

DE DELFTSE ZORGSTRUCTUUR RONDOM LEERLINGEN

De Gemeente een Zorg?





Eindrapport
Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek
in opdracht van de Delftse Rekenkamer

Bron afbeelding: de Nationale Beeldbank
3 februari 2015



INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	I
HANDREIKING VOOR DE GEMEENTERAAD	IX
1. INLEIDING.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel van het onderzoek.....	1
1.3 Onderzoeksvragen.....	2
1.4 De onderzoeksaanpak	5
1.5 Leeswijzer	7
2. NIEUWE WETGEVING EN OPZET ZORGSTRUCTUUR RONDOM LEERLINGEN	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De Jeugdwet en Wet passend onderwijs.....	9
2.3 Afstemming gemeente en onderwijs.....	10
2.4 Opzet Delftse zorgstructuur rondom leerlingen.....	11
3. HET FUNCTIONEREN VAN DE ZORGSTRUCTUUR RONDOM LEERLINGEN.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Inrichting van de zorgstructuur	13
3.3 Uitvoering zorg voor leerlingen in de praktijk	15
3.4 Zicht op problematiek.....	26
4. DE ROL VAN DE GEMEENTE IN DE AANSLUITING ONDERWIJS – EXTERNE ZORG	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Beleid en uitvoering omtrent zorg voor leerlingen.....	33
4.3 Informatievoorziening en resultaat	43
5. BENCHMARK VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN.....	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Bevindingen benchmark	47





BESTUURLIJKE REACTIE	57
BIJLAGEN	61
Bijlage 1: Informatie behorende bij hoofdstuk 3 t/m 5	61
Bijlage 2: Normenkader onderzoek Delftse zorgstructuur rond leerlingen.....	69



SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding

Het onderwijs is samen met de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van zorg aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De zorg voor jeugd is sterk in beweging. Met de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wet passend onderwijs komt er veel op scholen en de gemeente af. De overheveling van de jeugdzorgtaken naar de gemeente houdt in dat de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk is voor alle vormen van jeugdzorg. De gemeente moet de toegang tot de jeugdzorg vormgeven en zorgdragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Met de komst van passend onderwijs in augustus 2014 hebben scholen de plicht gekregen een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Een goede samenwerking tussen het onderwijs, gemeente en externe zorgpartijen is cruciaal voor het bieden van optimale zorg aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Scholen zijn een vindplek bij uitstek als het gaat om kinderen en jongeren met opvoed- en opgroei-problematiek. Bovendien speelt een belangrijk deel van de zorg voor jeugd zich af op en rond de scholen.

Met het oog op de ontwikkelingen in de zorg voor jeugd heeft de Delftse Rekenkamer (DRK) onderzoek gedaan naar het functioneren van de zorgstructuur rondom leerlingen en de aansluiting tussen de zorg binnen het onderwijs en het gemeentelijk beleid rond zorg voor jeugd. De DRK wil met dit onderzoek de Delftse gemeenteraad faciliteren in haar kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de (nieuwe integrale) zorg voor jeugd.

Doel van het onderzoek en centrale onderzoeksvraag

De doelstellingen van het onderzoek naar de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen zijn als volgt:

1. Inzicht bieden in het functioneren van de zorgstructuur op Delftse scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en de behaalde resultaten, met name wat betreft het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.
2. Inzicht bieden in de rol van de gemeente Delft met betrekking tot de aansluiting tussen de zorgstructuur binnen het onderwijs en het gemeentelijke beleid rond zorg voor jeugd, de wijze waarop deze rol wordt opgepakt en de behaalde resultaten.





3. Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken in deze heeft opgepakt en deze inzichten verwerken in een handreiking voor de raad om genoemde taken na 1 januari 2015 adequaat op te pakken.

De doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe functioneert de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen, welke resultaten worden daarmee behaald, met name wat betreft het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, en hoe pakt de gemeente Delft haar rol in deze op?

De onderzoeksaanpak

Aan het onderzoek hebben twee scholen voor primair onderwijs (po), een school voor voortgezet onderwijs (vo), een school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) en een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in Delft deelgenomen. Om inzicht te krijgen in de zorgstructuur rondom leerlingen en in het beleid van de gemeente, zijn het zorgbeleid vanuit het onderwijs, het gemeentelijk jeugdbeleid, beleid rond passend onderwijs en voortijdig schoolverlaten bestudeerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met verschillende deskundigen binnen het onderwijs, met externe zorgpartijen, met ambtenaren van de gemeente Delft en met ouders van leerlingen in het po en vo en met leerlingen in het mbo. Verder zijn leerlingdossiers bestudeerd en bijeenkomsten van zorgoverleggen in het po, vo en mbo bijgewoond.

Met de geïnterviewde partijen in het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd. Het doel hiervan was toetsen van de bevindingen en het bediscussiëren van eventuele verbetermogelijkheden in de zorgstructuur rondom leerlingen. Tevens is met gemeenteraadsleden van de commissie Sociaal Domein een bijeenkomst georganiseerd om te bespreken welke sturingsmogelijkheden de raad heeft ten aanzien van het (nieuwe en integrale) jeugdbeleid en welke informatie de raad hiervoor nodig heeft.

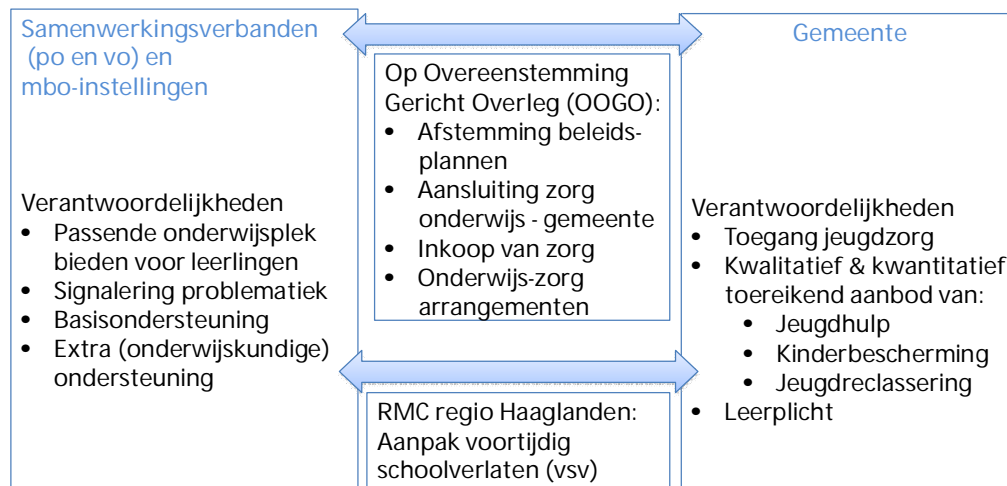
Om te onderzoeken hoe Delft het op het gebied van voortijdig schoolverlaten (vsv) doet in relatie tot vergelijkbare gemeenten, is een benchmark uitgevoerd. Hiervoor zijn de vsv-cijfers van Delft vergeleken met de cijfers van vier vergelijkbare gemeenten. Ter verklaring van de verschillen in het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters tussen de gemeenten, zijn landelijke studies en regionale RMC-effectrapportages (RMC staat voor regionale meld- en coördinatiefunctie) bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren betrokken bij het vsv-beleid van de verschillende gemeenten.





Opzet van de zorgstructuur rondom leerlingen

In zowel de nieuwe Jeugdwet als de Wet passend onderwijs hebben de gemeente en het onderwijs de plicht tot samenwerking. De verantwoordelijkheden en afstemming tussen de gemeente en het onderwijs zijn hieronder schematisch weergegeven.



De Jeugdwet en Wet passend onderwijs bieden de gemeente en het onderwijs vrijheid in het vormgeven van de afstemming tussen onderwijsondersteuning en jeugdzorg. De wetgever stelt de gemeenten in staat maatwerk te realiseren. Die vrijheid heeft eveneens betrekking op de aansluiting tussen de zorg op scholen en de gemeentelijke jeugdzorg. In het 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) dienen de samenwerkingsverbanden in het onderwijs en de gemeente de beleidsplannen - dat wil zeggen, de ondersteuningsplannen in het onderwijs en het beleidsplan jeugdhulp van de gemeente - op elkaar af te stemmen. Daarnaast dienen de gemeente en het onderwijs ook samen op te trekken inzake het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters (vsv). Dit vindt plaats in de RMC-regio's. Delft is onderdeel van de RMC-regio Haaglanden. De gemeente is binnen de vsv-aanpak belast met de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Dit houdt in dat de gemeente een coördinerende taak heeft met betrekking tot de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters en de doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt. Concreet betekent dit dat de gemeente afspraken dient te maken met onderwijsinstellingen en overige organisaties over de inzet en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Bovendien draagt de gemeente zorg voor de organisatie van de meldingen, de registratie en doorverwijzing van de voortijdig schoolverlaters.





Conclusies

Dit rekenkameronderzoek resulteert samengevat in drie conclusies. De eerste conclusie heeft betrekking op het functioneren van de zorgstructuur rondom leerlingen, de tweede conclusie op de rol van de gemeente hierin en de derde conclusie op de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Op basis van de getrokken conclusies wordt een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad en aan het college gedaan.

Conclusie I functioneren van de zorgstructuur:

De manier waarop de gemeente Delft de nieuwe Jeugdwet en het stelsel rond passend onderwijs oppakt om de regie en afstemming van de zorg voor leerlingen anders vorm te geven, komt grotendeels tegemoet aan de knelpunten die in de oude zorgstructuur naar voren komen. Er zijn, in grote lijnen, voldoende voorwaarden gecreëerd om leerlingen de zorg en ondersteuning te kunnen bieden die ze nodig hebben. De informatie-uitwisseling tussen onderwijs, gemeente en zorginstellingen, de mate waarin per januari 2015 in de praktijk volgens de gemaakte afspraken wordt gewerkt, en de borging van een aanbod aan zorg dat qua omvang en inhoud aansluit bij de (steeds complexere) problematiek van leerlingen, behoeft aandacht voor de toekomst.

In de uitvoering van de zorg voor leerlingen aan het begin van het schooljaar 2014-2015, komt een aantal knelpunten naar voren. Deze knelpunten zijn benoemd door de zorgprofessionals in het onderwijs en door de betrokken zorgpartijen. Het gaat hierbij zowel om de informatie-uitwisseling tussen het onderwijs, gemeente en zorginstellingen, als om de inzet van zorg bij complexe (multi-)problematiek en om de haalbaarheid van doorlooptijden van de geboden zorg. De zorgprofessionals in het onderwijs constateren veelal onmacht bij de specialistische jeugdhulp bij complexe (multi-)problematiek. Vanuit het onderwijs wordt een toename aan (complexe) problematiek bij leerlingen gesignaleerd. Een sluitende aanpak in de zorg voor leerlingen wordt in de oude zorgstructuur door de zorgprofessionals in het onderwijs regelmatig gemist. De zorgoverleggen over leerlingen waren volgens de zorgprofessionals in het onderwijs en volgens de betrokken zorgpartijen in het verleden vaak niet handelingsgericht genoeg. Over de samenwerking met het jeugdmaatschappelijk werk en met Leerplicht (beide onder verantwoordelijkheid van de gemeente) is het onderwijs tevreden. De gemeente en het onderwijs zijn gezamenlijk verantwoordelijk om te zorgen dat na de stelselwijziging het aanbod aan zorg en (onderwijs)ondersteuning dekkend is en aansluit bij de problematiek van de doelgroep. Alle partijen gehoord hebbende, oordeelt de DKR dat er voldoende afspraken zijn gemaakt tussen het onderwijs, de gemeente en de zorginstellingen over de verdeling van verantwoordelijkheden, over de inzet van onderwijsondersteuning en jeugdzorg, en over zorgcoördinatie. De jeugdmaatschappe-





lijk werker is omgevormd tot jeugdprofessional en heeft in de nieuwe structuur het mandaat om extra zorg/ondersteuning in te zetten. Het Sociaal team van de gemeente gaat zich bezighouden met multi-problematiek en met zorgmijding. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek, kan geconcludeerd worden dat er met de manier waarop na de stelselwijziging de zorgstructuur in Delft is ingericht er, in grote lijnen, voldoende voorwaarden aanwezig zijn om passende zorg en ondersteuning aan leerlingen te kunnen bieden. In de praktijk zal moeten blijken of er per januari 2015 volgens de gemaakte afspraken wordt gewerkt en of de nieuwe vormgeving zal leiden tot snelle(re) toeleiding van leerlingen naar het juiste zorgaanbod. Tevens zal goed in de gaten gehouden moeten worden of het aanbod aan zorg en ondersteuning qua inhoud en omvang voldoende tegemoet komt aan de (complexe) problematiek van leerlingen. De gemeente en het onderwijs hebben nog geen concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop hier zicht op verkregen gaat worden.

Conclusie II rol van de gemeente:

De gemeente Delft heeft met de komst van de nieuwe Jeugdwet en de invoering van passend onderwijs haar systeemverantwoordelijkheid opgepakt. Verschillende beleidskaders zijn ontwikkeld en in gang gezet en de gemeenteraad is hierover door het college geïnformeerd. Met de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voorgezet onderwijs worden, conform de wettelijke verplichtingen, in het 'Op Overeenstemming Gericht Overleg' afspraken gemaakt. Met het mbo moet nog een gezamenlijke visie opgesteld worden over de aansluiting en toegang tot de jeugdzorg. De gemeente, onderwijsinstellingen en zorginstellingen moeten nog nadere afspraken maken over het monitoren van het resultaat en het opstellen van gezamenlijke onderwijsondersteuning-zorgarrangementen.

Met de invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 en de komst van de nieuwe Jeugdwet worden in Delft oude structuren losgelaten en nieuwe structuren opgezet. De gemeente Delft heeft hiervoor verschillende beleidskaders ontwikkeld en reeds in gang gezet door het maken van afspraken met het veld en via de lancering van het Jeugdteam en het Sociaal team. Met de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs worden conform de wettelijke verplichtingen ('Op Overeenstemming Gericht Overleg') afspraken gemaakt en gezamenlijke ontwikkelpunten opgesteld. Een belangrijk ontwikkelpunt is het maken van afspraken over de samenstelling van gecombineerde onderwijsondersteuning-zorgarrangementen en de bijbehorende verdeling van inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden. Met het mbo zijn er nog geen concrete afspraken gemaakt of een gezamenlijke visie opgesteld over de aansluiting van het ondersteuningsaanbod en de toegang tot de jeugdzorg. In de voorbereiding op het nieuwe





jeugdbeleid heeft de gemeente Delft de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdzorg opgepakt en vult samen met het onderwijs en de jeugdzorginstellingen de verantwoordelijkheden inzake passend onderwijs in. De gemeente, de onderwijsinstellingen en de zorginstellingen moeten nog nadere afspraken maken over welke gegevens relevant zijn voor het monitoren van het resultaat van de zorg voor leerlingen. Bovendien dient er aandacht te zijn voor het vormgeven van nieuwe onderwijsondersteuning-zorg arrangementen, zodat voorzien kan worden in een dekkend aanbod aan zorg en ondersteuning voor leerlingen.

Conclusie III voortijdig schoolverlaten:

Delft heeft ten opzichte van vier vergelijkbare gemeenten een relatief beperkt aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters op het mbo-niveau 1, maar een relatief hoog aantal in de hogere niveaus van het mbo en in het vo. De kwaliteit van de intake, overleg over zorgleerlingen en Flexservice zijn positieve punten in Delft. Leerpunten hebben betrekking op de overgang van leerlingen van het vo naar het mbo.

Ten opzichte van vier gemeenten met een vergelijkbare omvang en sociale structuur als Delft (dat wil zeggen Schiedam, Leiden, Gouda en Dordrecht), is er in Delft een relatief beperkt aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters op het mbo-niveau 1, maar in de hogere niveaus van het mbo en in het vo is juist sprake van een relatief hoog aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters. De positieve resultaten voor de gemeente Delft met betrekking tot mbo-niveau 1 zouden verklaard kunnen worden door de kwaliteit van de intake in het mbo, het overleg over zorgleerlingen in het mini-ZAT en de Flexservice. De minder goede resultaten voor de hogere niveaus van het mbo en het vo zouden kunnen samenhangen met het gemis van een aantal maatregelen die in andere regio's goed lijken te werken. De leerpunten die uit de benchmark voortijdig schoolverlaten naar voren komen:

- borging van een goede overgang van het vo naar het mbo, via doorlopende begeleiding aan jongeren door een vast contactpersoon;
- strenge verzuimregistratie.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

- (1) vraag aan het college informatie over de effectiviteit en de efficiency van de zorgstructuur rondom leerlingen. Stuur/controleer in de eerste helft van 2015 vooral op systeem- en inputindicatoren. In dit onderzoek is een handreiking voor de gemeenteraad opgesteld met typen indicatoren die ingangen biedt om zicht te krijgen op de effectiviteit en efficiency van het beleid.





- (2) vraag het college om informatie over hoe de gemeente haar systeemverantwoordelijkheid oppakt met betrekking tot de aansluiting tussen de zorg in het onderwijs en het gemeentelijk beleid rond zorg voor jeugd. Concreet gaat het hierbij om de aanwezigheid van jeugdprofessionals op alle scholen en om het uitvoeren van de taken van de jeugdprofessionals conform de één gezin, één plan aanpak.
- (3) vraag het college om monitorinformatie van het reeds in gang gezette beleid en maak afspraken over wanneer deze informatie wordt ontvangen. In dit onderzoek is geconstateerd dat er nog geen concrete afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en het onderwijs over de monitoring van (de snelheid van) het toeleiden naar het juiste zorgaanbod en van de kwalitatieve en kwantitatieve dekking van het zorg- en ondersteuningsaanbod.
- (4) de gemeente en het onderwijs hebben afgesproken dat zij nieuwe onderwijsondersteuning-zorg arrangementen gaan vormgeven. Krijg zo snel als mogelijk (in ieder geval in de eerste helft van 2015) zicht op de ontwikkeling van deze arrangementen en op de verdeling van financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheden daarbij. Dit is belangrijk om zicht te houden op de mate waarin het aanbod aan zorg en ondersteuning voor leerlingen dekkend is en leerlingen niet buiten de boot vallen.

Aanbevelingen aan het college

- (5) maak in de eerste helft van 2015 samen met het onderwijs concrete afspraken over het monitoren van de toeleiding van leerlingen naar het juiste zorgaanbod en over de snelheid (doorlooptijden) daarvan.
- (6) zorg samen met het onderwijs dat na de stelselwijziging het aanbod aan zorg en (onderwijs)ondersteuning qua omvang en inhoud voldoende aansluit op de (complexe) problematiek van leerlingen. Ga hier direct mee aan de slag.
- (7) stel in het eerste kwartaal van 2015 een gezamenlijke visie op en maak concrete afspraken met het mbo over de aansluiting tussen de onderwijsondersteuning en de jeugdzorg en over de toegang tot de jeugdzorg.
- (8) een aantal maatregelen lijkt in andere RMC-regio's goed te werken in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Onderzoek daarom in het kader van de aanpak van voortijdig schoolverlaten, samen met de onderwijsinstellingen en de andere gemeenten van de RMC-regio Haaglanden, welke succesvolle maatregelen van andere RMC-regio's toegepast kunnen worden.





DE DELFTSE ZORGSTRUCTUUR RONDOM LEERLINGEN: HANDREIKING VOOR DE GEMEENTERAAD

In deze handreiking worden allereerst de verantwoordelijkheden geschetst van de gemeente en van de onderwijsinstellingen inzake de aansluiting van de zorg op scholen en de gemeentelijke jeugdzorg (paragraaf 1). Vervolgens wordt de handreiking gepresenteerd (paragraaf 2) en aansluitend (paragraaf 3) een voorbeeld gegeven van hoe deze handreiking in de praktijk kan worden toegepast.

1. Verantwoordelijkheden van de gemeente en de onderwijsinstellingen

Algemeen

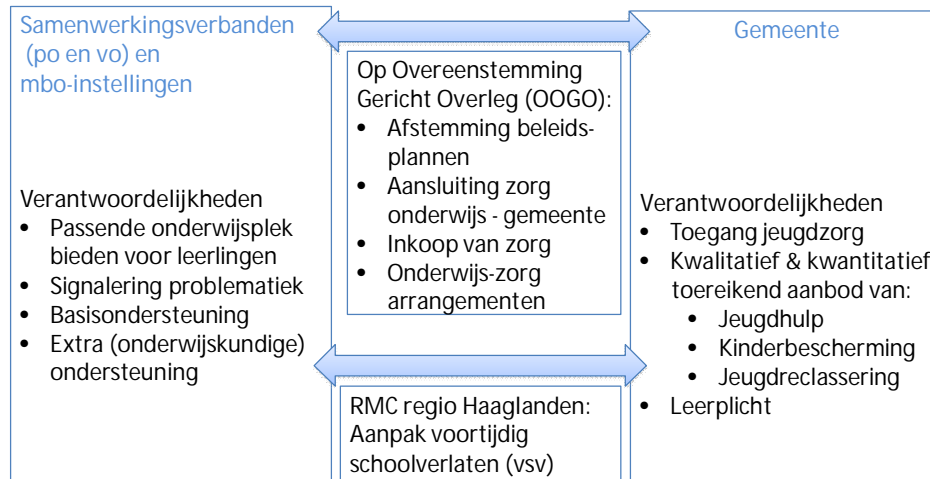
Met de invoering van de Wet passend onderwijs (1 augustus 2014) en de Jeugdwet (1 januari 2015), alsook de Participatiewet (1 januari 2015) wordt de gemeente Delft verantwoordelijk voor het –samen met de onderwijsinstellingen- realiseren van een optimale aansluiting tussen de zorg en ondersteuning voor jongeren op scholen, de gemeentelijke jeugdzorg en de toeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt. Elke jongere die zorg en ondersteuning heeft, moet deze zorg ook kunnen krijgen. De zorg en ondersteuning op scholen betreft onderwijskundige ondersteuning (primaire verantwoordelijkheid van de scholen), ondersteuning vanuit Leerplicht (primair de verantwoordelijkheid van de gemeente) en lichte zorg op scholen zoals bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk (primaire verantwoordelijkheid van de gemeente). Als ondersteuning en zorg op de scholen niet toereikend is, dan moet een leerling terecht kunnen bij externe (specialistische) zorg. In de gemeente Delft vormt het gemeentelijke Jeugdteam de toegang tot deze door de gemeente gefinancierde zorg.





In schema weergegeven is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt:

Schema 1 Verantwoordelijkheidsverdeling gemeente – onderwijs



Verantwoordelijkheid gemeente

Vanuit de Jeugdwet is de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle vormen van justitiële en vrijwillige jeugdzorg. In samenhang met de nieuwe Wmo en de Participatiewet moet worden gewerkt volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'. Gemeenten hebben ingevolge de nieuwe Jeugdwet "...de algemene plicht het pedagogisch klimaat in buurten, wijken en gezinnen te versterken...". De Jeugdwet en Wet passend onderwijs bieden de gemeente en het onderwijs vrijheid in het vormgeven van de afstemming tussen onderwijsondersteuning en jeugdzorg. De wetgever stelt de gemeenten in staat maatwerk te realiseren. Die vrijheid heeft eveneens betrekking op de aansluiting tussen de zorg op scholen en de gemeentelijke jeugdzorg. De gemeente is verantwoordelijk voor de inzet van Leerplicht, jeugdgezondheidszorg en schoolmaatschappelijk werk op de scholen, inclusief de begeleiding en persoonlijke verzorging van leerlingen in de klas met een verstandelijke beperking en/of psychische stoornis.

Verantwoordelijkheid van de scholen

De scholen zijn verantwoordelijk voor het signaleren van problemen bij leerlingen en het bieden van eerstelijns- (in de klas) en tweedelijnsbegeleiding (kortdurende ondersteuning bij niet-onderwijs gerelateerde problematiek, alsmede doorverwijzing naar externe zorg). Om voor alle leerlingen een passende onderwijsplek te kunnen bieden, werken scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden¹: 76 in het primair onderwijs (po) en 74 in het

¹ In het mbo is er geen sprake van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. De roc's worden gezien als een regionaal samenwerkingsverband op zich.





voortgezet onderwijs (vo). In Delft werken de scholen voor vo samen in het Samenwerkingsverband vo Delflanden en de scholen voor po in het Samenwerkingsverband Passend onderwijs po Delflanden. In de samenwerkingsverbanden maken de scholen onderling afspraken over hoe zij deze leerlingen kunnen ondersteunen, inclusief eventuele doorgeleiding naar het speciaal onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn verplicht ondersteuningsplannen te maken waarin is aangegeven hoe de ondersteuning en zorg van leerlingen op de scholen gaat plaatsvinden en hoe daarin wordt samengewerkt met de gemeente. Deze plannen moeten worden afgestemd met de gemeente in Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO).

Gezamenlijke verantwoordelijkheid gemeente en scholen

Via Op Overeenstemming Gericht Overleg moeten de scholen afspraken maken met de gemeente over:

- preventie-activiteiten op scholen;
- het signaleren van problematiek bij leerlingen;
- het beoordelen, arrangeren en toewijzen van hulp op scholen;
- het doorgeleiden van meer complexe hulpvragen naar gemeentelijke jeugdzorg.

Dit overleg is er voor bedoeld om de zorg en ondersteuning op scholen goed te laten aansluiten op de gemeentelijke jeugdzorg. Dat betekent dat er afspraken gemaakt moeten worden over:

- inkoop van zorg aan de voorkant (waaronder schoolmaatschappelijk werk);
- het aanbieden van onderwijs-zorgarrangementen voor specifieke groepen jongeren (vanuit gezondheidzorg perspectief en vanuit arbeidsparticipatie perspectief) ;
- aansluiting van de zorg op scholen en gemeentelijke jeugdzorg (aan de achterkant).

2. Sturen op hoofdlijnen door de raad

In de memorie van toelichting op de nieuwe Jeugdwet staat vermeld dat het rijk, de gemeenten en de betrokken partijen gaan werken aan "...het vaststellen en toegankelijk maken van een nieuwe set van indicatoren. Het gaat hierbij om een set van input, throughput, output en outcome indicatoren...". Deze indicatoren vormen de basis voor het Jaardocument Jeugdzorg dat gemeenten verplicht zijn jaarlijks op te stellen (memorie van toelichting Jeugdwet, paragraaf 10.4.4.). Onderstaande handreiking is gebaseerd op deze uitgangspunten.

De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en moet daarbij indicatoren gebruiken die betrekking hebben op beleidsonderdelen die beïnvloedbaar zijn door de gemeente. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de volgende typen indicatoren aan de hand waarvan





de gemeenteraad geïnformeerd kan worden over de effectiviteit en de efficiency van het zorgbeleid voor schoolgaande jongeren. Deze typen indicatoren bieden verschillende ingangen om het beleid te sturen en te controleren:

- wettelijke vereisten;
- systeemindicatoren (input);
- procesindicatoren (throughput);
- resultaatindicatoren (output);
- maatschappelijke effectindicatoren (outcome).

Hieronder gaan we nader op deze indicatoren in.

Wettelijke vereisten

De memories van toelichting van de nieuwe Jeugdwet en de Wet passend onderwijs bieden de gemeenten veel ruimte om de aansluiting tussen zorg op scholen en jeugdzorg te regelen in samenwerking met het onderwijs. Bovengenoemde wetgeving schrijft in het algemeen het volgende voor:

- Jeugdhulp moet in en om de scholen gebracht worden omdat:
 - o scholen goede vindplaatsen zijn;
 - o vroegtijdig signaleren en adequaat oppakken escalatie naar zwaardere zorg kan voorkomen.
- De gemeente en de samenwerkingsverbanden van schoolbesturen gezamenlijk een plan moeten maken waarin is aangegeven hoe de jeugdzorg en het passend onderwijs op elkaar aansluiten.
- Deze plannen moeten in Op Overeenstemming Gericht Overleg worden besproken.
- Uiteindelijk stelt het samenwerkingsverband het plan vast.
- Gemeenten moeten in *regionaal* verband samenwerkingsafspraken maken met mbo instellingen over de aansluiting tussen zorg op scholen en gemeentelijke jeugdzorg (omdat mbo instellingen een bovengemeentelijk bereik hebben).
- Er vindt tevens overleg plaats met het onderwijs over de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.

Systeemindicatoren (input)

De gemeente heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het nieuwe jeugd(zorg)beleid. Dat betekent in de praktijk dat de gemeente ervoor moet zorgen dat de juiste zorg- en hulpverlening beschikbaar is, zodat tegemoet gekomen kan worden aan de hulpvragen van de diverse doelgroepen. In relatie tot de zorg op scholen betekent dit dat de ingekochte zorg in en rond de scholen moet kunnen worden ingezet (en dus ook aansluit op de ondersteuning die vanuit de scholen wordt geboden).





Dat stelt de volgende eisen aan de gemeente:

1. Zicht hebben op aard en omvang van de diverse doelgroepen van het jeugdzorgbeleid, hun hulpbehoefte en hun hulpconsumptie.
2. Vanuit dit inzicht de benodigde zorg en hulpverlening inkopen bij aanbieders waarbij gelet moet worden op diversiteit (keuzevrijheid van de cliënt) en sluitend bereik (alle doelgroepen moeten toegang hebben).
3. Alleen aanbieders contracteren die voldoen aan de kwaliteitscriteria die de gemeente (en de wetgever) heeft geformuleerd.
4. De toegang van de verschillende doelgroepen tot de voorzieningen regelen.
5. Binnen dit systeem van voorzieningen voldoende prikkels inbouwen voor innovatie en zorgvernieuwing.
6. Erop toezien dat het systeem van voorzieningen functioneert binnen de budgettaire kaders die daarvoor zijn gesteld.

Procesindicatoren (throughput)

Met betrekking tot de uitvoeringsprocessen van de aanbieders moet de gemeente het volgende monitoren:

1. Er wordt op de scholen gewerkt via de lijn van:
 - a. vroegtijdig signaleren van problematiek;
 - b. zo licht mogelijke hulp en ondersteuning inzetten;
 - c. indien opschaling gewenst is: casusbespreking, opstellen ontwikkelingsperspectieven, toeleiden naar adequaat aanbod;
 - d. monitoren en evalueren.
2. De jeugdprofessionals van het Jeugdteam vormen de verbinding tussen de zorg op scholen en de gemeentelijke jeugdzorg.
3. De uitvoerders werken in de praktijk (scholen en jeugdzorginstellingen) conform vastgestelde kwaliteitscriteria met aandacht voor:
 - a. medezeggenschap leerling en ouders;
 - b. zo veel mogelijk inzet van erkende/bewezen effectieve methodieken;
 - c. inzet gekwalificeerd personeel.
4. De uitvoerder(s) zetten voldoende in op innovatie en zorgvernieuwing (bijvoorbeeld een verschuiving van 2^e lijn zorg naar 1^e lijn zorg).
5. Er vindt geen budgetoverschrijding plaats.

Resultaatindicatoren (output)

Met betrekking tot de resultaatindicatoren kan de gemeente monitoren dat:

1. Het percentage jongeren waarbij behoefte aan zorg en ondersteuning op scholen gesignaleerd wordt.





2. Het percentage jongeren dat zorg en ondersteuning op de scholen aangeboden krijgt.
3. Het percentage jongeren dat ook daadwerkelijk van deze zorg en ondersteuning gebruik heeft gemaakt.
4. Het percentage jongeren dat niet voldoende heeft aan zorg en ondersteuning op scholen, maar behoefte heeft aan externe zorg.
5. Het percentage jongeren dat ook daadwerkelijk van deze zorg gebruik heeft gemaakt:
 - a. doorlooptijden van de toeleiding naar de zorg;
 - b. doorlooptijden van de zorgtrajecten;
 - c. het percentage uitval/niet afgeronde trajecten/no-shows;
 - d. het percentage tevreden cliënten;
 - e. aantal klachten en de afhandeling daarvan.
6. De mate waarin doelen in cliënttrajecten zijn gerealiseerd:
 - a. Bij de ondersteuning en zorg op scholen is dat doorgaans:
 - i. de mate waarin jongeren en hulpverleners dat zelf aangeven;
 - ii. de mate waarin jongeren niet opnieuw een beroep op zorg en ondersteuning hoeven te doen.
 - b. Bij de externe zorg is dat (onder andere):
 - i. percentage afgesloten trajecten (binnen de daarvoor gestelde termijnen);
 - ii. percentage trajecten dat is afgerond conform de behandelplannen en binnen afgesproken doorlooptijden;
 - iii. mate waarin jongeren aangeven geen hulp meer nodig te hebben;
 - iv. percentage jongeren dat (niet) opnieuw een beroep doet op de hulpverlening.

Maatschappelijke effecten (outcome)

De indicatoren voor de maatschappelijke effecten worden rechtsreeks afgeleid van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Delft (en de samenwerkingsverbanden) en hebben betrekking op het Jeugdbeleid, de Participatiewet en de Wet passend onderwijs. Hier passen onder andere de volgende indicatoren:

1. het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is;
2. het aandeel jeugdigen met een startkwalificatie;
3. het aantal voortijdig schoolverlaters;
4. het aandeel jeugdigen dat absoluut verzuimt in het onderwijs;
5. het aandeel jeugdigen dat succesvol is toegeleid naar dagbesteding, stage, beschut werk, betaald werk.

Een nadere invulling hiervan volgt uit de analyse van het (deels nog te formuleren) nieuwe Delftse beleid.





3. De handreiking toegepast

Bovengenoemde vijf typen indicatoren (wettelijke eisen, input, throughput, output, outcome) vormen de basis van de informatievoorziening van het college aan de raad met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet, de Wet passend onderwijs (en de Participatiewet). Nadrukkelijk spreken we hier over een *basis*, want cijfers alleen zeggen niet voldoende over de beleidsprestaties. Het gaat om de betekenis van de cijfers, de duiding. Die duiding moet het college aangeven, op basis van de centrale doelen van het nieuwe jeugd(zorg)beleid. De raad moet daar expliciet om vragen.

Een voorbeeld: als één van de beleidsdoelen is om zo veel mogelijk problemen vroegtijdig te signaleren en op te lossen, dan betekent dat dat er een verschuiving gerealiseerd zou moeten worden van 2^e lijn hulp naar 1^e en zelfs 0^e lijn hulp (eigen kracht, vrijwilligers, mantelzorg). Dan moeten de resultaatindicatoren (aantallen leerlingen die (externe) zorg en ondersteuning ontvangen) die beweging laten zien en in relatie gebracht worden met relevante procesindicatoren (bijvoorbeeld meer inzet op adequate signalering en meer inzetten op vernieuwing in het aanbod), waarbij aannemelijk gemaakt wordt dat veranderingen in werkprocessen leiden tot de beoogde resultaten (minder leerlingen in zware zorgvormen en meer leerlingen in lichte zorgvormen).

De handreiking is geen dwingend korset: er hoeft niet op alle vijf indicatoren tegelijk gestuurd en gecontroleerd te worden. Bij voorkeur niet zelfs; dat zou leiden tot een overdaad aan informatie. Het ligt voor de hand in de eerste helft van 2015 met name op de eerste drie indicatoren (wettelijke vereisten, systeem en werkprocessen) te sturen en in de tweede helft van 2015 de resultaten en maatschappelijke effecten centraal te stellen in het debat met het college.





1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het onderwijs is samen met de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van zorg aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De zorg voor jeugd is sterk in beweging. Met de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wet passend onderwijs komt er veel op scholen en de gemeente af. De overheveling van de jeugdzorgtaken naar de gemeente houdt in dat de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk wordt voor alle vormen van jeugdzorg. De gemeente moet de toegang tot de jeugdzorg vormgeven en zorgdragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Met de komst van passend onderwijs in augustus 2014 hebben scholen de plicht gekregen een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Een goede samenwerking tussen het onderwijs, gemeente en externe zorgpartijen is cruciaal voor het bieden van optimale zorg aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Scholen zijn een vindplek bij uitstek als het gaat om kinderen en jongeren met opvoed- en opgroei-problematiek. Bovendien speelt een belangrijk deel van de zorg voor jeugd zich af op en rond de scholen.

Met het oog op de komende ontwikkelingen in de zorg voor jeugd heeft de Delftse Rekenkamer (DRK) onderzoek gedaan naar het functioneren van de zorgstructuur rondom leerlingen en de aansluiting tussen de zorg binnen het onderwijs en het gemeentelijk beleid rond zorg voor jeugd. De DRK wil met dit onderzoek de Delftse gemeenteraad faciliteren in haar kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de (nieuwe integrale) zorg voor jeugd.

1.2 Doel van het onderzoek

De doelstellingen van het onderzoek naar de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen zijn als volgt:

1. Inzicht bieden in het functioneren van de zorgstructuur op Delftse scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en de behaalde resultaten, met name wat betreft het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.
2. Inzicht bieden in de rol van de gemeente Delft met betrekking tot de aansluiting tussen de zorgstructuur binnen het onderwijs en het gemeentelijke beleid rond zorg voor jeugd, de wijze waarop deze rol wordt opgepakt en de behaalde resultaten.





3. Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken in deze heeft opgepakt en deze inzichten verwerken in een handreiking voor de raad om genoemde taken na 1 januari 2015 adequaat op te pakken.

1.3 Onderzoeksvragen

Om deze doelen te bereiken, heeft de DRK de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe functioneert de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen, welke resultaten worden daarmee behaald, met name wat betreft het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, en hoe pakt de gemeente Delft haar rol in deze op?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Bij de eerste doelstelling van het onderzoek horen de volgende vragen:

Inrichting

1. Hoe ziet de interne zorgroute binnen de verschillende scholen eruit?
2. Welke zorgoverleggen zijn er binnen de verschillende scholen aanwezig?
3. Welke partijen nemen deel aan de zorgoverleggen?
4. Welke afspraken zijn gemaakt tussen de scholen en de externe instellingen over inzet, invulling van taken en verdeling van verantwoordelijkheden? Zijn deze afspraken vastgelegd?
5. Hoe is voorzien in de coördinatie van zorg rondom leerlingen?
6. Hoe worden voortgang en resultaten gemonitord?

Uitvoering

Signaleren en bespreken

7. Wat is de aard en de omvang van de problematiek van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs?
8. Hoe verloopt de signalering van problematiek in de praktijk?
9. Welke leerlingen worden aangemeld voor de zorgoverleggen?
10. Hoe verlopen de zorgoverleggen? Welke concrete afspraken worden gemaakt over de aanpak van de problematiek? Hoe worden deze afspraken vastgelegd?
11. Welke informatie over de leerling hebben de deelnemers aan de zorgoverleggen ten behoeve van de bespreking?





Inzet van zorg

12. Voor hoeveel leerlingen is in de afgelopen schooljaren hulp ingezet vanuit a) de interne zorgstructuur in scholen, b) de preventieve jeugdzorg en/of c) de specialistische jeugdzorg?
13. Wat houdt de hulp die leerlingen krijgen concreet in?
14. In hoeverre wordt de hulp snel en adequaat aangeboden en door welke instellingen?
15. In welke mate wordt er gewerkt met plannen van aanpak?
16. In hoeverre worden deze plannen daadwerkelijk uitgevoerd?
17. Wat is de doorlooptijd van de zorgtrajecten? Doorlopen leerlingen het gehele traject? In welke mate is er sprake van uitval?
18. Zijn er wachtlijsten? Zo ja, voor welk type zorg?

Coördinatie en afstemming

19. Hoe verloopt de coördinatie van zorg in de praktijk? Wat gaat goed, wat zijn knelpunten?
20. Welke informatie wordt in dossiers opgenomen en wie hebben inzage in deze dossiers?
21. Wat wordt over een leerling vanuit de externe instellingen teruggekoppeld naar de interne zorgstructuur op school?

Resultaten

22. Welke resultaten worden er geboekt?
 - a. In termen van het voorkomen van schooluitval of terugkeer naar het onderwijs;
 - b. in termen van snelle en adequate toeleiding naar passende zorg;
 - c. in het wegnemen of reduceren van problematiek.
23. Hoe beoordelen het onderwijs en de externe instellingen de aansluiting van de interne zorgstructuur in het onderwijs op de externe zorgstructuur?
24. Hoe beoordelen leerlingen en/of hun ouders het functioneren van de zorgstructuur op school?

Bij de tweede en derde doelstelling van het onderzoek horen de volgende vragen:

Beleid

1. Welke visie heeft de gemeente Delft op haar rol met betrekking tot:
 - a. het lokale jeugd(zorg)beleid (na de transitie);
 - b. passend onderwijs;
 - c. de aansluiting tussen het jeugdzorgbeleid en het zorgbeleid in het onderwijs;
 - d. meer specifiek het vsv-beleid, c.q. het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.





2. Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Delft in voor de zorg aan (risico)leerlingen?
 - a. In het kader van het (nieuwe) Wmo-beleid;
 - b. in het kader van het (nieuwe) Jeugd(zorg)beleid;
 - c. in het kader van leerplicht;
 - d. in het kader van voortijdig schoolverlaten;
 - e. in het kader van het jeugdgezondheidszorgbeleid.
3. Beschikt de gemeente Delft over voldoende beleidsinstrumenten en sturingsmogelijkheden om de capaciteit en kwaliteit van de zorg aan leerlingen te borgen?

Uitvoering

4. Hoe is de visie in de praktijk vormgegeven?
5. Welke activiteiten heeft de gemeente Delft daarbij ontplooid?
6. Maakt de gemeente Delft voldoende gebruik van de beschikbare instrumenten en mogelijkheden?

Resultaten

7. Welke resultaten zijn geboekt in termen van het voorkomen van (escalatie) van problematiek in het algemeen en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in het bijzonder? Deze vraag overlapt met vraag 22 bij de eerste doelstelling.
8. In hoeverre is het aannemelijk dat deze resultaten (mede) het gevolg zijn van het gevoerde beleid?
9. Met welke kosten is het gemeentelijk beleid uitgevoerd?
10. Hoe kan in het licht van de antwoorden op voorgaande vragen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Delftse beleid worden beoordeeld?
11. Hoe verhouden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Delftse beleid zich tot het beleid in een aantal nader te bepalen referentgemeenten?
12. Welke lessen kunnen worden geleerd van de referentgemeenten?

Sturing en controle door de raad

13. In hoeverre en op welke wijze is de raad geïnformeerd over opzet, uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid?
14. Is de raad tijdig en adequaat geïnformeerd om haar controlerende en kaderstellende taak adequaat te kunnen oppakken?
15. Heeft de raad in deze haar controlerende en kaderstellende taak ook in voldoende mate opgepakt?
16. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de kaderstellende en controlerende taken van de raad met betrekking tot het toekomstige beleid na 1 januari 2015?





17. Hoe kunnen deze lessen worden verwerkt in een handreiking voor de raad, waarmee ze haar kaderstellende en controlerende rol kan oppakken na 1 januari 2015?

1.4 De onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is deskresearch gedaan, zijn interviews gehouden, leerlingdossiers bestudeerd, zijn bijeenkomsten van zorgoverleggen op scholen bijgewoond, expertmeetings georganiseerd en is een benchmark uitgevoerd. Aan het onderzoek hebben twee scholen voor primair onderwijs, een school voor voortgezet onderwijs, een school voor voortgezet speciaal onderwijs en een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs in Delft deelgenomen. Het onderzoek op deze vijf scholen heeft niet tot doel om representatief te zijn voor 'het' onderwijs in Delft, maar tracht een beeld te schetsen van de sterke en minder sterke kanten van de zorgstructuur in het onderwijs en de samenwerking met externe zorgpartijen.

Deskresearch

Om inzicht te krijgen in de zorgstructuur rondom leerlingen en in het beleid van de gemeente rond zorg voor leerlingen, zijn de zorgplannen van scholen, de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden in het onderwijs (SWV Passend onderwijs primair onderwijs Delflanden en SWV voortgezet onderwijs Delflanden), het gemeentelijk jeugdbeleid, passend onderwijs-beleid en beleid rond voortijdig schoolverlaten bestudeerd. Deze informatie is verwerkt in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met de volgende betrokkenen:

- zorgdeskundigen binnen de vijf deelnemende scholen aan dit onderzoek, waaronder:
 - zorgcoördinatoren (vo en mbo);
 - intern begeleiders (po);
 - verzuim-, loopbaan- en arbeidstoeleidingscoördinatoren (vso en mbo).
- leerkrachten en mentoren;
- directeuren, bouwcoördinatoren en onderwijsmanagers van de vijf deelnemende scholen;
- directeuren van de samenwerkingsverbanden in het po en vo;
- externe zorgpartijen:
 - jeugdmaatschappelijk werk Kwadraad;
 - jeugdmaatschappelijk werk Jeugdformaat;





- gemeente:
 - teamleider van het Jongerenloket;
 - kwartiermaker van het Jeugdteam;
- ambtenaren van de gemeente Delft op het terrein van het jeugdbeleid, voortijdig schoolverlaten en passend onderwijs;
- ouders van leerlingen in het po en vo en leerlingen in het mbo.

Van de gevoerde gesprekken zijn interviewverslagen gemaakt. Deze verslagen zijn teruggelegd aan de geïnterviewden. Waar nodig zijn feitelijke onjuistheden aangepast. De informatie uit de interviews is verwerkt in hoofdstuk 3 en 4.

Dossieronderzoek

Binnen elke onderwijsvorm zijn twee dossiers van zorgleerlingen geanalyseerd. Het doel hiervan was inzicht krijgen in het zorgtraject dat een leerling doorloopt, de afspraken die rond een leerling worden gemaakt en de terugkoppeling van informatie. Voor de verwerking van de informatie uit de dossiers is de Gedragscode voor onderzoek en statistiek van MOA, VBO en VSO gehanteerd. De informatie uit de dossiers is verwerkt in hoofdstuk 3.

Observatie zorgoverleggen

Om meer zicht te krijgen op de samenwerking tussen de zorgdeskundigen in het onderwijs en de externe zorgpartijen, zijn binnen het po, vo en mbo zorgoverleggen geobserveerd. Tijdens deze overleggen is met name bekeken hoe het casusoverleg verloopt, welke afspraken tussen de organisaties worden gemaakt en welke terugkoppeling van informatie plaatsvindt. De indrukken van de zorgoverleggen zijn in hoofdstuk 3 verwerkt.

Expertmeetings

Met de geïnterviewde partijen in het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd. Het doel hiervan was toetsen van de bevindingen en het bediscussiëren van eventuele verbetermogelijkheden in de zorgstructuur rondom leerlingen. Tevens is met de gemeenteraadsliden van de commissie Sociaal Domein een bijeenkomst georganiseerd om te bespreken welke sturingsmogelijkheden de raad heeft ten aanzien van het (nieuwe en integrale) jeugdbeleid en welke informatie de raad hiervoor nodig heeft.

Benchmark

Om te onderzoeken hoe Delft het op het gebied van voortijdig schoolverlaten (vsv) doet in relatie tot vergelijkbare gemeenten, is een benchmark uitgevoerd. Hiervoor zijn de vsv-cijfers van Delft vergeleken met de cijfers van vier vergelijkbare gemeenten. Ter verklaring van de verschillen in het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters tussen de gemeenten, zijn landelijke studies en regionale RMC-effectrapportages bestudeerd en zijn gesprekken ge-





voerd met ambtenaren betrokken zijn bij het vsv-beleid van de verschillende gemeenten. De benchmark is uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een uitgebreid normenkader dat in bijlage 2 is opgenomen. Het normenkader is de normatieve lat waarlangs de antwoorden op de onderzoeksvragen gelegd worden. In de toetsing van het normenkader wordt zowel gekeken naar het huidige functioneren van de zorgstructuur alsook naar de toekomst. De normen worden getoetst aan de hand van een stoplichtmodel. Een groen stoplicht geeft aan dat het huidige functioneren en de voorbereidingen op de toekomst geen reden geven voor extra aandacht. Een oranje stoplicht wil zeggen dat er ten aanzien van de specifieke norm in de toekomst aandacht benodigd is. Een rood stoplicht geeft aan dat acuut ingrijpen noodzakelijk is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een toelichting gegeven op de nieuwe wetgeving rond de zorg voor leerlingen, de rol van de gemeente en het onderwijs daarin en de opzet van de zorgstructuur rondom leerlingen. In hoofdstuk 3 staat het functioneren van de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen centraal. Hoofdstuk 4 gaat in op de rol van de gemeente in de zorgstructuur. In hoofdstuk 5 komt de benchmark aan bod, waarmee wordt ingegaan op de effectiviteit van de zorgstructuur in het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Per hoofdstuk worden de bijbehorende normen getoetst en een toelichting gegeven op de bevindingen. Bijlage 1 bevat aanvullende informatie over de zorgroute die leerlingen bewandelen, de functionarissen die daarbij betrokken zijn, welke taken deze functionarissen vervullen en hoe de afstemming met de externe zorginstellingen wordt vormgegeven.





2 NIEUWE WETGEVING EN OPZET ZORGSTRUCTUUR RONDON LEERLINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte toelichting gegeven op de nieuwe wetgeving rond de zorg voor leerlingen. Tevens worden de verantwoordelijkheden beschreven die de gemeente en het onderwijs met de komst van de nieuwe Jeugdwet en de Wet passend onderwijs hebben gekregen. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de opzet van de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen.

2.2 De Jeugdwet en Wet passend onderwijs

Met de Jeugdwet is de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De gemeente zal zorg gaan dragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de toegang tot de jeugdzorg. Elke jongere die zorg en ondersteuning behoeft, moet deze zorg ook kunnen krijgen. De leerplichtambtenaren van de gemeente houden toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en voeren preventieve taken uit, waaronder het voeren van gesprekken met jongeren en ouders en het deelnemen aan zorgoverleggen op scholen. Verder valt lichte zorg op scholen via schoolmaatschappelijk werk onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente. Als ondersteuning en zorg op scholen niet toereikend is, dan moet een leerling terecht kunnen bij externe (speci­alistische) zorg. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg en de begeleiding en persoonlijke verzorging van leerlingen in de klas met een verstandelijke beperking en/of psychische stoornis. In de gemeente Delft vormt het gemeentelijke Jeugdteam de toegang tot deze door de gemeente gefinancierde zorg. Het Jeugdteam is samengesteld uit professionals van verschillende moederorganisaties: GGZ Delfland, Jeugdformaat, Careyn thuisbegeleiding, Kwadraad, Jeugdgezondheidszorg, voormalige toegangsmedewerkers van Bureau Jeugdzorg en medewerkers van het Jongerenloket. In geval van multiproblematiek en zorgmijding van een jeugdige/het gezin wordt het Sociaal team van de gemeente ingeschakeld. Het Sociaal team bestaat uit professionals van verschillende instanties, waaronder de GGZ, MEE, Bureau Jeugdzorg, Steunpunt Huiselijk Geweld, maatschappelijk werk en het Jongerenloket van de gemeente Delft. Het Jongerenloket is per januari 2015 opgeheven en, met uitzondering van Leerplicht, leerlingenvervoer en VSV, geïntegreerd in de toegang van het Sociaal team.

In het nieuwe stelsel voor passend onderwijs hebben scholen de plicht om een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om voor alle



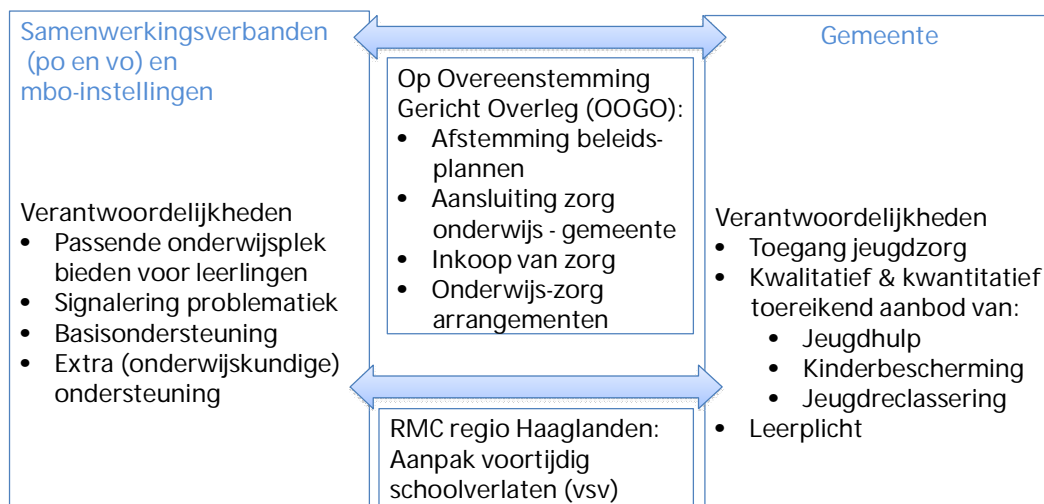


leerlingen een passende onderwijsplek te bieden, werken scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden¹: 76 in het primair onderwijs (po) en 74 in het voortgezet onderwijs (vo). In Delft werken de scholen voor vo samen in het Samenwerkingsverband vo Delflanden en de scholen voor po in het Samenwerkingsverband Passend onderwijs po Delflanden. In de samenwerkingsverbanden maken de scholen onderling afspraken over hoe zij deze leerlingen kunnen ondersteunen, inclusief eventuele doorgeleiding naar het speciaal onderwijs. Scholen zijn verder verantwoordelijk voor het signaleren van problematiek bij leerlingen, de basisondersteuning in de klas en het bieden van extra (onderwijskundige) ondersteuning aan leerlingen. De samenwerkingsverbanden zijn verplicht ondersteuningsplannen te maken waarin is aangegeven hoe de ondersteuning en zorg van leerlingen op de scholen plaatsvindt en hoe daarin wordt samengewerkt met de gemeente.

2.3 Afstemming gemeente en onderwijs

In zowel de nieuwe Jeugdwet als de Wet passend onderwijs hebben de gemeente en het onderwijs de plicht tot samenwerking. De verantwoordelijkheden en afstemming tussen de gemeente en het onderwijs zijn schematisch weergegeven in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Verantwoordelijkheden en afstemming gemeente en onderwijs



¹ In het mbo is er geen sprake van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. De roc's worden gezien als een regionaal samenwerkingsverband op zich.





De Jeugdwet en Wet passend onderwijs bieden de gemeente en het onderwijs vrijheid in het vormgeven van de afstemming tussen onderwijsondersteuning en jeugdzorg. De wetgever stelt de gemeenten in staat maatwerk te realiseren. Die vrijheid heeft eveneens betrekking op de aansluiting tussen de zorg op scholen en de gemeentelijke jeugdzorg. In het 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) dienen de samenwerkingsverbanden in het onderwijs en de gemeente de beleidsplannen - dat wil zeggen, de ondersteuningsplannen in het onderwijs en het beleidsplan jeugdhulp van de gemeente - op elkaar af te stemmen en afspraken te maken over de volgende onderwerpen:

- preventie-activiteiten op scholen;
- het signaleren van problematiek bij leerlingen;
- het beoordelen, arrangeren en toewijzen van hulp op scholen;
- het doorgeleiden van meer complexe hulpvragen naar gemeentelijke jeugdzorg;
- inkoop van zorg (waaronder jeugdmaatschappelijk werk);
- het aanbieden van gezamenlijke onderwijsondersteuning-zorgarrangementen voor specifieke groepen jongeren.

Naast het afstemmen van de jeugdzorg en passend onderwijs, dienen de gemeente en het onderwijs ook samen op te trekken inzake het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters (vsv). Dit vindt plaats in de RMC-regio's. Delft is onderdeel van de RMC-regio Haaglanden. De gemeente is binnen de vsv-aanpak belast met de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) voortijdig schoolverlaten. Dit houdt in dat de gemeente een coördinerende taak heeft met betrekking tot de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters en de doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt. Concreet betekent dit dat de gemeente afspraken dient te maken met onderwijsinstellingen en overige organisaties over de inzet en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Bovendien draagt de gemeente zorg voor de organisatie van de meldingen, de registratie en doorverwijzing van de voortijdig schoolverlaters en voor het inzetten van begeleiding.

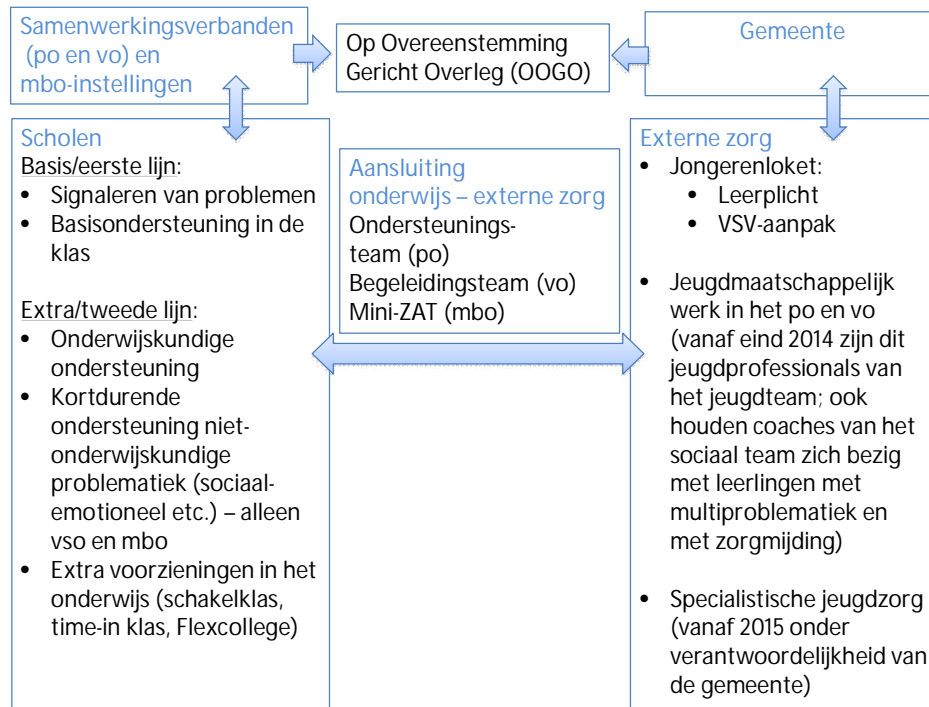
2.4 Opzet Delftse zorgstructuur rondom leerlingen

Met de zorgstructuur rondom leerlingen worden alle voorzieningen bedoeld die eraan bijdragen dat leerlingen optimaal gebruik kunnen maken van het zorgaanbod binnen en buiten de school. Het omvat zowel procedures om problematiek te signaleren, de basisondersteuning in de klas, extra (onderwijskundige) ondersteuning en de zorg die wordt ingezet bij opvoed- en opgroei-problematiek. De opzet van de zorgstructuur in Delft is weergegeven in figuur 2.2.





Figuur 2.2 Delftse zorgstructuur rondom leerlingen



In de uitvoering vindt de afstemming tussen de onderwijskundige ondersteuning en de jeugdzorg plaats via het ondersteuningsteam (po) en het begeleidingsteam (vo). Hieraan nemen functionarissen vanuit de school, vanuit het samenwerkingsverband en vanuit de gemeentelijke jeugdzorg deel. In het mbo vindt de afstemming plaats in het mini-ZAT.² In deze teams vindt onder andere toeleiding naar externe zorg plaats (dat wil zeggen, naar trajecten die al voor 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeente vielen, zoals Leerplicht/VSV en het jeugdmaatschappelijk werk, en naar de specialistische jeugdzorg, waar- onder instellingen voor jeugd-GGZ en residentiële jeugdzorg).

² ZAT staat voor Zorg en Advies Team.



3 HET FUNCTIONEREN VAN DE ZORGSTRUCTUUR RONDOM LEERLINGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste doelstelling van het onderzoek centraal, namelijk inzicht bieden in het functioneren van de Delftse zorgstructuur rondom leerlingen. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de inrichting van de zorgstructuur. Paragraaf 3.3 beschrijft de uitvoering van de zorg voor leerlingen in de praktijk. Paragraaf 3.4 gaat in op de resultaten van de zorgstructuur. In de paragrafen worden eerst de normen getoetst en vervolgens de bevindingen verder uitgewerkt. De paragrafen worden besloten met een subconclusie.

Met de start van passend onderwijs per augustus 2014 is op scholen een aantal veranderingen doorgevoerd in de zorgstructuur. Bovendien is er met de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 in de aansluiting tussen het onderwijs en de externe zorg het een en ander veranderd. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk meegenomen.

3.2 Inrichting van de zorgstructuur

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inrichting van de zorgstructuur rondom leerlingen. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de zorgroute die leerlingen bewandelen, de functionarissen die daarbij betrokken zijn, welke taken deze functionarissen vervullen en hoe de afstemming met de externe zorginstellingen wordt vormgegeven.





Bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. de inrichting zorgstructuur rondom leerlingen

Norm ¹	Toets	Aandachtspunten	
1.1	Voldoende voorwaarden aanwezig vroegtijdig signaleren problematiek en verzuim		
1.2	Duidelijke afspraken over toegang tot zorg		
1.3	Verantwoordelijkheden van de gemeente, onderwijs en zorginstanties zijn omschreven		Aandacht gewenst voor het onderscheid in de praktijk tussen onderwijsondersteuning en jeugdzorg
1.4	Werkwijze informatie-uitwisseling is vastgelegd		Aandacht voor werkwijze informatie-uitwisseling op geaggregeerd niveau over problematiek en gebruik van voorzieningen is gewenst
1.5	Procedure informeren ouders is vastgelegd		
1.6	Eén kind, één gezin, één plan is uitgangspunt en gezamenlijke beleidsvisie		
1.7	Werkwijze onderwijs en jeugdhulp zijn op elkaar afgestemd		
1.8	Doorlooptijden zorgtrajecten zijn vastgelegd		
1.9	Casemanager wordt aangewezen		
1.10	Opschaling van zorg is vastgelegd		
1.11	Procedure van zorgmijding is vastgelegd		
1.12	Er is sprake van een doorlopende zorglijn tussen onderwijsinstellingen		Aandacht voor borging warme overdracht po-vo is gewenst

Toelichting op de bevindingen m.b.t. de inrichting zorgstructuur rondom leerlingen

- In het zorgbeleid van de onderwijsinstellingen is vastgelegd hoe de volgende aspecten van de zorg en ondersteuning zijn geregeld en geborgd:
 - signaleren van problematiek;
 - aansluiting op de externe zorginstanties;
 - informatie-uitwisseling over leerlingen op casusniveau;

¹ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de stoplichten bij de toetsing van de normen.





- informeren van ouders;
- zorgcoördinatie;
- wanneer extra zorg/onderwijsondersteuning nodig is (opschaling).
- De onderwijskundige ondersteuning staat onder verantwoordelijkheid van het onderwijs en de zorg aan leerlingen (op het gebied van opvoedkundige problemen en sociaal-emotionele problematiek) van externe zorgpartijen. Er zijn voor de onderwijskundige ondersteuning en de zorg aan leerlingen verschillende functionarissen aanwezig die met elkaar samenwerken in het ondersteuningsteam (primair onderwijs), het begeleidingsteam (voortgezet onderwijs) en het mini-ZAT (middelbaar beroepsonderwijs).
- Leerlingen die extra ondersteuning en zorg nodig hebben, worden besproken in het ondersteuningsteam/begeleidingsteam/mini-ZAT. Er zijn geen afspraken over hoe lang leerlingen op de bespreklijst van deze teams staan. Voor (lichte) zorgtrajecten (jeugdmaatschappelijk werk) zijn wel doorlooptijden bepaald.
- Hoe om te gaan met zorgmijding is niet vastgelegd in de opzet van de zorgstructuur aan het begin van het schooljaar 2014-2015. Na de decentralisatie van de jeugdzorg zal het Sociaal team van de gemeente zich bezig gaan houden met zorgmijding.
- Ter overdracht van leerlingen van het primair onderwijs (po) naar het voortgezet onderwijs (vo) levert het po een onderwijskundig rapport aan het vo. Door het vo en het mbo wordt het systeem VOROC gebruikt voor de digitale aanmelding naar het mbo en de terugkoppeling daarvan aan het vo. Tussen het po en het vo vindt soms een warme overdracht van (zorg-)leerlingen plaats. De mbo-instelling betrokken in dit onderzoek heeft over zorgleerlingen een warme overdracht met de vo-school.

Subconclusie inrichting zorgstructuur rondom leerlingen

Uit de toetsing van de normen over de inrichting van de zorgstructuur blijkt dat er in grote lijnen voldoende afspraken zijn gemaakt tussen het onderwijs, de gemeente en de zorginstellingen over de verdeling van verantwoordelijkheden, de inzet van onderwijsondersteuning en jeugdzorg en zorgcoördinatie. Het onderscheid tussen wat precies valt onder onderwijsondersteuning en onder jeugdzorg, de werkwijze van monitoring (over de problematiek bij leerlingen en de inzet van ondersteuning en zorg) en de borging van de warme overdracht tussen onderwijsinstellingen over zorgleerlingen vormen aandachtspunten voor de inrichting van de zorgstructuur per januari 2015.

3.3 Uitvoering zorg voor leerlingen in de praktijk

In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken en ontwikkelingen in het signaleren en bespreken van leerlingen, de inzet van zorg en ondersteuning en de samenwerking met de externe zorginstanties beschreven.





Bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. de uitvoering zorg voor leerlingen

Norm ²	Toets	Aandachtspunten	
1.13	Leerlingen die verzuimen worden aangemeld bij Leerplicht		
1.14	Leerlingen die extra zorg/ondersteuning behoeven worden aangemeld bij het ondersteuningsteam/begeleidingsteam/mini-ZAT		
1.15	Aanvullende diagnostiek wordt uitgevoerd		
1.16	Partijen die deelnemen aan de ondersteuningsteams/begeleidingsteams/mini-ZAT hebben voorinformatie over de leerling		Aandacht voor terugkoppeling informatie vanuit specialistische zorg aan de jeugdprofessional/de school is gewenst
1.17	De scholen hebben een dekkend aanbod aan onderwijskundige ondersteuning		
1.18	De zorgprofessionals binnen de school hebben een totaal overzicht over het zorgaanbod voor leerlingen		
1.19	De zorginstanties zijn kwantitatief en kwalitatief dekkend voor de zorgproblematiek op scholen		Aandacht is gewenst voor de inzet van zorg bij complexe casussen met multiproblematiek en afstemming inzet zorg vanuit onderwijs – jeugdzorg in de praktijk
1.20	De zorg wordt ingezet binnen afgesproken doorlooptijden		Aandacht is gewenst voor de haalbaarheid van de doorlooptijden van de jeugdzorg
1.21	Leerlingen met ongeoorloofd verzuim worden binnen het Jongerenloket begeleid		
1.22	Dossiers van leerlingen worden overgedragen		
1.23	Een gezamenlijk zorgplan wordt opgesteld en er wordt een casemanager aangewezen		
1.24	Zorginstellingen koppelen informatie terug		Aandacht voor informatie-uitwisseling met de specialistische zorg is gewenst
1.25	Ouders worden adequaat en tijdig geïnformeerd		
1.26	Er vindt informatie-uitwisseling plaats over de problematiek van leerlingen		Aandacht gewenst voor monitoren van problematiek en het gebruik van het aanbod

² Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de stoplichten bij de toetsing van de normen.





Toelichting op de bevindingen m.b.t. de uitvoering zorg voor leerlingen

- In het onderwijs zijn verschillende instrumenten aanwezig voor zowel het signaleren van onderwijskundige problematiek als sociaal-emotionele problematiek bij leerlingen. Bij ongeoorloofd verzuim wordt de dienst Leerplicht van de gemeente ingeschakeld. Bij licht verzuim stuurt de leerplichtambtenaar een waarschuwingsbrief aan de leerling en ouders. Bij ernstig verzuim worden zij opgeroepen voor een gesprek. Bij onderwijskundige en sociaal-emotionele problematiek worden leerlingen besproken in het ondersteuningsteam/begeleidingsteam/mini-ZAT.
- In de uitvoering van de zorg voor leerlingen wordt voorafgaand aan de invoering van Passend onderwijs en de Jeugdwet een aantal knelpunten gesignaleerd:
 - Bij leerlingen waar door veel verschillende partijen zorg wordt verleend, wordt regelmatig een sluitende aanpak gemist.
 - Scholen krijgen van de specialistische zorg lang niet altijd teruggekoppeld of een leerling/gezin extra zorg krijgt.
 - Het 'grote' ZAT (casusoverleg) was binnen de verschillende onderwijsvormen niet altijd handelingsgericht genoeg. Daarom worden met de invoering van passend onderwijs leerlingen binnen kleinere teams besproken (ondersteuningsteam in het po, begeleidingsteam in het vo en mini-ZAT in het mbo). Dit is dichter georganiseerd bij het onderwijs en meer handelingsgericht.
 - Hoewel de zorgprofessionals in het onderwijs positief zijn over de samenwerking met het jeugdmaatschappelijk werk en met Leerplicht, zijn zij over de samenwerking met de specialistische zorg minder tevreden. Bij complexe (multi)problematiek wordt onmacht vanuit de specialistische jeugdhulp geconstateerd.
 - Het jeugdmaatschappelijk werk heeft het maximaal aantal gesprekken dat gevoerd wordt met ouders en leerlingen op vijf gesteld. Het aantal gesprekken en de doortijd van de trajecten bij het jeugdmaatschappelijk werk zijn in de praktijk moeilijk te bepalen. Regelmatig worden met ouders meer dan vijf gesprekken gevoerd.
- Scholen bieden onderwijsondersteuning aan leerlingen. In de praktijk is de 'valkuil' voor scholen dat zij in grote mate betrokken zijn bij het bieden van zorg bij schooloverstijgende problematiek, waaronder gezinsproblematiek. Dit brengt twee risico's met zich mee. Ten eerste bestaat het risico dat scholen hierdoor minder capaciteit hebben om onderwijsondersteuning te bieden aan leerlingen. Ten tweede zou dit er toe kunnen leiden dat leerlingen niet tijdig worden toegeleid naar de benodigde externe hulpverlening.
- In de praktijk hebben leerlingen die extra onderwijskundige ondersteuning nodig hebben, ook zorg nodig op andere vlakken (opvoed- en ontwikkelingsproblematiek).
- Vanaf het schooljaar 2014-2015 is het voor het vo en po beleid om de ouders altijd uit te nodigen voor het bespreken van de begeleiding van hun kind.
- De jeugdmaatschappelijk werker is per november 2014 omgevormd tot jeugdprofessional en krijgt daarmee het mandaat om extra zorg/ondersteuning in te zetten. De jeugd-





professional is onderdeel van het Jeugdteam van de gemeente. Het Jeugdteam is samengesteld uit professionals van verschillende moederorganisaties. De jeugdprofessionals worden ingeleend vanuit de moederorganisatie. Met de komst van het Jeugdteam verdwijnt het jeugdmaatschappelijk werk op het po en vo. De middelen voor het jeugdmaatschappelijk werk zijn toegevoegd aan de Toegang jeugdzorg.

De bevindingen worden na het trekken van de subconclusie over de uitvoering van de zorg voor leerlingen hierna verder uitgewerkt.

Subconclusie uitvoering zorg voor leerlingen

Uit de toetsing van de normen over de uitvoering van de zorg voor leerlingen komt naar voren dat met name de lijn vanuit de zorgstructuur in het onderwijs naar de specialistische jeugdzorg aandacht behoeft. Het betreft hierbij zowel de informatie-uitwisseling tussen de zorgprofessionals op de scholen en de specialistische zorg enerzijds, als de inzet van zorg bij complexe (multi-)problematiek anderzijds. Zorgprofessionals in het onderwijs missen vaak regie en afstemming tussen het onderwijs en de jeugdzorg in de geboden ondersteuning. De regie zou volgens de zorgprofessionals door de externe jeugdzorg opgepakt moeten worden. De nieuwe Jeugdwet en het stelsel rond passend onderwijs bieden kansen om de regie en afstemming anders vorm te geven. De regie voor toeleiding naar de specialistische jeugdzorg ligt per januari 2015 eenduidig bij de gemeente. De haalbaarheid van vastgestelde doorlooptijden van hulpverleningstrajecten in de praktijk en de monitoring van zowel de problematiek als van het gebruik van het aanbod door leerlingen vormen tevens aandachtspunten in de toekomst.

Uitwerkingen bevindingen uitvoering zorg voor leerlingen

Signaleren en bespreken

- Uit de gesprekken met de zorgdeskundigen binnen de scholen komt naar voren dat er verschillende instrumenten aanwezig zijn voor zowel het signaleren van onderwijskundige problematiek als voor sociaal-emotionele problematiek bij leerlingen. Tevens is er een duidelijke structuur aanwezig voor het bespreken van zowel alle leerlingen (basisondersteuning), van leerlingen die zorg en onderwijsondersteuning nodig hebben (jeugdmaatschappelijk werk in alle onderwijssoorten, de Lokale Ondersteuningsadviseur en Begeleider Passend Onderwijs vanuit de samenwerkingsverbanden) en zijn er extra voorzieningen aanwezig voor zorgleerlingen (bijvoorbeeld de Time-in-klas en het Flex-





college³ in het vo en loopbaanbegeleiding in het mbo). In het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (vso) wordt bovendien begeleiding geboden in de toeleiding naar dagbesteding, arbeid of verdere scholing (mbo). De scholen geven aan hiermee voldoende toegerust te zijn om probleemsignalen bij de leerlingen op te pikken en onderwijskundige ondersteuning te bieden.

Sluitende aanpak

De geïnterviewde zorgdeskundigen binnen de verschillende onderwijssoorten geven aan dat er grenzen zijn aan de zorg en ondersteuning die zij kunnen bieden. Het is helder dat de school verantwoordelijk is voor het bieden van onderwijskundige begeleiding aan leerlingen. De 'valkuil' voor scholen is dat zij in grote mate betrokken zijn bij het bieden van school-overstijgende ondersteuning, zoals bij gezinsproblematiek. Dit brengt twee risico's met zich mee. Ten eerste bestaat het risico dat scholen hierdoor minder capaciteit hebben om onderwijsondersteuning te bieden aan leerlingen. Ten tweede zou dit er toe kunnen leiden dat leerlingen niet tijdig worden toegeleid naar de benodigde externe hulpverlening. In de praktijk hebben leerlingen die extra onderwijskundige ondersteuning nodig hebben, vrijwel altijd zorg nodig op andere vlakken (opvoed- en ontwikkelingsproblematiek). Bij deze leerlingen is een combinatie van onderwijsondersteuning en jeugdzorg nodig. In voorgaande jaren werd er vanuit het onderwijs veel tijd gestoken in de afstemming van deze gecombineerde trajecten. Op één van de po-scholen in dit onderzoek waren tot een jaar terug drie intern begeleiders vrijwel al hun tijd kwijt aan het onderhouden van contacten met de externe zorg. Daardoor was er onvoldoende tijd om extra onderwijskundige ondersteuning te bieden aan de leerlingen. Daarin is nu verandering gekomen door de taken van de intern begeleiders (onderwijskundig) en zorgcoördinator (contacten met externe zorg) te scheiden. Door een leerkracht van het vo werd in het gesprek benoemd dat de school 'vaak langs de grenzen loopt van wat mogelijk is' en vaak veel tijd besteedt aan de zorgkant. In het verleden kwam het wel eens voor dat medewerkers van de school 's avonds gingen controleren of leerlingen op straat hingen.

Met de nieuwe structuur (de jeugdprofessional van de gemeente als brug tussen de school en de externe zorg) moet er wat de zorgdeskundigen in het onderwijs betreft, meer evenwicht komen in de regie en afstemming tussen onderwijs en externe zorg. Tevens is het belangrijk dat er een meer sluitende aanpak in de zorgverlening komt. Dat wordt soms gemist bij leerlingen waarbij door veel verschillende partijen zorg wordt verleend, zo melden de zorgdeskundigen vanuit de verschillende onderwijssoorten. Scholen krijgen van de

³ De Time-in-klas binnen het vo is gefinancierd vanuit de Rijkssubsidie voor overbelaste jongeren in het kader van de aanpak van voortijdig schoolverlaten. In de Time-in-klas ontvangen leerlingen extra begeleiding en kunnen ze in een rustigere setting werken aan hun schooltaken. Het Flexcollege is een voorziening binnen het vo voor leerlingen die (tijdelijk) geen onderwijs kunnen volgen op de eigen schoollocatie. Het gaat dan veelal over sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblemen. Het is een kleinschalige voorziening waar momenteel dertig leerlingen aan deelnemen. De leerlingen blijven ingeschreven op de oude school.





zorgpartijen, onder andere om privacy-redenen, niet altijd teruggekoppeld of een leerling/gezin extra zorg krijgt. Dat zit volgens de zorgdeskundigen in het onderwijs een sluitende aanpak in de weg.

Van Zorg en Advies Team naar intern zorgoverleg

Bij de scholen die betrokken zijn in dit onderzoek, kan in de afgelopen periode een verschuiving geconstateerd worden in de afstemming via een groot casusoverleg, het Zorg en Advies Team (ZAT), naar een beperkter intern zorgoverleg (het ondersteuningsteam in het po, het begeleidingsteam in het vo en het mini-ZAT in het mbo). Vanaf het schooljaar 2014-2015 is het voor het vo en po nieuw beleid om de ouders altijd uit te nodigen voor het bespreken van de begeleiding van hun kind. De scholen handhaven daarnaast wel de overleggen over de leerlingen, zij het in gewijzigde en kleinere samenstelling.

Primair onderwijs

De zorgprofessionals van de po-scholen betrokken in dit onderzoek geven aan een meerwaarde te zien in het voeren van casusoverleg waarbij expertise vanuit de externe zorg (dat wil zeggen jeugdmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg en Leerplicht) wordt ingebracht en de externe partijen meedenken over oplossingen. Ouders moeten toestemming geven voordat hun kind besproken kan worden in het ondersteuningsteam. Het vertrouwen winnen van ouders speelt hierbij een belangrijke rol. De zorgdeskundigen in het po gaan hiervoor bijvoorbeeld ook op huisbezoek en ouders worden regelmatig op school uitgenodigd. Naast het overleg met het ondersteuningsteam namen de scholen ook al voorgaande jaren initiatief tot het organiseren van bijeenkomsten waarbij zij ouders en de externe zorg uitnodigen om de begeleiding aan het kind/het gezin te bespreken.

Indruk overleg ondersteuningsteam po

In oktober 2014 is een overleg van het ondersteuningsteam van een po-school bijgewoond. Aan dit overleg namen de directeur van de school, de zorgcoördinator, jeugdmaatschappelijk werk en een orthopedagoog deel. De leerplichtambtenaar en de jeugdarts van de jeugdgezondheidszorg schuiven soms aan bij het overleg, maar zijn bij dit overleg niet aanwezig. Tijdens het overleg, dat 2,5 uur in beslag neemt, werden acht leerlingen besproken. Er is ook een aantal 'volgleerlingen' die niet uitgebreid werden besproken, maar op de lijst blijven staan om te volgen hoe het met hen gaat. Per besproken casus worden de actiepunten en wie dit moet oppakken door de directeur van de school genotuleerd. De zorgcoördinator zit het overleg voor. Het overleg vindt zes keer per jaar plaats.





Tijdens het overleg komen de volgende onderwerpen aan bod: moeizaam contact met ouders, ouders die slecht in beeld zijn, pesten in de klas, een melding bij het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK), gedragsproblemen bij de leerlingen en het inzetten van logopedie.

Voorbeeldcasus 1:

De leerling heeft traumatische ervaringen gehad in het verleden. Moeder is weinig in beeld, maar was toevallig vandaag aanwezig op de koffieochtend die werd georganiseerd op school. De zorgcoördinator heeft daarbij met haar besproken hoe het thuis gaat. Waarschijnlijk zal er binnenkort een gezinscoach bij het gezin komen, maar dat is nog niet opgestart. Als actiepunt wordt besloten dat de leerkracht op huisbezoek zal gaan, omdat contact blijven houden met moeder belangrijk is. De jeugdmaatschappelijk werker moet nog checken of er maatschappelijk werk in het gezin aanwezig is. Dit zou zij al eerder uitzoeken, maar dat is nog niet gedaan. Daarom wordt het opnieuw als actiepunt benoemd.

Voorbeeldcasus 2:

De leerling laat verstorend gedrag zien in de klas en 'zet de klas op stellen'. Als tip voor de leerkracht zal worden meegegeven dat de leerling niet te veel met de andere drukke leerlingen in de klas moet omgaan, de strafkruk kan worden ingezet en meer met belonen en straffen gewerkt kan worden. De leerling is net uit het buitenland gekomen en spreekt de Nederlandse taal nog niet goed. In de klas is er beperkt tijd beschikbaar om extra aandacht aan de leerling te geven, dat speelt een rol in zijn drukke gedrag. Met Leerplicht zal worden besproken of het misschien mogelijk is dat de leerling alleen de ochtenden naar school gaat, in verband met zijn gedragsproblemen. Als actiepunt wordt verder afgesproken dat de zorgcoördinator en de leerkracht op huisbezoek gaan, om te bespreken of de leerling thuis ook problematisch gedrag vertoont.

Voortgezet onderwijs

Door de zorgdeskundigen in het vo wordt genoemd dat het ZAT vaak niet handelingsgericht was: "men keek elkaar dan aan met de vraag wie het op gaat pakken. Het is vaak handiger om gewoon de telefoon te pakken en te bellen". Vanaf het schooljaar 2014-2015 is het de bedoeling dat ouders aanwezig zijn bij de bespreking van de begeleiding van hun kind. Toch geven de zorgdeskundigen in het vo aan dat ze voorafgaand aan overleg met de ouders wel eerst met het begeleidingsteam willen overleggen, zodat ze een plan van aanpak aan de ouders kunnen presenteren. Ouders moeten vooraf toestemming geven voor aanmelding van de leerling bij het begeleidingsteam. Zorgmijding bij de ouders is soms een probleem, zo geven de zorgdeskundigen in het vo aan. Dit is met name het geval in het vmbo en praktijkonderwijs. De mentor heeft in eerste instantie de taak om met ouders in gesprek te gaan.





Indruk overleg Begeleidingsteam vo

In oktober 2014 is een overleg bijgewoond van het begeleidingsteam van de vo-school die betrokken is bij dit onderzoek (locatie vmbo). Dit overleg wordt wekelijks gevoerd en duurt 1,5 uur. Aanwezig waren de zorgcoördinator van de school, de Begeleider Passend Onderwijs (BPO) van het samenwerkingsverband en jeugdmaatschappelijk werk. Indien nodig wordt de leerplichtambtenaar of een professional van de Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) bij het overleg uitgenodigd, maar dat was bij dit overleg niet het geval. Er werden negen leerlingen besproken. De BPO notuleert en de jeugdmaatschappelijk werker zit voor.

De onderwerpen die worden besproken, lopen uiteen van een moeizame gezinssituatie, gedragsproblemen, schoolverzuim en inzet van de time-in-klas.

Voorbeeldcasus 1:

Het gezin is via de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) bezig met het programma Family Fact (behandeling en begeleiding voor mensen met een psychotische stoornis). De jeugdmaatschappelijk werker probeert met moeder in gesprek te gaan, maar ze spreekt slecht Nederlands. De jeugdmaatschappelijk werker heeft wel contact met de GGZ over de behandeling, op dit moment loopt dat goed. Door de wijkagent is er een melding gedaan bij het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK), maar deze melding is niet aangekomen. Daar gaat de wijkagent achteraan, meldt jeugdmaatschappelijk werk. De leerling heeft ook extra begeleiding in de klas nodig, omdat hij zich lastig kan concentreren en slecht Nederlands spreekt. Op dit moment wordt bij hem een methodiek ingezet voor anderstalige leerlingen. Wellicht dat het Flexcollege voor hem een geschikte plek is, daar kan hij in een kleinere groep beter in de gaten gehouden worden. Met Leerplicht zal worden afgestemd wat de mogelijkheden voor deze leerling zijn. Hij moet wel onderwijs volgen, maar heeft daarnaast veel begeleiding nodig.

Voorbeeldcasus 2:

De leerling vertoont verstorend gedrag in de klas. Ze is betrapt op roken en gaat om met 'foute' jongens uit hogere klassen. Ze vindt geen aansluiting bij klasgenoten en trekt veel aandacht met negatief gedrag. Ze heeft vaak niet de juiste schoolboeken bij zich en wordt daardoor vaak de klas uit gestuurd. De vraag is of er misschien schuldenproblematiek is in het gezin. Vanmiddag zal er een gesprek plaatsvinden tussen de zorgcoördinator en moeder. De zorgcoördinator zal bij moeder aangeven dat ze een persoonlijkheidsonderzoek bij de GGZ voor de leerling zal aanvragen. Mocht moeder dit niet willen (drempel voor de GGZ kan hoog zijn), dan kan jeugdmaatschappelijk werk ingezet worden voor gesprekken, dit is laagdrempeliger.

Mbo

Bij de mbo-instelling wordt door de zorgprofessionals genoemd dat het voorheen grote ZAT erg inefficiënt was, aangezien met alle aanwezigen alle casussen werden besproken en de deelnemers aan het ZAT de besproken leerlingen vaak niet kenden. Het mbo vindt het prima dat dit grote ZAT is afgeschaft en is tevreden met het huidige mini-ZAT. Dit overleg heeft tevens de vorm van een casusoverleg waarbij expertise vanuit verschillende partijen gedeeld wordt, met het verschil dat dit dichter op het onderwijs is georganiseerd en meer actiegericht is.





Indruk mini-ZAT mbo

Bij het overleg van het mini-ZAT (oktober 2014) waren de volgende professionals aanwezig: een loopbaan-coach, schoolmaatschappelijk werker, de decaan, een verzuimcoördinator, leerplichtambtenaar/vsv-consulent en studieloopbaanbegeleider. De verzuimcoördinator zit het overleg voor en notuleert tevens de actiepunten en wie deze gaat uitvoeren. Er worden negen leerlingen besproken. De bespreking duurt een uur.

Aan bod komen problematisch verzuim, zorgelijke thuissituatie, een leerling in hechtenis, financiële problemen bij een leerling en problemen tijdens de stage.

Voorbeeldcasus 1:

De verzuimcoördinator brengt in dat de leerling veel verzuim vertoont. In de klas ging het qua gedrag goed, maar de leerling heeft inmiddels vier verschillende stageplekken gehad. Met de mbo-instelling in een andere gemeente waar ze eerst onderwijs heeft gevolgd, is contact geweest over haar problemen. Daar is ze van afgestuurd. Momenteel staat ze onder behandeling bij een instelling voor ambulante forensische zorg (specialistische zorg). De vraag is of de leerling vrijgesteld moet worden wegens ziekteverzuim. De leerplichtambtenaar gaat er verder achteraan.

Voorbeeldcasus 2:

Een leerling is aangemeld door een docent. Ze kan moeilijk aansluiting vinden in de klas en er is sprake van een zorgelijke thuissituatie. Uiteindelijk is ze overgeplaatst naar een andere klas. Daar heeft ze een vriendin gemaakt waarmee ze nu regelmatig spijbelt. De studieloopbaanbegeleider neemt contact op met de ouders om te bespreken dat dit niet kan.

Samenwerking in de praktijk

Jeugdmaatschappelijk werk

De scholen die zijn betrokken bij dit onderzoek, zijn positief over de samenwerking met het jeugdmaatschappelijk werk (JMW), dat onder verantwoordelijkheid staat van de gemeente. Deze professionals hebben bijvoorbeeld veel ervaring met het betrekken van ouders en leerlingen die moeilijk met de zorg te bereiken zijn (zorgmijders) en hebben een groot netwerk. In het po gaat JMW bijvoorbeeld veel op huisbezoek, omdat 'het belangrijk is je gezicht te laten zien'. "Ik ga daarom eerst koffiedrinken met de ouders om hun vertrouwen te winnen. Pas als je dat hebt kun je verder. Vaak gaat dit met langzame stapjes," vertelt een jeugdmaatschappelijk werker. Waar JMW in de situatie voor de decentralisatie van de jeugdzorg een rol speelde bij het in gesprek gaan met zorgmijders, is in de zorgstructuur per 2015 voorzien dat een coach van het Sociaal team van de gemeente ingezet wordt bij zorgmijding. Een medewerker van het Sociaal team levert per januari 2015 tevens ondersteuning aan het Flexcollege in het vo. Het aantal gesprekken dat JMW voert met ouders is vastgesteld op vijf, maar in de praktijk blijkt dit vaak niet voldoende te zijn en worden er meer gesprekken gevoerd, zo geeft een jeugdmaatschappelijk werker in dit onderzoek aan. Bij het mbo voert JMW voornamelijk gesprekken met leerlingen. Ook daar is het zaak eerst het vertrouwen te winnen van de leerling. De aanpak is contextafhankelijk en wisselt per





leerling/gezin. Het aantal gesprekken en de doorlooptijd van een traject bij JMW is daarom in de praktijk ook moeilijk vast te stellen, wordt door het JMW gemeld.

In de ondersteuningsteams (po), begeleidingsteams (vo) en het mini-ZAT (mbo) had JMW voornamelijk een expertiserol en dacht zij mee over het bieden van oplossingen. Met de invoering van de Jeugdwet is de jeugdmaatschappelijk werker omgevormd tot jeugdprofessional en heeft daarmee het mandaat gekregen om extra zorg/ondersteuning in te zetten. Aan het begin van het schooljaar 2014-2015 zijn de eerste stappen gezet met het in de praktijk brengen van de invulling van deze rol. Vanuit het onderwijs wordt daarbij als zorggeuit of de jeugdprofessional van de gemeente voldoende inhoudelijke expertise en bevoegdheid heeft om te zorgen dat direct de juiste mensen om tafel komen en concrete afspraken gemaakt worden.

Voor het schooljaar 2013-2014 hebben de hulpverleningsinstellingen Kwadraad en Jeugdformaat vanuit de gemeente Delft budget gekregen voor 114 uur JMW per week in het po en 38 uur per week in het vo. Dit budget is gecontinueerd voor de eerste helft van 2014 (tot de komst van de jeugdprofessional). In de overeenkomst heeft de gemeente Delft met de instellingen de afspraak gemaakt dat per 1 januari 2015 de functie van de jeugdmaatschappelijk werker is overgegaan in die van de jeugdprofessional (Verleningsbrief JMW 2014-2015: gemeente Delft). De middelen voor het jeugdmaatschappelijk werk zijn toegevoegd aan de Toegang jeugd van de gemeente. De jeugdprofessional komt in de plaats van de jeugdmaatschappelijk werker en is onderdeel van het Jeugdteam van de gemeente. Het Jeugdteam is samengesteld uit professionals van verschillende moederorganisaties. De jeugdprofessionals worden ingeleend vanuit de moederorganisatie. In het Jeugdteam wordt de capaciteit van de jeugdprofessional anders ingezet dan dat van de jeugdmaatschappelijk werker. Dit houdt onder andere in dat vijf gesprekken niet meer als maximaal wordt gezien, maar dat de ondersteuning afhankelijk van de vraag flexibel wordt ingezet. Het jeugdmaatschappelijk werk in het mbo valt niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en wordt door de instelling gefinancierd.

Leerplicht

Uit de gesprekken op de scholen komt naar voren dat het contact met de leerplichtambtenaren van de gemeenten Delft goed verloopt. Als er sprake is van ongeoorloofd verzuim, wordt door de scholen de leerplichtambtenaar ingeschakeld. De leerplichtambtenaren in Delft zijn goed bereikbaar en handelen snel, zo melden de zorgcoördinatoren in het vo. Ook in het mbo is de dienst Leerplicht van de gemeente een belangrijke partner; de leerplichtambtenaar neemt, vanuit preventief oogpunt, ook deel aan het mini-ZAT. Voor de zorg-





structuur per 2015 is met de scholen in het po en vo de afspraak gemaakt dat Leerplicht betrokken wordt indien het een casus betreft waar Leerplicht een rol in kan spelen.

Net als het onderwijs, wordt ook door de dienst Leerplicht van de gemeente Delft gemeld dat de samenwerking met de scholen goed verloopt. De afgelopen jaren is er samen met de scholen veel geïnvesteerd in de verzuimmeldingen. De scholen leveren, als bijlage van de meldingen in het DUO verzuimloket en op aanvraag, verzuimoverzichten aan het Jongerenloket aan. De indruk bestaat bij Leerplicht dat de scholen de verzuimregistratie en -melding goed op orde hebben.

Binnen het Jongerenloket van de gemeente Delft werden tot 2015 de functies Leerplicht, aanpak voortijdig schoolverlaten (vsv) en jeugdwerkloosheid (Wwb) door één team uitgevoerd. Daarbij is de aanpak van vsv altijd gekoppeld aan Leerplicht of aan Wwb. De jongeren die terechtkomen bij de vsv/Wwb-medewerker worden ook in hetzelfde systeem geregistreerd als de vsv/Leerplichtjongeren. Vanaf 2015 is het Jongerenloket opgeheven en zijn de taken, met uitzondering van Leerplicht, leerlingenvervoer en vsv, geïntegreerd in het Jeugdteam en het Sociaal team.

Specialistische zorg (vanuit het perspectief van de zorgprofessionals in het onderwijs)

Met de specialistische zorg (dat wil zeggen, de voormalige geïndiceerde jeugdzorg, waaronder bijvoorbeeld de jeugd-geestelijke gezondheidszorg en de residentiële jeugdzorg) is in de zorgstructuur rondom leerlingen aan het begin van het schooljaar 2014-2015 geen structurele samenwerking. Ook Bureau Jeugdzorg maakt geen vast onderdeel uit van de zorgstructuur op de scholen. Vanuit de verschillende zorgprofessionals in het onderwijs komt een wisselend beeld naar voren over de samenwerking met de specialistische zorg in de situatie voor de decentralisatie van de jeugdzorg. In de gesprekken met de scholen wordt aangegeven dat de school niet altijd op de hoogte is van de betrokkenheid van specialistische zorg bij een kind/gezin. Vanuit privacyoverwegingen wordt de school niet op de hoogte gesteld van de zorg. Binnen de scholen wordt aangegeven dat het soms lastig is dat zij niet weten dat er al zorg aanwezig is in een gezin. De kans dat er door de verschillende hulpverleners langs elkaar heen wordt gewerkt is groot. Een aantal keer per jaar wordt door de scholen betrokken in dit onderzoek een melding gedaan bij het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK). De eerste afhandeling daarvan is meestal goed, zo benoemen de geïnterviewden. Er vindt echter niet altijd een opvolging plaats over de uitkomsten van de hulp die wordt ingezet. Tot slot geven de zorgprofessionals binnen het onderwijs aan dat 'er veel onmacht is' bij de hulpverlening. Bij complexe casussen bij leerlingen, in de meeste gevallen gaat het om multiproblematiek, weet de specialistische zorg niet altijd welke zorg het best aansluit bij de problemen, zo geven verschillende deskundigen aan.





Met de decentralisatie van de jeugdzorg komt de regie voor de toeleiding naar de specialis-
tische jeugdzorg bij de gemeente te liggen. Dit biedt kansen om de zorg meer vraaggericht
vorm te geven; dit zal een langdurig en continu proces zijn.

3.4 Zicht op problematiek

Om zicht te krijgen op de omvang van de problematiek en de resultaten van de zorg voor
leerlingen, zijn in dit onderzoek cijfers opgevraagd over de verleende ondersteuning en
zorg bij leerlingen en over het aantal thuiszitters. Een aantal ouders en leerlingen heeft in
dit onderzoek tevens hun beeld gegeven van de ondersteuning die aan hen is verleend.

Bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. de resultaten van de zorg voor leerlingen

Norm ⁴	Toets	Aandachtspunten	
1.27	Binnen het onderwijs is zicht op de proble- matiek		
1.28	De bespreking van leerlingen draagt bij aan de toeleiding van leerlingen naar de hulpver- lening binnen afgesproken doorlooptijden		Aandacht is gewenst voor het mo- nitoren van de toeleiding naar de jeugdzorg
1.29	Het onderwijs is met de externe zorg in staat om één zorgplan voor elke zorg-leerling op te stellen		
1.30	Het aanbod aan zorg sluit qua kwantiteit en kwaliteit aan op de problematiek		Aandacht is gewenst voor de inzet van zorg bij complexe casussen met multiproblematiek en afstem- ming inzet ondersteuning vanuit onderwijs – jeugdzorg in de praktijk
1.31	De doorlooptijden van overdracht van leer- lingen is conform gemaakte afspraken		Aandacht is gewenst voor het mo- nitoren van de toeleiding naar de jeugdzorg

⁴ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de
stoplichten bij de toetsing van de normen.





Toelichting op de bevindingen m.b.t. de resultaten van de zorg voor leerlingen

- De zorgprofessionals in het onderwijs hebben de indruk dat de complexiteit van de problematiek van leerlingen toeneemt. Dit kan gestaafd worden door de toename in het aantal verzuimmeldingen en het aantal thuiszitters. Deze stijging in verzuimmeldingen en thuiszitters vormt geen bewijs dat de complexiteit van de problemen toeneemt. Een strengere verzuimprocedure of lagere acceptatiegraad van afwijkend gedrag kan ook een rol spelen in de stijging. Bovendien is de afname in het aantal opgemaakte processen-verbaal door Leerplicht in tegenspraak met de indruk dat de complexiteit van de problematiek toeneemt.
- Ten opzichte van het landelijke gemiddelde wordt een relatief klein deel van de zorgleerlingen buiten het regulier onderwijs begeleid (dat wil zeggen, in het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs of praktijkonderwijs). Ook het aantal rugzakken en de begeleiding binnen het leerwegondersteunend onderwijs is relatief laag in Delft.
- Het aantal voortijdig schoolverlaters is bij de mbo-opleiding in dit onderzoek iets lager dan de landelijk norm voor mbo niveau 3 en 4 en iets hoger voor mbo niveau 2.
- Cijfers van jeugdmaatschappelijk werk laten zien dat in het schooljaar 2013-2014 twee derde van de trajecten worden afgerond. Daarbij worden leerlingen veelal toegeleid naar lokale voorzieningen en jeugdzorg.
- Leerlingen en ouders geven aan tevreden te zijn over de manier waarop de school en het jeugdmaatschappelijk werk de ondersteuning oppakt en afhandelt.
- Er zijn geen cijfers beschikbaar over de doorlooptijden van de toeleiding vanuit het jeugdmaatschappelijk werk binnen het onderwijs naar de zorg. Om de toeleiding naar de zorg effectiever en efficiënter te maken en meer volgens één kind, één gezin, één plan te werken, zijn de zorgoverleggen over leerlingen en de coördinatie van zorg met de komst van passend onderwijs en de Jeugdwet anders vormgegeven (zie paragraaf 3.3).

De bevindingen worden na het trekken van de subconclusie over de resultaten van de zorg voor leerlingen hieronder verder uitgewerkt.

Subconclusie resultaten zorg voor leerlingen

De aandachtspunten voor wat betreft het resultaat van de zorg voor leerlingen hebben betrekking op de toekomstige monitoring van de (tijdige) toeleiding van leerlingen naar de externe jeugdzorg en over de aansluiting van het aanbod aan hulpverlening op de inhoud en omvang van de problematiek. Of de nieuwe opzet van de zorgstructuur inderdaad leidt tot een snelle(re) toeleiding van leerlingen naar de hulpverlening, zal gemonitord moeten gaan worden. Vanuit het onderwijs wordt een toename aan (complexe) problematiek bij leerlingen gesignaleerd. De verantwoordelijken voor de zorg en ondersteuning (de ge-





meente en het onderwijs) moeten volgens hun wettelijke verplichtingen zorgdragen voor een aanbod dat qua omvang en inhoud aansluit bij de problematiek van de doelgroep. Het stoplicht bij de bijbehorende normen wordt daarom, gezien de aandacht die deze aspecten van de zorg aan leerlingen in de toekomst behoeven, op oranje gezet.

Uitwerkingen bevindingen resultaten zorg voor leerlingen

Problematiek en ondersteuning vanuit het onderwijs

Vanuit het onderwijs (zowel het po, vo als mbo) wordt aangegeven dat het aantal zorgleerlingen de laatste jaren lijkt toe te nemen en de problematiek van de leerlingen zwaarder lijkt te worden. Dit wordt ondersteund door cijfers vanuit Leerplicht. Uit het Leerplicht jaarverslag 2012-2013 blijkt een toename in het aantal verzuimmeldingen vanuit de scholen. In 2012-2013 kwamen er 75 meldingen meer binnen dan het voorgaande jaar. In totaal werden er 796 meldingen gedaan over 559 leerlingen (5,1% van het totaal aantal leerlingen in Delft). Tevens neemt het aantal thuiszitters toe in 2012-2013 ten opzichte van het schooljaar 2011-2012 (zie tabel 3.1). Volgens Leerplicht is er bij de thuiszittende leerlingen in toenemende mate sprake van multiproblematiek.

Tabel 3.1 Aantal thuiszitters schooljaar 2011-2012 en 2012-2013

	Aantal thuiszitters 2011-2012	Aantal thuiszitters 2012- 2013
Po	0	1
Praktijkonderwijs	2	1
Vmbo	7	9
Havo	3	4
Vwo	3	1
Speciaal onderwijs	0	1
Geen school	0	2
Totaal	15	19

Bron: Jaarverslag Leerplicht 2012-2013

In de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden is een aantal cijfers opgenomen over deelname aan het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs (alleen po), praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs (beide alleen vo) en het aantal rugzakken waarmee extra ondersteuning voor individuele leerlingen wordt gefinancierd. Uit tabel 3.2 en 3.3 blijkt dat in Delft de deelname aan bovenstaande voorzieningen relatief laag is ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat een relatief klein deel van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het po en het vo in Delft buiten het regulier onderwijs wordt begeleid.





Tabel 3.2 Deelname aan het so, sbao en het aantal rugzakken (peilmoment december 2013)*

	% sbao	% so	% rugzakken
In swv po**	1,63	1,37	0,56
landelijk	2,52	1,63	0,95

* sbao = speciaal basisonderwijs; so = speciaal onderwijs; rugzakken = budget voor extra ondersteuning voor een leerling binnen het onderwijs (leerlinggeboden financiering; dit verdwijnt met de komst van passend onderwijs)

** samenwerkingsverband passend onderwijs po Delflanden Bron: Ondersteuningsplan SWV po Delflanden 2014 - 2018

Tabel 3.3 Deelname aan het lwoo, pro, so en het aantal rugzakken (peilmoment juli 2013)*

	% lwoo	% pro	% vso	% rugzakken
In swv vo**	4,82	3,48	2,44	1,01
landelijk	10,69	2,85	0,95	2,08

* lwoo = leerwegondersteunend onderwijs; pro = praktijkonderwijs; vso = voortgezet speciaal onderwijs; rugzakken = budget voor extra ondersteuning voor een leerling binnen het onderwijs (leerlinggebonden financiering; dit verdwijnt met de komst van passend onderwijs)

** samenwerkingsverband vo Delflanden Bron: Ondersteuningsplan SWV vo Delflanden 2014 – 2016

Ten aanzien van de problematiek van leerlingen levert het mbo cijfers aan de inspectie voor het onderwijs over het aantal voortijdig schoolverlaters. Uit tabel 3.4 blijkt dat het percentage voortijdig schoolverlaters bij de mbo-opleiding die in dit onderzoek is betrokken, wat hoger ligt dan de landelijke norm op mbo niveau 2 en wat lager op mbo niveau 3 en 4. Voor Delft als geheel ligt het percentage voortijdig schoolverlaters in het mbo wat hoger dan de landelijke norm voor de niveaus 2, 3 en 4 en wat lager voor niveau 1.

Tabel 3.4 Aantal voortijdig schoolverlaters 2012-2013 van de mbo-opleiding in dit onderzoek

	% mbo niveau 1	% mbo niveau 2	% mbo niveau 3-4
Mbo-opleiding dit Onderzoek ¹	n.v.t.	14,57	3,95
Delft ²	31,30	15,20	4,90
Landelijke norm	32,50	13,50	4,25

1 Bron: cijfers verkregen van de deelnemende mbo-opleiding aan dit onderzoek

2 Bron: www.vsvverkenner.nl





Inzet van hulp

Jeugdmaatschappelijk werk

In de onderstaande tabellen wordt het aantal trajecten jeugdmaatschappelijk werk (JMW) en het resultaat bij uitstroom weergegeven. De cijfers zijn afkomstig uit de rapportage JMW schooljaar 2013-2014 van Kwadraad en Jeugdformaat. Uit tabel 3.5 en 3.6 blijkt dat in het po bij 61 procent van de trajecten in het schooljaar 2013-2014 de hulpverlening is afgerond (124 van de 203 trajecten). De overige trajecten lopen nog of zijn voortijdig gestopt. In het vo is bij uitstroom in twee derde van de trajecten sprake van een toeleiding naar andere voorzieningen (waaronder jeugdzorg en trainingen; zie tabel 3.9).

Tabel 3.5 Aantal trajecten JMW po schooljaar 2013-2014

Aantal Trajecten	Uit vorige periode	Nieuw	In begeleiding	Afgesloten	Naar volgende periode
JMW po	45	158	203	155	48

Tabel 3.6 Uitstroom uit trajecten JMW po schooljaar 2013-2014

Aantal trajecten	Hulpverlening afgerond	Voortijdig stoppen initiatief cliënt	Voortijdig stoppen initiatief JMW	Voortijdig stoppen wegens verhuizing
JMW po	124	17	1	4

Tabel 3.7 Aantal aangemelde leerlingen JMW vo schooljaar 2013-2014

Aantal Trajecten	Vmbo	Havo	Vwo	Praktijkonderwijs
JMW vo	46	13	5	5

Tabel 3.8 Type trajecten JMW vo schooljaar 2013-2014

Type Trajecten	0-5 Gesprekken	6-10 Gesprekken	Andere gesprekken*	Huisbezoeken
JMW vo	64	6	344	45

* Met andere gesprekken worden gesprekken met andere hulpverleners bedoeld.





Tabel 3.9 Resultaat bij uitstroom JMW vo schooljaar 2013-2014

Resultaat bij uitstroom	Aantal
Probleem opgelost	3
Probleem niet opgelost	1
Probleem hanteerbaar	9
Verwijzing lokale voorziening	40
Verwijzing naar jeugdzorg	6
leerling verhuisd	1
vervolg nieuwe schooljaar	1
anders	10
naar training	3

Leerplicht

In Delft zijn vier leerplichtambtenaren aanwezig (2,44 fte) die verschillende handhavings- en preventieve instrumenten inzetten in het begeleiden van leerplichtige jongeren en ouders (Jaarverslag Leerplicht 2012-2013). Het gaat dan om:

- Het sturen van een waarschuwingsbrief bij licht verzuim.
- Het oproepen van jongeren en ouders voor een gesprek.
- Telefonisch contact met en afleggen van bezoeken bij ouders en scholen.
- Stoppen van de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen.
- Het opmaken van proces-verbaal, deelname aan overleg met de Officier van Justitie en de Raad voor Kinderbescherming en het optreden bij de zittingen van het kantongerecht.
- Uitzetten van alternatieve scholingstrajecten als regulier onderwijs niet mogelijk is.
- Deelname aan zorgoverleggen op de school.
- Doorverwijzing naar hulpverlening en deelname aan zorggesprekken.

Uit tabel 3.10 blijkt dat van de inzet van de handhavingsinstrumenten en het aantal opge maakte processen-verbaal met ruim een derde is afgenomen. Het aantal Halt verwijzingen is licht toegenomen. Er wordt in de periode 2011-2013 nooit gebruik gemaakt van het stoppen van de kinderbijslag.





Tabel 3.10 Inzet handhavingsinstrumenten vanuit Leerplicht

Instrument	Aantal 2011-2012	2012-2013
HALT verwijzing ⁵	29	32
Processen-verbaal	68	43
Stopzetten kinderbijslag	0	0

Bron: Jaarverslag Leerplicht 2012-2013

Beeld ouders en leerlingen

Met een aantal ouders en mbo-leerlingen zijn interviews gehouden over de ondersteuning ingezet vanuit school en vanuit de externe zorgpartijen. Over de aanpak van de scholen komt uit de gesprekken naar voren dat zowel de ouders als de leerlingen tevreden zijn over de manier waarop de problematiek is opgepakt en afgehandeld. "Als het nodig is wordt van alle kanten hulp ingeschakeld", zo meldt een ouder. Als knelpunt wordt in een van de gesprekken genoemd dat de communicatie tussen de school en de zorg van buitenaf beter kan. Alle communicatie verliep via de ouders, zij moesten er zelf voor zorgen dat de school op de hoogte was van het verloop van de hulpverlening. De geïnterviewde mbo-leerlingen hebben ondersteuning ontvangen van schoolmaatschappelijk werk. Beide leerlingen zijn tevreden over de ontvangen hulp en geven aan dat het hen heeft geholpen bij hun privé- en schoolproblemen. Een van de leerlingen meldt dat de schoolmaatschappelijk werker goed bereikbaar was, "ik kon altijd tussendoor aankloppen of bellen en mailen".

⁵ HALT (Het ALternatief voor straf) richt zich op de leerlingen die wel regelmatig verzuimen en/of te laat komen, maar voor wie een proces-verbaal een te zware sanctie is. De bedoeling is dat deze jongeren door een HALT-afdoening zo gemotiveerd raken dat ze niet langer verzuimen.



4 DE ROL VAN DE GEMEENTE IN DE AANSLUITING ONDERWIJS – EXTERNE ZORG




4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de tweede doelstelling van het onderzoek, namelijk inzicht bieden in de rol van de gemeente Delft met betrekking tot de aansluiting tussen de zorgstructuur in het onderwijs en het gemeentelijke beleid rond zorg voor jeugd. De bijbehorende normen worden in dit hoofdstuk getoetst. In paragraaf 4.2. wordt een beschrijving gegeven van het gemeentelijk beleid omtrent zorg voor leerlingen en de manier waarop dit wordt afgestemd met het onderwijs. Paragraaf 4.3. geeft antwoord op de vraag hoe de informatievoorziening over dit onderwerp is geregeld. In beide paragrafen worden eerst de normen getoetst en vervolgens de bevindingen verder uitgewerkt. De paragrafen worden met een subconclusie afgesloten.

4.2 Beleid en uitvoering omtrent zorg voor leerlingen

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid omtrent zorg voor leerlingen vanuit de volgende beleidskaders beschreven: het jeugdbeleid, beleid rond passend onderwijs, het beleid rond voortijdig schoolverlaten en het leerplichtbeleid. Dit beleid wordt getoetst aan de relevante onderdelen van het normenkader.

Bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. beleid en uitvoering

Norm ¹	Toets	Aandachtspunten
2.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd		
2.2 Lokale en regionale taken omschreven		
2.3 Verschillende beleidsinstrumenten ingezet en afgestemd		
2.4 Eén kind, één gezin, én plan		
2.5 Op overeenstemming gericht overleg		Overleg met het mbo over afstemming jeugdzorg is nog pril; afspraken waren medio november 2014 nog niet gemaakt
2.6 Regionaal overleg schoolverlaters		

¹ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de stoplichten bij de toetsing van de normen.





Toelichting op de bevindingen m.b.t. beleid en uitvoering

- Met de samenwerkingsverbanden in het po en vo is overleg conform de wettelijke verplichting ('Op Overeenstemming Gericht Overleg') en zijn er afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is een gezamenlijke ontwikkelagenda opgesteld waarbij punten zoals het uitwerken van de één kind, één gezin, één plan-aanpak op de planning staan.
- In de toekomst zullen gecombineerde onderwijsondersteuning-zorgarrangementen ontwikkeld moeten worden. Daarvoor moeten de onderwijsinstellingen, gemeente en zorginstellingen afspraken maken over de verdeling van inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden.
- Met het mbo wordt op het niveau van de RMC-regio Haaglanden afspraken gemaakt omtrent de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Over de aansluiting tussen de zorgstructuren in het onderwijs en de gemeente zijn nog geen afspraken gemaakt. Er is nog geen gezamenlijke visie opgesteld over de aansluiting van het ondersteuningsaanbod en de toegang tot de jeugdzorg.
- Om in het kader van de Participatiewet ervaring op te doen voor de ontwikkeling van een sluitende aanpak voor jongeren van het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso), heeft de gemeente een pilot uitgevoerd bij de scholen voor praktijkonderwijs en een van de drie scholen voor vso. In deze pilot is meegekeken met de aanpak van het UWV en scholen. Tussen het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en de gemeente zijn er verder nog geen afspraken gemaakt over de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten na de komst van de Participatiewet.
- De gemeente Delft zet verschillende beleidsinstrumenten in gericht op de nieuwe Jeugdwet, passend onderwijs en de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Daarbij is beschreven wat regionaal dan wel lokaal wordt opgepakt. De specialistische zorg en de aanpak van voortijdig schoolverlaten worden regionaal vormgegeven. De toegang tot de jeugdzorg is lokaal belegd.

De bevindingen worden hieronder na het trekken van de subconclusie verder uitgewerkt.

Subconclusie beleid en uitvoering

De toets laat zien dat op vijf van de zes normen de gemeente groen licht krijgt. Het onderzoek richt zich op het beleid in een periode waar sprake is van een stelselwijziging die in volle gang is: de invoering van passend onderwijs is een feit (per 1 augustus 2014) en de voorbereidingen op de invoering van de nieuwe Jeugdwet zijn in volle gang. Oude structuren zijn en worden nog losgelaten, nieuwe worden opgezet. Met betrekking tot bovengenoemde normen heeft de gemeente beleid ontwikkeld én ook reeds in gang gezet (c.q. afspraken over gemaakt met het veld). Met betrekking tot de vijfde norm is wel door de





gemeente beleid geformuleerd, maar heeft dat beleid nog niet geleid tot concrete afspraken met het mbo.

Uitwerking bevindingen beleid en uitvoering

Hieronder worden de bevindingen verder uitgewerkt. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de kaders van het jeugdbeleid, het beleid met betrekking tot passend onderwijs, en het beleid met betrekking tot voortijdig schoolverlaten.

Jeugdbeleid

Toegang

De toegang tot de jeugdzorg wordt in Delft op gemeentelijk niveau vormgegeven. Bureau Jeugdzorg ontwikkelt verder door naar een gecertificeerde instelling voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. De gemeente Delft geeft lokaal vorm aan de toegang (Kadernota ISD 2014-2018 deel I). In 2015-2016 wil Delft de toegang tot de jeugdzorg vormgeven in een outreachende projectorganisatie, het Jeugdteam, waarbij versterking van de zelfredzaamheid en werken volgens één gezin, één plan, één budget en één verantwoordelijke uitgangspunten zijn. Parallel aan de toegang jeugd wordt ook de toegang Wmo (wet maatschappelijke ondersteuning) en toegang Participatie ontwikkeld. Per 1 januari 2017 heeft de gemeente Delft de ambitie om alle toegangsfuncties (jeugdzorg, maar ook de toegang Wmo en de toegang Participatie) te bundelen in één loket (notitie Visie toegang ISD op weg naar 2017).

De gemeente Delft wil hierbij *regiegemeente* zijn. In het Collegeakkoord Delft 2010-2014 wordt beschreven dat de gemeente Delft een meer regisserende rol moet krijgen door het zoeken van meer samenwerking met partners en door meer lijn te brengen in overlegvormen. Uit het rapport 'Regievoering door gemeente Delft' (DKR, 2012) blijkt dat er binnen de gemeente verschillende beelden bestaan over de precieze inhoud van de regierol. Ten aanzien van de jeugdzorg wordt door de DKR geconcludeerd dat de regierol van de gemeente Delft zich ontwikkelt van een visionaire regie voor het realiseren van een sluitende zorgstructuur en zorgcoördinatie naar een beheersingsgerichte regie waarbij behoefte is om elkaar te kunnen aanspreken op gemaakte afspraken. De visionaire regie houdt in dat de gemeente Delft vooral loslaat en partijen inspireert op grond van een visie op de jeugdzorg. Uiteindelijk wil de gemeente Delft een groeiproces stimuleren waarin alle partijen inbreng kunnen hebben en op elkaar kunnen voortbouwen.





In de Uitvoeringsnota Stedelijk Punt Jeugd (vastgesteld in mei 2014) wordt beschreven hoe de toegang Jeugd vorm krijgt:

- Het loket krijgt verschillende ingangen: de website, e-mail consult, telefoon en balie. Verder kan vanuit het onderwijs en de jeugdpreventie doorverwezen worden naar het loket. In de implementatiefase worden hier kwaliteitsnormen voor opgesteld.
- Er wordt gewerkt aan één vraagverhelderingsinstrument met check op alle leefdomen, voor alle doelgroepen en leeftijden. Dit instrument zal door alle jeugdprofessionals worden gebruikt.
- Wanneer helder is dat het gaat om een meer dan enkelvoudige vraag of er tijdelijk geen eigen regie aanwezig is, wordt een jeugdprofessional toegewezen aan de casus. Dit zijn generalisten, maar ze kunnen wel een bepaald specialisme hebben. Het team van jeugdprofessionals heeft deskundigheid op het gebied van opvoedondersteuning, geestelijke gezondheidszorg (GGZ), (licht) verstandelijke beperking, dagbesteding en onderwijs. Het team met jeugdprofessionals is in november 2014 samengesteld.
- Naast dit team is er een ring van meer specialistische professionals, die beschikbaar is voor het Jeugdteam, waaronder leerplichtmedewerkers, professionals toegang Participatie en Wmo, een gedragswetenschapper jeugd- en opvoedvragen en generalistische GZ psychologen van GGZ Delfland.
- De jeugdprofessional onderhoudt het contact met de jeugdige/het gezin en monitort maximaal 1 jaar de voortgang en de uitvoering van de afspraken. Tussentijds wordt geëvalueerd of er voldoende eigen regie is om deze ondersteuning vanuit het Jeugdteam af te sluiten.
- In het geval van chronische en/of langdurige inzet van zorg waar specialistische en/of zwaardere vormen van ondersteuning nodig zijn, kan de regie (tijdelijk) worden overgedragen aan één van de partners. Daarmee is de regie onderdeel van het zorgarrangement.
- In geval van multiproblematiek en het ontbreken van eigen regie wordt de jeugdige/het gezin in principe overgedragen aan het Sociaal team. Dit team is ook betrokken in geval van zorgmijding van de jeugdige/het gezin. Het Sociaal team is in april 2014 samengesteld. De jeugdprofessional kan wel gevraagd worden bij de casus betrokken te blijven vanuit een consultrol.

De scholen worden gezien als een van de vindplaatsen van problematiek waarmee, vanuit de wettelijke verplichting, samengewerkt moet worden. Een van de professionals uit het Jeugdteam neemt de rol als *linking-pin* naar het onderwijs op zich. Deze jeugdprofessional is ook onderdeel van het begeleidingsteam/ondersteuningsteam op de scholen. De jeugdprofessional heeft het mandaat om daarin naar de benodigde gemeentelijke zorg toe te leiden. Het is de bedoeling dat in het begeleidingsteam/ondersteuningsteam op de scholen





wordt samengewerkt volgens het één gezin, één plan, één budget uitgangspunt. Alle acties en afspraken in het begeleidingsteam/ondersteuningsteam van de school worden ondergebracht in één plan dat afgestemd is met de ouders en de leerling. Een van de leden van het begeleidingsteam of de ouder voert de casusregie. De casusoverleggen van de Zorg en Advies Teams (ZATs) en het jeugdmaatschappelijk werk op de scholen zijn omgevormd naar de nieuwe generalistische aanpak van het Jeugdteam en worden niet meer als aparte producten ingekocht.

Per januari 2015 is het Jongerenloket geïntegreerd in de toegang jeugdzorg van de gemeente. Het Jongerenloket heeft een aantal preventieve taken die aansluiten bij de toegang jeugdzorg, waaronder de rol van leerplichtambtenaren/vsv-consulenten in de zorgstructuur op scholen. Het Jongerenloket en de zorgpartijen weten elkaar al voor de decentralisatie van de jeugdzorg te vinden, wordt vanuit het (voormalige) Jongerenloket gemeld.

Aanbod

De inkoop van jeugdzorg gaat in Delft via het regisseursmodel. Dit houdt in dat de gemeente een raamcontract opstelt waarbinnen voorwaarden en tarieven worden vastgesteld. De coaches van het Sociaal team en de jeugdprofessionals van het Jeugdteam maken gebruik van deze contracten bij het opstellen van een plan. Aanbieders ontwikkelen innovatieve arrangementen voor veel voorkomende vragen op basis van cliëntprofielen (kadernota ISD 2014-2018 deel I).

Voor 2015 is de continuïteit van de jeugdzorg geborgd in het Regionaal Transitie Arrangement (oktober 2013 vastgesteld). Besloten is dat de zwaardere vormen van jeugdzorg samen met de Haaglanden gemeenten² worden georganiseerd. Het betreft de crisiszorg, jeugdreclassering en jeugdbescherming, woonvormen met zorg, pleegzorg en open en gesloten klinische zorg. Het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Meldpunt Huiselijk geweld vormen een regionale organisatie Veilig Thuis binnen de regio Haaglanden.

Passend onderwijs

Op Overeenstemming Gericht Overleg

De ondersteuning aan leerlingen in het onderwijs is vastgelegd in het Ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Over de samenwerking met de gemeente is daarin opgenomen dat voor het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) de modelprocedure van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, po-raad en vo-raad wordt gevolgd. In de

² Dit zijn Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.





procedures OOGO samenwerkingsverbanden en gemeente³ staat beschreven dat in het overleg aandacht is voor:

- De ontwikkeling van een functionaliteit die de verbinding borgt tussen de toegang tot de jeugdzorg van de gemeente en de ondersteuning in het onderwijs.
- Signaleren van problematiek.
- Helderheid over de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor onderdelen waarbij sprake is van een gecombineerd zorg- en onderwijsondersteuningsarrangement.
- Leerlingvervoer.
- Leerplicht.
- Doorlopende leerlijn.
- Huisvesting (daar waar het passend maken van het onderwijs acties op het gebied van huisvesting vereist).

In het overleg kunnen de samenwerkingsverbanden en het college besluiten om hier andere gemeenschappelijke thema's aan toe te voegen. Het doel van het OOGO is een goede afstemming en samenwerking tussen het samenwerkingsverband en de gemeente.

Ontwikkelagenda

De gemeente heeft met de samenwerkingsverbanden een ontwikkelagenda passend onderwijs opgesteld voor de periode 2014-2016. Daarin staat benoemd welke thema's nadere uitwerking behoeven, waaronder:

T.a.v. de jeugdzorg:

1. Uitwerken van de manier waarop de gemeentelijke zorgstructuur (kernpartners) gaat aansluiten op het begeleidingsteam van de school: toegang tot de ondersteuning stroomlijnen in één loket (op elke schoollocatie).
2. In beeld brengen en afstemmen van ondersteuningsinstrumenten vanuit het onderwijs en de gemeenten (basisondersteuning, extra ondersteuning, diepteondersteuning).
3. Uitwerken van de integrale aanpak onderwijs en jeugdzorg binnen de bovenschoolse FLEX-voorziening in een pilot (m.b.t. het vo).
4. Uitwerken van een monitor en een registratiesysteem om aantoonbaar te maken dat een integrale aanpak onderwijs en zorg in de bovenschoolse FLEX-voorziening effectiever en goedkoper is dan de huidige, versnipperde, wijze van zorg (m.b.t. het vo).

³ Procedure op overeenstemming gericht overleg tussen het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Delfland en de gemeenten Delft, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp; Procedure op overeenstemming gericht overleg tussen het Samenwerkingsverband Primair Onderwijs en de gemeenten Delft, Landsingerland, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp.





5. Ontwikkelen van een efficiënt registratiesysteem op schoolniveau en ten behoeve van de toewijzing en monitoring van integrale onderwijs- en zorgarrangementen gericht op kwaliteit- en kwantiteitsmetingen (aantallen, doorlooptijd, type ondersteuning, effectmeting en tevredenheid).
6. Verdere uitwerking van een format voor één kind, één gezin, één plan, waarin de inhoud en financiën gesplitst naar onderwijs en zorg worden opgenomen.
7. Ontwikkelen van een rapportageformat voor het leveren van beleidsinformatie.
8. Ervaring opdoen met en evalueren van één aangewezen regisseur per casus. De regisseur kan degene zijn die de grootste vertrouwensrelatie heeft, het beste overzicht heeft, maar kan evenzeer de ouder/jongere zelf zijn (eigen kracht). De regisseur wordt bij de start van een plan bepaald. De regierol gezamenlijk monitoren en evalueren.
9. Onderzoek doen naar mogelijkheden om te komen tot ontschotting van budgetten onderwijs en zorg.
10. Verkennen van mogelijkheden om gezamenlijk inkoop en cofinanciering van arrangementen te doen.
11. De gemeente en de samenwerkingsverbanden hebben een implementatieplan opgesteld voor het stroomlijnen van de methodiek ten behoeve van één gezin, één plan, één regisseur. De medewerkers van de ondersteuningsteams op scholen krijgen dezelfde door de gemeente gefaciliteerde training als medewerkers van het Jeugdteam.

Ten aanzien van Leerplicht:

1. Uitwerken van de manier waarop Leerplicht (als kernpartner) aan gaat sluiten op het begeleidingsteam van de school: toegang tot de ondersteuning stroomlijnen in één loket (op elke schoollocatie).
2. Opzetten van lokale actietafels waarbij schooloverstijgende knelpunten ten aanzien van thuiszitters (geen passend ondersteuningsaanbod, wachtlijstproblematiek in de hulpverlening, etc.) met doorzettingsmacht kunnen worden opgelost.
3. Gezamenlijke monitor op vsv-cijfers en thuiszitters.

Ten aanzien van doorlopende leer- en zorglijnen:

1. Gezamenlijke monitor opzetten met betrekking tot in, door- en uitstroomcijfers van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de overstap van po-vo, vo-vo, vo-vso, vo-mbo en vso-mbo/werk/passende dagbesteding.
2. Op basis van de resultaten bepalen of het ondersteuningsaanbod voldoende dekkend en effectief is, dan wel aanpassingen of aanvullingen in arrangementen en interventies moeten plaatsvinden.
3. Het opzetten van een overlegtafel om kwetsbare jongeren uit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs en Wajong-jongeren vroegtijdig te bespreken en in gezamenlijkheid trajecten uit te zetten richting arbeid of passende dagbesteding.





Voortijdig schoolverlaten

De aanpak van voortijdig schoolverlaten is georganiseerd in 39 RMC-regio's. De gemeenten Delft valt binnen de RMC-regio Haaglanden. Het ministerie van OCW heeft met de RMC-regio een convenant afgesloten met als doel gemeenten en scholen te stimuleren om maatregelen te nemen die een bijdrage leveren aan het terugdringen van voortijdig schooluitval. Het huidige convenant heeft betrekking op de periode 2012-2015. In dit convenant is als doelstelling opgenomen dat Nederland in 2016 het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters gereduceerd wil hebben tot maximaal 25.000. Dit houdt in dat in de convenantsperiode nog een landelijke reductie van 11.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters bewerkstelligd moet worden. Het convenant van de regio Haaglanden is ondertekend door het ministerie van OCW, contactgemeente Den Haag (namens alle gemeenten in de regio Haaglanden) en de besturen van alle roc's en vo-scholen in de regio.

Om de doelstellingen afgesproken in het convenant te behalen, zet de gemeente Delft in de periode 2013 – 2015 de volgende maatregelen in die vanuit de Decentralisatie-uitkering vsv van het ministerie van OCW bekostigd worden (zie brief Inzet regiomiddelen vsv, december 2010: gemeente Den Haag):

- RMC-casemanagement: circa 100 jongeren worden door een vsv-consulent van het Jongerenloket van de gemeente Delft preventief begeleid bij dreigend voortijdig schoolverlaten en curatief als ze al uitgevallen zijn.
- Educatiemeter vmbo-mbo: bij 180 jongeren, opgebouwd uit jongeren die zich na het eindexamen nog niet opnieuw hebben ingeschreven en jongeren die het mbo voortijdig hebben verlaten, wordt samen met de vsv-consulent van het Jongerenloket met de educatiemeter in kaart gebracht wat de interessegebieden zijn. Aan de hand hiervan probeert de vsv-consulent de jongere op weg te helpen naar een opleiding die past bij de interesse en capaciteiten van de jongere.
- Maatwerk coachingstrajecten: als onderdeel van de sluitende vsv-aanpak wordt bij minimaal 60 en maximaal 150 jongeren coaching op maat ingezet. Dit is bedoeld voor jongeren die niet op eigen kracht regie op eigen kunnen hebben en voor wie RMC-casemanagement niet meer volstaat. Jongeren worden individueel begeleid en gemotiveerd voor het behalen van een startkwalificatie/werken/zorg. Het gaat om jongeren die vaak niet in staat zijn om de nodige hulp te zoeken en te aanvaarden.

Vanuit de hierboven beschreven beleidskaders (Jeugdwet, Wet passend onderwijs, Leerplicht en het vsv-beleid) dienen de gemeente en het onderwijs samen te werken in het organiseren van zorg en ondersteuning aan leerlingen. Hieronder wordt het verloop van deze samenwerking beschreven.





Overleg gemeente en samenwerkingsverbanden

Zowel de ambtenaren van de gemeente als de directeuren van de samenwerkingsverbanden geven aan dat er bewust naar partnerschap wordt gezocht. Concreet houdt dit in dat er:

- Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau regelmatig overleg is tussen het onderwijs en de gemeente (bijvoorbeeld via het OOGO conform de opzet van de VNG, po-raad en vo-raad en maandelijks directeurenoverleg passend onderwijs voorgezeten door de directeur van het samenwerkingsverband vo).
- In januari 2014 overeenstemming is bereikt tussen de gemeente en de samenwerkingsverbanden over de Ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden.
- De plannen voor de aansluiting van de zorgstructuur op scholen op jeugdzorg zoals beschreven in de ondersteuningsplannen overeenkomen met de beschrijving in de beleidsplannen voor de jeugdzorg van de gemeente.
- Gezamenlijk een ontwikkelingsagenda is opgesteld over de aansluiting van de zorgstructuur in het onderwijs op de jeugdzorg.

Overleg met het mbo

Het overleg tussen het mbo en de gemeente Delft over de aansluiting tussen de zorgstructuren en de vormgeving van de toegang is pas zeer recent op gang gekomen. De bestuurders en beleidsmakers bij het mbo die in dit onderzoek zijn gesproken geven aan zelf de regie te willen gaan voeren over de verbinding tussen de ondersteuning op het mbo en de jeugdzorg. Het mbo heeft hiervoor een richtingennotitie opgesteld. De gemeente Delft is hier nog niet bij betrokken. Voor het mbo is het belangrijk dat er één aanspreekpunt vanuit de gemeentelijke jeugdzorg komt, aangezien het mbo een regionale functie vervult. Het mbo zou graag een regionale toegang tot de jeugdzorg zien, aangezien anders per gemeente apart toegeleid moet worden. Bovendien pleit het mbo voor een digitale toeleiding, vergelijkbaar met de huidige Verwijsindex jeugd.⁴ De geïnterviewden weten nog niet hoe de verbinding met de gemeentelijke jeugdzorg vanuit de visie van de gemeenten vorm gaat krijgen, maar pleit zelf voor de jeugdmaatschappelijk werker als brug tussen het onderwijs en de jeugdzorg. De gemeente ziet mogelijkheden in de verbinding via de jeugdprofessional van het Jeugdteam.

⁴ In de Verwijsindex jeugd hebben professionals uit verschillende ketens (zoals de specialistische zorg, het maatschappelijk werk en het onderwijs) de mogelijkheid informatie over jeugdigen onderling te delen en uit te wisselen. Wanneer professionals zich zorgen maken over het veilig opgroeien van een jeugdige, kunnen zij een signaal afgeven in de verwijsindex.





Eén gezin, één plan, één budget

De gemeente en de samenwerkingsverbanden zijn overeengekomen dat waar het onderwijs en de jeugdzorg samen moeten komen, dit zal gebeuren, maar de verschillende functionarissen 'niet op elkaars stoel gaan zitten'. Dit houdt in dat het onderwijs verantwoordelijk is voor de onderwijsondersteuning en daar de functionarissen en het budget voor regelt. De gemeente is verantwoordelijk voor de zorg bij opvoed- en opgroeiproblematiek en levert straks de jeugdprofessionals. Vanuit de samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat onderwijsondersteuning en jeugdzorg specifieke kennis en kunde vereist en niet bij één functionaris belegd kan worden. Dit houdt in dat er vooralsnog een budgettaire scheiding zal blijven tussen onderwijsondersteuning en jeugdzorg. Volgens de zorgdeskundigen in het onderwijs is het onderscheid tussen beide vormen van ondersteuning/zorg vaak goed te maken. De geïnterviewde ambtenaren in Delft geven daarentegen aan dat er zich nu al voorbeelden voordoen waarbij dit onderscheid niet helemaal helder is, met als gevolg onduidelijkheid over wie (het onderwijs of de gemeente) bepaalde voorzieningen moet financieren. In de praktijk is het bovendien vaak het geval dat het dezelfde leerlingen betreft die zowel onderwijsondersteuning als jeugdzorg ontvangen. Vanuit het uitgangspunt om te komen tot één gezin, één plan, één budget en de huidige versnippering in het aanbod tegen te gaan, hebben de gemeente en de samenwerkingsverbanden gezamenlijke ontwikkelpunten opgesteld (zie ook de ontwikkelagenda hierboven beschreven). Het stellen van gemeenschappelijke doelen binnen het onderwijs en de jeugdzorg, het registreren in een gezamenlijk registratiesysteem en het verkennen van de mogelijkheden voor gecombineerde onderwijs-zorgarrangementen voor leerlingen behoren tot deze punten.

Overleg over voortijdig schoolverlaten

Beleidsambtenaren van de gemeente Delft geven aan dat er een goede afstemming is met het onderwijs over de verdeling van taken omtrent de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Deze afspraken worden regionaal gemaakt vanuit de RMC-regio. Met het onderwijs is afgesproken dat voor de periode 2013-2016 de focus komt te liggen op maatregelen voor de bovenbouw van het vmbo, havo 4 en het mbo niveau 3 en 4. Aanleiding hiervoor zijn de cijfers over het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters dat de RMC-regio periodiek aanlevert aan het ministerie van OCW. Uit de RMC Factsheet over het convenantjaar 2012-2013 blijkt bijvoorbeeld dat het nieuwe aantal voortijdige schoolverlaters in de regio vooral ten opzichte van het landelijk gemiddelde hoger is in het voortgezet onderwijs en in het mbo niveau 3 en 4 (zie ook hoofdstuk 5).

Overleg over arbeidstoeleiding

De re-integratie van jonggehandicapten wordt met de Participatiewet een nieuwe taak van de gemeente. Ook het voortgezet speciaal onderwijs (vso) heeft een wettelijke taak in het





toeleiden van leerlingen met een arbeidsbeperking naar de arbeidsmarkt. Voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet werken de scholen daarin (onder andere) samen met het UWV. Vanuit de vso-school betrokken bij dit onderzoek wordt door de geïnterviewden vermeld dat voor hen nog niet helder is hoe zij met de gemeente na de decentralisatie zullen gaan samenwerken in de arbeidstoeleiding van leerlingen. Uit het rapport 'Delftse re-integratie gereed?' (DRK, 2014) komt naar voren dat de gemeente Delft zich, samen met de regiogemeenten, goed voorbereidt op de Participatiewet. De gemeente Delft heeft een pilot uitgevoerd bij de scholen voor praktijkonderwijs in Delft en bij een van de drie scholen voor vso (niet bij dezelfde school die aan dit onderzoek heeft deelgenomen). Het doel van deze pilot was meekijken en leren van de aanpak van het UWV en de scholen en daarmee ervaring opdoen voor de ontwikkeling van een sluitende aanpak voor jongeren van het praktijkonderwijs/vso. Voor de betrokkenen vanuit de vso-school in dit onderzoek is het niet helder welke kennis over de re-integratie van arbeidsbeperkten beschikbaar is bij de gemeente.

4.3 Informatievoorziening en resultaat

Vanuit de drie hierboven beschreven beleidskaders (Jeugdwet, Wet passend onderwijs en het beleid rond voortijdig schoolverlaten) dienen de gemeente en het onderwijs samen te werken in het organiseren van zorg en ondersteuning aan leerlingen. Daarbij past dat de onderwijsinstellingen en de zorginstellingen de gemeente tijdig en adequaat informeren over de uitvoering en de resultaten van het beleid en het college de raad periodiek informeert over de voortgang.

Bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. informatievoorziening en resultaat

Norm ⁵	Toets	Aandachtspunten
2.7 Gemeente wordt juist en tijdig geïnformeerd door onderwijs en zorg		Gesprekken zijn gaande over verbeteringen in de informatievoorziening/monitoren van resultaten
2.8 Informatie wordt gebruikt voor bijsturen beleid		
2.9 Raad wordt geïnformeerd over resultaten en beleidsvoornemens		
2.10 Systeemverantwoordelijkheid gemeente		
2.11 Dekkend aanbod		Aandacht voor nieuwe onderwijs-zorg arrangementen per 2015
2.12 Beleid wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld		Monitoring is onderwerp van ontwikkelagenda

⁵ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de stoplichten bij de toetsing van de normen.





Toelichting op de bevindingen informatievoorziening en resultaat

- De gemeente Delft heeft cijfers beschikbaar over de inzet van het aanbod waar de gemeente voor de invoering van de Jeugdwet verantwoordelijk voor is: het jeugdmaatschappelijk werk en Leerplicht (aantallen trajecten en uitstroom; zie hoofdstuk 3). Ook zijn er cijfers beschikbaar over het aantal voortijdige schoolverlaters en het aantal thuiszitters. De gemeente maakt vooralsnog geen gebruik van cijfers met betrekking tot de inzet van jeugdzorg vanuit het onderwijs en met betrekking tot het gebruik van onderwijsondersteunende voorzieningen op de scholen. Er worden wel afspraken gemaakt over hoe deze cijfers in de toekomst te gebruiken.
- De nieuwe zorgstructuur is niet gebaseerd op de cijfers over de problematiek en het aanbod of op een evaluatie van de huidige aanpak, maar ligt vooral in het momentum (de decentralisaties) en het uitgangspunt om de zorgstructuur efficiënter vorm te geven.
- De gemeente is met het onderwijs in gesprek over welke informatie nodig is om de zorgstructuur rondom leerlingen te kunnen monitoren en zicht te krijgen op de dekking van het aanbod en de toegankelijkheid daarvan voor leerlingen en hun ouders.

Subconclusie informatievoorziening en resultaat

De toets op de normen laat zien dat in de voorbereiding op het nieuwe beleid dat is ingegaan op 1 januari 2015, voorzien is in een 'sluitende beleidscyclus': op basis van relevante cijfers het beleid bijsturen en de raad daarbij tijdig betrekken. De gemeente Delft heeft de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdzorg opgepakt en laten zien dat het vanuit de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft in het kader van de Wet passend onderwijs, samen met het onderwijs en de jeugdzorginstellingen die verantwoordelijkheden invult. De oranje stoplichten hebben betrekking op de constatering dat nog nadere afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente, de onderwijsinstellingen en de zorginstellingen over welke gegevens relevant zijn voor het monitoren van het resultaat en de wijze waarop resultaatgegevens moeten worden gerapporteerd. Bovendien dient er aandacht te zijn voor het vormgeven van nieuwe onderwijs-zorg arrangementen, zodat voorzien kan worden in een dekkend aanbod aan zorg en ondersteuning voor leerlingen.

Uitwerking bevindingen informatievoorziening en resultaat

Monitoring en evaluatie

De gemeente Delft heeft cijfers beschikbaar over het aantal trajecten en de uitstroom van Leerplicht (schooljaar 2012-2013) en het jeugdmaatschappelijk werk (schooljaar 2013-2014). Tevens zijn er cijfers beschikbaar over het aantal voortijdige schoolverlaters en het aantal thuiszitters (schooljaar 2012-2013). In de ondersteuningsplannen van de samenwerkings-





verbanden zijn cijfers te vinden over het aantal leerlingen met een rugzakje en het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. De ambtenaren van de gemeente geven in dit onderzoek aan dat de nieuwe zorgstructuur (zoals hierboven beschreven in paragraaf 3.3) niet zozeer gebaseerd is op 'de cijfertjes' of op een evaluatie van het huidige functioneren van de zorgstructuur rondom Delftse leerlingen. De aanleiding voor de nieuwe opzet zit vooral in het momentum (de decentralisaties) en in het efficiënter vormgeven van de zorgstructuur door het bundelen van geldstromen.

De samenwerkingsverbanden in het onderwijs en de gemeente zijn nog aan het nadenken over welke informatie in de nieuwe structuur nodig is om zicht te krijgen op de aard en omvang van de zorg voor leerlingen.

Informatievoorziening raad

De gemeenteraad is ten aanzien van de voorbereidingen van de nieuwe Jeugdwet door het college geïnformeerd over het eerste deel van de Kadernota ISD (Innovatie Sociaal Domein), de Uitvoeringsnota toegang Jeugd Delft en de notities met betrekking tot de inkoop van voorzieningen. De kadernota ISD deel II gaat in het voorjaar van 2015 naar de gemeenteraad gegaan. Er is geen uitgewerkt format voor de wijze waarop de raad geïnformeerd gaat worden over resultaten van de jeugdzorg voor schoolgaande en leerplichtige jongeren in Delft. De intentie om de raad hierover periodiek te informeren is er wel en is ook vastgelegd. Vanuit het Rijk zal in de loop van 2015 een landelijk format worden ontwikkeld dat voorschrijft op welke wijze gemeenten moeten rapporteren over de bereikte resultaten in de jeugdzorg. In de Memorie van toelichting op de nieuwe Jeugdwet is omschreven dat dat format (Memorie van Toelichting Jeugdwet, paragraaf 10.4.4. Jaardocument Jeugdhulp) ook als basis kan dienen voor de rapportage aan de gemeenteraad.





5 BENCHMARK VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

5.1 Inleiding

Om te onderzoeken hoe Delft het op het gebied van voortijdig schoolverlaten (vsv) doet in relatie tot vergelijkbare gemeenten, is een benchmark uitgevoerd. Met deze benchmark wordt ingegaan op de vraag wat de resultaten zijn van het functioneren van de zorgstructuur in het onderwijs en van de aansluiting tussen de zorg in het onderwijs en de zorg voor jeugd in de gemeente. Informatie over de selectie van referentgemeenten en een toelichting op de inzet van middelen voor de aanpak van vsv zijn opgenomen in bijlage 1. De normen behorende bij de benchmark worden in dit hoofdstuk getoetst.

5.2 Bevindingen benchmark

Onze bevindingen op hoofdlijnen m.b.t. voortijdig schoolverlaten

Norm ¹	Toets	Aandachtspunten
1.33		Delft zou op een aantal punten kunnen leren van andere RMC-regio's, met name wat betreft maatregelen m.b.t. de overdracht van vo naar mbo
1.34		In de hogere niveaus van het mbo en in het vo is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in Delft relatief hoog

Toelichting bevindingen voortijdig schoolverlaten

- Ten opzichte van vier gemeenten met een vergelijkbare omvang en sociale structuur als Delft (Schiedam, Leiden, Gouda en Dordrecht), is er in Delft een relatief beperkt aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters op het mbo-niveau 1. In de hogere niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het voortgezet onderwijs (vo) is het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in Delft juist relatief hoog.
- De positieve resultaten voor de gemeente Delft zouden verklaard kunnen worden door de kwaliteit van de intake bij het roc, het mini-ZAT en de Flexservice.
- Op basis van een aantal maatregelen die in de andere RMC-regio's goed lijken te werken, kunnen voor Delft een aantal leerpunten worden geformuleerd:
 - borging van een goede overgang van het vo naar het mbo, via doorlopende begeleiding aan jongeren door een vast contactpersoon;
 - strenge verzuimregistratie.

De bevindingen worden na het trekken van de subconclusie hieronder verder uitgewerkt.

¹ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere formulering van de normen en de toelichting op de toekenning van de stoplichten bij de toetsing van de normen.





Subconclusie voortijdig schoolverlaten

De toetsing van de normen heeft twee oranje stoplichten opgeleverd. Dit heeft ermee te maken dat ten opzichte van vier gemeenten met een vergelijkbare omvang en sociale structuur als Delft (Schiedam, Leiden, Gouda en Dordrecht), er in Delft een relatief beperkt aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters is op het mbo-niveau 1, maar in de hogere niveaus van het mbo en in het vo juist sprake is van een relatief hoog aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters. De positieve resultaten voor de gemeente Delft met betrekking tot mbo-niveau 1 zouden verklaard kunnen worden door de kwaliteit van de intake bij het roc, het mini-ZAT en de Flexservice. De minder goede resultaten voor de hogere niveaus van het mbo en het vo zouden kunnen samenhangen met het gemis van een aantal maatregelen die in andere regio's goed lijken te werken.

Over de benchmark moet worden opgemerkt dat het beleid geldt voor de gehele RMC-regio en dat dit per gemeente kan verschillen. In dit onderzoek is minder zicht gekregen op de lokale verschillen binnen de RMC-regio. Daarnaast moet opgemerkt worden dat deze benchmark wel inzicht geeft in de vsv-cijfers en mogelijke succesfactoren in de vsv-aanpak, maar dat er op basis hiervan geen conclusies kunnen worden getrokken over een causaal verband tussen de vsv-aanpak en bijbehorende cijfers. Tot slot dient aangegeven te worden dat niet is onderzocht in hoeverre de verschillen in vsv-cijfers tussen de gemeenten statistisch significant zijn.

Uitwerkingen bevindingen benchmark voortijdig schoolverlaten

Cijfers voortijdig schoolverlaten

De cijfers over het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in de verschillende gemeenten worden hier met elkaar vergeleken. Nieuwe voortijdig schoolverlaters zijn jongeren tussen de 12 en 23 jaar die zijn gestopt met hun opleiding zonder een startkwalificatie te hebben behaald en niet voor 1 oktober van het daaropvolgende schooljaar weer naar school gaan. Het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters wordt door het ministerie van OCW gepubliceerd in de vsv-verkenner (www.vsvverkenner.nl) en vormt de basis van de doelstellingen over de reductie van vsv die in de RMC-convenanten zijn gemaakt.

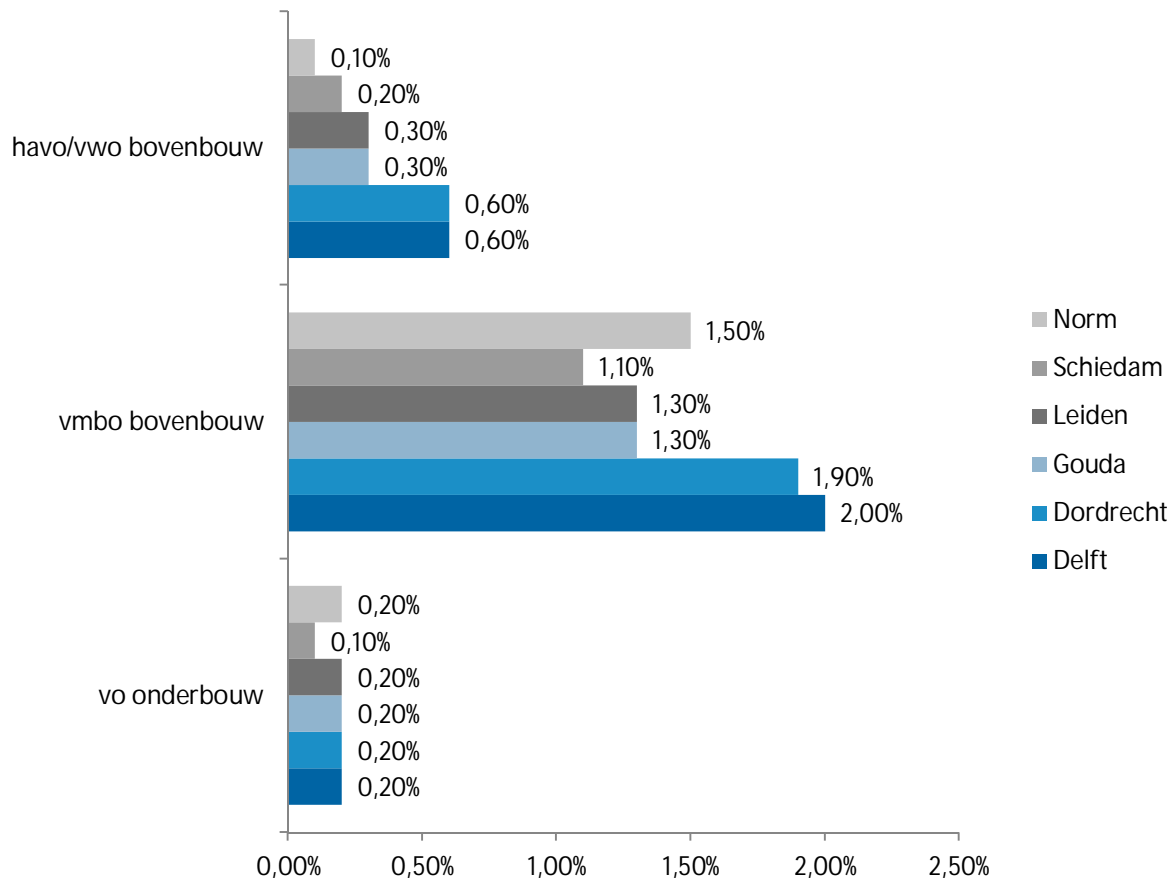
Het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters per gemeente in het schooljaar 2012-2013 is in de figuren 5.1 en 5.2 weergegeven. In deze figuren staat tevens aangegeven wat de afgesproken norm is voor het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters per onderwijstype (vo en mbo) en per subtype (vo: vo-onderbouw, vmbo-bovenbouw en havo/vwo-bovenbouw; mbo: niveau 1, niveau 2 en niveau 3 + 4).





Voortgezet onderwijs

Figuur 5.1 Nieuwe voortijdig schoolverlaters vo 2012-2013 per gemeente



Bron: www.vsvverkenner.nl

Zoals te zien is in figuur 5.1, komt het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters in de onderbouw van het vo in Delft met 0,2 procent overeen met wat als norm is vastgesteld en met de cijfers van Leiden, Gouda en Dordrecht. In Schiedam ligt het percentage met 0,1 procent iets lager. In de bovenbouw van het vmbo komt Delft met 2,0 procent nieuwe voortijdig schoolverlaters, net als Dordrecht (1,9%), boven de gestelde norm van 1,5 procent uit. Schiedam (1,1%), Leiden (1,3%) en Gouda (1,3%) komen daarentegen onder de norm uit. In de bovenbouw van havo/vwo komt Delft met een percentage van 0,6 procent, net als Dordrecht, boven de gestelde norm van 0,1 procent uit. Overigens vallen ook de percentages van de andere gemeenten wat hoger uit dan de norm: Gouda en Leiden (0,3%) en Schiedam (0,2%). Wat betreft het voortgezet onderwijs, is Delft vergelijkbaar met Dordrecht in het

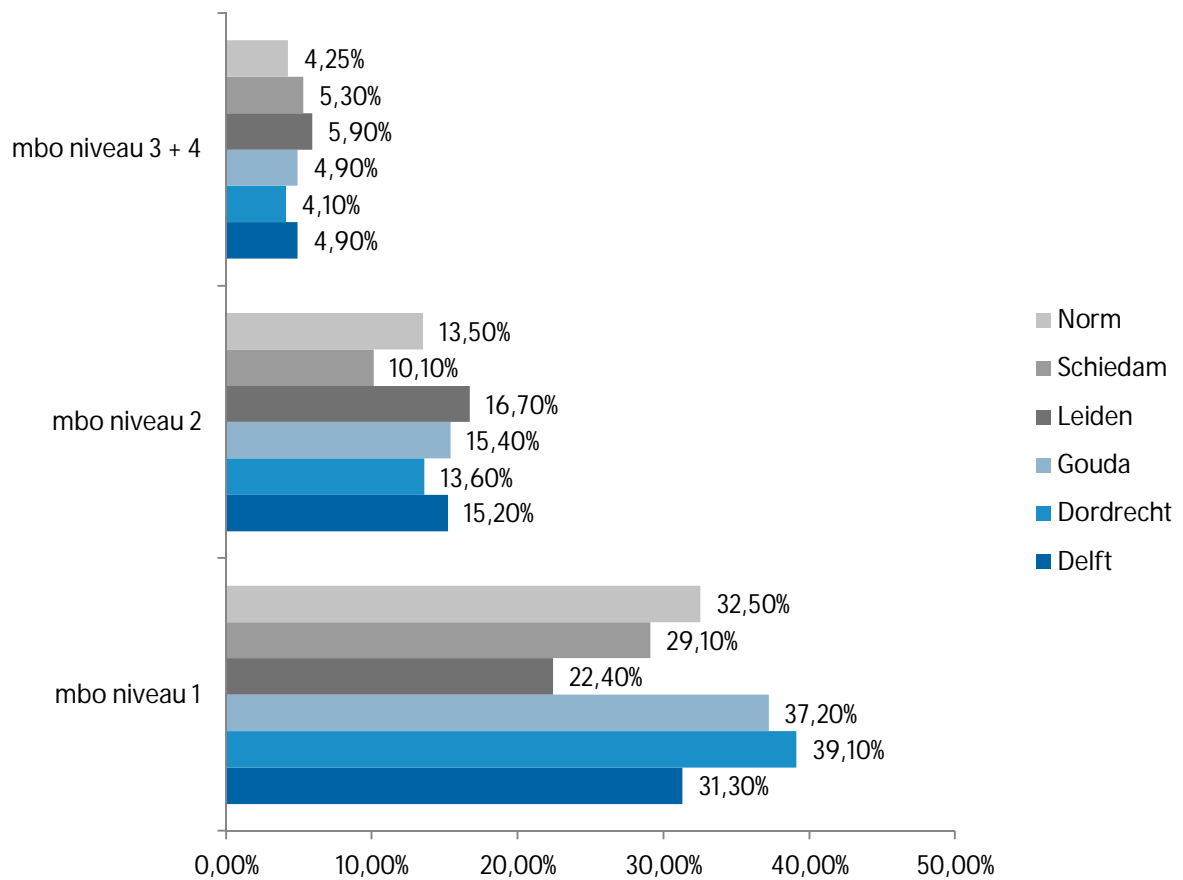




percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters. Wat betreft de bovenbouw scoort Delft wat slechter dan de overige gemeenten (Gouda, Leiden en Schiedam) en dan de norm.

Middelbaar beroepsonderwijs

Figuur 5.2 Nieuwe voortijdig schoolverlaters mbo 2012-2013 per gemeente



Bron: www.vsvverkenner.nl

Figuur 5.2 geeft het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters in het mbo weer. In niveau 1 komt Delft met 31,3 procent iets onder de vastgestelde norm van 32,5 procent uit. Dit geldt ook voor Schiedam (29,1%) en voor Leiden (22,4%). Gouda en Dordrecht komen daarentegen met respectievelijk 37,2 procent en 39,1 procent boven de norm uit. In tegenstelling tot de cijfers in niveau 1, komt Delft in niveau 2 (15,2%) boven de norm uit. Dit geldt ook voor Leiden (16,7%), Gouda (15,4%) en Dordrecht (13,6%). Alleen Schiedam doet het in niveau 2 met 10,1 procent beter dan de norm (en dan de andere gemeenten). In niveau 3+4 scoort alleen Dordrecht met 4,1 procent binnen de vastgestelde norm van 4,25%. Delft (4,9%) en de





andere gemeenten (Gouda: 4,9%; Leiden: 5,9% en Schiedam: 5,3%) hebben relatief meer nieuwe voortijdig schoolverlaters dan de norm. Wat betreft het mbo, zien we dat Delft zich ten opzichte van de andere gemeenten in de middenmoot bevindt. In de hogere niveaus doet Delft het wat slechter dan de vastgestelde norm, in het laagste niveau juist wat beter.

Mogelijke factoren ter verklaring van het aantal voortijdig schoolverlaters

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de factoren die ten grondslag liggen aan voortijdig schoolverlaten en de reductie hiervan². Op het niveau van de aanpak op scholen en de samenwerking met overige (gemeentelijke) instellingen komen de volgende factoren veelvuldig naar voren:

Intake en overdracht:

- kwaliteit van de intake (fit tussen leerling en onderwijsvorm);
- warme overdracht vmbo-mbo.

Basisondersteuning:

- onderwijskwaliteit van de school;
- regels, orde en organisatie in de klas;
- verzuimregistratie;
- deskundigheidsbevordering docenten (signalering problematiek);
- studie- en loopbaanbegeleiding.

Extra ondersteuning:

- extra begeleiding zorgleerlingen (o.a. via schoolmaatschappelijk werk);
- opvang van zorgleerlingen in Rebound/Time-out voorziening;
- goede aansluiting Zorg en Advies Teams (ZATs) op externe zorg.

De bovenstaande factoren vormen het uitgangspunt voor de duiding van de verschillen (en overeenkomsten) in de vsv-cijfers tussen Delft en de referentiegemeenten. Via het bestuderen van RMC-effectrapportages en gesprekken met de RMC-coördinatoren van de RMC-regio's is nagegaan wat aannemelijke verklaringen zijn voor de verschillen in vsv-cijfers.

² Goed voorbeeld doet goed volgen. Onderzoek naar goede praktijkvoorbeelden van LOB (2009). Rotterdam: Ecorys; Geruisloos uit het onderwijs. Het verschil tussen klassieke en geruisloze risicofactoren voor voortijdig schoolverlaten (2010). Nijmegen: ResearchNed; Inzicht in resultaat. Oordelen over effectiviteit van maatregelen gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (2009). Utrecht: Berenschot. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo (2009). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Monitoring en evaluatie van het vsv-beleid 2012-2015. Jaarrapport 2013 (2014). Zoetermeer: Panteia.





Duiding van de verschillen in vsv-cijfers tussen gemeenten

Elke RMC-regio heeft voor de periode 2012-2015 maatregelen opgesteld. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de opgestelde maatregelen van de vijf RMC regio's waarin Delft en de vier vergelijkbare gemeenten vallen. De maatregelen worden hieronder verder toegelicht.

Tabel 5.1 Maatregelenprogramma RMC-regio's 2012-2015

RMC Regio	Haaglanden	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Holland Oost	Zuid-Holland Noord	Rijnmond - Nieuwe Waterweg Noord
Gemeente	Delft	Dordrecht	Gouda	Leiden	Schiedam
Maatregel 1	Plusvoorziening coachvoorziening	Aansluiting vvmbo	Overgang vmbo-mbo	Keuzepalet vvmbo	Schoolloopbaanteams
Maatregel 2	Flexservice /flexopvang bij roc's met specifieke inzet op mbo-3 en -4	Begeleiding in de schoolloopbaan	Loopbaanoriëntatie en -begeleiding	Beroepscompetenties	Actieteam werk
Maatregel 3	Plusvoorziening Flexvoorziening vo	Aanpak verzuim	Verzuimbegeleiding	Verzuim 18+	Verzuim en studiestakers
Maatregel 4	Terugdringing uitval havo-4	Plusvoorzieningen	Plusvoorziening	Plusvoorziening /pluscoach	Plusvoorzieningen
Maatregel 5	Aanvullende maatregelen gemeente Delft: - RMC-case-management - Educatiemeter vmbo-mbo - Maatwerk coachings-trajecten		Nazorg deelnemers Entreeopleiding/niveau 1	Instroomloket 16+ en begeleiding op maat bij roc's	

Bron: www.aanvalopschooluitval.nl

Uit de cijfers van nieuwe voortijdig schoolverlaters mbo 2012-2013 (zie figuur 5.2) blijkt een aantal opvallende verschillen tussen gemeenten. De opvallendste verschillen zijn telefonisch doorgesproken met de RMC-coördinatoren van de desbetreffende regio en hieronder beschreven.





Schiedam

De gemeente Schiedam doet het in vergelijking met de norm en met de gemeente Delft relatief goed in de bovenbouw van het vmbo en mbo-niveau 1 en 2. De RMC-coördinator van de subregio Nieuwe Waterweg Noord, waaronder de gemeente Schiedam valt, geeft aan dat er een aantal succesfactoren is. Allereerst de uitgebreide regionale samenwerking bij de regio Rijnmond en daarnaast de goede samenwerking met onderwijsinstellingen. Er wordt regelmatig overlegd in projectgroepen door bestuurders, mensen uit de gemeenten en het onderwijs. Een van de belangrijkste maatregelen, en daarnaast vernieuwend ten opzichte van andere gemeenten, is het schoolloopbaanteam (maatregel 1). Deze maatregel is gericht op uitval in het laatste jaar van het vmbo en mbo-niveau 1 t/m 4. Het is bedoeld om de samenwerking tussen vo-scholen, mbo's en Leerplicht/RMC te verbeteren en de overdracht van vmbo naar mbo goed te laten verlopen. De coördinator geeft aan dat het vaak onduidelijk was wie de eerste verantwoordelijke voor de jongere was en de jongere hierdoor uit beeld kon raken tijdens de zomervakantie, een verhuizing of wisseling van school. Met deze nieuwe maatregel krijgen jongeren een vast contactpersoon die verantwoordelijk voor hem of haar is tot aan het behalen van een startkwalificatie. Het schoolloopbaanteam blijkt een belangrijke succesfactor, deze maatregel is nu twee jaar bezig en er is te zien dat jongeren die begeleid worden minder uitvallen. Deze begeleiding start voornamelijk in het vmbo, dit is het gemakkelijkst in verband met de kleinschalige scholen. Deze maatregel zou een verklaring kunnen zijn voor het lage percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters.

Daarnaast is er in de gemeente Schiedam een plusvoorziening genaamd Lentiz New LIFE, ongeveer zeventig procent van de leerlingen die hieraan meedoet komt uit Schiedam. Wanneer jongeren qua gedrag of leren problemen ervaren, kunnen zij op deze school terecht komen. De school heeft extra zorg in huis; onder andere een schoolmaatschappelijk werker, een verslavingsdeskundige en een jongerenwerker. Deze voorziening is gekoppeld aan het Lentiz College, het voordeel van deze school is dat het vmbo en mbo zich in hetzelfde gebouw bevinden, dit maakt de overstap voor jongeren gemakkelijker. Daarnaast is het de enige onderwijsvoorziening waar jongeren per maand kunnen in- en uitstromen en niet meer hoeven te wachten tot februari of september. Ook dit draagt bij aan een afname van voortijdig schoolverlaters.

Leiden

De gemeente Leiden doet het, in vergelijking met de gemeente Delft en de norm, voornamelijk erg goed in het mbo-niveau 1. Een verklaring die de RMC-coördinator gaf, was dat de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs in Leiden erg goed functioneren. Daarnaast stromen er veel leerlingen uit naar de arbeidsmarkt. Met name het praktijkonderwijs heeft een goed netwerk van werkgevers en is vaak eindonderwijs voor de





jongeren. Hierdoor maken minder jongeren de overstap naar mbo-1 en is er minder kans op uitval.

Ook voor vmbo-bovenbouw laat de gemeente Leiden relatief lagere uitval zien in vergelijking met de gemeente Delft en de norm. De RMC-coördinator geeft aan dat dit te maken kan hebben met de positieve effecten van het gebruik van een systeem waarmee de overstap van vmbo-leerlingen naar het mbo goed inzichtelijk gemaakt kan worden. Daarnaast beschikt de regio al ruim tien jaar (voordat alles digitaal werd ingevoerd) over een platform waar probleemleerlingen in beeld gehouden worden. Er worden individuele gesprekken gevoerd met de decaan van het vmbo en met de studieloopbaanbegeleider bij de intake van het mbo. Om de overdracht zo goed mogelijk te laten verlopen wordt er nauwkeurig in de gaten gehouden of leerlingen wel aankomen bij het vervolgonderwijs. Voorheen stroomden veel jongeren uit naar werk, dit ging gemakkelijk omdat ze goedkope arbeidskrachten zijn. Tegenwoordig worden zij nauwlettend in de gaten gehouden en is de uitstroom naar werk ingedamd.

Een andere succesfactor die wordt genoemd door de RMC-coördinator, is de verbeterde verzuimregistratie. De gemeente Leiden registreert sinds 1,5 jaar het verzuim van 18+ leerlingen op dezelfde manier als bij leerplichtige leerlingen onder de 18. De inspectie heeft scholen erop geattendeerd dat zij het verzuim beter moeten signaleren en registreren. Wanneer er sprake is van meer dan 16 uur verzuim in 4 weken, wordt de jongere opgeroepen door de verzuimconsulent en er wordt bekeken welke hulp geboden kan worden. Meldingen van verzuim zijn van groot belang omdat het beginnende schooluitval van een jongere in kaart brengt.

Dordrecht

De gemeente Dordrecht doet het net als Delft relatief minder goed in de vmbo-bovenbouw. De RMC-coördinator geeft aan dat het lastig is te achterhalen wat deze cijfers kan verklaren omdat er zoveel factoren meespelen rondom het voortijdig schoolverlaten. De RMC-coördinator merkt dat een aantal maatregelen goed werken. Onder andere het gebruik van een registratiesysteem voor het in beeld brengen van de overstap van het vmbo naar het mbo bevalt goed. Hierdoor zijn leerlingen rond de overstap goed in beeld. De gemeente Dordrecht was een van de eersten die dit systeem gebruikten en doet dit nu voor het vierde jaar. Met name door de ervaring met het systeem loopt het goed. Een andere maatregel, die in de zomer 2014 intensief is ingezet, is de zomeractie. Hierbij werden de overstappers van het vo naar het mbo en switches binnen het mbo goed in de gaten gehouden en begeleid. Aan de voorlopige cijfers is er een daling te zien.





De gemeente Dordrecht doet het slechter dan Delft in het mbo-niveau 1. Dit kan ermee te maken hebben met dat de toeleiding naar werk van jongeren die mbo-niveau 1 hebben afgerond erg moeizaam gaat. Wanneer een jongere mbo-niveau 1 heeft behaald, bezit hij of zij geen startkwalificatie en wanneer er geen werk wordt gevonden valt hij of zij nog steeds onder de groep voortijdig schoolverlaters. Het vinden van werk voor deze doelgroep is ingewikkeld en heeft te maken met arbeidsmarkt van de regio. Er is weinig werk voor deze laagopgeleide jongeren.

In het mbo op niveau 3 en 4 doet de gemeente Dordrecht het relatief beter dan Delft en dan de norm. Volgens de RMC-coördinator kan dit worden verklaard doordat er één groot ROC is in Dordrecht (het Da Vinci College). Het voordeel is dat Leerplicht en de RMC-coördinator goed contact hebben met deze locatie. Contact met roc's in Rotterdam verloopt moeizamer, mede doordat die roc's met meerdere gemeenten met ieder hun eigen beleid te maken hebben. Wat ook naar voren komt uit het verhaal van consultants, is dat het mini-ZAT-overleg op het roc erg goed functioneert. Jongeren worden op tijd aangemeld en er wordt snel bekeken welke hulp ingezet kan worden. Al blijft het lastig met 'bewijs' aan te tonen dat de cijfers hierdoor positiever zijn.

Vergelijking Delft en de referentgemeenten

In de gemeente Delft is het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters ten opzichte van de referentgemeenten voornamelijk hoog in de bovenbouw van het vo en laag bij mbo-niveau 1. Bij de hogere niveaus in het mbo doet Delft het wat slechter dan de vastgestelde norm en dan een aantal van de referentgemeenten. Uit de gesprekken met de betrokkenen in het mbo en bij de gemeente komt naar voren dat een voorbeeld van wat goed gaat in Delft de intake bij het roc is. Risico's worden in kaart gebracht en wanneer nodig starten jongeren een traject bij de loopbaancoach of maatschappelijk werk. Volgens meerdere contactpersonen vanuit het roc werkt het mini-ZAT-overleg erg goed om de jongeren in beeld te houden. Ook de Flexservice op het roc, bestaande uit zorg zoals schoolmaatschappelijk werk, loopbaanadvies en het mobiele verzuimteam, draagt bij aan een zo goed mogelijke begeleiding van jongeren van het roc. Uit meerdere gesprekken blijkt het belangrijk dat risicjongeren in beeld gebracht worden en moeten blijven. Net als in de meeste RMC-regio's, wordt in Delft een digitaal registratiesysteem gebruikt voor het in kaart brengen van de overstap van vmbo naar mbo. Deze positieve punten zouden een verklaring voor de relatief lage uitval in mbo-niveau 1 kunnen zijn.

De succesfactor die bij de meeste RMC-regio's naar voren komt, is het belang van een goede overdracht tussen vmbo naar mbo. Risicjongeren moeten niet uit het oog verloren worden en, ook tijdens de overgangperiode van het vmbo naar het mbo, de begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Een werkzaam voorbeeld hiervan, uit de gemeente Schiedam, is het schoolloopbaanteam. Hierin worden jongeren intensief en langdurig begeleid door





een vast contactpersoon. De begeleider volgt de leerling vanaf het vmbo tot aan het behalen van een startkwalificatie.

Leerpunten

Op basis van de benchmark komen de volgende leerpunten voor Delft naar voren:

- borging van een goede overgang van het vo naar het mbo, via doorlopende begeleiding aan jongeren door een vast contactpersoon;
- strenge verzuimregistratie.

De overgang van vo naar mbo is een cruciaal moment waarop jongeren kunnen uitvallen uit het onderwijs. Een manier waarop voorkomen kan worden dat leerlingen in deze overgangperiode buiten beeld raken, is via een doorlopende begeleiding waarbij jongeren één vast contactpersoon hebben vanaf het vo tot en met het behalen van een startkwalificatie. In de RMC-regio Rijnmond wordt gebruik gemaakt van doorlopende begeleiding; dit wordt als succesfactor in de aanpak van voortijdig schoolverlaten benoemd.

Ook verzuimregistratie blijkt een belangrijk punt bij het in beeld houden van jongeren. Verzuim is vaak een signaal en voorloper van uitval. In de regio's met verzuim als maatregel wordt nog strenger toegezien op verzuim en er is bijvoorbeeld een verzuimconsulent ingezet die jongeren begeleid. Meldingen van verzuim zijn van groot belang omdat het beginnende schooluitval van een jongere in kaart brengt. De meeste RMC-regio's hebben aanpak van verzuim als onderdeel in hun maatregelenprogramma, Delft heeft dit niet. Uit de gesprekken met het Jongerenloket komt wel naar voren dat de verzuimmelding in het onderwijs in Delft goed op orde is.



BESTUURLIJKE REACTIE GEMEENTE DELFT



Retouradres : Programmeren, Postbus 78, 2600 ME Delft

Delftse Rekenkamer
T.a.v. de Voorzitter
Postbus 78
2600 ME
DELFT

Datum
23 januari 2015
Ons kenmerk
1813240
Uw brief van
14 januari 2015
Uw kenmerk

Onderwerp
Bestuurlijke reactie DRK-onderzoek Zorgstructuur rondom
leerlingen

Bijlage

Geachte mevrouw Groenendijk,

We hebben de onderzoeksrapportage aangaande de Delftse zorgstructuur voor leerlingen met belangstelling bestudeerd. Het college wil allereerst haar waardering uitspreken voor de compacte en toegankelijke weergave van onze zorgstructuur rondom leerlingen. Deze structuur is immers volop in (her)ontwikkeling vanwege de nieuwe taken die over zijn gekomen naar gemeente en naar het onderwijs. De ontwikkelingen in het sociaal domein grijpen bovendien nauw in elkaar. Het gepresenteerde stoplichtenmodel spreekt ons ook erg aan, en zal ook voor onze Raad behulpzaam zijn in haar controlerende rol. Ook de uitgevoerde benchmark aangaande VSV is leerzaam, en daarmee willen wij ons voordeel doen.

In de fase van ambtelijk wederhoor zijn er vrij nauwgezet reacties gegeven op de inhoud en weergave van de onderzoeksresultaten. In onze bestuurlijke reactie willen wij in hoofdzaak ingaan op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen aan het college in de rapportage.

Het college kan zich op hoofdlijnen vinden in de conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt een toelichting.

Functioneren van de zorgstructuur

Ten aanzien van het functioneren van de zorgstructuur heeft het college tot 1 januari 2015 vooral gestuurd op het opnieuw ontwerpen en inrichten van deze gemeentelijke zorgstructuur, waarmee de uitvoering van onze nieuwe taken een plek hebben gekregen. Hierbij is vanuit de nieuwe wetgeving op gebied van de jeugdhulp zoveel mogelijk de aansluiting gezocht met de nieuwe zorgstructuur van het onderwijs, voortkomend uit de invoering van de Wet passend onderwijs. De aanwezigheid van de jeugdprofessional op de scholen is hiervoor illustratief. We zijn blij met het oordeel van de rekenkamer dat we hierin voldoende voorwaarden hebben gecreëerd voor een goede uitvoering.

Onze aandacht verschuift naar de uitvoering en de monitoring hiervan. In ons bestuursprogramma heeft de monitoring ook al een plek (VISD/ Monitor Sociaal Domein) onder de doelstelling Zelfstandige mensen die meedoen en ertoe doen. Met het onderwijs zullen nog nadere afspraken volgen over gezamenlijke monitoring en indicatoren. Het college hecht – mede vanuit

haar regierol - vooral aan resultaatindicatoren. Graag brengen we samen met de Raad focus aan binnen de aangedragen (uitgebreide) set van indicatoren. Ten aanzien van de termijn van voortgangsrapportages willen wij een realistische termijn afspreken. Rekening houdend met schooljaren en recente invoering van de wetten, lijkt het najaar van 2016 een goed moment om de resultaten goed in beeld te brengen.

Rol van de gemeente

Een tweede set van conclusies heeft betrekking op de rol van de gemeente. Met het oog op sturing door de Raad willen het college het belang benadrukken van inzicht in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en het onderwijs. We hebben hiervoor bij de start van het onderzoek ook expliciet aandacht gevraagd. In deze rapportage ontbreekt ons inziens nog de scherpste in deze verantwoordelijkheden (bestuurlijk, inhoudelijk en financieel). We willen hierbij ook refereren aan de recente raadsbrief aangaande de invoering van passend onderwijs in Delft, waarin deze rollen en verantwoordelijkheden schematisch uiteen zijn gezet (kenmerk:1773460). We benadrukken dit punt hier nogmaals omdat het college risico's ziet in de mogelijke afname van inzet van zorg/ondersteuning vanuit het onderwijs. Hieronder volgt een nadere onderbouwing.

Bij de invoering van de Wet passend onderwijs in relatie met de Jeugdwet, is de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling niet helder vastgelegd. In de rapportage wordt een scheiding gemaakt tussen onderwijskundige ondersteuning en ondersteuning op sociaal- emotioneel vlak. Het onderwijs zou zich moeten beperken tot onderwijskundige problematiek, en niet verantwoordelijk zijn voor ondersteuning op sociaal- emotioneel vlak. Dit wordt zelfs als valkuil benoemd. Het college ziet echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het inzetten van ondersteuning en zorg bij relatief zware - vaak - samenhangende (multi)problematiek. Dat gebeurt nu ook. Vanaf 2015 zal de gemeente samen met het onderwijs moeten zoeken naar een goede modus in de sturing hierop, zowel ten aanzien van het vraagstuk van regie als van financiering. Ontschotting van budgetten, vormgeving van gecombineerde zorgonderwijsarrangementen en gezamenlijke inkoop zijn van groot belang en zijn daarom opgenomen in de gezamenlijke ontwikkelagenda.

Verantwoordelijkheden variëren per zorgvraag en ook per onderwijssoort (Primair en Voortgezet Onderwijs, Praktijkonderwijs, Speciaal Onderwijs en MBO). Wat betreft dit laatste is er een belangrijk onderscheid tussen het primair/voortgezet onderwijs en het MBO. We komen op de positionering van het MBO hieronder later terug.

Voortijdig schoolverlaten

De bevindingen betreffende onze aanpak van voortijdig schoolverlaten laten, in vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten, een gemengd beeld zien. We scoren goed op MBO-niveau 1, maar minder goed op de hogere niveaus van het MBO. De aanbevelingen om hierin verbetering te realiseren, willen we in overleg met onze regiogemeenten gestalte geven. Voor de borging van een goede overgang van VO naar MBO, staat regionaal al een ambtelijk werkbezoek aan de regio Rotterdam gepland (w.o. Schiedam). Wat betreft de strenge verzuimregistratie blijken er ook binnen onze eigen regio nog goede voorbeelden. Vanwege de goede resultaten in Den Haag en Zoetermeer is er een wens om dit binnen de

Datum
23 januari 2015

regio te uniformeren. Financiering hiervan is nog een punt van aandacht evenals afstemming binnen onze RMC-regio.

Positionering van het MBO

De Wet passend onderwijs heeft geen betrekking op het MBO. Er is ook geen sprake van een OOGO tussen gemeente en het MBO. Er is wel overleg en afstemming binnen de RMC- regio Haaglanden, voortkomend uit de aanpak voortijdig schoolverlaten. De verbinding met de jeugdhulp ontbreekt nog. Er zijn bovendien ontwikkelingen binnen het MBO die aanleiding geven voor nieuwe afspraken, zoals de invoering van de Entreeopleiding. Het college heeft onlangs een bestuurlijke ontmoeting gehad met het Mondriaan, waarbij nadere afspraken over zorg en ondersteuning hoog op de agenda stonden. De voorkeur gaat uit naar regionale afspraken.

De wenselijkheid en noodzaak om te komen tot concrete afspraken met het MBO wordt versterkt door de recent aangekondigde maatregelen van het Rijk om extra kansen te creëren voor jongeren in een kwetsbare positie. In de recente kamerbrief van december 2014 wordt extra ruimte aangekondigd voor maatwerktrajecten en ondersteuning via gecombineerde leerroutes in VO en MBO, portfolio's in de entreeopleiding en schakelklassen op MBO-2 niveau. Een voorwaarde hiervoor is het verder verbeteren van regionaal overleg en samenwerking zodat een sluitend vangnet ontstaat en een goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. De minister van OCW verduidelijkt daarom de RMC-functie en zorgt ervoor dat MBO-instellingen meedoen aan het overleg dat VO-scholen en gemeenten voeren in het kader van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet.

Handreiking

Het college neemt kennis van de handreiking die in samenwerking met de commissie Sociaal Domein is opgesteld. We willen aantekenen dat de inkoop van jeugdhulp de verantwoordelijkheid is van gemeenten. Dit is geen onderwerp van het OOGO. Daarnaast willen we voor de volledigheid opmerken dat Delft geen jeugdmaatschappelijk werk meer inkoop. Deze middelen zijn toegevoegd aan de begroting van de gemeentelijke Toegangsorganisatie, waarvoor jeugdprofessionals worden ingezet. Deze zijn ook werkzaam op scholen.

Tenslotte vragen we aandacht voor de betrokkenheid van onderwijspartners bij de fase van wederhoor. Onderwijspartners zijn in de informatievergadering betrokken, maar in de fase van wederhoor niet. Het college ziet de meerwaarde van betrokkenheid van partners bij de ambtelijke toets op onjuistheid en onvolledigheid van de bevindingen, zeker op het punt van onderlinge verantwoordelijkheden.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Delft,

 , burgemeester

mr. drs. G.A.A. Verkerk

 , secretaris

drs. T.W. Andriessen i.s.

INFORMATIE BEHORENDE BIJ HOOFDSTUK 3 t/m 5

Aanvullende informatie hoofdstuk 3: Inrichting zorgstructuur rondom leerlingen

Primair onderwijs

Uit het bestudeerde zorgbeleid¹, de gevoerde gesprekken met de twee po-scholen en met het samenwerkingsverband Passend onderwijs po Delflanden komt de volgende zorgstructuur naar voren:

- De leerkracht biedt basisondersteuning in de klas. Deze ondersteuning kan zowel onderwijskundig zijn (bij problemen met rekenen, spreken, lezen et cetera) als gedragsmatig (omgaan met regelovertrekend gedrag en sociaal-emotionele problematiek). Een onderdeel van deze basisondersteuning is het werken met groepsplannen. In deze groepsplannen wordt het onderwijskundig handelen voor een groep leerlingen vastgelegd. Omschreven wordt welke methodische aanpak met welk doel wordt ingezet en hoe de ontwikkeling van de leerlingen daarbij wordt gevolgd. Binnen de basisondersteuning wordt gewerkt met een leerlingvolgsysteem, er worden gesprekken gevoerd met ouders over de voortgang op school en de ontwikkeling van de leerlingen worden intern besproken met de intern begeleider. Voor een leerling kan een individueel ontwikkelingsperspectief opgesteld worden, als hij/zij extra begeleiding nodig heeft. Het ontwikkelingsperspectief bevat doelen ten aanzien van het uitstroomniveau van de leerling. In het plan worden leerpotentieel, leervorderingen en protectieve en belemmerende factoren in leerling, gezin en school vastgelegd. Ouders worden betrokken bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief.
- De intern begeleider (ib'er) ondersteunt de leerkracht in het bieden van de basiszorg. De ib' er helpt de leerkracht met het opstellen van groepsplannen, stelt ontwikkelingsperspectieven op en bespreekt de voortgang daarvan, en kan de leerkracht coachen in het omgaan met onderwijskundige problematiek.
- Bij een van de twee po-scholen in dit onderzoek is naast de ib' er ook een zorgcoördinator aanwezig. Zij onderhoudt het contact met de externe zorgpartijen, waaronder de specialistische jeugdzorg. Bij de andere school van dit onderzoek voert de ib' er deze taak uit.
- De Lokale Ondersteuningsadviseur (LOA) vormt vanaf het schooljaar 2014/2015 de verbinding tussen de school en het samenwerkingsverband en schakelt naar de inzet van intensievere onderwijsondersteuning dan door de leerkracht en ib'er geboden kan wor-

¹ Ondersteuningsplan 2014-2018 samenwerkingsverband Passend onderwijs PO Delflanden; Zorgplannen van de twee PO-scholen voor de periode 2014-2018.





den. De LOA wordt gefinancierd vanuit het samenwerkingsverband, heeft de bevoegdheid om beslissingen te nemen, zoals het inzetten van arrangementen voor leerlingen met extra behoefte aan onderwijsondersteuning.

- Het ondersteuningsteam is de plek waar leerlingen worden besproken die extra zorg nodig hebben en waarin eventuele opschaling van zorg wordt afgestemd. Het criterium voor bespreken in het ondersteuningsteam is dat bij de leerling op meerdere vlakken problematiek speelt. Ouders moeten toestemming geven voor het bespreken van hun kind in het ondersteuningsteam en kunnen op verzoek hieraan deelnemen. Naast de ib' er (en eventueel zorgcoördinator) nemen ook de directeur van de school, Jeugdmaatschappelijk werk en sinds de komst van passend onderwijs, de Lokale Ondersteuningsadviseur vanuit het samenwerkingsverband deel aan het ondersteuningsteam. De leerplichtambtenaar en de jeugdarts (jeugdgezondheidszorg) zijn bij een van de twee poscholen in dit onderzoek bij de helft van de overleggen van het ondersteuningsteam aanwezig. Bij de andere school zijn deze professionals op afroep beschikbaar. Het ondersteuningsteam voert zes keer per jaar overleg. In het overleg wordt per leerling afgesproken wie zich met de leerling bezig houdt en wie de actiepunten gaat uitvoeren. In het zorgbeleid is niet vastgelegd hoe lang een leerling minimaal of maximaal op de lijst van het ondersteuningsteam blijft.
- Binnen de poscholen zijn extra voorzieningen aanwezig voor de begeleiding van leerlingen, waaronder de schakelklas en de verlengde schooldag (beide gefinancierd vanuit de gemeente Delft).
- Jeugdmaatschappelijk werk (JMW) wordt gefinancierd door de gemeente Delft. JMW richt zich op ouders en wordt door de ib' er of zorgcoördinator ingeschakeld bij sociaal-emotionele problematiek en problematiek in de gezinssituatie. De jeugdmaatschappelijk werker maakt deel uit van het ondersteuningsteam en heeft daarin vooral een adviesrol. JMW vormde tot november 2014 de schakel met het Centrum voor Jeugd en Gezin en is daarna als jeugdprofessional onderdeel van het Jeugdteam van de gemeente Delft. Net als de jeugdmaatschappelijk werker, biedt de jeugdprofessional ook begeleiding en ondersteuning aan leerlingen en ouders, maar krijgt daarbovenop het mandaat om extra zorg voor een leerling te kunnen inzetten. Momenteel is voorzien in vijf gesprekken die de jeugdmaatschappelijk werker voert met ouders die begeleiding krijgen.
- Leerplicht is een gemeentelijke voorziening dat zich bezighoudt met het handhaven van de Leerplichtwet. Verder heeft Leerplicht een preventieve functie via het meedenken en toetsen van de leerplichtwet bij casussen waar deze inbreng nodig is. Hiervoor zijn leerplichtambtenaren op afroep beschikbaar.
- Met de specialistische jeugdzorg (zoals de Jeugd-geestelijke gezondheidszorg) hebben de poscholen geen structurele samenwerking. Ook Bureau Jeugdzorg maakt geen deel uit van het ondersteuningsteam van de scholen.





Voortgezet onderwijs

De school voor voortgezet onderwijs die is betrokken bij dit onderzoek kent de volgende zorgstructuur:²

- De leerkracht en de mentor staan aan de basis van de zorgstructuur in het vo en signaleren de noodzaak voor extra onderwijsondersteuning en zorg. De mentor is 'spin in het web', onderhoudt contact met ouders, is verantwoordelijk voor de informatieoverdracht naar de rest van het docententeam en biedt 'eerstelijnsondersteuning' aan leerlingen op het gebied van onderwijs, gedrag en sociaal-emotionele problematiek.
- De zorgcoördinator begeleidt leerkrachten en mentoren in het bieden van eerstelijns-ondersteuning, onderhoudt contacten met de externe zorg en is voorzitter van het begeleidingsteam.
- De Begeleider Passend Onderwijs (BPO) wordt gefinancierd door het samenwerkingsverband en vormt vanaf het schooljaar 2014/2015 de verbinding tussen de school en het samenwerkingsverband. De BPO komt in beeld als intensievere onderwijsondersteuning nodig is dan door de mentor geboden kan worden.
- Het begeleidingsteam komt in beeld als er extra ondersteuning of zorg voor een leerling nodig is. Naast de zorgcoördinator nemen jeugdmaatschappelijk werk (vanaf november 2014 de jeugdprofessional) en de BPO deel aan het begeleidingsteam. De BPO sluit sinds het schooljaar 2014/2015 aan bij het begeleidingsteam. Voor aanmelding bij het begeleidingsteam dient, net als in het po, een ontwikkelingsperspectief opgesteld te worden en toestemming gevraagd te worden aan ouders voor het bespreken van de leerling. In het praktijkonderwijs (ook onderdeel van de vo-school in dit onderzoek) wordt voor alle leerlingen een individueel ontwikkelplan opgesteld. Jeugdmaatschappelijk werk coördineert in het begeleidingsteam voornamelijk de zorg van buitenaf, de zorgcoördinator van de school doet dit voor de ondersteuning die vanuit de school plaatsvindt. Het begeleidingsteam is met de komst van passend onderwijs in de plaats gekomen van het Zorg en Advies Team (ZAT). Bij het ZAT waren meer partijen betrokken, zoals de jeugdarts (jeugdgezondheidszorg), Leerplicht en Bureau Jeugdzorg. Het begeleidingsteam komt elke week bij elkaar, bij het ZAT was dit eens in de zes weken. Er is niet vastgelegd hoe lang een leerling minimaal of maximaal op de lijst van het begeleidingsteam blijft.
- In het praktijkonderwijs worden leerlingen bovendien actief begeleid bij uitstroom naar werk, dagbesteding of een vervolgopleiding (vaak mbo-niveau 1). Voor de arbeidstoeleiding wordt voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet samengewerkt met arbeidsdeskundigen van UWV. Met de komst van de Participatiewet wordt de gemeente verantwoordelijk voor deze taak.

² Geraadpleegd zijn het Ondersteuningsplan 2014-2016 van het samenwerkingsverband vo Delfland en het Schoolondersteuningsprofiel van de vo-school die is betrokken bij dit onderzoek.





- Er zijn extra voorzieningen binnen het vo aanwezig om zorgleerlingen op te vangen. Met de Time-in-klas (gefinancierd vanuit de Rijkssubsidie voor overbelaste jongeren in het kader van de aanpak van voortijdig schoolverlaten) is bijvoorbeeld een kleinschalige opvangmogelijkheid gecreëerd binnen de school voor leerlingen met gedragsproblematiek. In de Time-in-klas ontvangen leerlingen extra begeleiding en kunnen ze in een rustigere setting werken aan hun schooltaken. Het Flexcollege is een voorziening binnen het vo voor leerlingen die (tijdelijk) geen onderwijs kunnen volgen op de eigen schoollocatie. Het gaat dan veelal over sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblemen. Het is een kleinschalige voorziening waar momenteel dertig leerlingen aan deelnemen. De leerlingen blijven ingeschreven op de oude school.
- Jeugdmaatschappelijk werk (JMW) wordt gefinancierd door de gemeente. De jeugdmaatschappelijk werker maakt deel uit van het begeleidingsteam en voert gesprekken met ouders. JMW wordt via de zorgcoördinator ingezet. Net als in het po is per november 2014 de jeugdprofessional van het jeugdteam in de plaats gekomen van de jeugdmaatschappelijk werker. De jeugdprofessional krijgt het mandaat om extra zorg van buitenaf in te zetten.
- Ongeoorloofd verzuim wordt door de scholen doorgegeven aan de leerplichtambtenaar. Deze functionaris houdt zich bezig met het handhaven van de Leerplichtwet. Elke school heeft een vaste leerplichtambtenaar. Naast handhaving wordt Leerplicht preventief ingezet in casusbesprekingen. Voor de komst van het begeleidingsteam was de leerplichtambtenaar een vast onderdeel van het ZAT van de school.
- Met de specialistische jeugdzorg (zoals de Jeugd-geestelijke gezondheidszorg) hebben de vo-scholen geen structurele samenwerking. Ook Bureau Jeugdzorg maakt geen deel uit van het ondersteuningsteam van de scholen.

Voortgezet speciaal onderwijs

De vso-school die betrokken is in dit onderzoek biedt onderwijs aan zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen. De school kent verschillende vormen van zorg en ondersteuning:³

- In de klas wordt via handelingsgericht werken, methodieken om om te gaan met sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblemen in de klas en doorlopende leerlijnen basisondersteuning geboden aan leerlingen. Voor elke leerling wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Dit wordt ten minste twee keer per jaar geëvalueerd. De leraar is de centrale persoon in het proces van zorg en begeleiding. Ook is in de klas een onderwijsassistent aanwezig.

³ Schoolplan 2014 – 2018.





- Zorgbegeleiders bieden extra ondersteuning voor leerlingen op onder andere het gebied van sociaal-emotionele problematiek. Tevens wordt voor leerlingen in de school AWBZ-zorg ingezet.
- Net als in het voortgezet onderwijs, wordt ongeoorloofd verzuim door de scholen doorgegeven aan de leerplichtambtenaar. Deze functionaris houdt zich bezig met het handhaven van de Leerplichtwet. Elke school heeft een vaste leerplichtambtenaar.
- De school biedt begeleiding in het regulier onderwijs, specifiek in het speciaal basisonderwijs (sbo), praktijkonderwijs, leerwegondersteunend Onderwijs (lwoo) en het mbo. Dit kan bestaan uit bijvoorbeeld het adviseren over het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak, het geven van handelingsadviezen of het observeren in de klas.
- De coördinator arbeidstoeleiding begeleidt de leerlingen bij uitstroom.

Mbo

De opleiding van de mbo-instelling die we in dit onderzoek hebben betrokken, kent de volgende opzet van de zorgstructuur:⁴

- Bij de eerstelijnszorg, die zo dicht mogelijk bij het onderwijs is georganiseerd, zijn de volgende functionarissen betrokken:
 - De studieloopbaanbegeleider (SLB) signaleert problematiek bij de leerlingen, biedt de basisondersteuning aan leerlingen en houdt de studievoortgang en het verzuim in de gaten. De ondersteuning van de SLB is gericht op studie, bij overige problematiek (thuissituatie, sociaal-emotioneel en cetera) wordt de tweedelijnszorg ingeschakeld.
 - De intake-coördinator heeft extra aandacht voor aanmelders van wie uit het dossier blijkt dat ze extra begeleiding nodig hebben.
 - De verzuimcoördinator brengt het verzuimgedrag van leerlingen in beeld en spreekt leerlingen hierop aan.
- De tweedelijnszorg wordt via de functionarissen in de eerste lijn ingezet als leerlingen meer ondersteuning nodig hebben dan de studieloopbaanbegeleider kan bieden. Leerlingen die in aanmerking komen voor tweedelijnszorg worden besproken in het mini-ZAT, dat tweewekelijks bij elkaar komt. Het mini-ZAT wordt voorgezeten door de verzuimcoördinator en bestaat verder uit een loopbaancoach, schoolmaatschappelijk werk, een vsv-consulent/leerplichtambtenaar en een counselor. In het overleg van het mini-ZAT wordt vastgelegd welke partij actie gaat ondernemen. Leerlingen geven toestemming voor bespreking in het overleg, maar zijn daarbij niet zelf aanwezig.
 - De loopbaancoach houdt zich voornamelijk bezig met het begeleiden van studenten bij het plannen en organiseren van hun schoolwerk. De loopbaancoach houdt zich

⁴ Overzicht begeleidingsstructuur mbo-instelling, Opzet begeleidingsstructuur 2013 van de opleiding van de mbo-instelling die is betrokken bij dit onderzoek.





ook bezig met voortijdig schoolverlaten en verwijst leerlingen die een risico lopen op voortijdig schoolverlaten (vsv) door naar het loopbaancentrum en/of voor extra begeleiding van schoolmaatschappelijk werk.

- o De counselor voert gesprekken met leerlingen die kampen met meer problemen dan wat direct te maken heeft met hun studie. De counselor schakelt schoolmaatschappelijk werk in bij complexe problematiek van de leerling.
- o Schoolmaatschappelijk werk (SMW) wordt, net als de loopbaancoach en de counselor, door de mbo-instelling gefinancierd en biedt kortdurende ondersteuning aan leerlingen bij problematiek die niet direct aan de studie is gerelateerd, zoals sociaal-emotionele problematiek, schuldhulpverlening, de thuissituatie en bij justitieel contact. De schoolmaatschappelijk werker heeft ongeveer vijf gesprekken met de leerling. SMW onderhoudt verder de contacten met externe zorg.

Doorlopende lijn po-vo-mbo

Op beleidsniveau maken de samenwerkingsverbanden in het onderwijs met de gemeente afspraken over de overdracht po-vo-mbo in de gezamenlijk opgestelde ontwikkelagenda (zie verder hoofdstuk 4). Ter overdracht naar het vo levert het po een onderwijskundig rapport aan het vo aan. De afspraken over de overgang van leerlingen tussen de scholen voor po en vo in de gemeenten Delft, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp worden jaarlijks vastgelegd in de POVO-procedure. De po scholen betrokken in dit onderzoek geven aan dat ze in de praktijk soms door het vo gebeld willen worden met extra informatie over een leerling waar extra zorg voor nodig is. Een 'warme' overdracht van (zorg-)leerlingen tussen het po en vo is niet structureel. In het mbo worden leerlingen met een moeilijke thuissituatie of waarbij het risico op voortijdig schoolverlaten groot is, aangemeld bij de loopbaancoach. Deze informatie over de leerling is veelal aangeleverd door de vo-school waarvan de leerling afkomstig is. Over deze zorgleerlingen heeft de mbo-instelling een warme overdracht met de vo-school. Het digitale systeem VOROC, ontwikkeld door Sprit4you samen met Digitaal Leren, wordt door het vo en het mbo gebruikt voor de digitale aanmelding naar het mbo en de terugkoppeling daarvan aan de decanen van het vo. Via het Jongerenloket van de gemeente Delft wordt jaarlijks aan alle leerlingen die examen doen in het vmbo en aan hun ouders een brief gestuurd waarin wordt gewezen op het belang en de verplichting van aanmelding op het mbo. Jongeren met een hoog risico op voortijdig schoolverlaten worden in de overstap van het vmbo naar het mbo gemonitord door het Jongerenloket.





Aanvullende informatie hoofdstuk 5: selectie referentgemeenten en middelen aanpak voortijdig schoolverlaten

Referentgemeenten

In de benchmark vergelijken we de cijfers van voortijdig schoolverlaten (vsv) van Delft met de cijfers van vier vergelijkbare gemeenten: Dordrecht, Gouda, Leiden en Schiedam. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van drie criteria:

- de mate van stedelijkheid in deze gemeente is (zeer) sterk;⁵
- de gemeente behoort tot de 35 grootste gemeenten van Nederland;
- de gemeente heeft een sociale structuur die vergelijkbaar is met Delft.⁶

Er is gekozen voor de mate van stedelijkheid en gemeentegrootte als selectiecriteria, omdat de kans op voortijdig schoolverlaten twee keer zo hoog is in sterk stedelijke gebieden als in weinig en niet-stedelijke gebieden (Factsheet Voortijdig Schoolverlaten 2007, ministerie van OCW). Bovendien blijkt uit onderzoek dat sociaal-economische status een belangrijke voorspeller is van voortijdig schoolverlaten (Van Rooij et al., 2010).

Doordat de gemeenten in deze benchmark wat betreft stedelijkheid en sociale structuur vergelijkbaar zijn, wordt zoveel mogelijk uitgesloten dat eventuele verschillen in vsv-cijfers toegeschreven kunnen worden aan deze factoren. Ook sluiten we zo veel mogelijk uit dat persoonlijke factoren van voortijdig schoolverlaters (zoals gedragsproblemen, weinig motivatie voor school et cetera) en factoren uit de directe omgeving van de jongere (gezinsproblematiek, wonen in een achterstandswijk) de verschillen in cijfers tussen de gemeenten kunnen verklaren. Dit maakt het mogelijk om de verschillen in vsv-cijfers te duiden in termen van factoren op het niveau van beleidsmaatregelen in de gemeente en/of school.

Middelen aanpak voortijdig schoolverlaten

De aanpak van voortijdig schoolverlaten is georganiseerd in 39 RMC-regio's. Gemeenten en onderwijsinstellingen binnen de regio werken daarin met elkaar samen om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. De gemeenten Delft valt binnen de RMC-regio Haaglanden. Gemeenten kunnen verschillende financiële bronnen inzetten voor het invullen van deze taken, zoals het RMC-budget, middelen uit de Decentralisatie-uitkering Jeugd en financiële middelen bestemd voor de uitvoering van de kwalificatieplicht voor jongeren van

⁵ Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert een categorale indeling van gemeenten, gebaseerd op de adressendichtheid. Delft, Leiden en Schiedam vallen binnen de categorie zeer sterk stedelijk, Dordrecht en Gouda binnen de categorie sterk stedelijk (CBS 2012).

⁶ De gemeenten hebben een vergelijkbaar percentage huishoudens met laag inkomen (tussen de 9 en 15,4%; Nationale atlas volksgezondheid 2011) en een bovengemiddeld aandeel achterstandsl leerlingen (boven het landelijk gemiddelde van 11,6%; Kinderen in telling 2014).





16 en 17 jaar. RMC-regio's kunnen er voor kiezen om de inzet van deze middelen regionaal te organiseren of door te geven aan gemeenten. Bovendien kunnen gemeenten naast de specifieke rijksmiddelen ook andere financiële middelen inzetten, zoals budget voor het aanpakken van jeugdwerkloosheid, jeugdbeleid en jeugdgezondheidszorg.

Aan de onderwijsinstanties levert het ministerie van OCW rechtstreeks subsidies voor het inzetten van maatregelen ter reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters. Het uitvoeren van het verzuimbeleid, het op peil houden van de onderwijskwaliteit en professionalisering van docenten zijn primair de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstanties en worden via eigen budgetten in het onderwijs bekostigd.



NORMENKADER ONDERZOEK DELFTSE ZORGSTRUCTUUR ROND LEERLINGEN

Toelichting normenkader

Het normenkader dat in dit onderzoek is gehanteerd, sluit aan bij de drie doelstellingen van het onderzoek:

1. Inzicht bieden in het functioneren van de zorgstructuur op Delftse scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en de behaalde resultaten, met name wat betreft het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.
2. Inzicht bieden in de rol van de gemeente Delft met betrekking tot de aansluiting van de zorgstructuur in het onderwijs op het gemeentelijke beleid rond zorg voor jeugd, de wijze waarop deze rol wordt opgepakt en de behaalde resultaten.
3. Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken in deze heeft opgepakt en deze inzichten verwerken in een handreiking voor de raad om genoemde taken na 1 januari 2015 adequaat op te pakken.

De normen met betrekking tot de eerste en tweede doelstelling zijn onderverdeeld in drie typen:

- normen over de inrichting/het beleid;
- normen over de uitvoering;
- resultaatnormen.

De normen over de inrichting/het beleid hebben betrekking op het vastleggen van afspraken omtrent de (afstemming van) zorg aan leerlingen en de borging van informatie-uitwisseling. De uitvoering van deze 'papieren werkelijkheid' in de praktijk vormt de tweede normenset. De uitvoeringsnormen gaan over de wijze waarop de gemaakte afspraken in de praktijk worden nageleefd. De resultaatnormen hebben betrekking op de prestaties die met de zorg voor leerlingen worden bereikt en de rol die de gemeente hierin heeft.

Om meer zicht te krijgen op de effecten die met de zorg voor leerlingen worden gesorteerd, is in dit onderzoek een benchmark uitgevoerd (hoofdstuk 5). In deze benchmark zijn cijfers over voortijdig schoolverlaten (vsv) in Delft vergeleken met vier gemeenten die vergelijkbaar zijn in mate van stedelijkheid en sociale structuur. De mogelijke verklaringen voor de verschillen in vsv-cijfers tussen de gemeenten richten zich op de zorg voor leerlingen. De resultaatnormen 1.33 en 1.34 hebben betrekking op de effecten van de zorg voor leerlingen en sluiten aan bij de benchmark.





De normen behorende bij doelstelling 3 hebben betrekking op de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad en op de handreiking die in dit onderzoek is opgesteld voor de raad. De handreiking moet de raad handvatten en leerpunten bieden over het oppakken van haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het nieuwe jeugd-beleid, passend onderwijs en het vsv-beleid.

Toetsing van de normen

De normen worden in hoofdstuk 3 tot en met 5 getoetst aan de hand van een stoplichtmodel. Een groen stoplicht geeft aan dat het huidige functioneren van de zorgstructuur en de voorbereidingen op de toekomst geen reden geven voor extra aandacht. Een oranje stoplicht wil zeggen dat er ten aanzien van de specifieke norm in de toekomst aandacht benodigd is. Een rood stoplicht geeft aan dat acuut ingrijpen noodzakelijk is.

Normen behorende bij doelstelling 1, functioneren van de zorgstructuur

Tabel B2.1 Normen inrichting van de zorgstructuur

1.1	Binnen het onderwijs zijn voldoende voorwaarden aanwezig om zorgsignalen en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen vroegtijdig te signaleren: <ul style="list-style-type: none">- leerkrachten zijn toegerust om probleemsignalen bij leerlingen te herkennen;- er zijn valide en betrouwbare signaleringsinstrumenten en protocollen aanwezig;- de werkwijze voor signalering en aanmelding van leerlingen is vastgelegd.
1.2	Het onderwijs, de gemeente en zorginstanties (jeugdzorg, het jongerenloket, jeugdgezondheidszorg en jeugdmaatschappelijk werk) hebben duidelijke afspraken over de manier waarop de toegang tot zorg voor leerlingen (en eventueel hun ouders) is geregeld.
1.3	De wijze waarop de zorgstructuur in het onderwijs is aangesloten op de gemeentelijke zorgstructuur (jeugdzorg, het jongerenloket en preventieve jeugdhulp) is vastgelegd, zodat een sluitende structuur van zorg voor leerlingen ontstaat. De verantwoordelijkheden van het onderwijs, de gemeente en de zorgpartijen in de zorg voor leerlingen zijn daarbij duidelijk omschreven.
1.4	De werkwijze van de informatie-uitwisseling over de voortgang en resultaten van de zorg aan leerlingen (zowel op casusniveau als geaggregeerd) is vastgelegd tussen het onderwijs, de gemeente en zorginstanties.
1.5	Er is vastgelegd wie, en op welk moment in het proces, ouders informeert over de geboden zorg aan leerlingen.
1.6	Het uitgangspunt bij het verlenen van zorg aan leerlingen (en eventueel hun ouders) is 'één kind, één gezin en één plan'. Dit uitgangspunt is een gezamenlijke beleidsvisie van het onderwijs, de gemeente en zorginstanties.
1.7	De werkwijze van de partijen die betrokken zijn bij de zorg aan leerlingen (en eventueel hun ouders) zijn op elkaar aangesloten, zodat een naadloze keten van zorgactiviteiten ontstaat.
1.8	De doorlooptijden binnen de zorgtrajecten voor leerlingen zijn vastgelegd en geaccordeerd door het verantwoordelijke bestuur.





Vervolg tabel B2.1

1.9	Per leerling die zorg ontvangt, wordt een casemanager aangewezen die verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie.
1.10	Er is vastgelegd hoe eventuele opschaling van zorg voor leerlingen wordt geregeld.
1.11	De partijen die betrokken zijn bij het bieden van zorg aan leerlingen, hanteren een procedure hoe te handelen in geval van zorgmijding van leerlingen en/of ouders.
1.12	Er is sprake van een doorlopende zorglijn in het onderwijs: van po naar vo en vervolgens naar het mbo. De overdracht van informatie over leerlingen is vastgelegd tussen de onderwijsinstellingen.

Tabel B2.2 Uitvoeringsnormen

<i>Signaleren en bespreken</i>	
1.13	Leerlingen die veelvuldig verzuimen, worden aangemeld bij het jongerenloket.
1.14	Leerlingen die ernstige zorgsignalen vertonen, worden aangemeld bij het zorgteam/schoolondersteuningsteam van de school.
1.15	Als de problematiek van een leerling nog niet volledig in kaart is, voeren de partijen waarbij jongeren aangemeld worden aanvullende diagnostiek uit.
1.16	De partijen die deelnemen aan het zorgteam/schoolondersteuningsteam beschikken over volledige dossiers en een volgsysteem van besproken leerlingen.
<i>Inzet van zorg</i>	
1.17	De scholen binnen het samenwerkingsverband hebben gezamenlijk een dekkend aanbod aan basisondersteuning en extra ondersteuning voor leerlingen.
1.18	De zorgprofessionals binnen de scholen hebben een totaal overzicht van het lokale en regionale zorgaanbod voor leerlingen.
1.19	De zorginstanties waarmee het onderwijs samenwerkt, zijn (kwalitatief en kwantitatief) dekkend voor de zorgproblematiek op de scholen.
1.20	De zorg aan leerlingen wordt aangeboden binnen de afgesproken doorlooptijden.
1.21	Het jongerenloket begeleidt leerlingen die ongeoorloofd verzuim vertonen, thuiszitters en voortijdig schoolverlaters weer terug naar het onderwijs.
<i>Coördinatie en afstemming</i>	
1.22	Dossiers van leerlingen worden overgedragen aan de zorginstanties waar de leerlingen naartoe worden geleid (indien ouders daar toestemming voor geven).
1.23	De partijen die betrokken zijn bij de zorg aan leerlingen stellen een gezamenlijk zorgplan op voor de hulpverlening (één kind, één gezin, één plan) en wijzen een casemanager aan.
1.24	Zorginstanties koppelen informatie over de leerlingen terug aan de school.
1.25	Ouders worden adequaat en tijdig geïnformeerd over de zorg die wordt geboden aan hun kind.
1.26	Er vindt informatie-uitwisseling plaats tussen het onderwijs, de zorginstanties en de gemeente over de problematiek van de leerlingen.





Tabel B2.3 Resultaatnormen

1.27	Binnen het onderwijs is er zicht op de problematiek van leerlingen (en indien van toepassing, van de gezinnen waaruit ze afkomstig zijn).
1.28	De bespreking van zorgleerlingen in het zorgteam/schoolondersteuningsteam draagt bij aan de toeleiding van leerlingen naar de hulpverlening binnen de afgesproken doorlooptijden.
1.29	Het onderwijs is in samenwerking met de externe zorginstanties in staat om één zorgplan voor elke zorgleerling op te stellen. De betrokkenen werken hierbij dan ook niet langs elkaar heen.
1.30	Het (interne en externe) aanbod aan zorg voor leerlingen sluit qua kwantiteit en kwaliteit aan bij de problematiek van de doelgroep.
1.31	De doorlooptijd van de overdracht van leerlingen vanuit het onderwijs naar externe zorginstanties is conform de gemaakte afspraken.
1.32	Er zijn geen of minimale wachtlijsten voor zowel toegang als deelname aan de hulpverlening.
1.33	Het vroegtijdig signaleren, toeleiden naar en aanbieden van zorg aan leerlingen draagt ertoe bij dat de escalatie van lichte problematiek beperkt blijft (bijvoorbeeld van verzuim tot voortijdig schoolverlaten en van ongehoorzaam gedrag in de klas tot ernstige gedragsproblemen).
1.34	Het goed functioneren van de zorgstructuur in het onderwijs en een goede afstemming van de onderwijszorgstructuur met de externe zorgstructuur draagt ertoe bij dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters binnen de afgesproken norm blijft.

Normen behorende bij doelstelling 2, rol van de gemeente Delft

Tabel B2.4 Beleidsnormen

2.1	De omschrijving en afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot de zorg aan leerlingen is vastgelegd.
2.2	De gemeenten in de regio hebben omschreven welke taken met betrekking tot de zorg aan leerlingen lokaal dan wel regionaal zijn belegd.
2.3	De gemeente zet verschillende beleidsinstrumenten in voor de zorg aan leerlingen in het kader van het jeugdbeleid, passend onderwijs, leerplicht, het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en van jeugdwerkloosheid. Deze beleidsinstrumenten zijn op elkaar afgestemd en de betrokkenen informeren elkaar over de inzet en resultaten van het beleid.
2.4	De beleidsvisie 'één kind, één gezin, één plan' is door de gemeente uitgewerkt in concrete doelstellingen en de relevante risico's zijn benoemd.





Tabel B2.5 Uitvoeringsnormen

2.5	De gemeente voert Overleg met het onderwijs over de afstemming van de gemeentelijke jeugdzorg met de zorg in het onderwijs. In het overleg worden afspraken gemaakt over het realiseren van de ' één kind, één gezin, één plan' -aanpak.
2.6	Op het niveau van de RMC-regio Haaglanden voert de gemeente Delft overleg met het onderwijs over de aanpak en registratie van voortijdig schoolverlaters.
2.7	Op ambtelijk niveau wordt de gemeente door het onderwijs en de zorginstanties tijdig, juist en volledig geïnformeerd omtrent de aard en omvang van de problematiek van de doelgroep en over het gebruik van het aanbod.
2.8	Het college gebruikt de aangeleverde informatie omtrent de problematiek en het aanbod voor het inzetten en bijsturen van het jeugd-, onderwijs- en vsv-beleid.
2.9	Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over het gevoerde beleid, de bereikte resultaten en de beleidsvoornemens in het kader van de controlerende en sturende bevoegdheden van de raad.

Tabel B2.6 Resultaatnormen

2.10	De gemeente heeft een systeemverantwoordelijkheid omtrent de zorg voor leerlingen: <ul style="list-style-type: none">- De gemeente is goed geïnformeerd over de problematiek van de doelgroep, het gebruik van het aanbod en de behaalde resultaten.- De gemeente draagt er zorg voor dat de juiste partijen betrokken zijn bij het aanbieden van zorg en dat de toegang tot het aanbod goed is geregeld.- De gemeente zorgt voor een goede afstemming en aansluiting van het beleid van de betrokken partijen.- De gemeente ziet erop toe dat de zorg binnen de budgettaire kaders wordt uitgevoerd.
2.11	De systeemverantwoordelijkheid van de gemeente resulteert in een dekkend aanbod dat voldoende is in omvang en toegankelijk is voor de doelgroep. Er zijn geen overlappingsen en/of witte plekken in het aanbod.
2.12	De gemeente evalueert het beleid omtrent zorg aan leerlingen en past naar aanleiding van deze evaluatie indien noodzakelijk het beleid aan.

Normen behorende bij doelstelling 3, rol van de raad en opstellen handreiking

Tabel B2.7 Normen rol van de raad

3.1	De raad debatteert periodiek over de vorming van het jeugdbeleid, beleid omtrent voortijdig schoolverlaten en passend onderwijs op basis van de voortgangsverslagen van het college.
3.2	De raad beoordeelt (de ontwikkeling van) het jeugdbeleid, beleid omtrent voortijdig schoolverlaten en passend onderwijs op hoofdlijnen en stuurt op basis van de gebleken behoefte en noodzaak op hoofdlijnen bij.
3.3	De raad stelt financiële uitgangspunten vast voor de financiering van de jeugdzorg en heeft zicht op beschikbaar budget en te verwachten kosten.
3.4	De raad neemt initiatief om de benodigde informatie van het college te ontvangen indien deze informatie uitblijft of onvoldoende is.





Tabel B2.8 Normen handreiking

3.5	De handreiking voor de gemeenteraad sluit aan bij de inhoud van de beleidskaders en de te volgen beleidscyclus omtrent het jeugdbeleid, passend onderwijs en het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten.
3.6	De handreiking bevat concrete punten waarmee de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol na 1 januari 2015 kan oppakken.
3.7	Met de handreiking heeft de raad leerpunten in beeld over het stellen van kaders en het controleren van resultaten van het jeugdbeleid, passend onderwijs en het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten. De raad heeft weet van zijn eigen kaders en rol, indien aanwezig bij wet toebedeeld, al dan niet aangevuld met lokaal beleid. De raad weet welke informatie nodig is om deze taken te kunnen uitvoeren.

