



Sturingsadvies Deel 2

Koersen op het kind

Kompas voor het nieuwe kabinet

Sturingsadvies deel 2

Koersen op het kind

Kompas voor het nieuwe kabinet

Voorwoord

Op weg naar een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid ligt voor u het sturingsadvies deel 2: *Kompas voor het nieuwe kabinet*. Dit tweede deel is een vervolg op het eerste sturingsadvies *Koersen op het kind*, dat in april 2006 is uitgekomen. *Koersen op het kind* bevatte 25 aanbevelingen voor een nieuwe aansturing van het jeugdbeleid in Nederland. De reacties op dit sturingsadvies waren overweldigend. Vele organisaties, instellingen en betrokkenen bij het jeugdbeleid hebben gereageerd op de uitgangspunten en aanbevelingen die wij in het eerste sturingsadvies benoemd hebben. Velen met enthousiasme, maar er zijn ook kritische kanttekeningen geplaatst. In ieder geval kon vrijwel iedereen zich vinden in het centrale gedachtegoed: 'Het kind moet centraal staan' en in de omwenteling die daarvoor nodig is: minder bureaucratie, minder versnippering van taken, bundeling van financieringsstromen en optimale besteding van middelen. Ook de politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's veel aanbevelingen uit sturingsadvies 1 overgenomen: een goede zaak!

Ook het kabinet Balkenende 2 heeft het eerste sturingsadvies omarmd; driekwart van de aanbevelingen is door het kabinet overgenomen, een prachtige score voor het kind. Dit versterkt de enorme dynamiek die in de afgelopen jaren op zowel rijksniveau als lokaal niveau ontstaan is. Het kind wordt steeds meer daadwerkelijk centraal gezet in beleid en uitvoering. Op verschillende niveaus is men druk doende met het bundelen van taken en het koppelen van voorzieningen, zodat het aanbod hiervan voor jeugdigen en ouders transparanter en laagdrempeliger wordt. De vorming van de eerste Centra voor jeugd en gezin met diverse benamingen - bureaus JONG, Oké-punten, ouder- en kindcentra - is daar een uitstekend voorbeeld van.

Overal wordt sterk ingezet op signaleringsstructuren, zodat problemen met jeugdigen en hun gezinnen snel worden opgemerkt en adequaat kunnen worden aangepakt. Verder is in de aansturing van het jeugdbeleid al het één en ander aan het veranderen: gemeenten gaan steeds meer over tot het benoemen van één wethouder jeugd, die eindverantwoordelijk is voor alle aspecten van het jeugdbeleid. Een minister jeugd op rijksniveau, zou dezelfde functie moeten gaan bekleden in het volgende kabinet. Die functie is wat mij betreft van tijdelijke aard: beleid voor jeugdigen en de uitvoering daarvan moet zoveel mogelijk op lokaal niveau plaatsvinden, dicht bij de jeugdige en zijn of haar gezin.

Het thema jeugd staat dus hoog op de politieke agenda. Het is nu zaak om het kind centraal te blijven stellen, nadrukkelijk ook in een volgende regeringsperiode. Er is goed gezaaid en er kan straks flink geoogst worden. De seinen staan op groen en de verwachtingen in het land zijn hoog gespannen. Dat betekent ook dat het afbreukrisico van het nu niet doorzetten op de ingeslagen weg werkelijk op de loer ligt. Het sturingsadvies Deel 2: *Kompas voor het nieuwe kabinet*, geeft verdere concrete aanbevelingen om de bundeling van taken op lokaal niveau en daaraan gekoppeld de bundeling van financieringsstromen te realiseren. Dat leidt tot meer efficiency en effectiviteit en plezieriger werk voor al diegenen, die met enthousiasme elke dag weer over onze kinderen waken. In dit tweede deel komt daarnaast de gewenste wijze van het afleggen van verantwoording en het houden van toezicht op het jeugdbeleid aan de orde. Integraal toezicht jeugdbeleid leidt tot het voorkomen van situaties waarbij tussen de grote hoeveelheid schakels in het jeugdbeleid, kinderen niet langer in beeld zijn met alle gevolgen van dien. De schat aan informatie van het elektronisch

kinddossier, de verwijsindex en vooral de landelijke jeugdmonitor stellen in staat te meten hoe het met de jeugd gaat; welke sancties effect sorteren; hoe preventie bijdraagt aan een veiliger samenleving en of de wethouder jeugd zijn doelstellingen op basis van de WMO heeft gehaald. Het onderbrengen van het integrale toezicht en de bundeling van al deze informatie in een jeugdautoriteit, die rechtstreeks valt onder de minister jeugd, vergroot de mogelijkheden van een resultaatgericht jeugdbeleid en een effectief en efficiënt werkende uitvoering aanzienlijk.

In de komende regeringsperiode moet de aandacht voor jeugd onverminderd blijven. De dynamiek die is ontketend moet worden vastgehouden en verder worden uitgebouwd: de beweging moet omgezet worden in vooruitgang! Dit sturingsadvies biedt een heldere leidraad - een kompas - om deze vooruitgang ook daadwerkelijk te bereiken. Vele betrokkenen hebben mij weer bijgestaan bij de totstandkoming van dit tweede sturingsadvies. Ik wil in het bijzonder Miep van Hees, Jo Hermanns, Rob Gilsing en de coördinatoren, directeuren en Directeuren Generaal van de Jong-departementen van harte bedanken.

Steven van Eijck

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	8
1 Bundeling van taken	12
1.1 Opvang, educatie en werk	12
1.2 Opvoeding en bescherming	17
1.3 Veiligheid	20
2 Aanpassen financieringsstromen	22
2.1 Investeren in een vroeg stadium	22
2.2 Financieringsstromen ouders en kinderen	24
2.3 Financieringsstromen opvang, educatie en werk	24
2.4 Financieringsstromen opvoeding en bescherming	26
2.5 Financieringsstromen Veiligheid	28
3 Aansturing, verantwoording en toezicht	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Sturing op lokaal niveau	30
3.3 Faciliterende rol Rijk	32
3.4 Toezicht op het functioneren jeugdbeleid	34
Bijlagen	
Bijlage 1 Aanbevelingen sturingsadvies deel 1	38

Samenvatting

Kompas voor het nieuwe kabinet is een vervolg op sturingsadvies deel 1 en is bedoeld als leidraad voor het nieuwe kabinet. *Kompas voor het nieuwe kabinet* geeft aanbevelingen ten aanzien van de implementatie van sturingsadvies deel 1. Ook bevat dit sturingsadvies nadere aanbevelingen voor de domeinen 'opvoeding en bescherming', 'opvang, educatie en werk' en 'veiligheid'. De tijdsbalk maakt duidelijk wanneer welke onderdelen geïmplementeerd moet worden door de minister jeugd in de volgende kabinetsperiode 2007 tot 2011. Na 2011 is de functie van minister jeugd idealiter niet meer nodig, omdat het jeugdbeleid zich dan voornamelijk op lokaal en regionaal niveau afspeelt, dichtbij jeugdigen en ouders. Het kind moet dan daadwerkelijk in alle facetten van het jeugdbeleid - beleid, uitvoering, toezicht - centraal staan.

De aanbevelingen uit *Kompas voor het nieuwe kabinet* samengevat:

Opvang

1. Bundel de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor 0-12 jarigen, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader.
2. Breng de opvangfuncties onder in één CAO voor alle professionals die op dit gebied werkzaam zijn.

Educatie en werk

3. Zorg voor een versnelde invoering van een sluitende zorgstructuur rondom scholen.
4. Creëer (indien juridisch mogelijk) sanctiemogelijkheden voor gemeenten zodat zij er zorg voor kunnen dragen dat alle jongeren tot 23 jaar een opleiding volgen totdat zij een startkwalificatie behalen, indien cognitief daartoe in staat en niet door een handicap belemmerd.
5. Vraag de MBO-raad en werkgeversorganisaties een protocol te ontwikkelen voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

Opvoeding en bescherming

6. Wijzig de WCPV zodanig dat de uitvoering van de integrale jeugdgezondheidszorg 0 tot 19 jaar wordt belegd bij één organisatie, die in verbinding staat met de zorgadviesteams rondom scholen.
7. Definieer ondubbelzinnige criteria voor het onderscheid tussen generalistische vormen en specialistische vormen van ambulante jeugdzorg.
8. In de loop van 2007 moeten alle gemeenten kunnen beschikken over de verwijzindex.
9. Uiterlijk 1 januari 2008 moet in alle gemeenten worden gewerkt met het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg.
10. Het elektronisch patiëntendossier en het elektronisch kinddossier moeten aan elkaar worden gekoppeld.
11. Maak het Centrum voor jeugd en gezin frontoffice voor geïntegreerde indicatiestelling. Organiseer daartoe de mandatering vanuit de formele indicatie-organen en zorg voor een goede borging van de kwaliteit. Sluit daarbij aan bij de werkwijze die reeds in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestelling' is ontwikkeld en formaliseer deze op den duur.
12. Bundel de huidige indicatieorganen in een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling waar een brede toetsing op de indicatieprocedure kan plaatsvinden.

13. Voer de bundeling van taken op het domein opvoeding en bescherming fasegewijs in, te beginnen bij de G4, vervolgens de G30 en tot slot de overige gemeenten.

Veiligheid

14. Start zo snel mogelijk met de vorming van regionale jeugdveiligheidscentra op arrondissementaal niveau, waarin taken op het gebied van jeugdreclassering en jeugdbescherming en de aansturing van de Halt- en Stopafdoeningen worden gebundeld.

Investeren in de voorkant

15. Investeer in de voorkant van de keten, zowel door een meerjarige inzet van extra middelen, als via bundeling van financieringsstromen ten behoeve van de domeinen opvoeding, bescherming, opvang, educatie, werk en preventieve taken veiligheid. Zet deze middelen in bij gemeenten via het gemeentefonds.
16. Zie erop toe dat de prestatie-indicatoren ten aanzien van de jeugdtaak van de politie en de samenwerking met lokale jeugdvoorzieningen worden ingevoerd.

Financieringstromen ouders en kinderen

17. Verminder bureaucratie en administratieve lasten ook voor ouders en kinderen, door het samenvoegen van alle regelingen inzake tegemoetkoming in de kosten bij het opvoeden en opgroeien.
18. Maak voor elke levensfase van een kind inzichtelijk, welke tegemoetkomingen daarbij gelden maar ook welke tegenprestaties daarvoor van ouders worden verwacht.
19. Indien jeugdigen uit huis zijn geplaatst en ouders daardoor op een aantal opvoedkosten kunnen besparen, kan een korting op de tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien worden toegepast.

Financieringstromen opvang, educatie, werk

20. Bundel de verschillende financieringsstromen op het terrein van ontwikkelingsstimulering en opvang voor 0-12 jarigen tot één brede geldstroom gekoppeld aan één wettelijk kader, namelijk de WMO. De bestuurlijke regie voor de brede school ligt bij de gemeente, de verdeling van middelen verloopt via het gemeentefonds.

Financieringstromen opvoeding en bescherming

21. Hevel de budgetten voor generalistische vormen van ambulante jeugdzorg over naar de WMO (gemeentefonds).
22. Voeg afzonderlijke geldstromen (onder meer specifieke uitkeringen) toe aan de brede geldstroom van respectievelijk de WMO of de WCPV.
23. Hevel de thans door provincies gefinancierde, specialistische jeugdzorg over naar respectievelijk de ZVW (curatieve zorg) of AWBZ en sluit in de financiering hierbij aan.

Financieringsstromen veiligheid

24. Bundel de geldstromen voor uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de Halt- en stopafdoening. Deze gebundelde geldstroom wordt ingezet bij regionale jeugdveiligheidscentra.

Faciliterende rol Rijk

25. Toepassen van effectieve programma's dient gestimuleerd te worden door het vergoeden van invoeringskosten verbonden aan het verkrijgen van licenties en deskundigheidsbevordering.
26. Leg een beperkte set (maximaal 15) van prestatie-indicatoren voor het meten van de effectiviteit van gemeentelijk jeugdbeleid vast in de Wmo.
27. Laat gegevens over deze prestatieindicatoren opnemen in de landelijke jeugdmonitor.
28. Verleen de wethouder doorzettings- cq interventiemacht in geval van strikt omschreven crisissituaties, door dit vast te leggen in sectorale wetgeving voor instellingen die door het Rijk worden aangestuurd.
29. Breng de administratieve lasten voor jeugdvoorzieningen in 2011 ten opzichte van 2007 terug met 25%. Maak daarbij gebruik van een op de non-profitsector toegesneden variant van het Standaard Kosten Model. De middelen die door de reductie van administratieve lasten vrijkomen, dienen aangewend te worden voor vergroting van bereik en effectiviteit van het aanbod van instellingen.

Toezicht op functioneren jeugdbeleid

30. Reduceer sectoraal toezicht door horizontale verantwoording te stimuleren en integraal toezicht te bevorderen.
31. Toezicht wordt primair risicogestuurd. De reductie van sectoraal toezicht die dit met zich meebrengt moet worden aangewend voor uitbreiding integraal toezicht.
32. Bij hun werkzaamheden maken de Jeugdinspecties onder meer gebruik van de beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid.
33. Gezamenlijke inspectieteams, waarin ook externe deskundigen en jongeren zelf opgenomen kunnen zijn, adviseren over een effectieve invulling van het gemeentelijke jeugdbeleid. De Jeugdinspecties rapporteren aan de gemeenteraad.
34. Stel een Jeugd Autoriteit in die onder de minister jeugd valt. De minister jeugd heeft via de Jeugd Autoriteit de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen.
35. Benoem een aparte minister jeugd of benoem de vakminister van zorg of onderwijs tevens tot minister jeugd.

2007	2008	2009	2010	2011			
Investeren in de voorant van de keten.	Criteria voor onderscheid generalistische en specialistische ambulante jeugdzorg.	Sanctiemogelijkheden voor gemeenten, gericht op jongeren zonder startkwalificatie die geen opleiding willen hebben.	Overheveling budgetten specialistische jeugdzorg naar de ZWV of AWBZ.	Een wetttelijk kader voorschoolse educatie, opvang 0-12 en ontwikkelingsstimulering.	Een CAO opvangfuncties.	CJG frontoffice geïntegreerde indicatietelling, gecombineerd met mandatering vanuit formele indicatie-organen.	Bundeling van taken opvoeding en bescherming fasegevtijs invoeren: c. Overige gemeenten
Invoering prestatie-indicatoren jeugd voor politie.	Invoering verwtijzindex.	Protocol voor koppeling van bestanden stage- en werkplekken.	Vastleggen beperkte set prestatie-indicatoren in Wmo.	Wijzigen WCPV ter realisering integrale jeugdgezondheidszorg 0-19.	Sluitende zorgstructuur BVE-sector.	Een geïntegreerde voorziening voor indicatietelling.	
Stimuleren toepassing effectieve programma's.	Koppeling elektronisch patiënten dossier aan elektronisch kind dossier.	Invoering Elektronisch kind Dossier in alle gemeenten.	Invoeren korting op tegemoetkoming voor ouders van jeugdigen die uit huis zijn geplaatst.	Vorming regionale Veiligheidscentra.	Bundeling van taken opvoeding en bescherming fasegevtijs invoeren: b. G30		
Reductie sectoraal toezicht door stimuleren horizontale verantwoording.	Reductie administratieve lasten jeugdvoorzieningen door invoering Standaard kosten Model voor non-profit sector.	Bundeling van taken opvoeding en bescherming fasegevtijs invoeren: a. G4	Opnemen gegevens over indicatoren in landelijke jeugdmonitor.	Bundeling financieringstromen opvang gekoppeld aan een wetttelijk kader.			
Uitbreiding integraal toezicht.	Jeugdingspecties gebruiken beperkte set prestatie-indicatoren.	Verminderen administratieve lasten ook voor ouders en kinderen.		Bundeling geldstromen voor uitvoering jeugdbescherming, jeugdreclassering, Halt- en Stopafdoening.			
Gezamenlijke inspectieteam adviseren over invulling gemeentelijk jeugdbeleid.		Maak voor elke levensfase tegemoetkomingen en tegenprestaties inzichtelijk.		Verleiden wethouder jeugd doorzettingsmacht.			
Snel jeugdautoriteit in.	Overheveling budgetten generalistische ambulante jeugdzorg naar Wmo.						
Benoeming minister jeugd	Toevoegen afzonderlijke geldstromen aan brede geldstroom van Wmo of WCPV.						

1 Bundeling van taken

Dit hoofdstuk bouwt voort op de aanbevelingen 7 t/m 9 en 12 uit het eerste deel van het sturingsadvies (zie bijlage 1), die betrekking hebben op bundeling van taken op gemeentelijk en regionaal niveau.

Met name voor de domeinen 'Opvang, educatie, werk', 'Opvoeding en bescherming' en 'Veiligheid' zijn in *Koersen op het kind* aanbevelingen gedaan om tot bundeling van taken te komen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het kabinet kan bevorderen dat deze bundeling tot stand komt.

1.1 Opvang, educatie en werk

Leeftijdsgroep tot 12 jaar: bundeling van opvangvoorzieningen en -regelingen

Het sturingsadvies deel 1 bepleit een bundeling van taken op het terrein van opvang, educatie, werk en vrije tijd in brede buurtvoorzieningen. In deze brede buurtscholen of brede buurtcentra worden de voor-, buitenschoolse en vrijetijdsvoorzieningen aangehaakt bij het primair onderwijs. De regie ten aanzien van de samenwerking tussen de verschillende voorzieningen ligt bij de gemeente.

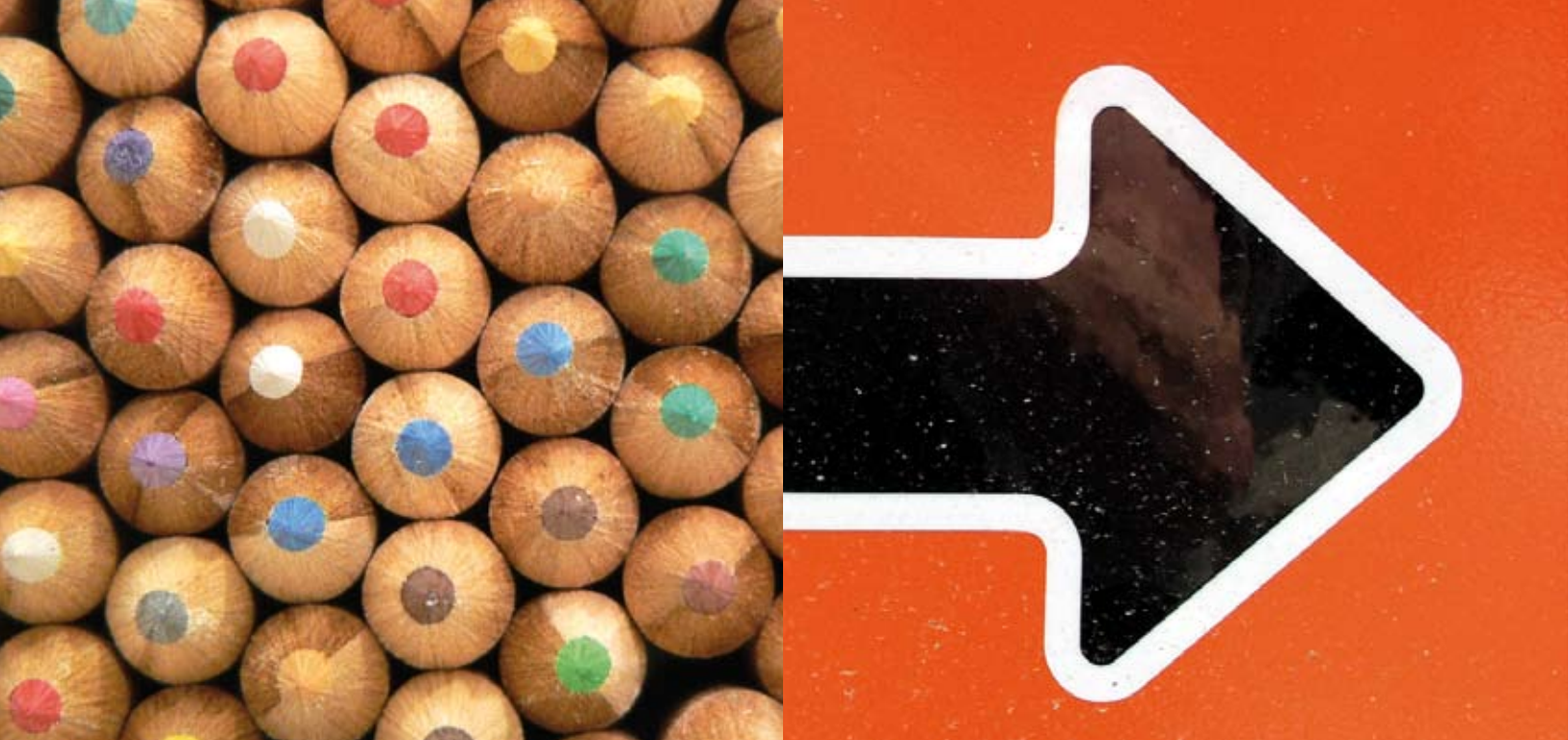
In de huidige structuur is er een veelheid aan voorschoolse en buitenschoolse regelingen ontstaan, die allemaal afzonderlijk gefinancierd worden. Het is lastig voor ouders om wijs te worden uit al deze regelingen. Ook schort het aan de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen, omdat ze te duur zijn - bijvoorbeeld doordat een werkgever niet meebetaalt - of omdat ze op lokaal niveau niet worden aangeboden.

Door het samenbrengen van de diverse vormen van voorschoolse en buitenschoolse opvang met het onderwijs, krijgen alle kinderen zoveel mogelijk dezelfde kansen om zich vanaf jonge leeftijd te ontwikkelen en te ontplooien. Taalachterstanden bij kinderen worden in een vroeg stadium opgemerkt en tegengegaan. Maatschappelijke integratie komt in een vroeg stadium tot stand, doordat kinderen van verschillende etnische achtergronden mét elkaar opgroeien. Bovendien biedt de brede buurtvoorziening ontwikkelingskansen voor ouders.

Voorbeeld Brede School Assen

De gemeente Assen is sinds een aantal jaren bezig met de ontwikkeling van brede scholen en heeft daartoe convenanten afgesloten met externe partners. Activiteiten en beleidsthema's die samenkomen binnen de brede scholen zijn:

- Opvoedingsondersteuning via themabijeenkomsten en spreekuren;
- Verbeteren van de zorg via betere afstemming en bevorderen laagdrempeligheid;
- Verlengde Schooldag: breed aanbod aan activiteiten voor kinderen aansluitend op schooltijd;
- Flexibel dagarrangement in de vorm van flexibele kinderopvang op wisselende dagen en tijden;
- Doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen via goede afstemming tussen de verschillende organisaties binnen de brede school;
- Mediatheek: goede afstemming met het onderwijs en brede functie voor wijk;
- Sociale cohesie bevorderen via versterking van de samenhang binnen de wijk en de manier waarop wijkbewoners met elkaar omgaan.



De belangrijkste opvangvoorzieningen en -regelingen op een rij:

- Kinderdagverblijven (0-4 jarigen)

Het wettelijk kader voor de kinderdagverblijven is de Wet op de kinderopvang. De financiering is tripartiet geregeld, het rijk, de ouders en hun werkgevers financieren elk een deel van de kosten. Het huidige kabinet is voornemens om werkgevers wettelijk tot een bijdrage te verplichten. Voor specifieke doelgroepen betaalt de gemeente de werkgeversbijdrage, vanuit de Wet werk en bijstand.

- Peuterspeelzalen (2-4 jarigen)

Het wettelijk kader voor de peuterspeelzalen is nu nog de Welzijnswet, vanaf 2007 de Wmo. De financiering vindt plaats via ouderbijdragen en vaak via een autonome, gemeentelijke bijdrage.

- Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) (2-6 jarigen)

Het gaat hier om specifieke (vaak intensieve) programma's die respectievelijk in peuterspeelzaal of voor-school, dan wel in de laagste groepen van de basisschool, worden uitgevoerd en gericht zijn op de aanpak van taalachterstanden. Het wettelijk kader is het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten ontvangen middelen voor het voorschoolse gedeelte (2-4 jaar), scholen voor het vroegschoolse gedeelte (groep 1 & 2 primair onderwijs).

- Buitenschoolse opvang (4-12 jarigen)

Bedoeld om kinderen voor- en na schooltijd en in de vakanties op te vangen. Wettelijk kader is de Wet op de kinderopvang. Tripartiete financiering door rijk, ouders en werkgevers. Vanaf schooljaar 2007-2008 krijgen scholen de verplichting om buitenschoolse opvang te regelen wanneer ouders daar om vragen. Voor de organisatie hiervoor ontvangen scholen eenmalig middelen van OCW.

- Tussenschoolse opvang (4-12 jarigen)

Scholen voor primair onderwijs hebben vanaf schooljaar 2006-2007 de wettelijke verantwoordelijkheid om tussenschoolse opvang te organiseren, indien ouders daar om vragen. Zij ontvangen daarvoor structurele middelen. Ouders betalen zelf de kosten voor de tussenschoolse opvang; scholen zijn verplicht om met ouders te overleggen over de wijze waarop de opvang wordt vormgegeven.

Om de bundeling van taken rond de brede school beter mogelijk te maken en te kunnen voorzien in een voldoende gedifferentieerd en aantrekkelijk aanbod voor kinderen én ouders, is één wettelijk kader nodig waarin alle bestaande regelingen kunnen worden samengebracht. Hiertoe worden reeds initiatieven genomen, zoals een voorstel ten aanzien van de integratie van alle verschillende opvangvoorzieningen tot gekwalificeerde kindercentra. In dit voorstel krijgen alle kinderen vanaf 2 jaar recht op voorschoolse educatie. Het voorstel regelt ook de verbinding met de brede school, als een volgende stap in de ontwikkeling.

In het in oktober 2006 verschenen rapport van de WRR 'De verzorgingsstaat gewogen', worden de uitgangspunten van sturingsadvies deel 1 ten aanzien van opvang onderschreven. De WRR ziet kinderopvang als een voorziening waarin het kind centraal moet staan. Het moet leuk en leerzaam zijn en toegankelijk voor alle kinderen. Door voorschoolse educatie te integreren met kinderopvang, wordt gewerkt aan het bestrijden van taalachterstanden bij kinderen. Kinderopvang moet dus om het kind gaan en niet alleen om het verhogen van arbeidsparticipatie van ouders.

Kinderopvang en brede school in de verkiezingsprogramma's

Nagenoeg alle politieke partijen pleiten in hun programma's voor kinderopvang als geheel of gedeeltelijk gratis basisvoorziening voor (werkende) ouders. Dit kan bereikt worden door ofwel ouders een budget te geven om de opvang in te kopen, ofwel door professionele - gratis - opvang te regelen voor ouders. Verder wordt in de programma's een pleidooi gehouden voor het koppelen van kinderopvang aan taalstimuleringsprogramma's, ook voor ouders.

Als het gaat om de brede school, zijn alle partijen een groot voorstander van brede buurtvoorzieningen waar onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen worden geïntegreerd.

De zogeheten dagarrangementen¹ die in de brede buurtvoorziening worden aangeboden, bieden niet alleen voordelen voor ouders en kinderen, maar ook het personeel kan hiervan profiteren. Functies worden uitdagender en breder waardoor meer mensen in zo'n voorziening werkzaam willen zijn.

In het verlengde van het samenbrengen van de voorzieningen binnen één regeling, moeten ook de CAO's van de diverse professionals op elkaar worden aangepast. Immers, om in dezelfde, geïntegreerde voorziening flexibel inzetbaar te kunnen zijn, moet er ook eenduidigheid zijn in arbeidsvoorwaarden en kwalificaties van personeel.

Het kabinet heeft € 100 mln beschikbaar gesteld in de periode 2006-2008 voor de stimulering van dagarrangementen en combinatiefuncties op lokaal niveau. Belangrijkste doelstellingen van deze impuls is de stimulering van de ontwikkeling van kinderen en de ondersteuning van ouders bij het combineren van arbeid en zorg.

¹ Zie de kabinetsreactie op 'Koersen op het kind'; opgenomen in de publicatie 'Operatie Jong en Jeugdzorgbrigade' van de ministers van BZK, Financiën, Justitie, OCW, SZW, VROM en VWS; Den Haag, September 2006.

Aanbevelingen

- 1 Bundel de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor 0-12 jarigen, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader.
- 2 Breng de opvangfuncties onder in één CAO voor alle professionals die op dit gebied werkzaam zijn.

Leeftijdsgroep 12-23: Educatie en werk

Voor de oudere leeftijdsgroep is de grootste prioriteit dat elke jeugdige het onderwijs mét een startkwalificatie verlaat en dat ze vervolgens - zo nodig met begeleiding - gaan werken.

Het huidige kabinet heeft een aanpassing van de Leerplichtwet klaarliggen, waardoor de leerplichtige leeftijd wordt verhoogd tot 18 jaar. Hierdoor zullen jongeren langer onderwijs blijven volgen, waardoor de kans op het behalen van een startkwalificatie toeneemt.

Zodra een jongere het onderwijs verlaat met een startkwalificatie - indien de jongere daar cognitief toe in staat is en niet belemmerd wordt door een handicap - is het zaak om deze zo snel mogelijk toe te leiden naar een (vervolg)opleiding, een betaalde baan of het oprichten van een eigen bedrijfje.

Voorbeeld: Kamers met Kansen

Kamers met Kansen zijn bedoeld voor jongeren die op school buiten de boot zijn gevallen en daarvoor geen goede startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben. Zij worden geholpen door middel van een niet-vrijblijvende combinatie van wonen, leren, investeren in sociale competenties en werken. Jongeren wonen met elkaar in een foyer of werkhotel en worden begeleid en gecoacht bij hun dagbesteding. Er zijn momenteel drie werkhôtels in Den Haag, Leiden en Vlissingen.
Meer informatie: www.kamersmetkansen.nl

In de eerste plaats is het dus zaak om voortijdig schoolverlaten zo veel mogelijk tegen te gaan. Op dit moment vindt op grote schaal uitval plaats in het MBO. De voorgenomen verhoging van de leerplicht naar 18 jaar zal hierin slechts ten dele verandering brengen. Van belang is evenzeer dat er een afdoende zorgstructuur rondom het onderwijs - met name de ROC's - wordt ingericht, zodat signalen van problemen met leerlingen in een vroeg stadium worden opgepakt en uitval wordt voorkomen. De huidige zorgadviesteams (ZAT's) die nu al rond veel scholen voor primair- en voortgezet onderwijs zijn opgericht, bieden hiervoor een geschikte infrastructuur. Dit samenwerkingsverband op uitvoerend niveau kent een vaste samenstelling waar afstemming plaatsvindt tussen professionals van diverse instellingen.

Verder moeten op voortvarende wijze maatregelen worden getroffen om deze jongeren daadwerkelijk de mogelijkheid te bieden om door te stromen naar een baan of opleiding. Hiertoe moeten afspraken worden gemaakt tussen enerzijds werkgevers en anderzijds onderwijsinstellingen, ten aanzien van het koppelen van bestanden met vacatures en stage- of werkplek zoekers.

In de huidige situatie zijn er verschillende regelingen en wetten van kracht, om het tegengaan van voortijdig schoolverlaten te ondersteunen en om jongeren toe te leiden naar werk of een vervolgopleiding. Dit zijn de leerplichtwet, de RMC-regeling (Regionale meld- en coördinatiefunctie) en de Wet werk en bijstand. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van al deze regelingen en kan derhalve samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstanties bewerkstelligen. Zo ontstaan in een aantal plaatsen speciale jongerenloketten op het terrein van opleiding, werk of uitkering.

Voorbeeld: convenant jongerenloket Venlo

De gemeente Venlo heeft een convenant afgesloten met het Centrum voor Werk en Inkomen en Gilde opleidingen ten aanzien van een efficiënte aanpak van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten. Het doel van deze samenwerking is om jongeren zonder startkwalificatie toe te leiden naar een passende opleiding, leer-werkplek of baan. De organisaties verenigd in het jongerenloket laten hun visie, beleid en werkprocessen zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) geeft in haar rapport 'De verzorgingsstaat herwogen' het advies om de bijstandsuitkering af te schaffen voor jongeren tot 25 jaar. Hierdoor zouden zij geprikkeld worden om een betaalde baan te accepteren of een opleiding te volgen.

Een aantal gemeenten maakt nu al gebruik van de mogelijkheden die de Wet werk en bijstand biedt om deze lijn toe te passen op werkloze jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar. Dat biedt echter geen oplossing voor de categorie jongeren zonder startkwalificatie die geen uitkering aanvragen.

Daarom is het van belang dat gemeenten die inzetten op het behalen van een startkwalificatie voor elke jongere tot 23 jaar, kunnen beschikken over sanctiemogelijkheden om jongeren die niet willen aan te kunnen pakken.

Aanbevelingen

- 3 Zorg voor een versnelde invoering van een sluitende zorgstructuur rondom scholen.
- 4 Creëer (indien juridisch mogelijk) sanctiemogelijkheden voor gemeenten zodat zij er zorg voor kunnen dragen dat alle jongeren tot 23 jaar een opleiding volgen totdat zij een startkwalificatie behalen, indien cognitief daartoe in staat en niet door een handicap belemmerd.
- 5 Vraag de MBO-raad en werkgeversorganisaties een protocol te ontwikkelen voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

1.2 Opvoeding en bescherming

De lokale taken

De bundeling van taken op het gebied van opvoeding komt tot stand, door alle taken op het gebied van algemeen, preventief en generalistische (in de zin van veelvoorkomende, brede ondersteuning) ambulant jeugdbeleid bij elkaar te voegen. Dit zijn onder andere de taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, (school)maatschappelijk werk, pedagogische hulp, AMK-functie en coördinatie van zorg. Deze taken worden onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht en uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

Deze takenbundeling onder de overkoepelende naam van Centrum voor jeugd en gezin kan - afhankelijk van lokale keuzes - zowel het samengaan van voorzieningen binnen één organisatie behelzen, als in de vorm van een geformaliseerd samenwerkingsverband tot stand komen. Die laatste optie zal in veel gevallen de voorkeur krijgen. In ieder geval dient het aantal deelnemende organisaties zo beperkt mogelijk gehouden te worden en moet waar mogelijk per functie met één uitvoeringsorganisatie worden gewerkt.

Het kabinet heeft in reactie op deel 1 van het sturingsadvies aangegeven dat de zorgadviesteams een belangrijke schakel vormen tussen het CJG en het onderwijs. De zorgadviesteams zijn in staat om problemen met jeugdigen snel te signaleren, waarna de instellingen die in het CJG vertegenwoordigd zijn direct hulp kunnen leveren, of een indicatiestelling voor gespecialiseerde hulp kunnen voorbereiden.

De jeugdgezondheidszorg (jgz) wordt - ondanks het eerder ingezette beleid ten aanzien van een integrale jeugdgezondheidszorg - op de meeste plaatsen nog altijd door twee verschillende organisaties uitgevoerd.

De ouder- en kindzorg voor 0 tot 4 jarigen door de Thuiszorg en de jeugdgezondheidszorg van 4 tot 19 jarigen door de GGD. Om de takenbundeling binnen het CJG een extra impuls te geven, is het belangrijk om deze cesuur op te heffen en de integrale jgz - die op basis van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) onder verantwoordelijkheid van de gemeente is gebracht - van 0-19 jaar onder te brengen bij één uitvoerende organisatie.

Voorbeeld: Gideonsgemeenten maken werk van CJG

De wethouders Jeugd van Almere, Almelo, Delft, Eindhoven, Oude IJsselstreek, Rotterdam en Urk hebben zich verenigd onder de noemer Gideonsgemeenten. Deze gemeenten lopen voorop in de ontwikkeling van het jeugdbeleid nieuwe stijl, waarbij de krachtenbundeling op lokaal niveau centraal staat en de versnippering van taken en financiering wordt tegengegaan. De Gideonsgemeenten hebben middels een manifest een sterk pleidooi gehouden voor een lokaal Centrum voor jeugd en gezin.

Oképunt Almere

De gemeente Almere is inmiddels gestart met het Oké-punt: het Ouder, Kind en Educatiepunt, gevestigd in een gezondheidscentrum in de wijk. In het Oké-punt werken deskundigen uit de gezondheidszorg, de jeugdzorg en het onderwijs samen om vragen ouders en jeugdigen te beantwoorden of om hulp in te schakelen.

Aanbeveling

- 6 Wijzig de WCPV zodanig dat de uitvoering van de integrale jeugdgezondheidszorg 0 tot 19 jaar wordt belegd bij één organisatie die in verbinding staat met de zorgadviesteams rondom scholen.

In reactie op deel 1 van het sturingsadvies heeft het kabinet besloten om alvast stappen te zetten om ook generalistische vormen van ambulante jeugdzorg - die nu nog door de provincie worden gefinancierd op basis van de Wet op de jeugdzorg - onder verantwoordelijkheid van gemeenten te brengen. Dat maakt het mogelijk dat op gemeentelijk niveau al een breed geschakeerd ondersteuningsaanbod zonder indicatie beschikbaar is voor jeugdigen en opvoeders via het Centrum voor jeugd en gezin. De interventies dienen zoveel mogelijk gezinsgericht ingezet te worden en een zo beperkt mogelijke tijdsduur te hebben. Te denken valt aan programma's als: 'pedagogische spreekuren', 'oudercursussen' en 'intensieve pedagogische thuishulp'. Gemeenten kunnen voor de uitvoering van met name de ambulante taken - naast lokale aanbieders zoals het algemeen maatschappelijk werk - tevens jeugdzorgaanbieders inhuren.

Specialistische jeugdzorgtaken

De specialistische jeugdzorgtaken (ambulant en residentieel) komen onder verantwoordelijkheid van het rijk. De specialistische taken omvatten veelal intensieve vormen van opvang, begeleiding en zorg en kunnen alleen op indicatie verkregen worden. Net als het vrijtoegankelijke aanbod, dient het specialistische ambulante aanbod zoveel mogelijk nabij de jeugdige of het gezin uitgevoerd te worden en in goede afstemming met de lokale instanties die zich met het gezin bezighouden.

Om de splitsing in taken waarvoor de verantwoordelijkheid op lokaal niveau respectievelijk rijksniveau ligt goed te kunnen maken, is het nodig om te definiëren wat onder 'generalistische ambulante taken' en wat onder 'specialistische ambulante taken' wordt verstaan.

Aanbeveling

- 7 Definieer ondubbelzinnige criteria voor het onderscheid tussen generalistische vormen en specialistische vormen van ambulante jeugdzorg.

Elektronisch kinddossier en verwijsindex

Om de bundeling van taken goed mogelijk te maken op lokaal niveau, zijn instrumenten nodig om informatiestromen rondom een kind te bundelen en digitaal beschikbaar te stellen aan professionals. Zie ook aanbevelingen 11 en 18 uit sturingsadvies deel 1, opgenomen in de bijlage. De ontwikkeling van deze instrumenten - het elektronisch kinddossier en de verwijsindex - is onder het kabinet Balkenende II in gang gezet. Naar verwachting zal de verwijsindex 2007 geïntroduceerd worden. Het 'Elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg' zal 1 januari 2008 operationeel zijn.

Naast de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier, is in de huidige kabinetsperiode een begin gemaakt met de invoering van een elektronisch patiëntendossier. Het ligt voor de hand deze elektronische dossiers slim aan elkaar te koppelen, zodat beide dossiers niet los van elkaar komen te staan en de informatie geïntegreerd bekeken kan worden, door de verschillende instanties als de jeugdgezondheidszorg en de huisarts.

Aanbevelingen

- 8 In de loop van 2007 moeten alle gemeenten kunnen beschikken over de verwijsindex.
- 9 Uiterlijk 1 januari 2008 moet in alle gemeenten worden gewerkt met het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg.
- 10 Het elektronisch patiëntendossier en het elektronisch kinddossier moeten aan elkaar worden gekoppeld.

Geïntegreerde indicatiestelling

De indicatiestelling voor onder andere jeugdzorg, GGZ, gehandicaptenzorg, speciaal onderwijs, aanvullende zorg en aangepast vervoer voor kinderen met een handicap of chronische ziekte, is een bron van oneindige procedures en ingewikkelde formulieren. Daarbij wordt van de lokaal reeds beschikbare kennis over een kind of gezin vaak weinig gebruik gemaakt. Zie ook aanbeveling 12 in bijlage 1.

Met een meer integrale benadering is voor alle betrokken partijen winst te behalen, zoals is aangetoond met de procedure die is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestellingen'. Sturingsadvies deel 1 gaat uit van een koppeling van indicatiestelling aan het Centrum voor jeugd en gezin. Daarbij worden uitvoerende beroepskrachten, met name uit het ZAT, betrokken. Deze wijze van organisatie heeft als voordeel dat er op lokaal niveau verregaande bundeling van indicatiestelling plaatsvindt, met maximale benutting van lokaal aanwezige informatie. Hiertoe moet mandatering vanuit de formele indicatieorganen geregeld worden. Uiteraard moeten op deze voorbereiding eisen van zorgvuldigheid en kwaliteit van kracht zijn.

Voor zorg die landelijk beschikbaar wordt gesteld (specialistische jeugdzorg en nu nog speciaal onderwijs) vindt toetsing van het voorwerk wat in het Centrum voor jeugd en gezin wordt gedaan plaats, bij een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling, waarin de huidige, verscheidene indicatieorganen worden gebundeld. Zo kan vinger aan de pols worden gehouden of er correcte besluitvorming heeft plaatsgevonden en worden bewaakt dat er geen afwentelingseffecten optreden.

In de kabinetsreactie op Deel 1 van het sturingsadvies, is het belang van geïntegreerde indicatiestelling onderschreven. Het kabinet heeft zich er niet over uitgesproken of deze functie bij het Centrum voor jeugd en gezin moet worden onderbracht.

Aanbevelingen

- 11 Maak het Centrum voor jeugd en gezin frontoffice voor geïntegreerde indicatiestelling. Organiseer daartoe de mandatering vanuit de formele indicatie-organen en zorg voor een goede borging van de kwaliteit.
Sluit daarbij aan bij de werkwijze die reeds in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestelling' is ontwikkeld en formaliseer deze op den duur.
- 12 Bundel de huidige indicatieorganen in een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling waar een brede toetsing op de indicatieprocedure kan plaatsvinden.

Gefaseerde invoering

Alle aanbevelingen met betrekking tot bundeling van taken die zijn gedaan voor het domein opvoeding en bescherming - onder andere bundeling van de generalistische ambulante taken en vorming van centra voor jeugd en gezin - vergen een zorgvuldige en gefaseerde implementatie op lokaal niveau. Deze fasering bestaat eruit dat eerst in de G4 taken worden gebundeld (2008), daarna in de G30 (2009) en tot slot in alle gemeenten (2010).

Aanbeveling

- 13 Voer de bundeling van taken op het domein opvoeding en bescherming fasegewijs in, te beginnen bij de G4, vervolgens de G30 en tot slot de overige gemeenten.

1.3 Veiligheid

In sturingsadvies deel 1 wordt een herkenbare scheiding bepleit tussen hulp op vrijwillige basis en hulp in een gedwongen kader. Hierdoor maakt de overheid duidelijk dat het vragen van hulp heel normaal is, maar dat ouders en jeugdigen die grenzen overschrijden zo nodig onder dwang terecht worden gewezen. Tevens is het belang aangegeven van een duidelijk onderscheid tussen het besluit tot een maatregel en de uitvoering daarvan, waardoor de relatie tussen begeleider en ouders zuiverder wordt. Zie aanbeveling 13 in bijlage 1. In het domein veiligheid leidt dit tot een bundeling van de taken van de jeugdreclassering en de jeugdbescherming. Hierdoor wordt de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering gescheiden van onderzoek en advies op het gebied van bedreigende opvoedsituaties.

De Raad voor de kinderbescherming blijft verantwoordelijk voor onderzoek en advies in jeugdbeschermings- en jeugdstrafrechtzaken en houdt toezicht op de uitvoering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. De Raad blijft op arrondissementaal niveau georganiseerd. Dit is van belang vanwege de waarborging van de onafhankelijkheid van deze taak.

Om nieuwe versnippering van taken te voorkomen, worden de taken ten aanzien van jeugdbescherming en jeugdreclassering belegd in regionale jeugdveiligheidscentra. Tevens worden de Halt- en Stopafdoeningen organisatorisch ondergebracht bij de regionale jeugdveiligheidscentra.

Uiteraard moet de afhandeling van de Halt- en Stopafdoeningen dichtbij de jeugdige (en het gezin) op lokaal niveau plaatsvinden; dit geldt evenzeer voor de uitvoering van de gezinsvoogdij en de jeugdreclassering. Om dit te bewerkstelligen moeten er goede verbindingen met het lokale Centrum voor jeugd en gezin worden gesmeed. Ook de nazorgtrajecten na strafrechtelijke sancties moeten in nauwe samenwerking tussen de jeugdreclassering en het CJG en overige lokale partners worden vormgegeven.

Het ligt voor de hand om in aansluiting op de Raad van de kinderbescherming de regionale jeugdveiligheidscentra ook op arrondissementaal niveau te organiseren.

Aanbevelingen

- 14 Start zo snel mogelijk met de vorming van regionale jeugdveiligheidscentra op arrondissementaal niveau, waarin taken op het gebied van jeugdreclassering en jeugdbescherming en de aansturing van de Halt- en Stopafdoeningen worden gebundeld.

2 Aanpassen financieringsstromen

De bundeling van taken op de domeinen 'Opvang, educatie, werk', 'Opvoeding en bescherming' en 'Veiligheid' moet logischerwijs leiden tot bundeling van financieringsstromen, zodat middelen effectief kunnen worden ingezet. Het bundelen van middelen onder verantwoordelijkheid van één bestuurlijk verantwoordelijke die vrij is keuzes te maken in de besteding van de middelen, leidt tot een betere allocatie van middelen. Bovendien brengt de bundeling van geldstromen een forse vereenvoudiging van de financiële verantwoording met zich mee. Het aantal geldstromen waarover verantwoording moet worden afgelegd vermindert, waardoor de uitvoeringslasten afnemen.

Naast bundeling van financieringsstromen moet tevens worden bewerkstelligd dat zoveel mogelijk middelen aan de voorkant van de keten worden ingezet, zodat problemen met jeugdigen en gezinnen in een vroeg stadium kunnen worden aangepakt. Dit leidt uiteindelijk tot maatschappelijke én financiële inverdieneffecten.

2.1 Investeren in een vroeg stadium

In vrijwel alle domeinen gaat het meeste geld naar de achterkant van de keten: de repressie en curatiekant. Onderzoek (zie kader) toont aan, dat investeren in kinderen op jonge leeftijd én op momenten dat er nog geen zwaardere vormen van hulp nodig zijn, veel effectiever is. Door vroeg te investeren in het creëren van goede ontwikkelingskansen en in preventieve maatregelen voor kinderen, wordt een maatschappelijk inverdieneffect bereikt van zo'n 10 tot 20%.

Onderzoek naar meerwaarde preventie

In oktober 2005 verscheen het eindrapport *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten* van Roel in 't Veld et al. Het onderzoek toont aan dat de investeringen in maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten weliswaar lonen, maar gepaard gaan met hoge kosten. Dit pleit voor interventies op jonge leeftijd, die ervoor zorgen dat leerlingen op latere leeftijd niet uitvallen zonder startkwalificatie. Een interventie die wordt voorgesteld is het intensiveren en verplichten van de voorschoolse educatie. Het verwachte effect hiervan is volgens de onderzoekers dat het voortijdig schoolverlaten met 20% zal afnemen.

Het belang van preventie wordt gestaafd door een groot aantal onderzoeken. In september 2006 verscheen het RMO-rapport *Opbrengsten van sociale investeringen*. Hierin geeft mevr. Junger (Universiteit Utrecht) aan dat het de maatschappij veel kost, als bij kinderen die anti-sociaal gedrag vertonen, niet op jonge leeftijd preventief wordt ingegrepen. Uit longitudinaal onderzoek blijkt, dat antisociaal gedrag op jonge leeftijd leidt tot ongewenste uitkomsten op latere leeftijd, zoals schooluitval, werkloosheid of zelfs criminaliteit. Dit leidt tot aanzienlijke maatschappelijke kosten. Junger betoogt dat beleid zich vooral moet richten op de jongste levensjaren en dat slechts moet worden ingezet op effectieve, preventieve interventies.



Aanbevelingen

- 1 Investeer in de voorkant van de keten, zowel door een meerjarige inzet van extra middelen, als via bundeling van financieringsstromen ten behoeve van de domeinen opvoeding, bescherming, opvang, educatie, werk en preventieve taken veiligheid. Zet deze middelen in bij gemeenten via het gemeentefonds.
- 2 Zie erop toe dat de prestatie-indicatoren ten aanzien van de jeugdtaak van de politie en de samenwerking met lokale jeugdvoorzieningen worden ingevoerd.

Naast bundeling van financieringsstromen op de domeinen 'opvang educatie en werk', 'opvoeding en bescherming' en 'veiligheid', zijn er tevens meerjarige, extra middelen noodzakelijk om de aanbevelingen op deze domeinen te realiseren. Doordat na verloop van enkele jaren inverdieneffecten aan de achterzijde van de keten zichtbaar worden, zal reallocatie van middelen mogelijk worden en kan het tijdelijke extra budget allengs tot nul worden gereduceerd.

Ook de politie moet meer inzet plegen aan de voorkant van de keten - dus in de wijk - voor jeugd. Voor de erkenning van het belang van de preventieve inzet van de politie op het terrein van jeugd, moet deze inzet onderdeel worden van af te sluiten prestatieconvenanten met de politie. Hiervoor moeten prestatie-indicatoren worden ontwikkeld zodat inzichtelijk wordt wat de investeringen van de politie in het voorliggende domein opleveren en hoe zij samenwerkt met lokale jeugdvoorzieningen. Daartoe is reeds actie ondernomen op basis van overleg over de convenanten tussen de politie en het ministerie van Binnenlandse Zaken, invoering staat gepland per 2007.

2.2 Financieringsstromen ouders en kinderen

In ons land bestaat een woud van regelingen waarmee ouders of jeugdigen zelf een bijdrage kunnen ontvangen in de kosten die gemaakt moeten worden bij het opvoeden en opgroeien.

Het gaat hier in ieder geval om:

- kinderbijslag
- tegemoetkoming kinderopvang (overheid/werkgever)
- fiscale regelingen als kinderkorting, combinatiekorting
- tegemoetkomingen in het kader van onderwijs en studie
- tegemoetkoming ziektekosten

Zowel de doelgroep van jeugdbeleid - jeugdigen en ouders - als de uitvoerende instellingen ondervinden veel hinder van stapels formulieren die steeds weer moeten worden ingevuld. De grote versnippering aan regelingen leidt er in sommige gevallen zelfs toe, dat het ouders ofwel aan zicht op de verschillende mogelijkheden ontbreekt, ofwel teveel moeite kost om tegemoetkomingen aan te vragen waar ze wel recht op hebben.

Het hele pakket van regelingen ten behoeve van ouders en kinderen, moet in één regeling gebundeld worden die de levensloop van het kind volgt. Dat maakt het voor de burger overzichtelijker en leidt tot een reductie van administratieve lasten.

Aanbevelingen

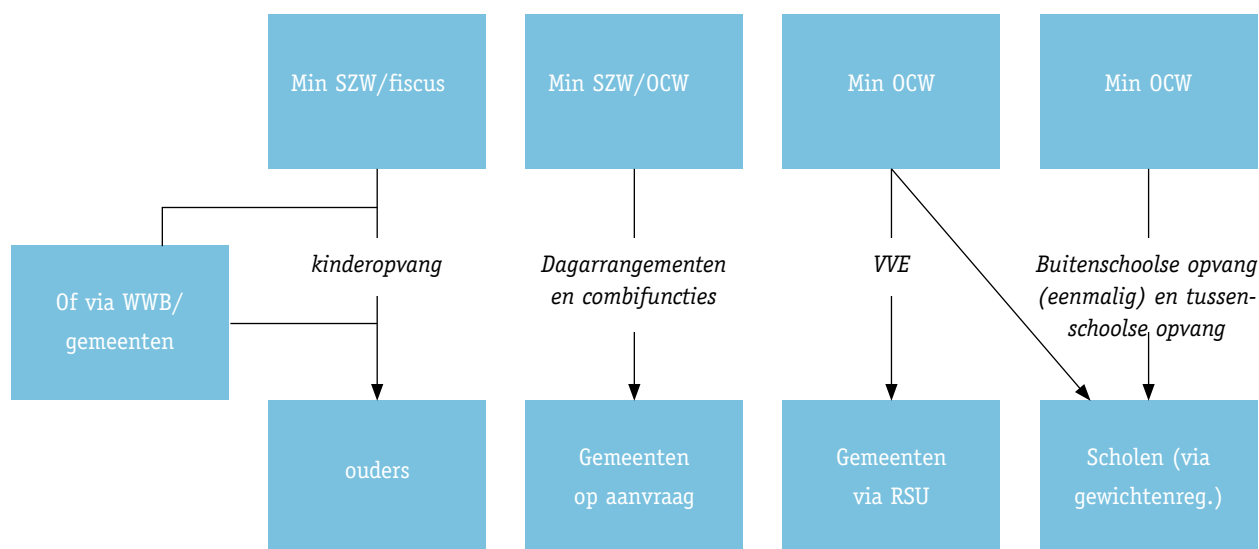
- 17 Verminder bureaucratie en administratieve lasten ook voor ouders en kinderen, door het samenvoegen van alle regelingen inzake tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien.
- 18 Maak voor elke levensfase van een kind inzichtelijk, welke tegemoetkomingen daarbij gelden maar ook welke tegenprestaties daarvoor van ouders worden verwacht.
- 19 Indien jeugdigen uit huis zijn geplaatst en ouders daardoor op een aantal opvoedkosten kunnen besparen, kan een korting op de tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien worden toegepast.

2.3 Financieringsstromen opvang, educatie en werk

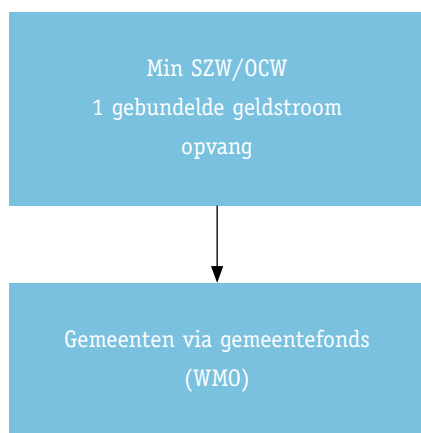
Opvang

Om de totstandkoming en bekostiging van brede buurtvoorzieningen te vereenvoudigen is het noodzakelijk om de bestaande financieringsregelingen op gebied van kinderopvang, voorschoolse educatie, voor-, tussen- en naschoolse opvang en vrije tijd, samen te voegen tot één geldstroom, die in het gemeentefonds terecht komt. Hiermee wordt tevens een reductie van administratieve lasten bewerkstelligd. Het heeft de voorkeur om deze gebundelde geldstroom onder gemeentelijke regie te brengen (WMO), zodat de lokale overheid kan zorgdragen voor geïntegreerde opvangvoorzieningen, fysiek ondergebracht bij brede buurtscholen of –centra waar alle kinderen gebruik van kunnen maken.

Huidige situatie



Nieuwe situatie



Aanbevelingen

- 20 Bundel de verschillende financieringsstromen op het terrein van ontwikkelingsstimulering en opvang voor 0-12 jarigen tot één brede geldstroom gekoppeld aan één wettelijk kader, namelijk de WMO. De bestuurlijke regie voor opvangvoorzieningen ligt bij de gemeente, de verdeling van middelen verloopt via het gemeentefonds.

Regionale samenwerking

De bundeling van taken op lokaal niveau, zal er ook toe leiden dat met name kleinere gemeenten steeds meer samen gaan werken. Een Centrum voor jeugd en gezin bijvoorbeeld, kan vanuit een grotere gemeente werken met loketten in de omringende, kleine kernen. Het ligt voor de hand dat centrumgemeenten coördinerend kunnen optreden voor een gebied/regio, bij het organiseren van de bundeling van taken. Alle gemeenten moeten wel zelf via het gemeentefonds kunnen beschikken over financiële middelen om deze bundeling op maat in te vullen.

2.4 Financieringsstromen opvoeding en bescherming

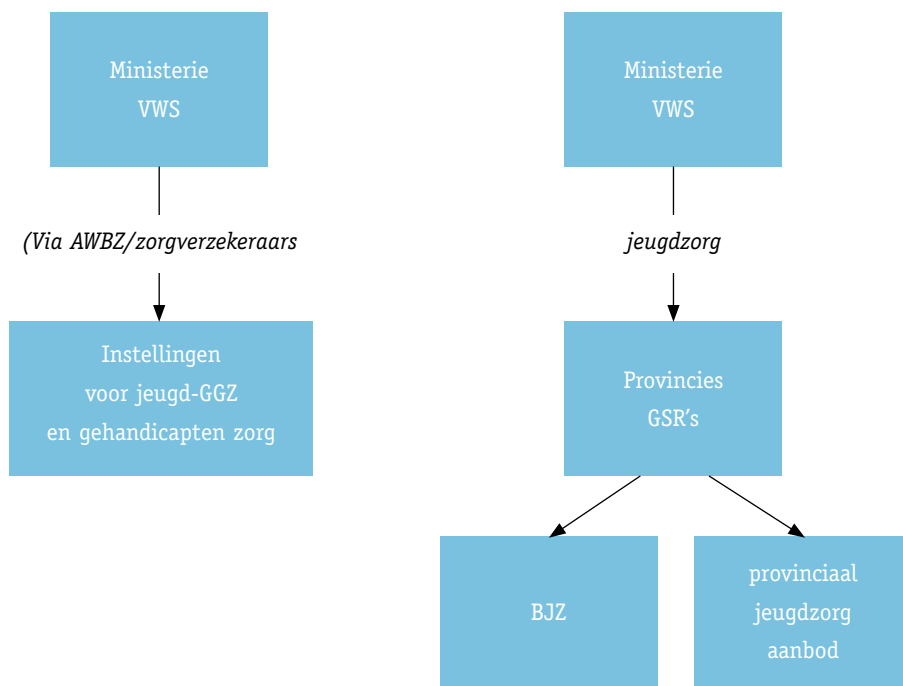
Door afzonderlijke geldstromen voor preventief jeugdbeleid en generalistische ambulante zorg samen te voegen en in te zetten aan de 'voorkant' van de keten, kan meer worden ingezet op snelle signalering en kan sneller ondersteuning en hulp worden geboden aan ouders en jeugdigen. Door snel en adequaat interveniëren, wordt op termijn minder vaak een beroep gedaan op de geïndiceerde taken.

De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid over de generalistische ambulante jeugdzorgtaken. Alle bestaande budgetten voor algemene, preventieve en generalistische ambulante zorg moeten worden gebundeld en toegevoegd aan het gemeentefonds. Het gaat hierbij deels om geldstromen die reeds aan gemeenten toekomen zoals de middelen voor jeugdgezondheidszorg via de WCPV en middelen voor opvoedingsondersteuning. Deels gaat het om geldstromen voor generalistische vormen van ambulante begeleiding, die nu door de provincie worden gefinancierd.

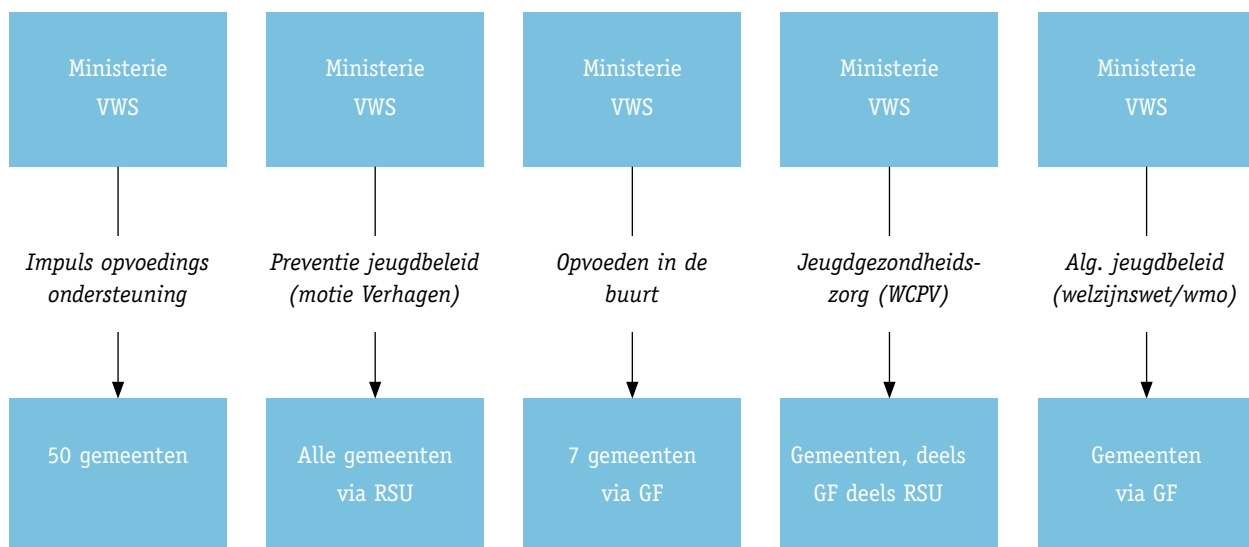
In paragraaf 1.2 is de aanbeveling gedaan om de verantwoordelijkheid voor de specialistische jeugdzorg (nu nog provinciaal gefinancierd) bij het rijk neer te leggen. Het rijk dient deze taken over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet (ZVW) dan wel de AWBZ. Het ligt in de rede om deze toedeling op een vergelijkbare grondslag als bij de overheveling van de GGZ per 2008 te laten plaatsvinden. Dat wil zeggen dat alle ambulante specialistische jeugdzorg en de residentiële jeugdzorg gedurende het eerste jaar naar de ZVW overgaat en de residentiële jeugdzorg ná het eerste jaar onder de AWBZ komt. Ook de daarmee gemoeide budgetten voor de specialistische jeugdzorg die nu naar provincies gaan, moeten door het rijk worden overgeheveld naar de AWBZ en ZVW.

De Wet op de jeugdzorg vervalt hiermee. Voordeel hiervan is dat de geïndiceerde jeugdzorg geen apart stelsel met een eigen financieringsgrondslag en een eigen indicatie-orgaan meer vormt (zoals onder de huidige Wet op de jeugdzorg), maar wordt gestroomlijnd met de overige zorg en op vergelijkbare grondslag wordt gefinancierd. Dat bevordert de transparantie van en de marktwerking in het zorgstelsel en haalt een aantal schotten weg, waardoor het makkelijker wordt om bij gezinsproblematiek - door middel van één indicatie-procedure - te voorzien in zowel op ouders gerichte zorg als op jeugdzorg. Tevens wordt een grotere breedte aan zorgcombinaties binnen hetzelfde stelsel gerealiseerd en wordt bereikt dat leeftijdsgrenzen niet langer relevant zijn voor financiering. Ook worden de administratieve lasten, die gepaard gaan met de huidige financiering van de jeugdzorg teruggedrongen.

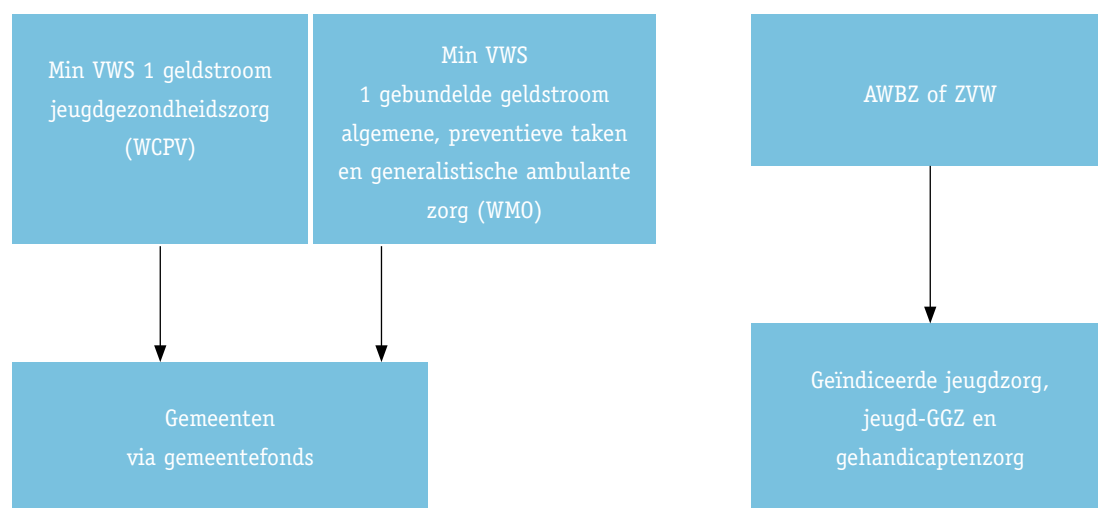
Huidige situatie: rijk naar instellingen en rijk naar provincies



Huidige situatie: rijk naar gemeenten



Nieuwe situatie



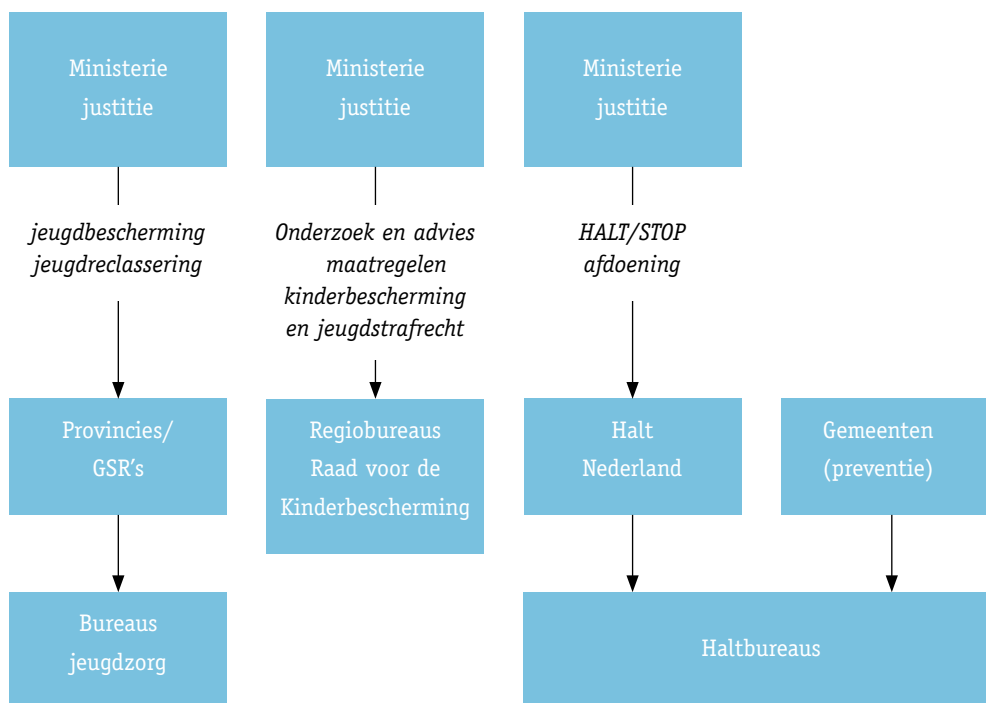
Aanbevelingen

- 21 Hevel de budgetten voor generalistische vormen van ambulante jeugdzorg over naar de WMO (gemeentefonds).
- 22 Voeg afzonderlijke geldstromen (onder meer specifieke uitkeringen) toe aan de brede geldstroom van respectievelijk de WMO of de WCPV.
- 23 Hevel de thans door provincies gefinancierde, specialistische jeugdzorg over naar respectievelijk de ZVW (curatieve zorg) of AWBZ en sluit in de financiering hierbij aan.

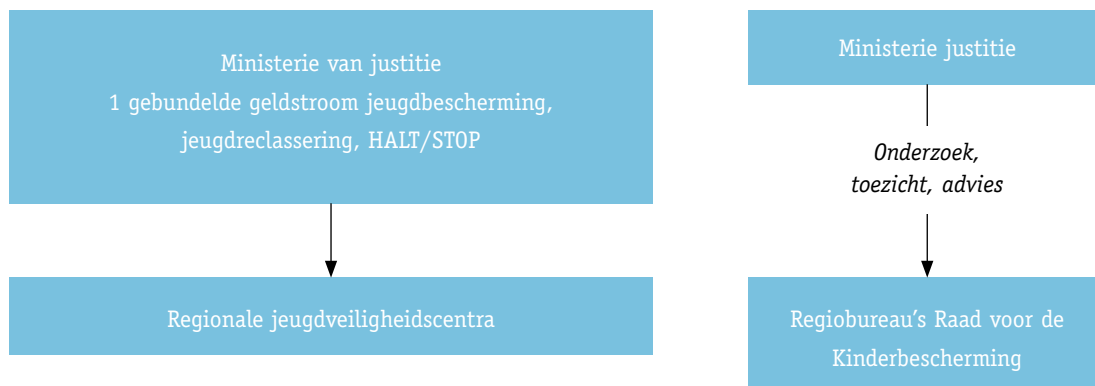
2.5 Financieringsstromen Veiligheid

In het domein veiligheid moet de financiering van de jeugdreclassering, de jeugdbescherming en de geldstromen met betrekking tot de uitvoering van de Halt-afdoening en de Stopmaatregel, worden gebundeld. Deze gebundelde geldstroom wordt, via het ministerie van Justitie, verdeeld over de te vormen jeugdveiligheidcentra op arrondissementaal niveau. Deze centra krijgen de uitvoeringsregie met betrekking tot alle bovengenoemde taken.

Huidige situatie



Nieuwe situatie



Aanbevelingen

- 24 Bundel de geldstromen voor uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de Halt- en stopafdoening. Deze gebundelde geldstroom wordt ingezet bij regionale jeugdveiligheidscentra.

3 Aansturing, verantwoording en toezicht

3.1 Inleiding

In het eerste deel van het sturingsadvies is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het jeugdbeleid voorgesteld (zie aanbeveling 14 tot en met 17 en 24, bijlage 1). Gemeenten krijgen meer taken en worden nog sterker verantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en daarmee voor de aansturing van lokale instellingen. De Rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor kaderstelling op de gebieden van onderwijs, veiligheid en zorg². Vanuit deze verantwoordelijkheid dient de rijksoverheid *sectoraal toezicht* uit te oefenen. Daarnaast is de rijksoverheid natuurlijk systeemverantwoordelijk en is aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten. Vanuit deze verantwoordelijkheid is de rijksoverheid *integraal toezichthouder* jeugd op gemeenten. Dit brengt met zich mee dat bij de invulling van verantwoording en toezicht de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Verantwoording en toezicht worden zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; instellingen en overheden werken toe naar horizontale verantwoording.
- Er wordt verantwoording afgelegd over resultaten: bereik van de doelgroep, effectiviteit van het aanbod en cliënttevredenheid zijn de drie kernbegrippen.
- Sectoraal toezicht wordt gereduceerd en integraal toezicht versterkt.
- De administratieve lasten, die verbonden zijn aan verantwoording en toezicht, worden verminderd.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in de volgende drie paragrafen, waarbij achtereenvolgens aan de orde komen:

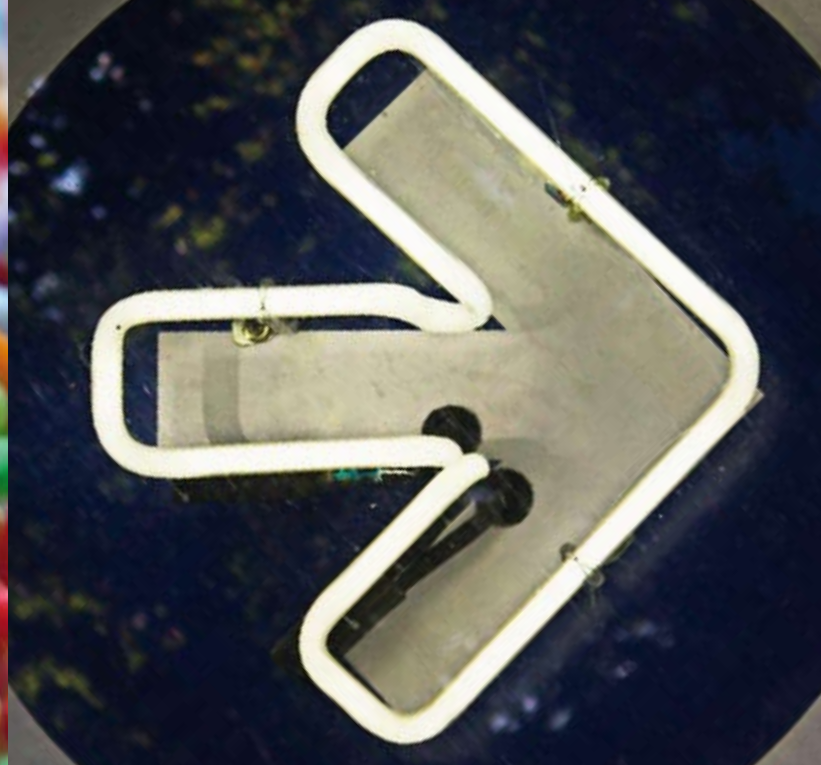
- De aansturing van het jeugdbeleid op lokaal niveau door de wethouder(s) jeugd.
- Facilitering door de Rijksoverheid van resultaatgerichte sturing.
- Toezicht op het functioneren van het totale jeugdbeleid.

3.2 Sturing op lokaal niveau

Het college van B&W draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale overheidstaken op het gebied van jeugdbeleid. Een gemeente geeft het beste vorm aan de uitgebreide bestuurlijke verantwoordelijkheden door de integrale verantwoordelijkheid voor het lokale jeugdbeleid bij één portefeuillehouder in het college van B&W neer te leggen. De komst van een wethouder Jeugd past binnen het uitgangspunt van vereenvoudigde aansturing van het beleid.

De wethouder jeugd is integraal eindverantwoordelijk voor de regie en uitvoering van het jeugdbeleid en legt daarover primair verantwoording af aan de gemeenteraad. De aansturing van instellingen door de wethouder jeugd moet gericht zijn op vergroting van bereik en effectiviteit van afzonderlijke instellingen en van de lokale jeugdketen als geheel en het stimuleren van horizontale verantwoording door instellingen (zie aanbeveling 16, 20, 21 en 22, bijlage 1).

² Een doorlopend aanbod van opvang vóór schooltijd, onderwijs, overblijf, en culturele, sportieve en educatieve activiteiten na en tijdens school.



Belangrijke uitgangspunten voor aansturing van instellingen zijn:

- 1 Binnen instellingen staat de betrekking tussen professional en cliënt centraal. De dienstverlening aan de cliënt moet voldoen aan eisen als toegankelijkheid, wederzijds vertrouwen en doel- en oplossingsgerichtheid. Raden van toezicht toetsen of dit het geval is.
- 2 De externe verantwoording die instellingen afleggen, heeft betrekking op bereik, effectiviteit en cliënttevredenheid.
- 3 Laat instellingen niet alleen verantwoording afleggen aan de wethouder(s) jeugd, maar ook aan ouders en kinderen. De feedback die instellingen van kinderen en ouders krijgen, kan worden gebruikt om inzicht te geven in cliënttevredenheid en voor bijsturing van het interne kwaliteitsbeleid.
- 4 Stimuleer instellingen zoveel mogelijk gebruik te maken van programma's en interventies waarvan de effectiviteit door middel van onderzoek is aangetoond. Indien de resultaten van een instelling tekort schieten, dient de inzet van dergelijke programma's te worden opgelegd.

Bovenstaande gaat over instellingen waarover de gemeente zelf zeggenschap heeft. Er zijn natuurlijk ook sectoren/voorzieningen waarvoor dat niet het geval is, zoals bijvoorbeeld onderwijs, (grote delen van de) zorg en de strafrechtketen. De wethouder is echter wel verantwoordelijk voor het maatschappelijk resultaat van de totale keten van voorzieningen voor de jeugd en moet dus ook prestatie-afspraken maken met instellingen die niet door de gemeente worden aangestuurd. Deze afspraken moeten een directe relatie hebben met de doelen van het jeugdbeleid. Bijvoorbeeld voor scholen dienen de afspraken betrekking te hebben op het voorkomen van uitval en de doorstroom naar werk. Maar als de partijen er onderling niet uitkomen of zich aan afspraken onttrekken, dan moet wel een doorbraak geforceerd kunnen worden. Een mogelijkheid is het instellen van een geschillencommissie met bindend advies zoals nu gebeurt op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid. Dat leent zich uiteraard niet voor een snelle oplossing in crisissituaties. Daarvoor is van belang dat de wethouder over doorzettingsmacht beschikt.

Voorbeeld gemeente Tilburg: interventiemacht bij wethouder

De gemeente Tilburg heeft een contract afgesloten met de instelling voor maatschappelijk werk, Bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming, met betrekking tot crisissituaties waarbij jeugdigen zijn betrokken. Dit betekent concreet dat de wethouder in crisissituaties binnen 24 uur een oplossing kan afdwingen.

3.3 Faciliterende rol Rijk

De Rijksoverheid heeft een belangrijke taak in het bevorderen van resultaatgerichte sturing op lokaal niveau (zie aanbevelingen 19 en 20, bijlage 1)

Deze taak bestaat uit de volgende onderdelen:

- Laten verrichten van onderzoek naar effectiviteit van interventies en programma's en stimuleren van toepassing van deze programma's.
- Vaststellen beperkte set indicatoren voor resultaatmeting.
- Regelen doorzettingsmacht voor wethouder jeugd.
- Beperking administratieve lasten.

Effectieve programma's

Het rijk faciliteert gemeenten en instellingen door onderzoek te laten verrichten naar effectiviteit van programma's, zodat instellingen en gemeenten weten welke programma's ingezet kunnen worden om effectiviteit van hun aanbod respectievelijk hun beleid te vergroten. Met het oog hierop ondersteunt het ministerie van VWS Zon/MW en het Nederlands Jeugd Instituut die de komende jaren ervoor zorgen dat de nu nog beperkte kennis over effectiviteit van interventies en programma's stevig wordt uitgebouwd. Het is voor instellingen echter niet eenvoudig om hun 'oude' aanbod te vervangen door effectieve programma's, onder meer omdat hier investeringen mee gemoeid zijn in de vorm van kosten verbonden aan training van beroepskrachten en eventueel aan licentierechten.

Aanbeveling

- 25 Toepassen van effectieve programma's dient gestimuleerd te worden door het vergoeden van invoeringskosten verbonden aan het verkrijgen van licenties en deskundigheidsbevordering.

Indicatoren van resultaatmeting

Het is van belang dat op lokaal niveau zoveel mogelijk wordt gewerkt met dezelfde indicatoren voor resultaatmeting die bereik, effectiviteit en cliënttevredenheid in beeld brengen.

Voorbeeld: indicatoren jeugdzorg

Op het gebied van de jeugdzorg is recent (26 september 2006) door het IPO en de ministeries van Justitie en VWS het 'Advies prestatie-indicatoren jeugdzorg' uitgebracht. Het bevat tien indicatoren. Bij het vaststellen van de prestatie-indicatoren voor de verschillende domeinen kan de hier gevolgde werkwijze als voorbeeld dienen.

Door voor elk domein een beperkte set van resultaatindicatoren vast te stellen, snijdt het mes aan twee kanten:

- Het biedt gemeenten een duidelijk kader voor de verantwoording die instellingen moeten afleggen.
- De effectiviteit van het jeugdbeleid van gemeenten wordt op vergelijkbare wijze in beeld gebracht, zodat benchmarking mogelijk is.

Om de uniformiteit en daarmee de mogelijkheid tot benchmarking te waarborgen, is het van belang in de Wmo op te nemen welke minimumset aan prestatie-indicatoren op lokaal niveau gehanteerd worden. Bovendien dienen deze indicatoren op termijn opgenomen te worden in de landelijke jeugdmonitor die vanaf januari 2007 operationeel wordt en dan nog alleen landelijke gegevens bevat.

Aanbevelingen

- 26 Leg een beperkte set (maximaal 15) van prestatie-indicatoren voor het meten van de effectiviteit van gemeentelijk jeugdbeleid vast in de Wmo.
- 27 Laat gegevens over deze indicatoren opnemen in de landelijke jeugdmonitor.

Doorzettingsmacht

Het Tilburgse voorbeeld waarin de wethouder jeugd in crisissituaties een oplossing kan afdwingen verdient landelijke navolging. Om dit te bevorderen is het nodig dat gemeenten waar het gaat om instellingen die niet door de gemeente worden aangestuurd, maar door het Rijk, een aanspreekpunt hebben waar zij in crisissituaties een beroep op kunnen doen. Dit dient in sectorale wetgeving te worden vastgelegd.

Aanbeveling

- 28 Verleen de wethouder doorzettings- cq interventiemacht in geval van strikt omschreven crisissituaties, door dit vast te leggen in sectorale wetgeving voor instellingen die door het Rijk worden aangestuurd.

Terugdringen administratieve lasten

Om de administratieve lasten die aan verantwoording zijn verbonden daadwerkelijk terug te dringen, dient naar analogie van de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (zie kader) een traject voor de reductie van administratieve lasten voor de non-profitsector te worden gestart.

Voorbeeld: Reductie administratieve lasten bedrijfsleven

In de negentiger jaren is een meetinstrument ontwikkeld waarmee de kosten van verplichte informatie-overdracht van bedrijven naar overheid (de zogenaamde administratieve lasten) gemeten worden. In 2000 is toepassing van dit instrument onder de naam Standaard Kosten Model verplicht gesteld voor alle departementen bij het toetsen van wet- en regelgeving.

In 2007 moeten de administratieve lasten van het bedrijfsleven, in 2002 nog ruim 16 miljard euro, met 25% zijn teruggebracht. Aan de tweede Kamer is inmiddels een daling van de administratieve lasten met 1,9 miljard euro ultimo 2005 gerapporteerd.

Het succes van dit instrument reikt inmiddels tot over onze grenzen. De regeringen van Denemarken, Groot-Brittannië, Duitsland en Oostenrijk hebben het Standaard Kosten Model gekozen voor kabinets-beleid gericht op reductie van administratieve lasten.

Aanbeveling

- 29 Breng de administratieve lasten voor jeugdvoorzieningen in 2011 ten opzichte van 2007 terug met 25%. Maak daarbij gebruik van een op de non-profitsector toegesneden variant van het Standaard Kosten Model.

De middelen die door de reductie van administratieve lasten vrijkomen, dienen aangewend te worden voor vergroting van bereik en effectiviteit van het aanbod van instellingen.

3.4 Toezicht op het functioneren jeugdbeleid

Het toezicht op het functioneren van het jeugdbeleid moet risicogestuurd worden. Dit geldt zowel voor het toezicht op de kwaliteit en prestaties van afzonderlijke voorzieningen (sectoraal toezicht) als voor het functioneren van de lokale keten als geheel (integraal toezicht).

Sectoraal toezicht

De verschuiving naar een meer horizontale verantwoording heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop de rijksoverheid verticaal toezicht moet uitoefenen. Toetsing op het voldoen aan kwaliteitseisen moet voor een belangrijk deel worden vervangen door toetsing van 'goed bestuur' (governance): Is er sprake van interne controle (hoe is de kwaliteitszorg vormgegeven?) en van de horizontale verantwoording (is voldoende transparant wat de instelling maatschappelijk oplevert?).

Aanbeveling

- 30 Reduceer sectoraal toezicht door horizontale verantwoording te stimuleren en integraal toezicht te bevorderen.

Integraal toezicht

Risicogestuurd toezicht op instellingen dient gepaard te gaan met versterking van horizontale verantwoording en met integraal toezicht dat bijdraagt aan de vergroting van de effectiviteit van het jeugdbeleid.

De afgelopen jaren is reeds gestart met een vorm van integraal toezicht door een samenwerkingsverband van een aantal landelijke inspecties³: het ITJ. In het eerste deel van het sturingsadvies is aanbevolen de werkwijze van het ITJ voort te zetten (zie bijlage 1, aanbeveling 25).

Het kabinet Balkenende 2 heeft laten weten dat nog in 2006 de laatste hand wordt gelegd aan de werkwijze van het ITJ.

Belangrijke uitgangspunten in de werkwijze van ITJ zijn:

- Het perspectief van de levensloop van het kind als vertrekpunt, in plaats van het specifieke beleidsterrein.
- De aandacht voor ketens, in plaats van voorzieningen.
- De nadruk op outcome, in plaats van output. Reductie van uitval is een leidend principe.

Vanaf 2006 presenteren de samenwerkende inspecties zich onder de gezamenlijke noemer Jeugdinspecties. Inmiddels werken zij aan een gezamenlijk 'Toezichtprogramma Jeugd 2007-2011' dat begin 2007 gereed zal zijn.

Als onderdeel van hun toetsende rol verzamelen de Jeugdinspecties informatie over het functioneren van het gemeentelijk jeugdbeleid. Zij baseren zich daarbij onder meer op informatie vanuit lokale verantwoordingsinformatie van instellingen en lokale gegevens over effectiviteit van het lokale jeugdbeleid.

Om de kwaliteit van deze informatie te verbeteren, is het noodzakelijk dat de Jeugdinspecties op termijn gebruik kunnen maken van gegevens over een beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid die in de landelijke jeugdmonitor worden opgenomen.

Bij de uitvoering van hun werkzaamheden zetten de Jeugdinspecties gezamenlijke inspectieteams in waarin ook deskundigheid van buiten de inspecties vertegenwoordigd is. Ook jongeren kunnen deel uitmaken van de inspectieteams. Deze teams adviseren over een effectieve invulling van de (gebundelde) functies en taken op gemeentelijk niveau.

³ Het betreft de Inspectie voor de Gezondheidszorg, inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen.

De Jeugdinspecties brengen van hun bevindingen verslag uit aan de gemeenteraad van de betreffende gemeente. Zij hebben een signalerende en adviserende rol en kunnen geen sancties opleggen. Bij disfunctionerende instellingen in de keten maken de Jeugdinspecties gebruik van de sectorale bevoegdheden van de toezichtpartners. Bij disfunctioneren van de keten als geheel, bijvoorbeeld door het ontbreken van bestuurlijke regie, wordt de wethouder aangesproken.

Aanbevelingen

- 31 Toezicht wordt primair risicogestuurd. De reductie van sectoraal toezicht die dit met zich meebrengt moet worden aangewend voor uitbreiding integraal toezicht.
- 32 Bij hun werkzaamheden maken de Jeugdinspecties onder meer gebruik van de beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid.
- 33 Gezamenlijke inspectieteams, waarin ook externe deskundigen en jongeren zelf opgenomen kunnen zijn, adviseren over een effectieve invulling van het gemeentelijke jeugdbeleid. De Jeugdinspecties rapporteren aan de gemeenteraad.

Jeugdautoriteit

De taken van de jeugdinspecteur op het gebied van integraal toezicht moeten worden gebundeld in een Jeugd Autoriteit, die onder de minister jeugd valt. Via deze Jeugd Autoriteit heeft de minister jeugd de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen als adviezen van de jeugdinspecteur niet worden opgevolgd.

Aanbevelingen

- 34 Stel een Jeugd Autoriteit in die onder de minister jeugd valt. De minister jeugd heeft via de Jeugd Autoriteit de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen.

Minister jeugd

De minister jeugd is in de komende kabinetsperiode eindverantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en voor de implementatie van het sturingsadvies.

Voor de invulling van deze functie zijn twee modellen mogelijk:

Een aparte minister jeugd of een van de vakministers op het gebied van veiligheid, zorg of onderwijs.

- Een aparte minister jeugd met een eigen budget heeft als voordeel dat het belang van de jeugd voorop staat en er geen vermenging plaatsvindt met het vakministerschap. De minister jeugd is politiek verantwoordelijk voor de beleidsterreinen die drie domeinen beslaan:
 - a. onderwijs/educatie en werk tot 23 jaar
 - b. opvoeding en bescherming (integrale uitvoering jgz)
 - c. veiligheid

Daarmee heeft de minister jeugd zeggenschap over ondermeer de volgende beleidsterreinen en bijbehorende directies: jeugdgezondheidszorg, jeugddeel van de geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg, jeugdwelzijn, sport, speciaal onderwijs en indicatiestellingen, het zorgdeel van het funderend en beroepsonderwijs, leerplicht en voortijdig schoolverlaten, justitiële jeugdinrichtingen, jeugdreclassering, OM, jeugddeel van politie, jeugddeel van arbeidsmarkt en kinderopvang.

De minister jeugd moet kunnen beschikken over een eigen budget met name ten behoeve van eigenstandige taken: integraal toezicht jeugdbeleid, jeugdmonitor, verwijsindex en elektronisch kinddossier.

- Een van de vakministers op het gebied van veiligheid, zorg (gezondheidszorg en jeugdzorg) of onderwijs wordt tevens aangewezen als minister jeugd.
Aangezien jeugd vanuit een positieve invalshoek benaderd moet worden, komt de minister voor veiligheid hiervoor niet in aanmerking. Deze vakminister heeft dezelfde zeggenschap nodig over de domeinen met betrekking tot jeugd zoals beschreven onder 1.
Deze invulling heeft als voordeel dat het aantal ministers die over jeugd gaan beperkt blijft tot drie.

Aanbeveling

35 Benoem een aparte minister jeugd of benoem de vakminister van zorg of onderwijs tevens tot minister jeugd.

Bijlagen

Aanbevelingen sturingsadvies deel 1

Bijlage 1

Het sturingsadvies deel 1 laat zich samenvatten in 25 aanbevelingen over de toekomstige inrichting van het jeugdbeleid, op uitvoerend en bestuurlijk niveau.

1. In het jeugdbeleid dienen de behoeften van het kind centraal te staan.
 - De uitvoering van het jeugdbeleid volgt de levensloop van het kind en sluit aan op de leefwereld van het kind.
 - In de uitvoering wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen hulp.
 - De bestuurlijke verantwoordelijkheden worden zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders belegd.
2. Een efficiënt en effectief jeugdbeleid moeten voldoen aan de volgende uitgangspunten:
 - Bundeling van taken
 - Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
 - Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
 - Horizontalisering van verantwoording
 - Optimale besteding van financiële middelen
3. De inrichting van het jeugdbeleid moet worden vernieuwd, zodat de huidige problemen in het jeugdbeleid beter aangepakt en opgelost kunnen worden.
 - Ga de versnippering van taken tegen door deze te bundelen en deze door minder organisaties te laten uitvoeren.
 - Verminder de bestuurlijke drukte binnen het jeugdbeleid door bij zo min mogelijk bestuurslagen verantwoordelijkheden neer te leggen.
 - Verminder de bureaucratische lasten in registratie en verantwoording en maak zo veel mogelijk middelen vrij voor de uitvoering van het beleid.
 - Biedt meer ruimte om beschikbare middelen in te zetten daar waar problemen het grootst zijn.
4. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Aanvullend heeft de overheid de volgende taken:
 - De overheid biedt algemene ondersteuning aan alle kinderen en ouders
 - De overheid geeft specifieke ondersteuning op het moment dat kinderen extra steun nodig hebben in hun ontwikkeling of ouders bij de opvoeding.
 - De overheid grijpt in door het gezag van ouders (gedeeltelijk) over te nemen in situaties waarin kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd.

5. Overheidstaken moeten worden geordend op basis van de levensloop van het kind.
Dit leidt tot een indeling van overheidstaken in de volgende clusters:
 - Opvang, educatie en werk
 - Opvoeding en bescherming
 - Gezondheidszorg
 - Veiligheid
 - Vrije tijd
6. De overheid moet onderscheid maken in algemene, preventieve en specialistische taken.
 - Algemene en preventieve taken moeten voor alle kinderen en ouders in de directe leefomgeving beschikbaar zijn.
 - Specialistische taken zijn alleen bedoeld voor kinderen en ouders met specifieke hulpvragen.
7. Geef gemeenten de opdracht om het stelsel van voorzieningen en instellingen zodanig te organiseren dat de taken gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden.
De wijze waarop de precieze bundeling plaatsvindt is de verantwoordelijkheid van de gemeente.
8. Bundel de taken op het gebied van **opvang, educatie en werk** én op het gebied van vrije tijd in:
 - Brede buurtscholen, waarin voor-, buitenschoolse en vrije tijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primaire onderwijs.
 - Brede scholen voor voortgezet onderwijs waar overblijffaciliteiten en vrije tijdsvoorzieningen op gebied van sport en cultuur worden aangeboden. Geef deze scholen tevens de coördinatie van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en een expliciete taak in de toeleiding naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van jeugdwerkloosheid.
9. Bundel de taken op het gebied van **opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming** in:
 - Een laagdrempelig, eerstelijns centrum voor alle jeugdigen en ouders (een Centrum voor Jeugd en Gezin in de directe nabijheid) waar onder meer taken als opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op gebied van advies en melding kindermishandeling worden aangeboden.
 - Specialistische voorzieningen voor jeugdzorg op regionaal niveau.
 - Een regionale voorziening die uitvoering geeft aan de jeugdbescherming, samen met jeugdreclassering.
 - De Raad voor de Kinderbescherming die de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.

10. Een sluitende signaleringsketen en afstemming van zorg moeten worden gerealiseerd door:
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk te maken voor het bijeenroepen van een flexibel casusoverleg als signalen over problemen van een kind daar aanleiding toe geven.
 - Betrokken instellingen te laten samenwerken in een externe zorgstructuur rond brede scholen die door het centrum voor Jeugd en Gezin wordt aangestuurd.
11. Het elektronisch kinddossier en de verwijzingsindex zijn essentiële hulpmiddelen voor een sluitende signaleringsketen. Alle gemeenten dienen deze hulpmiddelen te gebruiken.
12. De toeleiding naar specialistische voorzieningen moet jeugdigen en ouders zo min mogelijk belasten en zo kort mogelijk zijn. Dit vereist dat:
 - Indicatiestelling van onderwijs, jeugdzorg (incl. jeugd-ggz) en licht-verstandelijk gehandicaptenzorg geïntegreerd wordt;
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk is voor de toeleiding cq. de geïntegreerde indicatiestelling;
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin een warme overdracht naar de gespecialiseerde zorg en/of het speciaal onderwijs verzorgt.
13. Bundeling van uitvoerende taken op het gebied van **veiligheid** vereist dat:
 - In één organisatie op regionaal niveau de volgende taken zijn ondergebracht: de uitvoering van HALT en STOP; de uitvoering van de jeugdreclassering en de casusregie (zorgcoördinatie).
 - In deze voorziening ook de uitvoering van de jeugdbescherming is ondergebracht.
 - De Raad voor de Kinderbescherming de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.
14. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de landelijke kaderstelling van de overheidstaken op het gebied van onderwijs; gezondheidszorg en veiligheid. De verantwoordelijkheid berust bij de verschillende vakministers.

De coördinerend minister jeugd is binnen het volgend kabinet verantwoordelijk voor de samenhang in het jeugdbeleid en voor de invoering van het sturingsadvies.
15. De rijksoverheid is tevens verantwoordelijk voor specialistische taken. Dit betekent dat de provinciale overheid niet langer belast is met taken op het gebied van jeugdzorg.
16. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algehele regie van het jeugdbeleid. Dat betreft zowel de algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken. Deze verantwoordelijkheid berust bij de wethouder Jeugd.

17. De Wet maatschappelijke ondersteuning kan als wettelijk kader worden gehanteerd voor de verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Positieve prikkels voor gemeenten dienen om effectief jeugdbeleid te stimuleren.
18. Op uitvoerend en beleidsniveau dienen de verwijzindex en het elektronisch kinddossier als instrumenten om informatie over jeugdigen te delen en te bundelen.
19. De effectiviteit van het jeugdbeleid moet op lokaal niveau in beeld worden gebracht aan de hand van een beperkte set indicatoren. De rijksoverheid stelt vanuit haar faciliterende rol de landelijke jeugdmonitor en databanken beschikbaar.
20. Instellingen dienen door gemeenten aangestuurd te worden op basis van informatie over bereik en effectiviteit van hun aanbod. Ook hier dient de rijksoverheid een faciliterende rol te vervullen door onderzoek te doen naar de effectiviteit van instrumenten; interventies en programma's te laten uitvoeren en de kennis hierover aan instellingen en gemeenten ter beschikking te stellen.
21. De aansturing van instellingen door de wethouder Jeugd dient gericht te zijn op vergroting van bereik en effectiviteit en het stimuleren van horizontale verantwoording binnen instellingen.
22. De wethouder jeugd legt aan de gemeenteraad verantwoording af over de effectiviteit van het gemeentelijke jeugdbeleid. De gemeenteraad maakt mede op basis van deze verantwoording een beoordeling en verbindt daaraan politieke gevolgen.
23. De landelijke overheid dient op grond van hun kaderstellende rol op het gebied van Onderwijs, Gezondheidszorg en Veiligheid, sectoraal toezicht uit te oefenen op instellingen. Dit sectorale toezicht dient beperkt te worden, zodat de administratieve last voor instellingen vermindert. Het sectorale toezicht geschiedt onder verantwoordelijkheid van de betreffende drie vakministers.
24. De coördinerend minister jeugd is in de komende kabinetsperiode verantwoordelijk voor integraal toezicht op de mate waarin het jeugdbeleid van gemeenten effectief is.
25. Het integraal toezicht wordt uitgevoerd door de voortzetting van het ITJ. Het ITJ maakt daarbij onder meer gebruik van jeugdmonitoren en brengt verslag uit aan de gemeenteraden van de betreffende gemeente en de coördinerend minister jeugd.



Koersen op het kind

Diversiteit in het jeugdbeleid

Koersen op het kind:

Diversiteit in het jeugdbeleid

Voorwoord

Alle jeugdigen moeten in Nederland dezelfde ontwikkelingskansen krijgen, zodat zij uitgroeien tot volwaardige deelnemers aan de samenleving. Toch is het zo dat allochtone jeugdigen vaker dan autochtone jeugdigen op achterstand staan. Dat begint al op zeer jonge leeftijd: het zijn vooral de allochtone kinderen die met taal- en ontwikkelingsachterstand aan het basisonderwijs beginnen. En op latere leeftijd zien we dat allochtone jeugdigen vaker zonder startkwalificatie het voortgezet- of middelbaar beroepsonderwijs verlaten. Bovendien zijn allochtone jeugdigen bij lichtere vormen van jeugdhulpverlening ondervertegenwoordigd, terwijl ze bij zwaardere vormen juist oververtegenwoordigd zijn. Last but not least zijn bepaalde groepen allochtone jongeren (Marokkanen en Antillianen) duidelijk oververtegenwoordigd in de geregistreerde jeugdcriminaliteit.

Er wordt door veel instellingen en overheden met grote betrokkenheid actie ondernomen deze problemen aan te pakken. De komende kabinetsperiode moet deze positieve dynamiek nadrukkelijk verder worden uitgebouwd. Daarom breng ik met genoegen na mijn sturingsadviezen voor het toekomstige jeugdbeleid Deel I: *Koersen op het kind* en Deel II *Kompas voor het nieuwe kabinet*, hierbij het advies *Diversiteit in het jeugdbeleid* uit. Bij het opstellen van dit advies zijn mijn ervaringen van de afgelopen drie jaren als commissaris voor het jeugd- en jongerenbeleid onder meer getoetst aan de inzichten die een expertmeeting heeft opgeleverd. Een bijzondere vruchtbare bijeenkomst met vertegenwoordigers van alle organisaties die een bijdrage moeten leveren aan de diversiteit in het jeugdbeleid. Bovendien heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de indrukwekkende ervaringen, die ik samen met Sadik Harchaoui, talloze jongeren en prominente gasten heb opgedaan tijdens de Week van Jong NL. Een door Operatie Jong en FORUM georganiseerde week van werkbezoeken door heel Nederland onder het motto: Niet de afkomst, maar de toekomst.

Het jeugdbeleid in Nederland moet aan allochtone jongeren de kansen bieden hun talenten maximaal te ontwikkelen. Dit is een belangrijk element in het integratiebeleid, gericht op burgerschap en binding van alle Nederlanders. Om dit te bereiken moeten achterstanden worden weggewerkt. Daar dragen allochtone jongeren en ouders primair de verantwoordelijkheid. Het is noodzakelijk dat allochtone jongeren en hun ouders de weg naar jeugdvoorzieningen beter weten te vinden dan nu het geval is en dat door deze voorzieningen beter wordt ingespeeld op specifieke behoeften en culturele achtergronden van allochtone jeugd.

Maar de verbetering van de situatie van allochtone jongeren is zeker niet alleen een zaak voor allochtone jeugd, hun ouders en jeugdvoorzieningen. De rol van gemeenten, rijksoverheid en landelijke koepelinstanties is van even groot belang. De gemeente – in het bijzonder de wethouder jeugd – is als regisseur verantwoordelijk voor de resultaten van het jeugdbeleid en dus ook voor de resultaten van het jeugdbeleid voor allochtone jeugdigen. Vanuit deze verantwoordelijkheid moeten gemeenten afspraken maken met instellingen over het bereik van allochtone jeugdigen en de effectiviteit van het aanbod. Vanzelfsprekend moet dan ook in beeld worden gebracht of die afspraken gerealiseerd worden.

Van de rijksoverheid en landelijke instellingen wordt een faciliterende rol verwacht, onder meer door het laten verrichten van onderzoek naar effectiviteit van hulpverleningsprogramma's voor allochtone jongeren en het verzorgen van een adequaat opleidingsaanbod voor professionals. Daarnaast volgt de minister jeugd de resultaten van gemeenten bij het wegwerken van de achterstanden van allochtone jongeren en grijpt in als die resultaten achterblijven.

Een gezamenlijke krachtinspanning is nu noodzakelijk om de diversiteit van ons jeugdbeleid te vergroten. Ik reken erop dat de grote inzet en betrokkenheid van velen een enorme olievlekwerking zal hebben en de achterstanden na de komende kabinetsperiode zo goed als verdwenen zullen zijn. Vanzelfsprekend wil ik alle betrokkenen die een bijdrage hebben geleverd aan dit advies van harte bedanken.

Steven van Eijck

Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Aanbevelingen samengevat	8
1 Inleiding	12
2 Probleemschets	14
2.1 Opvang, educatie en werk	14
2.2 Opvoeding en bescherming	16
2.3 Veiligheid	19
3 Diversiteit in het jeugdbeleid	20
3.1 Uitgangspunten	20
3.2 Opvang, educatie en werk	21
3.3 Opvoeding en bescherming	26
3.4 Veiligheid	30
3.5 Vrije tijd	33
4 Aansturing en facilitering	36
4.1 Sturing door de wethouder jeugd	36
4.2 Facilitering door Rijksoverheid en landelijke koepelorganisaties	39
4.3 Integraal toezicht	40
4.4 Wijze van implementatie	41

Aanbevelingen samengevat

Opvang, educatie en werk

1. Op brede buurtscholen worden speciale programma's ingezet om taal- en ontwikkelingsachterstanden bij allochtone kinderen te voorkomen. Daarbij worden ook hun ouders betrokken, zo nodig verplicht.
2. Risico's en problemen van allochtone kinderen worden op de brede buurtscholen vroegtijdig gesignaleerd. In het Zorgadviesteam (ZAT) worden deze signalen opgepakt.
3. In buurten met veel allochtone kinderen worden op brede buurtscholen en in ZAT's allochtone professionals ingezet.
4. Laat gemeenten niet-vrijblijvende afspraken maken met scholen over het bevorderen van gemengde scholen; niet alleen door witte scholen (meer) allochtone leerlingen te laten opnemen, maar ook door toponderwijs op zwarte scholen te stimuleren.
5. Geef allochtone ouders meer voorlichting over het scholenbestand in hun omgeving, zodat zij een bewuste keuze voor de gewenste school voor hun kind kunnen maken.
6. Geef scholen een acceptatieplicht van kinderen, indien het kind/de ouders de levensfilosofie (richting) van de school accepteren.
7. Brede scholen voor voortgezet onderwijs hebben de coördinatie van de aanpak van voortijdige schoolverlaters.
8. Gemeenten zorgen voor een dekkende zorgstructuur (Zorgadviesteams) rond brede scholen in het voortgezet onderwijs. In wijken met veel allochtone jongeren is in het ZAT ook interculturele expertise beschikbaar.
9. Brede scholen voor voortgezet onderwijs ontwikkelen mentorprojecten voor allochtone jongeren.
10. De gemeente dient instrumenten ter beschikking te krijgen, waarmee bereikt kan worden dat alle jongeren tot minimaal 23 jaar een baan hebben, een opleiding volgen of een eigen bedrijf hebben.
11. Scholen en werkgevers maken afspraken over stageplaatsen voor allochtone jongeren en de condities die aan de invulling daarvan verbonden zijn.
12. MBO-raad en werkgeversorganisaties ontwikkelen een protocol voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

Opvoeding en bescherming

13. Centra voor jeugd en gezin beschikken over hulpverleners die kunnen inspelen op culturele achtergronden en gezinssituaties van allochtone jongeren.
14. Centra voor jeugd en gezin vergroten hun bereik onder allochtone jongeren door samen te werken met onder meer jeugd- en jongerenwerk, sportverenigingen en zelforganisaties.
15. Centra voor jeugd en gezin dragen er zorg voor dat bij de indicatiestelling voor specialistische zorg en speciaal onderwijs, rekening wordt gehouden met culturele achtergronden en de gezinssituatie van allochtone jongeren.
16. Zowel bij generalistische als specialistische jeugdzorg wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van gezinsgerichte interventies waarbij rekening wordt gehouden met de culturele achtergronden van het gezin.
17. Binnen de jeugdzorginstellingen wordt deskundigheidsbevordering geboden, gericht op het aanleren van multiculturele competentie. Bovendien wordt werken met multicultureel samengestelde teams bevorderd. Daarmee wordt expertise ten aanzien van culturele achtergronden van allochtone jongeren uitgebouwd, zodat beter op diverse culturele achtergronden kan worden ingespeeld.

18. Versterk de competenties van beroepskrachten, door in de organisaties en in het beroepsonderwijs gebruik te maken van competentieprofielen ontwikkeld door NIZW beroepsontwikkeling. Neem de ontwikkelde competentieprofielen als uitgangspunt in de beroepsopleidingen voor de jeugdzorgsector.

Veiligheid

19. Ontwikkel een instrument voor risicotaxatie en gebruik dit instrument om te bepalen welke behandelprogramma's voor allochtone jeugdigen worden ingezet.
20. In het kader van de jeugdreclassering worden voor allochtone jeugdigen meer gezinsgerichte programma's ingezet.
21. Er wordt gewerkt met programma's die volgens de Erkenningscommissie van het Ministerie van Justitie voldoen aan "What Works"-criteria.
22. Nazorg dient al tijdens de behandeling of/en detentie te beginnen en gericht te zijn op terugkeer in de samenleving.
23. Het wetsvoorstel "gedragsbeïnvloeding jeugdigen" dient zo spoedig mogelijk te worden ingevoerd.
24. Deskundigheid die onder meer bij Nidos en de Unit Multi-etnisch politiewerk van de politie Haaglanden is opgebouwd, dient breder te worden benut om specifieke problemen van allochtone jongeren die niet in een voldoende veilige thuisomgeving kunnen opgroeien, waaronder jongeren die met eerwaak worden bedreigd, vroegtijdig signaleren en om zonodig met dwang snel te interveniëren.

Vrije tijd

25. Zet recreatieve activiteiten (sport en spel, culturele activiteiten) lokaal in ter bevordering van integratie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Hiertoe worden buitenruimte en schoolgebouwen ter beschikking gesteld.

Sturing door de wethouder jeugd

26. Gemeenten moeten mogelijkheden hebben om ouders die geen hulp willen aanvaarden of problemen niet onderkennen er toch toe te bewegen hulp te aanvaarden.
27. De wethouder jeugd maakt gedifferentieerde resultaatsafspraken met lokale instellingen, over het bereik van allochtone jeugdigen en gezinnen, zodat de ondervertegenwoordiging van hen in m.n. de vrijwillige hulpverlening wordt weggewerkt.
28. De wethouder jeugd maakt gedifferentieerde resultaatsafspraken met lokale instellingen, over de effectiviteit van het aanbod voor die doelgroep.
29. De wethouder jeugd biedt incentives aan instellingen die de moeilijk bereikbare, allochtone jeugdigen en gezinnen op een effectieve manier weten te helpen.
30. De wethouder jeugd richt een lokale monitor in zodat zicht verkregen wordt op de positie van allochtone jeugdigen, met gebruikmaking van de landelijke set prestatie-indicatoren.
31. De wethouder jeugd maakt afspraken met instellingen ten aanzien van registratie op etniciteit
32. De Rijksoverheid stimuleert actualisatie van beroepsopleidingen voor het jeugdbeleid met aandacht voor het verwerven van interculturele competenties.

Facilitering door rijksoverheid en landelijke koepelorganisaties

- 33. Het rijk laat onderzoek verrichten naar de effectiviteit van instrumenten, interventies en programma's voor allochtone jongeren.
- 34. Het rijk dient waar nodig de ontwikkeling en toepassing van maatwerkinterventies voor allochtone jongeren te stimuleren en faciliteren.
- 35. Registreer de etniciteit van jeugdigen in het 'elektronisch kinddossier'.
- 36. De rijksoverheid zorgt er voor dat in de indicatoren voor de landelijke jeugdmonitor onderscheid wordt gemaakt naar etniciteit.

Sturing en implementatie

- 37. Integratiebeleid maakt onderdeel uit van de portefeuille van de minister jeugd.
- 38. De minister jeugd geeft de gezamenlijke jeugdinspecties opdracht toezicht te houden op de mate waarin gemeenten erin slagen om de positie van allochtone jeugdigen te verbeteren.
- 39. De minister jeugd laat een vierjarig actieprogramma ontwikkelen en uitvoeren, gericht op de implementatie van de aanbevelingen in dit advies.
- 40. De minister jeugd installeert een Taskforce "Diversiteit in het Jeugdbeleid" die de opdracht krijgt de aanbevelingen in dit advies met kracht te implementeren binnen de gemeenten in Nederland met meer dan 7% niet westerse allochtone inwoners van 0 - 19 jaar.
- 41. De minister jeugd stelt een budget beschikbaar voor een stimuleringsfonds dat versnelde implementatie van de genoemde aanbevelingen mogelijk maken en zorgt ervoor dat incidentele kortlopende subsidies worden afgebouwd.

1 Inleiding

De allochtone jeugd in Nederland staat op achterstand. Dat is geen nieuws en al jaren een onderwerp van maatschappelijke zorg - en zeker een belangrijk onderwerp binnen een goed en effectief jeugdbeleid.

Het sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind' (in april 2006 door mij aangeboden aan het kabinet) stuurt aan op een grotere effectiviteit en een groter bereik van jeugdbeleid. Want het kan eenvoudiger en beter. Er zijn te veel partijen betrokken bij het jeugdbeleid en verantwoordelijkheden zijn versnipperd. Mede daardoor worden problemen van kinderen of jongeren vaak te laat opgemerkt en aangepakt en ook onvoldoende gevolgd. Waardoor de problemen uit de hand lopen. En vervolgens zijn er dan de wachtlijsten voor jeugdzorg, waardoor problemen nog meer verergeren.

Het sturingsadvies stelt vast dat de huidige problemen in het jeugdbeleid in grote mate veroorzaakt worden door de manier waarop jeugdvoorzieningen door de overheid worden aangestuurd.

De belangrijkste knelpunten zijn

- Bestuurlijke drukte.
- Verlammeende bureaucratische last.
- Versnippering van taken.
- Niet effectieve inzet van middelen.

Om deze situatie te verbeteren, formuleert 'Koersen op het kind' 25 aanbevelingen. Algemeen uitgangspunt is daarbij het kind: de ontwikkeling van het kind en de behoeften die daaruit voortvloeien moeten centraal staan in het jeugdbeleid. Nu nog is sprake van een verkokerd en aanbodgericht beleid waarbij in wetgeving en uitvoering te veel instellingen, organisaties, diensten en departementen een rol spelen. Daarop door redenerend moeten overheidstaken gebundeld en geordend worden op basis van de levensloop van het kind. Daarmee worden de randvoorwaarden voor een effectief jeugdbeleid veel beter vervuld. Het kabinet heeft in zijn reactie op het sturingsadvies aangegeven de meeste aanbevelingen over te nemen. Aan de verbetering van het jeugdbeleid wordt inmiddels op vele plaatsen voortvarend gewerkt.

Deel 1 van het sturingsadvies is gevolgd door deel 2 'Kompas voor het nieuwe kabinet', dat ik op 2 november 2006 aan premier Balkenende en staatssecretaris Ross van Dorp heb mogen aanbieden. In dit tweede advies wordt uiteengezet op welke wijze de omslag naar een jeugdbeleid, waarin het kind centraal staat, de komende vier jaar gestalte krijgt.

Deze beide adviezen en positieve ontwikkelingen bieden een belangrijke kans om nu in het bijzonder de positie van allochtone jongeren in het jeugdbeleid te verbeteren. In dit advies 'Koersen op het kind: Diversiteit in het jeugdbeleid' wordt aangegeven hoe die kans verzilverd moet worden en de effectiviteit van het jeugdbeleid ook voor allochtone jongeren sterk vergroot kan worden.

Er is een aantal redenen om een apart advies, gericht op de verbetering van de positie van allochtone jongeren in het jeugdbeleid, uit te brengen.

Ten eerste zijn problemen bij allochtone jeugd groter en heftiger dan gemiddeld. Ze missen vaker de boot en de kans op ontsparing is groter. Ten tweede komen allochtone kinderen en jongeren minder snel terecht bij de lichtere vormen van jeugdhulpverlening, terwijl ze juist oververtegenwoordigd zijn in de jeugdinrichtingen. De hulpverlening bereikt de allochtone jeugd en hun ouders dus vaak te laat. En ten derde: wanneer de hulpverlening de allochtone jeugd wél bereikt, boekt die minder of te weinig resultaat. De uitval is groter.



Hierbij past overigens de kanttekening dat deze laatste constatering vooral gebaseerd is op waarnemingen uit de praktijk; er is nog weinig onderzoek gedaan naar de mate waarin hulpverleningsprogramma's ook voor allochtone jongeren effectief zijn.

Bij het opstellen van het advies is gebruik gemaakt van de resultaten die een expertmeeting ten aanzien van de positieverbetering van allochtone jeugdigen heeft opgeleverd (26 september 2006), evenals van informatie die door NIZW en FORUM is aangeleverd. Tot slot zijn de ervaringen en kennisoverdracht tijdens de Week van JongNL (november 2006), onder het motto "Niet de afkomst, maar de toekomst" verwerkt.

In dit advies wordt in het tweede hoofdstuk de bovenstaande probleemschets nader onderbouwd en uitgewerkt. Daarbij worden dezelfde domeinen onderscheiden, die ook in deel 1 en 2 van het sturingsadvies centraal staan: 'opvang, educatie en werk', 'opvoeding en bescherming', 'veiligheid' en 'vrije tijd'. In hoofdstuk 3 wordt, voortbouwend op de aanbevelingen van deel 1 en 2 van het sturingsadvies, aangegeven welke veranderingen in het jeugdbeleid op deze vier domeinen noodzakelijk zijn om allochtone jongeren de kans te bieden hun talenten maximaal te ontplooiën. Tenslotte wordt in hoofdstuk 4 aangegeven wat er in de aansturing van het jeugdbeleid moet veranderen om de achterstanden van allochtone jongeren weg te werken.

De aanbevelingen maken duidelijk dat hiervoor een gezamenlijke krachtinspanning van jeugdvoorzieningen, gemeenten, rijk en landelijke instellingen noodzakelijk is.

2 Probleemschets

De situatie van allochtone jeugd is onlangs beschreven in de Integratiekaart 2006. Dit samenwerkingsproject van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie centrum van het Ministerie van Justitie en het Centraal Bureau voor Statistiek volgt sinds 2004 de ontwikkelingen in de positie van allochtonen. Het beeld dat hieruit naar voren komt toont op verschillende terreinen vooruitgang. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de integratie van etnische minderheden nog bij lange na niet is gerealiseerd. Vooruitgang op het gebied van onderwijs gaat gepaard met stagnatie van de integratie op de arbeidsmarkt en achteruitgang op het gebied van de segregatie. In het tegengaan van overmatige betrokkenheid bij criminaliteit van sommige groepen allochtone jongeren is wel enige vooruitgang geboekt, maar minder dan nodig is om negatieve effecten op integratie te niet te doen.

Bij de beschrijving van de achterstanden wordt gebruik gemaakt van het onderscheid in domeinen dat ook in de sturingsadviezen 1 en 2 is aangehouden:

- opvang, educatie en werk;
- opvoeding en bescherming;
- veiligheid.

2.1 Opvang, educatie en werk

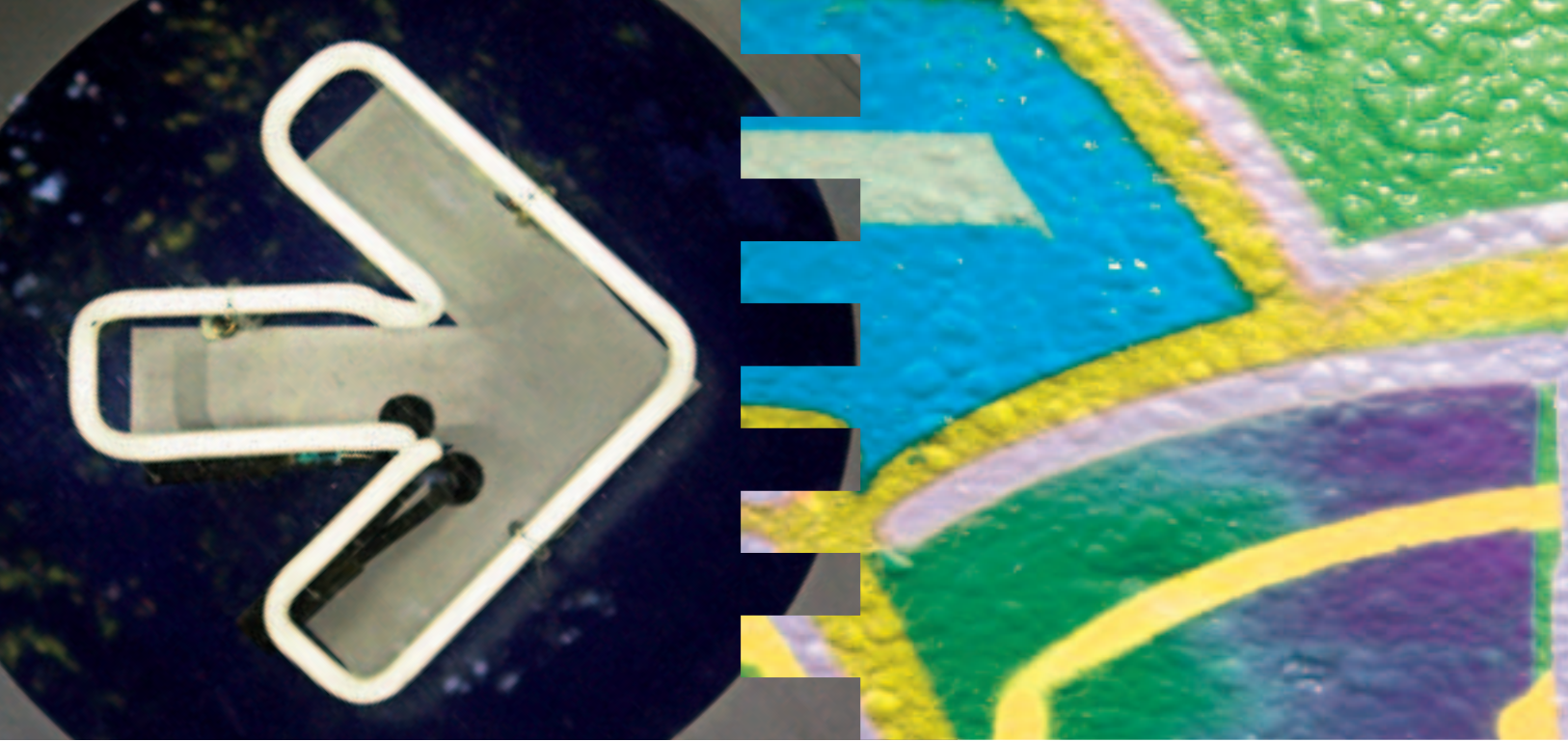
Gegevens over *opvang en voorschoolse educatie* van diverse gemeenten maken duidelijk dat de huidige organisatie van opvang van kinderen in de voorschoolse periode segregatie in de hand werkt. De (commerciële) kinderopvang herbergt voornamelijk kinderen van autochtone afkomst. De peuterspeelzalen vangen meer kinderen van allochtone afkomst op. Hierdoor wordt uitwisseling tussen kinderen met verschillende etnische achtergronden op vroege leeftijd niet bevorderd. Bovendien bezoekt nog altijd een groot aantal allochtone kinderen geen peuterspeelzaal waar effectieve VVE-programma's worden aangeboden. Ze hebben thuis geen ervaring opgedaan met bijvoorbeeld boekjes lezen, knip- en plakwerkjes enzovoort. De achterstand in woordenschat van allochtone kinderen wordt tijdens de basisschoolperiode niet ingelopen. Integendeel, de achterstand ten opzichte van autochtone kinderen wordt relatief groter.

Hellevoetssluis: segregatie peuterspeelzaal

De gemeente Hellevoetssluis vreest voor segregatie bij een lokale peuterspeelzaal. In één groep spreken Turkse peuters onderling niet of nauwelijks Nederlands. De gemeente wil daarom allochtone peuters verspreiden over verschillende groepen. Op die manier worden de peuters gedwongen Nederlands te praten en wordt een taalachterstand uit de weg gegaan. Volgens de gemeente krijgen de Turkse peuters nu onvoldoende prikkels om Nederlands te spreken. Bovendien krijgt de groep een stempel opgedrukt, waardoor ouders ervoor terugschrikken hun kind in die groep te plaatsen.

Als we kijken naar *onderwijs* tekent zich de volgende situatie af.

Niet-westerse allochtonen presteren gemiddeld in alle stadia van de onderwijsloopbaan slechter dan autochtonen. Maar het lijkt erop dat de prestaties van niet-westerse allochtonen meer in lijn komen met die van autochtonen.



Positieve tendensen zijn:

- De instroom van Turken en Marokkanen in het hoger voortgezet onderwijs is in de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld.
- De prestatieverschillen van niet-westerse studenten die recenter zijn ingestroomd met hun autochtonen medestudenten zijn kleiner geworden.
- Er is sprake van een toename van niet-westerse allochtonen in het hbo en op de universiteit. Wel studeren autochtone studenten sneller af dan allochtone studenten.

Niettemin lijkt een tweedeling te ontstaan tussen hoger opgeleide en succesvolle allochtone jongeren en de achterblijvende jongeren uit sociaaleconomisch zwakke milieus in gesegregeerde wijken.

De integratiekaart laat het volgende zien:

- Niet-westerse allochtone leerlingen maken de Eindtoets Basisonderwijs (de Cito-toets) gemiddeld minder goed dan autochtone leerlingen. De prestaties van Turkse en Marokkaanse kinderen blijven achter bij die van de overige niet-westerse allochtonen.
- Voortijdig schoolverlaten komt relatief vaker voor onder niet-westerse allochtone leerlingen dan onder autochtonen.
- De slagingspercentages van niet-westerse allochtonen in het voortgezet onderwijs blijven achter bij die van autochtonen en westerse allochtonen. Wel lijken de slagingspercentages van autochtone en niet-westerse allochtone eindexamenkandidaten in de periode 1999-2005 wat dichterbij elkaar zijn komen te liggen.
- Leerlingen van niet-westerse afkomst volgen binnen het voortgezet onderwijs gemiddeld een lagere opleiding en binnen het middelbaar beroepsonderwijs gemiddeld een lager niveau dan hun autochtone leeftijdgenoten.
- In het hoger voortgezet onderwijs blijven de prestaties van niet-westerse allochtonen achter bij die van hun autochtone medestudenten.

Ook op het gebied van *werk* zien we een achterstand:

- Van de totale groep niet-westerse allochtonen is bijna de helft werkzaam – tegenover 70% van de autochtone bevolking.
- De werkloosheid onder de 15-25 jarigen is zowel bij autochtonen als allochtonen groter dan die in oudere leeftijdsgroepen.

- De jeugdwerkloosheid daalt in 2005 wel voor autochtone jongeren, maar stijgt nog onder niet-westerse allochtone jongeren.
- Allochtone jongeren van niet westerse afkomst hebben een relatief slechte toegang tot stageplaatsen.
- De werkloosheid onder allochtone jongeren is 26 procent tegen 11 procent onder autochtone jongeren.

2.2 Opvoeding en bescherming

De allochtone jeugd is oververtegenwoordigd in de zwaardere, repressieve vormen van jeugdzorg: bijna 60 procent is niet-westers allochtoon. De lichtere vormen van hulpverlening bereiken de allochtone jeugd daarentegen veel minder. Alleen de kindertelefoon is onder allochtone jongeren redelijk tot goed bekend.

Het bureau jeugdzorg kennen ze niet of nauwelijks en het Jongeren Informatie Punt (JIP) al evenmin¹. In 2002 was 22 procent van de jeugdigen die terecht komen in de vrijwillige jeugdhulpverlening allochtoon, terwijl onder de jeugdigen in de kinderbescherming 30-40% allochtoon is. In de jeugd-GGZ is slechts 9 procent van de jeugdigen allochtoon².

Allochtone jeugdigen worden niet alleen laat bereikt, ook de resultaten van de interventies blijven achter³. De voortijdige uitval en de kans op terugval zijn groter. De oorzaken zijn gelegen in de slechtere uitgangssituatie en de context: de vaak complexe en meervoudige problematiek waarbij de culturele afstand van de jongeren en hun ouders tot de Nederlandse maatschappij een belangrijke factor is. Deze observatie, die door deskundigen bevestigd wordt, kan niet of nauwelijks met cijfers worden onderbouwd. In het kader van het streven naar het gebruik van evidence based interventies en programma's zal zeker ook zicht geboden moeten worden op de effectiviteit van interventies voor allochtone jongeren.

Waarom onvoldoende bereik?

De bestaande voorzieningen en het huidige hulpaanbod bereiken de allochtone jeugd - en hun ouders - te weinig. Dit heeft allerlei achtergronden. Deels liggen die bij het gezin, deels bij de hulpverleners en andere professionals. In combinatie is dat tamelijk desastreus - zoals ook uit de casus van Aziz blijkt.

Bij allochtone gezinnen zijn er diverse redenen die de weg naar voorzieningen en hulpverlening belemmeren:

- Allochtone ouders zijn te weinig bekend met de diverse instanties en welke professional zij precies voor welke problemen moeten hebben. Zij verdwalen gemakkelijk in hulpverleningsland en kunnen vaak ook

¹ Bron: E-zine Jeugdzorg, nr. 588, 1 september 2006.

² Uit: de NIZW kerntabellen jeugdzorg 1998 – 2002. Het feit dat hulpverleningsinstellingen na 2002 de etniciteit van jongeren niet meer registreren maakt een actueel beeld onmogelijk. De eis tot het registreren van etniciteit verviel doordat de Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen (SRJV) werd opgeheven.

³ Deze constatering is gebaseerd op de volgende bronnen: Volleghergh, W.A.M. (2003). Gemiste kansen. Culturele diversiteit en de jeugdzorg. Kind en adolescent, 24, 209-221. Kouratovsky, V. (2003) Wat is er aan de hand met Jamila? Transculturele diagnostiek in de jeugdzorg. Utrecht. FORUM. Bellaart, H.B. (2004). Jeugd en allochtone cliënten. Handboek Jeugdzorg. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Casus Aziz

Aziz is 14 jaar en van Marokkaanse afkomst. Hij heeft vijf broers en zussen. Zijn oudste broer zit in de gevangenis. Zelf is Aziz onlangs door de politie opgepakt omdat hij samen met een groep Marokkanen, waar hij zo'n beetje in meeloopt, heeft gevochten. Tegen autochtone jongeren. Aziz en zijn familie wonen in een klein en verwaarloosd huis. Ze hebben schulden. Zijn vader slaat Aziz als hij ongehoorzaam of brutaal is, maar zijn moeder verwent hem.

Het gezin is al jaren bekend bij verschillende instanties. School heeft via een maatschappelijk werkster contact proberen te leggen, maar de vader van Aziz heeft duidelijk gemaakt dat zij geen problemen hebben met de opvoeding. Hulp bij het vinden van een beter huis zou wel welkom zijn, heeft hij gezegd. Hulp bij het oplossen van de schuldproblemen ook. De maatschappelijk werkster heeft hem doorverwezen naar de sociaal raadslieden. De vader is daar één keer naar toe gegaan en daarna niet meer. Al met al gebeurt er dus niets om de problemen van en met dit gezin te helpen oplossen. De vader van Aziz verstaat onder hulp dat men het probleem voor hem oplost. Immers, in de Marokkaanse cultuur is het heel gebruikelijk om elkaar (meestal binnen families) bijvoorbeeld te helpen door geld te geven. De Nederlandse hulpverlening is gericht op het begeleiden van de client bij het door hemzelf aanpakken en oplossen van het probleem.

minder goed omgaan met bureaucratie. Dat is voor veel autochtone gezinnen al moeilijk, voor mensen die niet in deze samenleving zijn opgegroeid helemaal.

- Ook al kennen zij de instanties of hulpverlening, dan gaan allochtone ouders en jongeren daar minder gemakkelijk naar toe. De drempel is te hoog. Over het algemeen hebben zij minder vertrouwen in de bemoeienis van instanties, onder andere door negatieve ervaringen met vertegenwoordigers van voorzieningen. Daarbij komt dat migrantenouders ook bang zijn dat hun kinderen van hen vervreemd raken of afgenomen worden door westerse zorg instanties (Kouratovsky 2003).
- Allochtone ouders en/of jongeren zien minder snel of makkelijk een hulpvraag bij zichzelf en/of vinden het lastig die op tafel te leggen. Ze schamen zich voor problemen of lossen die liever binnenshuis op.

Veel professionals hebben het gemiddelde autochtone gezin als referentiekader en dat bemoeilijkt een goed bereik van allochtone jeugd en hun ouders:

- Zij zijn niet altijd in staat problemen bij allochtone jeugdigen op tijd te signaleren en goed te duiden.
- Er is bij professionals vaak onduidelijkheid over wanneer wel en wanneer niet in te grijpen (criteria voor interventie onhelder). Die onduidelijkheid heeft te maken met verschillen in taal, opvoedingsstijl, normen en waarden. Daar komt bij, dat bij allochtone kinderen soms makkelijker dan bij autochtone kinderen geaccepteerd wordt dat de cognitieve ontwikkeling achterblijft omdat "dat door de andere cultuur nu eenmaal vaak zo is bij deze kinderen".
- Ze hebben - meer in het algemeen gesteld - onvoldoende kennis en deskundigheid als het gaat om culturele verschillen en de consequenties daarvan voor hun handelen.
- Tenslotte is het personeelsbestand van de meeste instanties onvoldoende cultureel divers (bestaat grotendeels uit jonge, witte vrouwen). Instellingen hebben geen reden (incentive) om meer te investeren in het bereik van 'moeilijke' allochtone jongeren. Er zijn immers voldoende cliënten, die makkelijk te bereiken zijn.

Casus Özcan

Özcan is 10 jaar, heel druk, heeft ADHD en flinke gedragsproblemen thuis en op school. De alleenstaande (Turkse) moeder kan hem niet aan, zeker niet met nog 3 andere kinderen thuis. In een adviesgesprek geeft de hulpverlener van Bureau Jeugdzorg het advies dagbehandeling op een Boddaertcentrum. Moeder begrijpt niet wat Boddaert precies is en weet niet zeker of ze dit wel wil, maar ze zegt het niet direct. Uit beleefdheid knikt ze bevestigend en zegt ze “ja”, als er gevraagd wordt of ze het begrepen heeft. Uiteindelijk komen moeder en kind niet terecht bij het Boddaertcentrum en blijft verdere hulpverlening dus achterwege. De hulpverlener is gefrustreerd, omdat zij dacht dat de moeder echt had ingestemd met het advies. Zij had de signalen van de aarzeling bij moeder niet goed opgevangen.

Waarom zijn interventies onvoldoende effectief?

Als allochtone jeugd en hun ouders dan eenmaal bereikt worden met interventies, dan heeft dit minder positieve resultaten dan bij autochtone jeugd. Dit probleem zien we duidelijk terug in het justitiële circuit waar het recidive percentage onder allochtone jongeren circa 10% hoger ligt dan onder autochtone jongeren. Allochtone jongeren vervallen na een - op zich succesvolle interventie - vaak terug in oud gedrag door groepsdruk. Ook bij de aanpak van allochtone jongeren die overlast geven, zien we dat de groepsdynamica een belangrijke rol speelt. Bij de jeugdzorg is er eveneens sprake van een beduidend hogere uitval bij allochtone jeugd. Er zijn nog niet of nauwelijks interventiemethoden ontwikkeld voor (en getest op) verschillende allochtone doelgroepen. Bovendien beschikken professionals vaak nog over onvoldoende competenties en kennis over de culturele achtergronden om goed met deze groepen te werken. Dit komt bijvoorbeeld

Voorbeeld eengerelateerd geweld

“Het zijn vaak leerkrachten op scholen die signaleren dat het ‘goed mis is’ en Bureau Jeugdzorg of het AMK inschakelen. Vervolgens blijken deze instanties onvoldoende kennis te hebben van de codes in eerculturen waardoor ze de situatie voor de meiden alleen maar verergeren. Bij de studente die haar verhaal vertelde tijdens een van de raadplegingen, sprak haar vader een jaar lang niet meer met haar. Andere meiden worden ernstig mishandeld als bekend wordt dat ze over de problemen in het gezin met buitenstaanders gesproken hebben of ze mogen niet meer naar school zodat ze niet de kans krijgen om anderen in te schakelen.”

Leila mocht niet naar school als ze onder de blauwe plekken zat. Maar op school begon het op te vallen dat ze er vaak niet was. Via school kwam ze in contact met jeugdzorg. Leila vertelt aan een medewerker van jeugdzorg over de mishandelingen. “Ze dachten me te helpen door mee te gaan naar mijn ouders en de confrontatie aan te gaan. Die dag moest ik echt voor mijn leven vrezen. Je hoort anderen nu eenmaal niet te vertellen wat er bij je thuis gebeurt. Een Marokkaans meisje dat dit wel doet, heeft geen respect voor haar ouders. Vanaf die dag werd alles erger. Mijn broers en zusje mochten zelfs niet meer met me praten. De jeugdzorg had voor mij afgedaan. Ik voelde me door hen verraden. De tweede keer dat ik wegliep, deed ik dat dan ook niet via jeugdzorg”

tot uitdrukking in de hulpverlening rond eerwraak gerelateerd geweld (zie “Je eer of je leven” van Janine Jansen). En ook hier zien we dat instellingen onvoldoende redenen (incentive) hebben om meer te investeren in het verhogen van de effectiviteit van hulp aan allochtone jeugd en hun ouders.

2.3 Veiligheid

Uit de Integratiekaart 2006 blijkt dat er in de criminaliteitscijfers sprake is van een aanhoudende oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen van de eerste generatie, en nog in sterkere mate van de tweede generatie:

- Van de vier grote ‘klassieke’ herkomstgroepen (Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen) werden Antillianen van 12 tot 18 jaar het vaakst als verdachte geregistreerd (7,2 procent).
- De kans om als verdachte te worden aangemerkt, varieert bij de niet westerse jongeren van de tweede generatie (na correctie voor demografische samenstelling en sociaal economische kenmerken) tussen de 1,3 keer zo vaak (Turkse jongeren ten opzichte van autochtone jongeren) tot 3,3 keer zo vaak (Marokkaanse jongeren versus autochtone jongeren).
- De groei van het aantal door de politie als verdacht geregistreerden (ten opzichte van 1999) is het sterkst bij Marokkanen en Surinamers. De groei is het minst bij autochtonen.
- Van alle 12 tot 18 jarige verdachten had 64 procent in de periode 1999-2004 een of meer herhaalde politiecontacten. Het percentage verdachten met herhaalde contacten varieert van 58 procent van de autochtone jongeren tot 82 procent van de Marokkaanse jongeren.

Een van de mogelijke oorzaken van de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de criminaliteitscijfers is dat de straffen voor deze jongeren minder effectief zijn. Uit onderzoek naar strafbeleving wordt deze veronderstelling bevestigd. Veel sancties worden door allochtone jongeren niet serieus genomen, omdat die in hun ogen te soft en te vrijblijvend zijn. Dit ondanks de constatering dat allochtone jongeren gemiddeld zwaarder gestraft worden voor hetzelfde delict (zie het artikel van Mieke Komen in het Nederlands Juristenblad, 23 juni 2006).

Voorts hangt de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de criminaliteitscijfers samen met de achterstandpositie op de andere domeinen: zij hebben weinig te verliezen en meer te winnen (geld, aanzien bij vrienden) met het plegen van criminaliteit.

Naast de oververtegenwoordiging onder dadergroepen is ook slachtofferschap van criminaliteit onder allochtone jongeren een probleem. Een van de meest in het oog springende feiten is dat de helft van alle eerwraakslachtoffers jonger is dan 25 jaar.

⁴ Het boek ‘Ik ga er niet te diep op in. Professionals aan het woord over eerdergerelateerd geweld in Friesland een raadpleging’ van Anke van Dijke, Linda Terpstra, Katja Westra.

3 Diversiteit in het jeugdbeleid

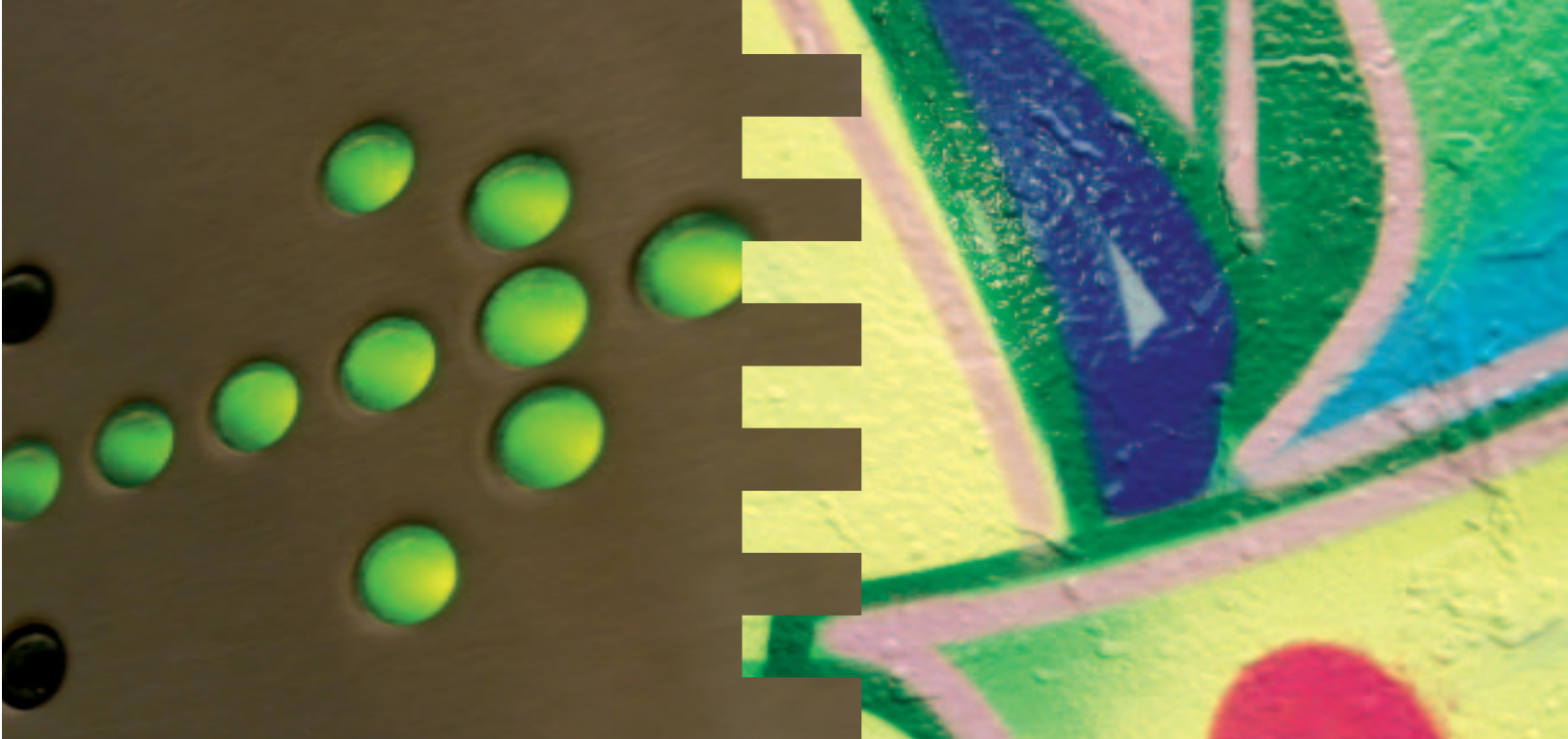
3.1 Uitgangspunten

Om ervoor te zorgen dat het jeugdbeleid ook allochtone jongeren de kans biedt hun talenten maximaal te ontplooiën, is allereerst een aantal uitgangspunten uit het eerste deel van het sturingsadvies van cruciaal belang:

- 1 Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen; dat geldt vanzelfsprekend ook voor ouders van allochtone jongeren.
- 2 Aanvullend heeft de overheid de volgende taken:
 - De overheid biedt algemene ondersteuning aan alle kinderen en ouders.
 - De overheid geeft specifieke ondersteuning op het moment dat kinderen extra steun nodig hebben in hun ontwikkeling of ouders bij de opvoeding.
 - De overheid grijpt in door het gezag van ouders (gedeeltelijk) over te nemen in situaties waarin kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd.
- 3 *'Hoe dichterbij, hoe gewoner, eerder en sneller'.*
De uitvoering van het beleid is dicht bij het kind en ouders geregeld en de toegang tot voorzieningen is laagdrempelig.
- 4 *Scherp onderscheid in vrijwillige en gedwongen hulp.*
Vrijwillige hulp bij opvoeden moet de normaalste zaak van de wereld zijn; als noodzakelijke hulp geweigerd wordt, treedt dwang in.
- 5 *Onderscheid in algemene preventieve taken en specialistische taken:*
 - Algemene taken moeten voor alle kinderen en ouders in de directe leefomgeving beschikbaar zijn.
 - Specialistische taken zijn alleen bedoeld voor kinderen en ouders met specifieke hulpvragen.
- 6 *Taken worden gebundeld.*
Versnippering van taken wordt tegengaan, activiteiten worden in samenhang aangeboden zodat geen drempel bestaat om er gebruik van te maken. Geef gemeenten de opdracht om het stelsel van voorzieningen en instellingen zodanig te organiseren dat de taken gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden. De wijze waarop de precieze bundeling plaatsvindt, is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Deze zes uitgangspunten zijn ook in het belang van allochtone jongeren en hun ouders. Voor allochtone jongeren zijn in aanvulling hierop de volgende uitgangspunten van groot belang:

- 7 *Verwerven interculturele competenties voorzieningen*
Jeugdvoorzieningen moeten beschikken over competenties om aan te kunnen sluiten bij culturele achtergronden en gezinssituaties, zodat allochtone jongeren vroeg worden bereikt en effectief geholpen.
- 8 *Benutten potentieel allochtone gemeenschap*
Maak in de uitvoering van het jeugdbeleid zo veel mogelijk gebruik van het potentieel binnen allochtone gemeenschappen waaronder natuurlijk jongeren zelf, via de inzet van allochtone professionals en het betrekken van zelforganisaties.



9 Participatie in besluitvormingsprocessen

In het verlengde van het vorige uitgangspunt dienen allochtone jongeren en ouders te participeren in besluitvormingsprocessen rond integratie en medeverantwoordelijk te zijn voor het bereiken van resultaten op dit gebied.

Voorbeeld gemeente Den Haag: “werelden verbinden”

Een groep Marokkaanse jongeren uit Den Haag werkt aan het imago door op vrijwillige basis allerlei activiteiten te ondernemen met ouderen. De jongeren, in de leeftijd van 14 tot 16 jaar hebben bijvoorbeeld ouderen uit een verzorgingshuis uitgenodigd voor een voetbalwedstrijd. Ook hebben ze bordspellen gespeeld met bejaarden. De gemeente Den Haag heeft dit project een prijs toegekend voor de bevordering van saamhorigheid in de Haagse samenleving.

Deze negen uitgangspunten vormen het kader voor de aanbevelingen die op de vier verschillende domeinen ‘Opvang, educatie, werk’, ‘Opvoeding en bescherming’, ‘Veiligheid’ en ‘Vrije tijd’ worden gedaan.

3.2 Opvang, educatie en werk

Brede buurtscholen

In de sturingsadviezen *Koersen op het kind en Kompas voor het nieuwe kabinet* van Operatie Jong wordt gepleit voor een brede voorschoolse opvangvoorziening waar alle kinderen dezelfde kansen en mogelijkheden krijgen voor ontmoeting, taalontwikkeling en spelenderwijs leren. Deze opvangvoorziening moet geïntegreerd worden in een brede buurtvoorziening/school, waarin voor-, buitenschoolse en vrijetijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primair onderwijs.

Landelijke initiatieven

Bij OCW is het onderwijsachterstandenbeleid sinds 1 augustus meer toegespitst op de factoren die er werkelijk toe doen: het lage opleidingsniveau van veel allochtone ouders en de taalachterstand van allochtone leerlingen bij aanvang van het onderwijs.

De landelijke ouderorganisaties bezien (samen met FORUM) hoe ouderbetrokkenheid van allochtone ouders bij de leerprestaties van hun kinderen kan worden versterkt. Daartoe is een tijdelijk platform allochtone ouders opgericht.

Een belangrijk beleidsthema voor de komende jaren is burgerschap en binding (sociale cohesie). OCW gaat zich richten op de versterking van burgerschap en binding via het onderwijs. Scholen worden ondersteund om dit beleid in de praktijk vorm te geven.

De bindingskracht van het onderwijs kan worden versterkt als ook het personeelsbestand een afspiegeling van de samenleving vormt. Leraren met een 'dubbele' culturele achtergrond kunnen een brugfunctie vervullen tussen school en allochtone leerlingen en zijn daarom onmisbaar.

Tot slot wil OCW de uitval van allochtonen uit het hoger onderwijs terugbrengen. Met instellingen in het hoger onderwijs zijn hierover prestatieafspraken gemaakt.

Voor het voorkomen van taal- en ontwikkelingsachterstanden van allochtone jongeren dienen op brede buurtscholen speciale programma's te worden ingezet. Deze programma's moeten niet alleen gericht zijn op kinderen, ook de ouders moeten hierbij zonnodig verplicht bij worden betrokken. Bovendien zijn brede buurtscholen een zeer belangrijke vindplaats waar risico's en/of problemen van allochtone kinderen en hun ouders gesignaleerd worden. Om vervolgens adequaat in te spelen op deze problemen (conform aanbeveling 10 uit het eerste deel van het sturingsadvies) is de oprichting van een Centrum voor jeugd en gezin waarbinnen jeugdvoorzieningen samenwerken een belangrijke stap.

In buurten waar veel allochtone kinderen wonen, dienen op de brede buurtscholen en in de ZAT's allochtone professionals te worden ingezet.

Aanbevelingen

- 1 Op brede buurtscholen worden speciale programma's ingezet om taal- en ontwikkelingsachterstanden bij allochtone kinderen te voorkomen. Daarbij worden ook hun ouders betrokken, zo nodig verplicht.
- 2 Risico's en problemen van allochtone kinderen worden op de brede buurtscholen vroegtijdig gesignaleerd. In het Zorgadviesteam (ZAT) worden deze signalen opgepakt.
- 3 In buurten met veel allochtone kinderen worden op brede buurtscholen en in ZAT's allochtone professionals ingezet.

Voorkomen segregatie

Veel politieke partijen in de Tweede Kamer hebben zich in hun verkiezingsprogramma's uitgesproken tegen segregatie in het onderwijs. Zij bepleiten dat het ontstaan van meer gemengde scholen moet worden bevorderd. Gemeenten dienen daarover afspraken te maken met scholen. Het gaat dan niet alleen om witte scholen die (meer) allochtone leerlingen krijgen, maar ook de omgekeerde weg kan worden bewandeld door toponderwijs aan zwarte scholen te stimuleren; bijvoorbeeld op sportgebied.

Voorts moet de informatievoorziening aan met name allochtone ouders over het scholenbestand in hun omgeving worden uitgebreid, zodat zij een weloverwogen keuze voor een school kunnen maken.

Ten slotte is van belang dat scholen iedere leerling moeten accepteren, indien deze de levensovertuiging van de school respecteert. Dit betekent dus dat bijzondere scholen geen leerlingen meer mogen weigeren, op grond van bijvoorbeeld aanwezige achterstanden.

Voorbeeld Gemeente Eindhoven: afspraken tegengaan segregatie

De gemeente Eindhoven en de Eindhovense schoolbesturen hebben afspraken gemaakt over het aannemen van leerlingen op basisscholen. Een basisschool moet hierover voortaan nadrukkelijker in overleg treden met collega-scholen in het stadsdeel. Het aantal zwarte scholen met meer dan zestig procent allochtone leerlingen neemt in Eindhoven geleidelijk aan toe. Het aantal witte scholen blijft nagenoeg gelijk. Besturen en gemeente willen dat tegengaan. Een basisschool moet een afspiegeling zijn van de wijk of het voedingsgebied van de school. De directeurs van de basisscholen gaan voortaan per stadsdeel met elkaar in overleg. Zij moeten afspraken maken die de leerlingenstromen in hun gebied beïnvloeden. Bij het proces moet een voor de wijk representatieve groep ouders betrokken worden.

Aanbevelingen

- 4 Laat gemeenten niet-vrijblijvende afspraken maken met scholen over het bevorderen van gemengde scholen; niet alleen door witte scholen (meer) allochtone leerlingen te laten opnemen, maar ook door toponderwijs op zwarte scholen te stimuleren.
- 5 Geef allochtone ouders meer voorlichting over het scholenbestand in hun omgeving, zodat zij een bewuste keuze voor de gewenste school voor hun kind kunnen maken.
- 6 Geef scholen een acceptatieplicht van kinderen, indien het kind/de ouders de levensfilosofie (richting) van de school accepteren.

Voorkomen schooluitval

In het voortgezet schoolonderwijs dient schooluitval onder allochtone jongeren met kracht te worden bestreden.

In het eerste deel van het sturingsadvies is reeds aanbevolen om brede scholen in het voortgezet onderwijs de coördinatie te geven van de aanpak van voortijdige schoolverlaters. Er moet daarbij samengewerkt kunnen worden met regionale meld- en coördinatiecentra (RMC) voor voortijdige schoolverlaters en hulpverlenings-

instellingen die in een Zorgadviesteam vertegenwoordigd zijn (ZAT). Het is noodzakelijk dat in wijken met veel allochtone kinderen ook interculturele expertise in het ZAT aanwezig is.

Bij het voorkomen van schooluitval zijn goede ervaringen opgedaan met mentorprojecten. Hierbij krijgt een allochtone leerling ondersteuning van een oudere leerling of student met dezelfde etnische achtergrond. Deze mentoren helpen hun pupillen bij hun studie of bij het vinden van een stageplek of baan. Ook kunnen zij toeleiden naar hulp, indien problemen spelen bij de jeugdige of in het gezin die zij niet zelf kunnen oplossen.

Voorbeeld Hogeschool Rotterdam: 'Diversiteit, de kracht van veelzijdigheid'

Het project Diversiteit, de kracht van veelzijdigheid is gericht op het werken aan instroomverhoging van allochtone studenten in het hoger onderwijs en op het terugbrengen van de uitval onder allochtone studenten, in het bijzonder Antilliaanse en Marokkaanse studenten. In het plan ligt het accent op het verbeteren van de instroom door het ontwikkelen van outreachende activiteiten en het verbeteren van de doorstroom door het inbedden van studieloopbaanbegeleiding en taalbeleid in het Rotterdams onderwijsmodel. Ook wordt de leer- en werkomgeving verbeterd door scholing en training ten aanzien van het begeleiden van allochtone studenten en het werken met diversiteit. De hogeschool heeft contacten met de Antilliaanse en Marokkaanse gemeenschappen in Rotterdam en kan maatwerk bieden op studievoorlichting, studieadvies en studiekeuze begeleiding. Dit resulteert in voorlichtingsbijeenkomsten in de wijken in Rotterdam.

Aanbevelingen

- 7 Brede scholen voor voortgezet onderwijs hebben de coördinatie van de aanpak van voortijdige schoolverlaters.
- 8 Gemeenten zorgen voor een dekkende zorgstructuur (Zorgadviesteam) rond brede scholen in het voortgezet onderwijs. In wijken met veel allochtone jongeren is in het ZAT ook interculturele expertise beschikbaar.
- 9 Brede scholen voor voortgezet onderwijs ontwikkelen mentorprojecten voor allochtone jongeren.

Landelijke initiatieven

SZW wil afstand nemen van de groepsgerichte benadering in het arbeidsmarktbeleid voor minderheden. In plaats daarvan komt een strategie die arbeidsparticipatie wil bevorderen door individuele belemmeringen tot deelname aan arbeid weg te nemen. Veelal in nauwe samenwerking met sociale partners en andere stakeholders, heeft het kabinet een aantal initiatieven ontwikkeld die aangrijpen bij mogelijke belemmeringen die minderheden ondervinden bij toetreding en doorstroom op de arbeidsmarkt, onder meer op het vlak van taalbeheersing en opleidingsniveau, werkzoekstrategieën en relevante sociale netwerken. Zo zijn bijvoorbeeld maatregelen geformuleerd om de kansen van Marokkaanse jongeren te vergroten, omdat het bestaande beleid niet altijd aansluit bij de cultuur en identiteit van Marokkaanse jongeren en hun ouders. Een van de projecten in dat kader is ‘Trendy Maroc stars in NL’ waarbij Marokkaanse jongeren worden getraind door succesvolle mensen uit de eigen gemeenschap.

De Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR) geeft in haar rapport “De verzorgingsstaat herwogen” het advies om de bijstandsuitkering af te schaffen voor jongeren tot 25 jaar. Hierdoor zouden zij geprikkeld worden om een betaalde baan te accepteren of een opleiding te volgen.

Een aantal gemeenten maakt nu al gebruik van de mogelijkheden die de Wet werk en bijstand biedt om deze lijn toe te passen op werkloze jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar. Dat biedt echter geen oplossing voor de categorie jongeren zonder startkwalificatie die geen uitkering aanvragen.

Daarom is het (conform aanbeveling 4 uit deel 2 van het sturingsadvies) van belang dat gemeenten die inzetten op het behalen van een startkwalificatie voor elke jongere tot 23 jaar, kunnen beschikken over sanctiemogelijkheden om jongeren die niet willen aan te kunnen pakken.

In het eerste deel van het sturingsadvies is aanbevolen dat de brede scholen eveneens een expliciete taak hebben in de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Een van de knelpunten die zich hierbij voordoet is het gebrek aan stageplaatsen voor allochtone jongeren. Het is daarom van belang dat onderwijsinstellingen en werkgevers afspraken maken over stageplaatsen voor allochtone jongeren en de condities die aan invulling van deze plaatsen verbonden zijn. Voorts is van belang dat scholen en werkgevers informatie over stage- en werkplekken eenvoudiger kunnen uitwisselen door koppeling van bestanden. Hier dient (conform aanbeveling 5 uit deel 2 van het sturingsadvies) een protocol voor ontwikkeld te worden.

Aanbevelingen

- 10 De gemeente dient instrumenten ter beschikking te krijgen, waarmee bereikt kan worden dat alle jongeren tot minimaal 23 jaar een baan hebben, een opleiding volgen of een eigen bedrijf hebben.
- 11 Scholen en werkgevers maken afspraken over stageplaatsen voor allochtone jongeren en de condities die aan invulling daarvan verbonden zijn.
- 12 MBO-raad en werkgeversorganisaties ontwikkelen een protocol voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

3.3 Opvoeding en bescherming

Vindplaatsen: voorschoolse voorzieningen en onderwijs

Het signaleren van hulpvragen van kinderen en ouders moet in een zo vroeg stadium gebeuren, zodat ze zo snel mogelijk adequate hulp kunnen ontvangen. Vindplaatsen van kinderen en ouders – zoals het consultatiebureau, voorschoolse voorzieningen en scholen – moeten daarom alert zijn op signalen van allochtone jeugdigen en hun ouders en deze zo snel mogelijk door verwijzen naar de juiste hulp. Om signalen in een zo vroeg mogelijk stadium te leren herkennen, is het nodig om de deskundigheid van professionals in de vindplaatsen te vergroten. De Inventgroep heeft hierover geadviseerd en inzicht geboden in beschikbare effectieve signaleringsinstrumenten. Daarbij is nadrukkelijk gesteld dat de wijze waarop de professional een dergelijk instrument hanteert minstens even belangrijk is. Voor allochtone jeugdigen en hun ouders zullen in het algemeen geen aparte signaleringsinstrumenten nodig zijn. Wel zullen professionals verdacht moeten zijn op specifiek bij de doelgroep voorkomende problematiek.

Centra voor Jeugd en Gezin

In het domein opvoeding en bescherming worden de volgende taken geclusterd:

- Opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning.
- Begeleiding bij omgangsregelingen (bijvoorbeeld bij echtscheiding).
- Begeleiding en behandeling van kinderen en ouders met specifieke of ernstige opgroei- of opvoedproblemen.
- Begeleiding, zorg en zo nodig opvang voor kinderen met handicaps.
- Lichamelijke en geestelijke verzorging van kinderen, die slachtoffer zijn geweest van bijvoorbeeld mishandeling of uitbuiting.
- Bescherming bieden aan kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd door de opvoedings-situatie waarin zij verkeren, ofwel ingrijpen in het ouderlijk gezag in het belang van echt kind.
- Periodieke evaluatie van de beschermingsmaatregelen en/of uithuisplaatsing van kinderen.
- Ondersteuning bieden aan ouders, voor zover zij daar niet in kunnen voorzien, zodat kinderen in een gezonde levensstandaard opgroeien.

In sturingsadvies deel 1 is de aanbeveling gedaan om lokale Centra voor jeugd en gezin (CJG) op te richten, waarin een groot deel van bovengenoemde taken gebundeld worden. Het Centrum voor jeugd en gezin moet ook voor de allochtone jeugdigen en ouders een laagdrempelige voorziening zijn, waar zij terecht kunnen voor ondersteuning, hulp en doorverwijzing. Het Centrum voor jeugd en gezin moet daarom beschikken over medewerkers die op de hoogte zijn van culturele achtergronden van deze gezinnen en aansluiten bij hun vragen en problemen.

Om allochtone jeugd en hun ouders beter te bereiken, is van groot belang dat Centra voor jeugd en gezin goede contacten onderhouden met 'front-linie-organisaties' die dichtbij jeugdigen staan, zoals het jeugd- en jongerenwerk, club- en buurthuiswerk, sportclubs en natuurlijk zelforganisaties. Ook de allochtone doelgroep zelf moet betrokken worden bij het beter bereiken en effectiever ondersteunen van allochtone jeugdigen en ouders. Professionals in jeugdvoorzieningen bereiken meer als ze openstaan voor samenwerking met vrijwilligers uit de allochtone gemeenschap, zoals para-professionals.

Voor opvoedingsondersteuning in de grote steden is door de overheid recent veel geld uitgetrokken. Het actief aanbieden van opvoedingsondersteuning op maat voor maatschappelijk kwetsbare allochtone gezinnen is van groot belang om escalatie van opvoedingsproblemen te voorkomen en de druk op de jeugdzorg te verkleinen. Deze ouders kunnen de ondersteuning goed gebruiken. Zij staan onderaan de maatschappelijke ladder, vaak met een beperkt ondersteunend netwerk en moeten de uitdaging aangaan om in hun opvoeding een balans te vinden tussen twee culturen. Om de groepen te bereiken die de ondersteuning het hardst nodig hebben is samenwerking tussen professionele welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties van allochtone groepen zeer aan te bevelen. Hierbij wordt aangetekend dat de organisaties van allochtonen voor hun inspanningen gehonoreerd dienen te worden en niet alleen aan het werk moeten worden gezet om de doelgroep toe te leiden naar de professionele organisaties.

Project Al Amal in Utrecht

In de Utrechtse wijk Kanaleneiland bereikt de vrijwilligersorganisatie “Al Amal” momenteel ongeveer 400 vrouwen die door de reguliere organisaties nauwelijks bereikt worden. Zij bieden onder andere zelf opvoedingsondersteuning aan vrouwen en jongeren, waarbij wordt samengewerkt met de welzijnsstichting en de GG & GD. Al Amal is snel gegroeid en krijgt steeds meer vragen van professionele organisaties die deze vrijwilligersorganisatie echter niet allemaal kan beantwoorden. De plaats in de keten van organisaties zou nog meer gehonoreerd kunnen worden.

Voorbeeld Gouda: samenwerking moskee en jeugdvoorziening

De Marokkaanse moskee Nour in Gouda werkt samen met Woonhuis, een instelling voor jeugdhulpverlening. Kenmerk van de activiteiten is dat zij laagdrempelig zijn, ‘outreaching’ en vindplaatsgericht (moskee, school, straat, buurthuis). Religie en cultuur krijgen een functie in het hulpverleningsproces. Sleutelpersonen met gezag uit de familiale omgeving en sleutelfiguren in de Marokkaanse gemeenschap worden ingeschakeld. De Moskee zorgt voor toeleiding van allochtone jongeren naar Woonhuis. Het resultaat is een sterke toename van de opname van Marokkanen in de lichtere vormen van jeugdhulpverlening en voorkomen van het afglijden van jongeren in risicovolle of criminele settings.

Landelijke initiatieven

VWS ondersteunt actief Welzijn Versterkt Burgerschap (www.welzijnversterkt.nl) een meerjarenproject dat zich primair richt op de bijdrage van welzijnsinstellingen aan verschillende actuele vraagstukken: kwaliteit, zorg, veiligheid, diversiteit. In Welzijn Versterkt werken NIZW, CIVIQ, MOgroep, LCGW, Verdiwel, IPO, VNG en VSW samen.

In 2006 en 2007 staat *Actief Burgerschap* centraal: de rol van welzijn bij het uitnodigen, stimuleren en ondersteunen van actief burgerschap in relatie tot zorg, veiligheid en diversiteit. Aansluitend bij de uitgangspunten van de Wmo, neemt de actieve burger (mede)verantwoordelijkheid voor het eigen welbevinden en de leefbaarheid van wijken, buurten en dorpen. Dit kan door mantelzorg, vrijwilligerswerk of het initiëren en organiseren van activiteiten in en voor wijk, buurt en dorp. Zo nemen vrijwilligers in samenwerking met professionals initiatieven om allochtone jongeren te coachen in het kader van mentoraatprojecten. Goede voorbeelden zijn Big Brother en Big Sisters of Rotterdam /BBBS-R en Match in Almere.

Aanbevelingen

- 13 Centra voor jeugd en gezin beschikken over hulpverleners die kunnen inspelen op culturele achtergronden en gezinssituaties van allochtone jongeren.
- 14 Centra voor jeugd en gezin vergroten hun bereik onder allochtone gezinnen door te investeren in opvoedingsondersteuning en samen te werken met onder meer jeugd- en jongerenwerk, sportverenigingen en zelforganisaties.

Toeleiding naar specialistische zorg

In deel 1 van het sturingsadvies is de aanbeveling gedaan om de indicatiestelling op het gebied van jeugdzorg (inclusief jeugd-GGZ), zorg voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen en speciaal onderwijs te integreren en door het Centrum voor jeugd en gezin te laten uitvoeren. Hiertoe moet mandatering vanuit formele indicatie-organen geregeld worden. Bij de indicatiestelling betreft het Centrum voor jeugd en gezin uitvoerende beroepskrachten, met name uit het ZAT.

Door de indicatiestelling op deze wijze te organiseren wordt de toegang naar gespecialiseerde zorg en onderwijs laagdrempeliger; ook voor allochtone jongeren. Vanzelfsprekend is van belang dat ook bij de indicatiestelling rekening wordt gehouden met de culturele achtergronden en gezinssituatie van allochtone jongeren.

Aanbeveling

- 15 Centra voor jeugd en gezin dragen er zorg voor dat bij de indicatiestelling voor specialistische zorg en speciaal onderwijs, rekening wordt gehouden met culturele achtergronden en de gezinssituatie van allochtone jongeren.

Gezinsgerichte interventies

Zowel voor generalistische (niet-geïndiceerde) en specialistische (geïndiceerde) jeugdzorg geldt dat interventies moeten aansluiten bij de culturele achtergrond van allochtone jeugdigen en gezinnen. Zo blijkt uit de jeugdzorgpraktijk, dat het onvoldoende effectief is om jeugdigen van allochtone afkomst los van hun gezinssituatie te behandelen. Het leven tussen twee culturen: de autoritaire cultuur thuis en de vrije/westerse cultuur buitenshuis leidt vaak tot opvoedingsonmacht bij de ouders, waardoor problemen bij de kinderen in het gezin ontstaan. Het verdient daarom aanbeveling om het gehele gezin, inclusief broers en zussen, te betrekken bij de hulpverlening aan een jeugdige. Een voorbeeld van effectieve, gezinsgerichte aanpak is Functional Family Therapy (FFT).

Bij een gezinsgerichte aanpak van een allochtoon gezin is het verder van belang goed aan te sluiten bij de beleving van de ouders. De ouders kunnen een visie op opvoeding hebben die sterk verschilt van die van de hulpverlener. De hulpverlener moet in staat zijn de cultuurverschillen te overbruggen. Voor de ouders is het vaak niet zo gewoon om opvoedproblemen bespreekbaar te maken, zoals in westerse samenlevingen wel het geval is. Vaak schamen ze zich voor problemen en willen die pas bespreken als er voldoende vertrouwen is. Hulpverleners in de jeugdzorg moeten daarom voldoende toegerust zijn om effectief te kunnen werken met de grote diversiteit aan cliënten. Daarnaast is van belang dat hulpverleners in multicultureel samengestelde teams kunnen werken, waardoor bevorderd wordt dat taalbarrières doorbroken kunnen worden en kennis met betrekking tot diverse etnische achtergronden wordt uitgewisseld. De hulpverlener wordt daarnaast voor de cliënten beter herkenbaar.

Aanbevelingen

- 16 Zowel bij generalistische als specialistische jeugdzorg wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van gezinsgerichte interventies waarbij rekening wordt gehouden met de culturele achtergronden van het gezin.
- 17 Binnen de jeugdzorginstellingen wordt deskundigheidsbevordering geboden gericht op het aanleren van een multiculturele competentie. Bovendien wordt werken met multicultureel samengestelde teams bevorderd. Daarmee wordt expertise ten aanzien van culturele achtergronden van allochtone jongeren uitgebouwd zodat beter op diverse culturele achtergronden kan worden ingespeeld.

Deskundigheidsbevordering professionals

Goede professionals vormen het belangrijkste kapitaal als het gaat om het vinden van de aansluiting bij de (allochtone) probleemjongeren. Zij kunnen een goede dienstverlening waarborgen, functioneren optimaal in de betrokken instellingen en zijn een goede samenwerkingspartner in de keten van voorzieningen. Dit vraagt zowel om acties richting het initiële beroepsonderwijs, als om het ontwikkelen van adequate bij- en nascholingsprogramma's. Specifieke interculturele competenties dienen opgenomen te worden in het initiële beroepsonderwijs. De resultaten daarvan zien we echter pas op langere termijn, na afstuderen van de huidige lichting studenten, terug op de werkvloer. Vandaar dat gestreefd moet worden naar borging van deze competenties bij zittend personeel in de branche via het realiseren van bij- en nascholingsaanbod.

Het besteden van aandacht aan competentieontwikkeling, leren op de werkplek en kennis expliciteren en delen met elkaar in de organisatie, resulteert in een werkklimaat waarin management en medewerkers in de toekomst weten waar elkaars kracht ligt.

Aanbeveling

- 18 Versterk de competenties van beroepskrachten, door in de organisaties en in het beroepsonderwijs gebruik te maken van competentieprofielen ontwikkeld door NIZW beroepsontwikkeling. Neem de ontwikkelde competentieprofielen als uitgangspunt in de beroepsopleidingen voor de jeugdzorgsector.

3.4 Veiligheid

In deel 1 van het sturingsadvies is aangegeven dat een betere samenwerking tussen de ketenpartners in de strafrechtketen moet leiden tot effectiever ingrijpen als jongeren het verkeerde pad op (dreigen te) gaan. Mede daarom is aanbevolen om een aantal taken (jeugdbescherming, jeugdreclassering, Halt en Stop) te bundelen in veiligheidscentra op arrondissementaal niveau.

Landelijke initiatieven

Het kabinet zet breed in om criminaliteit onder allochtone jongeren terug te dringen. Bij het tegen- gaan van oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers van specifieke groepen allochtone jongeren, is het zaak aan te sluiten bij de factoren die er werkelijk toe doen. Die kunnen bij de ene groep van een andere aard zijn dan bij de andere groep. In concreto mondt dit uit in een toegespitste aanpak voor ont- spoorde Antilliaanse en Marokkaanse jongeren, omdat juist deze beide groepen overmatig betrokken zijn bij overlast en criminaliteit. Oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de criminaliteit wil men terugdringen via bestuurlijke arrangementen met Antillianengemeenten (AG21). Voor Marokkaanse jongeren heeft het kabinet (juni 2006) ook een breed pakket aan maatregelen aangekondigd.

In aanvulling op de bundeling van taken is een aantal maatregelen noodzakelijk om de aanpak van crimina- liteit onder allochtone jongeren effectiever te laten zijn. Het komt vaak voor dat de straffen en de daaraan gekoppelde behandelingsprogramma's onvoldoende aansluiten bij de achtergronden van allochtone jongeren. Dit kan als volgt worden verbeterd.

- 1 In de eerste plaats moet aan de hand van een risicotaxatie worden bepaald welke hulp-straftcom- binatie het meest in aanmerking komt. Met behulp van het nog te ontwikkelen instrument voor risicotaxatie worden ondermeer delictgeschiedenis, gezinsfunctioneren, motivatie voor verbetering en criminogene factoren in beeld gebracht. Op basis van deze taxatie dienen passende programma's ingezet te worden. Een goede risicotaxatie heeft als voordeel dat de vervolginterventie niet gedomineerd wordt door het delict, maar duidelijk ook op de zorgbehoefte is afgestemd.

Voorbeeld Equip

Equip is een volledig uitgewerkt programma waarmee antisociale en/of delinquente jongeren wordt geleerd verantwoordelijkheid te dragen voor hun eigen handelen met behulp van een groep leeftijdsgenoten. Equip is gericht op het ontwikkelen van moreel besef, (eigen) verantwoordelijkheidsgevoel en positief zelfrespect door vertrouwen te ontwikkelen in een andere manier van denken en handelen. De keuze voor een groepsgerichte aanpak is ingegeven door de gedachte dat jongeren op deze leeftijd vooral leren van elkaar en dat de ervaring dat zij iets voor elkaar kunnen betekenen een bijdrage levert in het verbeteren van hun zelfbeeld en dus aan een versterking van hun eigen identiteit. Dat betekent dat binnen de werkwijze een duidelijk beroep wordt gedaan op de jongere zelf. Onder meer in Ede wordt, als onderdeel van de 'Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg (WJJ-project)', gebruik gemaakt van dit programma. Jongeren uit deze gemeente die een delict hebben gepleegd kunnen kiezen: óf naar de gevangenis óf in hun eigen omgeving intensief begeleid worden door een coach. Het WJJ-project heeft vier coaches: drie allochtonen en een autochtoon. In Ede is men enthousiast: deze nieuwe aanpak lijkt te werken (zie ook de Volkskrant van 8 november 2006).

- 2 In de tweede plaats is de jeugdreclassering door de koppeling met het jeugdstrafrecht sterk individueel van karakter. Dit blijkt niet altijd effectief. De rol van de ouders is van groot belang in verandering van het criminele gedrag. Daarom is van belang dat de jeugdreclassering gezinsgerichter gaat werken; in de VS is Functional Family Parole Services (FFPS) een effectieve vorm van gezinsgerichte jeugdreclassering.
- 3 In de derde plaats moet bij de ontwikkeling en selectie van behandelprogramma's gebruik worden gemaakt van de 'What Works' criteria. De Erkenningscommissie van het Ministerie van Justitie past deze criteria toe bij de beoordeling van behandelprogramma's.
- 4 In de vierde plaats is het noodzakelijk dat nazorg wordt geboden die de kans op terugval en recidive verkleint. Hier is volgens het eerste deel van het sturingsadvies een centrale rol weggelegd voor het Centrum voor Jeugd en Gezin. Deze nazorg dient al tijdens detentie of/ en behandeling aan te vangen en terugkeer in de maatschappij te bevorderen.
- 5 Tenslotte is invoering van het concept wetsvoorstel "gedragsbeïnvloeding jeugdigen" van groot belang. Hiermee wordt beoogd de mogelijkheden in het jeugdstrafrecht te verruimen. Voor de rechter wordt het mogelijk meer maatwerk te leveren omdat combinaties van jeugdstraffen mogelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt een nieuwe sanctie ingevoerd onder de noemer gedragsmaatregelen. Deze maatregel is gericht op heropvoeding en kan al aanvangen voordat een jongere is veroordeeld. De maatregel is vooral bedoeld voor jongeren waarvoor de rechter een voorwaardelijke straf of een taakstraf te licht vindt en plaatsing in een justitiële jeugdinrichting te zwaar. In het bijzonder moet gedacht worden aan jeugdige veelplegers en harde kernjongeren met gedragsproblemen en opvoedings- of gezinsproblematiek.
Door de combinatiemogelijkheden van sancties ontstaan voor de rechter meer mogelijkheden om een interventie af te bouwen, waardoor een verplichte vorm van nazorg kan worden opgelegd. Zo kan bijvoorbeeld jeugddetentie worden opgelegd in combinatie met een (deels) ambulante gedragsmaatregel.

Aanbevelingen

- 19 Ontwikkel een instrument voor risicotaxatie en gebruik dit instrument om te bepalen welke behandelprogramma's voor allochtone jeugdigen worden ingezet.
- 20 In het kader van de jeugdreclassering worden voor allochtone jeugdigen meer gezinsgerichte programma's ingezet.
- 21 Er wordt gewerkt met programma's die volgens de Erkenningcommissie van het Ministerie van Justitie voldoen aan "What Works"- criteria.
- 22 Nazorg dient al tijdens behandeling of/en detentie te beginnen en gericht te zijn op terugkeer in de samenleving.
- 23 Het wetsvoorstel "gedragsbeïnvloeding jeugdigen" dient zo spoedig mogelijk te worden ingevoerd.

Binnen het domein veiligheid is ook de veiligheid van allochtone jongeren zelf van groot belang. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren voor wie het gezin onvoldoende bescherming biedt en om jongeren die tijdelijk buiten gezinsverband opgroeien, zoals bijvoorbeeld ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers).

Voor de groep jongeren die in een onveilige gezinssituatie opgroeien, is het noodzakelijk dat in een vroeg-tijdig stadium zo nodig met dwangmaatregelen wordt ingegrepen. Ook hierbij is een goed begrip van culturele achtergronden bij het ingrijpen van groot belang, zoals bijvoorbeeld de dreiging van eerwraak bij Islamitische jongeren (niet alleen meisjes maar ook jongens).

Nidos is een landelijke organisatie die een zeer ruime ervaring heeft opgebouwd in de opvang van en de voogdij over minderjarige allochtonen, die vaak met heftige problemen te kampen hebben (zie het in 2006 uitgekomen proefschrift van Tammy Bean 'Assessing the psychological distress and mental healthcare needs of unaccompanied refugee minors in the Netherlands'). Hiermee is deskundigheid opgebouwd die bij andere jeugdbeschermingsorganisaties vaak in onvoldoende mate aanwezig is.

Een andere organisatie die over specifieke deskundigheid beschikt bij de aanpak van eerwraak is de Unit MEP (multi- etnisch politiewerk Haaglanden), die werken met een 'to do' en vooral ook een 'not to do list' voor signalering en aanpak van eerdergerelateerd geweld.

Aanbeveling

- 24 Deskundigheid die onder meer bij Nidos en de Unit multi-etnisch politiewerk van de politie Haaglanden is opgebouwd, dient breder te worden benut om specifieke problemen van allochtone jongeren die niet in een voldoende veilige thuisomgeving kunnen opgroeien, waaronder jongeren die met eerwraak worden bedreigd, vroegtijdig te signaleren en om zonodig met dwang snel te interveniëren.

3.5 Vrije tijd

Jongeren kunnen in hun vrije tijd vaak ook een steuntje in de rug gebruiken. Achterstanden op het gebied van gezondheid, welzijn of onderwijs verdienen ook in de vrije tijdsbesteding van jongeren een plek te krijgen. Laagdrempelige sport- of bewegingsactiviteiten stimuleren jongeren tot een gezondere levensstijl en probleemgedrag wordt teruggedrongen.

Voor allochtone jongeren kunnen sport en culturele activiteiten daarnaast ook nog eens een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie in de maatschappij. Helaas bestaat er een achterstand van deelname in georganiseerd verband van allochtone jongeren, met name van jongeren van Marokkaanse en Turkse afkomst.

Landelijke initiatieven

- Het kabinet heeft voor 2006 en 2007 in totaal 46 miljoen euro beschikbaar gesteld om eenmalig te investeren in de brede school en in de wijk voor onderwijs, opvang en sport. De brede school levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen en draagt bij aan het realiseren van een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. Sport is daarvan een onderdeel. De huisvesting van brede scholen en sportaccommodaties zijn evenwel op dit moment veelal niet geschikt voor multifunctioneel gebruik. Gemeenten kunnen samen met de lokale organisaties van de brede school en sport een aanvraag indienen om huisvesting geschikt te maken voor multifunctioneel gebruik. Als gebouwen voor meer doeleinden en doelgroepen geschikt zijn, bevordert dit de samenwerking tussen de diverse partijen. Bovendien kan hierdoor op lokaal niveau een meer samenhangend aanbod ontstaan voor allerlei activiteiten voor jongeren en wijkbewoners; iets wat ook de integratie en sociale cohesie bevordert.
- BOS staat voor Buurt Onderwijs en Sport. De rijksoverheid heeft in totaal 80 miljoen euro uitgetrokken om in de jaren 2004 t/m 2010 sportinitiatieven voor en door jongeren op lokaal niveau te ondersteunen.

Gemeenten kunnen geld aanvragen voor een BOS-project. Zij zijn de spin in het web. Gemeenten mogen zelf uitmaken welke soort achterstand zij met een BOS- project willen aanpakken. Maar in alle gevallen geldt dat het om een sportactiviteit moet gaan waarbij én de buurt, én de school én een sportvereniging of commerciële sportaanbieder betrokken zijn.

Risicjongeren, voor een substantieel deel van allochtone afkomst, blijken vaak geïnteresseerd in sport. Dit vormt een aangrijpingspunt om deze jongeren door sport te stimuleren en eventueel voor begeleiding te motiveren zodat voorkomen wordt dat zij afglijden naar een marginaal of crimineel bestaan. Door sport ontstaat ook weer contact met deze jongeren, waardoor communicatie over school, werk, familie, vrije tijd weer op gang kan komen. Daarnaast kan sport overlast en ander hinderlijk gedrag op straat door allochtone jongeren voorkomen.

Op dit moment wordt in lokale projecten nog onvoldoende van deze mogelijkheden van sport gebruik gemaakt. Er kan sterker een (directe) relatie met preventief jeugdbeleid of jeugdzorg worden gelegd. Dan kan sport expliciet gericht zijn op positieverbetering en achterstandsbestrijding van allochtone jongeren, die verder gaat dan alleen het stimuleren van (meer) sport en bewegen.

Voorbeeld Honkbalschool

Een goed voorbeeld is de oprichting van de Honkbalschool in Amsterdam Zuidoost, waar huiswerkbegeleiding, honkbaltraining en individuele begeleiding worden gecombineerd. Antilliaanse en Dominicaanse jongeren vormen de doelgroep. Zij volgen meestal speciaal onderwijs op VMBO-niveau en ronden die vaak niet af. De honkbalschool voorziet in zinvolle tijdsbesteding, ondersteuning van de schoolloopbaan en aansluiting bij de reguliere sportbeoefening. Antisociaal gedrag wordt niet getolereerd. De honkbalclub verzorgt de trainingen, vrijwilligers en personeel van de school geven huiswerkbegeleiding. Individuele begeleiding ligt ook in handen van de vrijwilligers. Daarnaast is er in samenwerking met het maatschappelijk werk aandacht voor de gezinssituatie.

Voorbeeld Hall of Fame

De Hall of Fame is een centrum voor jongeren en door jongeren. In een voormalig fabrieksgebouw in het centrum van Tilburg kan de jeugd terecht voor muziek, dans, toneel, kunst of gewoon om te loungen. De Hall wordt ondersteund met Europese subsidies. De Hall verhuurt voor weinig geld oefenruimtes aan bandjes, atelierruimtes aan kunstenaars en dansruimtes voor salsa, street dance en tai chi. Er worden concerten georganiseerd voor betalend publiek. De initiatiefnemers van de Hall geven in de Hall zelf en op scholen (basis- zowel als voortgezet onderwijs) in Tilburg, Helmond en Deurne workshops djembe, street dance, graffiti, buikdans en jongleren. Hall-mensen zijn stagebegeleiders van ROC-leerlingen van de opleiding Sociaal-cultureel werker.

Aanbeveling

- 25 Zet recreatieve activiteiten (sport en spel, culturele activiteiten) lokaal in ter bevordering van integratie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Hiertoe worden buitenruimte en schoolgebouwen ter beschikking gesteld.

4 Aansturing en facilitering

In het eerste deel van het sturingsadvies is als uitgangspunt benoemd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de regie in het jeugdbeleid en dat deze verantwoordelijkheid bij één wethouder jeugd berust.

Dit betekent dat de wethouder jeugd eveneens verantwoordelijk is voor de resultaten van het jeugdbeleid voor allochtone jongeren. In paragraaf 4.1 wordt de rol van de wethouder jeugd nader uitgewerkt. De landelijke overheid heeft in samenwerking met landelijke koepelorganisaties een faciliterende rol voor de aansturing en uitvoering van het lokale jeugdbeleid. In paragraaf 4.2 wordt een nadere invulling gegeven aan deze rol specifiek gericht op allochtone jongeren.

De Rijksoverheid heeft bovendien een toezichthoudende rol. De minister jeugd is volgens het eerste deel van het sturingsadvies eindverantwoordelijk voor het integraal toezicht op de mate waarin het jeugdbeleid van gemeenten effectief is. In paragraaf 4.3 wordt deze rol ingevuld ten aanzien van de mate waarin het jeugdbeleid effectief is voor allochtone jeugdigen.

Tenslotte wordt in 4.4 ingegaan op de implementatie van dit sturingsadvies.

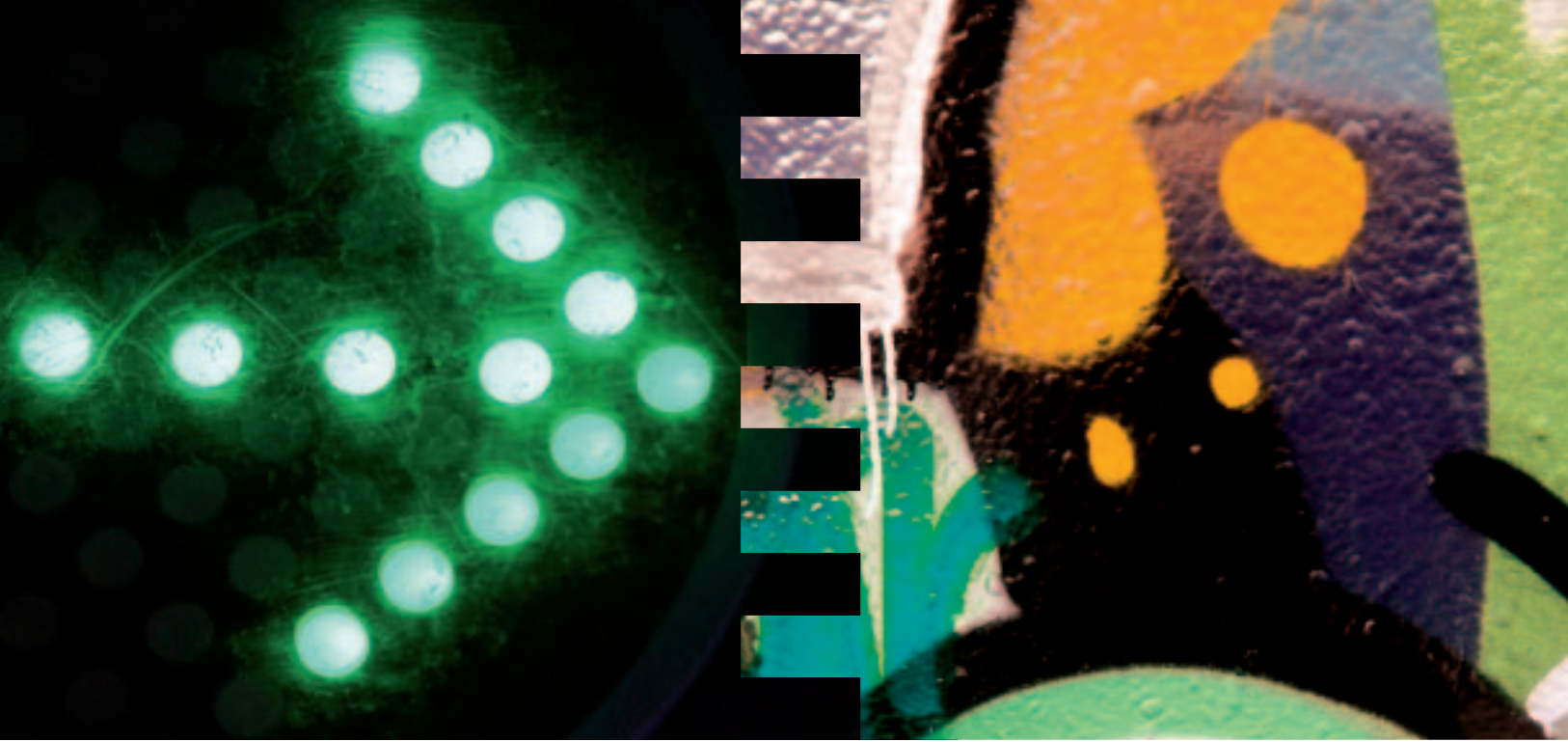
4.1 Sturing door de wethouder jeugd

Het college van B&W draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale overheidstaken op het gebied van jeugdbeleid. Een gemeente geeft het beste vorm aan de uitgebreide bestuurlijke verantwoordelijkheden door de integrale verantwoordelijkheid voor het lokale jeugdbeleid bij één portefeuillehouder neer te leggen. De komst van een wethouder Jeugd past binnen het uitgangspunt van vereenvoudigde aansturing van het beleid. De wethouder jeugd is integraal eindverantwoordelijk voor de regie en uitvoering van het jeugdbeleid en legt daarover primair verantwoording af aan de gemeenteraad. Hij draagt daarmee tevens verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de problematiek van allochtone jeugdigen. Om deze problemen effectief te verbeteren, is het nodig om expliciete afspraken met instellingen te maken over het bereiken en effectief helpen van deze doelgroep.

Voorbeeld: Kleurrijk Oss

De gemeente Oss is met haar beleidsnota Kleurrijk Oss genomineerd voor een “parel van integratie”, een benoeming tot beste integratieproject 2006. Rode lijn in de nota is dat alle Ossenaars dienen mee te werken aan een geïntegreerd Oss met behoud van eigen identiteit. Daarbij richt de gemeente zich zowel op het vermijden van concentratie, als op de bevordering van participatie en binding van zowel allochtonen als autochtonen. Omdat (voor)oordelen en gevoelens een grote rol spelen in het integratieproces is er ook aandacht voor communicatie en beeldvorming. Enkele concrete maatregelen in 2006 voor het onderdeel ‘jeugd en onderwijs’ zijn:

- Concrete afspraken met basisschoolbesturen om een evenredige leerlingverdeling tussen autochtoon en allochtoon te bevorderen.
- Realiseren van 125 nieuwe leerbanen in de regio.
- Bevorderen van gezamenlijke ouderparticipatie van allochtonen en autochtonen.



Effectief, preventief jeugdbeleid

Effectief preventief jeugdbeleid behelst een breed aanbod van ondersteuning geschikt voor de onderscheiden allochtone groepen, zoals kwalitatief goede opvangmogelijkheden, opvoedingsondersteuning en onderwijs in de Nederlandse taal (doorgeleiding naar VVE-programma's) voor risicogezinnen. De wethouder jeugd is hiervoor verantwoordelijk en heeft de mogelijkheid nodig om drang en/of dwang uit te kunnen oefenen, wanneer ouders bij signalering van serieuze problemen geen hulp willen aanvaarden.

Aanbeveling

- 26 Gemeenten moeten mogelijkheden hebben om ouders die geen hulp willen aanvaarden of problemen niet onderkennen er tóch toe te bewegen hulp te aanvaarden.

Sturen op bereik en effectiviteit

De wethouder jeugd is op lokaal niveau verantwoordelijk voor het bereiken van allochtone jeugdigen en gezinnen in het voorliggende domein en ten aanzien van de effectiviteit van het aanbod. Hierover dienen resultaatsafspraken te worden gemaakt met uitvoerende instellingen. Deze afspraken worden zoveel mogelijk gedifferentieerd naar verschillende groepen jeugdigen en hun behoeften en problemen. Het bereik van de instellingen moet een afspiegeling zijn van de verschillende doelgroepen binnen de gemeente. De gemeente doet er goed aan incentives te bieden voor het bereiken van de moeilijkere doelgroepen, waaronder allochtone jeugdigen en gezinnen, zodat deze niet buiten beeld raken. Hierdoor wordt voorkomen dat instellingen slechts makkelijk bereikbare cliënten met relatief lichte problemen helpen. Sturing moet niet gebaseerd zijn op kostenbeheersing en daaraan gekoppelde verantwoording over de uitgevoerde activiteiten, maar moet gericht zijn op bereik van de allochtone doelgroep en effectiviteit van interventies.

Voorts moeten resultaatsafspraken worden gemaakt over de effectiviteit van het aanbod voor allochtone jongeren. Dit betreft zowel afspraken over de resultaten die de instellingen afzonderlijk dienen te behalen als afspraken over de resultaten van de instellingen gezamenlijk. Met dit laatste wordt het belang van samenwerking in de keten van voorzieningen benadrukt.

De Wet maatschappelijke ondersteuning kan als wettelijk kader worden gehanteerd voor de verankering van de resultaatsafspraken met instellingen. Met een goede invulling van tenminste prestatieveld 2 (Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden) kan door gemeenten voldaan worden aan de opdracht om een voor allochtone jongeren effectief jeugdbeleid te realiseren.

Aanbevelingen

- 27 De wethouder jeugd maakt gedifferentieerde resultaatsafspraken met lokale instellingen, over het bereik van allochtone jeugdigen en gezinnen, zodat de ondervertegenwoordiging van hen in m.n. de vrijwillige hulpverlening wordt weggewerkt.
- 28 De wethouder jeugd maakt gedifferentieerde resultaatsafspraken met lokale instellingen, over de effectiviteit van het aanbod voor die doelgroep.
- 29 De wethouder jeugd biedt incentives aan instellingen die de moeilijk bereikbare, allochtone jeugdigen en gezinnen op een effectieve manier weten te helpen.

Informatiepositie

De wethouder jeugd is er verantwoordelijk voor dat op lokaal niveau informatie wordt gegenereerd ten aanzien van de positie van allochtone jeugdigen en gezinnen. Ter beoordeling van de effectiviteit van het jeugdbeleid op lokaal niveau wordt een beperkte set prestatie-indicatoren beschikbaar gesteld waar landelijk mee wordt gewerkt. Gemeenten kunnen deze set uitbreiden met indicatoren die op lokaal niveau van belang zijn.

Om beter inzicht te krijgen in de positie van allochtone jeugdigen en hun ouders, is eenduidige registratie op etniciteit (eventueel via koppeling van anonieme gegevens) noodzakelijk. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in omvang van de allochtone doelgroep in een gemeente, problemen waar ze mee te kampen hebben en de mate waarin de hulpverlening effectief is voor de aanpak van deze problemen. Het is van belang dat duidelijke afspraken ten aanzien van registratie met instellingen worden gemaakt.

Aanbevelingen

- 30 De wethouder jeugd richt een lokale monitor in zodat zicht verkregen wordt op de positie van allochtone jeugdigen, met gebruikmaking van de landelijke set prestatie-indicatoren.
- 31 De wethouder jeugd maakt afspraken met instellingen ten aanzien van registratie op etniciteit.

4.2 Facilitering door Rijksoverheid en landelijke koepelorganisaties

Ondersteunen interculturalisatie

In de beroepsopleidingen van professionals die werkzaam zijn bij jeugdvoorzieningen is het nodig dat de behoeften en achtergronden van jeugdigen van allochtone afkomst veel meer centraal komen te staan.

Het rijk kan dit ondersteunen, door de beroepsprofielen voor de professionals die werkzaam zijn in jeugdvoorzieningen, te laten actualiseren. Ook dient het rijk actualisatie van beroepsopleidingen voor het jeugdbeleid, met aandacht voor het verwerven van interculturele competenties te stimuleren.

Aanbeveling

- 32 De Rijksoverheid stimuleert actualisatie van beroepsopleidingen voor het jeugdbeleid met aandacht voor het verwerven van interculturele competenties.

Effectieve interventies

Jeugdigen en ouders moeten ervan op aan kunnen, dat alleen aantoonbaar effectief bewezen interventies worden ingezet. Door het rijk wordt al ingezet op de ontwikkeling en het beschikbaar stellen van 'evidence based' instrumenten op het terrein van (vroeg)signalering en ondersteuning. ZonMw is gevraagd inzichtelijk te maken wáár binnen het jeugdveld een gebrek is aan 'evidence based' instrumenten en interventies en een Programma Jeugd op te stellen voor de periode 2007-2012. In de eerste subsidieronde wordt prioriteit gegeven aan voorstellen die gericht zijn op de jeugd in haar eerste levensjaren (van conceptie tot zes jaar) en allochtone jeugd.

Het Nederlands Jeugdinstituut gaat de kennis toegankelijk maken voor de sector.

Aanbevelingen

- 33 Het rijk laat onderzoek verrichten naar de effectiviteit van instrumenten, interventies en programma's voor allochtone jongeren.
- 34 Het rijk dient waar nodig de ontwikkeling en toepassing van maatwerkinterventies voor allochtone jongeren te stimuleren en faciliteren.

Instrumenten en sturingsinformatie

De verwijzindex (beschikbaar in de loop van 2007) en het Elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg (beschikbaar vanaf 2008) dienen als instrumenten om informatie over jeugdigen te bundelen en door professionals te laten delen. Deze informatie kan gebruikt worden om signalen ten aanzien van jeugdigen en gezinnen snel en door de juiste instellingen op te laten pakken.

Door invoering van deze instrumenten wordt het ook makkelijker om informatie omtrent allochtone jeugdigen en gezinnen te delen en vervolgens adequate hulp te bieden. Het is daarbij van belang om te registreren op etniciteit conform de criteria van het Centraal Bureau voor Statistiek, zodat het bereik van

de allochtone doelgroep gemonitord kan worden. In de registratie moet in ieder geval zijn opgenomen: de hulpvraag, instroom- en uitstroomgegevens en (tussentijdse) uitvalcijfers.

Aanbeveling

- 35 Registreer de etniciteit van jeugdigen in het 'elektronisch kinddossier'.

De effectiviteit van het jeugdbeleid moet op lokaal niveau in beeld worden gebracht aan de hand van een beperkte set indicatoren. De rijksoverheid stelt vanuit haar faciliterende rol de landelijke jeugdmonitor en databanken beschikbaar. Om ook de maatschappelijke positie van allochtone jongeren en hun ouders goed te kunnen volgen, moet in de jeugdmonitor onderscheid gemaakt worden naar etniciteit. De informatie die uit de monitor naar voren komt, kan gebruikt worden om het landelijk en gemeentelijk jeugdbeleid bij te stellen. Ook kan de informatie gebruikt worden voor benchmarking: het vergelijken van resultaten tussen gemeenten. Hierdoor wordt duidelijk welke gemeenten reeds goede resultaten hebben bereikt bij het effectief ondersteunen van allochtone jeugdigen en gezinnen. Andere gemeenten kunnen daar weer van leren.

Aanbeveling

- 36 De rijksoverheid zorgt er voor dat in de indicatoren voor de landelijke jeugdmonitor onderscheid wordt gemaakt naar etniciteit.

4.3 Integraal toezicht

De minister jeugd is, zoals reeds aanbevolen in de beide eerste delen van het sturingsadvies, eindverantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid. Uit deze aanbeveling vloeit voort dat de minister jeugd ook toezicht laat houden op de resultaten die gemeenten boeken bij het wegwerken van achterstanden van allochtone jeugdigen. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat integratie onderdeel moet zijn van de portefeuille van de minister jeugd.

De uitvoering van het toezicht berust bij de gezamenlijke Jeugdinspecties. Gegevens hieromtrent halen de inspectieteams onder andere uit de landelijke jeugdmonitor en eventuele lokale monitors of benchmarks. Gemeenten kunnen de Jeugdinspecties het verzoek doen om een rapportage over de knel- en verbeterpunten aanzien van het lokale jeugdbeleid en in het bijzonder de positie van allochtone jeugdigen daarin, te maken.

Aanbevelingen

- 37 Integratiebeleid maakt onderdeel uit van de portefeuille van de minister voor jeugd.
- 38 De minister jeugd geeft de gezamenlijke Jeugdinspecties opdracht toezicht te houden op de mate waarin gemeenten erin slagen om de positie van allochtone jeugdigen te verbeteren.

4.4 Wijze van implementatie

De voorstellen in dit advies worden gekoppeld aan de implementatie van het algemene Sturingsadvies deel 2. De implementatie van de aanbevelingen vergt echter wel specifieke aandacht. Tot op heden is steeds gebleken dat het een lastige opgave is om multiculturele aspecten een structureel onderdeel te laten zijn van het (lokale) jeugdbeleid. Dit blijkt uit de inspanningen die zijn verricht met betrekking tot de CRIEM pilots, het Actieprogramma Preventiebeleid en uit de ervaringen van de vier onafhankelijke interventieteams die door de Minister voor Integratiebeleid zijn ingesteld. Veelal wordt de specifieke problematiek herkend en erkend, maar verandert het beleid niet daadwerkelijk en structureel. De vele positieve voorbeelden zijn veelal nog projectmatig of gefragmenteerd.

Om bovenstaande aanbevelingen te implementeren is een omslag in het denken nodig waar overheid, jeugdinstanties en allochtone groepen bij betrokken moeten worden. De insteek zal niet vrijblijvend kunnen zijn. Het vergt een duidelijke aansturing en procesmatige en deskundige ondersteuning. In de komende kabinetsperiode met een nieuwe minister jeugd, is een goed moment aangebroken om te komen tot structurele verbeteringen. Om te komen tot de gewenste structurele verbeteringen is niet zozeer behoefte aan totaal nieuwe zaken, maar veeleer aan deskundigheidsbevordering, ondersteuning in beleidsaanpassing en –uitvoering op het niveau van lokale overheid en lokale partners in de jeugdketens. Er dient een vierjarig actieprogramma te worden uitgevoerd om het jeugdbeleid effectief te laten zijn voor de diversiteit aan etnisch-culturele doelgroepen. Het actieprogramma moet zich richten op het stimuleren en ondersteunen van het beleid door deskundige adviseurs in samenwerking met overheid, jeugdinstanties en allochtone groepen. In de uitvoering van een dergelijk actieprogramma vormt de lokale praktijk in de betreffende gemeente het uitgangspunt. Onderdeel van de stimulering en ondersteuning vanuit het actieprogramma is dan ook het kort inventariseren van de lokale, praktische situatie met betrekking tot het multiculturele karakter van en werkwijze binnen het jeugdbeleid.

Het draagvlak en de veranderingsbereidheid op lokaal niveau wordt aanzienlijk vergroot als aan dit actieprogramma – op uitvoeringsniveau – een tijdelijk kwalitatief platform wordt toegevoegd in de lijn met eerdere Taskforces. Deze zou op ministerieel niveau geïnstalleerd kunnen worden met een stevig mandaat en samengesteld uit vooraanstaande personen. Deze Taskforce kan zorg dragen voor doorzettingsmacht waar obstakels worden aangetroffen. Binnen deze Taskforce “Diversiteit in het Jeugdbeleid” zou een vervolg op de Interventieteams kunnen worden gepositioneerd, die zorg draagt voor snelle en korte interventies/adviestrajecten in gevallen van urgente situaties en gebeurtenissen, alsmede in situaties waarin snel feedback gewenst is.

De ervaring leert dat structurele veranderingen op lokaal niveau extra en nadrukkelijk worden gestimuleerd door een stimuleringsfonds, die versnelde wijzigingen en experimenten mogelijk maken. Zo’n Stimuleringsfonds zou ter beschikking kunnen worden gesteld aan de Taskforce om gericht stimuleringsactiviteiten op lokaal niveau te ondersteunen. Dit betekent tegelijkertijd dat incidentele kortlopende subsidies moeten worden afgebouwd.

Aanbevelingen

- 39 De minister jeugd laat een vierjarig actieprogramma ontwikkelen en uitvoeren, gericht op de implementatie van de aanbevelingen in dit advies.
- 40 De minister jeugd installeert een Taskforce “Diversiteit in het Jeugdbeleid” die de opdracht krijgt de aanbevelingen in dit advies met kracht te implementeren binnen de gemeenten in Nederland met meer dan 7% niet westerse allochtone inwoners van 0 - 19 jaar.
- 41 De minister jeugd stelt een budget beschikbaar voor een stimuleringsfonds dat versnelde implementatie van de genoemde aanbevelingen mogelijk maken en zorgt ervoor dat incidentele kortlopende subsidies worden afgebouwd.



Koersen op het kind

Groeistuipen in het speciaal onderwijs

Colofon

Dit is een uitgave van het projectbureau Operatie Jong, januari 2007

Tekst

Bram van Dijk

Annelies Slabbèrtje

Annelies Maarschalkerweerd

DSP-groep, Amsterdam

Concept en vormgeving

Edaaw design bv, Koudekerk aan den Rijn

Koersen op het kind

Groeistuipen in het speciaal onderwijs

Den Haag, januari 2007

Voorwoord

Aan drie jaar fascinerend en dankbaar werk komt met dit advies een einde. In opdracht van het kabinet heb ik samen met velen mogen bouwen aan een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid, dat in de komende kabinetsperiode verder gestalte dient te krijgen. 'Stel het kind centraal' is daarbij steeds mijn uitgangspunt bij Operatie Jong geweest. Een motto dat is uitgedragen in de drie voorgaande sturingsadviezen 'Koersen op het kind', 'Kompas voor het kabinet' en 'Diversiteit in het jeugdbeleid' en is overgenomen door het kabinet en vele organisaties, die actief zijn in het jeugdbeleid.

De noodzaak om het kind centraal te stellen is ook zeer nadrukkelijk zichtbaar in het speciaal onderwijs. Jeugdigen verdienen onderwijs dat het beste in ze naar boven haalt, zodat zij met een diploma de arbeidsmarkt kunnen betreden en hun plek in de maatschappij kunnen innemen. Dat geldt ook voor jongeren in het speciaal onderwijs en voor hen is daarvoor extra ondersteuning onontbeerlijk.

Op verzoek van minister Van der Hoeven heb ik dit advies uitgebracht dat er op gericht is de zorg voor leerlingen in het speciaal onderwijs verder te verbeteren. Om tot dit advies te komen heb ik een rondgang gemaakt door het speciaal onderwijs en overal in het land gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle veertien Regionale Expertise Centra (REC's), de WEC-Raad, brancheorganisaties, politici, ambtenaren en ouderorganisaties. Daarbij ben ik diep onder de indruk geraakt van de betrokkenheid en inzet van al mijn gesprekspartners.

Graag wil ik dan ook alle betrokkenen en experts die een bijdrage hebben geleverd aan dit advies van harte bedanken.

Steven van Eijck

Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting aanbevelingen	8
1 Kind centraal in het speciaal onderwijs	12
1.1 Het kind centraal	12
1.2 Recht op onderwijs	13
1.3 De leerling gebonden financiering	14
1.4 Verzoek van de minister	14
1.5 Relatie met eerdere sturingsadviezen	15
1.6 Werkwijze	15
1.7 Leeswijzer	16
2 Ontwikkelingen REC	18
2.1 Regionale Expertise Centra	18
2.2 Groei	19
2.3 Groeipijnen	21
3 Aanpak van knelpunten	28
3.1 Uitgangspunten voor verbetering	28
3.2 Aanbevelingen korte termijn	29
3.3 Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg	30
3.4 Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs verbeteren	31
3.5 Realiseren voldoende personele capaciteit	32
3.6 Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling	33
3.7 Verbeteren randvoorwaarden REC's	35

Bijlagen	41
Bijlage 1 Quick scan per Regionaal Expertisecentrum	42
1.1 REC RENN	43
1.2 REC Oost Nederland	44
1.3 REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe	46
1.4 REC Noord-Holland	47
1.5 REC Boven-Amstel	48
1.6 REC Rijndrecht	49
1.7 REC Meander	50
1.8 REC Midden Brabant	50
1.9 REC Vierland	52
1.10 REC Zuid-Limburg	53
1.11 REC Direct	54
1.12 REC Chiron	55
1.13 REC West	56
1.14 REC Flevoland	58
Bijlage 2 Lijst van betrokkenen	59
Bijlage 3 Bronnen	60
Bijlage 4 Regio-indeling clusters 2 en 3 in het speciaal onderwijs	61

Samenvatting aanbevelingen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft mij als Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke rol en positionering van de REC's cluster 4.

Ik heb mijn taak breed opgevat. Er vanuit gaande dat juist in het speciaal onderwijs het kind centraal moet staan, ga ik in op wenselijke veranderingen in het reguliere en speciale onderwijs, zodat de zorg voor kinderen met specifieke handicaps of problemen wordt versterkt. Op grond van gesprekken met vele betrokkenen, analyse van schriftelijke bronnen en persoonlijke observaties zijn 26 aanbevelingen opgesteld.

De eerste aanbeveling heeft het karakter van een algemeen uitgangspunt. Alle aanbevelingen moeten er toe bijdragen dat de leerling centraal staat binnen het speciaal onderwijs. De aanbevelingen 2 tot en met 5 zijn erop gericht op korte termijn de positie van de REC's te versterken. De daarop volgende aanbevelingen zijn gericht op de toekomstige rol en positionering van REC's en het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 1

Stel de leerling centraal. Ga binnen het speciaal onderwijs uit van wat de leerling nodig heeft en pas het aanbod daarop aan.

Aanbeveling 2

Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.

Aanbeveling 3

Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.

Aanbeveling 4

Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

Aanbeveling 5

Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groeiregelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

Aanbeveling 6

Zorg dat elke reguliere school zelf leerlingenzorg biedt en dat gedragsproblemen van leerlingen vroegtijdig worden gesignaleerd. Over de effecten van leerlingenzorg dient verantwoording te worden afgelegd door inzicht te geven in de mate waarin het functioneren van leerlingen wordt verbeterd en onnodige uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

Aanbeveling 7

Formuleer in samenspraak met de ouders een ontwikkelingsplan voor de leerling die extra zorg behoeft dat concreet aangeeft wat met de hulp bereikt moet worden.

Aanbeveling 8

Geef meer aandacht aan de wijze waarop leerkrachten (in het regulier onderwijs) omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Begin daarmee op de Pabo en zet dat door in de ambulante begeleiding door het REC.

Aanbeveling 9

Leg, als onderdeel van de zorgplicht van scholen, wettelijk vast dat informatie over probleemgedrag altijd moet worden overgedragen als een leerling van school verandert.

Aanbeveling 10

Het Elektronisch Kind Dossier en de verwijsindex, waarmee informatie over het kind bij elkaar wordt gebracht, moeten worden benut voor het signaleren en het volgen van leerlingen met probleemgedrag.

Aanbeveling 11

Zorg ervoor dat veel meer leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs met een diploma verlaten en hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Het onderwijs en de daarbij behorende diploma's moeten aansluiten bij interesses en vaardigheden van leerlingen. Er moet onder meer met deelkwalificaties gewerkt gaan worden.

Aanbeveling 12

Zorg ervoor dat leerlingen van VSO-scholen praktijkgericht onderwijs bij reguliere scholen kunnen volgen, zo nodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 13

Zorg ervoor dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in Justitiële Jeugdinrichtingen verblijven. De bekostiging van de VSO-scholen die dit onderwijs verzorgen moet hiertoe worden aangepast.

Aanbeveling 14

Maak uitbreiding van personele capaciteit mogelijk voor ambulante begeleiding en onderwijs op scholen voor speciaal onderwijs, afhankelijk waar de behoefte aan nieuw personeel het grootst is. Houdt bij de uitbreiding van personele capaciteit ook rekening met de te verwachten groei van allochtone jongeren binnen het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 15

Zorg voor versnelde scholing en opleiding van nieuw personeel voor het speciaal onderwijs. Maak daar afspraken over met de lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 16

Leg wettelijk vast dat scholen in het kader van hun zorgplicht deelnemen aan het overleg over zorgkinderen dat plaatsvindt in een Zorg Advies Team (ZAT). De wethouder jeugd is verantwoordelijk voor het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) en bij het CJG komen alle signalen over het kind bij elkaar, dus ook die van het ZAT.

Aanbeveling 17

Zorg dat door ZAT's gebruik wordt gemaakt van de expertise van de REC's, zodat leerlingen met gedragsproblemen een passend aanbod krijgen. Een passend aanbod kan bestaan uit:

- Kortdurende en langer durende specialistische begeleiding vanuit het REC voor de school en de leerling.
- Extra bekostiging voor de reguliere school om gerichte aanpassingen in het onderwijs aan te brengen (leermiddelen, personeel).
- Tijdelijke plaatsing in een aparte setting van de leerling (vergelijk Rebound, observatieplaatsing).
- Plaatsing op een speciale school.

Aanbeveling 18

Stroomlijn de indicatieregelingen tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg en maak daarbij gebruik van het Kader integraal indiceren dat is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie indicatiestelling'.

Aanbeveling 19

Maak de indicatiestelling zoveel mogelijk handelingsgericht, gebaseerd op wat het kind wel kan, in plaats van wat het kind niet kan.

Aanbeveling 20

Breng het toezicht op de indicatiestelling onder bij de Inspectie van het Onderwijs.

Aanbeveling 21

Pas de financiering van de speciale leerlingenzorg aan vanuit de volgende uitgangspunten:

- Geef helderheid vooraf over beschikbare middelen; geef ruimte voor een flexibele en efficiënte inzet van deze middelen.
- Voorkom elementen die strategisch gedrag veroorzaken.
- Voorkom al te grote herverdeel effecten door te vertrekken vanuit de bestaande financieringsregelingen.
- Integreer de huidige project- en aanvullende financieringen in de reguliere bekostiging.

Aanbeveling 22

De WEC-Raad dient zodanig gepositioneerd te worden, dat de REC's sterker worden ondersteund. Met het oog hierop dient de WEC-Raad informatie-uitwisseling tussen REC's te bevorderen.

Aanbeveling 23

Doorbreek de scheiding tussen de verschillende clusters binnen het speciaal onderwijs. Leg de taken voor de clusters 2 t/m 4 bij één REC per regio neer, breng de ambulant begeleiders voor de verschillende clusters in één dienst onder en zorg voor één loket voor scholen, ouders en kinderen.

Pas hier op de regio-indeling van REC's 1, 2, 3 en 4 aan, zodat er één regionale indeling ontstaat.

Aanbeveling 24

Geef het Integraal Toezicht Jeugd de opdracht om de resultaten van deze specifieke zorg te volgen en daarover te rapporteren aan de minister Jeugd. Belangrijke indicatoren zijn: verbeteren functioneren van leerlingen die ambulante begeleiding krijgen, beperken uitstroom naar scholen voor speciaal onderwijs en vergroten aantal leerlingen dat speciaal onderwijs met een diploma verlaat.

Aanbeveling 25

Benut het toetsingskader van het Integraal Toezicht Jeugd voor evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van is.

Aanbeveling 26

Stel extra financiële middelen beschikbaar voor:

- Opvang van de verdere groei van het aantal leerlingen.
- Structureel maken groeiregeling.
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding.
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden.
- Impuls regionale samenwerking.

De totale kosten hiervan worden voor 2007 op 207 miljoen euro geraamd. Voor de daarop volgende 4 jaar liggen de kosten in dezelfde orde van grootte.

1 Kind centraal in het speciaal onderwijs

1.1 Het kind centraal

Het kind staat centraal in het jeugdbeleid en dus ook in het onderwijsbeleid. Dit is ook voor dit sturingsadvies het uitgangspunt. Het lijkt een open deur, maar kan niet vaak genoeg benadrukt worden. Voorkomen moet worden dat belangen van organisaties of overheden meer bepalend zijn dan de belangen van het kind zelf. Voor de kinderen en hun ouders, waarover dit advies gaat, verdient dat uitgangspunt bijzondere aandacht. Met sommige kinderen is iets mis. Ze zijn doof, blind, autistisch of ze zijn echt zeer moeilijk opvoedbaar door allerlei oorzaken. We moeten die kinderen en hun ouders als maatschappij en als overheid extra steun geven om het goede uit die kinderen naar boven te halen. Wat mij is opgevallen is dat we in Nederland vooral indiceren op wat een kind niet kan. Dat moet afgelopen zijn. Het uitgangspunt moet zijn wat we nog wel kunnen bereiken en welke hulp daarvoor nodig is. Opnieuw heb ik voorts moeten constateren dat belangrijke informatie over deze kinderen niet automatisch meegaat, als het kind van school wisselt of andere hulpverleners betrokken worden. Daardoor raakt een kind soms letterlijk en figuurlijk uit beeld. Dankzij het door het kabinet overnemen van eerdere sturingsadviezen is het in de nabije toekomst mogelijk ook deze bijzondere kinderen veel beter te blijven volgen. Voor kind en ouder moet de overheid streven naar het werken vanuit één loket, het wegnemen van belemmeringen en het zo goed mogelijk faciliteren van de steun, die nodig is tijdens de gehele levensloop.

Het centraal stellen van het kind in het jeugdbeleid betekent dus dat ook de inrichting van de voorzieningen (de structuur) en hun aanbod de levensloop van het kind volgen.

Jeugdbeleid is pas effectief als het voor het kind positieve resultaten oplevert. Dit is de meetlat voor het jeugdbeleid.

'Je kunt je afvragen of het belang van het kind wel altijd centraal staat. Allerlei belangen worden naar voren gebracht en omtrekkende bewegingen gemaakt. Bij sommige grote schoolbesturen gaat het ook om het behouden van autonomie en zij willen daarom niet samenwerken met de REC's.'

Kinderen groeien op tot volwassenen. Een kind heeft recht op een goede ondersteuning bij zijn ontwikkeling tot volwassenheid, probleemloos of niet. Voor de toekomst is het van belang dat kinderen gezond blijven, zich in alle opzichten goed kunnen ontwikkelen en actief worden betrokken bij de samenleving, in sociaal, economisch en politiek opzicht. Om dit te bereiken, verdienen kinderen kansen en ondersteuning. Het jeugdbeleid moet erop gericht zijn kinderen dit perspectief te bieden. Zo zijn een baan, een inkomen en een woning wensen van kinderen voor de toekomst. Het jeugdbeleid moet het voor alle kinderen mogelijk maken om deze wensen te kunnen verwezenlijken. Om uitval te voorkomen is voor een deel van de kinderen iets extra's nodig.



1.2 Recht op onderwijs

Zo hebben alle kinderen recht op onderwijs. Dit recht stelt kinderen in staat om optimaal in de samenleving te participeren en goede vooruitzichten op de arbeidsmarkt te verwerven. Het onderwijs moet aansluiten op de talenten van het kind. In sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind' is al aangegeven dat er voor een deel van de kinderen speciaal onderwijs moet zijn.

Kinderen met specifieke handicaps, leer- of gedragsproblemen verdienen een goede kans op het bereiken van een diploma, baan en inkomen.

Opgroeien en leren in de eigen omgeving is prettig voor een kind, dichtbij huis en vrienden. In de vertrouwde omgeving leert het kind omgaan met de verwachtingen en de obstakels in de samenleving. Het kind ontwikkelt op deze manier vanuit veiligheid en vertrouwde weerstand en creativiteit. In het contact met andere kinderen of volwassenen wordt het kind uitgedaagd om met de problemen om te gaan en op te lossen. De kinderen met handicaps of specifieke problemen hebben extra aandacht nodig, liefst binnen het reguliere onderwijs, op de school in de buurt. En als het echt niet anders kan, moeten deze kinderen onderwijs kunnen volgen in speciaal voor hen bestemde scholen.

Het reguliere onderwijs heeft daarmee de verplichting om de zorgcapaciteit in de school te versterken, zodat ook aan kinderen met handicaps of problemen perspectief op een diploma kan worden geboden. De insteek in het jeugdbeleid moet zijn om kinderen zo lang als mogelijk in het reguliere onderwijs een passende plek te geven. Vanuit het belang van de kinderen gezien is dit het beste. Ook voor de kinderen zonder handicap of probleem, omdat zij leren omgaan met verschillen in de klas en deze verschillen als normaal leren beschouwen.

'Falen van het reguliere onderwijs moet niet worden beloond met extra geld. Scholen die het goed doen voor zorgleerlingen moeten extra financiering krijgen. Nu worden scholen met een goede zorgstructuur gestraft omdat ze geen rugzakje krijgen.'

1.3 De leerling gebonden financiering

Om ervoor te zorgen dat kinderen zo lang als mogelijk in het reguliere onderwijs terecht kunnen, is de leerling gebonden financiering ingevoerd. Op 1 augustus 2003 is de wettelijke regeling van de Leerling Gebonden Financiering in werking getreden.

Deze wetgeving regelt dat ouders zelf kunnen kiezen of ze hun kind met een handicap naar het reguliere onderwijs of het speciaal onderwijs laten gaan. Het geld (de 'rugzak') gaat met de leerling mee. Op het moment dat de ouders voor een reguliere school kiezen, krijgt deze school haar gelddeel en het samenwerkingsverband binnen het speciaal onderwijs in die regio (het REC) krijgt geld om ambulante begeleiding te bieden.

De invoering van het rugzakje heeft de bereikbaarheid van extra begeleiding voor kinderen met ernstige gedragsproblemen in het reguliere onderwijs vergroot.

1.4 Verzoek van de minister

In de afgelopen jaren is de vraag naar ambulante begeleiding en plaatsing in het speciaal onderwijs fors gegroeid. Deze groei vindt vooral plaats in cluster 4 van het speciaal onderwijs (ernstige gedrags- of psychiatrische problematiek).

De groeiende vraag heeft daar tot gevolg gehad dat er wachtlijsten zijn ontstaan, voor de indicatiestelling, de inzet van ambulante begeleiding en plaatsing op scholen voor speciaal onderwijs. Dit is ook aan de orde gesteld door de Tweede Kamer.

In antwoord op Tweede Kamervragen heeft de Minister van Onderwijs aangegeven expliciet te kijken naar de achtergrond van de wachtlijsten en het functioneren van de Regionale Expertise Centra (REC). Deze centra hebben de taak om de indicatiestelling te organiseren en de ambulante begeleiding te coördineren.

De Minister heeft mij als Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid verzocht om in een kort tijdsbestek tot een advies te komen over de REC's. Daarbij zijn twee vraagstellingen meegegeven:

1. Maak een korte analyse (quick scan) van de problematiek bij de REC's en draag oplossingen aan.
Deze oplossingen moeten op de korte termijn effect hebben.
2. Adviseer over de wenselijke rol en positionering van de REC's cluster 4 naar de toekomst toe.

Dit advies beantwoordt beide vraagstellingen. Daarbij heb ik gekozen voor een positieve en op de toekomst gerichte insteek. De nadruk heb ik gelegd op advisering over de toekomstige positie van de REC's. Deze tweede vraagstelling heb ik breed opgevat. Dit advies richt zich derhalve niet alleen op de REC's. Er wordt ook ingegaan op de wenselijke veranderingen in het reguliere en speciale onderwijs zodat de zorg voor kinderen met specifieke handicaps of problemen wordt versterkt.

De beantwoording van de eerste vraagstelling vindt plaats in bijlage 1.

In dit advies wordt de aandacht vooral gericht op de gewenste verbeteringen voor het kind en de ouders, niet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren of de belangen van de bestaande organisaties. Het sturingsadvies beoogt een verschuiving in cluster 4 van het speciaal onderwijs tot stand te brengen, van een nu vaak nog door het aanbod bepaalde koers naar een meer vraag- en resultaatgerichte werkwijze.

1.5 Relatie met eerdere sturingsadviezen

Ook in dit sturingsadvies staat het kind centraal. De uitgangspunten die voor de eerdere sturingsadviezen leidend zijn geweest, heb ik ook hier toegepast:

- Bundeling van taken
- Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
- Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
- Horizontale verantwoording
- Optimale besteding van financiële middelen
- Voortborduren op bepaalde reeds in gang gezette ontwikkelingen

Laagdrempeligheid is een voorwaarde voor effectief en preventief jeugdbeleid. Dit heb ik geconstateerd in het sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind'. In het belang van het kind en de ouders moet de toegang tot voorzieningen, zoals de ambulante begeleiding op school of plaatsing in het speciaal onderwijs, gemakkelijk te vinden en te doorlopen zijn. Het kind mag niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Dit belangrijke thema komt ook opnieuw terug in dit advies. De Centra voor jeugd en gezin kunnen hierin ook voor de optimale plaatsing binnen het onderwijs een rol spelen.

'De gescheiden indicatietrajecten is een probleem veroorzaakt door de departementen. Het moet vooral dan ook daar worden opgelost.'

In het sturingsadvies 'Koersen op het kind: Diversiteit in het jeugdbeleid' is mijn aandacht uitgegaan naar de positie van allochtone kinderen in het jeugdbeleid. Zij moeten de kansen krijgen om hun talenten maximaal te ontwikkelen. Om de integratie te bevorderen, is het noodzakelijk dat allochtone kinderen en hun ouders de weg naar jeugdvoorzieningen beter weten te vinden dan nu het geval is. Op dit moment is het bereik van allochtone kinderen met leer- en gedragsproblemen veel te laag. In dit sturingsadvies besteed ik daarom ook expliciet aandacht aan deze problematiek.

Over de relatief geringe deelname van allochtone jongeren: 'Je krijgt niet uitgelegd in de moskee dat jouw kind naar het speciaal onderwijs gaat.'

1.6 Werkwijze

Dit sturingsadvies is gebaseerd op gesprekken met vele betrokken mensen in het werkveld. Ik heb met alle veertien REC's binnen het cluster 4 gesproken. Verder heb ik om tafel gezeten met de WEC-Raad, medewerkers van alle betrokken ministeries, politici, de brancheorganisaties en diverse cliëntorganisaties. Ook heb ik de Inspectie van het Onderwijs geconsulteerd. Zij zijn op dit moment bezig met een onderzoek naar het functioneren van de REC's. Op basis van deze gesprekken, mijn observaties en het raadplegen van beschikbare literatuur en rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, ben ik tot een beantwoording van de vragen van de minister gekomen.

Bovendien hebben deze gesprekken geleid tot citaten en goede voorbeelden die ter ondersteuning van mijn betoog in de tekst in aparte kaders zijn opgenomen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt kort een beschrijving van de REC's gegeven en wordt ingezoomd op de ontwikkelingen in de afgelopen periode. De groei en de daarbij komende knelpunten worden belicht. In hoofdstuk drie volgen de aanbevelingen. Het belang van het kind en de ouders is daarbij steeds het vertrekpunt. In bijlage 1 is de quick scan per REC en mijn advies over de oplossingen op de korte termijn opgenomen.

2 Ontwikkelingen REC

2.1 Regionale Expertise Centra

In de afgelopen jaren is er veel gebeurd binnen het cluster 4 van het speciaal onderwijs. Zo zijn de Regionale Expertise Centra opgericht en is de leerling gebonden financiering (het 'rugzakje') ingevoerd. De sector heeft grote inspanningen geleverd om de leerlingen die extra begeleiding nodig hebben, zo gemakkelijk en snel mogelijk passend onderwijs te bieden.

De Wet op de Expertise Centra is in 2003 ingevoerd. Deze wet regelt onder meer de inrichting van en de toelating tot het speciaal onderwijs.

Het speciaal onderwijs is in vier clusters ingedeeld, te weten:

1. scholen voor visueel gehandicapte kinderen (blind of slechtziend);
2. scholen voor kinderen met gehoorproblemen;
3. scholen voor kinderen met een lichamelijke handicap of verstandelijk leerprobleem (mytyl-, tytyl- en zmlk-onderwijs) en voor kinderen met een chronische ziekte;
4. scholen voor kinderen met ernstige gedrags- of psychiatrische problemen. Hiertoe behoren de scholen voor Zeer moeilijk opvoedbare kinderen (Zmok), de Pedologisch Instituten en de scholen voor langdurig zieke kinderen met een psychiatrische handicap.

De scholen binnen een cluster werken samen in Regionale Expertise Centra (REC). Het is een samenwerkingsverband van de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in een regio. Een REC heeft de volgende taken:

- instandhouding van een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI);
- ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek om indicatiestelling en bij het vormen van een dossier voor de CvI;
- ondersteuning van ouders bij het zoeken van een school als de leerling is geïndiceerd;
- coördinatie van de inzet van de ambulante begeleiding op de reguliere scholen.





Voor cluster 4 bestaan er veertien REC's. De werkgebieden van de REC's verschillen in omvang (zie onderstaand kaartje). In bijlage 4 zijn de regio's van de clusters 2 en 3 in kaart gebracht.

Legenda REC-regio's cluster 4

REC nummer	REC naam	REC nummer	REC naam
4.1	RENN4	4.18	Chiron
4.3	Oost-Nederland	4.11	Midden Brabant
4.20	Flevoland	4.10	Meander
4.4	't Gooi, Utrecht, West Veluwe	4.9	Rijndrecht
4.13	Vierland	4.19	West
4.17	Direct	4.6	Boven-Amstel
4.16	Zuid-Limburg	4.5	Noord-Holland

2.2 Groei

Onderstaande kerngegevens¹ illustreren de explosieve groei binnen het speciaal onderwijs cluster 4 in de afgelopen jaren:

	2000	2006
Plaatsen speciaal onderwijs	8.690	12.082
Plaatsen voortgezet speciaal onderwijs	7.127	14.348
Ambulante begeleiding basisonderwijs	457	7.268
Ambulante begeleiding voortgezet onderwijs	562	6.133

¹ Voor 2006 zijn vooralsnog alleen voorlopige cijfers beschikbaar.

Sinds 2000 zijn plaatsingen binnen het speciaal onderwijs met bijna 40% gegroeid. In het voortgezet speciaal onderwijs is dit zelfs 50%. Met deze groei is ook de wachtlijst gegroeid. Het aantal leerlingen dat op plaatsing wacht, is de laatste drie jaar bijna verviervoudigd tot 1.130 leerlingen².

Het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding ontvangt binnen het reguliere onderwijs is verhoudingsgewijs nog veel sterker gegroeid. In 2006 krijgen in het basisonderwijs zestien keer zo veel leerlingen begeleiding als in 2000 het geval was. In het voortgezet onderwijs is het aantal elf keer groter. Ambulante begeleiding in het reguliere onderwijs is een succes gebleken. Leerlingen kunnen regulier onderwijs blijven volgen. Door de extra begeleiding nemen de problemen van deze leerlingen in de klas af, waardoor er voor alle leerlingen meer rust in de klas bestaat.

Het grotere bereik van de doelgroep door cluster 4 is mede het gevolg van de totstandkoming van de REC's. Zij hebben ertoe bijgedragen dat er een transparante en eenduidige toeleiding naar het speciaal onderwijs tot stand is gebracht. Er is één loket voor ouders en school gekomen. Dit heeft het grotere bereik van de doelgroep mogelijk gemaakt.

Ook de leerling gebonden financiering (het rugzakje) heeft de vraag naar ambulante begeleiding doen groeien. Hiermee wordt voorzien in een behoefte van kinderen, ouders en leerkrachten binnen het reguliere onderwijs. Uit de gesprekken met de REC's blijkt bovendien dat de leerkrachten door de ambulante begeleiding vaardiger worden in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen.

Dankzij de groei van de rugzakken krijgen kinderen met ernstige gedragsproblemen de kans om binnen het onderwijs te blijven, naar school te gaan en een diploma te halen, dat hen een goede start geeft in de samenleving.

Met verreweg de meeste kinderen gaat het goed in het onderwijs. Een veel kleiner deel ondervindt echter problemen. Zij hebben moeite om de goede aansluiting te vinden bij de samenleving die in complexiteit toeneemt. Hun aantal groeit. Het overheidsbeleid zal daar rekening mee moeten houden. Alleen door deze kinderen extra begeleiding te geven, kunnen zij hun schoolloopbaan met succes voltooien.

Het is reëel om ervan uit te gaan dat de groei nog verder door zal zetten. In de eerste plaats is in de gesprekken met de REC's duidelijk gebleken dat de kinderen van allochtone afkomst nog onvoldoende bereikt worden. De drempel naar het speciaal onderwijs is voor allochtone ouders nog te groot. Ontkenning van de problemen bij hun kinderen en schaamtegevoelens spelen in sterkere mate een rol dan bij autochtone ouders. Bovendien vormen ingewikkelde en langdurige indicatieprocedures voor allochtone ouders vaak een hogere drempel dan voor autochtone ouders.

REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe is er al in geslaagd om deze problematiek te doorbreken en als andere REC's daarin volgen, moet er rekening gehouden worden met een grote groei van de instroom van allochtone jongeren.

² Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, peildatum 16 januari 2006.

Voorbeeld Project Achilles in Venlo

De gemeente Venlo heeft de ambitie om in 2007 het bereik van het aanbod opvoed- en opgroeiondersteuning voor allochtonen te vergroten naar evenredigheid van het aantal autochtonen.

Het project Achilles is bedoeld voor de jeugd van de gemeente Venlo. Onderdeel van het project zijn de schakelklassen voor autochtone en allochtone leerlingen die een dusdanige achterstand in de Nederlandse taal hebben, dat zij niet met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. De schakelklassen zijn verbonden aan het basisonderwijs en in een aparte groep wordt onderwijs aangeboden dat erop gericht is de achterstand weg te werken. Zodoende kunnen leerlingen daarna weer volledig deelnemen aan het reguliere onderwijs.

Gemeente, provincie en ketenpartners werken samen op het gebied van opvoeding, opgroeien, onderwijs en de arbeidsmarkt.

Een tweede ontwikkeling die de groei versterkt is het beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Onder voortijdig schoolverlaters zijn leerlingen met gedragsproblemen oververtegenwoordigd. Naarmate meer leerlingen in het onderwijs binnen boord gehouden worden, zal dus het aantal leerlingen met gedragsproblemen meegroeien. Juist bij deze jongeren is het van belang te investeren in een goede voorbereiding op hun functioneren in de samenleving. De gedragsproblemen die hun deelname aan het onderwijs bemoeilijken, werken ook door in hun participatie in de samenleving. Zonder extra begeleiding neemt de kans toe dat zij geen plek vinden op de arbeidsmarkt, of in aanraking komen met politie en justitie. Extra investeringen in de onderwijsloopbaan van deze jongeren dienen in deze bredere samenhang gezien te worden. Het rapport 'Kosten en baten van voortijdig schoolverlaters (oktober 2005)' opgesteld onder leiding van prof. In't Veld laat deze samenhang ook duidelijk zien.

In mijn advies wordt uitgegaan van een verdere groei van het aantal leerlingen met gedragsproblemen.

2.3 Groeipijnen

De explosieve groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs brengt logischerwijs ook knelpunten met zich mee. Deze knelpunten hebben betrekking op:

- leerlingenzorg in het reguliere onderwijs;
- resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs;
- personele capaciteit;
- indicatiestelling;
- financieringswijze ambulante begeleiding;
- leerling- en regio-indeling.

Leerlingenzorg in het reguliere onderwijs

Gedragsproblemen komen meestal aan het licht in de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Die scholen beschikken over hulpmogelijkheden van de zorgvoorzieningen binnen de samenwerkingsverbanden WSNS en het Lwoo. De inzet van deze zorgvoorzieningen is niet transparant. Voor de REC's is onduidelijk wat de reguliere scholen zelf gedaan hebben om de gedragsproblematiek op te vangen of wat van hen verwacht mag worden. De huidige indicatiecriteria voor cluster- 4 leggen bovendien een premie op het leveren van ontoreikende zorg binnen het reguliere onderwijs. Wie handelingsverlegenheid aantoont krijgt extra financiering in de vorm van een rugzak of kan de leerling uitplaatsen naar het (v)so. Wie de leerling met eigen zorg binnen boord houdt, krijgt niets extra.

Als gevolg van ontoreikende leerlingenzorg binnen het regulier onderwijs, vindt onnodige uitval en uitstroom naar het speciaal onderwijs plaats.

Over de ondoorzichtige inzet van middelen: 'Het is onduidelijk wat de scholen zelf doen. Er zijn scholen die de zorg alleen op papier hebben geregeld. Er zijn scholen die het rugzakdeel inzetten voor een bankje op het schoolplein omdat 'autistische kinderen daar graag zitten'. Maar te vaak weet niemand waar het budget gebleven is, het verdwijnt in een groot zwart gat.'

Voorbeeld REC Noord-Holland geeft ondersteuning bij behandelingsplannen

REC Noord-Holland speelt een rol bij het ontwikkelen van de behandelingsplannen. Het REC draagt kennis en deskundigheid over door middel van begeleiding aan de scholen.

Er worden een paar maal per jaar behandelingsplannen gemaakt in samenspraak met de ouders, de school en het REC. Door ouders te betrekken bij de behandelingsplannen wordt de hulpvraag beter geïnventariseerd, waarna de behandelingsplannen kunnen worden opgesteld. Wanneer de kinderen in groep 7/8 zitten of op het VO, worden zij mogelijk ook betrokken bij de gesprekken. In het behandelingsplan wordt uitgezet welke problemen er zijn, welke problemen zijn getackeld en welke werkwijzen gecontinueerd zullen worden.

Voorbeeld: Een speciale klas voor autistische kinderen binnen het regulier onderwijs

De Korenaer (REC Chiron) is een school voor Voortgezet Speciaal Onderwijs, bedoeld voor leerlingen van 12 tot 18 jaar. De school behoort tot het Z.M.O.K.-Onderwijs, onderwijs voor Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen met een normale intelligentie. De school heeft binnen het regulier onderwijs een speciale klas 1e klas havo/ VWO voor autistische kinderen. De klas is in augustus 2006 gestart met 9 leerlingen en biedt een nieuwe/extra opvangmogelijkheid voor leerlingen met autisme. Het lokaal van de klas ligt naast het hoofdgebouw en de docenten vanuit het regulier onderwijs geven les aan de leerlingen. Het REC richt zich met name op de deskundigheidsbevordering van de vakdocenten. De ervaringen zijn positief, mensen zijn erg enthousiast. De docenten zelf zijn eveneens enthousiast, maar ervaren het les geven aan de cluster-4 leerlingen als zwaar. Er bestaan plannen om op termijn uit te breiden met een 2e klas voor autistische kinderen.

Resultaten leerlingen speciaal onderwijs

De resultaten van leerlingen uit het speciaal onderwijs zijn zeer verontrustend. Van de 1.693 leerlingen die zijn uitgestroomd uit het speciaal onderwijs hebben er slechts 89 een diploma behaald; dat is nog geen 5%. Er wordt dus vooral opvang geboden en er is veel te weinig aandacht voor de leerprestaties.

Soms zijn ouders ontevreden over de inzet van de school: 'Moeder houdt haar kind enkele uren per week thuis om haar te leren lezen. De school voor speciaal onderwijs is van mening dat het kind door de handicaps nooit zal leren lezen. Ondanks de wens van moeder om wel een poging te wagen, krijgt het kind op school geen les in lezen.'

Over het gebrek aan praktijkgerichtheid: 'Het speciaal onderwijs, cluster 4, mist de hele diplomalijn VMBO. Kinderen moet je perspectief kunnen bieden door een diploma of werk in het vooruitzicht te stellen. Zonder samenwerking met partijen uit het veld gaat dit niet lukken. VSO-Zmok heeft een tekort aan vaklokalen, er wordt te veel theorie en te weinig praktijkonderwijs gegeven. Ook aan de achterkant van het speciaal onderwijs moeten kansen komen te liggen, bijvoorbeeld door een stagebureau, arbeidstoeleiding of een jobcoach.'

Personele capaciteit

De groei van het speciale onderwijs leidt op dit moment in een aantal REC's tot een tekort aan deskundig personeel. Er zijn wachtlijsten ontstaan voor ambulante begeleiding. In zeven van de veertien REC-regio's bestaan er wachtlijsten, waarvan in drie regio's er volgens de laatste rapportage meer dan 100 leerlingen wachten³.

³ Brief Minister OC&W aan de Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2006.

Door de explosieve groei van het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding krijgt, wordt in veel regio's personele capaciteit weggezogen bij scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Het zijn vaak goede leerkrachten met jarenlange ervaring binnen een Zmok-school, die besluiten om ambulante hulp binnen het reguliere onderwijs te gaan bieden. Daardoor worden de capaciteitsproblemen ten dele verplaatst van de ambulante begeleiding naar het speciaal onderwijs.

Over het tekort aan personeel: 'Het is moeilijk in te schatten hoeveel ambulante begeleiders er nodig zijn. In elk geval is het zo dat er nog steeds groei zit in de vraag naar ambulante begeleiders. De mensen die het meest geschikt zijn als ambulant begeleider worden gevonden in de zeer ervaren leerkrachten binnen het speciaal onderwijs. Dit heeft echter als negatief effect dat het onderwijs verschaalt omdat knowhow verdwijnt en onvoldoende opgevangen kan worden door nieuw en onervaren personeel. Dit is een heel vervelend bijverschijnsel, omdat het onderwijs van deze doelgroep ook kwalitatief goed moet zijn en blijven. 'Het paard achter de wagen spannen-verhaal'. Het personeelsprobleem in het speciaal onderwijs is een vicieuze cirkel.'

De gevolgen van dit proces probeert men zo beperkt mogelijk te houden, bijvoorbeeld door de oudere leerkrachten (die niet langer les willen geven) in te zetten voor ambulante begeleiding, zoals bij REC Boven Amstel gebeurt. Hoe creatief deze oplossingen ook zijn, het neemt niet weg dat uitbreiding van de personele capaciteit voor ambulante begeleiding zeer noodzakelijk is.

Indicatiestelling

De huidige indicatiestelling focust op het onvermogen van leerling en regulier onderwijs en het toekennen van extra middelen. De verantwoording van de inzet van de extra middelen is marginaal. Het accent zou moeten liggen op de hulp die een leerling nodig heeft om concrete resultaten in het onderwijs te bereiken. Indicatiestelling dient veel meer handelingsgericht te zijn.

Bovendien is de indicatiestelling voor leerlingen en ouders te complex georganiseerd. Veel van de kinderen met een indicatie voor speciaal onderwijs worden namelijk ook begeleid of doorverwezen door een bureau jeugdzorg. Dit is logisch aangezien er sprake is van ernstige gedragsproblematiek die zich niet alleen op school manifesteert. Op dit moment vinden de indicatietrajecten voor het speciaal onderwijs en de jeugdzorg vaak nog volledig gescheiden van elkaar plaats. De benodigde informatie kent evenwel een grote overlap, waardoor kind en ouders onnodig belast worden.

Tenslotte blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de expertise van de REC's lang niet altijd bij de indicatiestelling wordt benut.

Voorbeeld: Project RITS

RITS – ‘Regionaal Indicatie Twee sporen Samenvoegen’- is een project dat in het kader van het ‘Kader Integraal Indiceren’, indicaties van jeugdzorg en onderwijs probeert te integreren. De meeste overlap in de indicatiestelling met de jeugdzorg ligt volgens het REC bij de cluster 4- leerlingen. Het is de bedoeling dat ouders en kinderen met deze integrale indicatietrajecten beter worden geholpen en minder administratieve lasten ondervinden. Een tweede doelstelling is het terugdringen van dubbele werkzaamheden door de betrokken indicerende instanties. Integraal indiceren moet efficiency opleveren voor de indicatieorganen. Dit jaar starten verschillende REC’s een proef met een provinciebrede gezamenlijke documentenset (o.a. REC Meander, REC Midden Brabant en REC Chiron).

Financieringswijze ambulante begeleiding

De aard van de gedragsproblematiek kent behoorlijke verschillen. Er zijn leerlingen met sterk internaliserende gedragsproblemen, die om een andere aanpak vragen dan leerlingen met externaliserende gedragsproblemen. Niet iedere leerling heeft dezelfde hulp nodig. De huidige indicatiestelling werkt volgens het slagboom-model: wie aan de criteria voldoet krijgt het volle pond, wie net niet aan de criteria voldoet krijgt niets. Differentiatie in het hulpaanbod en daarop toegesneden indicatiestelling voorkomt zo’n alles of niets keuze. Meer leerlingen zouden met lichtere hulpvormen geholpen kunnen worden waardoor hulp efficiënter georganiseerd kan worden. Dat geldt met name voor de ambulante begeleiding. Een indicatie leidt nu tot een voor elke leerling gelijk begeleidingsvolume. REC’s ervaren in de praktijk dat er vaak grote verschillen zijn in de behoefte aan ambulante begeleiding.

Cluster- en regio-indeling

Tenslotte worden door de REC’s kanttekeningen geplaatst bij de onderverdeling in vier clusters binnen het speciaal onderwijs en de gehanteerde regio-indeling. De indeling in clusters levert een vergaande versnippering van het onderwijs op, die een integrale benadering van het kind in de weg staat. Ook levert deze clustering een onnodige belasting van het reguliere onderwijs op. De scholen hebben te maken met vier REC’s en de daaraan verbonden ambulante begeleiders (dit geldt in mindere mate voor cluster 1). De expertise van de vier clusters zou gebundeld aan de scholen moeten worden aangeboden.

Wat betreft de regio- indeling is er sprake van een grote diversiteit. Er zijn REC’s die meerdere provincies omvatten en REC’s met een veel kleiner werkgebied. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat REC’s met een grote regio vaak met subregio’s werken.

In deze subregio’s is het beter mogelijk om tot afstemming te komen met de samenwerkingsverbanden in het PO en VO. Wanneer de bundeling van REC’s gecombineerd wordt met een meer subregionale organisatie van de werkgebieden van de REC’s kan in elke regio in samenwerking met de samenwerkingsverbanden een sluitend aanbod van speciale leerlingenzorg tot stand gebracht worden. In de regio Midden- Brabant rond Tilburg is men al ver gevorderd met zo’n samenhangende aanpak. De REC’s voor de cluster 3 en 4 zijn daar tot een REC samengevoegd. Er is één samenwerkingsverband voor het PO en één voor het VO. Daardoor ontstaan er korte lijnen in de onderlinge afstemming die plaatsvindt in een regionaal zorgplatform.

Voorbeeld: Samenwerkingsverband in subregio Maastricht succesvol

In de regio Zuid-Limburg werkt men aan een structurele samenwerking tussen verschillende uitvoeringsinstanties. In het samenwerkingsverband zijn WSNS, Bureau jeugdzorg Maastricht, leerplicht Maastricht, REC Zuid-Limburg en scholen vertegenwoordigd.

Het samenwerkingsverband heeft zich ten doel gesteld om alle kinderen zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te brengen en daar de juiste zorg en het juiste onderwijs te bieden.

Er is een aantal succesfactoren aan te geven;

- Er vindt structureel overleg plaats tussen de uitvoeringsinstanties SBO – OPDC/Praktijkonderwijs en ZMOK/LZ.
- Het Bureau Jeugdzorg is op afroep aanwezig bij leerlingbesprekingen in SBO, OPDC en ZMOK/LZ.
- Er wordt een ‘warme overdracht’ van PO naar VO tot stand gebracht.

Door de samenwerking worden ouders en leerlingen minder vaak ‘van het-kastje-naar-de-muur’ gestuurd en kunnen de juiste onderwijs-zorgarrangementen sneller tot stand komen.

3 Aanpak van knelpunten

3.1 Uitgangspunten voor verbetering

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de komst van de REC's er toe heeft bijgedragen dat gedragsproblemen met leerlingen eerder worden gesignaleerd. De toeleiding naar het speciaal onderwijs is sterk verbeterd en het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding krijgt is in 6 jaar tijd toegenomen van iets meer dan 1.000 in 2000 naar ruim 13.000 in 2006.

De REC's hebben daarmee in korte tijd veel bereikt.

Sterke groei in korte tijd brengt veelal knelpunten met zich mee. Die knelpunten leiden ertoe dat het kind in het speciaal onderwijs nog onvoldoende centraal staat:

- Er is sprake van onnodige uitstroom van leerlingen uit het reguliere onderwijs naar het speciale onderwijs.
- Te veel leerlingen verlaten het speciaal onderwijs zonder diploma.
- Er is onvoldoende gekwalificeerd personeel om leerlingen met gedragsproblemen te begeleiden.
- De indicatiestelling is voor veel leerlingen en ouders ondoorzichtig, te belastend en te weinig handelingsgericht.

In dit hoofdstuk volgen de aanbevelingen die er op gericht zijn deze knelpunten weg te nemen. Eerst worden in paragraaf 3.2 aanbevelingen gedaan, die erop gericht zijn op korte termijn de positie van de REC's te versterken. Daarna volgen in paragrafen 3.3 tot en met 3.7 aanbevelingen, gericht op de toekomstige rol en positionering van REC's en het speciaal onderwijs. Deze tweede groep van aanbevelingen heeft achtereenvolgens betrekking op:

- Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg.
- Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs.
- Realiseren voldoende personele capaciteit.
- Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling.
- Verbeteren randvoorwaarden REC's.

Bij de formulering van de aanbevelingen wordt voortgebouwd op een aantal uitgangspunten dat ook aan mijn eerdere sturingsadviezen over het jeugdbeleid ten grondslag heeft gelegen. Het belangrijkste uitgangspunt is dat het kind centraal moet staan: het beleid moet de behoeften van het kind volgen en niet andersom.

Aanbeveling 1

Stel de leerling centraal. Ga binnen het speciaal onderwijs uit van wat de leerling nodig heeft en pas het aanbod daarop aan.

Vanuit de gedachte dat het kind centraal moet staan is het logisch dat de indicatiestelling voor kinderen en ouders simpel en voor iedereen goed toegankelijk is en bovendien uitgaat van wat het kind wel kan in plaats van negatief te indiceren wat het kind niet kan. Ook andere aanbevelingen vloeien voort uit het uitgangspunt dat het kind centraal moet staan.



Bovendien wordt er in de onderstaande paragrafen zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de veelbelovende initiatieven die door de REC's zelf worden ontplooid om de groeistuipen het hoofd te bieden. Ik hecht er aan te constateren dat op regionaal niveau door bepaalde REC's goede initiatieven zijn ontplooid op tal van terreinen, die beslist navolging verdienen en waarvan het belangrijk is dat andere REC's hiervan op de hoogte worden gesteld.

3.2 Aanbevelingen korte termijn

Op grond van de uitgevoerde quick scan onder alle veertien REC's (zie bijlage 1) doe ik hierbij vier aanbevelingen voor versterking van de positie van de REC's op korte termijn.

Aanbeveling 2

Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.

Aanbeveling 3

Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.

Aanbeveling 4

Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

Aanbeveling 5

Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groeiregelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

3.3 Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg

Voor leerlingen met gedragsproblemen is van belang dat hun problematiek in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderkend en vervolgens natuurlijk ook zo snel mogelijk wordt aangepakt.

Hier ligt een belangrijke taak voor leerkrachten binnen het regulier onderwijs. Het is van belang dat elke school zelf leerlingenzorg kan bieden waarbij het signaleren van problemen veel aandacht krijgt.

Bovendien is van belang dat met de leerlingenzorg uitstroom naar het speciaal onderwijs waar mogelijk wordt voorkomen. De reguliere scholen hebben hiervoor middelen ter beschikking. In het kader van resultaatgerichte verantwoording is van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de effecten van de leerlingenzorg zijn en in hoeverre uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

Aanbeveling 6

Zorg dat elke reguliere school zelf leerlingenzorg biedt en dat gedragsproblemen van leerlingen vroegtijdig worden gesignaleerd. Over de effecten van leerlingenzorg dient verantwoording te worden afgelegd door inzicht te geven in de mate waarin het functioneren van leerlingen wordt verbeterd en onnodige uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

De leerlingenzorg binnen het regulier onderwijs dient vanzelfsprekend kindgericht te zijn. Met het oog hierop is van belang dat concrete ontwikkelingsplannen worden opgesteld, waarin wordt aangesloten bij de mogelijkheden van het kind. REC's kunnen hier een belangrijke adviesrol vervullen.

Aanbeveling 7

Formuleer in samenspraak met de ouders een ontwikkelingsplan voor de leerling die extra zorg behoeft dat concreet aangeeft wat met de hulp bereikt moet worden.

Veel leerkrachten binnen het regulier onderwijs zijn niet goed in staat om leerlingen met gedragsproblemen op een goede manier les te geven en te begeleiden. Om dit te verbeteren is het noodzakelijk dat op de Pabo in het opleidingsprogramma meer tijd wordt ingeruimd voor het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Daarnaast dient in de ambulante begeleiding vanuit het REC meer aandacht te komen voor de wijze waarop leerkrachten omgaan met leerlingen met gedragsproblemen.

Aanbeveling 8

Geef meer aandacht aan de wijze waarop leerkrachten (in het regulier onderwijs) omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Begin daarmee op de Pabo en zet dat door in de ambulante begeleiding door het REC.

Tenslotte moet worden voorkomen dat gesignaleerde problemen en informatie die daarover beschikbaar is in het niets verdwijnen, bijvoorbeeld omdat er geen informatieoverdracht plaatsvindt als de leerling van school verandert. Dat kan er immers toe leiden dat de leerling niet of niet tijdig de begeleiding krijgt die nodig is om uitstroom naar een school voor speciaal onderwijs te voorkomen.

Daarnaast is van belang dat bij de signalering gebruik wordt gemaakt van de verwijzindex en het Elektronisch Kind Dossier waarin informatie over jeugdigen bij elkaar wordt gebracht. Conform de aanbevelingen uit de eerste twee delen van het sturingsadvies Koersen op het kind, zullen deze beide instrumenten in de loop van 2007 worden ingevoerd.

Aanbeveling 9

Leg, als onderdeel van de zorgplicht van scholen, wettelijk vast dat informatie over probleemgedrag altijd moet worden overgedragen als een leerling van school verandert.

Aanbeveling 10

Het Elektronisch Kind Dossier en de verwijzindex, waarmee informatie over het kind bij elkaar wordt gebracht, moeten worden benut voor het signaleren en het volgen van leerlingen met probleemgedrag.

3.4 Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs verbeteren

Het overgrote deel van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) behaalt geen diploma en heeft daarmee ook een slechte uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Veel meer leerlingen moeten een diploma (kunnen) halen. Het is daarom van belang dat bij de kwalificaties die nodig zijn voor een diploma, veel meer rekening wordt gehouden met de vaardigheden en interesses van deze leerlingen en wordt aangesloten bij de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. In het gesprek met cliëntorganisaties is de waardevolle suggestie gedaan om (meer) te gaan werken met deelkwalificaties, zodat onderdelen van een diploma die niet haalbaar zijn, ook niet gedaan hoeven te worden en er dus toch een diploma kan worden behaald. Vanzelfsprekend dient ook het onderwijs dat wordt gegeven op het behalen van dit soort diploma's te worden ingericht. De invoering van de mogelijkheid om examen te doen binnen het speciaal voortgezet onderwijs is een belangrijke randvoorwaarde.

Aanbeveling 11

Zorg ervoor dat veel meer leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs met een diploma verlaten en hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Het onderwijs en de daarbij behorende diploma's moeten aansluiten bij interesses en vaardigheden van leerlingen. Er moet onder meer met deelkwalificaties gewerkt gaan worden.

Om de praktijkgerichtheid van het voortgezet onderwijs te vergroten, is het noodzakelijk dat de samenwerking tussen reguliere scholen en speciale scholen in het voortgezet onderwijs sterk wordt geïntensiveerd. Leerlingen van VSO-scholen moeten praktijkgericht onderwijs kunnen volgen binnen reguliere scholen (ROC's), zonodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 12

Zorg ervoor dat leerlingen van VSO-scholen praktijkgericht onderwijs bij reguliere scholen kunnen volgen, zo nodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Tenslotte is mij uit de gevoerde gesprekken gebleken dat jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting (JJI) verblijven in de zomermaanden onvoldoende onderwijs ontvangen. Het onderwijs in deze instellingen wordt verzorgd door VSO-scholen. Om er voor te zorgen dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in JJI's verblijven, moet de bekostiging van deze VSO-scholen worden aangepast.

Aanbeveling 13

Zorg ervoor dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in Justitiële Jeugdinrichtingen verblijven. De bekostiging van de VSO-scholen die dit onderwijs verzorgen moet hiertoe worden aangepast.

3.5 Realiseren voldoende personele capaciteit

Allereerst is er personele capaciteit nodig om wachtlijsten voor indicatiestelling, ambulante begeleiding en scholen voor speciaal onderwijs weg te werken. Daarnaast wordt verwacht dat de komende jaren het aantal (allochtone) leerlingen met een rugzakje verder zal groeien. Bij uitbreiding van personele capaciteit moet met deze verwachte groei rekening worden gehouden. Deze capaciteitsuitbreiding brengt niet alleen met zich mee dat de personele lasten in het speciaal onderwijs zullen toenemen, maar ook dat investeren in nieuw op te leiden leerkrachten en ambulante begeleiders noodzakelijk is. Overigens gaat het hierbij uiteraard niet alleen om een kwantitatieve uitbreiding, maar behoeven de kwalitatieve aspecten van de personele inzet voortdurende aandacht.

Aanbeveling 14

Maak uitbreiding van personele capaciteit mogelijk voor ambulante begeleiding en onderwijs op scholen voor speciaal onderwijs, afhankelijk waar de behoefte aan nieuw personeel het grootst is. Houdt bij de uitbreiding van personele capaciteit ook rekening met de te verwachten groei van allochtone jongeren binnen het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 15

Zorg voor versnelde scholing en opleiding van nieuw personeel voor het speciaal onderwijs. Maak daar afspraken over met de lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs.

3.6 Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling

In deel 1 en 2 van het sturingsadvies Koersen op het kind is aanbevolen dat via Zorg Advies Teams (ZAT) een sluitende zorgstructuur rond scholen gerealiseerd moet worden. Het is van belang dat alle scholen in het kader van hun zorgplicht participeren in een ZAT. Het ZAT is een samenwerkingsverband van instellingen die op wijkniveau bij de zorg voor jongeren zijn betrokken. Tevens is aanbevolen dat een wethouder jeugd integraal verantwoordelijk wordt voor het jeugdbeleid in een gemeente. Als onderdeel daarvan is de wethouder jeugd ook eindverantwoordelijk voor het functioneren van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), waarin taken op het gebied van opvoeding en bescherming voor de jeugd gebundeld zijn. Het CJG is er onder meer verantwoordelijk voor dat er binnen de gemeente een sluitende signalerings- en zorgstructuur aanwezig is. Dit betekent dat het ZAT informatie over problemen van jeugdigen met het CJG moet uitwisselen.

Aanbeveling 16

Leg wettelijk vast dat scholen in het kader van hun zorgplicht deelnemen aan het overleg over zorgkinderen dat plaatsvindt in een Zorg Advies Team (ZAT). De wethouder jeugd is verantwoordelijk voor het CJG en bij het CJG komen alle signalen over het kind bij elkaar, dus ook die van het ZAT.

Tijdens onze gesprekken hebben we geconstateerd dat er in ZAT's binnen het primair onderwijs nog weinig gebruik wordt gemaakt van de expertise die bij REC's aanwezig is. Dit leidt er soms toe dat leerlingen met gedragsproblemen geen of niet tijdig genoeg passende begeleiding krijgen.

Aanbeveling 17

Zorg dat door ZAT's gebruik wordt gemaakt van de expertise van de REC's, zodat leerlingen met gedragsproblemen een passend aanbod krijgen. Een passend aanbod kan bestaan uit:

- Kortdurende en langer durende specialistische begeleiding vanuit het REC voor de school en de leerling.
- Extra bekostiging voor de reguliere school om gerichte aanpassingen in het onderwijs aan te brengen (leermiddelen, personeel).
- Tijdelijke plaatsing in een aparte setting van de leerling (vergelijk Rebound, observatieplaatsing).
- Plaatsing op een speciale school.

Het proces van indicatiestelling is voor leerlingen en ouders te complex en belastend; onder meer ten gevolge van de overloop in indicatieprocedures tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg. Bovendien blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de indicatiestelling te sterk gericht is op de achtergronden van de problemen en te weinig op wat het kind wel kan. De indicatiestelling geeft nu alleen aan of er wel of geen sprake is van het recht op extra begeleiding en is niet handelingsgericht. De indicatiestelling moet de basis worden voor de gewenste omvang en het type begeleiding, zodat school hiermee gericht aan de slag kan.

Aanbeveling 18

Stroomlijn de indicatieregelingen tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg en maak daarbij gebruik van het Kader integraal indiceren dat is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie indicatiestelling'.

Aanbeveling 19

Maak de indicatiestelling zoveel mogelijk handelingsgericht, gebaseerd op wat het kind wel kan, in plaats van wat het kind niet kan.

Er bestaat geen duidelijke reden voor het bestaan van een aparte landelijke commissie die toezicht houdt op de indicatiestelling. In het kader van bundeling van taken kan deze toezichthoudende taak bij de Onderwijsinspectie worden ondergebracht.

Aanbeveling 20

Breng het toezicht op de indicatiestelling onder bij de Inspectie voor het Onderwijs.

3.7 Verbeteren randvoorwaarden REC's

Het verbeteren van de randvoorwaarden voor het functioneren van de REC's heeft betrekking op een aantal aspecten:

- Financieringsstructuur
- Positionering WEC-Raad
- Cluster- en regio-indeling
- Toezicht op de resultaten
- Financiële middelen

Financieringsstructuur

De Leerling Gebonden Financiering heeft bijgedragen aan een beter bereik van leerlingen met gedragsproblemen. Tegelijkertijd kent deze financiering ook een aantal aspecten dat onbedoelde gevolgen (zie het citaat over het bankje voor de autistische leerling) heeft:

- Het feit dat voor ambulante begeleiding een vast bedrag beschikbaar is, maakt het lastig om voor leerlingen een aanbod op maat te realiseren. Soms is 5.000 euro te veel, soms te weinig.
- Het is vaak niet transparant waar reguliere scholen hun rugzakdeel voor inzetten.
- Mede ten gevolge van beide bovenstaande punten kan het voor reguliere scholen financieel aantrekkelijk zijn om een groot aantal leerlingen met een rugzakje te hebben.

Deze constatering leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 21

Pas de financiering van de speciale leerlingenzorg aan vanuit de volgende uitgangspunten:

- Geef helderheid vooraf over beschikbare middelen; geef ruimte voor een flexibele en efficiënte inzet van deze middelen.
- Voorkom elementen die strategisch gedrag veroorzaken.
- Voorkom al te grote herverdeel effecten door te vertrekken vanuit de bestaande financieringsregelingen.
- Integreer de huidige project- en aanvullende financieringen in de reguliere bekostiging.

Positionering WEC-Raad

De positie van de REC's kan verder worden versterkt door een sterkere ondersteuning en meer informatie-uitwisseling over best practices door de WEC-Raad.

Aanbeveling 22

De WEC-Raad dient zodanig gepositioneerd te worden, dat de REC's sterker worden ondersteund.

Met het oog hierop dient de WEC-Raad informatie-uitwisseling tussen REC's te bevorderen.

Cluster- en regio-indeling

Het onderscheid in clusters binnen het speciaal onderwijs leidt tot versnippering van taken en is niet in het belang van kinderen en hun ouders. Ook voor scholen in het reguliere onderwijs brengt het een onnodige belasting met zich mee. Binnen een aantal regio's worden positieve ervaringen opgedaan met samenvoegen van taken voor leerlingen die tot verschillende clusters behoren.

Door de meeste REC's wordt de huidige regio-indeling als onlogisch ervaren. De ongelijke regio-indeling van de clusters en de afwijking met de indeling van de samenwerkingsverbanden WSNS en VO/VSO belemmert de totstandkoming van een gedifferentieerd breed pakket van onderwijs- en zorgvoorzieningen op regionaal niveau.

Aanbeveling 23

Doorbreek de scheiding tussen de verschillende clusters binnen het speciaal onderwijs. Leg de taken voor de clusters 2 t/m 4 bij één REC per regio neer, breng de ambulant begeleiders voor de verschillende clusters in één dienst onder en zorg voor één loket voor scholen, ouders en kinderen. Pas hier de regio-indeling van REC's 1, 2, 3 en 4 aan zodat er één regionale indeling ontstaat.

Toezicht op de resultaten

Het goed functioneren van het speciaal onderwijs en de REC's is van bijzonder groot belang voor de resultaten die met het totale jeugdbeleid worden geboekt. In de eerste sturingsadviezen Koersen op het kind is aanbevolen om het Integraal Toezicht Jeugd (ITJ), dat een samenwerkingsverband is van verschillende landelijke inspecties, waaronder die van Onderwijs en die van Jeugdzorg, toezicht te laten uitoefenen op de effectiviteit van het integrale jeugdbeleid van gemeenten en daarover te laten rapporteren aan de minister Jeugd. Daaruit vloeit voort dat het ITJ ook een toezichthoudende rol dient te vervullen op de resultaten van de zorg die de samenwerkingspartners aan leerlingen binnen het speciaal onderwijs bieden. Het gaat bij ITJ om het integraal toetsen van de leefwereld van het kind in plaats van het sectoraal toetsen van het functioneren van een instelling.

Aanbeveling 24

Geef het Integraal Toezicht Jeugd de opdracht om de resultaten van deze specifieke zorg te volgen en daarover te rapporteren aan de minister Jeugd. Belangrijke indicatoren zijn: verbeteren functioneren van leerlingen die ambulante begeleiding krijgen, beperken uitstroom naar scholen voor speciaal onderwijs en vergroten aantal leerlingen dat speciaal onderwijs met een diploma verlaat.

In het gesprek met vertegenwoordigers uit de onderwijsbranche is onder meer de suggestie gedaan het huidige toetsingskader van ITJ te benutten voor de evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van uitmaakt.

Aanbeveling 25

Benut het toetsingskader van het Integraal Toezicht Jeugd voor evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van is.

Financiële middelen

Aan het ministerie van OC en W heb ik gevraagd om een schatting te maken van de financiële consequenties van de aanbevelingen, daarbij een onderscheid makend naar:

- Opvang verdere groei aantal leerlingen
- Structureel maken groeiregeling
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden door impuls praktijkscholen, symbiose onderwijs en uitbreiding onderwijs op JIJ's.
- Impuls regionale samenwerking

Kwantitatieve ontwikkeling

In het voorafgaande is aangegeven dat rekening gehouden moet worden met een verdere groei van het aantal leerlingen dat aangewezen is op speciale zorg in verband met gedragsproblematiek, onder meer door een beter bereik van allochtone jongeren. Deze groei zal zich voordoen zowel in de (v)so-scholen als in de leerlinggebonden financiering in het reguliere onderwijs. Om het ontstaan van nieuwe wachtlijsten te voorkomen en deze leerlingen een goede kwalificatie te geven in het onderwijs zal in de begroting rekening gehouden moeten worden met verdere groei van het aantal leerlingen. De omvang van deze groei is niet precies te voorspellen. Het advies om de zorg in het regulier onderwijs duidelijker te benutten, zal het aantal indicaties verminderen. Door in de begroting uit te blijven gaan van open einde financiering kan de leerlingenontwikkeling op basis van de werkelijk gerealiseerde groeicijfers gefinancierd worden. De open einde financiering geldt nu voor PO en VO. Voor het MBO geldt nu een afwijkende systematiek. Het ligt in de rede om voor PO, VO en MBO dezelfde systematiek te hanteren.

Raming kosten:

- Groei van het primair onderwijs: oplopend 98 miljoen in 2011.
- Rugzakleerlingen PO en VO: 29 mln. in 2007 en 31 miljoen in 2008.

Structureel maken groeiregeling (v)so

In verband met de groei van de (v)so-scholen is de afgelopen jaren voorzien in incidentele groeimaatregelen. Om te voorkomen dat er de komende jaren telkens weer onzekerheid ontstaat of een aanvullende regeling getroffen wordt, kan beter een structurele regeling voor groei getroffen worden. Deze regeling kan inhouden dat groei op 1 oktober van een jaar leidt tot financiering gedurende de eerste 5 maanden van het schooljaar. Op deze manier wordt voorkomen dat de (v)so-scholen de kosten van het onderwijs in deze eerste 5 maanden telkens zelf moeten financieren uit andere middelen of door in te boeten op de kwaliteit van het onderwijs door grotere groepen te formeren.

Raming kosten: 5 miljoen structureel.

Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding

In de praktijk blijkt dat REC's met kortdurende begeleiding kunnen helpen om leerlingen in het regulier onderwijs te handhaven. Daardoor wordt voorkomen dat de gedragsproblematiek erger wordt. REC's beschikken nu niet over een budget voor dergelijke preventieve ambulante begeleiding. Effectieve preventieve begeleiding kan ook gaan leiden tot een daling van het totale aantal indicaties, waardoor er een verschuiving optreedt van curatie naar preventie. De begeleiding aan ESM-leerlingen is op dit moment al goed vorm gegeven, terwijl de begeleiding van leerlingen in cluster 4 beperkt is. Daarom wordt voorgesteld de begeleiding voor leerlingen van cluster 4 onderwijs ook op het niveau van de begeleiding van ESM-leerlingen te brengen.

Raming kosten preventieve ambulante begeleiding: 15 miljoen.

Impuls praktijklokalen

De kwaliteit van de VSO-programma's behoeft versterking. De praktijkgerichtheid van de programma's is onvoldoende. De VSO-scholen dienen over praktijklokalen te beschikken waardoor op basaal niveau praktijkonderwijs gegeven kan worden. Hiervoor is een (eenmalige) impuls gegeven uit de FES-middelen. Met de vorig jaar toegekende eenmalige impuls kan een groot deel van de behoefte worden gedekt, het wordt steeds duidelijker dat een incidenteel bedrag dat gericht op school niveau kan worden ingezet zeer wenselijk is. De aanpassingen en de realisatie van de noodzakelijke voorzieningen die met deze beschikbare middelen worden gefinancierd zijn geschikt voor het gros van de leerlingen in het speciaal onderwijs. Echter voor leerlingen die bijvoorbeeld extra zorg en begeleiding nodig hebben of voor wie specifieke aanpassingen nodig zijn, zal aanvullende bekostiging nodig zijn. Dit betekent maatwerk in de aanpassingen van de praktijklokalen. Daarnaast zal structureel meer moeten worden geïnvesteerd in de materiële instandhouding in de vergoeding aan de scholen voor exploitatiekosten van praktijklokalen. Voor de scholen voor (v)so zal een uitbreiding moeten plaatsvinden van het aantal praktijklokalen om alle leerlingen het praktijkonderwijs te kunnen aanbieden. Er zal ook meer gereserveerd moeten worden in (de vervanging van) leer en hulpmiddelen en meubilair en onderhoud.

Raming kosten:

- Maatwerk aanpassing klaslokalen: 16.5 miljoen incidenteel.
- Uitbreiding praktijklokalen, leermiddelen, etc.: 7.8 miljoen structureel.

Symbioseonderwijs

Voor het specialistische praktijkonderwijs zullen de VSO-scholen ook samen moeten werken met de VMBO en mbo-scholen (het symbioseonderwijs). De (v)so-scholen ontvangen geen bekostiging voor dit symbioseonderwijs. Om de leerlingen in de VSO-leeftijd tot een goede kwalificatie te brengen is een vergoeding voor de symbiosekosten vereist. Over de inzet van deze vergoeding dienen afspraken gemaakt te worden tussen het (v)so, VMBO en mbo. Op dit moment is het symbioseonderwijs geregeld door middel van een onderlinge verrekensystematiek. In de praktijk blijkt dat scholen er nauwelijks aan toe komen dat ook daadwerkelijk te regelen. Daarom wordt voorgesteld scholen een vergoeding te geven voor het bekostigen van 1 dag per week symbioseonderwijs, gedurende het gehele schooljaar, per leerling in de leeftijd van 12-20 jaar. Het advies is deze vergoeding te koppelen aan het daadwerkelijk behalen van diploma's.

Raming kosten: 14 miljoen structureel.

Uitbreiding onderwijs in JJI's

Jeugdigen die geplaatst zijn in een jeugdgevangenis krijgen nu in de zomermaanden onvoldoende onderwijs, omdat de bekostiging en rechtspositie regelingen uitgaan van schoolvakanties. De bekostiging van de VSO-scholen die het onderwijs in deze instellingen verzorgen dient aangepast te worden zodat in de zomermaanden volwaardig onderwijs gegeven kan worden. Hierdoor bestaat het schooljaar niet uit 40 weken, maar uit 50 weken.

Raming kosten: 8.75 miljoen structureel.

Arbeidstoeleiding VSO

Leerlingen die het VSO (alle clusters) verlaten, hebben vaak moeite met het vinden van een geschikte arbeidsplek. Het is nodig dat zij hierbij worden begeleid. Aan het einde van het voortgezet speciaal onderwijs zal een arbeidsgericht programma moeten worden aangeboden dat is afgestemd op de mogelijkheden van de leerling. Voor elke leerling wordt een transitieplan opgesteld waarin is vermeld op welke wijze de schakeling naar arbeid wordt vorm gegeven. De leerling wordt dan gedurende de uitvoering van het plan begeleid vanuit het onderwijs en door andere betrokkenen (gemeenten, UWV en bedrijven) tijdens bijvoorbeeld een stage.

Raming kosten: 24 miljoen structureel.

Versterking samenwerking en ondersteuning

Goede regionale samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor een sluitende aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. Regionaal dienen afspraken gemaakt te worden tussen samenwerkingsverbanden PO en VO, REC's en ROC's. Door een gerichte tijdelijke impuls kan de totstandkoming van deze regioafspraken gestimuleerd worden. Het is van belang dat scholen worden ondersteund bij deze samenwerking en dat hierdoor scholen zich alvast voorbereiden op de invoering van de zorgplicht.

Raming kosten: 55 miljoen in 2007, 58 miljoen in 2008 en 58 miljoen in 2009.

Aanbeveling 26

Stel extra financiële middelen beschikbaar voor:

- Opvang van de verdere groei van het aantal leerlingen.
- Structureel maken groeiregeling.
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding.
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden.
- Impuls regionale samenwerking.

De totale kosten hiervan worden voor 2007 op 207 miljoen euro geraamd. Voor de daarop volgende 4 jaar liggen de kosten in dezelfde orde van grootte.

De berekeningen van het Ministerie van OCenW geven aan dat een aanzienlijke financiële impuls noodzakelijk is. Ik ben er echter stellig van overtuigd dat deze investering buitengewoon verstandig is. Het geld komt niet alleen ten goede aan verbetering van de kansen en mogelijkheden van een kwetsbare groep jongeren en hun ouders, maar bovendien worden op termijn grote maatschappelijke inverdieneffecten gerealiseerd.

Bijlagen

Quick scan per Regionaal Expertisecentrum

Bijlage 1

Werkwijze

Voor het beantwoorden van de eerste vraag van de minister is een quick scan uitgevoerd onder alle veertien REC's. Deze quick scan is in hoofdzaak gebaseerd op de gesprekken die ik met vertegenwoordigers van alle REC's heb gevoerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van rapportages van de Inspectie van het Onderwijs, voor zover deze rapportages beschikbaar waren.

De bevindingen zijn in deze bijlage per REC weergegeven. Voorafgaand aan deze bevindingen worden de belangrijkste algemene conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen voor de korte termijn gedaan.

Conclusies

De REC's hebben over het algemeen met grote betrokkenheid veel werk verzet; in korte tijd is veel ontwikkeld. Bij alle REC's heeft men te maken gehad met sterke groei en het heeft grote inspanning gevergd om indicatiestellingen te laten verzorgen en voldoende ambulante begeleiders hiervoor in te zetten. Het ene REC is hier beter in geslaagd dan het andere. Daarbij spelen verschillende oorzaken een rol: de kwaliteit van de organisatie en het management van het REC, een breed gedragen visie binnen het bestuur en de relatie met de samenwerkingspartners.

Voor alle REC's geldt dat versterking van hun positie gebaat is bij onder meer:

- het benutten van de expertise van de REC's binnen de Zorg Advies Teams;
- stroomlijnen van indicatieprocedures binnen speciaal onderwijs en jeugdzorg;
- het doorbreken van het onderscheid in clusters en het aanpassen van de regio-indeling;

In hoofdstuk 3 van de hoofdtekst zijn ten aanzien van deze punten aanbevelingen gedaan.

Daarnaast is gebleken dat er bij veel REC's de nodige onrust heerst, veroorzaakt door:

- onduidelijkheid over de positie van de REC's ten opzichte van scholen in het reguliere onderwijs;
- onzekerheid over de financiering van ambulante begeleiding
- onvoldoende vrijheid van besteding middelen;
- problemen rondom voorfinanciering incidentele groei.

Hieronder worden aanbevelingen gedaan om deze onduidelijkheden en knelpunten op korte termijn te verhelpen.

Aanbevelingen voor de korte termijn

- 1 Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.
- 2 Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.
- 3 Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

- 4 Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groei regelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

1.1 REC RENN

Organisatiestructuur

Het REC RENN is een samenwerkingsverband van 11 scholen (waarvan 2 scholen in geïntensiveerd toezicht en 1 school met veiligheidsproblemen). Dit REC en de scholen hebben een bestuurlijke crisis doorgemaakt. Er is onlangs een geheel nieuw bestuur aangetreden. Het huidige bestuur richt zich op oplossing van de wachtlijstproblematiek op de kortst mogelijke termijn. De inspanningen van het nieuwe bestuur en de nieuwe directeur zijn erop gericht om de taakuitvoering op de korte termijn op het gewenste (wettelijke) niveau te brengen. Er worden wijzigingen in de werkprocessen doorgevoerd. Zo was er sprake van een verschillende werkwijze tussen de twee bureaus 'aanmelding' (in Leeuwarden en Paterswolde). De werkwijze wordt geüniformeerd en trajectbegeleiding wordt vroeger ingezet.

De huidige algemeen directeur is recentelijk gestart bij het REC. Hij is voorheen actief geweest als onderwijsinspecteur in deze regio, en is daardoor goed op de hoogte van de problemen. Het REC bestaat uit een afdeling Ambulante Begeleiding, een afdeling Expertise, een bureau Aanmelding, een Commissie van Indicatie en een bedrijfsbureau.

Dit REC kent een groot werkgebied, te weten de provincies Friesland, Groningen en Drente. Er wordt daarom gewerkt met subregio's. De taken van het REC worden centraal aangestuurd maar de uitvoering vindt op subregionaal niveau plaats in afstemming met het onderwijs en de jeugdzorg daar.

De werkgebieden van de clusters 1 t/m 4 verschillen sterk. Het REC hecht aan goede samenwerking met de andere clusters. Men overweegt om op termijn met gezamenlijke kernteams van ambulante begeleiders te gaan werken. Dit biedt eenduidigheid naar school en ouders. De eerste stappen zijn hiervoor inmiddels gezet.

Tabel 1 Aantallen REC RENN4

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	840	966	956
Ambulante Begeleiding B0	36	456	1.023
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	630	1.034	1.228
Ambulante Begeleiding VO	90	228	967

Er is sprake van een forse groei in nieuwe aanmeldingen, van gemiddeld 120 naar 250 per maand in het afgelopen jaar. Deze groei heeft het REC niet kunnen opvangen. Op dit moment moeten er nog circa 1400 leerlingen worden geïndiceerd. Het REC heeft een aantal maatregelen getroffen om dit 'stuwmeer' weg te werken. Er is extra menskracht ingehuurd. Het REC heeft een aangepaste indicatieprocedure bedacht; deze ligt nu ter goedkeuring voor bij het LCTI. Verder is er een brief verzonden aan de ouders met de toezegging dat er voor 1 maart 2007 een besluit over de aanvraag is genomen.

Het is voor het REC onbekend of deze groei zich door zal zetten of dat er een stabilisatie te verwachten is. Het REC heeft de achtergronden van de groei niet onderzocht, maar vermoedt dat de grote fysieke afstand tot scholen voor speciaal onderwijs een rol speelt in de groei van aanmeldingen voor een 'rugzakje'.

Afstemming en samenwerking

Het REC geeft aan vertegenwoordigd te zijn in alle ZAT's binnen het voortgezet onderwijs. Dit geldt niet voor de ZAT's in het primair onderwijs, gezien de grote hoeveelheid. Het REC is op die scholen aanwezig waar de ambulante begeleiders actief zijn.

Het REC benut de subregio's om tot afstemming en samenwerking te komen. Daar wordt overleg gevoerd met regulier en speciaal onderwijs, en ook met de jeugdzorg. De op te zetten kernteams van ambulante begeleiders worden mogelijk gekoppeld aan de samenwerkingsverbanden.

Onlangs is het REC tot een samenwerkingsovereenkomst gekomen met de AOC's en ROC's. Er wordt bekeken op welke wijze de ambulante begeleiding voor deze scholen het best georganiseerd kan worden.

1.2 REC Oost Nederland

Organisatiestructuur

Het REC is een federatieve stichting met grote autonomie voor de 11 deelnemende schoolbesturen. Binnen het REC wordt onderwijs verzorgd op 13 scholen. Dit grote REC is het resultaat van een fusie van twee REC's i.o. De positieve grondhouding en de kwaliteit van de bestuursleden maken deze constructie goed werkbaar. De directie van dit REC bestaat uit twee (parttime) directeuren. Met elk een duidelijk onderscheiden portefeuille. De omvang van het werkgebied van dit REC is groot. Het omvat 63 gemeenten, gelegen in 3 provincies. In combinatie met de afwijkende werkgebieden van de andere clusters is deze regio een 'lappendeken'. De afstemming en samenwerking vinden derhalve sterk op subregionaal niveau plaats. Dit vormt in dit grote REC de 'natuurlijke eenheid' voor samenwerking. Er bestaat wel de wens tot een beter op elkaar afgestemd werkgebied tussen de clusters, maar ook met de samenwerkingsverbanden WSNS en VO/SVO en de jeugdzorg.

Tabel 2 Aantallen REC Oost Nederland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	859	1.287	1.601
Ambulante Begeleiding BO	63	410	1.142
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	1.628	2.523	3.162
Ambulante Begeleiding VO	96	297	835

Het aantal leerlingen dat een beroep doet op ambulante begeleiding, is binnen dit REC sterk toegenomen. Op sommige scholen binnen het REC heeft dit problemen opgeleverd, omdat de ervaren teamleden vrij geroosterd moesten worden voor de ambulante begeleiding. Binnen dit REC stellen de scholen namelijk individueel de ambulant begeleiders aan. Werving en scholing van vervangers voor deze teamleden heeft grote inzet van de scholen gevraagd. Het REC benoemt als zorgpunt dat de ervaren leerkrachten grotendeels uit het reguliere onderwijs⁴ worden onttrokken, waardoor kwaliteit daar verloren gaat.

Met de landelijke verscherping van het toezicht op de indicatie door het LCTI dreigen er volgens het REC meer jonge risicokinderen geen extra begeleiding te ontvangen. De problematiek kan nog onvoldoende op basis van DSM-IV worden onderbouwd. De gedragsstoornissen kunnen op die jongere leeftijd nog niet worden gediagnosticeerd. Dit is zorgwekkend, want daarmee kunnen deze jonge kinderen niet vroegtijdig worden geholpen.

Afstemming en samenwerking

Door de omvang van dit REC vergen afstemming en samenwerking een grote tijdsinvestering. De beide directeuren stellen zich hierin actief op. Er wordt vanuit het REC geparticipeerd in ZAT's binnen het voortgezet onderwijs. De samenwerking met het primair onderwijs is vooral gericht op de ambulante begeleiding (het rugzakje), nog niet op de ZAT's. De samenwerking met de ROC's is opgepakt, omdat langzaam maar zeker ook de ZAT's ontstaan binnen deze instellingen. De verbinding tussen REC en ROC is van groot belang om uitval van leerlingen bij uitstroom van het speciaal onderwijs naar het ROC te voorkomen.

⁴ Dit beeld wijkt af van andere REC's, waar leerkrachten uit het speciaal onderwijs voor de ambulante begeleiding worden geworven.

1.3 REC 't Gooi, Utrecht en West- Veluwe

Organisatiestructuur

Het REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe is een regionaal samenwerkingsverband van 11 scholen.

De schoolbesturen werken samen in een federatieve stichting. Elk schoolbestuur is in het bestuur van het REC vertegenwoordigd. Voor de toekomst bestaat de wens om tot een andere bestuursvorm te komen.

Eerst moet duidelijk zijn wat de scholen met elkaar willen bereiken. Er wordt niet meer gewerkt met een algemeen en een dagelijks bestuur, omdat dit niet efficiënt bleek.

Besluitvorming vraagt door de terugkoppeling naar de verschillende schoolbesturen vaak veel tijd. Daarbij maakt het gegeven dat de meeste scholen ook te maken hebben met een zorg- of justitiële instelling het extra lastig om te komen tot gemeenschappelijke besluitvorming.

Het bestuur heeft een REC-directie aangesteld die bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur.

Er bestaat de behoefte binnen het REC om de relatie tussen bestuur en directie verder uit te werken.

Groei en ontwikkeling

Tabel 3 Aantallen REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	594	641	800
Ambulante Begeleiding BO	24	205	733
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	982	1.462	1.805
Ambulante Begeleiding VO	57	182	536

Er is sprake geweest van een grote groei. Er is veel tijd gestoken in de plaatsing van alle leerlingen en het zoeken naar oplossingen voor de knelpunten die de groei met zich mee heeft gebracht. Er zijn soms creatieve oplossingen bedacht om leerlingen toch nog, zij het soms gedeeltelijk, onderwijs te kunnen geven.

Het REC heeft zich ingespannen ervoor te zorgen dat de CvI de indicatiestellingen binnen de daarvoor gestelde termijnen kan afronden. Binnen 5 weken wordt er een besluit genomen over de indicatie. Binnen dit REC is geen sprake van wachtlijsten voor ambulante begeleiding.

Er is sprake van een tekort aan menskracht. Het REC is gegroeid en staat ervoor garant dat er voor ieder kind passend onderwijs is. Dit vraagt om een grote inspanning in de richting van de deelnemende scholen, maar ook van het regulier onderwijs en de jeugdzorg.

Opvallend is dat dit REC als enige geen problemen kent om allochtone jongeren binnen te krijgen. Het REC geeft aan dat scholen vaak al lang bezig zijn met allochtone ouders. Er wordt meer geïnvesteerd in de relatie met deze doelgroep. Preventief aanmelden gebeurt meer.

Afstemming en samenwerking

Er is sprake van een spanning tussen scholen, het REC en de samenwerkingsverbanden. De school is afhankelijk van de inzet van het samenwerkingsverband en de kracht van de coördinator. Grootste zorg is om iedereen weer om de tafel te krijgen. Mensen zijn altijd gemotiveerd, maar er is sprake van een gebrek aan menskracht en tijd. Het REC is van mening dat WSNS/VO/REC bij elkaar moeten komen in een regionaal zorgplatform.

Naar de mening van het REC moeten de clusters 3 en 4 samengaan om expertise te delen en te behouden. De afstemming met de partners in de jeugdzorg en justitie vraagt veel tijd. De keten sluit niet naar justitie. In de regio is een grote concentratie van justitiële jeugdinrichtingen. Bij uitstroom moeten deze jongeren terug in het regulier onderwijs. Dit gaat zeer moeizaam en daardoor komen zij terecht in cluster 4.

1.4 REC Noord-Holland

Organisatiestructuur

REC Noord-Holland is een samenwerkingsverband van 4 scholen. Het bestuur van het REC wil in nauwe samenwerking met de scholen aandacht besteden aan de profilering en spreiding van de onderwijsvoorzieningen. Naast de wettelijke taken wil het REC inzetten op observatie en crisisopvang.

Het managementteam bestaat uit drie leden en heeft meer directe bevoegdheden gekregen, waardoor adequater kan worden gehandeld. Het bestuur zet de beleidslijnen uit voor het REC. Ingezet wordt op de samenwerking met WSNS en het versterken van de nevenvestigingen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 4 Aantallen REC Noord-Holland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	464	430	467
Ambulante Begeleiding BO	3	197	626
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	354	561	872
Ambulante Begeleiding VO	36	159	312

Wachlijsten worden snel weggewerkt door het REC. Er komen meer aanvragen binnen voor een rugzakje. Het aantal leerlingen dat voor ambulante begeleiding in aanmerking komt loopt op tot boven 200. Binnen het SO-ZMOK onderwijs vindt een lichte terugloop plaats.

Er is (gefaseerd) nieuw personeel aangenomen voor de ambulante begeleidingstaak, omdat het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor ambulante begeleiding sterk is gestegen.

Afstemming en samenwerking

Binnen het REC wordt ervaren dat signalering binnen het regulier onderwijs te laat gebeurt of dat signalen worden afgezwakt om ouders niet tegen het hoofd te stoten. (Er zit een jaar tijd tussen een signaal in het reguliere onderwijs en uiteindelijke plaatsing op een cluster 4-school.)

1.5 REC Boven-Amstel

Organisatiestructuur

Bij REC Boven Amstel zijn 9 scholen voor speciaal onderwijs aangesloten. Het REC-bestuur is veranderd van samenstelling vanwege de bestuurlijke bundeling van het Amsterdams openbaar speciaal onderwijs in één stichting. Het bestuur moet werken aan een goede fundering van kwaliteitszorg, opbrengstgerichte doelstellingen en een goed financieel inzicht. Het management is in handen van de coördinator, die contacten heeft met de zorg- en onderwijsinstellingen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 5 Aantallen REC Boven-Amstel

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	668	673	789
Ambulante Begeleiding BO	83	207	435
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	592	653	854
Ambulante Begeleiding VO	14	237	391

Ambulante begeleiding in het voortgezet onderwijs is het hardst gegroeid. Omdat er meer rugzakjes worden afgegeven, is er minder groei in het speciaal onderwijs.

Er zijn voortdurend nieuwe ambulant begeleiders nodig en er ontstaan capaciteitsproblemen. De sterke stijging in de ambulante begeleiding wordt opgevangen door het gefaseerd benoemen van nieuw personeel.

Afstemming en samenwerking

Er wordt met bureau jeugdzorg samengewerkt in het 'switch-programma': een programma gericht op risico-leerlingen met een indicatie. Ook binnen andere projecten wordt samengewerkt met jeugdzorg (o.a. ontwikkelingen GGZ-ambulante zorgmodules) en met speciale scholen voor basisonderwijs (afstemmen indicatie). Reguliere scholen ontvangen rugzakgeldten voor geïndiceerde leerlingen en kopen ambulante begeleiding in bij het REC. Er is weinig controle op hoe scholen de rugzakgeldten benutten. Volgens het REC zouden deze middelen belegd moeten worden bij het samenwerkingsverband, zodat er adequaat beleid kan worden ontwikkeld en er aandacht is voor de aanpak van verschillende soorten problematieken bij leerlingen in het

reguliere onderwijs. Het REC pleit ervoor om de regie over zorgleerlingen op het niveau van het samenwerkingsverband te beleggen; op deze manier worden gelden gebundeld.

1.6 REC Rijndrecht

Organisatiestructuur

Het REC Rijndrecht bestaat uit: het bestuur van het RMPI, het bestuur van Horizon en het Bestuur van Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR). Acht scholen voor speciaal onderwijs zijn aangesloten. RMPI en Horizon omvatten tevens zorginstellingen. Het bestuur en het management zetten de komende periode in op kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de REC-taken. Het bestuur en het management constateren knelpunten op het vlak van de bekostiging en ontwikkelingen binnen cluster 4. Er liggen hoge verwachtingen vanuit de maatschappij bij het cluster 4-onderwijs en het REC heeft niet altijd de mogelijkheden om oplossingen te genereren. Het REC moet plaatsingen voorfinancieren, maar de omvang hiervan is groter dan ooit. De bekostiging loopt daarbij achter de feiten aan.

Het REC is van mening dat er weinig logica in de huidige indeling van regio's zit. Er moet een werkbare omvang gekozen worden (2500-3000 kinderen) en de indeling moet op basis van geografische ligging gebeuren.

Groei en ontwikkeling

Tabel 6 Aantallen REC Rijndrecht

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	984	1.436	1.999
Ambulante Begeleiding BO	86	194	498
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	206	412	606
Ambulante Begeleiding VO	18	193	476

De scholen aangesloten bij het REC kunnen nieuwe leerlingen aan. Binnen het ZMOK is een nieuwe locatie voor autisten gekomen. Er is een enorme groei te constateren, met name in het VSO en in de ambulante begeleiding.

Voor de ambulante taak is veel extra personeel aangenomen. Als de gedwongen winkelnering bij de REC's op termijn verdwijnt, kan dit afbreuk doen aan de huidige kwaliteitsinvestering.

Afstemming en samenwerking

Er wordt veel samengewerkt met cluster 3, dit vindt men een 'logische' samenwerkingspartner.

Samenwerking met cluster 2 is moeilijker.

1.7 REC Meander

Organisatiestructuur

REC Meander wordt gevormd door alle cluster 4 scholen in Zeeland en West-Brabant, bestaande uit in totaal 14 locaties voor speciaal onderwijs. Vanwege grote (cultuur)verschillen binnen het bestuur van de Stichting Federatie REC Meander, wordt het REC Meander vanaf januari 2007 anders georganiseerd. Gewerkt wordt met twee operationeel gescheiden 'kamers': kamer West Brabant en kamer Zeeland.

Momenteel houdt het management zich voornamelijk bezig met het oplossen van praktische problemen bij de uitvoering van de wettelijke taken. Er is geen sprake van gericht beleid op het terrein van kwaliteitszorg. De huidige regio-indeling houdt geen rekening met cultuurverschillen tussen Zeeland en West-Brabant.

Groei en ontwikkeling

Tabel 7 Aantallen REC Meander

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	524	591	746
Ambulante Begeleiding B0	10	113	136
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	249	445	727
Ambulante Begeleiding V0	40	117	131

De groei in West-Brabant wordt versterkt door de overloop vanuit regio Rotterdam.

Afstemming en samenwerking

REC Meander ziet de ontwikkeling van het Centrum voor jeugd en gezin als positief. Indicatie kan dan eerder plaatsvinden.

Samenwerking met gemeenten loopt niet overal goed, het is niet altijd transparant waar gemeenten op in zetten. Er zou meer samenwerking kunnen zijn – met gemeente en bedrijfsleven –, bijvoorbeeld bij het toeleiden van leerlingen naar werk of stage.

Er is nog weinig samenwerking met bureau jeugdzorg.

1.8 REC Midden Brabant

Organisatiestructuur

De samenwerkende schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid voor de ambulante begeleiding van leerlingen in het reguliere onderwijs overgedragen aan het REC-bestuur. Het bestuur van het REC Midden-Brabant wordt gevormd door bestuursleden van vier schoolbesturen.

In het REC werken scholen voor speciaal onderwijs van cluster 3 en cluster 4 samen. Hiermee kan voorkomen worden dat leerlingen met een 'cluster overschrijdende' onderwijsbehoefte tussen wal en schip raken. Dit is uniek ten opzichte van de andere regionale expertisecentra in Nederland.

De organisatiestructuur van het REC is volgens de inspectie transparant, waarbij taken en bevoegdheden van medewerkers doelmatig zijn belegd.

De dagelijkse leiding en de beleidsontwikkeling berusten bij de REC-manager. Hoewel de inzet van het personeel gericht is op het realiseren van de REC-taken, heeft het REC in strikt formele zin geen personeel in dienst.

Alle medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van het REC zijn in dienst van de schoolbesturen en vallen in formele zin onder de directe verantwoordelijkheid van het desbetreffende bestuur.

Het REC heeft moeite met het vinden van personeel. Er zijn 4 openstaande vacatures. Het REC geeft aan dat scholing noodzakelijk is.

Groei en ontwikkeling

Tabel 8 Aantallen REC Midden Brabant

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	100	85	414
Ambulante Begeleiding BO	100	141	241
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	100	146	125
Ambulante Begeleiding VO	100	128	196

Na de oktobertelling worden de aanvragen groter. Dit komt omdat de scholen wachten met aanmelden omdat zij gefinancierd worden voor het aantal leerlingen op de teldatum van 1 oktober.

Men wil dat ZMOK leerlingen een VMBO diploma halen of een startkwalificatie ROC. Het REC geeft aan dat de impact op jongeren groot is wanneer er perspectief wordt geboden.

Allochtone jongeren met gedragsproblemen komen in Crossroads pilotproject, veiligheidshuis verwijst hiernaar voordat jongeren doorgestuurd worden naar een justitiële jeugdinrichting.

Afstemming en samenwerking

De interne combinatie van de clusters 3-4 in het REC werkt. Dit komt door kleinschaligheid en afstemming tussen schoolsoorten – er is een aparte 3-4 groep gemaakt. Het REC houdt bij het Cvi 2 kamers aan (cluster 3 en 4).

Samenwerking met ketenpartners verloopt meestal goed. Een aantal projecten heeft nog geen goede capaciteit passend bij de vraag.

Het REC vindt het belangrijk om elk kind maar een keer te indiceren. Samenwerking WSNS, VSO en BJZ is hiervoor nodig.

Het VO en het REC hebben een samenwerkingsverband en het VO is volgens het REC goed georganiseerd.

De zorg is afgestemd en er is een goede reboundvoorziening.

1.9 REC Vierland

Organisatiestructuur

Het bestuur van het REC Vierland wordt gevormd door de Federatie Regionaal Expertise Centrum Vierland. In de federatie zijn de besturen van zeven Zmok-scholen, één LZ-school en één PI-school verenigt.

Bovendien is aan dit REC een justitiële jeugdinrichting (JJI) verbonden.

De bestuurs- en managementstructuur is opgebouwd uit: de Raad van Toezicht, het College van Bestuur (bestaande uit de directeurs van de deelnemende scholen) en een Dagelijks Bestuur.

Er zijn volgens het REC geen eenduidige regio's waarbinnen afspraken gemaakt kunnen worden; dit wordt als probleem ervaren.

Groei en ontwikkeling

Tabel 9 Aantallen REC Vierland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	1.183	1.359	1.353
Ambulante Begeleiding B0	54	213	466
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	737	958	1.353
Ambulante Begeleiding VO	31	139	480

Er worden op dit moment 500 leerlingen begeleid in het reguliere onderwijs. De indicaties zijn volgens het REC terecht omdat de scholen in onvoldoende mate handelingsbekwaam zijn. Het afgelopen jaar is er veel aandacht gegeven aan de wachtlijstproblematiek als gevolg van de groei van het aantal aanmeldingen. De forse groei van het aantal aanmeldingen vraagt blijvende aandacht. Er ontstaan wachtlijsten door het jaar heen.

De ambulante dienst maakt een forse groei door. Onlangs zijn er 17 begeleiders bijgekomen, waardoor het aantal begeleiders nu is gegroeid tot 43 (totaal 30 fte). Op dit moment is er geen wachtlijst door de uitbreiding van het aantal begeleiders. Professionalisering van de medewerkers staat hoog in het vaandel en er is samenwerking gezocht met de universiteit en andere instellingen om hieraan invulling te geven. Alle begeleiders zijn/worden geschoold.

Afstemming en samenwerking

De scholen weten elkaar in overleg goed te vinden, ze hebben veel contact met hun samenwerkingsverbanden. Ook de samenwerking met de samenwerkingsverbanden voor het VO loopt erg goed. Omdat er verschillende clusters zijn waar je scholen mee lastig moet vallen, pleit het REC voor een loket waar alle schoolsoorten bij elkaar komen.

1.10 REC Zuid-Limburg

Organisatiestructuur

REC Zuid-Limburg cluster 4 is een federatieve stichting. Het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van zes schoolbesturen die samen het bevoegd gezag zijn van de zes aangesloten scholen. Twee scholen voor Zmok maken ieder afzonderlijk deel uit van twee grote schoolbesturen, die het bevoegd gezag zijn van scholen voor PO, VO en EC. De overige scholen hebben elk een eigen bestuur.

Het federatief bestuur van het REC heeft zelf geen personeelsleden in dienst. Alle medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van het REC voor de uitvoering van de wettelijke taken van het REC zijn in dienst van de schoolbesturen binnen het federatief bestuur.

In de regio werkt men aan een structurele samenwerking tussen verschillende uitvoeringsinstanties. In het samenwerkingsverband zijn WSNS, Bureau jeugdzorg Maastricht, leerplicht Maastricht, REC Zuid-Limburg en scholen vertegenwoordigd. Het samenwerkingsverband heeft zich ten doel gesteld om alle kinderen zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te brengen en daar de juiste zorg en het juiste onderwijs te bieden. Door de samenwerking worden ouders en leerlingen minder vaak 'van kastje-naar-de-muur' gestuurd en kunnen sneller dan tot nu toe de juiste onderwijs-zorgarrangementen tot stand komen.

Het REC kent een geografische spreiding in drie subregio's: Maastricht-Heuvelland, Sittard- Westelijke Mijnstreek en Parkstad. Tussen de regio's is het zogenoemde Tripooloverleg.

Groei en ontwikkeling

Tabel 10 Aantallen REC Zuid-Limburg

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	412	432	539
Ambulante Begeleiding BO	3	91	213
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	471	521	675
Ambulante Begeleiding VO	45	127	254

Er zijn geen wachtlijsten. Er zijn binnen de scholen van het REC geen nieuwe doelgroepen bijgekomen. Wel is er een toenemend percentage leerlingen met problemen in het autismespectrum (ASS). Bij veel van deze leerlingen is door de ouders om leerling-gebonden financiering gevraagd voor de begeleiding van hun kind in het regulier onderwijs. Er dreigt een gevaar voor de VSO-ZMOK scholen door een gebrek aan goede vaklokalen.

Afstemming en samenwerking

Het REC heeft functionele externe contacten. Zo is er overleg met het REC Platform Limburg, met samenwerkingsverbanden PO en VO. Ook het LNA- landelijk netwerk autisme werkt volgens het REC goed.

De ROC's willen structureel samenwerken met REC's. Het REC is van mening dat het samenvoegen van alle clusters meer duidelijkheid schept. Een scheiding in clusters past niet bij het concept van passend onderwijs.

1.11 REC Direct

Organisatiestructuur

Het REC kent drie schoolbesturen en bestaat uit zeven scholen welke deel uit maken van stichtingen met een zeer diverse samenstelling. Zo is een van de scholen een 'eenpitter', zijn twee scholen onderdeel van een stichting met verschillende schoolsoorten (cluster 3 en 4) en maken de vier andere scholen deel uit van grote landelijke stichting van alleen cluster 4 scholen.

Het REC omvat geografisch gezien een groot gebied. Het bedient het noorden en het midden van de provincie Limburg en loopt van Echt tot Mook/Middelaar. Het werkgebied is globaal verdeeld in twee subregio's: regio Noord en regio Midden. De twee subregio's kenden in de startfase een eigen REC. Mede door afspraken om de regio provinciaal te organiseren werden zij gedwongen samenwerking te zoeken.

Groei en ontwikkeling

Tabel 11 Aantallen REC Direct

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	408	448	574
Ambulante Begeleiding B0	1	150	315
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	197	285	401
Ambulante Begeleiding VO	15	77	232

Er is geen wachtlijst voor ambulante dienst. Het lukt de onafhankelijk opererende CvI in veruit de meeste gevallen ruim binnen een termijn van acht weken de indicatiestelling te verzorgen.

Het aantal kinderen met een rugzak groeit, hiervoor moeten nieuwe medewerkers aangetrokken worden. De achterstand wat betreft de personele capaciteit is ingehaald.

Het REC kan voor de ambulante diensten moeizaam personeel vinden. Personeel met zowel ervaring als deskundigheid kosten meer. De huidige kinderen vragen om kleinere groepen, daarnaast is de kwaliteit van het binnenkomend personeel van de PABO minder. Er worden steeds meer vaardigheden van docenten gevraagd, maar de instromers hebben die vaardigheden niet.

Afstemming en samenwerking

Contacten met instellingen en instanties voor de jeugdhulpverlening en gezondheidszorg, alsook met de regionale netwerken van regulier primair en voortgezet onderwijs vinden plaats. Samenwerking met praktijk levert volgens het REC meer kwaliteit in onderwijs.

Het REC heeft in de regio Weert een frontoffice voor alle clusters (1 t/m 4). Fysiek bij elkaar zetten, dat werkt volgens het REC. Ook zijn er interdisciplinaire teams 2-3-4-clusterbreed bij de moeilijker gevallen. Op deze wijze willen ze de krachten bundelen.

1.12 REC Chiron

Organisatiestructuur

REC Chiron is een netwerk van 8 cluster 4-scholen in de regio Oost Noord-Brabant. De scholen die bij het REC horen worden onderverdeeld in de regio's Noord en Zuid. De voorzitter van het REC managementteam was een half jaar niet inzetbaar. Zijn vervangers hadden deze periode dubbele taken. Er is derhalve minder vooruitgang geboekt in de REC ontwikkeling dan het managementteam voor ogen had. Daarnaast heeft lange tijd doorgespeeld dat twee dominant aanwezige besturen binnen het REC scholen vertegenwoordigen die vanuit een andere cultuur en visie een verschillend beleid voerden voor ambulante begeleiding. Met de komst van de bovenschoolse directeuren, tevens leden van het REC managementteam zijn deze verschillen overwonnen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 12 Aantallen REC Chiron

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	441	590	726
Ambulante Begeleiding B0	21	171	993
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	483	860	1.211
Ambulante Begeleiding VO	46	131	868

REC Chiron heeft een centraal aanmeldpunt, deze taak is overgenomen van de individuele scholen. Het systeem werkt snel en de dossiers zijn binnen 4 tot 6 weken klaar voor indicatie. Er zijn veel aanmeldingen, ook van ROC's.

REC Chiron kampt met grote aantallen te indiceren leerlingen. Het REC slaagt er in om tweederde daarvan te indiceren. Vervolgens zijn er plaatsingsproblemen binnen het REC vanwege de maximale capaciteit van de betrokken REC scholen.

Er is onvoldoende kwalitatief personeel te krijgen. Er zijn specialisten nodig vanwege de complexe problematiek. Veel ambulante begeleiders komen uit het speciaal onderwijs. Dit betekent steeds meer verschraving van het onderwijs in het (voortgezet) speciaal onderwijs, omdat de kennis verdwijnt en onvoldoende opgevangen kan worden door nieuw en jong personeel (onervaren). Door het grote aantal aanmeldingen wordt dit nu een probleem.

Het REC moet de extra groei telkens zelf vooraf bekostigen; dit leidt tot financiële moeilijkheden.

Het REC Chiron bevindt zich in een spagaat; ze moeten gehoor geven aan groei want ze hebben meer aanmeldingen. Om aan deze groei te voldoen moeten ze onervaren mensen inzetten, wat klachten tot gevolg heeft.

Afstemming en samenwerking

Het REC werkt nog niet samen met andere clusters, vindt samenwerking wel logisch.

1.13 REC West

Organisatiestructuur

In het REC West werken negen scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs in Westelijk Zuid-Holland samen. De geschiedenis van het REC wordt gekenmerkt door twee ontwikkelingen; de 'afgedwongen' fusie tussen twee REC's die in de voorbereidingsperiode nadrukkelijk als twee gescheiden REC's functioneerden (Den Haag en Leiden) en het overlijden van de secretaris van het REC, welke de spil van het REC vormde. Tot op de dag van vandaag klinken beide omstandigheden nog steeds door in het ontwikkelingsproces dat het REC doormaakt en de resultaten die ten aanzien van de uitvoering van de taken door het REC, zijn bereikt.

Vanuit de behoefte vooral regionaal te willen werken heeft men elkaar gevonden in een minimale invulling van de REC taken waarbij een gemeenschappelijk optrekken richting additionele taken niet aan de orde was. Mede aan de hand van een uitgevoerde zelf-evaluatie is men tot de conclusie gekomen dat er aanleiding is te zoeken naar wegen om het REC beter te laten functioneren. Hiertoe zijn voorstellen gedaan.

De REC regio's zijn verschillend en het REC ziet de meerwaarde in van een dekkende infrastructuur. Het gaat om het maken van werkbare gehelen en het weghalen van schotten.

Tabel 13 Aantallen REC West

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	797	901	900
Ambulante Begeleiding BO	59	185	331
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	366	605	788
Ambulante Begeleiding VO	50	190	389

De scholen van REC West bieden onderwijs aan zo'n 1500 leerlingen van 4 tot 19 jaar, en verzorgen de ambulante begeleiding voor ongeveer 300 leerlingen. REC West verzorgt het onderwijs op 25 locaties, verspreid over de regio. Er heeft een forse groei plaatsgevonden van het aantal aangemelde leerlingen zowel voor plaatsing binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs als voor ambulante begeleiding voorgedaan. Door de groei van het aantal leerlingen zowel binnen de scholen als bij de dienst ambulante begeleiding heeft de coördinatie van de ambulante begeleiding zich de afgelopen jaren in hoofdzaak bezig gehouden met het verdelen van de leerlingen met een indicatie over de scholen en over de beschikbare ambulant begeleiders.

Met de inzet van de ambulante begeleiders is de brug tussen verschillende systemen te slaan. De begeleiders komen uit de eigen scholen, wat een capaciteitsprobleem veroorzaakt. Het REC ziet de oplossing in het parttime lesgeven. Dit werkt vooralsnog goed. In Leiden werken cluster 2-3-4 samen in de ambulante begeleiding. Bundelen is volgens het REC vooral van belang bij jonge kinderen omdat je hier nog moet duiden.

Afstemming en samenwerking

REC West verzorgt op aanvraag voorlichting ten behoeve van samenwerkingsverbanden WSNS en VO/SVO, Bureaus Jeugdzorg en andere verwijzers, zoals leerplichtambtenaren en zorgaanbieders.

In Leiden is een gezamenlijk loket voor 3-8 jarigen. PCL/CVI en BJJ indiceren en BJJ zit in de backoffice. Door jeugdzorg en REC bij elkaar te nemen breng je zowel middelen als expertise samen. Het REC heeft de wens om meer op te trekken met BJJ. Vanuit deelname aan de projecten Herstart en Op de rails, heeft het REC aangegeven de nadere vormgeving van beide projecten nadrukkelijk tot haar taak te willen rekenen. Op dit moment wordt door een speciaal daarvoor aangewezen functionaris gewerkt aan de verdere uitwerking en de vormgeving van het beleid op dit onderdeel. Een beleidsnotitie ter bespreking in het REC-bestuur is in voorbereiding.

1.14 REC Flevoland

Organisatiestructuur

Het bestuur wordt gevormd door de federatie van besturen van de stichtingen LZK Flevoland, Orthopedagogisch Centrum IJsselmeerpolders en de stichting Gewoon Anders Almere. Uitgangspunt bij de samenwerking is dat er optimaal gebruik gemaakt wordt van elkaars deskundigheid. Er bestaat een verschil in visie op de taakbreedte en de positie van het REC tussen de stichting Gewoon Anders en de twee andere schoolbesturen. Dit belemmert volgens het REC gezamenlijke uitvoering van de REC-taken en het oppakken van nieuwe initiatieven (additionele taken).

Het werkgebied van de stichting Gewoon Anders betreft de gemeente Almere; de andere twee stichtingen nemen de 'rest' van Flevoland voor hun rekening.

Groei en ontwikkeling

Tabel 14 Aantallen REC Flevoland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	134	172	218
Ambulante Begeleiding BO	0	8	116
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	149	403	541
Ambulante Begeleiding VO	7	124	66

Het REC Flevoland financiert veel projecten met Europese middelen, zoals Flevodrome. Het REC is actief in het verwerven van additionele middelen voor tussenvormen in het onderwijs. Dit is zeer arbeidsintensief.

Afstemming en samenwerking

Het werkgebied en daarmee de samenwerkingspartners zijn zeer overzichtelijk. Iedereen kent elkaar en de lijnen zijn kort. De samenwerking met de samenwerkingsverbanden VO/SVO verloopt goed. Met de WSNS-verbanden is de samenwerking moeizamer door het grotere aantal.

Lijst van betrokkenen

Bijlage 2

Karin Aarden, *REC Flevoland*
De heer L. de Boom, *RENN*
Dick Brons, *Ministerie van Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid*
De heer J. Castelein, *REC Midden Brabant*
Marieke Dekker, *REC Rijndrecht*
Rein van Dijk, *Vereniging Openbaar Onderwijs*
Fons Dingelstad, *Ministerie OC&W, directie PO*
Dominique van der Elst, *Ministerie OC&W, directie PO*
Mevrouw Galema, *RENN*
Joop Groos, *Ministerie OC&W, directie VO*
Peter Hoek, *Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs*
Peter Hooft, *REC West*
Bernard Homans, *REC Bovenamstel*
Henk Keesenberg, *VOS/ABB*
Rob Kerstens, *Ministerie OC&W, directeur-generaal PO en VO*
Hans Kruyssen, *REC Bovenamstel*
Karen Laarveld, *AOC Raad*
Roel van Lierop, *REC Noord Holland*
Jan Menting, *REC Rijndrecht*
Ron Minnée, *Ministerie OC&W, directeur PO*
Peter Mol, *REC Noord Holland*
Ben Mom, *Verenigde Bijzondere Scholen*
Nico Nieboer, *REC Utrecht/West Veluwe*
Suzanne Noteborn, *Ministerie OC&W, directie VO*
Huub Olfers, *WEC Raad*
Wim Peeks, *Onderwijscentrum Zuid Gelderland*
Piet van de Pol, *Inspectie van het Onderwijs*
Riemer Poortstra, *VO-raad*
Frits Prins, *REC Oost-Nederland*
Tanja Reemers, *Ministerie OC&W, directie VO*
Kees Richel, *REC West*
Cynthia van Rijbroek, *Ministerie OC&W, directie PO*
Aleid Schipper, *REC Utrecht/West Veluwe*
Barbara Siregar, *Ministerie OC&W, directeur VO*
Marius Sparreboom, *REC Flevoland*
Boukje Spit, *Ministerie OC&W, plaatsvervangend directeur BVE*
Eric Stokkink, *Ministerie OC&W, directie VO*
Rob Stomphorst, *REC West*
Gemma Tielen, *Ministerie van VWS, directeur Jeugdbeleid*
René Verhulst, *WEC Raad*
Ellen Visser, *Chronisch zieken en Gehandicapten Raad*
Sjerry Vlerken, *REC Bovenamstel*
Fred Voncken, *Ministerie OC&W, directeur VSV*
Babette Vriend, *Ministerie OC&W, directie VO*
Frank de Vries, *REC Oost-Nederland*
Hedy Weijtens, *REC West*
Ilona Wielinga, *KBO*

Bronnen

Bijlage 3

- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 28 augustus 2006 inzake groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs
- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 4 september 2006 inzake vernieuwing van de zorgstructuren/passend onderwijs
- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2006 inzake het gebrek aan ambulante begeleiding voor leerlingen met rugzakindicatie
- Uitwerkingsnotitie 'Vernieuwing zorgstructuren funderen onderwijs'
- 'Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking. Een onderzoek in opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, juni 2006.
- 'Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4', Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, november 2005.
- Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005 'Indicatiestelling speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering', maart 2006
- 'Van Structuur naar Cultuur: organisatie en functioneren van de Regionale Expertisecentra', Sardes, 2005
- Notitie 'Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs' CentERdata, augustus 2006
- Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, peildatum 16 januari 2006
- De groei van de deelname aan cluster 4: Opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen, Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, juli 2006
- Wettekst artikel 28b 'Regionaal expertisecentrum' uit de Wet op de expertisecentra.
- Overzicht van 14 REC's met kerngegevens
- Notitie 'Ambulante begeleiding', Inspectie Onderwijs
- 'Kosten en baten van voortijdig schoolverlaters', in 't Veld, oktober 2005

Regio-indeling clusters 2 en 3 in het speciaal onderwijs

Bijlage 4



