

# RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

## KANSEN ZAT VOOR DE JEUGD?

*Rekenkameronderzoek naar de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en jeugdzorg in Lelystad.*





# Inhoudsopgave

## Deel 1: Hoofdrapport

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
	1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
	1.2 Onderzoeksmethode	2
	1.3 Doelstelling en vraagstelling	3
	1.4 Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>11</b>
	3.1 Hoofdconclusie en algemene indruk	11
	3.2 Subconclusies	11
<b>4</b>	<b>Blik op de toekomst</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Nawoord van de Rekenkamer</b>	<b>25</b>

## Deel 2: Nota van bevindingen

<b>1.</b>	<b>INLEIDING NOTA VAN BEVINDINGEN</b>	<b>1</b>
	<b>1.1 De aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdzorg</b>	<b>1</b>
	<b>1.2 Doelstelling en vraagstelling</b>	<b>2</b>
	1.2.1 Doelstelling	2
	1.2.2 Vraagstelling	2
	<b>1.3 Onderzoeksaanpak</b>	<b>5</b>
	2.2.1 Normenkader	5
	2.2.2 Deskresearch	5
	2.2.3 Interviews	6
	<b>1.4 Leeswijzer</b>	<b>7</b>

<b>2.</b>	<b>HET BELEID OMTRENT ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN</b>	<b>8</b>
2.1	Introductie op het gemeentelijke beleid	8
2.2	Ingezet beleid	8
2.2.1	Uitgangspunten van het beleid	8
2.2.2	Jeugdbeleid 2007-2010	9
2.2.3	Lelystadse Educatieve Agenda	10
2.2.4	Centrum voor Jeugd en Gezin	12
2.3	De organisatie van zorg aan (risico)leerlingen	13
2.3.1	De organisatie op bestuurlijk niveau	13
2.3.2	De organisatie op uitvoerend niveau	15
2.4	Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 2	17
<b>3.</b>	<b>DE ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN IN DE PRAKTIJK</b>	<b>18</b>
3.1	Introductie zorg in de praktijk	18
3.2	Signaleren in het onderwijs	18
3.2.1	De zorgstructuur in het onderwijs	18
3.2.2	Signaleren in de uitvoeringspraktijk	20
3.3	Zorg en Advies Team	21
3.3.1	Opzet van het ZAT in Lelystad	22
3.3.2	Werkwijze van het ZAT	22
3.4	Het aanbod	23
3.4.1	Voorzieningen binnen het onderwijs	24
3.4.2	Het preventieve aanbod	25
3.4.3	De geïndiceerde jeugdzorg	27
3.4.4	Verschillende soorten zorg vanuit het ZAT	28
3.4.5	Ketensamenwerking	29
3.5	Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)	30
3.5.1	Leerplicht in Lelystad	31
3.5.2	RMC	32
3.6	Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 3	34
<b>4.</b>	<b>DE BEHAALDE RESULTATEN</b>	<b>35</b>
4.1	Introductie behaalde resultaten	35
4.2	Resultaten Jeugd Voorop	35
4.3.1	Doelstellingen Jeugd Voorop	35
4.3.2	Resultaten Jeugd Voorop	35
4.3	Resultaten LEA	40
4.3.1	Doelstellingen LEA	40

4.3.2 Resultaten LEA	40
<b>4.4 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 4</b>	<b>42</b>
<b>5. DE DOORLOPEN BELEIDSCYCLUS</b>	<b>43</b>
5.1 Introductie beleidscyclus	43
5.2 Informatievoorziening naar de gemeente	43
5.3 Algemene en specifieke beleidscyclus	44
5.3.1 Algemene beleidscyclus	44
5.3.2 Specifieke informatie naar de raad	46
5.4 Overdracht jeugdzorg naar gemeenten	47
5.5 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 5	48
<b>6. BEOORDELING ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN</b>	<b>50</b>
6.1 Introductie beoordeling	50
6.2 Belangrijkste bevindingen	50
6.3 Toetsing zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad	52
6.3.1 Signalering	52
6.3.2 Handelingsplan	53
6.3.3 Toeleiding	55
6.3.4 Aanbod	56
6.3.5 Sturing en controle gemeente	57
6.4 Analyse	60
6.4.1 Beleid en organisatie rond zorg aan (risico)leerlingen	60
6.4.2 Zorg aan (risico)leerlingen in de praktijk	61
6.4.3 Zicht op resultaten	62
6.4.4 Sturing en controle op zorg voor (risico)leerlingen	62
6.4.5 Consequenties voor de leerlingen	63
<b>BIJLAGEN</b>	
Bijlage 1: normenkader zorg voor (risico)leerlingen	65
Bijlage 2: geïnterviewde personen	69
Bijlage 3: beschrijving bestudeerde casussen	70
Bijlage 4: ingezet budget	73
Bijlage 5: beantwoording subvragen	75
Bijlage 6: begrippenlijst	78
Bijlage 7: literatuurlijst	81



# Deel 1

## Hoofdrapport







# 1 Inleiding

Dit rekenkameronderzoek heeft als titel “Kansen ZAT voor de jeugd?”. ZAT is een verwijzing naar de Zorg en AdviesTeams die actief zijn op de scholen voor voortgezet onderwijs. Het woord ZAT drukt ook uit dat er nog een wereld te winnen is wanneer het gaat om de zorg voor de Lelystadse jeugd. De kansen zijn er, maar zoals uit dit onderzoek blijkt zijn er ook knelpunten en bedreigingen. Daarom wordt de titel afgesloten met een vraagteken. Met dit onderzoek wil de rekenkamer een eerste richting geven om de knelpunten op te lossen en de kansen die er wel degelijk zijn te benutten.

Het gaat goed met een groot deel van de Nederlandse jeugd. Uit internationaal vergelijkend onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse jeugd ‘het goed doet en zich goed voelt’. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat jongeren waarmee het niet zo goed gaat, te maken hebben met een verscheidenheid aan problemen<sup>1</sup>. De problemen van (risico)jongeren worden meestal gesignaleerd op school. Via school kunnen deze (risico)jongeren vaak ook het beste worden bereikt. Het is vervolgens de taak van de preventieve - en indien nodig de geïndiceerde - jeugdzorg om het probleem aan te pakken. De gemeente heeft de regie over de preventieve jeugdzorg.

De jeugdzorg heeft een complexe structuur waarbij rijk, provincies en gemeenten betrokken zijn. De provincie Flevoland is nu nog verantwoordelijk voor de (indicatieve) jeugdhulpverlening: zij stuurt en subsidieert de instellingen en bureau Jeugdzorg. De gemeente is verantwoordelijk voor de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het gemeentelijke jeugdbeleid. Vanuit de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) is de gemeente verantwoordelijk voor de vijf ‘geschakelde’ (preventieve) jeugdzorgfuncties. Deze zijn: informatie & advies, probleemsignalering, toegang tot het aanbod, lichtpedagogische hulp en zorgcoördinatie. De gemeente kan een aantal instrumenten (zoals subsidies en convenanten) inzetten ter versterking van haar regiefunctie.

De afgelopen jaren zijn er veel veranderingen geweest op het gebied van zorg, zoals de komst van de Centra voor Jeugd en Gezin en de vorming van de Zorg Advies Teams in het onderwijs. Er komt de komende jaren ook nog eens veel op de gemeenten af. Een aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden op gebied van jeugd, werk en inkomen en zorg en welzijn wordt gedecentraliseerd van rijk en provincie naar de gemeente. Het huidige kabinet is daarnaast van plan het stelsel voor passend onderwijs te herzien. In dit nieuwe stelsel krijgen scholen de plicht een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Al deze veranderingen hebben invloed op de effectiviteit van de zorg aan (risico)jongeren.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De zorg voor hulpbehoevende kinderen en jongeren – de jeugdhulpverlening - staat zowel maatschappelijk in de belangstelling als hoog op de politieke agenda. Landelijke ervaring leert, dat de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening doorgaans een groot knelpunt is. Complicerende factor in de praktijk blijken sinds jaar en dag de verschillen in organisatiestructuren en beroepscode tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. Deze verschillen leiden veelal tot belangentegenstellingen en maken overleg en verwijzing lastig. Bovendien is de huidige inrichting van de jeugdzorg in Nederland sterk afgebakend per doelgroep en probleemgebied, waardoor regelmatig (leerplichtige) jongeren buiten de boot vallen. Daarbij komen de voorgenomen toekomstige decentralisatieoperaties van het Rijk.

<sup>1</sup> Health Behaviour in School-aged Children Report 2010<sup>1</sup>, 11-16 jaar, Trimbos Instituut e.a. (2010).

Zowel het maatschappelijk als het politiek belang van het onderwerp waren aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (preventieve) jeugdbeleid van de gemeente. Specifiek aandachtspunt hierbij is de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs (signalering en begeleiding) en de daartoe ingestelde (externe) instanties voor jeugdzorg. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de volgende twee zorgstructuren:

- de (zorg)structuur in het voortgezet onderwijs;
- de werkwijze rond de nieuwe centra voor jeugd en gezin (waarmee het onderwijs nauw moet samenwerken).

## 1.2 Onderzoeksmethode

Eerst is – aan de hand van een algemene literatuurstudie - een concept normenkader opgesteld als uitgangspunt voor de toetsing van de bevindingen uit het onderzoek. Voor het verkrijgen van een eerste indruk van het beleid rondom de zorg aan (risico)leerlingen, zijn verschillende Lelystadse beleidskaders en beleidsinstrumenten bestudeerd. Hierna is het uitgebreide normenkader, dat is toegespitst op de gemeente Lelystad, opgesteld. Het normenkader is integraal opgenomen in bijlage 1 van de nota van bevindingen (deel 2 van dit rapport). Het normenkader beschrijft drie typen normen:

- procesnormen,
- resultaatnormen en
- normen omtrent sturingsmogelijkheden van de gemeente.

Daarnaast zijn in het bureauonderzoek overige relevante beleidsdocumenten bestudeerd, zoals programmaverantwoordingen, raadsbesluiten, verantwoordingsverslagen van de jeugdzorginstellingen en eerder uitgevoerd relevant onderzoek. Bijlage 7 van de nota van bevindingen geeft een overzicht van de bronnen die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd. Op basis van de bestudeerde documenten is een beleidsbeschrijving gemaakt. Deze beschrijving is verder uitgewerkt in hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen (deel 2 van dit rapport).

De wijze waarop het beleid zich vertaalt naar de uitvoeringspraktijk is een belangrijk element in dit onderzoek. Daarom zijn interviews gehouden met onder anderen raadsleden, portefeuillehouders, beleidsmedewerkers en lijnverantwoordelijken vanuit onderwijs en zorg. Het doel van de gesprekken met de beleidsverantwoordelijken was zicht te krijgen op het ingezette beleid van de gemeente, de sturingsmogelijkheden van zowel raad als college en het functioneren van de beleidscyclus. In de gesprekken met lijnverantwoordelijken binnen het onderwijs en de jeugdzorginstellingen is de nadruk gelegd op de structurele werkwijze binnen deze organisaties en de behaalde resultaten. Van alle gevoerde gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd. De uitkomsten van de interviews zijn uiteindelijk verwerkt in de nota van bevindingen. Bijlage 2 van de nota van bevindingen geeft een overzicht van de geïnterviewden.

Tot slot zijn de bevindingen uit de documentenstudie en de interviews getoetst aan het uitgebreide normenkader en geanalyseerd. Op basis van deze analyse heeft de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 1.3 Doelstelling en vraagstelling

### Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

- **Het verkrijgen van inzicht** in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel van (preventief) jeugdbeleid van de gemeente Lelystad, in specifieke relatie tot de aansluiting tussen zorgstructuur bij scholen voor voortgezet onderwijs en de externe instellingen voor jeugdzorg ten behoeve van (risico)leerlingen in de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar in de praktijksituatie van de gemeente Lelystad. Het doel is hierbij inzicht te krijgen in zowel de vraag- als de aanbodzijde.
- **Het doen van aanbevelingen voor eventuele verbeteringen.** Het gaat in dit onderzoek specifiek om de factoren die door de gemeente Lelystad - bijvoorbeeld door sturing en / of als keten regisseur - zijn te beïnvloeden, zoals de wijze waarop niet geïndiceerde hulp wordt geboden en de wijze waarop de toegang tot de jeugdzorg wordt geregeld. De bedoeling is eventuele aanbevelingen te doen voor verbeteringen vanuit de rol van de gemeente.
- **Het anticiperen op toekomstig beleid.** Dit onderzoek dient tevens als nulmeting om als gemeente Lelystad te kunnen anticiperen op de verwachte overdracht van de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente.

Het onderzoek is afgebakend in de tijd en heeft betrekking op het tijdvak 2006 tot medio 2011. Het onderzoek beperkt zich tevens tot de zorg voor jongeren in de leeftijdscategorie 12 tot 18 jaar. De scholen voor regulier voortgezet onderwijs en voor Middelbaar Beroepsonderwijs worden meegenomen in het onderzoek. De scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs vallen buiten de onderzoeksvraag.

### Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is sprake van een doeltreffend en doelmatig geheel van (preventief) jeugdbeleid van de gemeente Lelystad, specifiek in relatie tot de aansluiting tussen zorgstructuur bij instellingen in het voortgezet onderwijs en de externe instellingen voor jeugdzorg, ten behoeve van (risico)leerlingen in de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar in de praktijksituatie van de gemeente Lelystad?

Uit deze centrale vraagstelling zijn de volgende richtinggevende subvragen afgeleid:

1. Hoe is voorzien in de afstemming tussen de zorgstructuur in het onderwijs en externe instellingen voor jeugdzorg?
2. Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in voor de zorg aan (risico)leerlingen?
  - a. In het kader van de Wmo?
  - b. In het kader van leerplicht?
  - c. In het kader van voortijdig schoolverlaten?
  - d. In het kader van onderwijs?
3. Welke problematiek speelt er bij (risico)leerlingen en hoe wordt hiermee omgegaan?
  - a. Met welke typen problemen wordt men geconfronteerd en welke omvang hebben die?
  - b. Hoe wordt de heersende problematiek in beeld gebracht?

- c. In welke mate en op welke wijze wordt er gewerkt met plannen van aanpak?
  - d. In hoeverre worden deze plannen van aanpak ook daadwerkelijk uitgevoerd?
  - e. Welke soorten hulp zijn aanwezig voor zorgleerlingen?
  - f. In hoeverre wordt deze hulp ook snel en adequaat aangeboden?
  - g. In hoeverre doorlopen jongeren het gehele zorgtraject?
  - h. Hoe vindt de overdracht plaats van het (zorg)dossier van risicoleerlingen naar de externe hulpverlening?
4. Beschikt de gemeente Lelystad over voldoende sturingsinstrumenten om de capaciteit en kwaliteit van de zorg aan (risico)leerlingen van twaalf tot achttien jaar te borgen?
  5. Heeft de gemeente Lelystad in de periode 2006-2010 ook voldoende gebruikgevoerd van deze instrumenten?
  6. Kan de afstemming tussen school en jeugdhulpverlening als doelmatig en doeltreffend worden beoordeeld?
  7. Sluit het aanbod van jeugdzorg/jeugdhulpverlening in Lelystad kwalitatief en kwantitatief aan bij de behoefte?
  8. Hoe kan de gemeente Lelystad anticiperen op de verwachte overdracht van toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?
  9. Hoeveel capaciteit zet de gemeente Lelystad nu in op preventief jeugdbeleid?
  10. Hoeveel capaciteit besteedt Bureau Jeugdzorg aan de (zorg)leerlingen in de gemeente Lelystad, gerelateerd aan de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?
  11. Is het volume van de capaciteit en het bijbehorende budget adequaat voor de bijbehorende vraag?
  12. Welke verbetermogelijkheden en best practices zijn er met betrekking tot het functioneren van de aansluiting tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de externe jeugdzorginstellingen? Wat kan de rol van de gemeente Lelystad hierbij zijn?

De beantwoording van de onderzoeksvragen is te lezen in bijlage 5 van de nota van bevindingen.

## 1.4 Leeswijzer

Rapporten van de rekenkamer Lelystad bestaan meestal uit twee delen in één boekje: (deel 1) het hoofdrapport van de rekenkamer en (deel 2) de nota van bevindingen (het onderzoeksrapport van de externe onderzoekers).

In deel 1 (hoofdrapport) geven we eerst een inleiding (hoofdstuk 1). Daarna is een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 beschrijven wij onze algemene indruk (de hoofdboodschap) in relatie tot de hoofdvraag van het onderzoek en de subconclusies. In hoofdstuk 4 wordt een blik op de toekomst gegeven waarna de aanbevelingen van de rekenkamer aan de orde komen in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 is de bestuurlijke reactie van het college integraal weergegeven en hoofdstuk 7 bevat een nawoord van de rekenkamer.

In de nota van bevindingen (deel 2) staat de uitgebreide beschrijving van alle bevindingen uit het onderzoek.

## 2 Samenvatting

Het zorgen voor een kwantitatief en kwalitatief dekkend preventief zorgaanbod voor (risico)leerlingen is een gemeentelijke taak. Voor de beleidsturing heeft de gemeente een aantal beleidsinstrumenten in handen. Hierbij kan gedacht worden aan regelgeving, beleidsnota's, convenanten, subsidierelaties en overleg via stuurgroepen. In de afgelopen periode is de manier waarop de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad beleidsmatig is vormgegeven gewijzigd. Het college heeft besloten af te zien van het eerder gevoerde doelgroepenbeleid. Het beleid is nu georganiseerd rond twee lijnen: kansen versterken en vroegtijdig ingrijpen bij problemen. Het preventieve jeugdbeleid is georganiseerd rond het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het is de bedoeling dat de zorg aan risicoleerlingen zo regulier mogelijk en zo dicht mogelijk bij het (voortgezet) onderwijs wordt vormgegeven.

De gemeente Lelystad lijkt gekozen te hebben voor een afgeslankte versie van de landelijk gestimuleerde Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Dit zien we ook terug in de ingezette middelen. Vanaf 2011 wordt zowel incidenteel als structureel bezuinigd op het CJG. Wel wordt in deze periode extra ingezet op de versterking van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en op het ROC. Ook zijn extra middelen vrijgemaakt voor Leerplicht. Er is gesneden in de overlegstructuur van de zorg: onder meer het overleg 'Breakpoint'<sup>2</sup> is afgeschaft met ingang van 1 juli 2011. Het is nog niet precies helder hoe de taken van Breakpoint in de toekomst opgevangen worden.

### Preventieve en geïndiceerde zorg in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De basisinstrumenten voor het adequaat signaleren van risicoleerlingen, het opstellen van een handelingsplan en het toeleiden van leerlingen naar hulp, zijn in de praktijk redelijk op orde in Lelystad. Bij het signaleren van problematiek in het onderwijs spelen mentoren (VO) en coaches (ROC) een centrale rol. Elke school heeft zorgcoördinatoren, interne zorgoverleggen en een Zorg en Advies Team (ZAT). Leerlingen met problematisch (leer)gedrag op de scholen worden gesignaleerd en besproken in het overleg van het ZAT. Voor de leerlingen die dat nodig hebben, wordt vervolgens een zorgplan opgesteld. Op basis van dit plan wordt de zorg aangeboden. Het ZAT is in Lelystad ook de belangrijkste instantie waar afstemming plaatsvindt tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de jeugdhulpverlening. Door samenwerking in het ZAT zijn betrokkenen op de hoogte van de zorgtrajecten die (risico)leerlingen doorlopen. Zo weten partijen van elkaar wie met een bepaalde jongere of met een bepaald gezin aan de slag is. (Risico)leerlingen kunnen in Lelystad gebruik maken van verschillende preventieve en geïndiceerde voorzieningen, zowel binnen als buiten het onderwijs. Het onderwijs geeft primair de voorkeur aan samenwerking met de preventieve jeugdzorg boven geïndiceerde jeugdzorg. De preventieve jeugdzorg kan volgens het onderwijs sneller schakelen, is dicht bij het onderwijs georganiseerd zodat er sprake is een goede terugkoppeling van informatie.

Wachttijden voor de geïndiceerde jeugdzorg zijn een bekend probleem, waarmee ook Lelystad te maken heeft. De preventieve jeugdzorg, waar nauwelijks sprake is van wachttijden, wordt daarom regelmatig ingezet als overbrugging naar de geïndiceerde jeugdzorg. Dit versoepelt de aansluiting tussen de zorgketens. De terugkoppeling van informatie vanuit de geïndiceerde jeugdzorg naar het onderwijs verloopt moeizaam. De geïndiceerde jeugdzorg is namelijk gebonden aan strikte privacyregels. Dit geldt in veel

---

<sup>2</sup> Breakpoint was een opschalingsoverleg voor (risico)leerlingen 12+. Het was een centraal meldpunt voor zorgsignalen en was een samenwerkingsverband van alle partners op het gebied van jeugd en veiligheid. De doelgroep van Breakpoint kwam vaak in aanraking met politie en justitie.

mindere mate voor de preventieve jeugdzorg. De betrokkenen uit het onderwijs merken op, dat de geboden jeugdzorg in het algemeen gekenmerkt wordt door een gebrek aan daadkracht. Er worden te weinig concrete afspraken gemaakt met ouders en leerlingen. De mate waarin de geboden zorg leidt tot de gewenste resultaten wordt in de zorgdossiers ook onvoldoende bijgehouden. Het ZAT kan daarom ook niet bijsturen, als de geboden zorg niet tot het gewenste resultaat leidt. Er kan dus sprake zijn van een stapeling van zorg, waarbij de resultaten van de verschillende ingezette interventies niet helder zijn en leerlingen van het ene zorgtraject in het andere belanden. Verder worden de geregistreerde ZAT-gegevens nog niet gebruikt voor verantwoording en beleidsvorming.

Werken volgens 'één kind, één gezin, één plan' is een gezamenlijke doelstelling van het onderwijs, de instellingen voor jeugdhulpverlening en de gemeente Lelystad. Verschillende partijen maken echter wel verschillende plannen rond één jongere/gezin. Het toepassen van casemanagement in het ZAT kan het werken volgens 'één kind, één gezin, één plan' versoepelen. Eén partij voert dan de regie bij de hulpverlening en toeleiding. Echter in de ZAT's wordt nog geen gebruik gemaakt van casemanagers. Ook is er nog geen schakel tussen de ZAT's van de individuele scholen en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Na het verdwijnen van Breakpoint is bovendien een nieuwe opschalingstructuur 12+ noodzakelijk, voor problematiek die buiten de reikwijdte van het ZAT valt. Momenteel zijn de hulpverlenende instanties en het onderwijs in overleg over de toekomstige opschalingsstructuur. De ervaringen met Breakpoint wijzen uit dat het organiseren van doorzettingsmacht, het beleggen van de eindverantwoordelijkheid en efficiënt overleg (zonder dubbelingen van partijen in overleggen) knelpunten zijn in een dergelijke zorgstructuur.

Kortom: met het oog op de gesignaleerde knelpunten is niet uit te sluiten, dat bij een deel van de leerlingen de geboden zorg (nog) onvoldoende rendeert. Dit heeft tot gevolg dat de ondersteuning bij de aanpak van problemen op school mogelijk niet optimaal is, waardoor de leerling navenant minder goed presteert.

### **Verzuim en Leerplicht / Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC).**

Het aantal leerlingen dat (veelvuldig) verzuimt is in Lelystad hoog. Het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters neemt sinds enkele jaren toe. Verzuimproblematiek wordt door het onderwijs in Lelystad adequaat gesignaleerd en geregistreerd. De logische vervolgstap is het aanmelden van leerlingen die verzuimen of voortijdig schoolverlater zijn bij Leerplicht / RMC<sup>3</sup>. Dit aanmelden gebeurt echter onvoldoende in Lelystad. Volgens het voortgezet onderwijs worden ongeveer de helft van de verzuimgevallen gemeld bij de leerplichtambtenaar. De school maakt hierbij zelf een afweging welke verzuimgevallen urgent zijn.

Het inzetten van leerplicht is heel belangrijk. De leerplichtambtenaar is de enige functionaris binnen de preventieve zorg, die daadwerkelijk sanctiemogelijkheden heeft. Het inzetten van leerplicht is vaak een stimulans voor de betrokkenheid van ouders bij de professionele hulpverlening aan hun kind. Dit is een belangrijk voordeel van leerplicht boven andere in te zetten vormen van jeugdhulpverlening. Door de samenwerking tussen leerplicht en ouders kan beter voorkomen worden, dat jongeren uitvallen op school<sup>4</sup>. In schooljaar 2009/2010 maakte de leerplichtambtenaar in 8% van de gemelde gevallen een proces-verbaal op.

<sup>3</sup> Leerplicht ziet toe op de naleving van de leerplicht (tot 16 jaar) én de kwalificatieplicht (16- en 17-jarigen). RMC is voor de doelgroep jongeren tussen 18 en 23 jaar die nog geen startkwalificatie hebben.

<sup>4</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2009). Vertrouwen in de school. Over uitval van 'overbelaste jongeren'.



In Lelystad wordt ook gebruik gemaakt van de RMC (Regionale Meld- en Coördinatie-functie). De RMC-consulent voert gesprekken met voortijdig schoolverlaters, zodat zij terug worden geleid naar school en / of werk. In 2009 heeft de RMC-consulent ongeveer 25% van alle Lelystadse voortijdig schoolverlaters tussen de 16 en 23 jaar bereikt.

Eén van de oorzaken van beperkte bereik van leerplicht en RMC is de beschikbare capaciteit. Deze sluit onvoldoende aan bij de omvang van de problematiek rond verzuim- en voortijdig schoolverlaten in de gemeente Lelystad. In oktober 2010 is de raad geïnformeerd over het voornemen<sup>5</sup> leerplicht zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve impuls te geven. De kwantitatieve impuls bestond uit een uitbreiding van de formatie voor leerplicht van 4 naar 6 fte.

<b>Leerplichtformatie in fte per 1.000 leerlingen</b>	
<b>Lelystad voor kwantitatieve impuls</b>	<b>0,326</b>
<b>Lelystad na kwantitatieve impuls</b>	<b>0,488</b>
<b>Gemiddeld bij Nederlandse gemeenten</b>	<b>0,330</b>
<b>G4</b>	<b>1,000</b>

De totale leerplichtformatie in Lelystad is sindsdien iets hoger dan gemiddeld bij de Nederlandse gemeenten. Maar Lelystad heeft te maken met 'Randstedelijke' verzuimproblematiek. De Lelystadse formatie voor leerplicht na de maatregelen is nog steeds een stuk lager dan de formatie voor leerplicht bij de G4. Voor de kwalitatieve impuls van leerplicht is voorgesteld de formatie voor Leerplicht voor de helft in te vullen met leerplichtplusfunctionarissen<sup>6</sup>. Deze hebben een HBO opleidingsniveau en zijn ingeschaald in schaal 9. Voorheen hadden alle leerplichtfunctionarissen een MBO opleidingsniveau en waren zij allen ingeschaald in schaal 8. De voorgenomen wijzigingen zijn in de zomer van 2011 doorgevoerd. Het effect van deze maatregelen op het Lelystadse verzuim is nog niet bekend.

Het beperkte bereik van leerplicht en RMC heeft tot gevolg, dat een deel van de zorgbehoevende leerlingen niet de benodigde zorg krijgt. Op basis van dit onderzoek is niet exact vast te stellen hoeveel leerlingen hier in de praktijk precies nadeel van ondervinden. Aangenomen wordt, dat het een substantieel deel is van de Lelystadse jongeren. Als een leerling stelselmatig verzuimt en leerplicht niet intervenueert, wordt geen gebruik gemaakt van een belangrijke ingang voor het bereiken van de leerling en diens ouders. De problemen die het verzuim veroorzaken blijven dan onopgelost. Het gevolg kan zijn, dat de leerling onnodig lang blijft verzuimen en zodoende een leerachterstand oploopt. Uit onderzoeksliteratuur is bekend, dat schoolverzuim een belangrijke indicator is voor het vertonen van problematisch (overlastgevend en/of crimineel) gedrag op latere leeftijd<sup>7</sup>. Leerlingen die niet bereikt worden, lopen dus een grotere kans om uiteindelijk af te glijden naar marginaal en / of crimineel gedrag.

<sup>5</sup> Brief 'formatie leerplicht Lelystad', 7 oktober 2010. Gemeente Lelystad, afdeling Beleid.

<sup>6</sup> Deze functionarissen pakken ook het verzuim van jongeren van 18 tot 23 aan.

<sup>7</sup> Junger-Tas, Steketee & Moll (2008). *Achtergronden van jeugd delinquentie en middelengebruik*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut



### **Resultaten van gemeentelijk beleid.**

Het gemeentelijke beleid is gebaseerd op duidelijke doelstellingen. Maar voor een gedeelte van de doelstellingen van het voormalig jeugdbeleid (Jeugd Voorop) en voor twee van de drie relevante doelstellingen van de Lelystadse Educatieve Agenda (LEA), is te weinig informatie beschikbaar om de behaalde resultaten te kunnen beoordelen. Zowel op uitvoerend niveau als op beleidsniveau mist de gemeente Lelystad informatie over de resultaten. Nieuw beleid wordt wel gedeeltelijk afgestemd op signalen vanuit het veld, maar het oude beleid wordt - buiten de reguliere P&C-cyclus - in veel gevallen niet nadrukkelijk geëvalueerd. Hierdoor mist de gemeente kansen om nieuw beleid te baseren op enerzijds de sterke kanten en anderzijds de verbeterpunten van het oude beleid.

Voor de doelstellingen waarover wel voldoende gegevens beschikbaar zijn, kan niet eenduidig worden vastgesteld of de doelen zijn behaald. Bijvoorbeeld: de gemeente Lelystad geeft zelf aan, dat het totale aantal voortijdig schoolverlaters in de periode 2007-2009 is gedaald. Maar landelijke cijfers laten zien, dat het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters in de afgelopen periode is gestegen in Lelystad. Dit is met name het geval op het ROC. Het percentage jongeren dat het gevoel heeft nergens terecht te kunnen met problemen is nagenoeg gelijk gebleven. Dit ondanks de verschillende maatregelen die in de afgelopen beleidsperiode zijn genomen op het gebied van jeugd en onderwijs. Daarnaast stijgt het aantal indicaties voor de jeugdzorg in Lelystad. 'Op de Rails' is een voorbeeld van een preventieve voorziening in het onderwijs waar wel duidelijke resultaten zichtbaar zijn. Dit project heeft een duidelijke doelstelling: leerlingen terugleiden naar het regulier onderwijs. De resultaten zijn positief. Tussen de 70% en 80% van de deelnemers komt na het project weer terecht in het reguliere onderwijs.

### **Informatievoorziening op micro-, meso- en macroniveau.**

De zorg voor leerlingen op scholen in het voortgezet onderwijs in Lelystad is zowel op micro-, meso- als macroniveau gebaseerd op onvolledige informatie. Concreet: de informatie is onvolledig in de leerlingen- en zorgdossiers (microniveau). De verzamelde informatie bij de ZAT's en zorginstellingen is daarmee ook onvolledig (mesoniveau). Op macroniveau is de informatievoorziening richting de gemeente onvolledig. De gemeente mist onder andere informatie over de resultaten van de diverse genomen maatregelen om zorgleerlingen bij het onderwijs te betrekken en te laten uitstromen met een diploma. De gemeente mist op dit moment ook kwantitatieve gegevens over de problematiek van leerlingen in het onderwijs en over de zorgcyclus die risicoleerlingen in Lelystad doorlopen. Als de informatievoorziening op bovengenoemde drie niveaus niet op orde is, kunnen zowel de onderwijsinstellingen en de hulpverleningsinstanties als de gemeente Lelystad niet goed sturen op de gewenste resultaten en effecten van het zorgbeleid voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. De basisinformatievoorziening voor een effectief (en efficiënt) zorgbeleid is daarmee van onvoldoende niveau.

### **Rol van de raad.**

Zowel de informatievoorziening aan de raad als de actieve sturing door de raad op beleidsthema's rond de zorg aan (risico)leerlingen (zoals voortijdig schoolverlaten en het CJG), is in de afgelopen periode onvoldoende een punt van aandacht geweest in Lelystad. Dit blijkt uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken. De raad heeft zich niet erg actief opgesteld in het bijsturen van het onderwijs- en jeugdbeleid. Wellicht hangt dit onder andere samen met onvoldoende informatie over de resultaten van het beleid. Hoewel het college aangeeft, dat voor de verdere uitrol van het Centrum voor Jeugd en Gezin de uitkomsten van de pilot CJG van groot belang zijn, is er

nog geen evaluatie over de voortgang of resultaten van het CJG naar de raad gestuurd (anders dan de tussentijdse evaluatie uit 2009). De raad heeft het CJG-beleid de afgelopen jaren dan ook niet bijgestuurd. Passend onderwijs voor hoogbegaafden is binnen de LEA 2011-2014 daarentegen wel benoemd als prioriteit door de raad.

## 3 Conclusies

### 3.1 Hoofdconclusie en algemene indruk

De hoofdvraag van het onderzoek was of er in Lelystad sprake is van een doelmatig en doeltreffend preventief jeugdbeleid, met name toegespitst op de aansluiting tussen de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en de instellingen die in de (geïndiceerde en preventieve) jeugdzorg actief zijn.

De overkoepelende conclusie van de rekenkamer is, dat de beslissing om af te stappen van het doelgroepenbeleid en de zorg zo dicht mogelijk bij de school te organiseren, evenals de wijze waarop invulling is gegeven aan het Centrum voor Jeugd en Gezin en het instellen van Zorg en Adviesteams op de scholen, op zich tot een verbetering leiden van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het preventieve jeugdbeleid van de gemeente Lelystad.

De rekenkamer benadrukt hierbij, dat de signalering, het bereik en het rendement van leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) niet op orde zijn. De afstemming tussen voortgezet onderwijs en Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) evenals de afstemming binnen het CJG zelf, moeten nog verder worden verbeterd. Ook is de informatievoorziening aan de gemeente voor het bepalen en bijstellen van beleid voor verbetering vatbaar.

### 3.2 Subconclusies

Hieronder lichten we de hoofdconclusie in detail toe aan de hand van een aantal subconclusies:

#### 1. Er is sprake van verbetering in de afstemming en coördinatie van de laagdrempelige preventieve zorg die op schoolniveau wordt verleend.

Van oudsher waren de knelpunten in de aansluiting tussen jeugdhulpverlening en voortgezet onderwijs de signalering, de verkokering en de toegang die de cliënt tot de jeugdhulpverlening heeft en vice versa. Uit dit onderzoek van de rekenkamer Lelystad komt naar voren, dat deze problemen voor een aanzienlijk deel zijn aangepakt met de in de hoofdconclusie genoemde beleidswijzigingen. Er is sprake van een duidelijke signaleringsstructuur, verbeterde afstemming tussen partijen en verbeterde doorverwijzing naar de preventieve jeugdzorg. De doorverwijzing naar en terugkoppeling vanuit de geïndiceerde jeugdzorg verdient echter verbetering.

#### 2. Zowel de Zorg Advies Teams (ZAT's) in het voortgezet onderwijs als de functie en rol van het Centrum voor Jeugd en Gezin, ten behoeve van jongeren van 12 jaar en ouder, moeten verder worden doorontwikkeld en verbeterd.

Ondanks dat de ZAT's in grote lijnen conform de kwaliteitseisen functioneren en de basisinstrumenten redelijk op orde zijn, zijn belangrijke randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt functionerende zorgstructuur 12+ nog onvoldoende gerealiseerd. Knelpunten zijn met name het niet toepassen van casusregie (casemanagement) in de ZAT's en het ontbreken van een structuur voor de opschaling van zorg. De afstemming tussen ZAT's en CJG evenals de CJG-functies zelf, zijn momenteel nog in een fase van ontwikkelen en doorgroeien.

### **3. Het bereik en rendement van Leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) is onvoldoende.**

De problematiek rondom verzuim en voortijdig schoolverlaten is groot in Lelystad. Deze is vergelijkbaar met die in de Randstad. Verzuim wordt vanuit het onderwijs onvoldoende aangemeld bij leerplicht. Leerplicht heeft voorheen ook te weinig nadruk gelegd op haar handhavingstaak. Ook de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) heeft onvoldoende bereik onder de doelgroep. De capaciteit voor leerplicht / RMC lijkt – ondanks de in de zomer van 2011 genomen maatregelen – in ieder geval kwantitatief nog steeds tekort te schieten in vergelijking met de gemeenten in de Randstad (de G4). Tijdig ingrijpen bij verzuim is belangrijk om uitval van leerlingen te voorkomen<sup>8</sup>. Het gebrek aan bereik van Leerplicht en RMC heeft tot gevolg dat een deel van de zorgbehoevende leerlingen de benodigde zorg niet krijgt.

### **4. Een gebrekkige informatievoorziening en gebrekkige sturing op beleid is een telkens terugkerend knelpunt binnen zowel de uitvoeringspraktijk als het beleid rond de zorg aan (risico)leerlingen.**

De gemeente mist het totaalbeeld van de zorgcyclus die (risico)leerlingen in Lelystad doorlopen en welke resultaten worden bereikt. De gemeente weet daardoor niet welke opgestelde doelen en gemaakte afspraken met leerlingen en/of ouders worden behaald binnen de geboden zorg en of het ingezette beleid aansluit bij de problematiek van de doelgroep. Ook is het zorgbeleid op scholen in het voortgezet onderwijs onvoldoende geïntegreerd in het gemeentelijke jeugdzorgbeleid. Er is sprake van een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de gemeente Lelystad, de aanbieders van zorg en het onderwijsveld. Daardoor is de gemeente onvoldoende in staat te sturen op de gewenste effecten en resultaten van beleid. Daarnaast evalueert de gemeente het beleid rond zorg aan (risico)leerlingen onvoldoende. Hierdoor mist de gemeente kansen om nieuw beleid te baseren op de successen en knelpunten van het oude beleid. Door deze knelpunten heeft ook de raad onvoldoende handvatten voor het adequaat invullen van haar kaderstellende en controlerende rol.

---

<sup>8</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2009). Vertrouwen in de school. Over uitval van 'overbelaste jongeren'.

## 4 Blik op de toekomst

De Nederlandse gemeenten staan aan de vooravond van een aantal grote decentralisatieoperaties en stelselwijzigingen vanuit het rijk. Hoe deze verschillende decentralisatieoperaties van het rijk eruit gaan zien, is in grove lijnen beschreven in de bestuursafspraken die het rijk met provincies en gemeenten heeft gemaakt. Deze ontwikkelingen zullen een grote invloed hebben op de zorg aan (risico)leerlingen en kunnen in individuele gevallen leiden tot een cumulatie van nadelige effecten. In de context van dit onderzoek zijn de belangrijkste wijzigingen:

- **Decentralisatie jeugdzorg:** de gemeente zal geleidelijk vanaf 2013 steeds meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgen voor het jeugdzorgstelsel. De decentralisatie begint met de provinciaal gefinancierde jeugdzorg (in 2013) en eindigt met de jeugdreclassering en jeugdbescherming (in 2016). Over de overgang van provinciale jeugdzorg naar gemeenten bestaat op het moment inhoudelijk nog veel onduidelijkheid. De beleidskaders voor de overgang zijn nog in ontwikkeling. De financiële consequenties van de decentralisatieoperaties zijn op dit moment op het niveau van individuele gemeenten onduidelijk. Daarmee is ook nog weinig zicht op het benodigde budget binnen de gemeente voor zorgtaken in de toekomst. De rijks gelden worden verdeeld over het gemeentefonds. Welke verdeelsleutel of -sleutels worden gehanteerd, is nog onderwerp van nader onderzoek en overleg. Deze decentralisatie gaat gepaard met een efficiencykorting van circa 10%.
- **Passend onderwijs** (ingangsdatum 1 augustus 2012). De huidige versnipperde zorg aan probleemleerlingen wordt samengevoegd in regionale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden moeten zowel lichte als zware zorg geïntegreerd op schoolniveau aanbieden. Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt binnen de samenwerkingsverbanden gepositioneerd. Schoolbesturen krijgen 'zorgplicht' en moeten duidelijk maken welke zorg zij leerlingen kunnen bieden (zorgprofiel). Zij moeten hiertoe intensief samenwerken met de jeugdzorg en de gemeente onder het motto: één kind, één gezin, één plan. De consequenties van de ontwikkeling naar passend onderwijs zijn in grote lijnen bekend, maar de financiële consequenties voor onderwijsinstellingen en individuele gemeenten zijn dat nog niet. Sluitstuk van de stelselwijziging is een forse bezuiniging op de bureaucratie en het speciaal onderwijs van rijkswege. Tezamen met een herverdeling van de zorgmiddelen over Nederland ('verevening') kan dit een grote korting op het zorgbudget betekenen. Ook bij de invoering van passend onderwijs wordt een efficiencykorting van naar verwachting circa 10% toegepast.
- **De overgang van de functie 'begeleiding' van de AWBZ naar de WMO.** Met ingang van 2014 wordt de functie 'begeleiding' geschrapt uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Nieuwe aanvragen zijn al vanaf 2013 niet meer mogelijk. Tegelijkertijd wordt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) inhoudelijk uitgebreid en krijgen gemeenten de beschikking over het overgrote deel van de middelen die vrijvallen in de AWBZ. Het wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten om mensen te compenseren voor belemmeringen die zij ondervinden in hun zelfredzaamheid en participatie. Ook in dit geval zijn en worden bezuinigingen toegepast door het rijk.
- **De Wet werken naar vermogen.** Deze wet treedt naar verwachting per 1 januari 2013 in werking. De Wet werken naar vermogen is een samenvoeging van de Wet sociale werkvoorziening (WSW), de Wet Wajong (jong gehandicapten), de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet investeren in jongeren (WIJ). Wie kan werken, wordt geacht zo veel mogelijk in zijn eigen onderhoud te voorzien. Iedereen die kan werken (en die na 1 januari 2013 een uitkering aanvraagt) valt onder dezelfde re-

gels, namelijk de regels die gelden in de bijstand. Mensen kunnen een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning en/of begeleiding naar werk. Werkgevers krijgen ondersteuning om makkelijker mensen met een arbeidsbeperking aan te kunnen nemen. Voor wie alleen in een beschutte omgeving kan werken, blijft instroom in de WSW mogelijk. Voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn – en dus geen mogelijkheden hebben om te werken - blijft de Wet Wajong bestaan.

Andere maatregelen van het rijk die tot nadelige cumulatieve effecten kunnen leiden bij kwetsbare (jeugdige) inwoners zijn:

- De verhoging eigen bijdrage eerstelijnszorg ggz en de invoering eigen bijdrage tweedelijns zorg ggz (2012).
- De invoering van een eigen bijdrage in de jeugdzorg (2015).
- De bezuinigingen op leerplusarrangementen in het voortgezet onderwijs (2012).
- De AWBZ-IQ maatregel (2012).
- De bezuinigingen op het persoonsgebonden budget (2011).
- De bezuiniging op de re-integratiebudgetten (vanaf 2012).

Door bovengenoemde decentralisaties en stelselwijzigingen in combinatie met het huidige takenpakket van de gemeente vanuit de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Maatschappelijke ondersteuning en de Leerplicht, worden gemeenten de komende jaren verantwoordelijk voor vrijwel de gehele ondersteuning van kwetsbare inwoners. Zorg en welzijn zal daardoor in menig gemeente waarschijnlijk de grootste begrotingspost worden. Een nadrukkelijk risico waarmee gemeenten rekening moeten houden is de financiering. Zoals al gezegd: het kabinet heeft zich voorgenomen om vooraf efficiencykortingen en bezuinigingen toe te passen. De combinatie van de efficiencykortingen met onder andere de voorgenomen bezuinigingen op de AWBZ en Passend Onderwijs, het verlagen van de IQ-grens als criterium voor het recht op AWBZ-zorg en de invoering van de eigen bijdrage voor AWBZ-hulp kan een nadelig effect versterken. Maar wanneer deze ontwikkelingen beleidsmatig goed op elkaar worden afgestemd door de gemeente, zijn er kansen voor een efficiëntere en effectievere zorg voor kwetsbare inwoners.

In het concrete geval van de zorg aan risicoleerlingen, betekent dit dat de basis snel op orde moet worden gebracht. Een adequate organisatie van de lokale zorgstructuur en de laagdrempelige, preventieve vormen van zorg en ondersteuning, is in ieder geval een eerste randvoorwaarde voor een soepele overgang naar de nieuwe situatie. Daarvoor is het van belang dat Centrum voor Jeugd en Gezin en Zorg Advies Teams goed afstemmen en functioneren, er voldoende preventief aanbod is en het preventieve aanbod gestructureerd wordt ingezet. De overgang zal ongetwijfeld soepeler verlopen als bovenstaande peilers onder regie van de gemeente op orde worden gebracht. Het is tevens van belang dat gemeente en onderwijs gezamenlijk invulling geven aan de stelselwijzigingen rond de decentralisatie van de jeugdzorg en rond de wetgeving voor passend onderwijs. Zo kunnen zij de kansen voor verbetering van de dienstverlening optimaal benutten. De aanbevelingen uit het volgende hoofdstuk geven hiervoor een eerste aanzet.

Kortom: via de toekomstige decentralisaties vanuit het rijk krijgen de gemeente en de betrokken uitvoeringsinstanties gezamenlijk meer kansen om integrale samenwerking, verbeterde afstemming en vernieuwende initiatieven vorm te geven ten behoeve van de cliënt.

De rekenkamer verwacht, dat zowel de raad als het college van de gemeente Lelystad de komende jaren bovengemiddeld veel aandacht aan deze dossiers zullen moeten besteden. In nauw overleg zal een duidelijke strategie moeten worden bepaald om te garanderen, dat ook in de nabije toekomst kwalitatief hoogwaardige zorg op een budgettair verantwoorde wijze kan worden geleverd aan de inwoners die dat nodig hebben.

## 5 Aanbevelingen

De rekenkamer constateert, dat het fundament voor een soepele overdracht van de geïndiceerde jeugdzorgtaken aan de gemeente verstevigd moet worden op een beperkt aantal essentiële onderdelen. Deze constatering onderstreept ons inziens de noodzaak om snel en voortvarend werk te maken van het opvolgen van de aanbevelingen uit dit rapport.

Deze aanbevelingen hebben betrekking op kansen en bedreigingen rondom de decentralisatie van taken naar de gemeente: op het beleid van de gemeente ten aanzien van de zorg voor (risico)leerlingen, op het toekomstige beleid van de gemeenten met betrekking tot de zorg aan kwetsbare jongeren en op de informatieverstrekking.

**In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:**

**Aanbeveling 1: bij decentralisatie de beleidslijn hanteren dat de geïndiceerde jeugdhulpverlening in uitvoering zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan de scholen voor voortgezet onderwijs.**

Toelichting: het huidig preventieve jeugdbeleid gaat ervan uit, dat de zorg voor risico-leerlingen zoveel mogelijk georganiseerd wordt bij het reguliere onderwijs. De rekenkamer beveelt aan deze lijn verder door te trekken na decentralisatie. De rekenkamer beveelt bovendien aan de coördinerende, de indicatie- en doorverwijsfunctie, die nu nog door Bureau Jeugdzorg wordt uitgevoerd, te koppelen aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. De uitvoerende functie (de daadwerkelijke hulpverlening) kan dan worden gekoppeld aan de scholen, uitgezonderd de zwaardere vormen van hulpverlening (zoals bijvoorbeeld intramurale zorg). Het college zou hierover sluitende afspraken moeten maken met de onderwijsinstellingen en de aanbieders van zorg.

**Aanbeveling 2: nader onderzoek doen om vast stellen of nadelige cumulatieve effecten gaan optreden en, als blijkt dat dit inderdaad het geval is, specifiek beleid formuleren om deze nadelige gevolgen te voorkomen of hiervoor te compenseren.**

Toelichting: naast de in dit rapport genoemde decentralisatieoperaties van het rijk, hebben de overgang van de functie begeleiding van de AWBZ naar de WMO, de inwerkingtreding van de Wet Werken naar Vermogen en de invoering van een nieuw stelsel voor extra onderwijsondersteuning (Passend Onderwijs) invloed op de zorg aan (risico)leerlingen. Deze wijzigingen hebben alle drie betrekking op kwetsbare groepen (jeugdigen) die gebruik maken van publieke voorzieningen. Alle drie maatregelen gaan gepaard met zogenaamde efficiencykortingen en bezuinigingen. Het is zeer waarschijnlijk dat specifieke groepen jongeren in Lelystad geconfronteerd gaan worden met de cumulatieve effecten van deze maatregelen en daarmee in een moeilijke positie kunnen komen. De gemeente Lelystad zou nader onderzoek moeten uitvoeren of bovengenoemde nadelige effecten gaan optreden. In dit onderzoek moet met name naar gecombineerd gebruik worden gekeken. Indien noodzakelijk moet naar aanleiding van zo'n onderzoek specifiek beleid worden geformuleerd om eventuele nadelige cumulatieve effecten op te vangen.



**Aanbeveling 3: via de gemeentelijke regierol stimuleren dat in de Zorg en Adviesteams (ZAT's) van de scholen voor voortgezet onderwijs casemanagers worden aangesteld, zodat per casus één partij de regie voert bij toeleiding en hulpverlening.**

Toelichting: het doel van het aanstellen van casemanagers is het versoepelen van het werken volgens één kind, één gezin, één plan. De gezamenlijke onderwijsinstellingen zijn de aangewezen partij om deze afspraken op korte termijn te maken. Dat moeten zij wel in nauwe samenspraak met de instanties voor hulpverlening doen en bij voorkeur onder regie van de gemeente. Het college kan vanuit haar regierol stimuleren dat dit ook gebeurt.

**Aanbeveling 4: snel van het college gerapporteerd krijgen op welke wijze zorg aan leerlingen wordt opgeschaald als de lichte zorg op en rond de scholen niet langer voldoet.**

Toelichting: betrek daarbij het zorgbeleid voor jongeren (en hun ouders) van 12 jaar en ouder dat op dit moment in ontwikkeling is. Betrek ook het aspect jeugd en veiligheid hierbij; zorg en veiligheid liggen nauw in elkaars verlengde. Let erop dat een centraal casusoverleg waar 'opgeschaalde' leerlingen worden besproken, voldoende mandaat en doorzettingsmacht heeft. Streef naar een zo efficiënt mogelijk functionerende overlegstructuur: niet alle partners hoeven op elk niveau mee te beslissen.

**Aanbeveling 5: een (voortgangs)rapportage krijgen van het college over de effecten van de kwalitatieve en kwantitatieve maatregelen voor leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) op het verzuim, het bereik van leerplicht en RMC en op de leerplichtmeldingen vanuit het onderwijs.**

Toelichting: zet leerplicht – nog meer dan nu het geval is - in als instrument om ouders en (risico)leerlingen met dwang toe te leiden naar de juiste hulp en ondersteuning. De signalerings- en handhavingstaak van leerplicht moet voldoende nadruk krijgen. Het is hierbij van belang dat de raad gerapporteerd krijgt op welke wijze sluitende afspraken zijn gemaakt met de onderwijsinstellingen zodat de melding van verzuim bij leerplicht wordt verbeterd. Ook is het nodig te weten welk effect de reeds genomen maatregelen<sup>9</sup> hebben op het verzuim en het bereik van leerplicht en RMC. Ook is het van belang te weten of er misschien ook nog andere oorzaken dan capaciteitsgebrek zijn voor het beperkte bereik van leerplicht en de RMC. Vervolgens kan de raad, indien hij dat op basis van het gerapporteerde noodzakelijk acht, het college vragen (financieel) onderbouwde verbetervoorstellen voor te leggen.

**Aanbeveling 6: jaarlijks een korte, samenvattende, bovenschoolse rapportage tegemoet zien over de prestaties en effecten van de zorg aan (risico)leerlingen, inclusief een overkoepelende inventarisatie van het gebruik van het zorgaanbod door verschillende groepen jongeren.**

Toelichting: gemeenten worden geleidelijk verantwoordelijk voor het totale jeugdbeleid. Het is de bedoeling dat dit leidt tot effectievere en efficiëntere zorg. Dat betekent een volstrekt nieuwe verantwoordelijkheid voor de gemeenten, die alleen goed kan worden opgepakt als onder meer de informatievoorziening omtrent het lokale jeugdbeleid op

<sup>9</sup> Aangekondigd bij brief aan de raad van 7 oktober 2010.

orde is. Voor het vormgeven en evalueren van beleid is o.a. informatie nodig over de prestaties die zijn geleverd en de effecten hiervan. Ook is van belang te rapporteren in welke mate de geboden zorg een oplossing is geweest voor de onderliggende problemen. Het gaat hierbij vaak niet alleen om de problemen die ten grondslag liggen aan de gebrekkige participatie in het onderwijs van de leerling, maar bij multiprobleemgezinnen ook om alle problemen in het gezin (één kind, één gezin, één plan). Het is aan de onderwijsinstellingen om hierover, samen met de aanbieders van de zorg, te rapporteren aan de gemeente. Het is aan de gemeente (het college) om in overleg met de instellingen vast te stellen aan welke voorwaarden zo'n rapportage moet voldoen en welke sluitende afspraken verder nodig zijn. Op basis van deze informatie kan college in debat gaan met de raad over de resultaten en de effecten van het beleid en de eventuele gewenste bijsturing.

## 6 Bestuurlijke reactie

Reactie college op rapport van de rekenkamer Lelystad 2011<sup>10</sup>  
“Aansluiting voortgezet onderwijs – jeugdzorg in Lelystad”

### Algemeen

Het rapport van de Rekenkamer Lelystad geeft op constructieve wijze een analyse over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het preventieve jeugd beleid, met name met betrekking tot de aansluiting onderwijs en zorg. Gegeven het feit dat het decentralisatieproces rond de jeugdzorg nog in de startblokken staat, valt dit rapport te beschouwen als een belangrijke bouwsteen bij overheveling van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeente die in 2016 moet zijn afgerond. En deze termijn staat onder druk. Dat maakt tegelijkertijd duidelijk dat de jeugdzorg op moment van schrijven nog niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt.

Een ander belangrijk onderwerp in deze context vormt de ontwikkeling van passend onderwijs. Op het moment van schrijven is passend onderwijs echter primair een schoolbestuurlijke aangelegenheid, en die van de samenwerkingsverbanden binnen het onderwijs. En helaas dreigt deze formele verdeling van verantwoordelijkheden voorsnog in de nabije toekomst niet anders te worden. Het college constateert dat in het rekenkameronderzoek op deze ontwikkelingen al vooruit wordt gelopen, en daarbij verantwoordelijkheden bij de gemeente worden neergelegd, die er op dit moment feitelijk niet liggen. Ook nu is het regulier en speciaal onderwijs niet de directe verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid.

Het college onderschrijft de overkoepelende conclusie van de rekenkamer, namelijk dat de beslissingen om af te stappen van het doelgroepenbeleid en de zorg zo dicht mogelijk bij de school te organiseren, evenals de invulling zoals gegeven aan het Centrum voor Jeugd en Gezin, op zich tot een verbetering leiden van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het preventieve jeugd beleid van de gemeente Lelystad.

### Wat de subconclusies betreft:

#### 2. *Verbetering Zorg Advies Teams in het voortgezet onderwijs*

In de conclusie wordt gesteld dat, ondanks dat de ZAT's in grote lijnen conform de kwaliteitseisen functioneren en de basisinstrumenten voor adequaat signaleren van problematiek redelijk op orde zijn, enkele belangrijke voorwaarden voor een effectief en efficiënt functionerende zorgstructuur 12+ nog onvoldoende gecreëerd zijn. Dit betreft met name de opschaling van zorg en casusregie via casemanagement.

In september 2011 hebben de partners binnen het CJG (waaronder het voortgezet onderwijs) verdere afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking. Bestaande afspraken zijn hiermee bevestigd, versterkt en verbeterd, en is de basis gelegd voor een goed functionerende zorgstructuur 12+. Hiermee is inhoud gegeven aan de doorontwikkeling van het CJG. Het CJG is geen aparte organisatie, maar vervult een schakelfunctie binnen de ZAT teams. Onderdeel van de afspraken betreffen de casusregie

<sup>10</sup> Per e-mail ontvangen op woensdag 16 november 2011.

via casemanagement en opschaling van zorg. De overeengekomen wijze van samenwerking betekent een reductie van het aantal overlegvormen, die voorheen in de structuur van Breakpoint bestonden. Hierdoor is dubbeling van overleggen in belangrijke mate verminderd en is er, door middel van casemanagement, eenduidigheid over verantwoordelijkheid ten aanzien van de voortgang van de zorg voor de jongeren. Door implementatie van deze werkwijze wordt voldaan aan aanbeveling 3.

*3. Het bereik van Leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) is onvoldoende.*

Dat de effectiviteit van leerplicht en RMC op een hoger plan dient te worden gebracht, wordt door het college gedeeld. Zoals uit de in het rapport geciteerde achterliggende stukken blijkt, zijn er maatregelen in kwantitatieve en kwalitatieve zin genomen om de leerplichtfunctie te versterken.

Hierbij hebben wij weliswaar een vergelijking gemaakt met de inzet voor Leerplicht en RMC bij de G4 maar wij zijn er nooit van uitgegaan dat Lelystad voor deze taak van het rijk vergelijkbare budgetten beschikbaar zou krijgen om deze problematiek aan te pakken. Enkele jaren geleden hebben wij in G 32 verband het rijksbeleid op een succesvolle wijze weten te beïnvloeden. Daardoor zijn de middelen voor de zogenaamde plusvoorzieningen op basis van het WRR rapport, niet enkel voor de G4, maar voor een aantal gemeenten, waaronder Lelystad en Almere beschikbaar gekomen.

Hierbij zij aangetekend dat wij Leerplicht en RMC in de frontlinie gepositioneerd zien tussen onderwijs en zorg, maar dat zij niet degene zijn die zelf de zorg voor zorgbehoevende leerlingen gaan organiseren. De vastgelegde beleidswijziging om meer te richten op handhaving is ook ingegeven omdat de focus van de werkzaamheden van leerplicht een RMC en te sterke oriëntatie op zorg hadden.

Nu de formatie op orde is, is leerplicht in staat om op elke school een leerplichtambtenaar of RMC-consulent te hebben. Daarnaast is op een aantal scholen het preventieve spreekuur ingevoerd (wanneer er sprake is van minder dan 16 uur verzuim), hierdoor kunnen meer jongeren in een eerder stadium worden bereikt. Verder worden ook de talentmanagers ingezet om het bereik nog verder te vergroten.

*4. Een gebrekkige informatievoorziening en gebrekkige sturing op beleid is een telkens terugkerend knelpunt binnen zowel de praktijk als het beleid rond de zorg aan (risico)leerlingen.*

De gemeente heeft een faciliterende rol waarbij de “frontlijn” zo veel mogelijk wordt toegerust en ondersteund, echter, het is juist de frontlijn waar de zaken gerealiseerd moeten worden. Hierbij wijst het college ook op de gescheiden taken en verantwoordelijkheden. De laatste jaren heeft het Rijk een groot deel van de onderwijstaken weggehaald bij de gemeente en overgeheveld naar de schoolbesturen. Ook Passend Onderwijs wordt in de plannen van het Kabinet de primaire verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden Primair en Voortgezet onderwijs.

De veronderstelling die de onderzoekers maken van een totaalbeeld van de zorgcyclus op micro-, meso- en macro- niveau, roept een beeld op van een gemeentelijke overheid die er naar streeft door te dringen tot in de haarvaten van het zorgsysteem. Wij geven er de voorkeur aan dit te realiseren door een systeem- benadering zoals ook bij de landelijke inspecties wordt gehanteerd. Wij spreken hierbij onze onderwijs- en

zorgpartners aan, opdat zorg voor jongeren optimaal beschikbaar is, bijvoorkeur op basis van evidenced based methoden. Op basis van deze uitgangspunten wordt de informatievoorziening bij het project decentralisatie jeugdzorg een belangrijk onderdeel waardoor de kwaliteit en de beleidsmatige aansturing van de zorgketen verbeterd.

#### **Wat de aanbevelingen betreft:**

*Aanbeveling 1: bij decentralisatie de beleidslijn hanteren dat de tweedelijns jeugdhulpverlening in uitvoering zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan de scholen voor voortgezet onderwijs.*

Deze aanbeveling wordt ingebracht bij de uitwerking van de decentralisatie van jeugdzorg, en derhalve overgenomen.

*Aanbeveling 2: nader onderzoek doen om vast stellen of nadelige cumulatieve effecten gaan optreden en, als blijkt dat dit inderdaad het geval is, specifiek beleid formuleren om de nadelige gevolgen te voorkomen dan wel te beperken.*

In G 32 verband laat de gemeente Lelystad door het het NICIS en Ecorys onderzoek doen naar de Stapelingseffecten bezuinigingen en decentralisatie sociaal beleid. Een eerste conceptrapportage is hiervan beschikbaar (23 september 2011). De resultaten van deze onderzoeken zullen worden doorvertaald naar lokaal beleid. Deze cumulatieve effecten treden op door veranderingen in het rijksbeleid. Het opvangen van deze eventuele nadelige cumulatieve effecten zal slechts gedeeltelijk door specifiek beleid kunnen worden gerealiseerd omdat het rijk systematisch kort op de middelen die aan de gemeenten beschikbaar worden gesteld. Deze aanbeveling wordt reeds concreet ingevuld, en derhalve overgenomen.

*Aanbeveling 3: via de gemeentelijke regierol stimuleren dat in de Zorg en Adviesteams van de scholen voor voortgezet onderwijs casemanagers worden aangesteld, zodat per casus één partij de regie voert bij toeleiding en hulpverlening.*

Deze aanbeveling is inmiddels gerealiseerd en maakt onderdeel uit van het vastgestelde plan inzake samenwerking tussen CJG en scholen voor voortgezet onderwijs.

*Aanbeveling 4: snel aan het college gerapporteerd krijgen op welke wijze zorg aan leerlingen wordt opgeschaald als de lichte zorg op en rond de scholen niet langer voldoet.*

Tot de uitwerking van het vastgestelde plan behoort de wijze van opschaling en doorzettingsmacht in gevallen waarin de lichte zorg niet langer voldoet. In elk geval worden in voorkomende gevallen afspraken gemaakt tussen bij de casus betrokken organisaties (rondetafeloverleg). De verbinding naar het veiligheidsbeleid is vorm gegeven door middel van het senario-overleg risicojongeren en de aanpak van jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan strafrechtelijke feiten. Deze aanbeveling is inmiddels gerealiseerd.

*Aanbeveling 5: een (voortgangs)rapportage krijgen van het college over de effecten van de kwalitatieve en kwantitatieve maatregelen voor Leerplicht en de Regionale*

*Meld- en Coördinatie functie (RMC) op het bereik van Leerplicht en RMC en op de leerplichtmeldingen vanuit het onderwijs.*

Voor Leerplicht is er op 15 november 2011 een extra leerplichtambtenaar benoemd. Met 4 fte aan leerplichtambtenaren en 1,66 fte aan RMC-medewerkers is de formatie nu kwantitatief in lijn met de landelijke normstelling. Verder is het cluster leerlingzaken per 1 juni naar de frontline van het werkplein gegaan. Daarmee heeft het cluster een logischere plaats gekregen binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is de werkwijze van leerlingzaken bij verzuim zoals verwoord in de accentennotitie voortijdig schoolverlaten door de stuurgroep Talentontwikkeling vastgesteld. Hiermee is een kader gecreëerd waarbinnen de medewerkers adequaat kunnen werken.

Om het verzuim aan te pakken, wordt nu ook samengewerkt met CBZ. Dit is een onafhankelijke organisatie verzuimbezoeken verricht bij verzuimende studenten die onder de leerplichtwet, de kwalificatieplicht of RMC-wet vallen. CBZ controleert waar iemand is en geeft inzicht in hoe en wanneer iemand weer gaat doen wat hij kan of moet doen. In dit persoonlijke contact stimuleert CBZ de jongere om weer zo snel mogelijk aanwezig te zijn en maakt hierover concrete afspraken.

Tot slot is het preventieve spreekuur van leerlingzaken voor het schooljaar 2011-2012 uitgebreid om daarmee in een eerder stadium samen met het onderwijs het verzuim een halt te kunnen toeroepen.

De (voortgangs)rapportage heeft langs de diverse jaarstukken vanuit de planning en control cyclus plaatsgevonden, en zal nu ook meegenomen worden bij het uitvoeringsplan van de Lelystadse Educatieve Agenda van 2012. Hiermee staat het voortijdig schoolverlaten expliciet op de agenda, en op deze manier wordt invulling gegeven aan deze aanbeveling.

*Aanbeveling 6: jaarlijks een korte, samenvattende, bovenschoolse rapportage tegemoet zien over de prestaties en effecten van de zorg aan (risico)leerlingen, inclusief een overkoepelende inventarisatie van het gebruik van het zorgaanbod door verschillende groepen jongeren.*

De aanbeveling om jaarlijks een bovenschoolse rapportage tegemoet te zien, wordt door het college overgenomen.

#### **Wat de nota van bevindingen betreft:**

*Hoofdstuk 2. Het beleid omtrent zorg aan (risico)leerlingen*

Zie reactie bij subconclusie 2.

*Hoofdstuk 3. De zorg aan (risico)leerlingen in de praktijk*

Zie reactie bij subconclusie 2 en bij aanbeveling 3.

#### *Hoofdstuk 4. De behaalde resultaten*

Terecht wijst regioplan erop dat de cijfers van de nieuwe vsv'ers het afgelopen jaar een stijging laten zien. Dit is de informatie van het laatste schooljaar, hetgeen nog niet bekend was op het moment van totstandkoming van de beleidsstukken waarnaar verwezen wordt. De dalende trend die toen zichtbaar werd, heeft helaas niet geleid tot een daling in 2009-2010. Het college benadrukt dat in Lelystad ook aandacht is voor de oude VSV'ers daar waar het ministerie alleen cijfers van de nieuwe VSV'ers presenteert. Het feit dat veel VSV'ers zijn toegeleid naar school heeft bovendien als keerzijde dat hiermee een moeilijke groep is binnengehaald met een verhoogde kans op uitval. Bij uitval worden deze dan ook telkens weer beschouwd als nieuwe VSV'ers.

De LEA is een brede onderwijsagenda die niet een focus heeft op zorg, maar juist een aanjaagfunctie wil vervullen bij de verbetering van de kwaliteit in het algemeen. De LEA wil geen projectencarrousel zijn, maar faciliteren en ondersteunen. Het ontwikkelen van de instrumenten Digidoor en de Educatiemeter op het ROC zijn hier voorbeelden van. Het is bovendien een gezamenlijke agenda van de samenwerkende partners, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. In tabel 2.3 van het rapport wordt voor enkele onderdelen van de LEA 2007-2010 de verdeling van de verantwoordelijkheden genoemd.

Voor het versterken van de zorg werd in de LEA 2007-2010 aangesloten bij de ontwikkelingen van Passend Onderwijs die een majeure omslag meebrengt, ook in financiële zin. De verantwoordelijkheid voor de vormgeving van Passend Onderwijs is door het ministerie neergelegd bij de samenwerkingsverbanden van Primair en Voortgezet onderwijs. De grote kritiek op de Rijksplannen voor Passend Onderwijs maakt dat de invoering van Passend Onderwijs van Rijksweg bepaald chaotisch is verlopen met veel onduidelijkheid en onzekerheid voor het onderwijs. De afgelopen jaren heeft het onderwijs binnen de lokale situatie vorm en inhoud gegeven aan vormen van sectordoorbrekende samenwerking op het thema Passend onderwijs. Dat gebeurde in een situatie van onduidelijkheid en verwarring op het landelijk beleidsniveau. Ondertussen hebben tussentijdse beleidswijzigingen en heroverwegingen ons niet afgehouden de samenwerkingsrelaties bovensectoraal vast te houden. De samenwerking is op zich al winst en heeft probleembewustzijn opgeleverd op bestuurlijk niveau. Tegelijkertijd constateren wij dat landelijke onduidelijkheid en de weerbarstigheid van problemen leidt tot een hoge mate van stropigheid op landelijk en lokaal niveau.

Terecht constateren de onderzoekers dat de gemeente op andere niveaus een actieve bijdrage levert aan de zorgstructuur. Een voorbeeld zijn de Op de Rails klassen die leiden tot grofweg 80% terugkeer naar het reguliere onderwijs. Naast deze preventieve voorziening hecht het college ook aan het succes van voorzieningen als FlevoDrome en Meiden met Pit. Deze kenmerken zich door een combinatie van dagbesteding, zorg en begeleiding en bieden voor een groep kwetsbare jongeren een vangnet op het raakvlak onderwijs – arbeidsmarkt. Hierbij wordt niet uitgegaan van zorg, maar van mogelijkheden en passende begeleiding om jongeren weer “in hun kracht te zetten”.

#### *Hoofdstuk 5. De doorlopen beleidscyclus*

De conclusie dat het college de raad niet of onvoldoende meegenomen zou hebben in haar aanpak van het VSV wensen wij te weerleggen.

De systematiek die voor de LEA tussen de raad en het college is afgesproken, is dat de raad kaderstellend en specifiek richtinggevend optreedt door het vaststellen van de



kadernota, waarbij de raad door het college jaarlijks via de uitvoeringsnota's wordt geïnformeerd.

De behandeling door de raad van de huidige LEA 2011-2014, inclusief de evaluatie van de vorige LEA 2007-2010 heeft eind 2010 over 4 raadsessies plaatsgevonden. De opmerkingen van de raad zijn richtinggevend voor de koers en voor de specifieke aandachtspunten (bijv. hoogbegaafden en werkschool). De aandacht voor hoogbegaafden geeft mede aan dat de LEA geen onderwijs-zorg agenda is. Met de inrichting van de werkschool wordt uitvoering gegeven aan de wens van de raad om de structuur van het onderwijs voor kwetsbare jongeren te versterken. Door inrichting van een traject gericht op beroepsvaardigheden die in de praktijk ontwikkeld worden met passende ondersteuning en zorg, wordt uitgegaan van de mogelijkheden die ook deze jongeren hebben.

Over de formatie van Leerplicht - RMC is door de raad een financieel besluit genomen in de Programmabegroting 2011-2014. De basis hiervoor vormt de notitie "Formatie leerplicht Lelystad" die met de brief U 10-21980 d.d. 7 oktober 2010 aan de leden van de raad is aangeboden. In deze notitie staat onverbloemd de problematiek van de achterblijvende resultaten met de daling van het VSV en de kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van het team leerplicht RMC. Met ingang van 1 juli 2011 is het team ondergebracht bij de frontine van het werkplein. Hiermee is de functie logisch(er) ingebed in de gemeentelijke organisatie en de aansturing geborgd. Hiermee verwachten wij nu dat de gemeente het fundament heeft gelegd om haar verantwoordelijkheid met leerplicht/RMC op een adequate wijze te verrichten.

In twee andere basisdocumenten, het MOP 2004-2009 en MOP 2010-2014 wordt ingegaan op de problematiek van schooluitval in Lelystad.

In het coalitieakkoord 2010-2014 wordt ingezet op de doorontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin, waardoor er sprake zal zijn van verbetering van ketensamenwerking en het versterken van het preventieve aanbod voor jongeren (en hun ouders). Hiermee is de uitvoering van het programma "Jeugd Voorop 2007-2010" als zodanig beëindigd.

Op korte termijn wordt de gemeenteraad nader geïnformeerd over de doorontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin en de hiervoor beschikbare middelen.

#### *Hoofdstuk 6. Beoordeling zorg aan (risico) leerlingen*

Zie reactie bij subconclusie 2 en bij aanbeveling 3.



## 7 Nawoord van de Rekenkamer

Het college van B&W heeft op woensdag 16 november 2011 per e-mail bestuurlijk gereageerd op het rapport van het rekenkameronderzoek naar de aansluiting tussen de jeugdzorg en het voortgezet onderwijs in de gemeente Lelystad. De rekenkamer is verheugd, dat het college het rapport een constructieve analyse naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van preventieve jeugdbeleid vindt en het rapport beschouwt als een belangrijke bouwsteen bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Het college onderschrijft de overkoepelende conclusie en de subconclusies (zij het met kanttekeningen), neemt alle aanbevelingen expliciet over en verbindt hier ook concrete acties aan of heeft in sommige gevallen al actie ondernomen.

Het college wijst er terecht op dat er, sinds de afronding van het feitelijke onderzoekswerk medio 2011, nieuwe ontwikkelingen zijn die relevant zijn voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Het beeld dat in het rapport wordt geschetst verdient daarom inderdaad enkele nuanceringen.

Het college refereert bij subconclusie twee (verbetering Zorg Advies Teams en CJG) en de aanbevelingen drie en vier terecht aan de nieuwe samenwerkingsafspraken voor leerlingen 12+ in het kader van de doorontwikkeling CJG. De zorgstructuur voor 12+ leerlingen zelf is echter door deze afspraken de facto nog niet veranderd.

Weliswaar hebben de afspraken naar verluidt al wel geresulteerd in een verbeterde samenwerking en verbeterde betrekkingen tussen bij de zorg aan leerlingen betrokken partijen, maar deze ontwikkeling moeten nog wel worden voortgezet en verankerd. Onder meer zijn daarbij aandachtspunten:

- het organiseren van doorzettingsmacht,
- het ontwikkelen van een goede zorgstructuur, casemanagement en eigenaarschap,
- de onderlinge relatie tussen partijen en
- het monitoren van resultaten<sup>11</sup>.

De koppeling van de zorg met de component veiligheid wordt volgens het college via het scenario-overleg gerealiseerd. Er zijn aanwijzingen dat ook op dit onderdeel nog enige verdere uitwerking nodig is. Hoewel deze nieuwe maatregelen inderdaad belangrijke aanzetten zijn voor uitvoering van aanbeveling drie en vier is het wel van belang, dat de raad de vinger aan de pols houdt en zich over de voortgang en de effecten laat informeren.

Het college wijst in het kader van subconclusie drie (bereik leerplicht / RMC) en aanbeveling vijf onder meer op reeds getroffen maatregelen zoals:

- de extra formatie voor leerplicht / RMC,
- de kwaliteitsimpuls,
- het werven van een extra leerplichtambtenaar,
- de herpositionering van leerplicht / RMC in de gemeentelijke organisatie,
- de inzet van talentmanagers,
- het borgen van de werkwijze via de 'accentennotitie voortijdig schoolverlaten',
- de verzuimbezoeken door CBZ bij ROC-leerlingen die onder de leerplichtwet, de kwalificatieplicht of de RMC-wet vallen,
- de uitbreiding van het preventieve spreekuur en
- het voornemen op elke school een leerplichtambtenaar of RMC-consulent te hebben.

<sup>11</sup> Bron: 'Samenwerken in het Centrum voor Jeugd en Gezin' van 12 september 2011.

De rekenkamer juicht deze initiatieven van het college van harte toe. Welke de effecten hiervan zijn op rendement en bereik van leerplicht en RMC moet uiteraard nog worden vastgesteld. De rekenkamer vindt het daarom van belang, dat de raad zich hierover nader laat informeren. Het college zegt toe te rapporteren bij het uitvoeringsplan van de Lelystadse Educatieve Agenda 2012. De raad zal uiteraard moeten bepalen welke informatie dan minimaal beschikbaar moet zijn, wil sprake kunnen zijn van afdoende rapportage over voortgang en effecten van de maatregelen en of dan aanbeveling vijf eveneens afdoende is uitgevoerd.

In het kader van subconclusie vier (gebrekkige informatievoorziening) wijst het college op de gescheiden taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende gremia. Ook heeft het college bedenkingen bij de conclusie van de rekenkamer, dat de informatievoorziening op micro-, meso- en macroniveau niet voldoet. Voor alle duidelijkheid: de rekenkamer bedoelt met deze conclusie niet dat de gemeente dient door te dringen tot in de haarvaten van het zorgsysteem. Wel constateert de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad nogal versnipperd is en dat belangrijke informatie ontbreekt. Door de geconstateerde lacunes in de informatievoorziening ontbreekt volgens de rekenkamer een belangrijke randvoorwaarde voor deugdelijke sturing en controle van gemeentelijk beleid door de raad. Immers, als er onvoldoende zicht is op het effect van ingezet beleid en de daarmee gemoeide middelen, hoe kan dan een onderbouwde beslissing worden genomen over het continueren of wijzigen van het beleid? Verbetering van de informatievoorziening wordt volgens het college een belangrijk onderdeel van het project decentralisatie jeugdzorg. De rekenkamer leidt hieruit af dat dit project, of in ieder geval het onderdeel verbetering informatievoorziening, nog van start moet gaan. De rekenkamer pleit ervoor zo snel mogelijk daadwerkelijk deze verbeteringen ter hand te nemen, opdat de gemeente Lelystad zo beslagen mogelijk ten ijs kan komen bij de effectuering van de decentralisaties en stelselwijzigingen van rijkszijde.

Tot slot herkent de rekenkamer zich niet in de bewering dat in de nota van bevindingen zou zijn geconcludeerd, dat het college de raad niet of onvoldoende zou hebben meegenomen in haar aanpak van het VSV. In de nota van bevindingen staat hierover concreet als volgt:

*'Uit de gevoerde gesprekken met de raad en bestudeerde verantwoordingsverslagen komt naar voren dat de informatievoorziening naar de raad over de cijfers van voortijdig schoolverlaten en een actieve sturing vanuit de raad op het gebied van voortijdig schoolverlaten tot 2010 geen prioriteit is geweest in Lelystad.'*

De rekenkamer Lelystad,

J. Bonhof  
Voorzitter.



# Deel 2

## Nota van bevindingen





# Aansluiting voortgezet onderwijs - jeugdzorg in Lelystad

# **Aansluiting Voortgezet onderwijs / Jeugdzorg in Lelystad**

## **Nota van Bevindingen**

Dr. Miranda Witvliet  
Drs. Frank Kriek

Amsterdam, 29 september 2011  
Regioplan publicatienr. 2099

Regioplan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 5315315  
Fax: +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan  
Beleidsonderzoek in opdracht van de  
Rekenkamer Lelystad

# Inhoudsopgave nota van bevindingen

<b>1.</b>	<b>INLEIDING NOTA VAN BEVINDINGEN</b>	<b>1</b>
1.1	De aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdzorg	1
1.2	Doelstelling en vraagstelling	2
1.2.1	Doelstelling	2
1.2.2	Vraagstelling	2
1.3	Onderzoeksaanpak	5
2.2.1	Normenkader	5
2.2.2	Deskresearch	5
2.2.3	Interviews	6
1.4	Leeswijzer	7
<b>2.</b>	<b>HET BELEID OMTRENT ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN</b>	<b>8</b>
2.1	Introductie op het gemeentelijke beleid	8
2.2	Ingezet beleid	8
2.2.1	Uitgangspunten van het beleid	8
2.2.2	Jeugdbeleid 2007-2010	9
2.2.3	Lelystadse Educatieve Agenda	10
2.2.4	Centrum voor Jeugd en Gezin	12
2.3	De organisatie van zorg aan (risico)leerlingen	13
2.3.1	De organisatie op bestuurlijk niveau	13
2.3.2	De organisatie op uitvoerend niveau	15
2.4	Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 2	17
<b>3.</b>	<b>DE ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN IN DE PRAKTIJK</b>	<b>18</b>
3.1	Introductie zorg in de praktijk	18
3.2	Signaleren in het onderwijs	18
3.2.1	De zorgstructuur in het onderwijs	18
3.2.2	Signaleren in de uitvoeringspraktijk	20
3.3	Zorg en Advies Team	21
3.3.1	Opzet van het ZAT in Lelystad	22
3.3.2	Werkwijze van het ZAT	22

<b>3.4</b>	<b>Het aanbod</b>	<b>23</b>
3.4.1	Voorzieningen binnen het onderwijs	24
3.4.2	Het preventieve aanbod	25
3.4.3	De geïndiceerde jeugdzorg	27
3.4.4	Verschillende soorten zorg vanuit het ZAT	28
3.4.5	Ketensamenwerking	29
<b>3.5</b>	<b>Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)</b>	<b>30</b>
3.5.1	Leerplicht in Lelystad	31
3.5.2	RMC	32
<b>3.6</b>	<b>Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 3</b>	<b>34</b>
<b>4.</b>	<b>DE BEHAALDE RESULTATEN</b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>Introductie behaalde resultaten</b>	<b>35</b>
<b>4.2</b>	<b>Resultaten Jeugd Voorop</b>	<b>35</b>
4.3.1	Doelstellingen Jeugd Voorop	35
4.3.2	Resultaten Jeugd Voorop	35
<b>4.3</b>	<b>Resultaten LEA</b>	<b>40</b>
4.3.1	Doelstellingen LEA	40
4.3.2	Resultaten LEA	40
<b>4.4</b>	<b>Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 4</b>	<b>42</b>
<b>5.</b>	<b>DE DOORLOPEN BELEIDSCYCLUS</b>	<b>43</b>
<b>5.1</b>	<b>Introductie beleidscyclus</b>	<b>43</b>
<b>5.2</b>	<b>Informatievoorziening naar de gemeente</b>	<b>43</b>
<b>5.3</b>	<b>Algemene en specifieke beleidscyclus</b>	<b>44</b>
5.3.1	Algemene beleidscyclus	44
5.3.2	Specifieke informatie naar de raad	46
<b>5.4</b>	<b>Overdracht jeugdzorg naar gemeenten</b>	<b>47</b>
<b>5.5</b>	<b>Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 5</b>	<b>48</b>
<b>6.</b>	<b>BEOORDELING ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN</b>	<b>50</b>
<b>6.1</b>	<b>Introductie beoordeling</b>	<b>50</b>
<b>6.2</b>	<b>Belangrijkste bevindingen</b>	<b>50</b>
<b>6.3</b>	<b>Toetsing zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad</b>	<b>52</b>



6.3.1	Signalering	52
6.3.2	Handelingsplan	53
6.3.3	Toeleiding	55
6.3.4	Aanbod	56
6.3.5	Sturing en controle gemeente	57
<b>6.4</b>	<b>Analyse</b>	<b>60</b>
6.4.1	Beleid en organisatie rond zorg aan (risico)leerlingen	60
6.4.2	Zorg aan (risico)leerlingen in de praktijk	61
6.4.3	Zicht op resultaten	62
6.4.4	Sturing en controle op zorg voor (risico)leerlingen	62
6.4.5	Consequenties voor de leerlingen	63

## **BIJLAGEN**

Bijlage 1:	normenkader zorg voor (risico)leerlingen	65
Bijlage 2:	geïnterviewde personen	69
Bijlage 3:	beschrijving bestudeerde casussen	70
Bijlage 4:	ingezet budget	73
Bijlage 5:	beantwoording subvragen	75
Bijlage 6:	begrippenlijst	78
Bijlage 7:	literatuurlijst	81



## 1. INLEIDING NOTA VAN BEVINDINGEN

### 1.1 De aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdzorg

De lokale zorgstructuur is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. De komst van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), de vorming van de Zorg Advies Teams (ZAT) in het onderwijs, maar ook nieuwe plannen van de rijksoverheid over passend onderwijs<sup>12</sup>, zijn van invloed op de effectiviteit waarmee problemen bij jongeren worden gesignaleerd, geïndiceerd, doorgeleid en uiteindelijk behandeld. Het onderwijs is een belangrijke, zo niet de belangrijkste vindplaats als het gaat om jongeren met psychosociale problematiek. Het aanpakken van deze problematiek behoort tot de taak van de (preventieve en geïndiceerde) jeugdzorg. De praktijk leert dat de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdzorg regelmatig een knelpunt vormt. Het is de vraag of de zorg aan risicoleerlingen optimaal kan zijn als het onderwijs en de jeugdzorg niet goed op elkaar zijn afgestemd.

De problematiek van risicoleerlingen zal naar verwachting toenemen door een stijging van de jeugdwerkloosheid en de steeds krappere wordende financiering. Bij doorverwijzing worden scholen nu al geconfronteerd met wachtlijsten in de jeugdzorg. Het zorgwekkende beeld van de dagelijkse praktijk in de jeugdzorg vormt voor de rekenkamer Lelystad aanleiding voor een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (preventieve) jeugdbeleid van de gemeente in specifieke relatie tot de aansluiting tussen de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en de jeugdzorg. Met jeugdzorg bedoelen we in dit onderzoek zeker niet alleen de geïndiceerde jeugdzorg, die immers onder verantwoordelijkheid valt van de provincie. De focus ligt nadrukkelijk op de preventieve jeugdzorg, waarvoor de gemeente wel verantwoordelijkheid draagt.

---

<sup>12</sup> Het huidige kabinet is van plan het stelsel voor passend onderwijs te herzien. In dit nieuwe stelsel krijgen scholen de plicht een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

### 1.2.1 Doelstelling

De doelstellingen van dit onderzoek worden als volgt geformuleerd:

**Het verkrijgen van inzicht.** Inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel van (preventief) jeugdbeleid van de gemeente Lelystad in specifieke relatie tot de aansluiting tussen zorgstructuur bij instellingen in het voortgezet onderwijs en de externe instellingen voor jeugdzorg ten behoeve van (risico)leerlingen in de leeftijdscategorie van twaalf tot achttien jaar in de praktijksituatie van de gemeente Lelystad. Het doel is hierbij inzicht te krijgen in zowel de vraag- als aanbodzijde.

**Het doen van aanbevelingen voor eventuele verbeteringen.** Het gaat in dit onderzoek specifiek om de factoren die door de gemeente Lelystad zijn te beïnvloeden – bijvoorbeeld door sturing en/of als ketenregisseur – zoals de wijze waarop niet geïndiceerde hulp wordt geboden en de wijze waarop de toegang tot de jeugdzorg wordt geregeld, om eventuele aanbevelingen te doen voor verbeteringen vanuit de rol van de gemeente.

**Het anticiperen op toekomstig beleid.** Dit onderzoek dient tevens als nulmeting om als gemeente Lelystad te kunnen anticiperen op de verwachte overdracht van de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente.

Hierbij worden verschillende factoren in de overweging meegenomen, zoals de samenwerking tussen scholen en externe zorgaanbieders en het sturen dan wel de regie op de keten door de gemeente. Het te bestuderen gemeentelijke beleid omvat onder andere het (herijkte) jeugdbeleid, de Lelystadse lokale educatieve agenda (LEA), GAAF (Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland), Breakpoint (inclusief CJG) en leerplicht (inclusief voortijdig schoolverlaten). Het onderzoek is afgebakend in de tijd en heeft betrekking op het tijdvak 2006 tot heden. Het onderzoek beperkt zich tevens tot de zorg voor jongeren in de leeftijdscategorie twaalf tot achttien jaar. De scholen voor regulier voortgezet onderwijs en voor MBO worden meegenomen in het onderzoek. De scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs vallen buiten de onderzoeksvraag.

### 1.2.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is er sprake van een doeltreffend en doelmatig geheel van (preventief) jeugdbeleid van de gemeente Lelystad, specifiek in relatie tot de aansluiting tussen zorgstructuur bij instellingen in het voortgezet onderwijs en de externe instellingen voor jeugdzorg ten behoeve van (risico)leerlingen in de leeftijdscategorie van twaalf tot achttien jaar in de praktijksituatie van de gemeente Lelystad?

Uit deze centrale vraagstelling kunnen de volgende **richtinggevende** subvragen worden afgeleid:

1. Hoe is voorzien in de afstemming tussen de zorgstructuur in het onderwijs en externe instellingen voor jeugdzorg?
2. Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in voor de zorg aan (risico)leerlingen?
  - a. In het kader van de Wmo?
  - b. In het kader van leerplicht?
  - c. In het kader van voortijdig schoolverlaten?
  - d. In het kader van onderwijs?
3. Welke problematiek speelt er bij (risico)leerlingen en hoe wordt hiermee omgegaan?
  - a. Met welke typen problemen wordt men geconfronteerd en welke omvang hebben die?
  - b. Hoe wordt de heersende problematiek in beeld gebracht?
  - c. In welke mate en op welke wijze wordt er gewerkt met plannen van aanpak?
  - d. In hoeverre worden deze plannen van aanpak ook daadwerkelijk uitgevoerd?
  - e. Welke soorten hulp zijn aanwezig voor zorgleerlingen?
  - f. In hoeverre wordt deze hulp ook snel en adequaat aangeboden?
  - g. In hoeverre doorlopen jongeren het gehele zorgtraject?
  - h. Hoe vindt de overdracht plaats van het (zorg)dossier van risicoleerlingen naar de externe hulpverlening?
4. Beschikt de gemeente Lelystad over voldoende sturingsinstrumenten om de capaciteit en kwaliteit van de zorg aan (risico)leerlingen van twaalf tot achttien jaar te borgen?
5. Heeft de gemeente Lelystad in de periode 2006-2010 ook voldoende gebruikgemaakt van deze instrumenten?
6. Kan de afstemming tussen school en jeugdhulpverlening als doelmatig en doeltreffend worden beoordeeld?
7. Sluit het aanbod van jeugdzorg/jeugdhulpverlening in Lelystad kwalitatief en kwantitatief aan bij de behoefte?
8. Hoe kan de gemeente Lelystad anticiperen op de verwachte overdracht van toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?
9. Hoeveel capaciteit zet de gemeente Lelystad nu in op preventief jeugdbeleid?
10. Hoeveel capaciteit besteedt Bureau Jeugdzorg aan de (zorg)leerlingen in de gemeente Lelystad, gerelateerd aan de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?
11. Is het volume van de capaciteit en het bijbehorende budget adequaat voor de bijbehorende vraag?

12. Welke verbetermogelijkheden en best practices zijn er met betrekking tot het functioneren van de aansluiting tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de externe jeugdzorginstellingen? Wat kan de rol van de gemeente Lelystad hierbij zijn?

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, wordt deskresearch gedaan en interviews gehouden. Als leidraad voor het onderzoek hebben we echter eerst een normenkader opgesteld.

### **2.2.1 Normenkader**

Het normenkader (zie bijlage 1 voor de uitwerking hiervan) omvat drie typen normen: procesnormen, resultaatnormen en normen omtrent sturingsmogelijkheden van de gemeente. De procesnormen hebben betrekking op het werkproces van de partijen die verantwoordelijk zijn voor zorg aan (risico)leerlingen<sup>13</sup> en op de samenwerking die plaatsvindt tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de externe jeugdzorginstellingen die actief zijn in Lelystad. De procesnormen sluiten zo veel mogelijk aan op de resultaatnormen. Positieve resultaten hangen immers samen met een goed functionerende praktijk. De normen omtrent sturingsmogelijkheden van de gemeente gaan in op de wijze waarop de gemeente regie voert op de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg en op kansen om op deze samenwerking waar nodig te sturen. Het normenkader dient als uitgangspunt voor de beoordeling van het gemeentelijke jeugdbeleid in relatie tot de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en de (preventieve) jeugdzorg.

### **2.2.2 Deskresearch**

Om inzicht te krijgen in het beleid rondom de zorg aan (risico)leerlingen van de gemeente Lelystad, zijn verschillende ingezette beleidskaders en beleidsinstrumenten bestudeerd. We hebben ons hierbij gericht op de volgende beleidskaders en instrumenten.

---

<sup>13</sup> Onder (risico)leerlingen verstaan we in dit onderzoek leerlingen met psychosociale problematiek, zoals gedragsproblemen, aandachtsproblemen, of problematiek die wat minder opvallend is, zoals angst en depressie. Ook verstaan we onder risicoleerlingen leerlingen die veelvuldig verzuimen en/of schoolleerproblemen vertonen.

**Beleidskaders voor de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad**

- Herijkt jeugdprogramma Jeugd Voorop
- Lelystadse Educatieve Agenda (LEA)
- CJG-beleid
- Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland (GAAF)
- Meerjaren Ontwikkeling Programma (MOP)

**Beleidsinstrumenten**

- **Waarmee de gemeente kan sturen:**
  - Stuurgroepen
  - Convenanten
  - Verstrekte subsidies
- **Uitvoerende beleidsinstrumenten:**
  - Leerplicht/RMC (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie)
  - Beleid rond voortijdig schoolverlaten (VSV)
  - Zorg en Advies Teams (ZAT)
  - CJG
  - Breakpoint

Daarnaast zijn in de deskresearch overige relevante beleidsdocumenten bestudeerd, waaronder de programmaverantwoordingen en raadsbesluiten, verantwoordingsverslagen van de jeugdzorginstellingen en eerder uitgevoerd relevant onderzoek. Op basis van de verschillende documenten is een beleidsbeschrijving gemaakt. Deze beschrijving is verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

### 2.2.3 Interviews

Een doelmatige en doeltreffende samenwerking begint bij het opstellen van doelstellingen en het maken van afspraken, maar staat of valt met de uitvoering in de praktijk. Om hier meer zicht op te krijgen, hebben we gesprekken gevoerd met professionals, lijnverantwoordelijken en met beleidsverantwoordelijken. Dat wil zeggen met beleidsmedewerkers, portefeuillehouders en raadsleden. De gesprekken met de professionals dienden vooral om inzicht te krijgen in hoe het beleid zich vertaalt naar de uitvoeringspraktijk. In de gesprekken met lijnverantwoordelijken binnen het onderwijs en de jeugdzorginstellingen hebben we de nadruk gelegd op de structurele werkwijze binnen de organisatie en de behaalde resultaten. De gesprekken met de beleidsverantwoordelijken hadden tot doel om zicht te krijgen op het ingezette beleid van de gemeente, de sturingsmogelijkheden van de gemeente en het functioneren van de beleidscyclus. Van de gevoerde gesprekken zijn interviewverslagen gemaakt. Deze verslag zijn teruggelegd aan de geïnterviewden. Waar nodig zijn feitelijke onjuistheden aangepast. Bijlage 2 bevat een lijst met geïnterviewde personen.



## **1.4 Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken beschrijven we de resultaten van de desk-research en de interviews. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van het ingezette beleid en beschrijven we de zorgstructuur in Lelystad. In hoofdstuk 3 gaan we in op het functioneren van de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdzorg in de praktijk. In hoofdstuk 4 beschrijven we de behaalde resultaten van het ingezette beleid. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 de verantwoordingscyclus van het beleid en de sturing van het beleid vanuit de gemeente. We sluiten de nota ten slotte af met een analyse van de onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 6) en conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7 en 8). Voor de helderheid is een verklarende begrip-lijst als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.

## **2. HET BELEID OMTRENT ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN**

### **2.1 Introductie op het gemeentelijke beleid**

De zorg aan (risico)leerlingen valt in de beleidsperiode 2006-2010 binnen het jeugdbeleid van de gemeente. Hiermee samenhangende beleidskaders zijn de Lelystadse Educatieve Agenda (LEA) en het beleid van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten, doelen en concrete plannen van de beleidskaders besproken. Ook wordt in dit hoofdstuk de organisatie van zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad beschreven. Er wordt eerst ingegaan op de bestuurlijke overlegstructuur en vervolgens op de organisatie op uitvoerend niveau.

### **2.2 Ingezet beleid**

#### **2.2.1 Uitgangspunten van het beleid**

Beleid rondom de zorg aan (risico)leerlingen krijgt richting vanuit verschillende lokale en provinciale ontwikkelingen, waaronder de Meerjaren Ontwikkeling Programma's (MOP) 2005-2009 en 2010-2014 en het provinciale convenant Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland (GAAF). Sterk inzetten op de toekomst van de jeugd is volgens het MOP 2005-2009 een van de vijf topprioriteiten van de gemeente Lelystad. In de uitwerking van deze prioriteit beschrijft het gemeentebestuur een preventieve aanpak, gericht op het zo vroeg mogelijk signaleren en ingrijpen bij jongeren die risicogedrag vertonen. Speerpunten zijn onder andere het vroeg aanpakken van zorgwekkend verzuim, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het vergroten van het aandeel jongeren in Lelystad met een startkwalificatie. In het MOP 2010-2014 komen het versterken van de zelfredzaamheid en 'Lelystad voor het beste onderwijs' naar voren als relevante uitgangspunten van het beleid. Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en doorlopende leerlijnen zijn speerpunten.

In het provinciale convenant GAAF hebben partijen die betrokken zijn bij de professionele zorg en hulpverlening aan jongeren en hun ouders afspraken gemaakt over ketensamenwerking. Een goed functionerende ketensamenwerking komt volgens GAAF vooral tot uiting in het integraal werken rondom een kind en zijn/haar gezin vanuit diverse disciplines, ook wel 'één kind, één gezin, één plan' genoemd. Belangrijk daarbij is dat goed wordt belegd wie de zorgcoördinatie in handen heeft en wie uiteindelijk de problematiek van een kind en/of gezin oppakt. Daarnaast is het voor een goede ketensamenwerking belangrijk dat er heldere afspraken zijn over de uitwisseling van informatie en over de eindverantwoordelijkheid voor de gehele zorgketen. In de GAAF afspraken wordt het onderwijs nadrukkelijk genoemd als partner binnen de ketensamenwerking. Hoe de ketensamenwerking in de praktijk tot uiting komt, bespreken we in hoofdstuk 3.

De lijnen die het gemeentebestuur heeft uitgezet in het MOP en de provinciale afspraken rond ketensamenwerking in GAAF zijn verder uitgewerkt in het programma Jeugd Voorop (voor de periode 2007-2010), de LEA en het CJG-beleid. In tabel 2.1 geven we een overzicht van stukken die het beleid beschrijven. In de onderstaande paragrafen beschrijven we de doelstellingen en actiepunten geformuleerd in de beleidskaders. Een overzicht van het bijbehorende budget staat in bijlage 4.

**Tabel 2.1 Relevante beleidsdocumenten**

Beleid	Documenten
<b>Jeugdbeleid</b>	Herijking programma Jeugd Voorop 2007
<b>LEA</b>	Kadernota LEA 2007-2010 Uitwerkingsplan LEA 2007-2010 Kadernota LEA 2011-2014
<b>CJG</b>	Visienota CJG 2009 Uitwerkingsplan CJG 2009

### 2.2.2 Jeugdbeleid 2007-2010

Het (herijkte) programma Jeugd Voorop 2007-2010 is tot stand gekomen op basis van een analyse van de stand van zaken van Lelystadse jongeren en op basis van een evaluatie van het oude beleid. Verschillende externe partijen, waaronder het onderwijs, zijn betrokken bij de ontwikkeling van het herijkte jeugdbeleid. De behaalde resultaten van het jeugdbeleid en tevens van de LEA en het CJG-beleid, beschrijven we in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Het herijkte jeugdbeleid is gericht op het versterken van kansen van jongeren en op het zo vroeg mogelijk ingrijpen bij bedreiging van de optimale ontwikkeling. Verder spreekt het college de missie uit om vanuit gemeentelijke regie de samenwerking tussen ketenpartners te bevorderen. Het integrale karakter van het programma Jeugd Voorop komt tot uiting in de verschillende beleidsterreinen waarop de programmalijnen van toepassing zijn. Deze programmalijnen zijn zorg (programmalijn 'vroegsignalering, opvoeden en zorg'), onderwijs (programmalijn 'ontwikkelingskansen voor jeugd en de Lokaal Educatieve Agenda') en welzijn en veiligheid (programmalijn 'aantrekkelijke stad'). In de gesprekken die wij voerden met de portefeuillehouder onderwijs en de portefeuillehouder ondersteuning, zorg en welzijn komt naar voren dat het college voor de beleidsperiode 2011-2014 afziet van het doelgroepenbeleid uit de voorafgaande periode; men wil zo min mogelijk 'aparte doosjes'. In de visie van het huidige college op jeugd en onderwijs gaat Lelystad voor 'een zo regulier mogelijke en ononderbroken ontwikkelingslijn'. De LEA en het CJG krijgen in deze visie wel doorgang, maar vallen niet meer binnen één jeugdprogramma.

#### *Doelstellingen en actiepunten*

In het programma Jeugd Voorop zijn drie doelstellingen geformuleerd die relevant zijn voor het huidige onderzoek. Aan deze doelstellingen heeft de

gemeente concrete indicatoren en prioriteiten gekoppeld. De doelstellingen en actieplannen zetten we in tabel 2.2 op een rij.

**Tabel 2.2 Doelstellingen en prioriteiten benoemd in Jeugd Voorop**

Doelstelling	Indicatoren	Actiepunten	Betrokken instanties
1. Eerdere signalering en een breder aanbod aan jeugdzorgverlening voor jongeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 2010 geeft max. 5% van alle jongeren aan nergens terecht te kunnen</li> <li>- Het aantal jeugdzorg-indicaties is gestabiliseerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling van Centrum voor Jeugd en Gezin</li> <li>- Versterking hulp-aanbod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeugd-gezondheidszorg</li> <li>- Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland</li> <li>- Stichting Welzijn Lelystad</li> <li>- Onderwijs</li> </ul>
2. Jongeren zijn beter voorbereid op de maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 2010 max. 20% voortijdig schoolverlaters</li> <li>- 75% van de voortijdig schoolverlaters stroomt in 2010 door naar niveau 2</li> <li>- Jaarlijks wordt 20% van de voortijdig schoolverlaters teruggeleid naar school of arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorlopende leerlijnen PO-VO-ROC</li> <li>- zorg in en rond de school: afspraken zorgcoördinatie, versterking van de ZAT's in het VO, jeugdpreventiewerk</li> <li>- aanpak voortijdig schoolverlaten: investeren in leerlingzaken, digitaal onderwijsloket, Op de Rails, RMC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderwijs</li> <li>- Bureau Jeugdzorg</li> <li>- Jeugd-gezondheidszorg</li> <li>- Stichting Welzijn Lelystad</li> </ul>
3. Betere samenwerking en afstemming in de keten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SMART afspraken tussen instellingen over maximale doorlooptijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verbetering van casuïstiek-bespreking Breakpoint</li> <li>- verbetering informatie-overdracht organisaties (EKD)</li> <li>- afspraken over zorgcoördinatie (1 kind, 1 plan)</li> <li>- Monitoring en bijstelling GAAF afspraken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente</li> <li>- Provincie</li> <li>- Jeugd-gezondheidszorg</li> <li>- Bureau Jeugdzorg</li> <li>- Raad v.d. Kinderbescherming</li> <li>- Onderwijs</li> <li>- Breakpoint</li> </ul>

Bron: Programma Jeugd Voorop 2007-2010, gemeente Lelystad

Hieronder beschrijven we achtereenvolgens de doelstellingen en plannen benoemd in de LEA en het CJG beleid.

### 2.2.3 Lelystadse Educatieve Agenda

In de LEA worden verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en de gemeente benoemd en maken de betrokkenen afspraken over de inzet

aan middelen en voorzieningen. In de kadernota LEA Samen werken aan onderwijs 2007-2010 zijn zeven speerpunten benoemd die verder zijn uitgewerkt in het uitwerkingsplan Lelystadse Educatieve Agenda 2007-2010. De gezamenlijke visie op het onderwijs van de schoolbesturen en de gemeente Lelystad is dat 'elke leerling de hoogst mogelijke haalbare kans geboden moet worden op een succesvolle schoolloopbaan, die perspectief biedt voor zijn/haar verdere ontwikkeling tot een voor hem/haar haalbare startkwalificatie op de arbeidsmarkt'. In de LEA-kadernota Presteren met onderwijs 2011-2014 blikt de gemeente terug op de LEA werkwijze in de afgelopen periode. De betrokkenen constateren dat de partners constructief werken aan de speerpunten en bereid zijn 'over elkaars schutting te kijken'. Er is echter wel behoefte aan een 'continue verbeterslag'.

De partijen die betrokken zijn bij de LEA hebben aangegeven behoefte te hebben aan een permanente beleidsagenda. Daarom is in de LEA voor de periode 2011-2014 gekozen voor een overgang van enkele speerpunten naar een permanente onderwijsagenda. De ingezette middelen hebben wel een 'vliegwielfunctie' en worden incidenteel ingezet. De speerpunten benoemd in de LEA-kadernota 2011-2014 zijn:

1. kwalitatief goed onderwijs;
2. horizontale samenwerking tussen instellingen/partijen versterken;
3. verticale samenwerking versterken voor het garanderen van een ononderbroken ontwikkelingslijn;
4. hoogwaardig aanbod en goede infrastructuur.

#### *Doelstellingen en actiepunten*

Hieronder (tabel 2.3) geven we kort de speerpunten en bijbehorende doelstellingen van de LEA voor de periode 2007-2010 weer die relevant zijn voor dit onderzoek. De gemeente is hoofdverantwoordelijke voor het beleid rond voortijdig schoolverlaten. Voor de andere doelstellingen is het onderwijs primair verantwoordelijk en heeft de gemeente een ondersteunende en faciliterende rol.

**Tabel 2.3 Doelstellingen en actiepunten benoemd in de LEA**

Speerpunt	Doelstelling	Actiepunten	Verantwoordelijk
1. Verbeteren van de doorlopende leerlijnen	De doorlopende leerlijnen tussen PO-VO en VO-MBO zijn in 2010 versterkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbeteren van schooladviezen.</li> <li>- Breder toepassing Warme Overdracht.</li> <li>- Pilot School's Cool.</li> <li>- Digitaliseren van overdrachtsdocumenten.</li> <li>- Afstemming onderwijsaanbod VO-MBO.</li> <li>- Sluitend systeem van overdracht VMBO-MBO.</li> </ul>	Primair verantwoordelijkheid van het onderwijs. De gemeente heeft een ondersteunende rol
2. Versterken van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten	Het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2010 afgenomen tot 20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eerdere signalering van risicojongeren</li> <li>- Herplaatsen en terugleiden van vsv'ers door RMC</li> <li>- inzet preventieve voorzieningen (Op de Rails-klassen)</li> <li>- Een werkgroep zal nader uitwerken welke maatregelen genomen moeten worden om vsv te voorkomen</li> <li>- Regie op jongerentrajecten</li> </ul>	De gemeente is hoofverantwoordelijke voor het behalen van de doelstelling en heeft een regierol. De uitvoering van projecten ligt bij de uitvoerende instellingen (o.a. onderwijs). Hier treedt de gemeente ondersteunend in op.
3. Continueren en versterken van de zorg in en rond de school	In 2010 krijgt elke leerling met zorgbehoefte een passend zorgarrangement, waarbij de zorgcoördinatie adequaat is geregeld	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passende zorgarrangementen in het VO</li> </ul>	Verantwoordelijkheid ligt bij het onderwijs. De gemeente heeft een meer faciliterende rol.

Bron: Uitwerkingsplan LEA 2007-2010, gemeente Lelystad

#### 2.2.4 Centrum voor Jeugd en Gezin

De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) is op 1 januari 2007 ingevoerd. De Wmo is opgedeeld in negen prestatievelden. Prestatieveld 2 betreft de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen die problemen hebben met opgroeien en van ouders die problemen hebben met opvoeden. In het kader van prestatieveld 2 zet de gemeente Lelystad met name in op het CJG. Het CJG heeft als hoofddoel het beter stroomlijnen van zorg voor kinderen en jongeren. Eind 2006 heeft het college besloten om van start te gaan met de ontwikkeling van het CJG. Oktober 2009 zijn de visienota CJG en het uitwerkingsplan CJG ter kennisgeving aangenomen door de raad.

### *Uitgangspunten en doelstellingen*

De uitgangspunten van het CJG zijn:

1. Het CJG is van alle instellingen die met gezinnen en kinderen werken en voor alle kinderen en gezinnen in Lelystad.
2. Het CJG heeft een goede verbinding met het onderwijs.
3. het CJG is laagdrempelig.

Op basis van deze uitgangspunten heeft de raad vijf doelstellingen van het CJG vastgesteld. In aansluiting hierop is in september 2008 gestart met de pilot CJG in Lelystad Noordoost. Voor de pilotperiode zijn de hieronder beschreven doelstellingen geformuleerd.

#### **Algemene doelstellingen CJG**

- Het CJG krijgt fysiek vorm in de wijk (uitsluitend via bestaande accommodaties).
- De ontwikkeling van het kind staat centraal.
- Vergroten van de pedagogische kwaliteit in de wijk.
- Regie: één kind/één gezin, één plan.
- Een samenhangend aanbod.

#### **Relevante doelstellingen pilot CJG**

- In Lelystad Noordoost is een CJG gevestigd.
- In het CJG zijn de volgende functies gebundeld:
  - Jeugdgezondheidszorg;
  - De Wmo-functies van het preventieve jeugdbeleid;
  - Schakel met Bureau Jeugdzorg;
  - Schakel met de onderwijsstructuur.
- Er is een multidisciplinair team samengesteld en een coördinator aangetrokken.
- De werkprocessen binnen het CJG zijn beschreven.
- Er is een communicatieplan ontwikkeld.
- Er zijn samenwerkingsafspraken tussen het CJG en BJZ vastgelegd.
- Er zijn samenwerkingsafspraken tussen het CJG en het onderwijs vastgelegd.
- Er zijn afspraken over toegang en gebruik van dossiers en privacyreglementen vastgelegd.

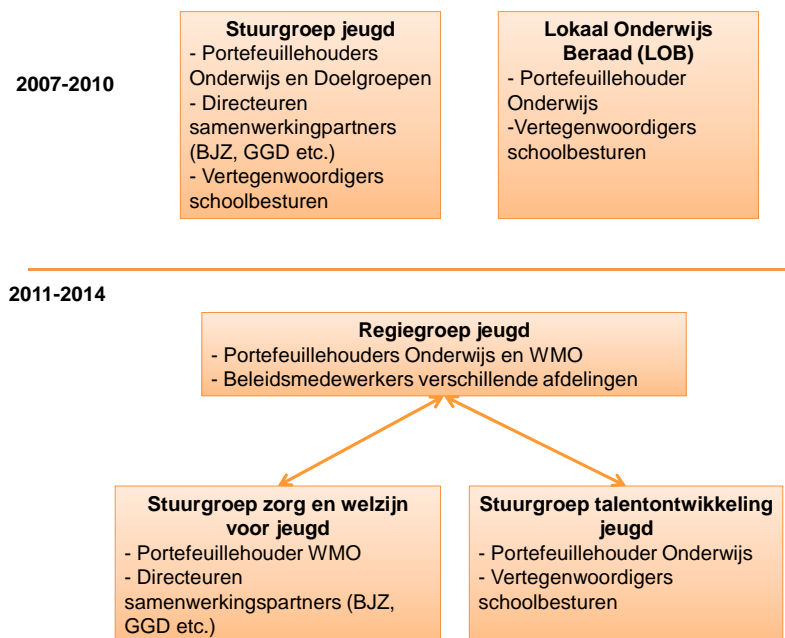
Bron: Uitwerkingsplan CJG 2009, gemeente Lelystad

## **2.3 De organisatie van zorg aan (risico)leerlingen**

### **2.3.1 De organisatie op bestuurlijk niveau**

Net als in van de vormgeving van het beleid, zien we dat het college de beleidsbeslissing heeft genomen om de organisatie van zorg aan (risico)leerlingen te wijzigen. In figuur 2.1 is deze verschuiving in organisatie tussen de beleidsperiode 2007-2010 en de huidige periode schematisch weergegeven.

**Figuur 2.1 Bestuurlijke overlegstructuur jeugd en onderwijs**



In de periode 2007-2010 was de zorg aan (risico)leerlingen onderdeel van het jeugdprogramma Jeugd Voorop. Dit beleid viel onder de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders doelgroepen en onderwijs. In de periode 2010-2014 is de bestuurlijke overlegstructuur anders vormgegeven. De portefeuillehouders Onderwijs en WMO geven hier over aan dat het uitgangspunt van het beleid rond zorg aan (risico)leerlingen is dat dit zo 'regulier mogelijk' dient te zijn. In de visie op jeugd en onderwijs in Lelystad kiest het college voor een zo regulier mogelijke en ononderbroken ontwikkelingslijn, met zo min mogelijk 'aparte doosjes'. Daarom ziet het huidige college af van het doelgroepenbeleid.

In de stuurgroep Zorg en Veiligheid voor de jeugd worden de thema's CJG en ketensamenwerking opgepakt. De stuurgroep Talentontwikkeling voor de jeugd behandelt de onderwerpen LEA, leerplicht, doorlopende leerlijnen en voortijdig schoolverlaten. In het gesprek met de portefeuillehouders komt naar voren dat de verbinding tussen de twee stuurgroepen plaats vindt in de regiegroep jeugd, waar beide portefeuillehouders deel van uitmaken. De portefeuillehouders zijn ook elkaars plaatsvervangers voor het beleid rondom jeugd en onderwijs.

Uit de gesprekken met verschillende betrokkenen komt naar voren dat het overleg op bestuurlijk niveau als constructief wordt ervaren. Lijnverantwoordelijken in het onderwijs geven bijvoorbeeld aan dat de scholen in het kader van de LEA de ruimte krijgen om mee te denken over de besteding van middelen, dit is positief. Ook hebben de verschillende jeugdzorgpartijen in Lelystad (Stichting Welzijn Lelystad, Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF), jeugdgezondheidszorg (JGZ) en Bureau Jeugdzorg (BJZ)) de taak gekregen om de nieuwe zorgstructuur rond het CJG vorm



te geven. Deze taak pakken de partijen graag op. De gemeente en het veld geven in de gesprekken aan dat 'de jeugdzorginstellingen de afgelopen periode teveel aan de kant hebben gestaan'. Hoe de zorgstructuur voor de leeftijdscategorie 12+ op uitvoerend niveau is georganiseerd, beschrijven we hieronder.

### 2.3.2 De organisatie op uitvoerend niveau

#### *Uitvoerende overlegstructuur 12+ tot juni 2011*

Lelystad had tot juni 2011 een scala aan overleggen waarin casuïstiek van jongeren in de leeftijdscategorie 12+ werden besproken. In het Breakpoint 12+-jaarverslag 2009 zijn de volgende casusoverleggen op een rij gezet.

#### **Casusoverleggen 12+ in Lelystad**

- Breakpoint wijkoverleg 12-18 jaar
- Breakpoint stedelijk overleg 12-18 jaar
- Veilig Centrum Jeugd en Gezin
- Centraal Jeugd Loket
- Zorg en Advies Team
- Justitieel Casus Overleg

Breakpoint was vanaf 1999 tot en met juni 2011 de netwerkorganisatie van Lelystad. Onder de taken van Breakpoint vielen signalering, registratie, procescoördinatie en overleg tussen ketenpartners. Naast de overleggen die Breakpoint zelf organiseerde, nam de Breakpointfunctionaris ook deel aan de overige overleggen. In de gesprekken voor dit onderzoek gaven professionals aan dat zij de overleggen van Breakpoint als 'prettig' ervaren en de kennis van de Breakpointfunctionaris als 'een toegevoegde waarde zagen aan de overleggen'. Er werd bijvoorbeeld genoemd dat Breakpoint een goed beeld heeft van de problematiek en de ingezette voorzieningen in Lelystad. Deze kennis is volgens hen vooral onmisbaar bij complexe casussen. Verder noemen betrokkenen in dit onderzoek dat bovenschoolse problematiek op individuele scholen opgeschaald werd naar het Breakpoint stedelijk overleg. In het Breakpoint stedelijk overleg besprak men problematiek die qua reikwijdte het ZAT overstijgt.

In Lelystad zijn er meerdere partijen die deelnemen aan verschillende 12+-casusoverleggen. Bureau Jeugdzorg neemt bijvoorbeeld deel aan alle bovengenoemde overleggen. De scholen nemen deel aan het Zorg en Advies Team (ZAT), de Breakpoint-overleggen (tot en met juni 2011) en het Centraal Jeugd Loket. In het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ)-onderzoek 'Recidive onder jongeren in Lelystad' uit 2009 en het onderzoek naar jongerenwerk van de Rekenkamer Lelystad uit 2009 is al geconstateerd dat er in Lelystad veel dubbeling bestaat in overlegvormen waarin risicjongeren en leerlingen worden besproken die zorg behoeven. Dit horen we ook terug in de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden met de gemeente en met lijnverantwoorde-

lijken. Er zijn veel overleggen waar dezelfde jongeren besproken worden. Daarentegen mist Breakpoint doorzettingsmacht en worden casussen niet altijd opgepakt. Dit valt ook terug te zien in de resultaten van Breakpoint. Uit het jaarverslag van Breakpoint uit 2009 blijkt bijvoorbeeld dat van de 442 nieuwe dossiers in 2009 er 183 aan het einde van het jaar zijn afgesloten. Meer dan zestig procent van de dossiers staat aan het einde van het jaar dus nog open. Met 'afgesloten dossier' wordt bedoeld dat de jongere is doorgestroomd naar een hulp-aanbod, er geen hulpvraag meer is, of de jongere uit beeld is.

Het college heeft besloten om Breakpoint per juli 2011 stop te zetten. Redenen hiervoor zijn de hierboven genoemde dubbeling aan overleggen en een gebrek aan doorzettingsmacht binnen Breakpoint. Daardoor worden problematiek te veel vooruit geschoven. In de plaats daarvan moet er een nieuwe overlegstructuur voor de leeftijdscategorie 12+ komen.

#### *Nieuwe uitvoerende overlegstructuur 12+*

De partijen Bureau Jeugdzorg, JGZ, Stichting Welzijn Lelystad en MDF hebben van de gemeente Lelystad de taak gekregen om de nieuwe 12+-structuur op te zetten. De partijen zijn nu bezig om deze nieuwe structuur vorm te geven en zijn hiervoor met elkaar 'een dag op de hei' geweest. Hoewel de vraag om de betrokkenheid van de instellingen vanuit de gemeente als positief wordt ervaren, noemen de jeugdzorginstellingen in de gevoerde gesprekken als kanttekening dat de kaders vanuit de gemeente te lang weinig richtinggevend zijn geweest. Hierdoor heeft het opzetten van de nieuwe zorgstructuur 12+ vertraging opgelopen. Dit zien we bijvoorbeeld ook terug in de timing van de presentatie van het CJG-visiedocument. Dit werd in oktober 2009 aangeboden aan de raad, terwijl de CJG-ontwikkelingen al in 2006 van start zijn gegaan. De plannen voor het CJG richten zich bovendien vooral op de leeftijdscategorie 12-. Voor de 12+-structuur zijn nog geen beleidskaders beschreven<sup>14</sup>.

Op dit moment is er nog geen documentatie beschikbaar over deze nieuwe zorgstructuur voor 12+. Wel hebben verschillende betrokkenen in de gesprekken voor dit onderzoek ideeën beschreven voor de nieuwe structuur. Een aantal overleggen wordt geschrapt (Breakpoint) die in de structuur tot en met juni 2011 plaatsvonden. De nieuwe zorgstructuur moet 'zo dicht mogelijk bij het onderwijs' worden geregeld en zo eenvoudig mogelijk zijn zonder overbodige bureaucratie. Een groot gedeelte van de hulp dient ter plekke geregeld te worden in het ZAT. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ongeveer negentig procent van alle casussen die binnenkomen in het ZAT daar opgelost en doorverwezen kunnen worden en geen opschaling nodig is. Er zullen volgens de plannen in de nieuwe zorgstructuur casemanagers op de besproken casussen gezet worden, zodat problematiek niet vooruitgeschoven wordt.

---

<sup>14</sup> Na de afronding van de dataverzameling voor dit onderzoek is duidelijk geworden dat er inmiddels (juli 2011) een werkconcept voor de nieuwe zorgstructuur 21+ is, waarover ook overeenstemming is bereikt met het onderwijs.

Voor het opzetten van de nieuwe zorgstructuur is nog geen overleg geweest met het onderwijs; dit overleg staat volgens de jeugdzorginstellingen wel op de planning. Uit de gevoerde gesprekken met de scholen komt naar voren dat de visie 'zorg zo dicht mogelijk bij het onderwijs' van de gemeente en de jeugdzorginstellingen ten tijde van het onderzoek nog niet gecommuniceerd is met het onderwijs. De geïnterviewde professionals binnen het onderwijs geven aan dat op uitvoerend niveau het onderwijs te weinig wordt betrokken bij het jeugdzorgbeleid van de gemeente. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd dat de zorgcoördinatoren in het onderwijs niet zijn geconsulteerd bij de beleidsvorming rond Nederlands-Marokkaanse jongeren. Ook onder professionals die betrokken zijn bij het ZAT die wij voor het onderzoek spraken, bestaat er nog veel onduidelijkheid over hoe de nieuwe zorgstructuur er in Lelystad uit zal gaan zien.

## **2.4 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 2**

Voor de beleidsperiode 2011-2014 wordt afgezien van het doelgroepenbeleid uit de voorafgaande periode, men wil zo min mogelijk 'aparte doosjes'. Dit houdt in dat ook het jeugdprogramma Jeugd Voorop van de beleidsperiode 2007-2010 wordt losgelaten. De LEA en het CJG krijgen in de periode 2011-2014 wel doorgang.

Ook zien we een verschuiving in de manier waarop het beleid rond zorg voor (risico)leerlingen wordt ingezet. De gemeente Lelystad lijkt gekozen te hebben voor een afgeslankte versie van het CJG en, daarmee samenhangend, de zorg voor (risico)leerlingen dichterbij het onderwijs te brengen. Dit zien we ook terug in ingezette middelen. Zoals we ook beschrijven in bijlage 4, werden in 2009 nog extra middelen ingezet voor het versterken van het CJG. Vanaf 2011 zien we dat er zowel incidenteel als structureel wordt bezuinigd op het CJG. Daarentegen wordt in deze periode extra ingezet op de versterking van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en het ROC en komen er extra middelen vrij voor leerplicht.

Ook op bestuurlijk en uitvoerend niveau zien we grote veranderingen in de manier waarop de zorg voor (risico)leerlingen is georganiseerd. De plannen voor de nieuwe zorgstructuur 12+ houden in dat er wordt gesneden in het aantal overleggen en de zorg dichterbij het onderwijs wordt gebracht. Dit is in lijn met de visie van het college, dat pleit voor zo regulier mogelijke zorg aan (risico)leerlingen. Onder de lijnverantwoordelijken van de jeugdzorginstellingen en het onderwijs bestaat hier grotendeels draagvlak voor. Onder professionals in het echter nog niet helder hoe de taken van Breakpoint opgevangen zullen worden. De manier waarop opschaling van zorg in de nieuwe zorgstructuur 12+ wordt geregeld is nog onduidelijk. Professionals binnen de scholen geven aan dat het onderwijs te weinig wordt betrokken bij de beleidsvorming rond de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad.

### **3. DE ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN IN DE PRAKTIJK**

#### **3.1 Introductie zorg in de praktijk**

In het normenkader (zie bijlage 1) wordt het gewenste verloop van de zorg aan (risico)leerlingen beschreven. De problematiek van de leerlingen dient allereerst adequaat gesignaleerd te worden. Vervolgens dient een handlingsplan opgesteld te worden en worden leerlingen, waar nodig, toegeleid naar verdere hulp. Ten slotte wordt hulp aangeboden en maken leerlingen hier optimaal gebruik van. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze cyclus van zorg aan (risico)leerlingen in de Lelystadse praktijk verloopt. We illustreren de zorgcyclus die risicoleerlingen in de praktijk doorlopen vervolgens aan de hand van vier casussen. Deze casussen zijn te vinden in bijlage 3.

#### **3.2 Signaleren in het onderwijs**

Wat het signaleren van problematiek bij leerlingen betreft, wordt hier de signaleringsfunctie van het onderwijs beschreven. Het onderwijs is immers een belangrijke vindplaats voor problematiek bij leerlingen. Hierbij maken we een onderscheid in hoe het signaleren is geborgd binnen de zorgstructuur van de school en hoe het signaleren functioneert in de uitvoeringspraktijk.

##### **3.2.1 De zorgstructuur in het onderwijs**

Binnen alle VO-scholen in Lelystad (ISG Arcus, Scholengemeenschap Lelystad, Scholengemeenschap de Rietlanden en het Groenhorst College) is de visie van de school op zorg en de uitwerking van deze visie vastgelegd. Alle scholen beschrijven hoe de zorgstructuur binnen de school is geregeld en welke zorg er voor leerlingen aanwezig is. Hoewel de verschillende scholen andere accenten leggen in de manier waarop de zorgstructuur is geregeld, komen de kernelementen binnen de scholen overeen. Een globale weergave van de zorgstructuur is weergegeven in figuur 3.1.

Uit de gesprekken voor dit onderzoek komt naar voren dat bij alle scholen de mentor een centrale rol speelt in het signaleren van problemen. Indicatoren voor zorg bij leerlingen zijn sociaal-emotionele zorgsignalen, verzuim en slechte leerprestaties. Bij het Groenhorst College is de mentor bijvoorbeeld een spijfunctionaris die contact heeft met de leerling, ouders en medewerkers. Als de mentor signaleert dat er meer deskundige hulp nodig is dan in de eerste lijn in het onderwijs geboden kan worden, brengt hij/zij de leerling in het Zorg en Advies Team (ZAT). Bij de Rietlanden stelt de mentor een handlingsplan op wanneer hij/zij problemen signaleert bij de leerling. Als de problematiek na een aantal weken niet is opgelost, bespreekt de mentor de leerling met de zorgcoördinator. De zorgcoördinator brengt

de leerling in het ZAT als hij signaleert dat de leerling extra steun of begeleiding nodig heeft. Zorgcoördinatoren zijn aanwezig op alle scholen voor het voortgezet onderwijs in Lelystad. Ook heeft elke school een ZAT, waarin probleemsignalen van leerlingen worden besproken met verschillende interne en externe deskundigen. Op de opzet en het functioneren van het ZAT gaan we later in dit hoofdstuk in.

De VO-scholen in Lelystad zijn momenteel bezig met het opzetten van een bovenschools zorgplan. De reden hiervoor, zo geven lijnverantwoordelijken in het onderwijs aan, is dat er behoefte bestaat aan een betere afstemming van de zorgplannen van de verschillende scholen op het niveau van het samenwerkingsverband VO in Lelystad. Over het bovenschools zorgplan is momenteel nog geen documentatie beschikbaar.

Uit het gesprek met het ROC Flevoland wordt duidelijk dat binnen het ROC coaches en coaches+ de eerstelijnszorg verzorgen in het onderwijs. Coaches+ worden gefinancierd vanuit de plusvoorzieningen<sup>15</sup> en komen in beeld als er zorgsignalen zijn bij leerlingen. De verantwoordelijkheid van de coaches ligt meer bij het primaire onderwijsproces. Regionaal is voor de coaches+ een cursusaanbod gericht op de inhoudelijke kennis over de problematiek van de doelgroep. Het coaches+-project is in 2010 van start gegaan en wordt de tweede helft van 2011 geëvalueerd. Als de problematiek het primaire onderwijsproces van leerlingen belemmert, wordt een leerling aangemeld bij het eerstelijnszorgteam. Hieraan nemen Matchpoint, coaches en coaches+ deel. Matchpoint is het bureau van ROC Flevoland, dat testen en toetsen uitvoert, waar extra ondersteuning aan jongeren plaatsvindt (bijvoorbeeld in de vorm van cursussen) en waar schoolmaatschappelijk werk is ondergebracht. Wanneer de problematiek groter is dan aangepakt kan worden binnen het eerstelijnszorgteam, wordt een leerling ingebracht in het ZAT.

Voor het eerder signaleren van problematiek is op het ROC Flevoland sinds het schooljaar 2010/2011 de Educatiemeter en 0-meting Nederlandse taal en rekenvaardigheden ingezet bij eerstejaars BOL-studenten (beroepsopleidende leerweg). Deze instrumenten worden aan de start van de opleiding afgenomen om te bekijken in hoeverre de talenten en competenties van leerlingen aansluiten bij wat nodig is voor de opleiding. De instrumenten dienen ook om het risico op voortijdig schoolverlaten bij leerlingen te kunnen inschatten.

---

<sup>15</sup> De plusvoorzieningen zijn een subsidieregeling vanuit het ministerie van OCW voor overbelaste jongeren in het onderwijs.

**Figuur 3.1 De zorgstructuur in het onderwijs**


### 3.2.2 Signaleren in de uitvoeringspraktijk

Zorgsignalen en verzuim worden bij alle scholen vastgelegd in het digitale leerlingdossier. De signalen van zorg en verzuim worden binnen het onderwijs op verschillende plekken besproken, zo blijkt uit de interviews. De Arcus heeft bijvoorbeeld een kernteamoverleg waar (risico)leerlingen worden besproken. Bij de Rietlanden spreekt de mentor leerlingen door met de afdelingsleider en met de zorgcoördinator. De geïnterviewden in dit onderzoek melden dat de aanmelding van leerlingen met zorgsignalen bij het ZAT goed verloopt. De structuur hiervoor is helder. In het schooljaar 2009-2010 werd ruim dertien procent van alle leerlingen in het VO besproken in het ZAT (zie tabel 3.1). Voor het ROC Flevoland zijn hierover geen gegevens beschikbaar. Het onderwijs maakt geen gebruik van gestandaardiseerde signaleringsinstrumenten. Wel worden via Flevokans<sup>16</sup> cursussen aangeboden voor het herkennen van probleemsignalen van leerlingen.

**Tabel 3.1 Leerlingen ingebracht in het ZAT schooljaar 2009/2010 (exclusief ROC)**

	Aantal leerlingen	% leerlingen t.o.v. totaal in VO
Ingebracht in ZAT	497	13,1%
Totaal in het VO	3781	100%

Bron: 0-meting onderwijs 2009-2010

<sup>16</sup> Flevokans biedt scholing voor leraren ter bestrijding van het dreigende lerarentekort in Flevoland.

De problematiek die binnen het onderwijs wordt gesignaleerd, is volgens de betrokkenen 'zeer divers'. Vaak hebben risicoleerlingen een problematische thuissituatie. Dit zien we ook terug in de casussen beschreven in bijlage 3. Bij drie van de vier leerlingen in de casussen krijgen ouders pedagogische begeleiding of zou dit nodig zijn. Op individueel niveau wordt bijgehouden welke problematiek wordt gesignaleerd in het onderwijs en wordt besproken in het ZAT. Deze gegevens worden niet geaggregeerd voor het krijgen van een totaalbeeld van de problematiek. Het gezondheidsonderzoek dat periodiek wordt uitgevoerd door de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) Flevoland geeft een indicatie van de problematiek van leerlingen in Lelystad. Uit de Rapportage Periodieke Gezondheidsonderzoeken Flevoland 2009 van de JGZ blijkt bijvoorbeeld dat vier procent van de jongeren tussen de 13 en 16 jaar in Lelystad een hoog risico heeft op ernstige psychosociale problemen, zoals gedragsproblemen of emotionele problemen. Ook kampt vier procent van de leerlingen op het VO met een schoolprobleem, waaronder leerproblemen, schoolverzuim en pesten. Deze percentages wijken niet af van het gemiddelde in de provincie Flevoland.

### **3.3 Zorg en Advies Team**

Het Zorg en Advies Team (ZAT) heeft in Lelystad een spilfunctie in de zorgstructuur voor leerlingen van 12 jaar en ouder. Het ZAT wordt vanuit verschillende bronnen gefinancierd, waaronder uit gemeentelijke middelen, budget vanuit het onderwijs en uit provinciale middelen (voor deelname van BJZ aan het ZAT). Het kwaliteitskader voor het ZAT ontwikkeld door het Nederlands Jeugd Instituut<sup>17</sup>, dient als beleidskader voor het ZAT in Lelystad, zo geven betrokkenen aan. Volgens het kwaliteitskader is het hoofddoel van het ZAT om zo veel mogelijk leerlingen en hun gezinnen zo vroeg mogelijk goede en afgestemde zorg te bieden en docenten in de klas te ondersteunen bij het omgaan met risicoleerlingen. Het ZAT vervult een aantal functies. Het ZAT functioneert als een casusoverleg, maar ook als een netwerk waarbinnen de verschillende partijen elkaar kunnen raadplegen en advies geven over de zorg aan (risico)leerlingen. In het ZAT worden afspraken gemaakt over welke interventies er nodig zijn, wie dit uitvoert en wie de zorgcoördinatie in handen heeft. Daarnaast kan ZAT deelnemers zelf informatie en advies aanbieden aan leerlingen en/of ouders. De gemaakte afspraken in het ZAT worden geregistreerd in het ZAT-dossier en in het leerlingdossier van de school. Ten slotte wordt informatie vanuit het ZAT beschikbaar gemaakt voor monitoring, verantwoording en beleidsvorming. Volgens het NJI-kwaliteitskader nemen de volgende partijen, naast het onderwijs zelf, in ieder geval deel aan het ZAT: leerplicht, JGZ, BJZ, maatschappelijk werk en politie. Er dient volgens het kwaliteitskader een schakel aanwezig te zijn tussen het ZAT en het CJG.

We focussen in deze paragraaf op de opzet en de werking van het ZAT in Lelystad. De beschrijving hiervan hebben we gebaseerd op de gesprekken

---

<sup>17</sup> Kwaliteit ZAT! Handreiking voor ZAT's in het voortgezet onderwijs. NJI 2010.



die we hebben gevoerd met zorgcoördinatoren in het onderwijs en met externe partners betrokken bij het ZAT.

### 3.3.1 Opzet van het ZAT in Lelystad

In het voortgezet onderwijs in Lelystad vindt op de meeste scholen het ZAT eens in de twee weken plaats. Dit is afwisselend een klein ZAT en een groot ZAT<sup>18</sup>. Aan het kleine ZAT nemen deel: de zorgcoördinator van de school (als voorzitter), de jeugdpreventiewerker die vanuit de Stichting Welzijn Lelystad verbonden is aan de school, de orthopedagoog verbonden aan de school, Op de rails en de spilfunctionaris van Bureau Jeugdzorg (BJZ). In het grote ZAT schuiven de politie, Breakpoint (tot en met juni 2011), de leerplichtambtenaar en de jeugdarts vanuit de GGD hierbij aan. Tevens zijn verschillende partijen, zoals Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF; gezinscoaches) en MEE (ondersteuning als er sprake is van een verstandelijke beperking) op afroep beschikbaar voor het ZAT.

Ook het ROC kent een verdeling van het ZAT in een kleine en uitgebreide vorm. Zorgleerlingen worden eerst besproken in het eerstelijnszorgteam. Hieraan nemen Matchpoint, coaches en coaches+ deel. Wanneer de problematiek groter is dan aangepakt kan worden binnen het eerstelijnszorgteam, wordt een leerling ingebracht in het ZAT. Het ZAT-overleg vindt elke vier weken plaats. Elke locatie van het ROC heeft een ZAT. Naast Matchpoint en de coaches nemen BJZ, leerplicht, Stichting Welzijn Lelystad en de politie deel aan het ZAT.

In de gesprekken die wij voor het onderzoek voerden op bestuurlijk niveau met het onderwijs, de jeugdzorginstellingen en de gemeente komt draagvlak voor het ZAT nadrukkelijk naar voren. Het ZAT wordt beschreven als de belangrijkste schakel tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de externe jeugdzorgpartijen in Lelystad. Binnen elke school is een protocol aanwezig voor het aanmelden van leerlingen in het ZAT. In de schakel tussen het ZAT en het CJG is in Lelystad nog niet voorzien. Dit heeft te maken met de manier waarop het CJG tot nu toe is vormgegeven. De nadruk ligt hierbij op de leeftijdscategorie 12-. De structuur voor 12+ is nog niet op orde.

### 3.3.2 Werkwijze van het ZAT

In het ZAT in Lelystad worden per leerling afspraken gemaakt over welke partijen zorg bieden. Zoals ook te zien valt in de casussen beschreven in bijlage 3, zijn in de meeste gevallen meerdere partijen betrokken bij een leerling en/of het gezin. Het voordeel van bespreking in het ZAT is dat de kennis gebundeld wordt. Er is vaak op een ander leefgebied ook hulp nodig, bijvoorbeeld als er gezinsproblematiek speelt. De partijen in het ZAT weten van elkaar of een leerling aan een hulpverleningstraject deelneemt. Tot op heden wordt er per leerling/gezin echter geen casemanager vanuit het ZAT aangewezen. Het maken van één plan per kind of gezin is in de

---

<sup>18</sup> Bij het SGL vergadert het ZAT een keer per maand. Er is geen klein ZAT, wel zijn er interne zorgoverleggen binnen de school.



praktijk dan ook lastig. Het ZAT houdt zich bezig met problematiek die de schoolgang van leerlingen belemmert, zo melden betrokkenen in dit onderzoek.

De afspraken die partijen in het ZAT maken, worden vastgelegd in het ZAT-dossier. Dit dossier beschrijft per leerling welke partijen bij de zorg zijn betrokken, hoe een zorgtraject verloopt en welke afspraken worden gemaakt. Dit dossier is toegankelijk voor de partijen die deelnemen aan het ZAT. Daarnaast worden belangrijke afspraken die gemaakt zijn in het ZAT ook overgenomen in het leerlingdossier van de school, zodat het onderwijs zelf (bijvoorbeeld mentoren, afdelingsleiders et cetera) op de hoogte zijn van de ZAT-afspraken rond een (risico)leerling. Leerlingen blijven op de volgljst van het ZAT staan totdat er geen vragen meer zijn of tot een leerling van school gaat. Per vergadering worden tussen de twintig en veertig leerlingen besproken. In een aantal gevallen gaat het hierbij om het maken van (nieuwe) afspraken over het bieden van hulp. Verder worden de deelnemers tijdens de casusbespreking op de hoogte gesteld van het traject dat een leerling en/of ouders doorlopen. Het voortgezet onderwijs heeft over het schooljaar 2009-2010 een 0-meting uitgevoerd waarin is bekeken welke zorg is ingezet voor leerlingen die worden besproken in het ZAT.<sup>19</sup> Het rapport van deze 0-meting is op dit moment in concept. De informatie uit de 0-meting kan gaan dienen voor monitoring en evaluatie van het ZAT. De externe partijen betrokken bij het ZAT en de gemeente hebben echter (nog) geen inzage in deze gegevens. De registratie van ZAT-gegevens wordt dan ook nog niet gebruikt voor verantwoording en beleidsvorming.

### **3.4 Het aanbod**

Zoals we laten zien in figuur 3.2, maken (risico)leerlingen gebruik van verschillende typen zorg. Naast voorzieningen binnen het onderwijs, kunnen leerlingen ook doorverwezen worden naar de preventieve jeugdzorg of naar de geïndiceerde jeugdzorg. Hieronder geven we een beschrijving van deze beschikbare voorzieningen in Lelystad.

---

<sup>19</sup> De gegevens over zorg aan leerlingen in de 0-meting zijn afkomstig uit de ZAT-dossiers. De gegevens zijn achteraf gereconstrueerd en dienen daarom als indicatief beschouwd te worden voor de geboden zorg aan leerlingen.

**Figuur 3.2 Het aanbod aan jeugdzorg voor (risico)leerlingen in Lelystad**

Aanbod voor (risico)leerlingen		
<b>Voorzieningen in het onderwijs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zonder indicatie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orthopedagoog</li> <li>• Mentor</li> <li>• Op de rails</li> <li>• Trainingen</li> <li>• Flevodrome</li> <li>• Meiden met pit</li> <li>• Plusvoorzieningen</li> </ul> </li> <li>• <b>Met indicatie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cluster 1 t/m 4</li> </ul> </li> </ul>	<b>Preventieve jeugdzorg</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeugdpreventiewerk, Stichting Welzijn Lelystad</li> <li>• Gezinscoach, MDF</li> </ul>	<b>Geïndiceerde jeugdzorg</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vrijwillig kader:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deeltijd daghulp (DDH)</li> <li>• Intensief Pedagogische Thuishulp (IPT)</li> </ul> </li> <li>• <b>Gedwongen kader:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezinsvoogdij</li> <li>• Voogdij</li> <li>• Jeugdreclassering</li> </ul> </li> </ul>

### 3.4.1 Voorzieningen binnen het onderwijs

Er zijn in Lelystad verschillende preventieve voorzieningen in het onderwijs aanwezig. Deze voorzieningen bestaan voornamelijk uit de aanwezigheid van orthopedagogen en mentoren op de scholen, het trainingsaanbod dat wordt verzorgd door de scholen<sup>20</sup> en Op de rails klassen.<sup>21</sup> De geïndiceerde onderwijszorg bestaat uit een cluster 1 t/m 4 indicatie.<sup>22</sup> De mentor is betrokken bij zo goed als alle leerlingen die worden besproken in het ZAT. Verder neemt bijna een zesde van de leerlingen besproken in het ZAT deel aan de Op de Rails-klassen (zie tabel 3.5). Op de Rails is een time-outvoorziening waarvan de begeleiders in de Op de Rails klassen ook deelnemen aan het ZAT. In de Op de Rails-klassen zitten leerlingen met gedragsproblemen en/of motivatieproblemen. Van de leerlingen wordt een actieve houding verwacht. De leerlingen worden binnen de school opgevangen in een eigen lokaal. De maximale begeleidingstijd is een jaar. Het doel is terugplaatsing binnen het onderwijs. Als dit doel niet haalbaar blijkt, volgt verwijzing naar cluster 4 van het speciaal onderwijs (leerlingen met gedragproblemen en psychiatrische problematiek). Zoals we zien in tabel 3.2, keert een groot gedeelte van de leerlingen vanuit Op de Rails terug naar de klas.

<sup>20</sup> Hierbij valt te denken aan Faalangstreductie trainingen en Sociale vaardigheidstrainingen in het VO en op het ROC.

<sup>21</sup> Daarnaast bestaat het preventieve aanbod in het onderwijs uit voorzieningen zoals Flevodrome, Meiden met pit en de Plusvoorzieningen. Op deze voorzieningen gaan we hier niet nader in.

<sup>22</sup> Cluster 1 = voor visueel beperkte leerlingen; cluster 2 = voor dove en slechthorende leerlingen en leerlingen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden; cluster 3 = voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen, leerlingen die langdurig ziek zijn en leerlingen met epilepsie; cluster 4 = kinderen met een gedragshandicap of psychiatrische stoornis.

**Tabel 3.2 Aantal begeleide leerlingen en resultaat Op de Rails 2008/2009 en 2009/2010**

Jaar	Aantal begeleide leerlingen	Aantal leerlingen teruggestroomd naar de klas (% van totaal n begeleide leerlingen)	Aantal leerlingen uitgestroomd naar cluster 4 (% van totaal n begeleide leerlingen)	Uitstroom onbekend (% van totaal n begeleide leerlingen)
2008/2009	56	44 (79%)	7 (13%)	5 (8%)
2009/2010	57	40 (70%)	13 (23%)	4 (7%)

Bron: Jaarverslag Op de Rails 2009/2010

### 3.4.2 Het preventieve aanbod

#### *Jeugdpreventiewerk*

De preventieve jeugdzorg voor (risico)leerlingen in Lelystad bestaat voornamelijk uit het Jeugdpreventiewerk (JPW) van Stichting Welzijn Lelystad en uit de gezinscoach van MDF. Het JPW maakt deel uit van de zorgstructuur van het onderwijs en draagt zorg voor laagdrempelige hulp aan risicoleerlingen. Het productenboek van Stichting Welzijn Lelystad 2011 beschrijft dat het JPW een doorlooptijd heeft van nul tot zes maanden. De interventie is gericht op het (sociaal) functioneren van de leerling binnen het onderwijs en dient ook ter versterking van het eigen netwerk van de leerling (gezin, onderwijs en vrije tijd). Naast individuele begeleiding verzorgt de JPW'er ook gerichte preventieve groepsactiviteiten. Tenslotte is de JPW'er beschikbaar voor consultatie door docenten en mentoren en neemt hij/zij deel aan het ZAT. De samenwerking en terugkoppeling van informatie tussen het onderwijs en JPW wordt vergemakkelijkt doordat de JPW'er direct werkzaam is op de school. De lijnen tussen het JPW en het onderwijs zijn daardoor kort, zo vermelden professionals in het onderwijs. Ook wordt genoemd dat de JPW'er direct met een leerling aan de slag kan gaan en niet gebonden is aan intakeprocedures. Het JPW houdt daarom ook vaak 'een vinger aan de pols' als een leerling wacht op geïndiceerde jeugdzorg. 'JPW is daarom een onmisbare schakel tussen het onderwijs en de geïndiceerde jeugdzorg', zo noemt een zorgcoördinator in het onderwijs. Dat JPW betrokken is bij leerlingen die wachten op geïndiceerde jeugdzorg, zien we ook terug in de casussen die we beschrijven in bijlage 3:

In juli staat een afspraak voor een intake bij BJZ. Totdat Natascha en haar moeder IPT-begeleiding (Intensieve Pedagogische Thuishulp) via een BJZ-indicatie krijgen, blijft een traject van jeugdpreventiewerk lopen.

Naast JPW verzorgt Stichting Welzijn ook Veldwerk Leerplicht. In opdracht van leerplichtzaken van de gemeente Lelystad voert Veldwerk Leerplicht onderzoek en rapportage uit voor leerlingen die in het VO dreigen uit te vallen door veelvuldig verzuim. Veldwerk Leerplicht adviseert leerplichtzaken en kan een leerling begeleiden die wordt besproken bij leerplicht. Het

aantal uitgevoerde JPW- en Veldwerk Leerplicht-trajecten beschrijven we in tabel 3.3.

**Tabel 3.3 Aantal JPW- en Veldwerk Leerplicht-trajecten 2007 en 2009**

		2007	2009
JPW	VO	49	82
	ROC	40	45
Veldwerk	Onderzoek & rapportage	25	20
Leerplicht	Trajectbegeleiding	16	20

Bron: Jaarrapport Stichting Welzijn 2007 en 2009

### *Gezinscoach*

MDF biedt in Lelystad in het kader van preventieve jeugdzorg de gezinscoach aan. Hiervan wordt door leerlingen en hun ouders geregeld gebruik gemaakt, zoals we zien in tabel 3.6 (40 leerlingen die zijn besproken in het ZAT in 2009/2010 maken gebruik van de gezinscoach). Volgens het jaarverslag MDF 2009 is de doelstelling om door middel van een outreachende aanpak te voorkomen dat jongeren verder afglijden tot ongewenst gedrag. De hulpverlening richt zich vooral op het thuismilieu van risicojongeren. Vanuit MDF vindt er terugkoppeling plaats naar de school. De school weet daardoor altijd wanneer een gezinscoach aan de slag is met een gezin, zo wordt gemeld in de gesprekken. In 2009 waren er in totaal 167 lopende dossiers bij de gezinscoach. Hiervan zijn er 103 (62%) afgesloten in 2009. De meest voorkomende problematiek betrof in 2009 de ouder-kindrelatie. Ook kwamen problemen rond inkomensverwerving en huisvesting regelmatig aan bod. Van het totaal aantal gezinnen dat gebruikmaakt van de gezinscoach, wordt volgens MDF ongeveer vijftien procent doorverwezen naar Intensief Pedagogische Thuishulp (IPT).<sup>23</sup> De caseload van de gezinscoach is volgens MDF de afgelopen jaren toegenomen. Net als het jeugdpreventiewerk, is de gezinscoach regelmatig betrokken bij gezinnen die wachten op geïndiceerde jeugdzorg. Ook zijn de gezinscoach en de JPW'er geregeld samen betrokken bij (risico)leerlingen en hun gezinnen. Dit zien we ook terug in de casussen beschreven in bijlage 3.

Februari 2011 vindt een evaluatie plaats met Tactus. Moeder en Natascha komen hierbij niet opdagen. Natascha is lange tijd afwezig van school. De gezinscoach en jeugdpreventiewerk gaan op huisbezoek. Het doel is om moeder te verplichten om mee te werken met BJZ. Als dit niet gebeurt, zal een AMK-melding gedaan worden door school, jeugdpreventiewerk en de MDF.

<sup>23</sup> IPT is geïndiceerd aanbod, waarvoor een indicatie door BJZ wordt afgegeven.

### 3.4.3 De geïndiceerde jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg Flevoland verzorgt vanuit de wettelijke taak de indicatiestelling van (risico)jongeren. Bureau Jeugdzorg indiceert, verwijst en heeft een coördinerende functie, maar behandelt zelf niet. Het aantal jeugdzorgindicaties onder jongeren tussen de nul en achttien jaar is de afgelopen jaren toegenomen in Lelystad (zie tabel 3.4). Lelystad heeft daarmee het hoogste aandeel jeugdzorgindicaties in Flevoland (gemiddeld 2,8 procent in 2008). Vanaf 2008 zijn de wachtlijsten voor de geïndiceerde jeugdzorg in Flevoland verminderd. In 2010 waren er volgens het Flevolands uitvoeringsprogramma jeugdzorg geen jongeren die langer dan negen weken hoefden te wachten op jeugdzorg. Naast de bijdrage vanuit het rijk, zet de provincie ook eigen middelen in voor de jeugdzorg. Deze eigen bijdrage is onder andere besteed aan het terugdringen van de wachtlijsten en aan de aansluiting met de gemeentelijk gefinancierde preventieve jeugdzorg. Het beschikbare budget voor de provinciale jeugdzorg (onder andere voor de toegangstaken van BJZ) geven we weer in bijlage 4.

**Tabel 3.4 Aandeel jeugdzorgindicaties jongeren tussen 0-18 jaar in Lelystad**

Jaar	Aandeel jeugdzorgindicaties
2006	3,0%
2007	3,7%
2008	3,9%

Bron: Bureau Jeugdzorg Flevoland

BJZ participeert in Lelystad in het ZAT. De spilfunctionaris van BJZ is een onderdeel van het ZAT. Volgens BJZ heeft de spilfunctionaris in het ZAT vooral een analyserende en adviserende taak. Over de aansluiting tussen de zorg in het onderwijs en BJZ komen gemixte berichten naar voren. Via het ZAT weet het onderwijs of een leerling deelneemt aan een geïndiceerd zorgtraject, zo melden BJZ en andere ZAT betrokkenen. Door strikte privacyregels bij BJZ kan echter niet alle informatie over een leerling gedeeld worden met het onderwijs. BJZ mag bijvoorbeeld geen informatie naar buiten brengen over de voortgang van de jongere binnen het zorgtraject. Professionals in het onderwijs zouden graag meer betrokken worden bij de geboden zorg via BJZ. Als voorbeeld wordt gegeven dat het onderwijs meer deel zou willen nemen aan rondetafelgesprekken die door BJZ worden georganiseerd. De geïndiceerde jeugdzorg staat, onder andere door de privacyregels, verder van het onderwijs af dan de preventieve jeugdzorg, zo melden professionals in het onderwijs. Waar mogelijk geven zorgcoördinatoren in het onderwijs daarom de voorkeur aan de 'warmere afstemming' met de preventieve zorg boven de geïndiceerde jeugdzorg. Verschillende professionals vanuit het onderwijs melden verder dat de geboden jeugdzorg te weinig daadkrachtig is. Volgens hen wordt er te weinig gestuurd, worden er weinig concrete afspraken gemaakt en worden leerlingen/ouders te weinig aangesproken op hun gedrag. Zoals we in tabel 3.7 zien wordt in het schooljaar 2009/2010 bij meer dan een kwart van de leerlingen die worden besproken in het ZAT de vrijwillig geïndiceerde

jeugdzorg ingeschakeld en bij elf procent de geïndiceerde jeugdzorg binnen het verplichte kader.

### 3.4.4 Verschillende soorten zorg vanuit het ZAT

In tabel 3.5 t/m 3.8 beschrijven we het aantal VO-leerlingen besproken in het ZAT in 2009/2010 dat gebruikmaakt van de verschillende soorten zorg en het aantal leerlingen waarbij vanuit het ZAT extra onderzoek of risicosignalering is toegepast. Verderop in deze paragraaf beschrijven we het gebruik van het aanbod aan jeugdzorg door (risico)leerlingen in Lelystad. Bij bijna alle leerlingen besproken in het ZAT is de mentor betrokken. Bij ruim een kwart van de besproken leerlingen in het ZAT is externe preventieve zorg aanwezig. Ongeveer hetzelfde aantal leerlingen in het ZAT ontvangt vrijwillige geïndiceerde jeugdzorg. Leerplicht is betrokken bij ruim een derde van de leerlingen besproken in het ZAT.

**Tabel 3.5 Leerlingen met onderwijszorg in het ZAT schooljaar 2009/2010**

Onderwijszorg		Aantal leerlingen in ZAT	% van totaal aantal leerlingen in ZAT (n = 497)
<b>Zonder indicatie</b>	Orthopedagoog	166	33,4%
	Mentor	467	94,0%
	PAB*	19	3,8%
	Op de rails	77	15,5%
<b>Met indicatie</b>	Cluster 4	49	9,9%
	Cluster 3	10	2,0%
	Cluster 2	2	0,4%
	Cluster 1	2	0,4%

Bron: 0-meting onderwijs 2009-2010

\* PAB = Persoonlijke assistentiebudget.

**Tabel 3.6 Leerlingen met preventieve zorg in het ZAT schooljaar 2009/2010**

Preventieve jeugdzorg		Aantal leerlingen in ZAT	% van totaal aantal leerlingen in ZAT (n = 497)
<b>Systeemgerichte hulp</b>	JPW*	82	16,5%
	Gezinscoach	40	8,0%
	MEE	21	4,2%
<b>Totaal</b>		<b>143</b>	<b>28,8%</b>

Bron: Jaarverslag Jeugdpreventiewerk 2009 (Stichting Welzijn Lelystad), 0-meting onderwijs 2009-2010

\* JPW = Jeugdpreventiewerk.

**Tabel 3.7 Leerlingen naar geïndiceerde jeugdzorg vanuit het ZAT 2009/2010**

Jeugdzorg met indicatie		Aantal leerlingen in ZAT	% van totaal aantal leerlingen in ZAT (n = 497)
<b>Vrijwillig kader</b>	DDH*	26	5,2%
	IPT**	44	8,9%
	Overig	61	12,3%
	<b>Totaal</b>	<b>131</b>	<b>26,4%</b>
<b>Verplicht kader</b>	Gezinsvoogdij	5	1,0%
	Voogdij	9	1,8%
	Jeugdreclassering	31	6,2%
	<b>Totaal</b>	<b>55</b>	<b>11,1%</b>

Bron: 0-meting onderwijs 2009-2010

\* DDH = Deeltijd daghulp.

\*\* IPT = Intensief Pedagogische Thuishulp.

**Tabel 3.8 Risicosignalering en kindgebonden onderzoek/aanbod vanuit het ZAT schooljaar 2009/2010**

Signalering/onderzoek		Aantal leerlingen in ZAT	% van totaal aantal leerlingen in ZAT (n = 497)
<b>Risico-signalering</b>	ESAR*	10	2,0%
	Leerplicht	186	37,4%
	Breakpoint	43	8,7%
	Politie	53	10,7%
<b>Kindgebonden onderzoek/ aanbod</b>	Onderzoek GGZ**	135	27,2%
	Jeugdarts	42	8,5%
	Tactus	18	3,6%
	NP***	12	2,4%
	Schuldhelpverlening	4	0,8%
	Training	27	5,4%

Bron: 0-meting onderwijs 2009-2010

\* ESAR = Elektronisch Signaleringssysteem Alle Risicojeugd.

\*\* GGZ = Geestelijke gezondheidszorg.

\*\*\* NP = Nieuwe Perspectieven.

### 3.4.5 Ketensamenwerking

Op gemeentelijk niveau geeft Lelystad aan rond de ketensamenwerking vooral in te zetten op het CJG. Tot op heden heeft het CJG zich echter nog niet gericht op de leeftijdscategorie 12+. De geïndiceerde jeugdzorg en preventieve jeugdzorg zijn nu bezig om met elkaar afspraken te maken over hoe het preventieve en geïndiceerde jeugdbeleid voor de leeftijdscategorie 12+ het beste op elkaar aangesloten kan worden. Het onderwijs moet nog aansluiten bij deze vormgeving van de nieuwe zorgstructuur 12+. <sup>24</sup>

<sup>24</sup> Na afronding van de dataverzameling voor dit onderzoek is duidelijk geworden dat er inmiddels (juli 2011) een werkconcept voor de nieuwe zorgstructuur 12+ is, waarover ook overeenstemming is bereikt met het onderwijs.

In de afgelopen jaren zijn er vanuit de jeugdzorginstellingen verschillende acties ondernomen om de ketensamenwerking te versterken. Een voorbeeld hiervan is het project 'Over en weer'. In dit project werken MDF, Stichting Welzijn Lelystad, de JGZ en BJZ samen aan een betere afstemming rond zorg aan multiprobleemgezinnen. Dit project werkt vanuit een nieuwe methodiek voor de op- en afschaling van zorg. Hierbij kan bijvoorbeeld een gezinsadviseur van MDF problematiek opschalen naar het geïndiceerde IPT (intensieve pedagogische thuishulp) en tevens afschalen naar het niet-geïndiceerde gezinscoach aanbod van MDF. 'Over en Weer' is nog niet geëvalueerd. Verder zijn er in Lelystad een aantal projecten uitgevoerd om de indicatiestelling en samenwerking met de preventieve jeugdzorg en het onderwijs te versoepelen. Een voorbeeld hiervan is het project Cross Over. In dit project zijn gezinscoaches van MDF bij BJZ gedetacheerd, om daar indicaties jeugdzorg te verzorgen (Flevolands uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2011).

### **3.5 Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)**

In 1969 is de leerplichtwet ingesteld. Scholen zijn verplicht om verzuimende leerlingen te melden bij de gemeente, uiterlijk na drie achtereenvolgende verzuimdagen. Ook meldt de school wanneer de leerling gedurende vier opeenvolgende lesweken meer dan drie dagen bij elkaar opgeteld verzuimt. De leerplichtambtenaar is ingesteld voor het handhaven van de leerplichtwet. De leerplichtambtenaar geeft voorlichting aan leerlingen over het belang van naar schoolgaan en zoekt samen met de leerling en de ouders naar oplossingen. Als er geen wettige reden is voor het verzuim en leerlingen en/of ouders niet meewerken met de leerplichtambtenaar, kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken. De leerplichtambtenaar stuurt het proces-verbaal naar de Officier van Justitie. Justitie besluit of zij de leerling en/of ouders strafrechtelijk vervolgt. In geval van vervolging kan Justitie bijvoorbeeld een boete of leerstraf opleggen. De leerplichtwet geldt voor leerlingen van vijf tot en met zestien jaar<sup>25</sup>.

Om voortijdig schoolverlaten te bestrijden en te voorkomen, heeft de overheid in het verlengde van de leerplichtfunctie, in 2001 de RMC-wet (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) aangenomen. In de RMC-wet is de meldingsplicht van scholen van leerplichtige en niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar bij de woongemeente vastgelegd. Daarnaast zijn in de RMC-wet de verantwoordelijkheden van gemeenten voor een integrale aanpak voortijdig schoolverlaten vastgelegd. De afspraken voor het aanpakken van voortijdig schoolverlaten zijn in Lelystad vastgelegd in het convenant VSV 2007-2011. Dit convenant is afgesloten tussen de staatssecretaris van OCW, de contactgemeente van de RMC-regio Flevoland (gemeente Lelystad), de scholen voor voortgezet onderwijs en de ROC's.

---

<sup>25</sup> Direct na de leerplicht begint de kwalificatieplicht. De kwalificatieplicht eindigt als een leerling een startkwalificatie heeft gehaald of 18 jaar is geworden.



### 3.5.1 Leerplicht in Lelystad

Al het verzuim van leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt geregistreerd in het digitale leerlingdossier. Volgens de lijnverantwoordelijken en de professionals in het onderwijs functioneert dit goed. Als een leerling te laat is, wordt dit ook direct gemeld aan de ouders. Echter, niet al het verzuim dat volgens de leerplichtwet gemeld zou moeten worden aan de gemeente, wordt ook daadwerkelijk gemeld, zo geven zorgcoördinatoren in onderwijs aan. Ongeveer de helft van het verzuim volgens de leerplichtnorm wordt gemeld bij de leerplichtambtenaar. De school maakt hierbij zelf een afweging welke verzuimgevallen urgent zijn.

Zowel het onderwijs als de beleidsmedewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij leerplicht constateren dat er meer capaciteit voor leerplicht nodig is en er beter toegeruste mensen voor ingezet moeten worden. In oktober 2010 is daarom vanuit de gemeente geadviseerd<sup>26</sup> om de formatie leerplicht uit te breiden van 4 naar 6 fte. Daarmee stijgt de totale leerplichtformatie van 0,326 per 1000 leerlingen naar 0,488 per 1000 leerlingen. De totale leerplichtformatie komt daarmee wat hoger uit dan gemiddeld bij gemeenten exclusief de G4 (0,330 per 1000 leerlingen), maar nog wel een stuk lager dan de G4 (1,000 totale leerplichtformatie per 1000 leerlingen). Tevens geeft de gemeente het advies om het team leerplichtfunctionarissen voor de helft te laten bestaan uit leerplichtplus-functionarissen met een HBO opleidingsniveau (schaal 9). In de huidige samenstelling zijn alle leerplichtfunctionarissen ingeschaald in schaal 8 en hebben zij een MBO opleidingsniveau. Inmiddels is de besluitvorming rond een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van leerplicht in Lelystad afgerond. In de zomer van 2011 zal de voorgestelde uitbreiding worden geïmplementeerd.

De leerplichtambtenaren hebben zitting in het ZAT in het voortgezet onderwijs. Hierdoor zijn de lijnen tussen leerplicht en het onderwijs korter geworden, zo melden betrokkenen. De leerplichtambtenaar is in het schooljaar 2009/2010 ingezet bij ongeveer een derde van de leerlingen besproken in het ZAT. De leerplichtambtenaar heeft eens in de twee à drie weken een spreekuur op de scholen voor voortgezet onderwijs, behalve bij het Groenhorst College. Het Groenhorst College meldt hierover dat zij zelf al een streng verzuimbeleid voeren en de leerplichtambtenaar daardoor niet veel ingezet hoeft te worden. Als leerplicht wel betrokken wordt (bij ongeveer 15 à 20 leerlingen per jaar), dan heeft de leerling een gesprek met de leerplichtambtenaar op het stadhuis. In tabel 3.9 beschrijven we het aantal verzuimgevallen en processen-verbaal in het voortgezet onderwijs vanaf het schooljaar 2007/2008 t/m 2009/2010. Opvallend is dat signaalverzuim (duidt op achterliggende problemen bij de leerling) veel vaker voorkomt (of wordt gemeld) dan luxe verzuim. In het schooljaar 2008/2009 zijn slechts 2 processen-verbaal opgemaakt bij signaalverzuim, in de andere schooljaren gebeurde dit in ongeveer acht procent van de gemelde verzuimgevallen.

---

<sup>26</sup> Formatie leerplicht Lelystad, oktober 2010. Gemeente Lelystad, afdeling beleid.

**Tabel 3.9 Verzuimmeldingen en processen-verbaal leerplicht**

Soort verzuim	Geen/wel proces-verbaal	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Luxe verzuim*	Geen	1	-	3
	Wel	-	-	1
Signaal verzuim**	Geen	221	270	251
	Wel	20	2	24

\* Bij luxe verzuim gaat een leerling niet naar school omdat het gezin met vakantie gaat buiten de officiële schoolvakanties.

\*\* Signaalverzuim duidt op achterliggende problemen bij de leerling, zoals problemen in het gezin.

De leerplichtambtenaar voert verder regelmatig gesprekken met leerlingen en/of ouders als er een verzuimmelding binnenkomt. Over de resultaten van deze gesprekken zijn geen gegevens beschikbaar. In de casussen (bijlage 3) wordt bijvoorbeeld besproken:

Vanessa heeft een gesprek met leerplicht. Daarbij is ook vader aanwezig. Het spijbelgedrag van Vanessa ziet er verontrustend uit, zo constateert leerplicht. Haar ouders sturen haar naar school, maar ze gaat naar het winkelcentrum of naar haar vriend van 21 jaar. Op de vraag waarom ze spijbelt, antwoordt Vanessa dat ze geen zin heeft in school. Ook vader vindt haar motivatie heel laag. De leerplichtambtenaar wijst Vanessa op het nut van het behalen van een diploma en op de leerplichtwet. De leerplichtambtenaar stelt voor om jeugdpreventiewerk in te schakelen. De vader stelt dat op prijs. Ook Vanessa geeft aan dat ze haar motivatie wil herwinnen. Vanessa krijgt van leerplicht een waarschuwing.

### 3.5.2 RMC

In de RMC-regio Flevoland participeren de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Urk. Lelystad is door het rijk aangewezen als contactgemeente en is eindverantwoordelijk voor de coördinatie. In de stuurgroep RMC Flevoland nemen gemeenten, ROC's en de provincie deel. Deze stuurgroep is in 2007 drie keer en in 2009 vijf keer bij elkaar gekomen. Op de agenda van de stuurgroep stond in 2009 het VSV-convenant, de conferentie die de stuurgroep heeft georganiseerd over overbelaste jongeren en reguliere zaken als financiën en rapportage. In de RMC-regio Flevoland wordt gewerkt met twee subregio's; Lelystad is, net als Almere, onderdeel van subregio Zuid. In deze subregio participeren beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers van de gemeenten, ROC Flevoland en het VO. De subregio heeft zowel in 2007 als 2009 negen keer vergaderd. Eén van de onderwerpen die daarbij is besproken is de overgang VO-MBO.

De uitvoering van het RMC-beleid vindt plaats in de gemeenten. De melding, registratie en de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters worden op lokaal niveau uitgevoerd. Uit de jaarverslagen van RMC Flevoland 2006/2007 en 2008/2009 blijkt dat in Lelystad in 2007 1,62 fte beschikbaar was voor de uitvoering en de administratie van het RMC en 0,8 fte voor beleid. In 2009 was er 1,5 fte beschikbaar voor het uitvoeren van de RMC-

functie. Daarnaast was er 0,5 fte strategisch beschikbaar en 0,7 fte voor beleid.

Op uitvoerend niveau houdt het RMC-consulent zich bezig met het terugleiden van jongeren tussen de 16 en 23 jaar zonder startkwalificatie naar onderwijs en/of werk. De RMC-consulent heeft een wekelijks spreekuur op het ROC Flevoland. Een beperkende factor hierbij is, zo wordt genoemd in de gesprekken, de geringe sanctiemogelijkheden die vanuit het RMC kunnen worden opgelegd. Leerlingen boven de 16 jaar vallen immers niet meer onder de leerplichtwet en leerlingen boven de 18 jaar niet meer onder de kwalificatieplicht. Het aantal verzuimende leerlingen op het ROC en het aantal voortijdig schoolverlaters is fors, zo geven de gemeente en het ROC aan. Bij het ROC Flevoland is een oververtegenwoordiging van leerlingen die de laagste niveaus van het MBO volgen. Deze leerlingen lopen een groot risico om zonder startkwalificatie<sup>27</sup> het onderwijs te verlaten. In tabel 3.10 en in tabel 3.11 beschrijven we de resultaten van de bemiddeling van de RMC-consulent in 2007 en 2009.

In 2007 werden van de 1316 voortijdig schoolverlaters in de leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar 578 (44 procent; bron: jaarverslag RMC Flevoland 2006/2007) benaderd door de RMC-consulent. Van de in totaal 971 voortijdig schoolverlaters in de leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar in Lelystad in 2009 zijn er 251 (25 procent; bron: jaarverslag RMC Flevoland 2008/2009) benaderd voor bemiddeling door de RMC-consulent.

**Tabel 3.10 Resultaten van bemiddeling door RMC Lelystad in 2007**

	Aantal jongeren	% van benaderde jongeren
Teruggeleid naar onderwijs	155	26,8%
Geplaatst naar werk of werk in combinatie met opleiding	171	29,6%
Geplaatst naar traject	20	3,5%
(Nog) in behandeling	165	28,5%
Behandeling niet gelukt	41	7,1%
Niet gereageerd op oproep	26	4,5%
<b>Totaal</b>	<b>578</b>	<b>100,0%</b>

Bron: jaarverslag RMC Flevoland 2006-2007

<sup>27</sup> Een startkwalificatie is een havodiploma of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2.

**Tabel 3.11 Resultaten van bemiddeling door RMC in Lelystad 2009**

	Aantal jongeren	% van benaderde jongeren
Opleiding/onderwijstraject	105	41,8%
Particuliere opleiding	3	1,2%
Opvangvoorziening/zorg/hulpverlenings-traject (nog zonder startkwalificatie)	13	5,2%
Werk met opleidingscomponent	38	15,1%
Werk (nog zonder startkwalificatie)	51	20,3%
Niet in behandeling, hoogst haalbaar onderwijs al bereikt	12	4,8%
Wil geen bemiddeling	20	8,0%
Nog in begeleiding	5	2,0%
Overig	4	1,6%
<b>Totaal</b>	<b>251</b>	<b>100,0%</b>

Bron: jaarverslag RMC Flevoland 2008-2009

### 3.6 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 3

Bij het signaleren van problematiek in het onderwijs spelen mentoren (VO) en coaches (ROC) een centrale rol. Op elke school zijn zorgcoördinatoren, interne zorg overleggen en ZAT's aanwezig. De afstemming tussen het onderwijs en de instanties voor preventieve en geïndiceerde jeugdzorg vindt in Lelystad grotendeels plaats in het ZAT. De organisatie en werkwijze van het ZAT komt in grote lijnen overeen met het kwaliteitskader ZAT van het NJI. De schakel tussen het ZAT en het CJG ontbreekt echter nog en vanuit het ZAT worden geen casemanagers aangewezen. Verder wordt de registratie van ZAT-gegevens nog niet gebruikt voor verantwoording en beleidsvorming.

(Risico)leerlingen kunnen in Lelystad gebruikmaken van verschillende preventieve en geïndiceerde voorzieningen binnen en buiten het onderwijs. Daarnaast voert leerplicht gesprekken met leerlingen die verzuimen. In het schooljaar 2009/2010 maakte de leerplichtambtenaar daarbij bij acht procent van de aangemelde leerlingen een proces-verbaal op. Niet alle verzuimmeldingen worden vanuit het onderwijs volgens de norm in de leerplichtwet aangemeld bij leerplicht. Volgens het voortgezet onderwijs worden ongeveer de helft van de verzuimgevallen aangemeld bij de leerplichtambtenaar.

De RMC-consulent (hier was in 2009 1,5 fte beschikbaar voor) voert gesprekken met voortijdig schoolverlaters met als doel terugleiding naar school en/of werk. In 2009 heeft de RMC-consulent ongeveer een kwart van alle voortijdig schoolverlaters tussen de 16 en 23 jaar bereikt.

Professionals in het onderwijs geven aan bij voorkeur samen te werken met de preventieve jeugdzorg. In vergelijking met de geïndiceerde jeugdzorg staat de preventieve jeugdzorg volgens hen dicht bij het onderwijs en kan het sneller ingezet worden voor hulp. De preventieve jeugdzorg wordt vaak betrokken bij de zorg aan een leerling en/of een gezin om de wachttijd voor de geïndiceerde jeugdzorg te overbruggen.

## **4. DE BEHAALDE RESULTATEN**

### **4.1 Introductie behaalde resultaten**

In dit hoofdstuk worden de behaalde resultaten van het beleid rond jeugd en onderwijs in de periode 2007-2010 beschreven. We sluiten daarbij zo veel mogelijk aan bij beschikbare cijfers en bij de uitgevoerde evaluaties over het beleid. De resultaten worden apart beschreven voor de doelstellingen die benoemd zijn in het programma Jeugd Voorop en de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) heeft zich in de afgelopen tijd nog niet gericht op de doelgroep van dit onderzoek (risicoleerlingen tussen de 12 en 18 jaar). We gaan in dit hoofdstuk dan ook niet specifiek in op de behaalde resultaten van het CJG.

### **4.2 Resultaten Jeugd Voorop**

#### **4.3.1 Doelstellingen Jeugd Voorop**

Als doelstellingen die relevant zijn voor de doelgroep in dit onderzoek, worden in Jeugd Voorop benoemd (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- 1 Eerdere signalering en een breder aanbod aan jeugdzorgverlening voor jongeren;
- 2 Jongeren zijn beter voorbereid op de maatschappij;
- 3 Betere samenwerking en afstemming in de keten.

We beschrijven, voor zover beschikbaar, de resultaten hiervan.

#### **4.3.2 Resultaten Jeugd Voorop**

In tabel 4.1 geven we voor de doelstellingen geformuleerd in Jeugd Voorop weer of er genoeg feitelijke informatie beschikbaar is om iets te kunnen zeggen over het behaalde resultaat en of de binnen het programma benoemde indicatoren zijn behaald. De informatie in de tabel lichten we vervolgens hieronder toe.

**Tabel 4.1 Informatievoorziening en resultaten Jeugd Voorop**

Doelstelling	Indicatoren	Informatie	Indicator behaald?
1. Eerdere signalering en een breder aanbod aan jeugdzorgverlening voor jongeren	In 2010 geeft max. 5% van de jongeren aan nergens terecht te kunnen	<b>Voldoende</b> informatie beschikbaar	Nee, percentage ligt rond de 10%
	Het aantal jeugdzorgindicaties is gestabiliseerd	<b>Voldoende</b> informatie beschikbaar	Nee, aantal indicaties is gestegen en hoogste van Flevoland
2. Jongeren zijn beter voorbereid op de maatschappij	In 2010 max. 20% vsv'ers	<b>Voldoende</b> informatie beschikbaar	Gedeeltelijk, het totale aantal vsv'ers is gedaald, maar het percentage nieuwe vsv'ers is gestegen in Lelystad.
	75% van de vsv'ers stroomt in 2010 door naar niveau 2	<b>Niet voldoende</b> informatie beschikbaar	?
	Jaarlijks worden 20% van de vsv'ers teruggeleid naar school of arbeid	<b>Voldoende</b> informatie beschikbaar	Ja, in 2009 zijn ongeveer 20% van de vsv'ers in Lelystad teruggeleid naar onderwijs of arbeid
3. Betere samenwerking en afstemming in de keten	SMART afspraken tussen instellingen over maximale doorlooptijd	<b>Niet voldoende</b> informatie beschikbaar	?

#### *Eerdere signalering en een breder aanbod aan jeugdzorgverlening*

Om te komen tot eerdere signalering en een breder aanbod voor jongeren, geeft de gemeente in het programma Jeugd Voorop aan vooral in te zetten op de ontwikkeling van het CJG. Uit de gevoerde gesprekken en de (concept-) evaluatie CJG in Lelystad blijkt echter dat het CJG zich tot nu toe niet heeft gericht op de leeftijdscategorie 12+.

Wat het aanbod aan jeugdzorgverlening betreft, zet de gemeente vanaf 2007 verscheidene preventieve voorzieningen in voor (risico)leerlingen tussen de twaalf en de achttien jaar. Tot het aanbod behoort Jeugdpreventiewerk (Stichting Welzijn Lelystad), de preventieve zorg van de JGZ, Op de rails-classes en opvoedondersteuning vanuit MDF. Een uitgebreidere beschrijving van deze voorzieningen geven we in hoofdstuk 3.

De stand van zaken van de jeugd in Lelystad wordt tweejaarlijks in kaart gebracht door de gemeente in de Jongerenenquête. De meest recente beschikbare jongerenenquête is uitgevoerd in 2009. Hier hebben 1959 jongeren van 12 tot en met 23 jaar uit Lelystad aan meegedaan. In de enquête wordt aan jongeren gevraagd of ze hulp hebben gevonden bij problemen. Zoals te zien valt in tabel 4.2, geeft tien procent van de jongeren met problemen aan dat ze niet weten waar ze hulp moeten zoeken of hiervoor nergens terecht kunnen. Het aantal jongeren dat aangeeft nergens terecht te kunnen, zit hierbij dus boven de grens van vijf procent.

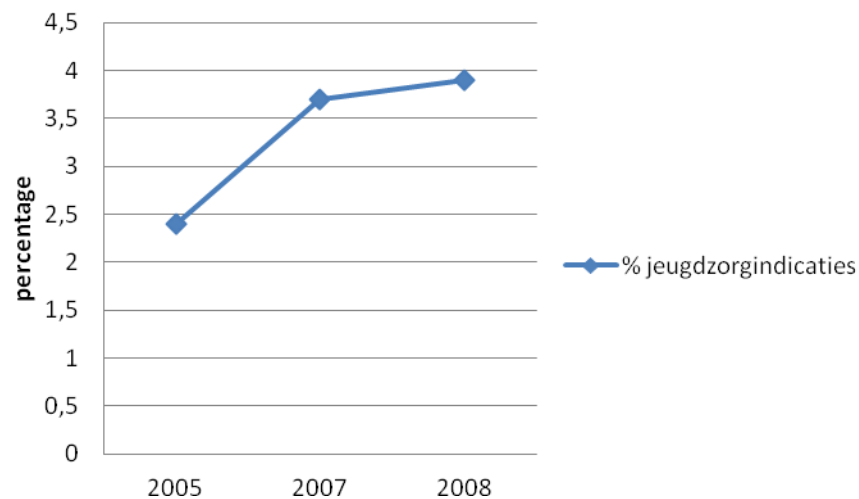
**Tabel 4.2** Gevonden of gewenste hulp bij problemen onder (circa 40%) jongeren die in het voorgaande jaar problemen hebben ondervonden

	2004	2007	2009
Ja, ik heb hulp gevonden in mijn directe omgeving	39%	39%	38%
Ja, ik wil wel hulp, maar ik kan nergens terecht	3%	2%	4%
Ja, ik sta op een wachtlijst voor hulp	2%	1%	1%
Ja, ik heb professionele hulp gevonden	10%	11%	12%
Nee, ik vind dat ik geen hulp nodig heb	38%	39%	40%
Nee, ik weet niet waar ik hulp moet zoeken	9%	8%	6%

Bron: Jongerenenquête 2009, gemeente Lelystad

Het percentage jongeren tussen de nul en de achttien jaar dat een indicatie heeft ontvangen van Bureau Jeugdzorg wordt bijgehouden door Bureau Jeugdzorg (BJZ) en staat beschreven in het rapport Kinderen in Tel van het Verweij-Jonker instituut. Uit deze cijfers blijkt dat in de periode 2005 tot 2008 het percentage jeugdzorgindicaties in Lelystad is gestegen (zie figuur 4.1). Als we een vergelijking maken tussen het percentage jeugdzorgindicaties in Lelystad en de andere gemeenten in de provincie Flevoland (tabel 4.3), dan zien we dat Lelystad het hoogste percentage jeugdzorgindicaties heeft in 2008. Lelystad staat daarmee op de zevende plaats van alle Nederlandse gemeenten als het gaat om het aantal jongeren dat een indicatie heeft ontvangen van BJZ. Het aantal jeugdzorgindicaties in Lelystad lijkt daarmee geen stabilisatie te vertonen.

**Figuur 4.1** Percentage jeugdzorgindicaties tussen 2005 en 2008 in Lelystad



Bron: Bureau Jeugdzorg Flevoland

**Tabel 4.3 Percentage jeugdzorgindicaties in Flevoland 2008**

Gemeente	Percentage
<b>Lelystad</b>	<b>3,86</b>
Almere	2,49
Urk	1,75
Noordoostpolder	2,55
Dronten	3,06
Zeewolde	3,44
<b>Provincie Flevoland</b>	<b>2,80</b>

Bron: Kinderen in Tel, Verweij-Jonker Instituut 2010

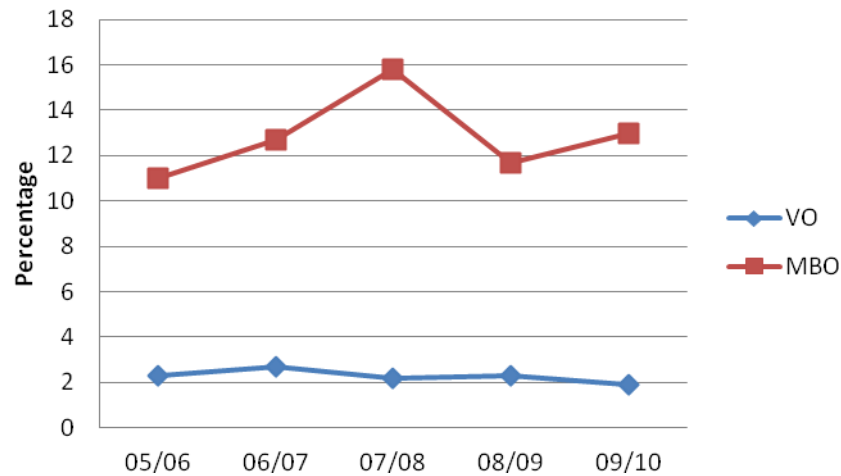
#### *Jongeren zijn beter voorbereid op de maatschappij*

Voor het behalen van deze doelstelling worden vooral acties en voorzieningen ingezet vanuit de LEA. We beschrijven de ingezette acties bij deze doelstelling in paragraaf 4.3, waar we de resultaten van de LEA nader uitwerken.

Volgens de afdeling Onderzoek en statistiek van de gemeente Lelystad is het percentage voortijdig schoolverlaters onder jongeren van 18 tot en met 22 jaar gedaald van 23 procent in 2007 naar negentien procent in 2009. De RMC-rapportage 2008/2009 meldt een daling van het aantal voortijdig schoolverlaters in Lelystad van 1316 jongeren in 2007 naar 971 jongeren in 2009. Op het eerste gezicht lijkt het geboekte resultaat ten aanzien van voortijdig schoolverlaten daarmee positief. Lelystad kent echter landelijk gezien het grootste aantal *nieuwe* voortijdig schoolverlaters. Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters is landelijk gezien een veel gebruikte indicator om vsv te monitoren. De daling van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters kan deels veroorzaakt worden doordat voortijdig schoolverlaters met de tijd buiten de doelgroep van jongeren t/m 22 jaar vallen. De stijging van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters laat echter zien dat het lek nog niet gedicht is en de oplossing voor de vsv problematiek nog niet gevonden is. De stijging van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters wordt ook beschreven in de LEA-kadernota 2011-2014 en in de programmaverantwoording 2010. Het aantal voortijdig schoolverlaters is met name hoog op het ROC. Zoals te zien valt in figuur 4.2, is het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters op het ROC gestegen van elf procent in het schooljaar 2005/2006 naar dertien procent in 2009/2010. Daarmee ligt het percentage voortijdig schoolverlaters in Lelystad op hetzelfde niveau als in de vier grote steden. In de G4 is het percentage de afgelopen jaren echter fors gedaald, terwijl we in Lelystad juist een stijging zien van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters.



**Figuur 4.2 Percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters in Lelystad**



Bron: VSV-verkenner, ministerie van OCW

In de jaarverslagen van RMC Flevoland staat beschreven hoeveel jongeren zonder startkwalificatie zijn bemiddeld naar onderwijs of arbeid. In 2009 (zie hiervoor ook hoofdstuk 3) zijn 197 van de in totaal 251 bemiddelde voortijdig schoolverlaters teruggeleid naar school of naar werk. Het RMC-jaarverslag 2008/2009 beschrijft ook dat het aantal voortijdig schoolverlaters in 2009 in Lelystad in totaal 971 is. Daarmee komt het percentage teruggeleide jongeren in Lelystad voor 2009, conform de doelstelling geformuleerd in Jeugd Voorop, uit op ongeveer twintig procent.

#### *Betere samenwerking en afstemming in de keten*

In het kader van de ketensamenwerking is op provinciaal niveau in 2006 het GAAF-convenant<sup>28</sup> ondertekend met als doel het verbeteren van de samenwerking tussen onderwijs, politie/justitie, gemeenten en niet-geïndiceerde jeugdzorg, de provincie Flevoland en geïndiceerde jeugdzorg. In 2009 is een GAAF-analyse uitgevoerd (Axion, 2009). Uit deze analyse komt naar voren dat het rond de ketensamenwerking niet altijd duidelijk is wat precies de bevoegdheden zijn van regiehouders in de keten. Een ruime meerderheid van respondenten geeft in de analyse aan dat er niet volgens 'één kind, één gezin, één plan' wordt gewerkt. Verder wordt geconstateerd dat de GAAF-plannen zich vooral op bestuursniveau richten, maar nog niet altijd voldoende aansluiten bij de praktijk.

Een verbeterde ketensamenwerking moet volgens het programma Jeugd Voorop blijken uit SMART afspraken tussen instellingen over maximale doorlooptijd. In dit onderzoek zijn we geen gegevens tegengekomen waaruit blijkt dat er tussen de verschillende instellingen SMART afspraken zijn gemaakt over een maximale doorlooptijd.

<sup>28</sup> GAAF staat voor Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland.

## 4.3 Resultaten LEA

### 4.3.1 Doelstellingen LEA

In de LEA voor de periode 2007-2010 worden de volgende doelstellingen genoemd (zie ook hoofdstuk 2):

1. de doorlopende leerlijnen tussen PO-VO en VO-MBO zijn versterkt in 2010;
2. het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2010 afgenomen tot twintig procent;
3. in 2010 krijgt elke leerling met zorgbehoefte een passend zorgarrangement, waarbij de zorgcoördinatie adequaat is geregeld.

### 4.3.2 Resultaten LEA

De ondernomen acties binnen de LEA staan beschreven in de tussentijdse evaluatie van de LEA uit 2009 en in de kadernota LEA 2011-2014.

Om de doorlopende leerlijnen te versterken (doelstelling 1), zijn verschillende maatregelen ingezet.

- Voor het versoepelen van de overgang PO-VO is er een digitaal systeem van informatieoverdracht gekomen. Daarnaast vindt warme overdracht van leerlingen plaats door het mondeling bespreken van de leerlingen door het PO en VO. Ook is het mentorproject School's Cool opgezet en ingezet bij twaalf leerlingen die een extra steuntje in de rug nodig hebben bij de overgang van het PO naar VO.
- Er zijn verschillende projecten opgezet voor het versterken van de leerlijn VO-ROC. Dit houdt bijvoorbeeld een elektronische overdracht van dossiers in en het inrichten van een werkgroep met vaste vertegenwoordigers vanuit het VO en MBO.

Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten (doelstelling 2) is complex, omdat de oorzaak ervan niet eenduidig is. Het gaat dus niet om één probleem met één oplossing. In de evaluatie van het beleid voortijdig schoolverlaten (2007, gemeente Lelystad) wordt geconstateerd dat er veel gebeurt in Lelystad op het gebied van voortijdig schoolverlaten, maar dat het aanbod versnipperd is en er weinig zicht is op de effectiviteit. Naar aanleiding van deze evaluatie is door de gemeente een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de verschillende maatregelen die worden ingezet om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de overgang VO-MBO en het versterken van de zorgstructuur in het MBO extra aandacht verdienen. Voor 2010 en voor de beleidsperiode 2011-2014 zijn er extra middelen beschikbaar gesteld om de zorgstructuur op het MBO te versterken. Daarnaast is er in de nieuwe beleidsperiode extra budget beschikbaar gesteld om de kwantiteit en kwaliteit van de leerplichtbezetting te vergroten (zie bijlage 4). Leerplicht/RMC wordt daarbij geherpositioneerd binnen de afdeling Werk, Inkomen en Zorg om de gebieden voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkeloosheid meer met elkaar te verbinden.

Voor de periode 2007-2011 is het convenant VSV afgesloten tussen de staatsecretaris van OCW, de contactgemeente van de RMC-regio Flevoland (Lelystad) en de besturen van de VO scholen en ROC's in Lelystad. Vanuit de afspraken in het convenant zijn in Lelystad verschillende maatregelen ingezet om voortijdig schoolverlaten te voorkomen:

- Er is aandacht besteed aan het op orde brengen van de leerlingadministratie. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt met het digitaal onderwijsloket.
- Voor het eerder signaleren van risicojongeren is op het ROC de Educatiemeter ingezet. Dit instrument wordt aan de start van een opleiding afgenomen om te bekijken in hoeverre de talenten en competenties van leerlingen aansluiten bij wat nodig is voor de opleiding. De Educatiemeter dient ook om het risico op voortijdig schoolverlaten bij leerlingen te kunnen inschatten.
- Jongeren zonder startkwalificatie zijn door de RMC-consulent thuis benaderd en begeleid naar school of werk.
- Op de Rails klassen zijn binnen het regulier onderwijs ingezet om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Een groot gedeelte van de jongeren in deze klassen (tussen de 70 en 80%) is weer teruggeleid naar het regulier onderwijs.

Voor het continueren en versterken van de zorg in en rond de school (doelstelling 3) is de gemeente met het onderwijs in gesprek over het vormgeven van passend onderwijs.

In de tussentijdse evaluatie van de LEA in 2009 en de kadernota LEA 2011-2014 wordt met name beschreven welke acties zijn ondernomen en niet welke uiteindelijke resultaten zijn behaald. Het wordt bijvoorbeeld duidelijk dat er verschillende acties zijn ingezet om de doorlopende leerlijnen te versterken. De gemeente presenteert echter geen feitelijke gegevens waaruit blijkt dat er meer leerlingen doorstromen vanuit het VO naar het MBO. In tabel 4.4 zetten we de informatievoorziening en de resultaten voor de relevante doelstellingen van de LEA op een rij.

**Tabel 4.4 informatievoorziening en resultaten LEA**

Doelstelling	Informatie	Doelstelling behaald?
De doorlopende leerlijnen tussen PO-VO en VO-MBO zijn in 2010 versterkt	<b>Niet</b> voldoende informatie beschikbaar	?
Het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2010 afgenomen tot 20%	<b>Voldoende</b> informatie beschikbaar	Het totale aantal vsv'ers is gedaald, maar het percentage nieuwe vsv'ers is gestegen in Lelystad.
Continueren en versterken van de zorg in en rond de school	<b>Niet</b> voldoende informatie beschikbaar	?

#### 4.4 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 4

Het wordt duidelijk dat voor een groot gedeelte van de doelstellingen niet te beoordelen valt welke resultaten er zijn behaald. Voor een gedeelte van de doelstellingen van Jeugd Voorop en voor twee van de drie relevante doelstellingen van de LEA is te weinig informatie beschikbaar om conclusies te kunnen trekken over de geboekte resultaten.

Voor de doelstellingen waarbij wel voldoende gegevens beschikbaar zijn, kunnen we niet eenduidig constateren dat de doelen zijn behaald. De gemeente Lelystad geeft zelf aan dat het totale aantal voortijdig schoolverlaters in de periode 2007-2009 is gedaald. Landelijke cijfers laten echter zien dat het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters in de afgelopen periode is gestegen in Lelystad, met name op het ROC. Ondanks de verschillende acties die in de afgelopen beleidsperiode zijn ondernomen op het gebied van jeugd en onderwijs, is het percentage jongeren dat het gevoel heeft nergens terecht te kunnen met problemen nagenoeg gelijk gebleven. Ook stijgt het aantal indicaties voor de jeugdzorg in Lelystad eerder dan dat dit een daling laat zien.

## **5. DE DOORLOPEN BELEIDSCYCLUS**

### **5.1 Introductie beleidscyclus**

Zoals ook staat beschrijven in het normenkader (zie bijlage 1) zijn er verschillende stappen relevant voor een goed functionerende beleidscyclus. Ten eerste is het belangrijk dat de gemeente op ambtelijk niveau goed geïnformeerd is omtrent de problematiek en het aanbod. Vervolgens gebruikt het college deze informatie idealiter voor het inzetten van beleid en informeert het college de raad over het beleid en de resultaten. Ten slotte zou de raad op basis van de informatie over het beleid moeten debatteren, het beleid beoordelen en waar nodig bijsturen. Als de raad onvoldoende informatie ontvangt van het college, neemt ze in het ideale geval zelf het initiatief om deze informatie toch te verkrijgen. In dit hoofdstuk wordt de doorlopen beleidscyclus voor beleid rond jeugd en onderwijs beschreven.

### **5.2 Informatievoorziening naar de gemeente**

De jeugdzorginstanties in het voorveld (Jeugdgezondheidszorg (JGZ), Stichting Welzijn Lelystad en Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF)) leggen via het jaarverslag verantwoording af aan de gemeente over de verkregen subsidies. In deze verantwoording staan gegevens over het aantal jongeren dat heeft deelgenomen aan de hulpverlening (de caseload). Daarnaast beschikt de gemeente over cijfers van leerplicht, RMC en Breakpoint, die immers onder directe verantwoordelijkheid vallen van de gemeente. Ook levert Bureau Jeugdzorg per kwartaal beleidsinformatie aan, waaronder over kenmerken van cliënten. Ten slotte bespreekt de gemeente de informatie over de uitvoering van het beleid op bestuurlijk niveau via de stuurgroepen.

Uit de gesprekken met de gemeente en het onderwijsveld wordt duidelijk dat de gemeente niet beschikt over kwantitatieve gegevens over de zorg die wordt ingezet vanuit het ZAT. Daarmee heeft de gemeente geen cijfermatig inzicht in de zorgcyclus<sup>29</sup> die deze leerlingen doorlopen. De scholen voor voortgezet onderwijs in Lelystad hebben sinds kort, op eigen initiatief, gegevens verzameld over de caseload van het ZAT, ingezette voorzieningen en de toeleiding van leerlingen naar externe jeugdzorginstanties. Deze informatie was niet eerder beschikbaar voor de gemeente.

---

<sup>29</sup> De zorgcyclus die risicoleerlingen idealiter doorlopen, houdt in dat problemen worden gesignaleerd in het onderwijs, risicoleerlingen waar nodig worden besproken in het ZAT, vanuit het ZAT vervolgens worden toegeleid naar hulp en ten slotte optimaal gebruikmaken van de hulp.

### 5.3 Algemene en specifieke beleidscyclus

De beleidscyclus die binnen de gemeente wordt doorlopen, zou moeten inhouden dat de doelstellingen van het jeugd- en onderwijsbeleid jaarlijks worden geëvalueerd. Dat wil zeggen, het college informeert de raad jaarlijks over de voortgang van het beleid in de programmaverantwoording en stelt in de voorjaarsnota en najaarsnota bijsturing van het beleid voor. Daarnaast informeert het college de raad idealiter periodiek over nieuw beleid en over de resultaten van het beleid. De informatievoorziening volgens de algemene beleidscyclus wordt eerst beschreven. Vervolgens gaan we in op de specifieke beleidsinformatie.

#### 5.3.1 Algemene beleidscyclus

Over de voortgang van het integraal jeugdbeleid, de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) en het beleid rond het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) rapporteert het college naar de raad in de programmaverantwoordingen 2007 tot en met 2010. De programmaverantwoordingen laten zien dat het aantal jeugdzorgindicaties blijft stijgen en dat nog een groot gedeelte van de jongeren aangeeft nergens terecht te kunnen met problemen. Het college geeft aan over de jaren heen ten aanzien van een betere aansluiting tussen de hulpvraag en het aanbod veel te verwachten van de komst van het CJG. Het CJG gaat in de coalitieperiode 2011-2014 pas echt de uitvoeringsfase in. Over de aanpak van voortijdig schoolverlaten komt tot en met de programmaverantwoording 2009 een positief beeld naar voren: er wordt veel ingezet aan voorzieningen en het percentage voortijdig schoolverlaters daalt. In de programmaverantwoording 2010 wordt voor het eerst melding gemaakt van het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters. Het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters is landelijk gezien een veel gebruikte indicator om voortijdig schoolverlaten te monitoren. Dit daalt volgens het college niet hard genoeg in Lelystad en verdient daarom binnen de LEA 2011-2014 de aandacht. Werken volgens 'één kind, één gezin, één plan' blijft volgens de programmaverantwoordingen een knelpunt. Ook ten aanzien van een betere ketensamenwerking verwacht de coalitie veel van de komst van het CJG. Hieronder geven we een beschrijving van de voortgang van het beleid gericht op zorg aan (risico)leerlingen in de programmaverantwoordingen 2007-2010.

##### *Programmaverantwoording 2007*

In de programmaverantwoording van 2007 komt over de geboekte resultaten van het jeugdbeleid voor de doelgroep van dit onderzoek ((risico)leerlingen in de leeftijd 12 tot 18 jaar) overwegend een positief beeld naar voren. Omtrent het vergroten van het aanbod aan jeugdzorgverlening voor jongeren is met de Stichting Welzijn Lelystad afgesproken dat zij een voorstel doen voor het uitbreiden van jongerenwerk. In de voorjaarsnota 2007 waren hiervoor al extra middelen beschikbaar gesteld voor jeugdpreventiewerk in het onderwijs. De aanpak van voortijdig schoolverlaten ontwikkelt zich volgens het college in de goede richting. Hierbij wordt met name ingezet op het op orde brengen van de leerlingenadministratie en het maken van afspraken over een warme overdracht tussen PO-VO-MBO. Ook is het uitwerkingsprogramma van de LEA door de raad vastgesteld. Ten aanzien van de verbetering in de ketensamenwerking meldt het

college dat het bestuurlijk akkoord GAAF (Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland) is ondertekend. Wat betreft de ketensamenwerking wordt als knelpunt genoemd het werken volgens 'één kind, één gezin, één plan' en het verankeren van doorzettingsmacht bij ingewikkelde casuïstiek. Ten slotte wordt als ernstig knelpunt de toenemende wachtlijsten bij Bureau Jeugdzorg genoemd.<sup>30</sup> In de voorjaarsnota van 2008 worden ten aanzien van de voor dit onderzoek relevante doelstellingen van het jeugdbeleid geen extra bijstellingen vanuit het college voorgesteld. De boodschap in de voorjaarsnota is dat het jeugdbeleid nu 'uitgevoerd en waargemaakt' moet worden.

#### *Programmaverantwoording 2008*

Uit de programmaverantwoording van 2008 wordt duidelijk dat, ondanks de toenemende aandacht voor preventie, het aantal jeugdzorgindicaties blijft stijgen. Het college benoemt dit als een knelpunt en geeft aan dat in samenwerking met de provincie hier nader onderzoek naar gedaan moet worden.<sup>31</sup> Een positiever resultaat is dat een kleiner aandeel van de jongeren in Lelystad (tien procent) aangeeft dat ze nergens terecht kunnen met hun problemen dan voor aanvang van het herijkte jeugdbeleid. Dit is echter nog wel hoger dan de beoogde vijf procent in 2010. Het college verwacht dat door de komst van het CJG het aanbod jeugdzorgverlening beter zal aansluiten bij de behoeften van de jongeren. Ten aanzien van de doelstelling 'jongeren zijn beter voorbereid op de maatschappij' geeft het college bemoedigende resultaten aan: Het percentage voortijdig schoolverlaters onder jongeren is volgens de leerlingadministratie van 23 procent licht gedaald naar 22 procent in 2008. Het succes van de projecten School's Cool en Streetwise helpen volgens het college daaraan mee. Ook geeft het college aan dat de leerlingadministratie betrouwbaarder is geworden en dat de leerplichtambtenaar deelneemt aan het ZAT. Behalve de opening van het eerste CJG, beschrijft het college ten aanzien van betere ketensamenwerking geen verdere resultaten. In de voorjaarsnota en najaarsnota van 2009 stelt het college voor om extra middelen in te zetten voor de ontwikkeling van het CJG. Daarnaast stelt het college voor extra middelen beschikbaar te stellen voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten op het MBO. Deze voorstellen zijn door de raad gehonoreerd.

#### *Programmaverantwoording 2009*

Ten tijde van het schrijven van de programmaverantwoording 2009 loopt de pilot van het CJG in Lelystad Noordoost. De investeringen in het CJG hebben er echter nog niet toe geleid dat een kleiner aandeel van jongeren die met problemen kampen, aangeeft nergens terecht te kunnen. Ook is het aantal jeugdzorgindicaties nog 'zorgwekkend hoog'. Verder geeft het college aan dat er nog hard gewerkt moet worden voor het realiseren van 'één kind, één gezin, één plan'. De verwachting is dat betere ketensamenwerking en een groter preventief aanbod voor jongeren door de komst van het CJG bewerkstelligd zal worden. De werking van het CJG zal in een

---

<sup>30</sup> Volgens gegevens van de provincie Flevoland vertonen de wachtlijsten vanaf 2008 echter een daling. Op 1 januari 2011 hoeven volgens de provincie jongeren nooit langer dan negen weken te wachten op jeugdzorg.

<sup>31</sup> Kind centraal of cijfers centraal? Wat zeggen de wachtlijstcijfers over de prestaties in de jeugdzorg in de provincie Flevoland? Randstedelijke Rekenkamer, 2010.



later stadium geëvalueerd worden (maart 2011 is het evaluatiedocument CJG 2010 in concept). Verder geeft het college een daling van het percentage voortijdig schoolverlaters aan. De maatregelen genomen binnen de LEA en de 'aanjaagfunctie' van de LEA worden hierbij als positieve bijdrage genoemd.

#### *Programmaverantwoording 2010*

Net als in de programmaverantwoording 2009 wordt vermeld dat het aantal jongeren dat zegt met problemen te kampen en zegt nergens terecht te kunnen op het niveau van 2007 (10%) blijft steken en dat het percentage voortijdig schoolverlaters in 2009 is gedaald naar 19 procent. Wel wordt hieraan toegevoegd dat het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters niet hard genoeg daalt en daarom de aandacht verdient. Ten aanzien van het CJG wordt vermeld dat in het vierde kwartaal van 2011 een voorstel over de doorontwikkeling van het CJG aan de raad wordt voorgelegd. Er is besloten om het CJG niet als separate organisatie te ontwikkelen, om de huidige overlegstructuren af te slanken en om de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij de betrokken instanties te leggen. Het project Op de Rails heeft positieve resultaten geboekt, bijna 80% procent van de deelnemers stroomt terug naar het regulier onderwijs. De gezinscoach heeft in 2010 160 gezinnen begeleid.

#### *Coalitieakkoord 2010-2014*

In aansluiting op de programmaverantwoording 2009 is het waarmaken van de prioriteiten van de LEA (waaronder het terugdringen van voortijdig schoolverlaten) speerpunt van het beleid rond jeugd en onderwijs in het coalitieakkoord 2010-2014. Verder beschrijft het coalitieakkoord dat het CJG nu 'een echte uitvoeringsfase ingaat'. De daadwerkelijke resultaten van het CJG moeten dan ook nog blijken. Het college verwacht dat door de komst van het CJG de ketensamenwerking beter zal verlopen en het preventieve aanbod voor jongeren (en hun ouders) versterkt zal worden. In de programmabegroting 2011-2014 wordt voorgesteld om structureel en incidenteel te bezuinigen op het CJG. Het CJG wordt de komende periode wel verder doorontwikkeld, maar vanuit een zo licht mogelijke structuur. Het huidige activiteitenaanbod wordt daarbij tevens tegen het licht gehouden. Naast de bezuinigingen op het CJG worden extra middelen beschikbaar gesteld voor het versterken van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en op het ROC.

### **5.3.2 Specifieke informatie naar de raad**

De informatie die het college verstrekt over het gevoerde beleid via de algemene beleidscyclus is, logischerwijs, vrij globaal en gaat vooral over de financiële kaders van het beleid. Naast de algemene beleidscyclus levert het college de raad idealiter dan ook meer specifieke informatie aan over het ingezette beleid, resultaten van het beleid en nieuw beleid. Om te bekijken hoe deze specifieke informatievoorziening voor het beleid rond jeugd en onderwijs vanaf 2007 is verlopen, hebben we verslagen van raadsbesluiten en raadsvergaderingen<sup>32</sup> bestudeerd en gesprekken ge-

---

<sup>32</sup> De verslagen van raadsvergaderingen tussen 2007-2010 zijn openbaar en worden beschikbaar gemaakt via [www.lelystad.nl](http://www.lelystad.nl)



voerd met raadsleden. Hieruit blijkt dat er naast de reguliere P&C cyclus weinig informatie werd verschaft aan de raad over de resultaten van het beleid. We zullen de bevindingen hiervan kort beschrijven voor het programma Jeugd Voorop, de LEA en het CJG-beleid.

#### *Jeugd Voorop*

In 2007 heeft de raad de programmalijnen van Jeugd Voorop vastgesteld. Over de doelstellingen van het programma is hoofdzakelijk gerapporteerd via de algemene beleidscyclus. Er is geen separate evaluatie van het integrale jeugdbeleid verstuurd naar de raad.

#### *Lokaal Educatieve Agenda*

In 2007 is het uitwerkingsplan van de LEA 2007-2010 door de raad vastgesteld. De tussentijdse evaluatie van de LEA is in 2009 voor kennisgeving door de raad aangenomen. Deze evaluatie beschrijft de uitgevoerde maatregelen binnen de LEA. In 2011 heeft de raad kennisgenomen van de kadernota LEA 2011-2014 en de thema's vastgesteld. Het versterken van zorg op en rond de school en het toekennen van prioriteit aan de ontwikkeling van passend onderwijs voor hoogbegaafden is daarbij als amendement toegevoegd. Het college heeft toegezegd dat er jaarlijks een uitvoeringsplan ter info aan de raad wordt gestuurd.

Uit de gesprekken met de raad en bestudeerde raadsverslagen wordt duidelijk dat er ten aanzien van de LEA en het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten vanuit de raad nauwelijks wordt gestuurd. Ook wordt duidelijk dat de informatievoorziening over de resultaten geboekt op de LEA vanuit het college naar de raad beperkt is.

#### *Centrum voor Jeugd en Gezin*

In 2009 heeft de raad kennisgenomen van de visienota CJG en de tussentijdse evaluatie van de pilot CJG. De raad heeft de uitgangspunten en doelstellingen van de visienota vastgesteld. Als amendement is aangenomen dat het CJG fysiek vorm krijgt in de wijk, uitsluitend via bestaande accommodaties. De raad verzoekt het college om informatie over de opzet van het CJG en de resultaten die met de middelen worden bereikt. Het college geeft aan de verdere uitrol van het CJG te laten afhangen van de evaluatie van de pilot. De evaluatie van de pilot CJG is op dit moment (voorjaar 2011) in concept.

De informatie naar de raad biedt weinig zicht op de inhoudelijke voortgang en geboekte resultaten van het CJG. Zoals ook wordt bevestigd in de gevoerde gesprekken met de raad, is ten aanzien van het CJG in de raad eigenlijk alleen gesproken over de inzet van financiële middelen.

## **5.4 Overdracht jeugdzorg naar gemeenten**

In de komende jaren zal een stelselwijziging plaatsvinden waarin de verantwoordelijkheden van provinciale jeugdzorg zullen overgaan naar de gemeenten. Uiterlijk in 2016 moet de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg gerealiseerd zijn. De kaders voor deze stelselwijziging vanuit de rijksoverheid moeten hierbij nog duidelijk worden. Wel is helder dat bij de overgang van toegangstaken van BJZ naar de gemeente het CJG en ZAT een centrale rol zullen gaan spelen. Het CJG en ZAT zullen een spilfunctie gaan vervullen bij de inzet aan zowel niet-geïndiceerde als

geïndiceerde hulp. Verder zullen de wettelijke kaders van passend onderwijs en zorg voor jeugd in samenhang worden uitgewerkt. Het onderwijs en de gemeenten dienen hiervoor samenwerkingsafspraken te maken.<sup>33</sup>

In regionaal verband is de gemeente Lelystad aan het nadenken over de invulling van de nieuwe verantwoordelijkheid. De gemeente geeft hierbij aan dat de problematiek van de verschillende gemeenten in Flevoland te verschillend is voor een gemeenschappelijke regeling. Wel kunnen gemeenten de gezamenlijk opgedane expertise benutten bij het vormgeven van de stelselwijziging.

In de gesprekken die wij voerden met de provincie Flevoland, BJZ, de preventieve jeugdzorg en de gemeente wordt een aantal punten genoemd die bij de overgang van verantwoordelijkheden speciale aandacht verdienen. Deze punten hebben te maken met de versterking van het preventieve aanbod, een gestructureerde aanpak en de specifieke expertise van BJZ.

#### **Aandachtspunten overgang jeugdzorg naar gemeente**

- Extra inzet op preventieve hulp is nodig om de inzet van duurdere, specialistische zorg te kunnen beperken. Het preventieve aanbod moet dekkend en goed georganiseerd zijn.
- Het is van belang om in kaart te hebben of er voor elk probleem een goed aanbod is. De gemeente moet 'slagkracht hebben'. Daarbij is het essentieel dat de aanpak van problematiek gestructureerd is.
- Borg blijvend de expertise van BJZ. BJZ-medewerkers hebben een ander netwerk van zorgaanbieders dan professionals in de preventieve jeugdzorg. Verder hebben BJZ-medewerkers ervaring met de indicatiestelling voor gespecialiseerde, intensieve jeugdzorg. De gemeente heeft deze expertise van BJZ nodig bij het uitvoeren van de toegangstaken.

Aangezien de decentralisatie van de jeugdzorg in samenhang zal plaatsvinden met het invullen van de wettelijke kaders voor passend onderwijs, is het verder van belang dat de gemeente en het onderwijs gezamenlijk optrekken in het invullen van de stelselwijzigingen.

Over de toekomstige overheveling van jeugdzorgtaken naar de gemeente is overigens nog geen officieel overleg geweest met de raad. Het college heeft met de raad afgesproken dat dit overleg zal plaatsvinden zodra de kaders voor de transitie vanuit de rijksoverheid duidelijk worden.

## **5.5 Terugblik en hoofdlijnen hoofdstuk 5**

De informatievoorziening naar de gemeente over de zorg aan (risico)leerlingen komt vanuit veel verschillende bronnen binnen en is daar-

<sup>33</sup> Bestuursakkoord 2011-2015, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.

door vrij versnipperd. De gemeente mist op dit moment nog kwantitatieve gegevens over de problematiek van leerlingen in het onderwijs en van de zorgcyclus die risicoleerlingen in Lelystad doorlopen.

Er komt in de informatie aan de raad een positief beeld naar voren over de voortgang ten aanzien van voortijdig schoolverlaten. In de tussentijdse evaluatie van de LEA, de kadernota LEA 2011-2014 en de programmaverantwoording 2010 wordt voortijdig schoolverlaten op het ROC wel als een concrete zorg benoemd. Maar zoals te zien valt in de cijfers over voortijdig schoolverlaten in hoofdstuk 4, is het percentage *nieuwe* voortijdig schoolverlaters al voor 2010 aan het stijgen. Uit de gevoerde gesprekken met de raad en bestudeerde verantwoordingsverslagen komt naar voren dat de informatievoorziening naar de raad over de cijfers van voortijdig schoolverlaten en een actieve sturing vanuit de raad op het gebied van voortijdig schoolverlaten tot 2010 geen prioriteit is geweest in Lelystad. Passend onderwijs voor hoogbegaafden is binnen de LEA 2011-2014 daarentegen wel benoemd als prioriteit door de raad.

Hoewel het college aangeeft dat voor de verdere uitrol van het CJG de uitkomsten van de pilot CJG van groot belang zijn, is er nog geen evaluatie over de voortgang of resultaten van het CJG naar de raad verstuurd (anders dan de tussentijdse evaluatie in 2009). De raad heeft het CJG-beleid de afgelopen jaren dan ook niet bijgestuurd.

Over de transitie van provinciale jeugdzorg naar gemeenten bestaat op het moment nog veel onduidelijkheid. De beleidskaders voor de overgang zijn nog in ontwikkeling. Daarmee is ook nog weinig zicht op het benodigde budget binnen de gemeente om de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg te kunnen uitvoeren. Wel is duidelijk dat het een voorwaarde is voor een soepele transitie dat de preventieve jeugdzorg en de lokale zorgstructuur goed georganiseerd zijn. Daarvoor is van belang dat het CJG en het ZAT goed functioneren, er voldoende preventief aanbod is en het preventieve aanbod gestructureerd wordt ingezet. Verder is het van belang dat de gemeente en het onderwijs gezamenlijk optrekken in het invullen van de stelselwijzigingen rond de decentralisatie van de jeugdzorg en rond de wetgeving voor passend onderwijs.

## 6. BEOORDELING ZORG AAN (RISICO)LEERLINGEN

### 6.1 Introductie beoordeling

De bevindingen uit de deskresearch en interviews hebben we in hoofdstuk 2 tot en met 5 beschreven. In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen. Allereerst zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij (paragraaf 6.2). In de derde paragraaf van dit hoofdstuk toetsen we de bevindingen aan het normenkader (zie bijlage 1). We maken daarbij een onderscheid in de manier waarop de signalering, het opstellen van een handelingsplan, de toeleiding, het aanbod en ten slotte de sturing en controle vanuit de gemeente functioneert. We geven daarbij per norm aan of er 'voldoende', 'gedeeltelijk' of 'onvoldoende' aan de norm wordt voldaan. In paragraaf 6.4 geven we betekenis aan de bevindingen en aan de koppeling van de bevindingen met de normen uit het normenkader. We analyseren de bevindingen in hun onderlinge samenhang en sorteren op deze wijze voor op de conclusies die we in hoofdstuk 7 van dit rapport presenteren.

### 6.2 Belangrijkste bevindingen

#### *Beleid en organisatie*

In de afgelopen periode hebben we een grote verschuiving gezien in de manier waarop de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad is vormgegeven in het beleid en in de organisatie. Het college ziet af van het eerder gevoerde doelgroepenbeleid. Als redenen hiervoor geven de portefeuillehouders Onderwijs en WMO aan dat het uitgangspunt van het beleid rond zorg aan leerlingen is dat dit zo regulier mogelijk dient te zijn. Centraal hierbij staat een zo regulier mogelijke en ononderbroken ontwikkelingslijn, met zo min mogelijk 'aparte doosjes'. Vanuit dit uitgangspunt wil het college de zorg zo dicht mogelijk bij het onderwijs brengen, met zo min mogelijk overleg. Deze visie wordt grotendeels gedeeld door de betrokken lijnverantwoordelijken vanuit de jeugdzorginstanties. Deze lijn moet echter nog doorgetrokken worden naar het vormgeven van de organisatie van zorg aan (risico)leerlingen. Een nieuwe zorgstructuur voor de leeftijdscategorie 12+ op basis van de visie van het college moet nog uitgewerkt worden<sup>34</sup>.

Op uitvoerend niveau geeft het onderwijs aan in de afgelopen periode te weinig te zijn betrokken bij de beleidsvorming rond de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad. Een voorbeeld hiervan is het gebrek aan betrokkenheid van het onderwijs bij de vormgeving van de nieuwe zorgstructuur 12+.

#### *Zorg aan (risico)leerlingen in de praktijk*

---

<sup>34</sup> Na afronding van de dataverzameling voor dit onderzoek is duidelijk geworden dat er inmiddels (juli 2011) een werkconcept voor de nieuwe zorgstructuur 12+ is waarover ook overeenstemming is bereikt met het onderwijs en de instellingen voor jeugdzorg.

Het Zorg en Advies Team is in Lelystad de belangrijkste plek waar afstemming plaatsvindt tussen de zorgstructuur in het onderwijs en de jeugdzorg. De organisatie en de werkwijze van het ZAT komen in grote lijnen overeen met het kwaliteitskader ZAT van het NJI. De schakel tussen het ZAT en het CJG ontbreekt echter nog in Lelystad. Het CJG heeft zich nog niet gericht op de doelgroep 12+. Ook is er in het ZAT geen casemanager aanwezig.

(Risico)leerlingen kunnen in Lelystad gebruikmaken van verschillende preventieve en geïndiceerde voorzieningen zowel binnen als buiten het onderwijs. Het onderwijs geeft de voorkeur aan samenwerking met de preventieve jeugdzorg boven geïndiceerde jeugdzorg. De preventieve jeugdzorg kan volgens professionals in het onderwijs sneller schakelen, staat dichterbij het onderwijs en de lijnen zijn korter dan dat het geval is bij de geïndiceerde jeugdzorg. BJZ is een onderdeel van het ZAT. Echter, door strikte privacyregels kan BJZ binnen het ZAT geen mededelingen doen over de inhoud van een zorgtraject dat een leerling doorloopt. Hierdoor is het onderwijs alleen op de hoogte of een leerling geïndiceerde zorg ontvangt en niet hoe het met de leerling gaat. Professionals in het onderwijs zouden graag meer betrokken zijn bij de geïndiceerde jeugdzorg die via BJZ wordt geboden.

De zorgcoördinatoren in het onderwijs constateren een tekort aan daadkracht in de zorg die geboden wordt aan (risico)leerlingen. Er worden te weinig concrete afspraken gemaakt met leerlingen en ouders. Dit zien we ook terug in de casussen beschreven in bijlage 3. Er wordt wel besproken welke zorg leerlingen moeten krijgen, maar weinig over het behalen van de doelen en het resultaat van de geboden zorg.

Het aantal leerlingen dat (veelvuldig) verzuimt is hoog in Lelystad. De capaciteit van leerplicht sluit volgens het onderwijs en volgens de gemeente op dit moment echter niet voldoende aan bij de omvang van de problematiek. Circa 50% van de leerlingen die verzuimen, wordt aangemeld bij Leerplicht. De RMC-consulent heeft in 2009 ongeveer een kwart van de voortijdig schoolverlaters tussen de 16 en 23 jaar in Lelystad bereikt voor begeleiding met als doel terugleiding naar onderwijs en/of werk.

#### *Behaalde resultaten*

In het beleid dat is opgesteld door de gemeente worden duidelijke doelstellingen geformuleerd. Voor een groot gedeelte van de doelstellingen is daarentegen onvoldoende informatie beschikbaar om iets te kunnen zeggen over het resultaat op de doelen.

Voor de doelstellingen waarbij wel voldoende gegevens beschikbaar zijn, kunnen we niet eenduidig constateren dat de doelen zijn behaald. De gemeente Lelystad geeft zelf aan dat het totale aantal voortijdig schoolverlaters in de periode 2007-2009 is gedaald. Echter, landelijke cijfers laten zien dat het percentage *nieuwe* voortijdig schoolverlaters in de afgelopen periode is gestegen in Lelystad, met name op het ROC. Ook blijft het aantal jeugdzorgindicaties stijgen in Lelystad.

#### *Doorlopen beleidscyclus*

De registratie van ZAT-gegevens wordt in Lelystad nog niet gebruikt voor verantwoording en beleidsvorming. Daarmee mist de gemeente een totaalbeeld van de zorgcyclus die (risico)leerlingen in Lelystad doorlopen. De gemeente heeft weinig zicht op de mate waarin het beschikbare aanbod aan hulp aansluit bij de problematiek. Dit geldt met name voor de kwaliteit en de resultaten van de geboden hulp.

De gemeente heeft verschillende beleidsinstrumenten in handen om het beleid bij te sturen. De informatievoorziening naar de raad en een actieve sturing vanuit de raad op beleidsthema's rond de zorg aan (risico)leerlingen (zoals voortijdig schoolverlaten en het CJG) zijn in de afgelopen periode echter geen prioriteit geweest in Lelystad, zo blijkt uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken.

## 6.3 Toetsing zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad

### 6.3.1 Signalering

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Proces	Binnen het onderwijs zijn voldoende voorwaarden aanwezig om zorgsignalen en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen vroegtijdig te signaleren.	<b>Voldoende</b> De werkwijze van signalering is vastgelegd, de registratie is op orde en leerkrachten zijn voldoende toegerust om signalen te herkennen.
Proces	Leerlingen die veelvuldig verzuimen worden aangemeld bij de leerplichtambtenaar en/of de RMC-consulent.	<b>Onvoldoende</b> Ongeveer de helft van de verzuimende leerlingen worden aangemeld bij leerplicht. Het bereik van de RMC-consulent was in 2009 25 procent van de vsv'ers.
Proces	Leerlingen die ernstige zorgsignalen vertonen, worden aangemeld bij het ZAT.	<b>Voldoende</b> Zorgsignalen worden besproken in het ZAT.
Proces	Er is een schoolzorgplan aanwezig waarin de aansluiting van de interne zorgstructuur op aanpalende zorgstructuren is geregeld.	<b>Voldoende</b> De zorgstructuur en aansluiting zijn per school vastgelegd. Er wordt gewerkt aan een bovenscholings zorgplan VO.
Proces	Als de problematiek van een risicoleerling nog niet volledig in kaart is, voeren de partijen waarbij risicjongeren aangemeld worden aanvullende diagnostiek uit.	<b>Voldoende</b> Vanuit het ZAT wordt extra onderzoek gedaan bij leerlingen. ZAT, leerplicht en RMC voeren aanvullende gesprekken met leerlingen en/of ouders.

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Proces	Er vindt informatie-uitwisseling plaats tussen het onderwijs en de betrokken externe instanties betreffende de problematiek van de doelgroep in het algemeen en risicoleerlingen in het bijzonder.	<b>Gedeeltelijk</b> In het ZAT vindt informatie-uitwisseling plaats. Informatie over leerlingen in zorgtrajecten wordt niet altijd gedeeld met het onderwijs. Strikte privacy-protocollen spelen hierin een rol.
Proces	De werkwijze van de informatie-uitwisseling tussen het onderwijs en de betrokken externe instanties is vastgelegd.	<b>Gedeeltelijk</b> Er zijn geen afspraken over het beschikbaar maken van ZAT-informatie voor verantwoording en beleidvoering.
Resultaat	Binnen het onderwijs is er zicht op de problematiek van leerlingen (en indien van toepassing van de gezinnen waaruit ze afkomstig zijn).	<b>Gedeeltelijk</b> Probleemsignalen worden geregistreerd in leerlingdossiers. Het onderwijs heeft geen totaalbeeld van welke problemen in welke mate voorkomen. Problematiek wordt omschreven als 'zeer divers'.
Resultaat	Problematiek wordt in het onderwijs vroegtijdig gesignaleerd en zo nodig aangemeld bij ZAT, RMC en leerplicht.	<b>Gedeeltelijk</b> Problemen worden gesignaleerd, maar niet altijd aangemeld bij leerplicht/RMC.

### 6.3.2 Handelingsplan

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Proces	Het uitgangspunt bij het opstellen van een handelingsplan voor risicoleerlingen is '1 kind, 1 gezin, 1 plan'. Dit uitgangspunt is een gezamenlijke beleidsvisie van het onderwijs, de gemeente en externe zorgaanbieders.	<b>Voldoende</b> In het convenant GAAF zijn afspraken gemaakt over ketensamenwerking. Het uitgangspunt is hierbij '1 kind, 1 gezin, 1 plan'.
Proces	De verantwoordelijkheden van het onderwijs en externe zorgaanbieders bij het opstellen en uitvoeren van een handelingsplan zijn duidelijk omschreven.	<b>Voldoende</b> In het ZAT maken het onderwijs en externe partijen afspraken over wie welke problematiek oppakt. Deze afspraken worden vastgelegd.
Proces	De externe zorgaanbieders waarmee het onderwijs samenwerkt zijn dekkend voor de zorgproblematiek op de school.	<b>Voldoende</b> De partijen die deelnemen aan het ZAT zijn dekkend volgens het kwaliteitskader van het NJI en volgens betrokkenen.



<b>Norm</b>	<b>Beschrijving norm</b>	<b>Aan voldaan</b>
Proces	De partijen die betrokken zijn bij de zorg aan risicoleerlingen beschikken over volledige dossiers en een volgsysteem van besproken leerlingen.	<b>Gedeeltelijk</b> Relevante gegevens worden bijgehouden in het ZAT-dossier en leerlingdossier. Informatie over leerlingen in zorgtrajecten wordt niet altijd gedeeld met het onderwijs. Strikte privacyprotocollen spelen hierin een rol.
Proces	Per casus die is besproken in het ZAT, wordt een casemanager aangewezen die verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie.	<b>Onvoldoende</b> Er wordt vanuit het ZAT geen casemanager aangewezen.
Proces	Er is vastgelegd hoe de eventuele opschaling van zorg voor risicoleerlingen wordt geregeld.	<b>Gedeeltelijk</b> Vanuit het ZAT vindt tot juni 2011 opschaling plaats naar het Breakpoint signaleringsoverleg. Hoe dit na deze periode wordt geregeld, is nog niet duidelijk.
Proces	De partijen die betrokken zijn bij het opstellen van een handelingsplan hanteren een procedure hoe te handelen in geval van zorgmijding van leerlingen en/of ouders.	<b>Gedeeltelijk</b> In zeer problematische gevallen wordt een AMK-melding gedaan. Vanuit leerplicht wordt een proces-verbaal opgemaakt. Betrokkenen berichten ook dat veel problemen vooruit worden geschoven.
Proces	Er is een goed overzicht van het lokale en regionale aanbod aan preventieve en geïndiceerde programma's voor risicoleerlingen.	<b>Voldoende</b> Partijen zijn op de hoogte van het beschikbare aanbod.
Resultaat	Het onderwijs is in samenwerking met het brede zorgnetwerk in Lelystad in staat om één handelingsplan op te stellen voor elke risicoleerling. De betrokkenen werken hierbij dan ook niet langs elkaar heen.	<b>Gedeeltelijk</b> Via samenwerking in het ZAT weet men wie met welke leerlingen bezig is. Er wordt echter niet één handelingsplan per leerling/gezin opgesteld.
Resultaat	Er wordt per risicoleerling een handelingsplan opgesteld dat aansluit bij de ernst en aard van de problematiek.	<b>Gedeeltelijk</b> Als problematiek niet aansluit bij het aanbod, wordt op- of afgeschaald. Volgens het onderwijs zijn de handelingsplannen niet altijd voldoende doelgericht en worden er weinig concrete afspraken met leerlingen/ouders gemaakt.



### 6.3.3 Toeleiding

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Proces	Er is sprake van een doorlopende zorglijn in het onderwijs: van PO naar VO en vervolgens naar het ROC. De overdracht van informatie over risicoleerlingen is vastgelegd tussen de onderwijsinstellingen.	<b>Gedeeltelijk</b> Binnen het onderwijs en de gemeente wordt gewerkt aan het versterken van de doorlopende lijnen door het verbeteren van de registratie en door het versterken van de warme overdracht.
Proces	Scholen, de gemeente en jeugdzorginstellingen hebben duidelijke afspraken over de manier waarop de toegang tot hulpverlening voor risicoleerlingen (en eventueel hun ouders) is geregeld.	<b>Voldoende</b> Er zijn afspraken over de toeleiding. Voor de preventieve jeugdzorg gaat dit informeler en sneller dan voor de geïndiceerde jeugdzorg.
Proces	Dossiers van risicoleerlingen worden overgedragen aan de externe zorgaanbieders waar de leerlingen naartoe worden geleid (indien ouders daar toestemming voor geven).	<b>Gedeeltelijk</b> Er vindt informatie-uitwisseling vanuit dossiers plaats. Door strikte privacyprotocollen wordt niet alle informatie teruggekoppeld. Dit geldt met name voor de geïndiceerde jeugdzorg.
Proces	Indicatietrajecten worden zo veel mogelijk al binnen de school (bijvoorbeeld binnen het ZAT) ingezet. Het onderwijs en BJZ maken hierover afspraken.	<b>Voldoende</b> De BJZ-spilfunctionaris is een onderdeel van het ZAT in het VO en op het ROC.
Proces	Er is een schakeling en een afstemming tussen het onderwijs en het CJG. Deze schakeling vindt plaats in het ZAT.	<b>Onvoldoende</b> Er is geen schakeling met het CJG. Het CJG heeft zich nog niet gericht op de doelgroep 12+.
Proces	Externe zorgaanbieders koppelen informatie over de risicoleerlingen terug aan de school.	<b>Gedeeltelijk</b> Het onderwijs is ervan op de hoogte als een leerling deelneemt aan een zorgtraject. Door strikte privacyprotocollen wordt niet alle informatie teruggekoppeld. Dit geldt met name voor de geïndiceerde jeugdzorg.
Resultaat	De doorlooptijd van de overdracht van risicoleerlingen vanuit het onderwijs naar externe zorgaanbieders is minimaal.	<b>Gedeeltelijk</b> In het onderzoek komt het beeld naar voren dat de doorlooptijd gering is voor de preventieve jeugdzorg en veel langer voor de geïndiceerde jeugdzorg.

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Resultaat	De bespreking van zorgleerlingen in het ZAT draagt bij aan een snellere toeleiding van risicoleerlingen naar het zorgaanbod.	<b>Voldoende</b> Door het bespreken van leerlingen in het ZAT kunnen sneller afspraken gemaakt worden over deelname van leerlingen aan een zorgtraject. De preventieve jeugdzorg is vaak een schakel tussen het onderwijs en de geïndiceerde jeugdzorg.

### 6.3.4 Aanbod

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Proces	Er zijn voldoende preventieve middelen in de school aanwezig om leerlingen met lichte problematiek te begeleiden.	<b>Voldoende</b> In het onderwijs zijn Op de Rails, JPW, de orthopedagoog en mentoren aanwezig.
Proces	De ZAT-deelnemers hebben voldoende capaciteit beschikbaar om meer te doen dan alleen het casusoverleg bijwonen. Tot het takenpakket van de ZAT-deelnemers behoort bijvoorbeeld ook het bijdragen aan preventie, het bieden of activeren van hulp en het geven van handelingsadvies aan leerkrachten en zorgcoördinatoren.	<b>Voldoende</b> ZAT-deelnemers doen meer dan alleen casusoverleg. Leerplicht, de orthopedagoog en de JPW'er voeren gesprekken met leerlingen en/of ouders. De JPW'er is beschikbaar voor advisering van docenten en mentoren. De jeugdarts voert onderzoek uit om oorzaken van ziekteverzuim te achterhalen.
Proces	Het RMC heeft voldoende aanbod beschikbaar om voortijdig schoolverlaters weer terug te leiden naar het onderwijs.	<b>Onvoldoende</b> RMC voert gesprekken met leerlingen om hen te motiveren voor school en/of werk. Niet alle voortijdig schoolverlaters worden hiermee bereikt (25% in 2009).
Proces	De werkwijze van de partijen die betrokken zijn bij de zorg aan risicoleerlingen (en eventueel hun ouders) zijn op elkaar aangesloten, zodat een naadloze keten van begeleidingsactiviteiten ontstaat.	<b>Voldoende</b> De partijen zijn via het ZAT op de hoogte van elkaars werkzaamheden. Preventieve zorg wordt regelmatig ingezet als overbrugging naar de geïndiceerde jeugdzorg.
Resultaat	Er zijn in Lelystad geen of minimale wachtlijsten voor zowel deelname aan de zorg als de indicatiestelling van risicoleerlingen.	<b>Gedeeltelijk</b> Er zijn geen wachtlijsten voor preventieve zorg. De wachtlijsten voor de indicatiestelling zijn afgenomen. Er zijn wel wachtlijsten voor geïndiceerde jeugdzorg.

Norm	Beschrijving norm	Aan voldaan
Resultaat	Het aanbod aan zorg voor risicoleerlingen sluit qua kwantiteit en kwaliteit aan bij de problematiek van de doelgroep.	<b>Onvoldoende</b> Er is een scala van preventieve en geïndiceerde voorzieningen aanwezig. Leerplicht en RMC worden echter niet bij alle leerlingen binnen de doelgroep ingezet.
Resultaat	Het gebruik van het aanbod wordt geregistreerd en bijgehouden door de zorgaanbieders.	<b>Voldoende</b> Het gebruik van het aanbod wordt bijgehouden. Afgelopen schooljaar is dit voor het eerst bijgehouden vanuit het ZAT.
Resultaat	Risicoleerlingen maken optimaal gebruik van het beschikbare aanbod.	<b>Onduidelijk</b> Het resultaat van de zorg in termen van het behalen van gemaakte afspraken en het verminderen van problematiek wordt in de meeste gevallen niet bijgehouden.
Resultaat	Het vroegtijdig signaleren, toeleiden en aanbieden van zorg aan risicoleerlingen 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).	<b>Onduidelijk</b> In veel gevallen wordt zowel preventieve als geïndiceerde zorg ingezet voor een risicoleerling. Of de inzet van preventieve voorzieningen de inzet van geïndiceerde voorzieningen vermindert, is niet duidelijk.

### 6.3.5 Sturing en controle gemeente

Beschrijving norm	Aan voldaan
De omschrijving en afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot de zorg aan risicoleerlingen is vastgelegd.	<b>Voldoende</b> Beleid is vastgelegd in verschillende beleidskaders (LEA, CJG). Afspraken zijn gemaakt in verschillende convenanten (GAAF, VSV). Bestuurlijk overleg vindt plaats in de stuurgroepen.
De gemeente zet verschillende beleidsinstrumenten in voor de zorg aan risicoleerlingen. Deze beleidsinstrumenten zijn op elkaar afgestemd en de betrokkenen informeren elkaar over de inzet en resultaten van het beleid.	<b>Voldoende</b> De ingezette beleidsinstrumenten zijn convenanten, LEA, de stuurgroepen en subsidieafspraken. Op bestuurlijk niveau vindt overleg plaats in de stuurgroepen.

Beschrijving norm	Aan voldaan
De beleidsvisie '1 kind, 1 gezin, 1 plan' is door de gemeente uitgewerkt in concrete doelstellingen en de relevante risico's zijn benoemd.	<b>Gedeeltelijk</b> Werken volgens '1 kind, 1 gezin, 1 plan' is een doelstelling van het GAAF-convenant en van de gemeente Lelystad. Hoe deze doelstelling precies moet vorm krijgen in de praktijk, is niet op alle punten goed uitgewerkt.
Op ambtelijk niveau wordt de gemeente door het onderwijs en de externe zorgaanbieders tijdig, juist en volledig geïnformeerd omtrent de aard en de omvang van de problematiek van de doelgroep en over het gebruik van het aanbod.	<b>Onvoldoende</b> Verschillende zorgaanbieders leggen verantwoording af via de jaarverslagen. De gemeente heeft hierdoor een versnipperd beeld van de zorgcyclus die risicoleerlingen doorlopen. Registratie hierover vanuit het ZAT is (nog) niet beschikbaar voor de gemeente.
Het college gebruikt de aangeleverde informatie omtrent de problematiek en het aanbod voor het inzetten en bijsturen van het jeugdbeleid.	<b>Gedeeltelijk</b> Nieuw beleid wordt gedeeltelijk afgestemd op signalen vanuit het veld. De resultaten van ingezet beleid worden in veel gevallen niet in kaart gebracht.
Het college informeert de raad op hoofdlijnen over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten in het kader van de controlerende en sturende bevoegdheden van de raad.	<b>Gedeeltelijk</b> Niet alle relevante informatie wordt tijdig geleverd aan de raad. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatie van het CJG en problemen rond vsv op het ROC.
De raad debatteert periodiek over de vorming van het jeugdbeleid op basis van de voortgangsverslagen van het college.	<b>Onvoldoende</b> De raad debatteert zelden over het gevoerde onderwijs- en jeugdbeleid als het gaat om jongeren die zorg behoeven (vanuit het onderwijs).
De raad beoordeelt het beleid op hoofdlijnen en stuurt op basis van de gebleken behoefte en noodzaak op hoofdlijnen bij.	<b>Onvoldoende</b> De raad stuurt het onderwijs- en jeugdbeleid (met betrekking tot zorgjongeren in het onderwijs) van het college zelden bij.
De raad neemt voldoende initiatief om de benodigde informatie van het college te ontvangen indien deze informatie uitblijft of onvoldoende is.	<b>Onvoldoende</b> De raad neemt hier geen actieve houding in aan.

Beschrijving norm	Aan voldaan
De gemeente heeft een coördinerende functie omtrent het aanbod aan zorg: de gemeente is goed geïnformeerd over de problematiek van de doelgroep en het gebruik van het aanbod; de gemeente draagt ervoor zorg dat de juiste partijen betrokken zijn bij het aanbieden van zorg; de gemeente zorgt er voor dat het beleid van de betrokken partijen op elkaar afgestemd is en op elkaar aansluit.	<b>Gedeeltelijk</b> De gemeente neemt de coördinerende functie op zich en overlegt met betrokken partijen via de LEA en de stuurgroepen. Het onderwijs wordt niet altijd betrokken bij de beleidsvorming rond zorg aan risicoleerlingen. Doordat de gemeente geen totaalbeeld heeft van hoe problematiek en aanbod (met name kwalitatief) op elkaar aansluiten, weet de gemeente ook niet of het aanbod gestructureerd en doeltreffend wordt ingezet.
De coördinerende functie van de gemeente resulteert in een dekkend aanbod dat voldoende is in omvang en toegankelijk is voor de doelgroep. Er zijn geen overlappingen en/of witte plekken in het aanbod.	<b>Onvoldoende</b> De gemeente heeft onvoldoende zicht op de manier waarop problematiek en aanbod op elkaar aansluiten. De gemeente mist gegevens over het resultaat van het aanbod en een beeld van de zorgcyclus die risicoleerlingen doorlopen. Leerplicht en RMC hebben onvoldoende bereik onder de doelgroep.
De gemeente evalueert het beleid omtrent zorg aan risicoleerlingen en past naar aanleiding van deze evaluatie indien noodzakelijk het beleid aan.	<b>Onvoldoende</b> Het beleid wordt, buiten de reguliere P&C cyclus, niet altijd geëvalueerd. Soms worden wel de activiteiten in kaart gebracht, maar niet de resultaten.
De gemeente heeft doorzettingsmacht om in geval van zeer lastige problematiek zorg op te schalen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van een jeugdregisseur die direct verantwoording aflegt aan de wethouder.	<b>Gedeeltelijk</b> De opschaling vindt tot en met juni 2011 plaats via Breakpoint. Breakpoint verdwijnt echter m.i.v. 1 juli 2011 wegens gebrek aan doorzettingsmacht. Het is nog onduidelijk hoe de opschaling en doorzettingsmacht in de toekomst vorm gaat krijgen.
De gemeente heeft zicht op de afspraken die het onderwijs en externe zorgaanbieders maken over de toegang tot het preventieve aanbod voor risicoleerlingen en (eventueel) hun ouders.	<b>Voldoende</b> Afstemming met de zorgaanbieders vindt plaats via de stuurgroep Zorg en veiligheid voor jeugd.
De gemeente is, naast het onderwijs zelf, verantwoordelijk voor een goede aansluiting tussen PO-VO-ROC en zet hiervoor middelen in het kader van de LEA in. De gemeente wordt door het onderwijs geïnformeerd over het functioneren van de aansluiting.	<b>Gedeeltelijk</b> In het kader van de LEA worden middelen ingezet om de aansluiting te verbeteren. Er is nog geen zicht op het resultaat van deze inzet.

## 6.4 Analyse

In deze paragraaf wordt op basis van de resultaten een analyse gemaakt van de zorg aan (risico)leerlingen in Lelystad. Er wordt ingegaan op het beleid en de organisatie, de zorg aan leerlingen in de praktijk, het zicht op de resultaten en de sturing en controle vanuit de gemeente. Er wordt hierbij eerst beschreven wat er op deze onderdelen goed gaat. Daarna beschrijven we de knelpunten.

### 6.4.1 Beleid en organisatie rond zorg aan (risico)leerlingen

Volgens het nieuwe beleid van de gemeente dient de organisatie van zorg aan (risico)leerlingen zo dicht mogelijk bij het onderwijs plaats te vinden. In de praktijk zien we dat leerlingen met zorgsignalen in voldoende mate worden aangemeld bij het ZAT van de school. Het ZAT voldoet in grote lijnen aan het NJI kwaliteitskader. Er zijn echter ook belangrijke knelpunten in dit onderzoek naar voren gekomen wat de organisatie rond zorg aan leerlingen betreft. De opschaling van ernstige en omvangrijke problematiek naar Breakpoint<sup>35</sup> functioneert niet adequaat in Lelystad. Door een gebrek aan doorzettingsmacht, onduidelijkheid rond het beleggen van de eindverantwoordelijkheid en een veelheid aan overleg wordt problematiek in de Breakpoint-overleggen te vaak vooruitgeschoven en te weinig opgepakt. Dit laten ook de resultaten van Breakpoint in 2009 zien en wordt tevens geconstateerd in de onderzoeken naar recidive onder jongeren in Lelystad (Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009) en Jongerenwerk in Lelystad (Rekenkamer Lelystad, 2009). Ook zijn er in de ZAT's nog geen casemanagers aangesteld. Hierdoor ontbreekt het aan één partij per casus die de regio voert als het gaat om hulpverlening en toeleiding.

#### *Opschaling van zorg*

Na het verdwijnen van Breakpoint zal een nieuwe opschalingstructuur noodzakelijk zijn voor problematiek die buiten de reikwijdte van het ZAT valt. Hoe deze nieuwe structuur eruit zal gaan zien, is grotendeels nog onduidelijk. Momenteel zijn de hulpverleningsinstanties en het onderwijs in overleg over het vormgeven van deze nieuwe zorgstructuur. De ervaring met Breakpoint leert dat doorzettingsmacht, het beleggen van de eindverantwoordelijkheid en efficiënt overleg (zonder dubbeling van partijen in overleggen) knelpunten in de zorgstructuur zijn. In de nieuwe zorgstructuur 12+ zullen hier oplossingen voor bedacht moeten worden, wil men niet in dezelfde valkuilen lopen.

#### *Casemanagement*

Werken volgens één kind, één gezin, één plan is een gezamenlijke visie van het onderwijs, de jeugdzorg en de gemeente. Via samenwerking in het ZAT zijn betrokkenen op de hoogte van de zorgtrajecten die leerlingen doorlopen en weten partijen van elkaar wie met een bepaalde jongere of gezin aan de slag is. Verschillende partijen maken echter wel verschillende plannen rond een jongere/gezin. Het instellen van casemanagers vanuit het ZAT kan het werken volgens één kind, één gezin, één plan versoepe-

---

<sup>35</sup> Tot en met juni 2011. Na deze periode wordt Breakpoint opgeheven.

len, omdat dan één partij de regie voert als het gaat om hulpverlening en toeleiding.

#### 6.4.2 Zorg aan (risico)leerlingen in de praktijk

De basisinstrumenten om problematiek adequaat te kunnen signaleren, een handelingsplan op te stellen en een leerling toe te leiden naar hulp zijn in de praktijk redelijk op orde in Lelystad. De samenwerking van het onderwijs met de preventieve jeugdzorg functioneert echter beter dan met de geïndiceerde jeugdzorg en dan met leerplicht/RMC.

##### *De samenwerking met de geïndiceerde en preventieve jeugdzorg*

Wachttijden voor de geïndiceerde jeugdzorg zijn een bekend probleem waarmee ook Lelystad te maken heeft. De preventieve jeugdzorg, waar deze wachttijden nauwelijks voor gelden, wordt regelmatig ingezet als overbrugging naar de geïndiceerde jeugdzorg. Dit versoepelt de aansluiting van de zorgketens. De terugkoppeling van informatie vanuit de geïndiceerde jeugdzorg naar het onderwijs verloopt moeizaam. De geïndiceerde jeugdzorg is gebonden aan strikte regels rond privacy, dit geldt in veel mindere mate voor de preventieve jeugdzorg. Daarnaast merken betrokkenen uit het onderwijs op dat de geboden jeugdzorg gekenmerkt wordt door een gebrek aan daadkracht. Leerlingen belanden van het ene zorgtraject in het andere. Hierdoor ontstaat een stapeling van zorg, waarvan niet duidelijk is of dit effectief is. Snel kunnen schakelen, de organisatie van zorg dicht bij het onderwijs en een goede terugkoppeling van informatie zijn elementen waardoor professionals in het onderwijs bij voorkeur samenwerken met de preventieve jeugdzorg.

##### *Verzuim en voortijdig schoolverlaten*

Verzuimproblematiek wordt adequaat gesignaleerd en geregistreerd in Lelystad. De logische vervolgstap is aanmelding van leerlingen die verzuimen of die voortijdig schoolverlaters zijn bij leerplicht/RMC. Dit gebeurt echter onvoldoende in Lelystad. Slechts de helft van de leerlingen met verzuimproblematiek volgens de leerplichtnorm wordt aangemeld bij leerplicht; RMC bereikt maar een kwart van de voortijdig schoolverlaters. Zoals naar voren komt in dit onderzoek, is een van de redenen voor het beperkte bereik van leerplicht dat hun capaciteit onvoldoende aansluit bij de omvang van de verzuim-/vsv-problematiek in de gemeente. Met het onvoldoende bereik van leerplicht worden kansen gemist om voortijdig schoolverlaten aan te pakken. Een belangrijk voordeel van het inzetten van leerplicht is dat de leerplichtambtenaar de enige functionaris binnen het preventieve kader is die daadwerkelijk sanctiemogelijkheden heeft. Verder heeft de leerplichtambtenaar de mogelijkheid om verbinding te leggen met ouders. Dit is belangrijk, omdat via betrokkenheid van ouders voorkomen kan worden dat jongeren uitvallen op school<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2009). Vertrouwen in de school. Over uitval van 'overbelaste jongeren'.



### 6.4.3 Zicht op resultaten

#### *Terugkoppeling resultaten op uitvoerend niveau*

Binnen en buiten het onderwijs is een scala aan jeugdzorgvoorzieningen aanwezig. Voor veel van deze voorzieningen wordt onvoldoende teruggekoppeld of opgestelde doelen en gemaakte afspraken met leerlingen of ouders worden behaald binnen een zorgtraject. Dit is wel van belang, omdat op basis van deze kennis zorg effectiever en efficiënter kan worden ingezet.

Een voorbeeld van een preventieve voorziening in het onderwijs waar wel duidelijke resultaten worden teruggekoppeld is Op de Rails. Dit project heeft een duidelijke doelstelling: leerlingen terugleiden naar het regulier onderwijs. De resultaten zijn positief, tussen de 70 en 80 procent van de deelnemers komt na het project weer terecht in het regulier onderwijs.

#### *Beleidsresultaten*

Niet alleen op uitvoerend niveau, maar ook op beleidsniveau mist Lelystad informatie over de behaalde resultaten. Nieuw beleid wordt wel gedeeltelijk afgestemd op signalen vanuit het veld, maar het oude beleid wordt, buiten de reguliere P&C-cyclus, in veel gevallen niet geëvalueerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het jeugdbeleid van de gemeente in de afgelopen beleidsperiode. Dit beleid is niet als geheel geëvalueerd. Hierdoor mist de gemeente kansen om nieuw beleid te baseren op aan de ene kant de sterke kanten en aan de andere kant de verbeterpunten van het oude beleid.

#### *Informatievoorziening op micro-, meso- en macroniveau*

De zorg voor leerlingen op scholen in het voortgezet onderwijs is in Lelystad zowel op micro-, meso- als macroniveau gebaseerd op onvolledige informatie. Dat wil zeggen dat de informatie onvolledig is in de leerlingenen zorgdossiers (microniveau) en de geaggregeerde informatie bij de ZAT's en zorginstellingen (mesoniveau). De onvolledigheid op macroniveau uit zich in de informatievoorziening van het onderwijs richting de gemeente over de resultaten van de diverse instrumenten die worden ingezet om zorgleerlingen bij het onderwijs te betrekken en te laten uitstromen met een diploma.

Als de informatievoorziening op bovengenoemde drie niveaus niet op orde is, dan is het zowel voor de onderwijsinstellingen en de hulpverleningsinstellingen als voor de gemeente Lelystad niet goed mogelijk om in het zorgbeleid voor leerlingen in het voortgezet onderwijs te sturen op gewenste resultaten en effecten. De basis onder een effectief (en efficiënt) zorgbeleid wordt daarmee wankel.

### 6.4.4 Sturing en controle op zorg voor (risico)leerlingen

#### *Coördinerende functie gemeente*

Zorg dragen voor een kwantitatief en kwalitatief dekkend aanbod voor (risico)leerlingen behoort tot de coördinerende functie van de gemeente. De gemeente heeft voldoende beleidsinstrumenten in handen, zoals convenanten, subsidierelaties en overleg via stuurgroepen, om het beleid waar nodig bij te sturen. Er is echter een gebrek aan inzicht in de zorgcyclus die risicoleerlingen in Lelystad doorlopen en onvoldoende zicht op de resultaten van het beschikbare aanbod om hier adequaat op te kunnen sturen.



Pas recent is een eerste bovenschoolse rapportage verschenen (in concept) over de activiteiten van de diverse ZAT's in het voortgezet onderwijs in Lelystad. De daarin gepresenteerde cijfers hebben betrekking op het schooljaar 2009/2010. Het functioneren van de ZAT's voor die tijd is niet centraal gerapporteerd. Vanuit de gemeente heeft er derhalve ook geen sturing op kunnen plaatsvinden.

#### *Controlerende functie raad*

De raad neemt onvoldoende een actieve houding aan in het bijsturen van het onderwijs- en jeugdbeleid van het college. Een van de redenen hiervoor is dat de raad onvoldoende op de hoogte wordt gesteld van de resultaten van het beleid.

### **6.4.5 Consequenties voor de leerlingen**

Het onvoldoende bereik van Leerplicht en het RMC heeft tot gevolg dat een deel van de zorgbehoevende leerlingen zorg niet krijgt. Hoe groot dat deel in de praktijk is, is in dit onderzoek niet exact vastgesteld, maar aangenomen mag worden dat het een substantieel deel is. Als een leerling stelselmatig verzuimt en leerplicht niet intervenueert, wordt niet gebruikgemaakt van een belangrijke ingang om de leerling en zijn of haar ouders te bereiken en te werken aan de problemen die het verzuim veroorzaken. Het gevolg is dat de leerling onnodig lang blijft verzuimen en zodoende een leerachterstand oploopt. Uit de onderzoeksliteratuur is bekend dat schoolverzuim een belangrijke indicator is voor het vertonen van problematisch (overlastgevend en/of delinquent) gedrag op latere leeftijd<sup>37</sup>. De leerlingen die niet bereikt worden, lopen dus een grotere kans om af te glijden naar marginaal en/of crimineel gedrag.

Leerlingen die problematisch (leer)gedrag vertonen op de scholen worden gesignaleerd en besproken in het ZAT-overleg. Voor de leerlingen die dat nodig hebben, wordt vervolgens een zorgplan samengesteld en wordt zorg/hulpverlening aangeboden. We hebben geconstateerd dat in de zorgdossiers onvoldoende wordt bijgehouden in hoeverre die zorg ook daadwerkelijk leidt tot de gewenste effecten. Dat betekent dat er vanuit het ZAT onvoldoende gestuurd kan worden op resultaat en er ook niet bijgestuurd kan worden als de aangeboden zorg niet tot het gewenste resultaat leidt. Het is daarom aannemelijk dat bij een deel van de leerlingen de zorg/hulpverlening onvoldoende rendeert en de leerling dus niet optimaal ondersteund wordt bij het werken aan zijn of haar problemen. Deze leerlingen kunnen niet optimaal presteren op school.

---

<sup>37</sup> Junger-Tas, Steketee & Moll (2008). *Achtergronden van jeugddelinquentie en middelengebruik*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

## BIJLAGEN

## Bijlage 1: normenkader zorg voor (risico)leerlingen

**Tabel B1.1 Procesnormen**

1	Signaleren	Binnen het onderwijs zijn voldoende voorwaarden aanwezig om zorgsignalen en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen vroegtijdig te signaleren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- leerkrachten zijn toegerust om probleemsignalen bij leerlingen te herkennen;</li> <li>- er zijn valide en betrouwbare signaleringsinstrumenten en protocollen aanwezig;</li> <li>- de werkwijze voor signalering en aanmelding van risicoleerlingen is vastgelegd.</li> </ul>
2	Signaleren	Leerlingen die veelvuldig verzuimen worden aangemeld bij de leerplichtambtenaar en/of de RMC-consulent.
3	Signaleren	Leerlingen die ernstige zorgsignalen vertonen, worden aangemeld bij het ZAT.
4	Signaleren	Er is een schoolzorgplan aanwezig, waarin de aansluiting van de interne zorgstructuur op aanpalende zorgstructuren (waaronder ook het ZAT, RMC en Leerplicht) is geregeld.
5	Signaleren	Als de problematiek van een risicoleerling nog niet volledig in kaart is, voeren de partijen waarbij risicjongeren aangemeld worden (ZAT, RMC, Leerplicht) aanvullende diagnostiek uit.
6	Signaleren	Er vindt informatie-uitwisseling plaats tussen het onderwijs en de betrokken externe instanties over de problematiek van de doelgroep in het algemeen en risicoleerlingen in het bijzonder.
7	Signaleren	De werkwijze van de informatie-uitwisseling tussen het onderwijs en de betrokken externe instanties is vastgelegd.
8	Handelingsplan	Het uitgangspunt bij het opstellen van een handelingsplan voor risicoleerlingen (en eventueel hun ouders) is 'één kind, één gezin, één plan'. Dit uitgangspunt is een gezamenlijke beleidsvisie van het onderwijs, de gemeente en externe zorgaanbieders.
9	Handelingsplan	De verantwoordelijkheden van het onderwijs en externe zorgaanbieders bij het opstellen en uitvoeren van een handelingsplan zijn duidelijk omschreven.
10	Handelingsplan	De externe zorgaanbieders waarmee het onderwijs samenwerkt (bijvoorbeeld in de vorm van het ZAT), zijn dekkend voor de zorgproblematiek op de school.
11	Handelingsplan	De partijen die betrokken zijn bij de zorg aan risicoleerlingen beschikken over volledige dossiers en een volgsysteem van besproken leerlingen.
12	Handelingsplan	Per casus die is besproken in het ZAT, wordt een case-manager aangewezen die verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie.
13	Handelingsplan	Er is vastgelegd hoe de eventuele opschaling van zorg voor risicoleerlingen wordt geregeld.
14	Handelingsplan	De partijen die betrokken zijn bij het opstellen van een handelingsplan hanteren een procedure hoe te handelen in geval van zorgmijding van leerlingen en/of ouders.

15	Handelingsplan	Er is een goed overzicht van het lokale en regionale aanbod aan preventieve en geïndiceerde programma's voor risicoleerlingen.
16	Toeleiding	Er is sprake van een doorlopende zorglijn in het onderwijs: van po naar vo en vervolgens naar het roc. De overdracht van informatie over risicoleerlingen is vastgelegd tussen de onderwijsinstellingen.
17	Toeleiding	Scholen, de gemeente en jeugdzorginstellingen hebben duidelijke afspraken over de manier waarop de toegang tot hulpverlening voor risicoleerlingen (en eventueel hun ouders) is geregeld.
18	Toeleiding	Dossiers van risicoleerlingen worden overgedragen aan de externe zorgaanbieders waar de leerlingen naartoe worden geleid (indien ouders daar toestemming voor geven).
19	Toeleiding	Indicatietrajecten worden zo veel mogelijk al binnen de school (bijvoorbeeld binnen het ZAT) ingezet. Het onderwijs en BJZ maken hier afspraken over.
20	Toeleiding	Er is een schakeling en afstemming tussen het onderwijs en het CJG. Deze schakeling vindt plaats in het ZAT.
21	Toeleiding	Externe zorgaanbieders koppelen informatie over de risicoleerlingen terug aan de school.
22	Aanbod	Er zijn voldoende preventieve middelen in de school aanwezig om leerlingen met lichte problematiek te begeleiden (ten denken valt aan Rebound/Op de rails, schoolmaatschappelijk werk).
23	Aanbod	De ZAT-deelnemers hebben voldoende capaciteit beschikbaar om meer te doen dan alleen het casusoverleg bijwonen. Tot het takenpakket van de ZAT-deelnemers behoort bijvoorbeeld ook het bijdragen aan preventie, het bieden of activeren van hulp en het geven van handelingsadvisering aan leerkrachten en zorgcoördinatoren.
24	Aanbod	Het RMC heeft voldoende aanbod beschikbaar om voortijdig schoolverlaters weer terug te leiden naar het onderwijs.
25	Aanbod	De werkwijze van de partijen die betrokken zijn bij de zorg aan risicoleerlingen (en eventueel hun ouders) zijn op elkaar aangesloten, zodat een naadloze keten van begeleidingsactiviteiten ontstaat.

**Tabel B1.2 Resultaatnormen**

1	Signalering	Binnen het onderwijs is er zicht op de problematiek van leerlingen (en indien van toepassing van de gezinnen waaruit ze afkomstig zijn).
2	Signalering	Problematiek wordt in het onderwijs vroegtijdig gesignaleerd (bijvoorbeeld voordat ongeoorloofd verzuim verandert in voortijdig schoolverlaten) en zo nodig aangemeld bij het ZAT, RMC en/of Leerplicht.
3	Handelingsplan	Het onderwijs is in samenwerking met het brede zorgnetwerk in Lelystad in staat om één handelingsplan op te stellen voor elke risicoleerling. De betrokkenen werken hierbij dan ook niet langs elkaar heen.
4	Handelingsplan	Er wordt per risicoleerling een handelingsplan opgesteld dat aansluit bij de ernst en aard van de problematiek.
5	Toeleiding	De doorlooptijd van de overdracht van risicoleerlingen vanuit

		het onderwijs naar externe zorgaanbieders is minimaal.
6	Toeleiding	De bespreking van zorgleerlingen in het ZAT draagt bij aan een snellere toeleiding van risicoleerlingen naar het zorgaanbod.
7	Aanbod	Er zijn in Lelystad geen of minimale wachtlijsten voor zowel deelname aan de zorg als de indicatiestelling van risicoleerlingen.
8	Aanbod	Het aanbod aan zorg voor risicoleerlingen sluit qua kwantiteit en kwaliteit aan bij de problematiek van de doelgroep.
9	Aanbod	Het gebruik van het aanbod wordt geregistreerd en bijhouden door de zorgaanbieders.
10	Aanbod	Risicoleerlingen maken optimaal gebruik van het beschikbare aanbod.
11	Aanbod	Het vroegtijdig signaleren, toeleiden en aanbieden van zorg aan risicoleerlingen 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).

**Tabel B1.3 Sturings- en controle mogelijkheden gemeente**

1	De omschrijving en afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot de zorg aan risicoleerlingen is vastgelegd.
2	De gemeente zet verschillende beleidsinstrumenten in voor de zorg aan risicoleerlingen in het kader van de Wmo, leerplicht, voortijdig schoolverlaten en onderwijs. Deze beleidsinstrumenten zijn op elkaar afgestemd en de betrokkenen informeren elkaar over de inzet en resultaten van het beleid.
3	De beleidsvisie 'één kind, één gezin, één plan' is door de gemeente uitgewerkt in concrete doelstellingen en de relevante risico's zijn benoemd.
4	Op ambtelijk niveau wordt de gemeente door het onderwijs en de externe zorgaanbieders tijdig, juist en volledig geïnformeerd omtrent de aard en omvang van de problematiek van de doelgroep en over het gebruik van het aanbod.
5	Het college gebruikt de aangeleverde informatie omtrent de problematiek en het aanbod voor het inzetten en bijsturen van het jeugdbeleid.
6	Het college informeert de raad op hoofdlijnen over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten in het kader van de controlerende en sturende bevoegdheden van de raad.
7	De raad debatteert periodiek over de vorming van het jeugdbeleid op basis van de voortgangsverslagen van het college.
8	De raad beoordeelt het beleid op hoofdlijnen en stuurt op basis van de gebleken behoefte en noodzaak op hoofdlijnen bij.
9	De raad neemt voldoende initiatief om de benodigde informatie van het college te ontvangen indien deze informatie uitblijft of onvoldoende is.
10	De gemeente heeft een coördinerende functie omtrent het aanbod aan zorg: de gemeente is goed geïnformeerd over de problematiek van de doelgroep en het gebruik van het aanbod; de gemeente draagt er zorg voor dat de juiste partijen betrokken zijn bij het aanbieden van zorg; de gemeente zorgt er voor dat het beleid van de betrokken partijen op elkaar afgestemd is en op elkaar aansluit.
11	De coördinerende functie van de gemeente resulteert in een dekkend aanbod dat voldoende is in omvang en toegankelijk is voor de doelgroep. Er zijn geen overlappingen en/of witte plekken in het aanbod.
12	De gemeente evalueert het beleid omtrent zorg aan risicoleerlingen en past naar aanleiding van deze evaluatie als noodzakelijk het beleid aan.

13	De gemeente heeft doorzettingsmacht om in geval van zeer lastige problematiek zorg op te schalen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van een jeugdregisseur die direct verantwoording aflegt aan de wethouder.
14	De gemeente heeft zicht op de afspraken die het onderwijs en externe zorgaanbieders maken over de toegang tot het preventieve aanbod voor risicoleerlingen en (eventueel) hun ouders.
15	De gemeente is, naast het onderwijs zelf, verantwoordelijk voor een goede aansluiting tussen PO – VO – ROC en zet hiervoor middelen in het kader van de LEA in. De gemeente wordt door het onderwijs geïnformeerd over het functioneren van de aansluiting.

## Bijlage 2: geïnterviewde personen

Instelling	Persoon	Functie	Datum interview
Gemeente Lelystad	Willem de Jager	Portefeuillehouder Onderwijs	10-3-11
	Meta Jacobs	Portefeuillehouder WMO	10-3-11
	Leo Broekhuis	Beleidsmedewerker	15-3-11
	Evelyn Kamann	Beleidsmedewerker	15-3-11
	Tammo Donker	Beleidsmedewerker	7-3-11
	Adri Jonker	Beleidsmedewerker	7-3-11
	Fred Nilsen	Beleidsmedewerker	7-3-11
	J. van den Heuvel	Raadslid SP	17-3-11
	P. Baaten	Raadslid IP	21-3-11
	L. Caniels	Raadslid CDA	17-3-11
	C. Homan	Raadslid BL	17-3-11
	L. Kreuger	Raadslid GroenLinks	11-3-11
	E. Marseille	Raadslid VVD	15-3-11
	W. Raijmakers	Raadslid Trots	16-3-11
	P. Schot	Raadslid D66	15-3-11
Provincie Flevoland	H. Soomers	Raadslid PvdA	18-3-11
	Gerry Drijfhout	Beleidsmedewerker jeugdzorg	24-3-11
Samenwerkings- verband Vo Lely- stad	Hans Terbach	Directeur zorg	10-3-11
	Marga Klein Swormink	Adviseur KenK Consult	10-3-11
	Karel van der Meer	Zorgcoördinator	17-3-11
Groenhorst College	Martin Voermans	Zorgcoördinator	20-4-11
	Albert Albersen	Locatiedirecteur	14-3-11
	Machiel Oostwouder	Zorgcoördinator	20-4-11
ROC Flevoland Stichting Welzijn Lelystad	Ben Vermeer	Directeur Onderwijs	7-3-11
	Jan Dekker	Directeur	18-2-11
GGD	Michel Langereis	Manager Stedelijke Projecten	21-2-11
	Mieke Hoogstraten	Jeugdpreventiewerker, deelnemer ZAT	2-3-11
	Maartje Brinkman	Jeugdpreventiewerker, deelnemer ZAT	2-3-11
MDF	Marika Glas	Hoofd JGZ	21-2-11
	Trudi Wilcke	Locatiemanager JGZ	14-2-11
Breakpoint	Wim Hermsen	Manager	21-2-11
	Alinda Apperlo	Teamleider Jeugd	1-3-11
Bureau Jeugdzorg	Hetteke Wapenaar	Breakpointfunctionaris, deelnemer ZAT	8-3-11
	Anne Roelofs	Coördinator jeugdhulp- verlening	18-3-11

### Bijlage 3: beschrijving bestudeerde casussen

De volgende casussen zijn gebaseerd op de ZAT-dossiers van verschillende scholen voor voortgezet onderwijs in Lelystad. De namen van de leerlingen zijn gefingeerd.

Vanessa is veertien jaar en zit in 3 HAVO/VWO. Bij de school is bekend dat ze in het verleden een eetprobleem had. 10 februari constateert de school dat Vanessa vaak afwezig is en vaak ziek wordt gemeld. De mentor meldt aan de ouders van Vanessa dat ze uitgenodigd wordt voor het spreekuur van leerplicht. Het verzuim van Vanessa wordt besproken in het ZAT.

Op 3 maart is de absentie van Vanessa zo veelvuldig geworden dat ze een rechtstreeks gesprek zal hebben met leerplicht op het stadhuis. Aan de ouders wordt het advies gegeven om BJZ in te schakelen. Vader neemt contact op met BJZ, maar BJZ geeft aan dat de situatie van Vanessa niet ernstig of zwaarwegend genoeg is om hulp toe te voegen in het gezin.

Op 18 maart heeft Vanessa een gesprek met leerplicht. Daarbij is ook haar vader aanwezig. Het spijbelgedrag van Vanessa ziet er verontrustend uit, zo constateert leerplicht. Haar ouders sturen haar naar school, maar ze gaat naar het winkelcentrum of naar haar vriend van 21 jaar. Op de vraag waarom ze spijbelt, antwoordt Vanessa dat ze geen zin heeft in school. Ook haar vader vindt haar motivatie heel laag. De leerplichtambtenaar wijst Vanessa op het nut van het behalen van een diploma en op de leerplichtwet. De leerplichtambtenaar stelt voor om jeugdpreventiewerk in te schakelen. De vader stelt dat op prijs. Ook Vanessa geeft aan dat ze haar motivatie wil herwinnen. Vanessa krijgt van leerplicht een waarschuwing.

Begin april verschijnt Vanessa stoned op school. Jeugdpreventiewerk is in gesprek met de ouders. Vanessa blijft op de besprekkingslijst van het ZAT staan. Er wordt alsnog besloten om Vanessa aan te melden bij BJZ.

Kevin is vijftien jaar en zit in de derde klas van de basisberoepsgerichte leerweg van het VMBO. Daarmee volgt hij de hoogste opleiding in het gezin. Zijn broers en zussen gaan naar het praktijkonderwijs, van de ouders is een sterk vermoeden dat ze zwakbegaafd zijn. Het gezin leeft erg geïsoleerd. In oktober wordt in het ZAT besproken dat Kevin veel afwezig is en weinig aansluiting heeft bij de groep. Door de achtergrondkennis over het gezin wordt besloten dat de mentor vanuit school op huisbezoek zal gaan. Er wordt nog gewacht met het melden van verzuim bij leerplicht.

Begin december gaat de mentor op huisbezoek. Intussen is de orthopedagoog van de school in gesprek met Kevin. Op school zijn er wat verbeteringen te zien. Kevin is nog wel vaak afwezig. Na de rapportvergaderingen zal bekeken worden of het nodig is om leerplicht in te schakelen.

De vader van Kevin komt te overlijden. De orthopedagoog heeft half januari contact met maatschappelijk werk van de praktijkschool waar andere kinderen uit het gezin zitten. Met moeder gaat het steeds slechter en Kevin komt steeds minder op school. Er wordt besloten om vanuit de school nog een huisbezoek af te leggen bij het gezin. Als dat niets oplevert, zal de school een melding doen bij het AMK.

Op 27 januari vindt vanuit school een huisbezoek plaats. Moeder wil geen hulp. De school geeft aan dat de gezinscoach van MDF een afspraak zal maken over de problemen en dat Kevin wordt opgeroepen voor het spreekuur leerplicht.

Op 15 februari heeft Kevin een afspraak met leerplicht. De leerplichtambtenaar adviseert hem om de draad weer opnieuw op te pakken, zodat hij zijn diploma kan halen. Vanuit leerplicht wordt Kevin aangemeld voor een onderzoek bij de JGZ-arts.



Het doel hiervan is het inventariseren van de oorzaak van de ziekmeldingen. Op 3 maart bezoekt de gezinscoach van MDF het gezin. Moeder geeft aan geen hulp te willen. De absentie van Kevin blijft intussen hoog. Er wordt besloten opnieuw te melden bij leerplicht. Als er geen doorbraak komt, zal er een melding bij AMK worden overwogen. Begin april wordt vanuit het ZAT besloten om een AMK-melding te doen. De school, MDF en leerplicht zijn er niet in geslaagd om binnen te komen bij het gezin. Het onderzoek bij de JGZ-arts heeft nog niet plaats gevonden.

Natascha is veertien jaar en zit in 2 VMBO. Natascha en haar familie zijn al langere tijd in beeld bij de jeugdhulpverlening in Lelystad. Natascha heeft vroeger een traumatische gebeurtenis meegemaakt en haar ouders hebben weinig grip op haar. In mei 2010 wordt in het ZAT besproken dat de mentor Natascha slecht aanspreekbaar vindt op haar gedrag. Thuis lijkt er weinig structuur en duidelijkheid te zijn. Jeugdpreventiewerk begeleidt het gezin. In juni 2010 komen bij de jeugdpreventiewerker berichten binnen over drugsgebruik. Natascha's ouders zijn intussen gescheiden. In juli staat een afspraak voor een intake bij BJZ. Totdat Natascha en haar moeder IPT- (Intensieve Pedagogische Thuis-hulp) begeleiding via een BJZ-indicatie krijgen, blijft een traject van jeugdpreventiewerk lopen. In september 2009 wordt duidelijk dat moeder geen begeleiding wil van BJZ. Moeder wil wel in gesprek met de gezinscoach van MDF. Het gedrag van Natascha is zorgelijk. Ze geeft zelf aan veel te drinken en te blowen. Ook komt ze vaak te laat op school en is ze veel afwezig. Er is voor Natascha een gesprek gepland bij Tactus verslavingszorg. De jeugdpreventiewerker gaat mee tijdens dit gesprek. Vanuit de school gaat een melding naar leerplicht. In oktober 2010 gaat Natascha op gesprek bij Tactus. Natascha gaat onder begeleiding bij Tactus voor haar drugsgebruik. In december 2010 wordt een proces-verbaal in het kader van leerplicht opgemaakt. Natascha verzuimt veel. De school organiseert een rond-de-tafelgesprek. Hierbij zijn jeugdpreventiewerk, de gezinscoach en leerplicht aanwezig. Tactus kan hierbij niet aanwezig zijn. In februari 2011 vindt een evaluatie plaats met Tactus. Moeder en Natascha komen hierbij niet opdagen. Natascha is lange tijd afwezig van school. De gezinscoach en jeugdpreventiewerk gaan op huisbezoek. Het doel is om moeder te verplichten om mee te werken met BJZ. Als dit niet gebeurt, zal een AMK-melding gedaan worden. In maart 2011 wordt vanuit de school, jeugdpreventiewerk en MDF een AMK-melding gedaan. Moeder wil niet deelnemen aan vrijwillige hulp van BJZ. In april 2011 wordt Natascha besproken in het Breakpoint-overleg. Daaruit blijkt dat de ouders proberen om Natascha aan te melden bij verschillende andere scholen in Lelystad. BJZ stuurt aan op een OTS (ondertoezichtstelling; niet-vrijwillige geïndiceerde jeugdzorg). Het vervolg van de AMK-melding is nog onduidelijk.

Chantal is zeventien jaar en zit in klas 4 van het VMBO. Chantal is al lange tijd in beeld bij verschillende zorginstanties in Lelystad, zoals Stichting Welzijn, MDF, BJZ en de jeugdreclassering. Chantal is onder andere gehoord in verband met een winkeldiefstal en heeft een taakstraf opgelegd gekregen. In januari 2010 wordt de ondersteuning vanuit het jeugdpreventiewerk en MDF afgesloten. Het gezin gaat Functional Family Therapy (FFT) doen via Traverse. In maart 2010 is Chantal meerdere keren geschorst van school wegens verzuim. De school geeft aan dat er mogelijk een verwijderingsprocedure zal plaatsvinden als het niet beter gaat met de aanwezigheid. In juni 2010 vindt op initiatief van school een rond-de-tafelgesprek plaats met Traverse, moeder en Chantal. De communicatie in het gezin gaat beter en Chantal

geeft aan beter in haar vel te zitten. Het ongeoorloofd verzuim is afgenomen, ook lijkt Chantal over te gaan. Chantal geeft aan graag naar een andere school te gaan omdat ze een kappersopleiding wil gaan volgen.

In september 2010 wordt Chantal niet toegelaten op de andere opleiding, omdat ze dan een jaar over zou moeten doen. Chantal vervolgt de huidige opleiding. De eerste dag van de stage komt ze echter niet opdagen. De stage loopt niet goed en ze komt vaak te laat.

In november 2010 wordt tegen Chantal een proces-verbaal in het kader van leerplicht opgemaakt. Ze is inmiddels weggestuurd bij haar stageplek. De school heeft een gesprek met FFT. Het ondersteuningstraject met moeder vanuit Traverse gaat door. Moeder heeft nog pedagogische begeleiding nodig.

In januari 2011 volgt Chantal een nieuwe stage, de berichten hierover zijn goed. Ze komt vaak op tijd en haar cijfers zijn goed. Te laat-meldingen van Chantal worden goed bijgehouden. Op basis hiervan kan snel leerplicht ingeschakeld worden als het weer minder goed zou gaan met de aanwezigheid.

## Bijlage 4: ingezet budget

Tabel B4.1 Budget ingezet voor zorg aan (risico)leerlingen vanuit de gemeentelijke beleidskaders

Beleidskader	Periode	Budget	Ingezet vanuit
Jeugd Voorop	2007-2010	€308.000,00 (naast beschikbare middelen voor de LEA)	Fonds GSB (grootstedenbeleid)
Lelystadse Educatieve Agenda (LEA)	2007-2010	€550.000,00	Fonds GSB (grootstedenbeleid)
	2010	€200.000,00	Incidenteel; voor terugdringen vsv op het roc
	2011-2014	€550.000,00	Reserve speerpunten beleid
	2011	€122.000,00	Structureel vanuit gemeentefonds; voor versterken van leerplicht
	2011	- €61.000,00	Besparing op RMC
Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	2009	€2.826.000,00	BDU (Brede Doeluitkering) Jeugd en Gezin
	2009	€200.000,00	Incidenteel; extra middelen voor opzet CJG
	2011	- €100.000,00	Incidentele bezuiniging CJG
	2012 en 2013	- €250.000,00	Incidentele bezuiniging CJG
	Vanaf 2014	- €439.000,00	Jaarlijkse structurele bezuiniging CJG

Bron: Programma Jeugd Voorop 2007-2010, kadernota LEA 2007-2010 en 2011-2014, raadsverslagen 2007-2010, Kadernota 2012-2015

**Tabel B4.2 Budget ingezet vanuit de provincie voor toegangstaken BJZ\***

<b>Subsidie</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Totale rijksbijdrage provinciale jeugdzorg	<b>€39.408.145</b>	<b>€38.805.580</b>	<b>€39.218.085</b>
Eigen bijdrage provincie voor jeugdzorg**	<b>€3.678.721</b>	<b>€4.811.743</b>	<b>€3.928.334</b>
Totale subsidie Bureau Jeugdzorg	<b>€13.925.955</b>	<b>€13.032.409</b>	<b>€13.015.859</b>
Toegangstaken Bureau Jeugdzorg	<b>€3.686.646</b>	<b>€3.801.679</b>	<b>€3.801.679</b>

Bron: Flevolands uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2011

\* De provincie Flevoland hanteert geen verdeelsleutel wat het ingezette budget per gemeente betreft. Het is dan ook niet bekend welk aandeel van het budget wordt ingezet voor zorg aan jongeren in Lelystad.

\*\* Bovenop de rijksbijdrage voegt de provincie Flevoland jaarlijks een eigen bijdrage toe voor het uitvoeren van de jeugdzorg. Een deel van deze extra middelen wordt ingezet voor het tegengaan van wachtlijsten voor de indicatiestelling (toegangstaak BJZ). Daarnaast stelt de provincie geld beschikbaar voor de aansluiting met de gemeentelijke jeugdzorg (in 2010 was dit €80.389)

## Bijlage 5: beantwoording subvragen

### 1. Hoe is voorzien in de afstemming tussen de zorgstructuur in het onderwijs en externe instellingen voor jeugdzorg?

Het ZAT vormt in Lelystad op uitvoerend niveau de belangrijkste schakel tussen de onderwijs-zorgstructuur en de jeugdzorg. De zorgstructuur voor de leeftijd 12+ wordt in de komende tijd anders vormgegeven. Men wil de zorg zo dicht mogelijk bij het onderwijs brengen met zo min mogelijk overleg. Met de opheffing van Breakpoint is onduidelijkheid ontstaan op welke manier de zorg aan (risico)leerlingen wordt opgeschaald. Het CJG-beleid heeft zich nog niet gericht op de leeftijdscategorie 12+.

### 2. Welke beleidsinstrumenten zet de gemeente Lelystad in voor de zorg aan (risico)leerlingen?

De ingezette beleidsinstrumenten van de gemeente zijn convenanten (GAAF, VSV), de Lokaal Educatieve Agenda, leerplicht en RMC, de stuurgroepen en subsidieafspraken.

### 3. Welke problematiek speelt er bij (risico)leerlingen en hoe wordt hiermee omgegaan?

De problematiek van de doelgroep wordt omschreven als 'heel divers'. Het aantal leerlingen dat verzuimt en dat voortijdig de school verlaat is hoog in Lelystad. (Risico)leerlingen kunnen in Lelystad gebruikmaken van een scala aan preventieve en geïndiceerde voorzieningen binnen en buiten het onderwijs. Het komt regelmatig voor dat er verschillende zorgaanbieders betrokken zijn bij een leerling. De afstemming vindt plaats in het ZAT. Leerplicht bereikt ongeveer de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs die volgens de leerplichtnorm verzuim vertoont. RMC heeft een bereik van ongeveer 25 procent onder voortijdig schoolverlaters.

### 4. Beschikt de gemeente Lelystad over voldoende sturingsinstrumenten om de capaciteit en kwaliteit van de zorg aan (risico)leerlingen van 12 tot 18 jaar te borgen?

Met de ingezette beleidsinstrumenten (zie subvraag 2) heeft de gemeente voldoende sturingsinstrumenten in handen. Lelystad heeft op dit moment echter een tekort aan capaciteit bij leerplicht.

### 5. Heeft de gemeente Lelystad in de periode 2006-2010 ook voldoende gebruikgemaakt van deze instrumenten?

De gemeente heeft hier niet in alle gevallen optimaal gebruik van gemaakt. De gemeente heeft onvoldoende zicht op de manier waarop problematiek en aanbod op elkaar aansluiten. De gemeente mist gegevens over het resultaat van het aanbod, een beeld van de zorgcyclus die risicoleerlingen doorlopen en het effect van ingezet beleid. Leerplicht en RMC hebben onvoldoende bereik onder de doelgroep. Het onderwijs wordt niet altijd betrokken bij de beleidsvorming rond zorg aan risicoleerlingen.

**6. Kan de afstemming tussen het onderwijs en jeugdzorg als doelmatig en doeltreffend worden beoordeeld?**

Op uitvoerend niveau vindt de afstemming plaats in het ZAT. De opzet en werkwijze hiervan sluiten in grote lijnen aan bij het kwaliteitskader ZAT van het NJI. Belangrijke elementen waaronder opschaling van zorg en casemanagement ontbreken echter nog in de (nieuwe) zorgstructuur 12+. Op beleids- en uitvoerend niveau is het onderwijs in de afgelopen beleidsperiode nog onvoldoende betrokken bij de beleidsvorming. Een voorbeeld is de vormgeving van de nieuwe zorgstructuur 12+ in Lelystad. Het onderwijs is hier afgelopen beleidsperiode onvoldoende bij betrokken.

**7. Sluit het aanbod van jeugdzorg in Lelystad kwalitatief en kwantitatief aan bij de behoefte?**

Dit sluit niet op alle terreinen aan. Er is een scala aan preventieve en geïndiceerde voorzieningen aanwezig in Lelystad. Voor de preventieve voorzieningen zijn geen wachtlijsten en ze kunnen snel ingezet worden. Voor de geïndiceerde voorzieningen zijn echter wel wachtlijsten. Leerplicht en RMC worden niet bij alle leerlingen binnen de doelgroep ingezet. Bij veel voorzieningen is niet duidelijk of opgestelde doelen en gemaakte afspraken met een leerling of ouders worden behaald binnen een zorgtraject.

**8. Hoe kan de gemeente Lelystad anticiperen op de verwachte overdracht van toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?**

Het is van belang dat het CJG en het ZAT goed functioneren en met elkaar verbonden zijn en dat belangrijke pijlers van de zorgstructuur (zoals opschaling van zorg en casemanagement) goed geregeld zijn. BJZ-medewerkers hebben een ander netwerk en specifieke ervaring met indicatiestelling voor gespecialiseerde, intensieve jeugdzorg. De gemeente dient er tijdig voor te zorgen dat deze expertise blijvend wordt geborgd. Bovendien is het van belang dat er voldoende preventief aanbod is en het preventieve aanbod gestructureerd wordt ingezet. Voor een gestructureerde inzet is het belangrijk om goed zicht te hebben op de manier waarop het aanbod aan zorg aansluit bij de problematiek van (risico)leerlingen. Verder is noodzakelijk dat de gemeente en het onderwijs gezamenlijk optrekken in het invullen van de stelselwijzigingen rond de decentralisatie van de jeugdzorg en de wetgeving rond passend onderwijs.

**9. Hoeveel capaciteit zet de gemeente Lelystad nu in op preventief jeugdbeleid?**

In de periode 2007 tot 2010 zijn middelen ingezet in het kader van het Jeugd Voorop beleid, de LEA en het CJG. Vanaf 2011 worden er extra middelen vrijgemaakt voor leerplicht. Daarentegen wordt bezuinigd op het CJG. We zetten het ingezette budget in bijlage 4 op een rij.

**10. Hoeveel capaciteit besteedt Bureau Jeugdzorg aan de (zorg)leerlingen in de gemeente Lelystad, gerelateerd aan de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente?**

De totale subsidie vanuit de provincie voor Bureau Jeugdzorg Flevoland bedroeg in 2010 €13.032.409, waarvan €3.801.679 is ingezet voor de toegangstaken van Bureau Jeugdzorg. We beschrijven het budget vanuit de provincie ingezet voor de jeugdzorg in bijlage 4.

**11. Is het volume van de capaciteit en het bijbehorende budget adequaat voor de bijbehorende vraag?**

De capaciteit leerplicht/RMC sluit niet aan bij de verzuim/vsv-problematiek in Lelystad. Voor de preventieve jeugdzorgvoorzieningen zijn er momenteel geen wachtlijsten, voor de geïndiceerde jeugdzorg wel.

## Bijlage 6: begrippenlijst

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)	De centrale instantie voor het vragen van advies over of het melden van kindermishandeling
Breakpoint	Netwerkorganisatie in Lelystad met als taken signalering, registratie, procescoördinatie en overleg tussen ketenpartners. Breakpoint is per juli 2011 opgeheven.
Bureau Jeugdzorg (BJZ)	Vormt de toegangspoort tot de jeugdzorg en verzorgt indicatiestelling
Casemanager	Voert de regie over een casus en stelt een handelingsplan op
Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	In dit centrum worden de belangrijkste functies rondom jeugdzorg, inclusief jeugdgezondheidszorg, samengevoegd. Het CJG moet de versnippering in de jeugdzorg tegengaan
Cluster 1 indicatie	Leerlinggebonden financiering voor visueel beperkte leerlingen
Cluster 2 indicatie	Leerlinggebonden financiering voor dove en slechthorende leerlingen en leerlingen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden
Cluster 3 indicatie	Leerlinggebonden financiering voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen, leerlingen die langdurig ziek zijn en leerlingen met epilepsie
Cluster 4 indicatie	Leerlinggebonden financiering voor kinderen met een gedragshandicap of psychiatrische stoornis
Coach+	Begeleidt leerlingen met zorgsignalen op het mbo en wordt gefinancierd vanuit de plusvoorzieningen
Educatiemeter	Computerprogramma dat de wensen en talenten van leerlingen in kaart brengt
Eén kind, één gezin, één plan	Methodiek waarbij één plan wordt opgesteld waarbinnen de zorg voor een jongere en het gezin wordt georganiseerd. Niet alleen de jeugdzorg, maar ook het onderwijs is hierbij betrokken
Intensief Pedagogische Thuishulp (IPT)	Geïndiceerde jeugdzorgvoorziening die intensieve ambulante gezinsbegeleiding biedt
Jeugdgezondheidszorg (JGZ)	Instelling ter bevordering van een gezonde lichamelijke en psychosociale gezondheid van kinderen en jongeren. Binnen de JGZ zijn onder andere jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen werkzaam



Jeugdpreventiewerk (JPW)	Preventieve voorziening van Stichting Welzijn Lelystad gericht op het (sociaal) functioneren van de leerling binnen het onderwijs en het eigen netwerk
Jeugdzorginstellingen	Bieden geïndiceerde of preventieve zorg aan kinderen, jongeren en/of hun ouders
Geïndiceerde jeugdzorg	Gespecialiseerde intensieve jeugdzorg waarvoor een indicatie van BJZ vereist is
Gezinscoach	Preventieve voorziening van MDF gericht op de thuissituatie van de jongere ter voorkoming van afglijden tot ongewenst gedrag
Leerplicht	Geldt voor alle kinderen van vijf tot en met zestien jaar en is vastgelegd in de leerplichtwet. De leerplichtambtenaar is ingesteld voor het handhaven van de leerplichtwet
Lokaal Educatieve Agenda (LEA)	Instrument voor gemeenten, schoolbesturen en overige partners om tot gezamenlijke afspraken te komen over het onderwijs- en jeugdbeleid
Matchpoint	Informatiecentrum over studie en beroep van ROC Flevoland
Op de Rails	Preventieve voorziening in het onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen met als doel terugkeer in het regulier onderwijs
Opschaling van zorg	Uitbreiding of verzwaring van zorg bij complexe problematiek
Passend onderwijs	Maatwerk in het onderwijs. In het nieuwe stelsel van passend onderwijs krijgen scholen de plicht een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben
Plusvoorzieningen	Extra voorzieningen in het onderwijs voor overbelaste jongeren om vsv tegen te gaan
Preventieve jeugdzorg	Laagdrempelige, niet-geïndiceerde jeugdzorg om een escalatie van problematiek te voorkomen
Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)	Ingesteld voor het voorkomen en bestrijden van vsv. In de RMC-wet is de meldingsplicht van scholen van voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar bij de woongemeente vastgelegd
Risicoleerlingen	Leerlingen met psychosociale problematiek, zoals gedragsproblemen, aandachtsproblemen, angst of depressie. Ook verstaan we hieronder leerlingen die veelvuldig verzuimen en/of schoolleerproblemen hebben
Startkwalificatie	Minimale onderwijsniveau om kans te maken op duurzaam werk. Een startkwalificatie is een havo/vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2
Veldwerk Leerplicht	Preventieve voorziening van Stichting Welzijn waarbij onderzoek wordt gedaan naar leerlingen die in het VO dreigen uit te vallen door veelvuldig verzuim
Voortijdig schoolverlaten (VSV)	Zonder startkwalificatie de school verlaten

Zorg en Advies Team (ZAT)	Zorgprofessionals en scholen werken hierin samen om problemen van risicoleerlingen vroegtijdig te signaleren, te bespreken en passende hulp in te schakelen
Zorgcoördinatie	Op uitvoerend niveau samenstellen en in stand houden van een adequaat pakket van zorg, ook wel 'casemanagement' genoemd
Zorgcoördinator	Coördineert de zorg voor leerlingen in het onderwijs
Zorgcyclus	De cyclus die een risicoleerling doorloopt vanaf het signaleren van problematiek tot de terugkoppeling van het aanbod aan de leerling
Zorgstructuur	De organisatie en afstemming van zorg aan (risico)leerling binnen of buiten het onderwijs

## Bijlage 7: literatuurlijst

Bestuursakkoord 2011-2015, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk.

Coalitieakkoord 2010-2014. Gemeente Lelystad, 2010.

Concept Evaluatiedocument CJG 2010. Gemeente Lelystad, 2010.

Deen, C. & Laan, M. (2010). *Kwaliteit ZAT! Handreiking voor zorg- en adviesteams (ZAT's) in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

Doeltreffendheid beleid voortijdig schoolverlaten. Gemeente Lelystad, 2007.

Formatie leerplicht Lelystad, oktober 2010. Gemeente Lelystad, afdeling beleid.

Gemeenschappelijk Actieprogramma Aansluiting Flevoland (GAAF) 2006-2009. Provincie Flevoland, 2006.

Jaarrapport Welzijn Lelystad 2007. Stichting Welzijn Lelystad, 2008.

Jaarrapport Welzijn Lelystad 2009. Stichting Welzijn Lelystad, 2010.

Jaarverslag Breakpoint 12+ 2009. Gemeente Lelystad, 2009.

Jaarverslag GGD Flevoland 2008. Almere, 2008.

Jaarverslag MDF 2009. Lelystad, 2009.

Jaarverslag Op de Rails 2009/2010. Gemeente Lelystad, 2010.

Jaarverslag RMC Flevoland 2006/2007. Lelystad, 2008.

Jaarverslag RMC Flevoland 2008/2009. Lelystad, 2010.

Junger-Tas, Steketee & Moll (2008). *Achtergronden van jeugddelinquentie en middelengebruik*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Jongerenwerk in Lelystad. Rekenkamer Lelystad, 2009.

Jongerenenquête 2009. Gemeente Lelystad, 2009.

Kadernota gemeente Lelystad 2012-2015. Gemeente Lelystad, 2011.

Kadernota LEA Samen werken aan onderwijs in Lelystad 2007-2010. Gemeente Lelystad, 2006.

Kadernota LEA Presteren met onderwijs 2011-2014. Gemeente Lelystad, 2010.

Meerjaren Ontwikkeling Programma 2005-2009. Gemeente Lelystad, 2005.

Meerjaren Ontwikkeling Programma 2010-2014. Gemeente Lelystad, 2010.

Naar een effectiever jeugdbeleid. Herijking van het programma Jeugd Voorop. Gemeente Lelystad, 2007.

Najaarsnota 2009. Gemeente Lelystad, 2009.

Productenboek Welzijn Lelystad. Stichting Welzijn Lelystad, 2010.

Programmabegroting 2007-2010. Gemeente Lelystad, 2007.

Programmabegroting 2011-2014. Gemeente Lelystad, 2011.

Programmaverantwoording 2007. Gemeente Lelystad, 2008.

Programmaverantwoording 2008. Gemeente Lelystad, 2009.

Programmaverantwoording 2009. Gemeente Lelystad, 2010.

Programmaverantwoording 2010. Gemeente Lelystad, 2011.

Rapportage Periodieke Gezondheidsonderzoeken. Rapport gemeente Lelystad 2009. JGZ Flevoland, 2009.

Recidive onder jongeren in Lelystad. Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009.

Speerpunten waarmaken. Tussentijdse evaluatie 2008 van de LEA 2007-2010. Gemeente Lelystad, 2008.

Steketee, M., Mak, J. & Tierolf, B (2010). *Kinderen in Tel, databoek 2010*. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.

Tussenevaluatie pilot CJG. Gemeente Lelystad, 2009.

Transitie van de jeugdzorg. Strategisch visiedocument, 8 februari 2011. G32.

Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, provincie Flevoland.

Uitwerkingsplan Centrum voor Jeugd en Gezin in Lelystad. Gemeente Lelystad, 2009.

Uitwerkingsplan Lelystadse Educatieve Agenda 2007-2010. Gemeente Lelystad, 2007.

Verslag raadsbesluiten 5/7/2007, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 6/12/2007, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 27/3/2008, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 2/6/2008, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 9/4/2009, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 11/6/2009, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 13/10/2009, gemeente Lelystad.

Verslag raadsbesluiten 9/11/2010, gemeente Lelystad.

Visienota CJG. Gemeente Lelystad, 2009.

Voetee, L., Eggebeen, A., van der Krogt, M., Place, S. & Wiggers, A. (2010). *Kind centraal of cijfers centraal? Wat zeggen de wachtlijstcijfers over de prestaties in de jeugdzorg in de provincie Flevoland?* Amsterdam: Randstedelijke Rekenkamer.

Voorjaarsnota 2007. Gemeente Lelystad, 2007.

Voorjaarsnota 2008. Gemeente Lelystad, 2008.

Voorjaarsnota 2009. Gemeente Lelystad, 2009.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over uitval van 'overbelaste' jongeren.*

Zuidberg, M. & van der Hoeven, A. (2010). *GAAF analyse 2008-2009.* Lelystad: Axion.