

Integraal arrangeren: handvatten uit de praktijk

Community of Practice 'Onderwijs-zorgarrangementen'

Inleiding

In de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is integraal arrangeren een belangrijk onderdeel. Bij integraal arrangeren worden kennis, inzichten en activiteiten rondom een leerling en zijn of haar gezin samengebracht. Hierdoor wordt de ondersteuning die geboden wordt aan de leerling en het gezin beter. Ondersteuning die vanuit verschillende leefgebieden tegelijkertijd wordt ingezet, is effectiever dan wanneer losstaande modules of programma's worden aangeboden. Het is effectiever omdat alles samengebracht wordt in één proces en besluitvorming. Dat voorkomt dat meerdere procedures en besluitvormingen afzonderlijk doorlopen moeten worden en draagt bij aan afstemming over wat nodig is. Dit ondersteunt de vermindering van de bureaucratische 'last' die veel ouders ervaren wanneer zij van meerdere regelingen afhankelijk zijn, zoals het onderwijs, de jeugdzorg, de zorgverzekeraar of het zorgkantoor.

In deze handreiking bieden we op basis van praktijkervaringen tal van handvatten en zoomen we in op een aantal goede voorbeelden. Met de handreiking hopen we bestuurders en beleidsmedewerkers werkzaam in het onderwijs, (jeugd)zorg en jeugdhulp te informeren over mogelijkheden en benutting van de ruimte in wet- en regelgeving. Daardoor ontstaan er meer kansen om maatwerk te bieden aan kinderen en jongeren die dat hard nodig hebben.

1. Wat is integraal arrangeren?

Integraal arrangeren is een meervoudig begrip. Het gaat om:

- Integraal kijken naar het gehele kind. Wat gaat goed en wat verdient aandacht? We doen dat op alle leefgebieden. We kijken nadrukkelijk naar wat kinderen kunnen, ondanks mogelijke beperkingen. Zo zorgen we ervoor dat kinderen erkend worden in wie ze zijn, wat ze kunnen en wat ze willen bereiken. En voorkomen we dat we alleen naar beperkingen van kinderen kijken.
- Integraal kijken naar de leefomgeving van het kind. Ouders, broertjes, zusjes, opa en oma maken allemaal onderdeel uit van de leefwereld van het kind. Zo ook de leerkracht en de trainer van de sportvereniging, het buurthuis, vrienden en burens. Al deze personen om het kind heen zijn meer of minder betrokken bij haar/zijn ontwikkeling en kunnen een bron van steun en erkenning zijn.
- Integraal kijken naar inzet en gebruik van financieringskaders. Hulp, onderwijs en ondersteuning kennen diverse wetgevingen. Door integraal te kijken kan de financiering afgestemd worden op wat inhoudelijk nodig is. Dit maakt de zorg goedkoper.

Invulling geven aan deze integrale manier van kijken, verbindt de professionele werelden van onder andere onderwijs, jeugdhulp en jeugdzorg en versterkt de maatschappelijke steun voor ouders. Arrangeren staat voor het bij elkaar brengen van alle bovenstaande kennis, inzichten en daarop gebaseerde activiteiten, zodat één inhoudelijk plan gemaakt kan worden, passend bij het kind, de ouders en hun mogelijkheden.

Het bieden van maatwerk in de vorm van een arrangement gebeurt door met iedereen af te stemmen die nodig is, door met het kind en de ouders de voortgang te bespreken en het plan zo nodig bij te stellen. Professionals op alle niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en in de uitvoering) zorgen ervoor dat de afgestemde inzet gearrangeerd kan worden. Zij realiseren zich dat het maken van afspraken op de verschillende niveaus hiervoor van belang is.

2. Wat is de meerwaarde?

Onderwijs- en jeugdhulpprofessionals, beleidsmakers, bestuurders en ouders en kinderen zien de meerwaarde van integraal arrangeren. Uit gesprekken met hen komt een aantal facetten naar voren.

Meerwaarde voor het kind/de ouders:

- Vergroting van het welbevinden van het kind, doordat passende hulp sneller ingezet kan worden. De doorlooptijd voor het aanvragen van alle voorzieningen/budgetten wordt verkort, omdat de processen parallel aan elkaar plaatsvinden in plaats van na elkaar. Zeker als er gekozen wordt voor een gezamenlijk dossier kan er tijdswinst plaatsvinden.
- Kans op loyaliteitsconflicten bij het kind zijn mogelijk kleiner (verschillende partijen trekken samen op).
- Duidelijkheid voor ouders over welke instantie voor welke ondersteuning kan en zal zorgen.

Meerwaarde voor de partijen aan tafel:

- Meer bewustwording van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Integraal arrangeren ondersteunt de bewustwording bij ouders en alle betrokken professionals dat de oplossing alleen met elkaar gevonden kan worden. Het voelen van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid helpt om procedurele hindernissen te overwinnen.
- Meer transparantie en een integraal beeld. Aan het eind van het gezamenlijke gesprek aan tafel is er overzicht van de ondersteuning vanuit verschillende organisaties.
- Meer afstemming. Aan een gezamenlijke tafel wordt duidelijk(er) welke acties er nodig zijn en ingezet gaan worden vanuit verschillende partijen, zoals de school, het samenwerkingsverband, de gemeente en de zorgverzekeraar. Ook vindt er, als vanzelf, meer afstemming plaats. Integraal arrangeren voorkomt dat organisaties langs elkaar heen werken, er gaten vallen in de ondersteuning, of zaken dubbelop gedaan worden.
- Meer verbinding en wederzijds vertrouwen. Door integraal te arrangeren ontstaat overzicht over alle gebieden waarop extra ondersteuning voor kind en gezin nodig is. Dit levert de verschillende organisaties in ieder geval inzicht op in de ondersteuning die ze afzonderlijk bieden. Maar het biedt ook kansen om samen op te trekken en elkaar te versterken. Ook leert men elkaars taal (beter verstaan) en kan er (meer) vertrouwen opgebouwd worden.

Meerwaarde vanuit beleids oogpunt en bestuurlijk oogpunt:

- Een vermindering van bureaucratie. Door zaken voorafgaand aan 'het aan tafel gaan' goed te regelen kunnen doorlooptijden van besluitvorming verkort worden.
- Financiële voordelen. Al vooraf kan worden ingeschat of de financiële middelen overlappend of aanvullend zijn. Ook kunnen populatiefinanciering of afstemming van middelen uit Jeugdwet en Wet langdurige zorg bijdragen tot een heldere en passende verdeling van de zorginzet. Als er gewerkt wordt met één plan en één dossier dat door verschillende organisaties gebruikt kan worden, kan dat kostenbesparend zijn.

3. Wat werkt bij integraal arrangeren?

Succesfactoren, voorwaarden en aanbevelingen

Uitvoeringsniveau:

- Ondersteuningsbehoefte van kind en ouders is het uitgangspunt.
- Samen met ouders het plan opstellen: zij vormen de spil van waaruit de arrangementen ingezet en uitgevoerd kunnen worden.
- Het kind in beeld of aan tafel (bijvoorbeeld middels een filmpje/ foto van de ouders of een betrokken professional).
- Mandaat tot besluitvorming/ doorzettingsmacht bij de gesprekspartners die aan tafel zitten bij het arrangeren. Bijvoorbeeld via een vooraf gesloten gezamenlijke convenant en een bepaling van de gang van zaken bij opschaling (escalatieroute).
- Onafhankelijk voorzitterschap en een goede gespreksleider die zorg draagt voor professionele afstemming in overeenstemming met ouders en kind, en die regie houdt op de gemaakte afspraken.
- Partijen werken in elkaars nabijheid, bijvoorbeeld fysiek op scholen, of vanuit een gezamenlijke werkagenda met een helder tijdsplan.
- Een gezamenlijk plan, dossier of groeidocument dat door alle organisaties gebruikt kan worden om besluiten te nemen of beschikkingen af te geven. Dit helpt de procesgang en de inhoudelijke besluitvorming. Het helpt als men daarbij vooral gebruikmaakt van informatie en instrumentarium dat er al is.
- Goede voorbereiding van de overleggen en het plannen van structurele overlegmomenten.

Beleidsniveau:

- Ondersteuningsbehoefte van kind en ouders is het uitgangspunt.
- Heldere afspraken over structurele financiering van een arrangement, die door alle betrokken gemeenten worden gedragen (om grote regionale en lokale verschillen te voorkomen).
- Het mandaat tot besluitvorming en doorzettingsmacht ligt bij de gesprekspartners die aan tafel zitten bij het arrangeren. Dit kan bijvoorbeeld via een vooraf gesloten gezamenlijke convenant en een bepaling van de gang van zaken bij opschaling (escalatieroute).
- Soms wordt de AVG, terecht of onterecht, als barrière gezien voor overleg en samenwerking. Er zijn inmiddels goede voorbeelden beschikbaar van bijvoorbeeld samenwerkingsconvenanten die voldoen aan de AVG.
- Een gezamenlijk onderwijs-zorgplan om bureaucratie te voorkomen en onderlinge samenwerking te versoepelen.

Bestuurlijk en politiek niveau:

- Integraal arrangeren kan kostenneutraal als de betrokken organisaties hun procedures op elkaar afstemmen. De startfase vraagt wel een extra inzet. Op dit moment reserveert echter vrijwel geen enkele organisatie daar middelen voor en komt het geld vooral uit projecten, pilots en stimuleringsfondsen.
- Het is aan te bevelen om activiteiten in het kader van de Meldcode en de Verwijsindex Risicjongeren onderdeel te laten zijn van de planvorming.

- Heldere afspraken over structurele financiering van een arrangement, die door alle betrokken gemeenten worden gedragen (om grote regionale en lokale verschillen te voorkomen).
- Investeer in interprofessionele deskundigheidsbevordering en casuïstiekbespreking, ook in de opleidingen. Dit is een belangrijke basis om integraal arrangeren van de grond te krijgen.
- Continuïteit in mensen, procedures en afspraken, en opbouw van kennis, zijn belangrijke succesfactoren op de lange termijn: geen 'projecten' meer.

Gemeenschappelijke waarden, visie en gewenste impact

In de praktijk zien we dat als samenwerkende partners een gezamenlijke overtuiging hebben, zaken gemakkelijker geregeld worden. Daarmee is zo'n gezamenlijke overtuiging een belangrijke sleutel om te komen tot integraal arrangeren.

Ook het ontwikkelen van gemeenschappelijke waarden is van belang. Daarbij zijn personen (individuele professionals) belangrijk. Tegelijkertijd is het zaak om het proces niet persoonsafhankelijk te maken. Belangrijke gezamenlijke waarden om te ontwikkelen, zijn:

- Vertrouwen: in ouders (dat zij het beste met hun kinderen voor hebben), in professionals in de uitvoering (dat zij doen wat nodig is), in zorginstellingen (dat zij aanvragen wat inhoudelijk nodig is) en in bestuurders (dat zij geen financiële verantwoordelijkheden afschuiven).
- Vakmanschap: zowel het erkennen van de deskundigheid van ouders door professionals als het respecteren van elkaars professionaliteit en professionele rol.
- Lef: als samenwerkingspartners op alle niveaus gezamenlijk anders durven denken en doen.

Op bestuurlijk niveau en beleidsniveau is de belangrijkste opgave het ontwerpen van een integrale visie waarin het kind centraal staat. Het streven moet zijn om maatschappelijke impact te hebben (in plaats van bijvoorbeeld individueel instellingsresultaat). Daarnaast is het van belang om procedures te willen vereenvoudigen. Specifiek voor bestuurders is het van belang dat zij een integrale visie en gemeenschappelijke waarden uitdragen, betrokken zijn bij het proces, waar nodig buiten de lijntjes kleuren, en kunnen uitleggen waarom een bepaalde aanpak in het belang van het kind of de jongere is.

Daarbij helpt het om sturingsafspraken te maken over:

- de kinderen en jongeren over wie het gaat en welke ondersteuningsvragen zij hebben
- de omvang van de regio en de betrokken partners; de context doet er namelijk toe bij integraal arrangeren (denk aan de plaatsings(on)mogelijkheden van kinderen)
- de visie van waaruit de professionals aan de tafel zitten, met erkenning voor hun specifieke professionaliteit als onderdeel van het geheel
- mandaatverlening aan professionals in de uitvoering
- het inrichten van integrale werkprocessen
- financiële kaders, waarbij transparantie voorop moet staan, evenals het streven naar vereenvoudiging en/of afstemming in financiering

Bij het bepalen van de gewenste maatschappelijke impact moet het streven naar kwaliteit leidend zijn. Dit betekent dat:

- er getoetst wordt op doelrealisatie en op tevredenheid van ouders en jongeren

- professionalisering en de ontwikkeling in multidisciplinair werken en arrangeren wordt gestimuleerd
- een kwaliteitscyclus wordt ingericht op basis van monitoring

4. Voorbeelden in de praktijk

Integraal Loket – Dordrecht

‘Wat kunnen we voor elkaar betekenen en wat kunnen we samen doen?’

Onderwijs en jeugdhulp weten elkaar steeds beter te vinden, zeker wanneer kinderen net wat extra ondersteuning nodig hebben om te kunnen functioneren binnen ‘het systeem’. Om beide werelden nog dichter bij elkaar te brengen, en beter met elkaar te laten samenwerken, hebben het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Dordrecht en Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid, die de jeugdhulp coördineert in zeventien gemeenten waaronder Dordrecht, eind 2019 het Integraal Loket ontwikkeld.

Aanleiding was een onderzoek naar thuiszitters in Dordrecht, waaruit bleek dat 80 procent van de dossiers van de betreffende kinderen bekend was bij zowel het onderwijs als de jeugdhulp. Men wist dat alleen niet van elkaar. Ook was bekend dat in sommige dossiers de samenwerking wél goed verliep en er een passende oplossing kon worden gevonden voor de betreffende leerling. Altijd was er dan sprake van goede persoonlijke contacten tussen jeugdhulp en onderwijs. Het samenwerkingsverband en Stichting Jeugdteams bedachten toen: we moeten er een werkwijze van maken waar iedereen gebruik van kan maken, en waardoor het succes minder afhankelijk wordt van de toevallige aanwezigheid van persoonlijke contacten. Die werkwijze werd het Integraal Loket.

De gouden driehoek

Het Integraal Loket vervult vooral de rol van adviseur aan wat ze in Dordrecht ‘de gouden driehoek’ noemen: de intern begeleider op school, de gedragswetenschapper van het samenwerkingsverband en de ouder-kindcoach vanuit het wijkteam. De deskundigen van het Loket stimuleren deze professionals om eens met andere ogen naar een leerling te kijken, meer gericht op de verbinding tussen de verschillende systemen: wat kunnen we voor elkaar betekenen en wat kunnen we samen doen? Het Loket brengt vervolgens een advies uit dat is gebaseerd op alle beschikbare data over een leerling. De kracht van dit advies zit in het totaaloverzicht waarover de medewerkers van het Loket beschikken. Zij kennen het volledige speelveld van onderwijs en jeugdhulp, waar andere professionals vaak alleen hun eigen werkveld overzien. Er ontstaat zo een breed gedeeld plan dat is opgesteld vanuit één visie, waarin iedereen samenwerkt en tegelijk elkaars expertise respecteert.

Taalbarrière

Een voorwaarde voor succes is dat professionals bereid zijn om open te staan voor de expertise van de ander. Er is nog steeds een taalbarrière tussen onderwijs en zorg, en die neem je alleen weg door met elkaar te gaan samenwerken. Als dit proces eenmaal op gang komt, heeft dit zijn effect op de gehele organisatie: er ontstaat openheid naar elkaar en een bereidheid om van elkaar te willen leren. Sinds de start van het Integraal Loket zien steeds meer scholen het belang van een goede samenwerking met jeugdhulp voor kinderen die anders het gevaar lopen uit te vallen, en voor kortere of langere tijd geen onderwijs meer dreigen te krijgen. Men leert elkaar beter kennen en de lijntjes worden korter, zodat er sneller een oplossing is die het kind nodig heeft om weer verder te kunnen.

In het belang van het kind

Een andere belangrijke succesvoorwaarde is dat het samenwerkingsverband en de gemeente (of de organisatie die in opdracht van de gemeente de jeugdhulp coördineert) formatie beschikbaar stellen voor de vervulling van de functie van het Integraal Loket. Uiteindelijk moet het een werkwijze worden

die automatisch wordt toegepast zodra er sprake is van een hulpvraag bij een leerling, maar zeker in de beginfase is het niet iets dat je er zomaar even bij doet.

Het doel van het Integraal Loket in Dordrecht is om een basishouding te stimuleren waarin onderwijs en jeugdhulp elkaar als vanzelfsprekend weten te vinden en met elkaar samenwerken in het belang van het kind. Als die basishouding er eenmaal is, is het Integraal Loket overbodig. En dat is precies het streven.

Voor dit praktijkvoorbeeld is gesproken met Amanda van Schijndel (jeugdprofessional en projectleider bij Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid), Gerda Maaskant (orthopedagoog Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Dordrecht) en Hans Bos (beleidsmedewerker Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Dordrecht).

Startklassen – Zuid-Limburg

Overleg is goed, maar soms kun je beter gewoon aan de slag gaan, en de problemen oplossen zodra je ze tegenkomt. Dat was in ieder geval de aanpak waarvoor Adri Rooijackers en Giel van Kaam kozen bij de inrichting van Startklassen in Zuid-Limburg. Als onderwijsadviseur en coördinator/beleidsadviseur verbonden aan Movare Onderwijsstichting, een schoolbestuur met 46 aangesloten scholen, zochten ze een aanpak om de onderinstroom in het basisonderwijs onder controle krijgen. Gesteund door hun college van het bestuur, hadden ze binnen een maand de belangrijkste zaken geregeld en konden in augustus 2019 de eerste klassen van start.

De eerste plannen ontstonden eind 2018 na de constatering dat teveel peuters in de regio rond Heerlen, Kerkrade en Landgraaf niet doorstroomden naar een reguliere basisschool. Zij kwamen terecht in speciale voorzieningen, of met enige moeite op een sbo- of so-school. Deze ontwikkeling zou misschien te keren zijn door voor een speciale groep jonge kinderen zorg toe te voegen aan onderwijs.

“Als een bulldozer door de procedures”

Adri Rooijackers en Giel van Kaam richtten, in samenwerking met het samenwerkingsverband, eerst twee werkgroepen op: een inhoudelijke werkgroep die zich ging buigen over het onderwijs- en zorgprogramma voor de Startklassen, en een bestuurlijke werkgroep: “Die bleek zeer nuttig om de processen bestuurlijk vlot te trekken in het overleg met onder meer de wethouders in de regio. Als een bulldozer gingen we door alle procedures en was binnen de kortste keren de financiering geregeld, in eerste instantie als een pilot voor twee jaar.” In de loop van schooljaar 2019-2020 konden ze beginnen met Startklassen op zes reguliere basisscholen van Movare en drie van scholenkoepel Innovo. Het voordeel was dat er al een regiovisie bestond waarin integraal arrangeren een plek had. Ook bestonden op een aantal scholen al vergelijkbare, maar nog ongefinancierde initiatieven. “De visie en de wil waren er dus al, de Startklassen waren de vorm die we nodig hadden om aan de slag te gaan.”

Behouden voor het reguliere onderwijs

In een Startklas komen kinderen van 4 jaar die normaal gesproken geplaatst zouden worden in een Medisch Kinderdagverblijf, of op een school voor speciaal (basis)onderwijs. De groepsgrootte blijft beperkt tot ongeveer twaalf kinderen. Aan iedere startklas is een gespecialiseerde fulltime leerkracht verbonden, een onderwijsassistent voor ongeveer 24 uur en een fulltime pedagogisch professional vanuit de jeugdhulp.

Ruim 145 kinderen hebben op dit moment (januari 2021) gebruik gemaakt van de speciale begeleiding die een startklas biedt. Van hen zijn 55 inmiddels uitgestroomd, waarvan 85% naar het reguliere onderwijs, en dat is een opmerkelijk succes.

“Wel is het zo dat de meeste kinderen nog een vorm van individuele begeleiding nodig houden”, vertellen Rooijackers en Van Kaam. “Het gaat tenslotte om kwetsbare kinderen. Maar daar zijn afspraken over te maken met de gemeente in de vorm van de financiering van kleinere individuele arrangementen. Op deze manier kunnen we de meeste kinderen behouden voor het reguliere onderwijs.”

Sleutel tot succes

De sleutel tot het succes van de Startklassen is de samenwerking tussen de drie professionals voor de groep: “Ze moeten het samen doen, niemand is leidend. Met z’n drieën zijn ze verantwoordelijk voor deze kinderen, en dat werkt.”

Wat zeker ook geholpen heeft, is dat Rooijackers en Van Kaam samen verantwoordelijk zijn voor dit initiatief en daarvoor ook het mandaat hebben gekregen. “Daarnaast hebben we een helder verhaal dat we als een mantra overal herhalen: het centraal regelen van zorg in onderwijs is goedkoper, efficiënter en beter. Op so-scholen kan soms sprake zijn van tegen de honderd individuele arrangementen. Het is veel slimmer om alles in te kopen bij één of twee zorgaanbieders en de jeugdhulp collectief aan te bieden binnen het onderwijs. Deze manier van denken is nog geen gemeengoed, maar steeds meer gemeenten zien er het belang van in.”

Ieder kind op een reguliere school

Niet iedereen was even enthousiast over de komst van de Startklassen. Zo was er een zekere mate van weerstand bij sbo- en so-scholen. Een groot deel van hun doelgroep kon dankzij de Startklassen nu naar het reguliere onderwijs in plaats van naar het speciaal (basis)onderwijs. Inmiddels zien deze scholen ook het belang van de Startklassen: “Het is s(b)o-onderwijs is nu goed betrokken bij de toeleiding naar de Startklassen. Het gedeelde uitgangspunt is dat zoveel mogelijk kinderen kunnen instromen in het reguliere onderwijs en alleen kinderen die het echt nodig hebben naar een s(b)o-school gaan. Uiteindelijk zou ons doel moeten zijn het speciaal (basis)onderwijs overbodig te maken en voor ieder kind een plek te hebben op een reguliere basisschool. Binnen ons samenwerkingsverband wordt dat ook financieel gestimuleerd: het geld dat niet besteed hoeft te worden aan een plek op een s(b)o-school vloeit rechtstreeks terug naar de reguliere scholen, die daarmee meer mogelijkheden krijgen om passend onderwijs te realiseren.”

“Wees niet bang om te experimenteren”

Aan het eind van het huidige schooljaar dragen Giel van Kaam, anderhalf jaar later gevolgd door Adri Rooijackers, hun werk over aan opvolgers. Na ruim 40 jaar gewerkt te hebben in of rond het onderwijs, begint voor beiden dan hun pensioen. Ze hebben er vertrouwen in dat de Startklassen worden voortgezet en uitgebreid. Bestuurlijk is er in ieder geval voldoende draagvlak, en dat is cruciaal voor succes.

Als tips voor collega’s die elders in Nederland een initiatief als de Startklassen willen opzetten, noemen ze vooral dat de infrastructuur op orde moet zijn: “Er moet een regiobrede visie liggen waar iedereen al achter staat. Zoek vervolgens een krachtige school met een krachtige directeur en begin gewoon. Wees niet bang om te experimenteren. Kijk wat er elders al gebeurt en leer al doende wat er beter en anders kan. Zolang je het beste wilt voor kinderen, kun je weinig fout doen.”

Ze vertellen er graag over aan iedereen die het horen wil. Aan enthousiasme ontbreekt het de heren niet: “Ik voel me soms net Tom Jones die in zijn nadagen nog een hit scoort”, zegt Rooijackers. En Van Gaam: “Ik krijg nog steeds een twinkeling in mijn ogen dat ik dit mag helpen realiseren.”