaatschappelijk werk en de zorgstructuur in het algemeen
- Na één jaar vindt er een evaluatie plaats

Door als gemeente en samenwerkingsverbanden/scholen de investering in schoolmaatschappelijk werk te koppelen aan sterk opdrachtgeverschap en transparantie ten opzichte van opbrengsten, wordt de betrokkenheid van onderwijs en gemeenten vergroot en wordt kwaliteit van de zorgstructuur verhoogd door beter te presteren op de gedeelde preventieve opgave.

De consequentie van dit uitgangspunt is voor het PO anders dan voor het VO. Voor Unita (PO) geldt dat zij namens de PO-scholen samen met gemeenten de sturing vorm zullen geven. Voor het VO geldt dat de school of het samenwerkingsverband vorm moet geven aan de sturing, dit ter bepaling van het schoolbestuur in samenspraak met Qinas. Een schoolbestuur kan daarbij ook

besluiten in deze niet samen op te trekken met de gemeente. In dat geval levert de gemeente geen bijdrage. Overigens geldt dat samen optrekken maatwerk is.

Organisatie en omvang van het schoolmaatschappelijk werk

Het schoolmaatschappelijk werk op het PO richt zich vooral op ouders. Dit geldt niet voor het schoolmaatschappelijk werk op het VO. Dit is in belangrijke mate ook gericht op de jeugdige zelf en richt zich deels ook op nieuwe vragen en problemen (schulden, verslavingen, delinquentie). Voor de schoolmaatschappelijk werker binnen het VO is het belangrijk om vertrouwen te winnen van leerlingen en dit vraagt om een wat langduriger contact. Al met al betekent dit dat de omvang van het schoolmaatschappelijk werk op het VO hoger is dan op het PO. Het betekent ook dat op een andere manier moet worden omgegaan met het toekennen van uren schoolmaatschappelijk werk aan de school.

De bijdrage van gemeenten en onderwijs resulteert in de beschikbaarheid van schoolmaatschappelijk werk voor een x-aantal uren aan respectievelijk VO en PO. Daarbij wordt voor het PO een vast aantal basisuren ingeruimd voor iedere school, ten behoeve van contact en coördinatie, terwijl de resterende uren flexibel ingezet kunnen worden naar behoefte, maar wel met een maximum. Voor het VO wordt een verdeling naar onderwijstype gemaakt, die is gebaseerd op de verwachte behoefte en vragen van leerlingen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen type a (licht), b (matig) en c (intensief). Over het algemeen hebben HAVO/VWO scholen een lichte behoefte aan schoolmaatschappelijk werk, is de behoefte bij scholengemeenschappen matig en bij VMBO-scholen hoog (intensief). Scholen krijgen op basis van deze indeling, naar functie van het leerlingaantal, een vast aantal uren toegekend, zodat de schoolmaatschappelijk werker waar dat nodig is een onderdeel van de school kan worden. De scholen kunnen uren naar behoefte uitbreiden.

4. Financiering

We stellen voor dat gemeenten gezamenlijk € 100.000 investeren in het schoolmaatschappelijk werk. Daarvan gaat € 50.000 naar het PO en € 50.000 naar het VO. Unita investeert ten behoeve van het PO € 50.000, terwijl Qinas zelf € 200.000 bijdraagt. De bijdrage aan het schoolmaatschappelijk werk is voor het PO dan € 100.000 en voor het VO € 250.000. VO scholen kunnen naar eigen behoefte eigen middelen bij leggen. Dit leidt tot de volgende verdeling per gemeente.

Gevraagde bijdrage per gemeente

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal leerlingen 2015</i>	<i>Bijdrage 2016 PO 50 %/VO 50%</i>
Blaricum	1.455	3.608
Gooise Meren (Bussum, Naarden, Muiden)	10.111	25.100
Eemnes	1.602	3.972
Hilversum	12.903	31.994
Huizen	6.455	16.005
Laren	1.666	4.131

Weesp	2.530	6.273
Wijdereen	3.608	8.946
	40.330	100.000

Onderbouwing: Door de extra investering in het schoolmaatschappelijk werk in het PO, wordt de zorgstructuur op het PO versterkt. Bovendien wordt door gezamenlijke sturing gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van deze structuur. De investering van gemeenten in het VO zorgt er in ieder geval voor dat het schoolmaatschappelijk werk op sterkte blijft en dat meer werk gemaakt kan worden van de relatie met de toegang/sociale wijkteams. De financiële positie van gemeenten maakt een gelijke investering van gemeenten en het onderwijs in het VO niet mogelijk. Bovendien geldt hier dat scholen en samenwerkingsverbanden al voldoende kunnen bijdragen, zonder dat hiervoor een gelijk bijdrage van gemeenten nodig is. Door deze investering worden er wel condities voor samenwerking gecreëerd die bijdragen aan een passende investeren in sturing en monitoring.

Kanttekening: Wanneer specifieke VO scholen geen samenwerking wensen met gemeenten, wordt het voor deze scholen gereserveerde bedrag vanuit de gemeenten op het totaal voor het VO in mindering gebracht.

5. Voorgesteld besluit

1. Het schoolmaatschappelijk werk is een gezamenlijk verantwoordelijkheid van onderwijs en de gemeenten.
2. De gemeenten en samenwerkingsverbanden dragen bij aan het schoolmaatschappelijk werk. Gemeenten investeren € 50.000 in het PO en € 50.000 in het VO, conform bovengenoemde verdeling.
3. De gemeenten en samenwerkingsverbanden formuleren een gezamenlijke opdracht aan het schoolmaatschappelijk werk en dragen samen zorg voor de sturing en monitoring.
4. Gemeenten dragen zorg voor besluitvorming per gemeente, waarbij bovengenoemde punten zijn opgenomen.

De werkgroep Passend Onderwijs draagt zorg voor het uitwerken van de opdracht, het sturingsmodel en het voorbereiden van de besluitvorming per gemeente.