

Passend onderwijs

Sterke verbinding en resultaten bieden vertrouwen

Onderzoeksrapport

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

25 januari 2017

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting: conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Onderzoeksverantwoording en leeswijzer	1
1.2	Conclusies	3
1.3	Aanbevelingen	5
2	Relatie gemeente tot passend onderwijs	8
3	Vormgeving van verbindingen	11
4	Voorliggend aan het onderwijs	14
4.1	Verbinding voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	14
4.2	Uitdaging om effectieve toeleiding te vertalen naar opvang	15
5	In aansluiting op het onderwijs	17
5.1	In aansluiting op onderwijsgerelateerde taken	17
5.2	In aansluiting op het sociaal domein	18
6	Volgend op het onderwijs	22
6.1	Voorkomen thuiszitters en voortijdig schoolverlaten	22
6.2	Uitstroom naar vervolgonderwijs	23
6.3	Uitstroom naar arbeidsmarkt	25
6.4	Uitstroom naar zorg	26
7	Rol van de raad	28
7.1	Onderwijsgerelateerde taken	28
7.2	Sociaal domein	29

Bijlagen

A	Gehanteerde afkortingen
---	-------------------------

Bijlagenboek

Bijlage I	Geraadpleegde bronnen
Bijlage II	Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage III	Toetsing aan het normenkader
Bijlage IV	Verdieping van wettelijke kaders
Bijlage V	Chronologisch overzicht realisatie verbindingen
Bijlage VI	Overleg- en werkstructuren
Bijlage VII	Reactie college van burgemeester en wethouders
Bijlage VIII	Nawoord Rekenkamercommissie

1 Managementsamenvatting: conclusies en aanbevelingen

1.1 Onderzoeksverantwoording en leeswijzer

De Wet passend onderwijs is per 1 augustus 2014 ingegaan. De wet heeft het stelsel aan (onderwijs)-wetgeving veranderd.¹ Passend onderwijs heeft betrekking op de organisatie en financiering van de voorzieningen voor ondersteuning van leerlingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Het doel van de wet is dat voor alle leerlingen (met specifieke ondersteuningsbehoeften) zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. Samengevat zijn de doelstellingen van passend onderwijs:

- geen kind thuis: ieder kind in (passend) onderwijs...;
- ...dat zo regulier mogelijk van karakter is...;
- ...en bovendien thuisnabij beschikbaar is...;
- ...waarbij leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken...;
- ...met passende en op maat extra ondersteuning waar nodig...;
- ...dat met minder bureaucratie wordt georganiseerd...;
- ...en leidt tot een afnemende medicalisering van het onderwijs, zodat problemen van kinderen minder als ziekte worden benaderd.

Het einddoel is leerlingen duurzaam te laten uitstromen naar een vorm van participatie in de maatschappij (vervolgonderwijs, arbeid of zorg/dagbesteding).

In de uitvoering van passend onderwijs heeft de gemeente geen wettelijke verantwoordelijkheid. Dit is een aangelegenheid van het onderwijs. Gemeenten zoeken bij de vormgeving van taken in het sociaal domein wel steeds meer de verbinding met de activiteiten op het gebied van passend onderwijs. Passend onderwijs heeft ook impact op de onderwijsgerelateerde taken van de gemeente.

De rekenkamercommissie constateert dat het thema passend onderwijs onderbelicht is bij de gemeenteraad. Het thema past daarnaast bij de beleidsfocus op preventie en vroegsignalering en sluit aan op de wijkaanpak van de gemeente. In het voorjaar 2016 startte zij daarom een onderzoek naar het thema 'passend onderwijs'. Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de toedeling van verantwoordelijkheden en de voorlopige resultaten en de voornaamste uitdagingen te benoemen ten aanzien van de gemeentelijke bijdrage aan (de doelstellingen van) passend onderwijs. Hiermee worden de raad handvatten geboden om zijn kaderstellende en controlerende rol op de verbinding tussen gemeentelijke taken en passend onderwijs te versterken.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

"In hoeverre draagt de gemeente bij aan het stelsel van passend onderwijs en benut zij kansen door adequaat verbinding te leggen met het brede sociaal domein?"

Deze centrale onderzoeksvraag heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in zes deelvragen:

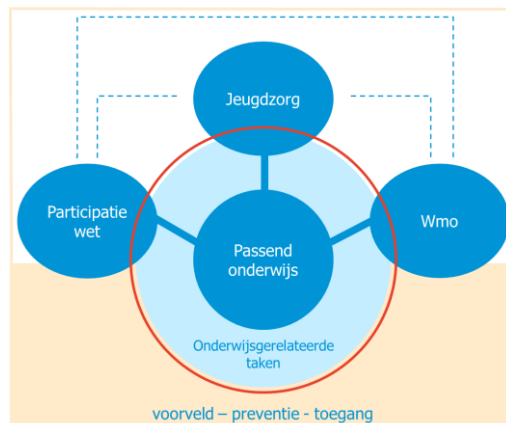
1. Hoe is de verantwoordelijkheid verdeeld ten aanzien van het realiseren van passend onderwijs tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, de regio(gemeenten), samenwerkingsverbanden en schoolbesturen?

¹ Het betreft de volgende wetten: Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet medezeggenschap op scholen, Wet op het onderwijstoezicht en Leerplichtwet 1969 (*technische aanpassingen*).

2. Op welke manier zijn verbindingen gelegd tussen passend onderwijs enerzijds en de onderwijstaken en ambities in het brede sociaal domein van de gemeente anderzijds?
3. Op welke wijze geeft de gemeente vorm aan haar verantwoordelijkheden in relatie tot passend onderwijs, ook in relatie tot haar ambities in het brede sociaal domein en wat is hierin de rolverdeling met partners?
4. In hoeverre is de gemeentelijke bijdrage aan de invoering en uitvoering van passend onderwijs in relatie tot onderwijsgerelateerde taken en ambities in het sociaal domein effectief?
5. In hoeverre wordt de gemeenteraad in staat gesteld om beleidskeuzes te maken en invloed uit te oefenen op de gemeentelijke taken in relatie tot passend onderwijs?
6. In hoeverre wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over de voortgang en (voorlopige) resultaten van de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs?

Focus en afbakening onderzoek

Enerzijds wordt bezien wat de impact is van – en de bijdrage aan – passend onderwijs vanuit de onderwijsgerelateerde taken van de gemeente. Anderzijds wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente verbindingen legt tussen de decentralisaties en passend onderwijs. Tot slot wordt inzicht geboden in de verbinding van (taken van) gemeenten en onderwijs in preventie, vroegsignalering en toegang tot ondersteuning. Het betreft geen breed onderzoek naar (verbindingen tussen) de decentralisaties. Dit is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 – Focus en afbakening van het onderzoek

Onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie heeft bij de aankondiging van het onderzoek gesproken met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in De Meierij. Kort daarna heeft een interview plaatsgevonden met de (voormalig) projectleider passend onderwijs. Verdieping en voorbereiding op interviews heeft plaatsgevonden door een documentenstudie. Voor aanvulling, nuance en verklaringen voor de bevindingen uit de documentstudie zijn nog 14 interviews gehouden met betrokkenen binnen gemeente(n), onderwijs, zorg en arbeidsmarkt. Tot slot heeft een gesprek plaatsgevonden met de 'raadswerkgroep sociaal domein', met drie doelen:²

1. toetsen van kwaliteit informatievoorziening aan de raad en betrokkenheid van de raad bij besluiten die passend onderwijs raken;
2. inventariseren van vraagstukken over aansluiting onderwijsgerelateerde taken op passend onderwijs;
3. inventariseren van vraagstukken over aansluiting van de ambities sociaal domein op passend onderwijs.

² De werkgroep 'sociaal domein' is onderdeel van de raadscommissie 'Maatschappelijke Ontwikkelingen'.

Leeswijzer

Hierna leest u de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 7. De hoofdstukken 2 en 3 bieden achtereenvolgens inzicht in de relatie van gemeentelijke taken tot passend onderwijs en de wijze waarop de gemeente(n) en het onderwijs verbindingen hebben gelegd. Hoofdstukken 4 tot en met 6 volgen de fases 'voorliggend aan het onderwijs', 'in aansluiting op het onderwijs' en 'volgend op het onderwijs'. Hoofdstuk 7 behandelt tot slot de rol van de raad. Het rapport bevat afkortingen, welke in de tekst eenmaal staan toegelicht. Als handvat bij het lezen van het onderzoeksrapport is in bijlage A een lijst met de betekenis van afkortingen opgenomen.

Het onderzoeksrapport is zelfstandig leesbaar. In een apart bijlagenboek verantwoordt de rekenkamercommissie haar onderzoek en is achtergrond en verdieping opgenomen bij de bevindingen uit het onderzoeksrapport. In het bijlagenboek treft u ook de reactie van het college van burgemeester en wethouders aan en het nawoord van de rekenkamercommissie aan (bijlagen VII en VIII)

Karakter van het onderzoek

Het onderzoek focust op de bijdrage van de gemeente aan de realisatie van de doelstellingen van passend onderwijs. Het is *geen* beoordeling van de kwaliteit van uitvoering van passend onderwijs door de samenwerkingsverbanden, of daarin participerende besturen. Het onderzoek toetst tussentijds de effectiviteit van de beleidsuitvoering. Het beoogt de raad handvatten te bieden voor bijsturing op basis van voorlopige resultaten en een *lerende cultuur* te stimuleren. Voorlopige resultaten hebben een '*signaleringsfunctie*'. Voor werkelijke '*fact finding*' is verdieping nodig.

1.2 Conclusies

Op basis van de onderzoeksbevindingen en het ingevulde normenkader (bijlage III van het bijlagenboek), trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies.

Geen verantwoordelijkheid voor – maar wel belangrijke bijdrage aan – passend onderwijs

De gemeente heeft geen directe wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van passend onderwijs. Dit is primair een aangelegenheid van de schoolbesturen die deelnemen in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De gemeente levert wel al geruime tijd haar bijdrage aan de realisatie van doelstellingen van (passend) onderwijs. Dit doet zij door een proactieve, responsieve en coöperatieve opstelling op met name de uitvoering van haar onderwijsgerelateerde taken. In toenemende mate dragen zowel gemeente als onderwijs bij aan het realiseren van doelen in het sociaal domein. De gemeente streeft op verschillende terreinen een hoger ambitieniveau na dan wettelijk voorgeschreven. De voornaamste knelpunten in de aansluiting tussen de gemeente en het onderwijs doen zich voor in de toegang tot – en uitvoering van – de jeugdzorgtaken.

Deze hoofdconclusie wordt geconcretiseerd in de volgende vijf deelconclusies.

1. Gemeente stelt zich ambitieus op in het leggen van verbindingen met (passend) onderwijs

De gemeente manifesteert zich in alle drie de ontwikkelingsfasen van het kind als opvoed-, ontwikkel- en onderwijsgemeente. De gemeente heeft al vóór de introductie van passend onderwijs ingezet op de verbinding tussen geïntegreerde voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs in de fase '*voorliggend aan het onderwijs*'. '*In aansluiting op het onderwijs*' handelt de gemeente bij de uitvoering van onderwijsgerelateerde taken naar de geest van de wet en stelt zij het ontwikkelpotentieel van het kind centraal. '*Volgend op het onderwijs*' neemt de gemeente lokale maatregelen in aanvulling op een regionale aanpak.

In voorbereiding op de wet passend onderwijs heeft de gemeente een voortrekkersrol vervuld in het versterken van verbindingen tussen onderwijs, gemeente en jeugdzorg. Dit wordt onderstreept door de opname van de paragraaf 'Passend onderwijs' in het Beleidsplan Jeugd 2015-2018. Bij de totstandkoming en uitwerking van de verbindingen is de rol van de gemeentelijke projectleider passend onderwijs cruciaal geweest.

2. Onderwijs heeft waardering voor en vertrouwen in uitvoering van onderwijsgerelateerde taken

In de uitvoering van onderwijsgerelateerde taken (leerplicht, leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting) zijn gemeente en onderwijs vooruitstrevend in het voorkomen van thuiszitters en onderwijs zo dicht mogelijk bij het kind te organiseren. De impact van keuzes door de onderwijspartners binnen het passend onderwijs worden actief aan de gemeente kenbaar gemaakt en door de gemeente voortvarend opgepakt. Vanuit het onderwijs is er groot vertrouwen in de rol van de gemeente bij nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen (zoals de afbouw van het speciaal basisonderwijs) door positieve ervaringen en de grondhouding van de gemeente: handelend naar de geest van de wet en in het belang van de ontwikkeling van het kind.

3. Gesignaleerde aandachts- en knelpunten vragen om versterking kaderstellende rol raad

De rekenkamercommissie concludeert dat het ambitieniveau van de gemeente niet gebaseerd is op een onderbouwde, structurele en samenhangende visie van de raad op de aansluiting tussen gemeentelijke taken en passend onderwijs. De eerste resultaten zijn gerealiseerd ondanks een beperkte kaderstelling door de raad. De raad wordt veelal ad hoc en gefragmenteerd geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot passend onderwijs. De raad wordt beperkt geconsulteerd en bij besluitvorming nauwelijks keuzeruimte geboden. Dit terwijl gesignaleerde aandachts- en knelpunten vragen om kaderstelling door de raad.

Vanuit het beeld bij de raad dat passend onderwijs niet of nauwelijks impact heeft op de onderwijsgerelateerde taken van de gemeente, laat hij deze thema's grotendeels rusten. Uitzondering hierop is de historische focus op de taak onderwijshuisvesting. De raad is op weinig momenten in de gelegenheid gesteld om bij kaderstelling op taken in het sociaal domein de relatie met – en impact op – passend onderwijs te toetsen. Dit heeft op onderdelen wel plaatsgevonden bij besluitvorming over jeugdzorgtaken.

4. De aansluiting van jeugdzorg op passend onderwijs is het belangrijkste knelpunt

In de aansluiting tussen jeugdzorg en onderwijs is sprake van enkele positieve voorbeelden van elkaars doelen helpen realiseren. Dit betreft onder meer de 'aanpak van dyslexiezorg' en de organisatie en uitvoering van het onderwijszorgarrangement voor leerlingen met psychiatrische problematiek (OZAPP).

Toch doen zich belangrijke knelpunten voor in de toegang tot – en de uitvoering van – de jeugdzorg in de aansluiting tussen gemeente en onderwijs. Het regiemodel van de wijkteams leidt tot problemen in de toegankelijkheid en snelheid van de inzet van jeugdzorg. Betrokkenen ervaren de volgende knelpunten:

- a. Een gebrek aan mandaat bij jeugdprofessionals in het onderwijs: Doordat er geen effectieve verbinding is tussen zorgteams op de scholen en de wijkteams, vindt er *dubbelwerk* plaats, waardoor de termijn tussen probleemsignalering in het onderwijs en inzet van jeugdhulp (te) lang is.
- b. De dreigende discontinuïteit in zorg bij overgang 18- naar 18+: Door de verschillende wijzen van toegang tot jeugdzorg *ontbreekt regie op het overgangsproces* van het wettelijk regime van 18- naar 18+. Naar oordeel van de geïnterviewden wordt bovendien te weinig gebruik gemaakt van 'verlengde jeugdzorg'.
- c. De dreigende discontinuïteit in de jeugdgezondheidszorg: De regiogemeenten financieren in strijd met wet- en regelgeving in beginsel niet de jeugdgezondheidszorg voor jongeren tot 18 jaar op het middelbaar beroepsonderwijs. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft *tijdelijke cofinancieringsafspraken* met het middelbaar beroepsonderwijs gemaakt.
- d. De bureaucratie als gevolg van de decentralisatie: Een door het middelbaar beroepsonderwijs ingehuurd professional uit de geestelijke gezondheidszorg is teruggetrokken. Hij kon zijn werk na de

transitie jeugdzorg niet meer effectief uitvoeren vanwege het *ontbreken van mandaat* voor het bemiddelen bij wachtlijsten.

- e. Een gebrek aan afstemming in de uitvoering van jeugdzorg: Wanneer een jongere eenmaal in zorg is, wordt zelden contact gelegd met de school en afgestemd over aansluiting van zorg- en onderwijs-ondersteuning. Er worden door onderwijsprofessionals met name *handelingstips gemist* wanneer vanuit de zorg wordt beoogd een jongere terug te geleiden naar het onderwijs.
- f. De uitwerking van de financieringsystematiek: Met name (grote) zorgorganisaties voorzien het risico dat de huidige wijze en omvang van financiering een *negatief effect* heeft op de kwaliteit, continuïteit en snelheid van geleverde zorg, binnen of in aansluiting op het onderwijs. De gemeente onderkent onvolkomenheden in de huidige systematiek en zet in op resultaatfinanciering.

Effect van voorgaande is niet-tijdige ondersteuning van jongeren en overbelasting van professionals in het onderwijs. In reactie hanteert het onderwijs waar mogelijk de 'by-pass' via de jeugdarts en zetten de samenwerkingsverbanden functionarissen in als verbinding tussen de school enerzijds en de wijkteams en jeugd-zorgaanbieders anderzijds. Het onderwijs vindt het onwenselijk dat jeugdzorg hierdoor onderwijszorg wordt.

5. Aanpak van voortijdig schoolverlaters en kwetsbare jongeren relatief succesvol

Op het grensvlak van de onderwijsgerelateerde taak Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (toezicht op het voortijdig schoolverlaten zonder startkwalificatie) en de Participatiewet is de aanpak van voortijdig schoolverlaters en kwetsbare jongeren succesvol.³ Er is sprake van een daling van het aantal voortijdig schoolverlaters en relatief goede prestaties door de gemeente in de dienstverlening aan niet-uitkerings-gerechtigden en de realisatie van 'nieuw beschutte werkplekken'. Dit wordt gefaciliteerd door:

- a. de opname van de programmalijn 'voortijdig schoolverlaten en kwetsbare jongeren' in het regionale arbeidsmarktprogramma;
- b. de gehanteerde werkwijzen in het middelbaar beroepsonderwijs: o.a. werken op locatie, preventieve spreekuren en strikte verzuimnormen doelgroep 18+ bij 'voortijdig schoolverlaten';
- c. de sterke verbinding van Weener XL met het onderwijs, zoals de aansluiting bij (dreigende) uitval- en uitstroomgesprekken;
- d. het in één hand brengen (bij Weener XL) van inkomens- en werk-/reïntegratiemiddelen, waardoor een investering in werk rendeert in een besparing op inkomensmiddelen.

Aandachtspunt vanuit het middelbaar beroepsonderwijs is dat kwetsbare jongeren in niveaus 3 en 4 niet goed genoeg bediend worden, terwijl ook hieruit (in toenemende mate) leerlingen uitvallen zonder startkwalificatie.

De participatie van inwoners in zorg en arbeid wordt al gestimuleerd door een aanjaagbudget bij Weener XL. De gemeente is voornemens om aanvullend hierop 'social return afspraken' te maken met zorgaanbieders; in ruil voor een contract zetten zij zich in voor de realisatie van 'verrijkte vormen van (arbeidsmatige)dagbesteding'. Zo wil de gemeente onomkeerbare uitstroom naar zorg voorkomen.

1.3 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie formuleert op basis van haar conclusies twee aanbevelingen die ingaan op de belangrijkste knelpunten: het ontbreken van een onderbouwde, structurele en samenhangende keuze door de raad over het ambitieniveau van de gemeente en de knelpunten in de organisatie en uitvoering van de jeugdzorgtaken.

³ Startkwalificatie is een diploma op mbo2, havo of vwo niveau.

De rekenkamercommissie benadrukt dat *eerste resultaten* van onderlinge versterking tussen de gemeente en het onderwijs gecontinueerd en waar mogelijk uitgebreid moeten worden. Dit betekent ook het behouden van de *sterke verbindingen* tussen de gemeente en partners in het onderwijs, de zorg en de arbeidsmarkt.

1. Maak als raad een onderbouwde, structurele en samenhangende keuze in het ambitieniveau

- a. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om passend onderwijs nadrukkelijk als vierde decentralisatie te benoemen (naast WMO, Jeugdzorg en Participatie) en als zodanig te betrekken in de opinie- en besluitvorming. Mede gelet op geconstateerde knelpunten dient de raad onderbouwde en samenhangende keuzes te maken in zijn ambitieniveau ten aanzien van de gemeentelijke bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen van passend onderwijs.

Om de realisatie van ambities te kunnen monitoren, beveelt de rekenkamercommissie aan om de informatiepositie van de raad te versterken. Daartoe wordt de raad aanbevolen om zich te laten informeren over de uitkomsten van het 'op overeenstemming gericht overleg' ter vaststelling van het gemeentelijk Beleidsplan Jeugd en de Ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden. Aanvullend beveelt de rekenkamercommissie aan dat de raad zich met voortgangsberichten over de 'Ontwikkelagenda Passend onderwijs – Jeugd' laat informeren over de realisatie van ambities.

Onderdelen voortgangsberichten 'Ontwikkelagenda Passend onderwijs – Jeugd'

Gelet op de onderzoeksresultaten beveelt de rekenkamercommissie aan om ten minste te rapporteren over: de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen (op medische gronden), de beoogde terugloop van het aantal verwijzingen voor dyslexiezorg, de toegang tot onderwijszorgarrangementen en de rol van de gemeente op het terrein van leerlingenvoer en onderwijshuisvesting in aansluiting op de voorgenomen afbouw van het speciaal basisonderwijs.

Aanbevolen wordt om deze informatievoorziening structureel te agenderen in de vergadercyclus van de 'raadwerkgroep sociaal domein', ter voorbereiding op raadsbrede behandeling.

- b. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om bij de formulering van een samenhangend kader van ambities ten minste een onderbouwde en structurele keuze te maken in het ambitieniveau op de volgende wettelijke en bovenwettelijke taken:

- *Wettelijk*: Het innemen van een standpunt over de (dreigende) discontinuïteit in de uitvoering van jeugdgezondheidszorg, wanneer jongeren voor hun 18^e uitstromen naar vervolgonderwijs;
- *Bovenwettelijk*: Het continueren van jeugdgezondheidszorg voor jongeren (met bepaald risicoprofiel) boven de 18 jaar, op basis van afstemming met onderwijs over de maatschappelijke meerwaarde;
- *Bovenwettelijk*: De financiering van het schoolmaatschappelijk werk in het (voortgezet) speciaal onderwijs en eventuele cofinanciering met samenwerkingsverbanden en/of regiogemeenten;
- *Bovenwettelijk*: Het bedienen van kwetsbare jongeren in de niveaus 3 en 4 van het middelbaar beroepsonderwijs met de beschikbare regionale en lokale instrumenten.

De raad wordt aanbevolen om het college te verzoeken om inzicht te bieden in: de wettelijke kaders per taak, de argumenten voor de huidige keuzes en redenen en mogelijkheden om hierin als gemeenteraad nieuwe afwegingen te maken. Daarbij dienen de 'keuzeknoppen' te worden voorzien van financiële consequenties.

2. Investeer in het realiseren van meerwaarde regiemodel en verbeteren toegang jeugdzorg

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college te verzoeken om de beoogde meerwaarde van het regiemodel (mandaat bij wijkteams) aan te tonen: realiseren van "één gezin, één plan, één-regisseur". Dit betekent concreet dat de wijkteams zicht hebben op alle jongeren die in jeugdzorg zijn, met zorgpartners afspraken maken over de aansluiting van zorg- en onderwijsondersteuning en deze jongeren waar nodig begeleiden bij de overgang naar zorgaanbieder.

De raad wordt tevens aanbevolen om het college om een voorstel te vragen hoe het de gesignaleerde knelpunten in de toegang tot jeugdzorg wil oplossen of ten minste beperken. Vraag het college om in zijn plan ten minste in te gaan op de volgende zaken:

- a. Een analyse en beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het (samenwerkings)proces tussen professionals in de zorgteams op de scholen en de wijkteams in de toegang tot jeugdzorg. Bezie de noodzaak tot de huidige knip in mandaatstructuur en/of de de separate beoordelingsprocessen door professionals in beide teams. Dit in het licht van de balans tussen vertrouwen en controle.
- b. Het uitwerken van de door onderwijs- en zorgpartners voorziene (nieuwe) rol voor leerplichtambtenaren als schakel tussen school en wijkteam. Het gaat om de bijdrage aan het signaleren van oorzaken van thuiszitten in de thuissituatie.

Indien bovenstaande wordt gerealiseerd, leidt dit naar oordeel van de rekenkamercommissie tot meer draagvlak en acceptatie bij zowel onderwijs- als zorgpartners voor mogelijke blijvende neveneffecten van de organisatie en uitvoering van de jeugdzorg binnen het gekozen regiemodel.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. drs. W.M.G.F. van Pinxteren RA
Mevr. drs. J. Hendrickx
Mevr. J.J.M. Lensen-Van den Wildenberg
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Onderzoekers: J. (Joost) Janssen MSc en D.C.
(David) Bos MSc (SeinstravandeLaar B.V.)

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamer

2 Relatie gemeente tot passend onderwijs

Dit hoofdstuk bevat een bondige weergave van de formele (wettelijke) verantwoordelijkheden van de gemeente in relatie tot passend onderwijs. Dit vormt een basis voor duiding van de specifieke Bossche bevindingen. Verdere verdieping treft u aan in bijlage IV van het bijlagenboek.

Gemeenten geen primaire verantwoordelijkheid binnen passend onderwijs

De stelselwijziging passend onderwijs betreft een geheel aan wijzigingen in onderwijswetgeving

De Wet passend onderwijs is per 1 augustus 2014 (schooljaar 2014-2015) ingegaan. De wet heeft betrekking op de organisatie en financiering van de voorzieningen voor ondersteuning van leerlingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Het betreft niet één (nieuwe) wet, maar een geheel aan wijzigingen in (onderwijs)wetgeving.⁴ De uitvoering van passend onderwijs is een aangelegenheid van het onderwijs. De gemeente heeft hierin geen wettelijke verantwoordelijkheid.

Passend onderwijs wijzigt de organisatie en financiering van ondersteuning aan leerlingen

Schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband passend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs apart). Een samenwerkingsverband omvat regulier, speciaal basisonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs. De ondersteuningsmiddelen zijn op het niveau van het samenwerkingsverband gefixeerd op een gemiddelde omvang van voormalige 'rugzakjes' (begeleiding in regulier onderwijs) en procentuele doorverwijziging naar het specialistisch onderwijs.

De school van eerste aanmelding heeft een zorgplicht voor de leerling. Zij moet een passende onderwijsplek bieden of het kind doorgeleiden naar een andere school. Aangesloten schoolbesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van ondersteuning. Gebaseerd op de 'Schoolondersteuningsprofielen' van scholen, stelt het samenwerkingsverband een 'Ondersteuningsplan' op. Dit omvat: organisatie van ondersteuning, verdeling van middelen, procedure en criteria voor toelaatbaarheid tot specialistisch onderwijs en bovenschoolse voorzieningen, wijze van resultaatmeting en communicatie naar stakeholders.

Met passend onderwijs zijn MBO-instellingen zelf verantwoordelijk voor ondersteuning en begeleiding van studenten (gefixeerde middelen toegevoegd aan instellingsbudget). Veel instellingen hebben de eigen zorgstructuur en het ondersteuningsaanbod opnieuw moeten vaststellen.

Gemeenten kunnen bijdrage leveren aan doelstellingen van passend onderwijs

Het doel van de wetwijzigingen is dat voor alle leerlingen (met specifieke ondersteuningsbehoeften) zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. Samengevat zijn de doelstellingen van passend onderwijs:

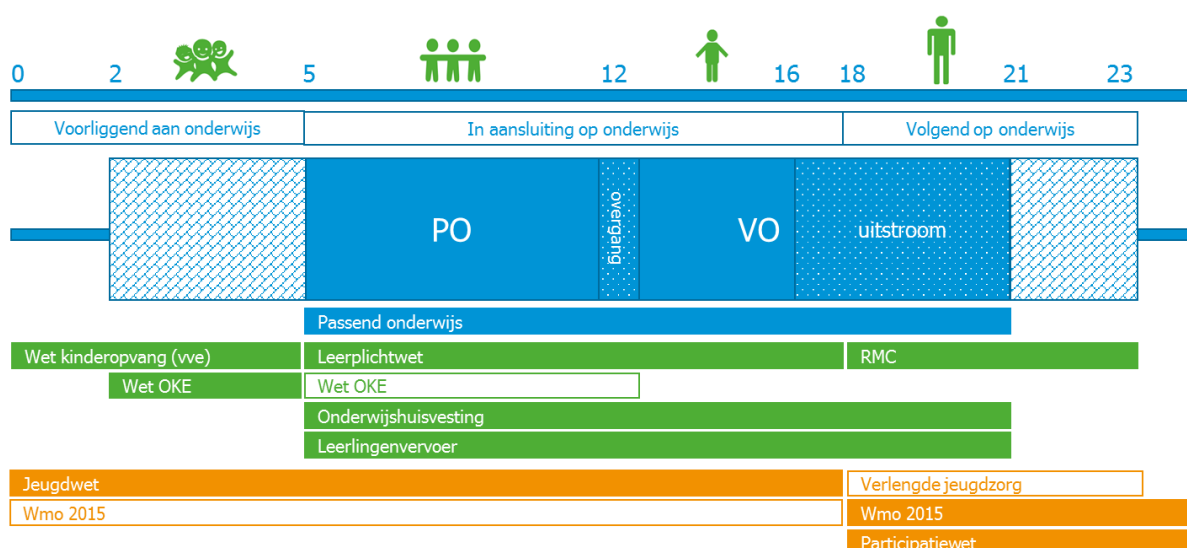
- Geen kind thuis: ieder kind in (passend) onderwijs...;
- ...dat zo regulier mogelijk van karakter is...;
- ...en bovendien thuisnabij beschikbaar is...;
- ...waarbij leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken...;
- ...met passende en op maat extra ondersteuning waar nodig...;
- ...dat met minder bureaucratie wordt georganiseerd...;
- ...en leidt tot demedicalisering van het onderwijs.

Het einddoel van het onderwijs is leerlingen duurzaam te laten uitstromen naar een vorm van participatie in de maatschappij (vervolgonderwijs, arbeid of zorg/dagbesteding).

⁴ Het betreft de volgende wetten: Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet medezeggenschap op scholen, Wet op het onderwijstoezicht en Leerplichtwet 1969 (*technische aanpassingen*).

Hoewel gemeenten geen directe verantwoordelijkheid dragen voor passend onderwijs, hebben zij vanuit hun onderwijsgerelateerde taken en (nieuwe) taken in het sociaal domein een verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan realisatie van doelen van passend onderwijs. Alleen al omdat de beleidsdoelen van deze gemeentelijke taken overlappen, gelijkenis vertonen of aansluiten op de doelen van passend onderwijs.

De verbindingen van onderwijsgerelateerde taken (groen) en (nieuwe) taken in het sociaal domein (oranje) met passend onderwijs zijn hieronder weergegeven. De levensloop van het kind/de jongere staat centraal. De wettelijke kaders die de verbindingen met passend onderwijs regelen worden hierna nader geduïd.



Figuur 2 – Illustratie van verbindingen gemeentelijke taken met passend onderwijs

Diverse verantwoordelijkheden gemeente op onderwijsgerelateerde taken

De gemeente is al geruime tijd verantwoordelijk voor enkele onderwijsgerelateerde taken. In tabel 1 geven wij een bondig inzicht in deze wettelijke taken en verantwoordelijkheden.

Onderwijsgerelateerde taak	Verantwoordelijkheid gemeente
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Onderwijsachterstandenbeleid & Voor en vroegschoolse educatie (VVE) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Op basis van Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) verantwoordelijk voor aanbod, toeleiding doelgroep en afstemming met ketenpartners ten aanzien van resultaten VVE. ✓ Zorgdragen voor effectieve toeleiding en spreiding van kinderen vanuit voorschoolse fase naar het primair onderwijs. ✓ Daarnaast toezicht houden (via GGD) en handhaven van de kwaliteit van kinderopvangcentra en (sinds 2009) peuterspeelzalen.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Leerplicht & Regionale meld- en Coördinatiefunctie (RMC) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Handhaven op verzuim en beschikken op verzoek vrijstelling. ✓ Leer- of kwalificatieplichtige leerlingen terugleiden naar school en 'voortijdig schoolverlaters' terugleiden naar school of naar leerbaan. ✓ Afspraken met samenwerkingsverbanden over controle participatie leerlingen in onderwijs en informatievoorziening thuiszitters.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Leerlingenvervoer 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bekostigen van noodzakelijke vervoerskosten van en naar school voor leerlingen uit het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Onderwijshuisvesting 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huisvesting primair, voortgezet en speciaal onderwijs, op basis van verordening en Integraal HuisvestingsPlan (IHP).

Tabel 1 – Overzicht onderwijsgerelateerde taken van de gemeente

Sociaal domein in verschillende levensfasen verbonden met onderwijs

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor extra taken in het sociaal domein als gevolg van de decentralisaties (nieuwe) Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en Participatiewet. De kern van de inhoud, verantwoordelijkheden en verbindingen met passend onderwijs lichten wij kort toe.

Verbinding met jeugdzorg op verantwoordelijkheden, doelstellingen en ondersteuningsvragen

Gemeenten zijn op basis van de nieuwe Jeugdwet verantwoordelijk voor de inkoop (vaak binnen indeling regionaal transitiearrangement), toegang (via sociale wijkteams en/of jeugdteams) en uitvoering van alle vormen van vrijwillige en gedwongen jeugdzorg voor (in beginsel) jongeren tot 18 jaar. Onder voorwaarden kan van het 18^e tot maximaal het 23^e levensjaar sprake zijn van 'verlengde jeugdzorg'.⁵

De landelijke doelen van de nieuwe Jeugdwet vertonen een grote mate van overlap, gelijkenis of ten minste aansluiting op de doelen van passend onderwijs: maximalisatie participatie, inzet op preventie, hulp zo licht en thuis nabij mogelijk, verminderen gespecialiseerde zorg en ruimte voor professionals door vermindering regeldruk. Inzet is realisatie van "één gezin, één plan, één regisseur" (door o.a. ontschotting van budgetten).

Gemeenten zijn verder verplicht alle jeugdigen tot 18 jaar het nieuwe basistakenpakket jeugdgezondheidszorg aan te bieden, via periodiek contact met een jeugdarts- of verpleegkundige (veelal in school).

Participatiewet

De Participatiewet heeft tot doel burgers aan het (zoveel mogelijk reguliere) arbeidsproces deel te laten nemen. In de wet zijn de voormalige Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), en groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samengevoegd. Ter uitvoering van afspraken en effectieve toeleiding van werknemers naar werkgevers zijn – analoog aan de arbeidsmarktregio's – werkbedrijven gevormd. Hierin komen onder meer de volgende thema's aan bod die een directe relatie hebben met de doelgroepen die uitvallen of uitstromen uit passend onderwijs:

- invulling van de *banenafpraak*: landelijk is overeengekomen dat er 125.000 extra banen worden gerealiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking tot 2016;
- toelating tot het *doelgroepenregister*: personen uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) hebben al toegang zonder arbeidskundige beoordeling en dit geldt per 2017 ook voor het praktijkonderwijs (PrO);
- realisatie van *nieuw beschutte werkplekken*: verplichting per 2017 voor gemeenten om voldoende nieuw beschutte werkplekken te realiseren op basis van achterblijven van gerealiseerde aantallen in 2016;
- mogelijkheid *loonkostensubsidie werkende schoolverlaters*: per 2017 is er de mogelijkheid tot loonkostensubsidie voor schoolverlaters (PrO, VSO en MBO entree) die al bij werkgever werkzaam zijn.

Verbinding met Wmo 2015 op ondersteuning en bij overgang van 18- naar 18+ regime

Met de Wmo 2015 zijn gemeenten (ook) verantwoordelijk geworden voor individuele ondersteuning, extramurale begeleiding en deel van persoonlijke verzorging van burgers. Binnen de extramurale begeleiding vertoont de taak 'dagbesteding' (potentieel) raakvlakken met de zorgdoelgroep uit de Participatiewet.

Op basis van de Wmo 2015 hebben jeugdigen tot 18 jaar recht op ondersteuning in de vorm van hulpmiddelen, woningaanpassingen, een doventolk, maatschappelijke opvang of vrouwenopvang. Jongeren komen vooral met de Wmo in aanraking bij het bereiken van de 'grensleeftijd' van 18 jaar, waarop het wettelijk regime van de jeugdzorg overgaat in de Wmo (ofwel Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg). De overgang van het wettelijk regime vormt een potentieel risico in de continuïteit van zorg- en hulpverlening. Dit kan consequenties hebben voor de betreffende jongere, zijn school en thuissituatie.

⁵ Kinderen die door ernstige beperkingen 24-uurs zorg (*care*) of permanent toezicht nodig hebben, houden aanspraak op de Wet langdurige zorg (Wlz). Medische zorg, verpleging en behandeling van zintuiglijke beperkingen (*cure*) valt onder de Zorgverzekeringswet (Zvw).

3 Vormgeving van verbindingen

- Verbinding tussen gemeente(n) en onderwijs in aanloop naar stelselwijziging passend onderwijs en transitie jeugdzorg reeds gelegd, met kortstondige verstoring door snelheid van handelen.
- Na herstel van vertrouwen zijn inhoudelijke verbindingen verstevigd en is een effectieve overleg- en werkstructuur gerealiseerd waarin opvolging wordt gegeven aan de gezamenlijke Ontwikkelagenda.

Wederzijdse verplichting tot OOGO formaliseert verbinding tussen gemeente(n) en onderwijs

Zowel de Wet passend onderwijs als de Jeugdwet verplichten respectievelijk de samenwerkingsverbanden en de regiogemeenten tot 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO).⁶ ⁷ De gemeenten dienen de inhoud van de Ondersteuningsplannen te toetsen aan hun Jeugdbeleid, voordat deze worden vastgesteld.⁸ De gemeenten kunnen hun beleidsplan Jeugd niet vaststellen voordat afstemming heeft plaatsgevonden met de samenwerkingsverbanden. Doel van beide OOGO's is de ondersteuning aan jongeren af te stemmen. Het OOGO kunnen gemeenten en samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht invulling geven.

In subregio De Meierij heeft het eerste OOGO Passend onderwijs plaatsgevonden in januari 2014 en het eerste OOGO Jeugd in oktober 2014.⁹ Vanaf 2015 zijn de twee OOGO's gecombineerd in één integraal overleg. Hoewel het MBO formeel geen deelnemer is aan de samenwerkingsverbanden en het OOGO, adviseert de Onderwijsraad evenwel om het MBO aan te sluiten op het OOGO. Dit moet continuïteit van ondersteuning realiseren bij uitstroom naar het vervolgonderwijs.¹⁰ Om een 'ononderbroken schoolloopbaan' te borgen, neemt het MBO sinds eind 2015 (ambtelijk) en juli 2016 (bestuurlijk) deel aan het OOGO De Meierij.

Gemeente had verbinding tussen jeugdzorg en passend onderwijs vroegtijdig op het netvlies

In het OOGO zijn verbindingen tussen onderwijs en gemeente geformaliseerd (zie bijlage V in het bijlagenboek). Al voor oprichting van het OOGO waren gemeente(n) en samenwerkingsverbanden (in oprichting) met elkaar in gesprek. Betrokkenen geven aan dat de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss een trekkersrol hebben vervuld.¹¹ Passend onderwijs is te beschouwen als een subregionale aangelegenheid (De Meierij). De gemeente heeft echter ook de planvorming in de jeugdzorgregio Noordoost-Brabant gekoppeld aan (de invoering van) passend onderwijs. De verbinding heeft in juni 2012 zijn beslag gekregen binnen een ambtelijke 'themagroep Passend onderwijs' vanuit het 'Aanjaagteam Transitie Jeugdzorg'.

In de snelheid van de transitie zijn de verbindingen verstoord en weer hersteld

De verbindingen tussen de gemeente(n) binnen de jeugdzorgregio en de zes samenwerkingsverbanden zijn in de snelheid van de transitie eind 2012/begin 2013 verstoord geraakt. In de afrondende fase van de regionale conceptvisie Jeugdzorg hebben de samenwerkingsverbanden zich onvoldoende geraadpleegd gevoeld. Inhoudelijk kwam de positie van het passend onderwijs in – en de impact op – de Transitie Jeugdzorg naar hun mening onvoldoende terug in de regionale conceptvisie Jeugdzorg. In de subregio's zijn de verbindingen zowel procesmatig als inhoudelijk hersteld:

⁶ De verplichting volgt uit artikel 18a, lid 9 uit de Wet primair onderwijs en artikel 17a, lid 9 uit de Wet voortgezet onderwijs.

⁷ Dit betreft artikel 2.2, lid 3 van de Jeugdwet.

⁸ Het eerste OOGO Passend onderwijs moest plaatsvinden voor 1 mei 2014; de uiterste vaststellingsdatum van de Ondersteuningsplannen.

⁹ In het OOGO nemen de portefeuillehouders van de acht gemeenten binnen De Meierij ('s-Hertogenbosch, Zaltbommel, Boxtel, Vught, Sint-Michiëlsgestel, Maasdriel, Haaren, Schijndel) en de directeurs van de samenwerkingsverbanden PO en VO deel.

¹⁰ Advies "Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan", Onderwijsraad en ministerie OCW, november/december 2014.

¹¹ In de brief d.d. 12 maart 2012 keurt het Ministerie van OCW de 'Voorlopersaanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd' van de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch goed.

- *Procesmatig*: Besloten is jaarlijks een 'groot regionaal bestuurlijk overleg' (RBO) te houden, in aanvulling op de OOGO's per subregio om de verbinding tussen passend onderwijs (6 samenwerkingsverbanden) en jeugdzorg (18 gemeenten) te borgen. Het RBO in november 2014 verliep vruchtbaar. Doordat het onderwijs zich in het proces van tot stand koming van het 'Inkoopbesluit Jeugdhulp 2017-2020' voldoende (op het juiste moment en niveau) betrokken voelde, hoefde het RBO eind 2015 naar mening van de samenwerkingsverbanden geen doorgang te vinden.
- *Inhoudelijk*: De gemeente heeft (in afwijking van de Meierij-gemeenten) in haar Beleidsplan Jeugd een paragraaf 'Passend onderwijs' toegevoegd. Hierin staan de raakvlakken met de (Transitie) Jeugdzorg, het beleid in Noordoost-Brabant en de lokale afspraken tussen onderwijs en de gemeente(n).¹²

Gezamenlijke agenda en werkstructuur bieden condities voor uitvoering gezamenlijke ambities

Voor het OOGO hebben gemeente(n) en onderwijs hun verantwoordelijkheden nader afgebakend:

"Onderwijs en gemeente(n) zijn *samen* verantwoordelijk voor optimale ontwikkeling van kinderen en jongeren. Hiervoor wordt, bij jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte, uitgegaan van een integrale aanpak gericht op 'één-kind, één-gezin, één-plan'. De verantwoordelijkheid van de *gemeente(n)* richt zich op problemen die samenhangen met het opgroeien en opvoeden (gezondheid, thuismilieu en/of buurt/vrije tijd). De verantwoordelijkheid van *scholen* richt zich op problemen die samenhangen met het leren en de omgang met elkaar binnen de school. De jeugdhulp die vanuit de nieuwe Jeugdwet wordt geboden betreft kinderen, die allen deelnemen aan het (primair of voortgezet) onderwijs. Vanuit de gedachte van integraliteit en het principe van één-kind, één-gezin, één-plan is de samenwerking tussen jeugd(zorg)professionals en onderwijsprofessionals noodzakelijk en vanzelfsprekend."¹³

Tijdens dezelfde vergadering zijn deze hoofdlijnsafspraken geconcretiseerd in een gezamenlijke 'Ontwikkelagenda Passend onderwijs-Jeugd'. De Ontwikkelagenda toont op welke terreinen verantwoordelijkheden van onderwijs en gemeente(n) elkaar raken en partijen elkaar kunnen ondersteunen bij realisatie van ambities:

Ontwikkelagenda Passend onderwijs-Jeugd

1. Aansluiting tussen de ondersteuningsstructuur van het onderwijs en de jeugdhulp.
 2. In beeld brengen van en gezamenlijk een aanpak bepalen voor onderwijszorgarrangementen voor specifieke doelgroepen.
 3. Organisatie van vernieuwende specifieke onderwijszorgarrangementen voor AWBZ en dyslexie.¹⁴
 4. Ontwikkelen voorstel monitoring tevredenheid en effectiviteit (samenwerking binnen) gecombineerd onderwijszorgarrangementen.
 5. Gezamenlijke transformatie om de kanteling in denken en doen te bereiken.
-
6. Afstemming/aansluiting tussen onderwijsondersteuning en jeugdhulp.
 7. Leerplicht.
 8. Leerlingenvervoer.
 9. Onderwijshuisvesting.
 10. Onderwijsachterstandenbeleid.
 11. Aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt.

Onder het bestuurlijk OOGO functioneert een overleg- en werkstructuur bestaande uit een ambtelijke werkgroep en vier thematische POP-up werkgroepen (zie bijlage VI in het bijlagenboek). Hierin worden concrete acties afgestemd en resultaten gemonitord, ter voeding van het (bestuurlijk) OOGO. Het onderwijs geeft aan dat het daarbij nog zoeken is naar het juiste afstemmingsniveau (wat met wie af te stemmen?).

¹² Beleidsplan Jeugd 2015-2018, Een nieuw fundament, 's-Hertogenbosch, 15-09-2014, p. 33-34.

¹³ Memo Beslispunten en Ontwikkelagenda Jeugd, 6 oktober 2014, p. 2.

¹⁴ AWBZ is oude terminologie. Taken zijn inmiddels ondergebracht in de jeugdwet, wet maatschappelijke ondersteuning, zorgverzekeringswet of wet langdurige zorg.

Daarnaast dreigt het overleg volgens de geïnterviewden een doel op zichzelf te worden ('overleg om het overleg').

De gemeentelijke projectleider passend onderwijs is volgens hen essentieel om de overleg- en werkstructuur (periodiek en dagdagelijks) op regionaal en lokaal niveau te laten functioneren. De projectleider is een vast aanspreekpunt en verbindt de partners uit gemeente(n), zorg en onderwijs op lokaal, subregionaal en regionaal niveau.

4 Voorliggend aan het onderwijs

- De kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie is verbeterd en de doorgaande ontwikkelingslijn is versterkt door aanwezigheid voorveld jeugdzorg en actieve toeleiding naar het primair onderwijs.
- Vanuit beleidsambities heeft gemeente belangrijke aanjaagfunctie vervuld in de integratie van voorschoolse voorzieningen en de samenwerking met het primair onderwijs in de Kindcentra 0-13.
- Uitdaging is om werkwijzen en resultaten passend onderwijs te vertalen naar 'passende opvang'.

4.1 Verbinding voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs

Gemeente integreert voorschoolse voorzieningen en verbetert Voor- en vroegschoolse educatie

Reeds in 2004 richtte het beleid van de gemeente zich op het realiseren van gelijke kansen en een goede startpositie van alle kinderen: zonder achterstand instromen in het basisonderwijs. Als onderdeel hiervan zette de gemeente in op de kwaliteit van voor- en buitenschoolse voorzieningen.¹⁵ Toen het peuterspeelzaalwerk niet zelfstandig verder kon, hebben gemeente en onderwijsbesturen besloten het peuterwerk onder te brengen bij de schoolbesturen. Vanuit nieuwe inzichten over de vorming van 'kindcentra 0 tot 13 jaar' hebben de schoolbesturen in 2011 een convenant gesloten met acht kinderopvangorganisaties om het peuterwerk organisatorisch bij hen te plaatsen. De gesubsidieerde peuterspeelzalen zijn per januari 2011 omgevormd tot peuterarrangementen binnen kinderopvanglocaties. De gemeente subsidieert geen aparte (stand-alone) peuterspeelzaalwerk meer.

Enkele locaties voor peuterarrangementen zijn door de gemeente aangemerkt als locatie voor Voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het rapport van de Onderwijsinspectie over 2013 toont aan dat de gemeente een belangrijke ambitie uit haar beleidsplan 2010-2014 in 2013 heeft gerealiseerd.¹⁶ De gemeente scoort op alle inspectieonderdelen ten minste een 'voldoende' en op enkele het predicaat 'voorbeeld voor andere gemeenten'. Met oog op een effectieve toeleiding naar basisonderwijs is relevant dat de indicator 'doorgaande lijn' in 2010 een 'voldoende' scoorde en over 2013 geldt als 'voorbeeld voor anderen'.¹⁷

Mede door aanjaagrol gemeente ontwikkelen de Kindcentra 0-13 zich gestaag

Op basis van het beleidsplan 2005-2010 werd al ingezet op een sluitend arrangement van educatie, zorg en opvang van hoge kwaliteit voor kinderen van 0 tot 13 jaar. Deze lijn is geïntensiveerd op basis van de doelstelling 'Realiseren kindcentra 0-13' uit het beleidsplan 2010-2014 en de ondertekening van de Intentieverklaring Kindcentra 0-13 door schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en de gemeente. De leeftijdsgrens van 13 jaar is gekozen om de overgang van het primair naar voortgezet onderwijs te faciliteren.

Betrokken partijen maken in de Projectgroep 0-13 afspraken over te realiseren ambities. De schoolbesturen (primair onderwijs) hebben eind 2011 hun scholen opdracht gegeven te komen tot een integraal kindcentrum. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vroegschoolse educatie (wet OKE) stimuleert de gemeente de realisatie van de Kindcentra op twee manieren:

1. *overlegstructuur*: de beleidsmedewerker 'kinderopvang, PO en VO' neemt deel in het ambtelijk overleg van schoolbesturen en kinderopvangorganisaties (Stichting Schoolbesturen Primair Onderwijs 's-

¹⁵ Beleidsplan 'Meer kansen voor kinderen, onderdeel voor- en buitenschoolse voorzieningen 2005-2010, gemeente 's-Hertogenbosch, oktober 2004.

¹⁶ Beleidsplan 'Voorrang voor de Jeugd 2010-2014', gemeente 's-Hertogenbosch, datum onbekend.

¹⁷ De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente 's-Hertogenbosch, Inspectie voor het Onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 24 april 2014.

Hertogenbosch, hierna SSPOH, de Projectgroep Kindcentra en het Stedelijk Overleg Kinderopvang) en legt de verbinding met het stedelijk beleid;

2. *bundeling middelen*: middelen zijn gebundeld in werkorganisatie Compas (onder SSPOH). Compas beschikt over middelen voor de realisatie van de peuterarrangementen, VVE en activiteiten voor professionals in de Kindcentra.

Alle basisscholen zijn onderdeel van een Kindcentrum 0-13. De ontwikkeling van de Kindcentra vindt plaats in vijf fasen: fase 1 (samen gehuisvest zonder gezamenlijke activiteiten) tot fase 5 (één integraal eindverantwoordelijke). In 2011 is als nulmeting een eerste 'Stadsfoto Kindcentra 0-13' gemaakt. In 2013 heeft een éénmeting plaatsgevonden en in 2015 is de voorlopige laatste 'stads- en locatiefoto' gemaakt.

Resultaten 2015

Gemiddeld bevinden de Kindcentra zich in fase 3: 'Samen doen, zelf verantwoordelijk', met kleinere verschillen in mate van samenwerking tussen centra. In ruim 75% van de centra is samenwerking geïntensiveerd ten opzichte van 2013: meer kindcentra in fase 3, 4 en 5 en minder in fase 1. De domeinen 'aannee van kinderen' en 'kwaliteitsbewaking' blijven aandachtsgebieden. De gemiddelde doorstroom binnen de Kindcentra wordt geschat op 70% vanuit het kinderdagverblijf en 85% vanuit het peuterarrangement.¹⁸

Uit de 'Stadsfoto 2015' volgt ook een aantal aandachtspunten voor de toekomst:

- Focus verbreden: in 2015 zes nieuwe locaties t.o.v. 2013 (met name buiten kern 's-Hertogenbosch) met vaak nog beperkte mate van samenwerking.
- Verkennen van verruimingsmogelijkheden wettelijke kaders: in pilots experimenteren met verruimingsmogelijkheden in wettelijke kaders om centra in hoogste ontwikkelingsfasen te ondersteunen.
- Borging van samenwerking: door middel van (persoonlijke) focus van bestuur, directie en management alsook via procedures en protocollen moet continuïteit van samenwerking worden geborgd.

De 'Ontwikkelagenda Kindcentra 0-13' is in oktober 2016 verschenen.

4.2 Uitdaging om effectieve toeleiding te vertalen naar opvang

Samenwerking voorschoolse voorzieningen en onderwijs faciliteert effectieve onderwijstoeleiding

De intern begeleiders (IB) vanuit het onderwijs verlenen in toenemende mate diensten aan de leeftijdscategorie 0-4. Er vindt in toenemende mate 'screening' plaats op het ontwikkelingspotentieel en eventuele ondersteuningsbehoeften van het kind in de voorschoolse fase. Op deze manier kan tijdig worden ingeschat of het kind – eventueel met extra ondersteuning (vanuit onderwijsachterstandenbeleid of het samenwerkingsverband) – in het regulier onderwijs geplaatst kan worden, of dat toeleiding naar speciaal (basis)onderwijs passender is. Hierbij is het behulpzaam dat het voorliggende veld (jeugdnetwerk) van de jeugdzorg door een vaste contactpersoon aan de Kindcentra is verbonden.

Voorheen werden kinderen vanuit een medisch kinderdagverblijf (MKD) en kinderdienstencentrum (KDC) vrijwel automatisch naar het speciaal (basis)onderwijs doorgeleid. Inmiddels screent het samenwerkingsverband samen met partners in het MKD en zorgorganisatie Cello – op het ontwikkelingspotentieel van kinderen. Daarbij wordt bewust gehandeld op de voorziene afbouw van het speciaal basisonderwijs. Door deze activiteiten wordt een bijdrage geleverd aan kinderen zo regulier mogelijk onderwijs te laten volgen.

Uitdaging om beweging van passend onderwijs te vertalen naar voorschoolse voorzieningen

Betrokken besturen en de gemeente zien mogelijkheden om de werkwijzen en resultaten van passend onderwijs te vertalen naar de voorschoolse voorzieningen ('passend opvang'). Een aantal Kindcentra heeft al langer de ambitie om ook kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, in hun centra te kunnen plaatsen. Daarmee krijgt het medisch kinderdagverblijf een zelfde rol als het speciaal onderwijs; die van cruciaal

¹⁸ Stadsfoto 2015 Kindcentra 0-13 's-Hertogenbosch, 'Mate van samenwerking binnen Kindcentra 's-Hertogenbosch, Compas en CubeConsulting onderwijs, februari 2016.

'laatste vangnet'. Een andere beweging is dat zorgorganisatie Cello en Kindcentra hun opvanglocaties bundelen, zodat inclusiviteit van opvang wordt gerealiseerd. Om de beweging naar 'passende opvang' te faciliteren, worden kinderopvangorganisaties per september 2016 door de gemeente aangesloten op de overlegtafel met jeugdzorgaanbieders.

5 In aansluiting op het onderwijs

- In aansluiting op de onderwijsgerelateerde taken (leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, leerplicht) zijn gemeente en onderwijs vooruitstrevend in het voorkomen van thuiszitters en onderwijs zo dicht mogelijk bij het kind te organiseren.
- In aansluiting op het sociaal domein ervaart het onderwijs knelpunten in de toegang tot – en uitvoering van – jeugdzorg met overbelaste onderwijsprofessionals als gevolg van het niet tijdig ondersteunen van jongeren.
- De uitbreiding van de succesvolle samenwerking tussen onderwijs, gemeente en zorg wordt belemmerd door knelpunten die raken aan het beschikkingsproces en de financieringssystematiek.

5.1 In aansluiting op onderwijsgerelateerde taken

Gemeente(n) en onderwijs vooruitstrevend in ambitie voorkomen van thuiszitters

Zowel het onderwijs (zorgplicht) als de gemeente (leerplicht) hebben de ambitie dat geen kind thuis zit. Leerplicht controleert in beginsel of een kind een onderwijsplek heeft (kwantitatief) en niet op passendheid (kwalitatief). De doelstelling van de POP-up werkgroep Leerplicht bewijst dat gemeente(n) en onderwijs verder gaan dan sec 'controle': "een passende school voor iedere leerling, met als doel optimale ontwikkelingskansen voor ieder kind".¹⁹ Het einddoel is jongeren optimaal toe te rusten voor een duurzame participatie in de samenleving (vervolgopleiding, arbeidsmarkt of dagbesteding).

Voorlopige resultaten

In 2015 waren er 111 meldingen van ingeschreven thuiszitters binnen het samenwerkingsverband De Meierij VO, waarvan er op 31 december nog 36 leerlingen thuiszaten (niet gespecificeerd per gemeente).²⁰ Over schooljaar 2015-2016 zaten binnen samenwerkingsverband PO in totaal 5 leerlingen thuis (naar eigen zeggen momenteel 3), waarvan geen in 's-Hertogenbosch.²¹

Diverse initiatieven tonen aan hoe onderwijs en gemeente ijveren om de doelstelling verder te realiseren:

- Scholen melden in de regel dreigend thuiszitten bij het samenwerkingsverband en bezien daarna samen of de leerling in een andere school toch (regulier) onderwijs kan volgen (eventueel met extra ondersteuning). De wijkstructuur in het primair onderwijs stimuleert deze samenwerking in 's-Hertogenbosch.
- Samenwerkingsverbanden en gemeente(n) werken samen aan het terugdringen van vrijstellingen (geoorloofd thuiszitten) op medisch-psychische gronden.^{22 23} Op eigen verzoek worden de samenwerkingsverbanden (naast de GGD-arts) geconsulteerd bij een vrijstellingsverzoek ter beoordeling van het leervermogen. Bij verhuizing naar de regio worden mogelijkheden voor plaatsing herzien.
- Onderwijs en zorgprofessionals dagen leerplichtambtenaren uit om zich meer te richten op het systeem rondom een kind. Zij zien kansen om opsporingsbevoegdheid van de leerplichtambtenaar in te zetten om oorzaken van het thuiszitten in de thuissituatie beter te signaleren. Dit kan door casussen in het wijkteam te bespreken en/of door een professional van het wijkteam aan te laten sluiten bij een huisbezoek.²⁴

¹⁹ Memo Beslispunten en Ontwikkelagenda Jeugd, 6 oktober 2014, p. 9.

²⁰ Jaarverslag 2015, samenwerkingsverband De Meierij VO, p. 15.

²¹ Stand van zaken ambities Ondersteuningsplan passend onderwijs- jeugdregio De Meierij, Bas Wesseldijk, 4 juli 2016.

²² Het aantal vrijstellingen is landelijk de afgelopen vijf jaar met meer dan 75% gestegen: van 3.100 in schooljaar 2010/2011 tot ruim 5.500 in 2015/2016. Staatssecretaris Dekker laat de verplichting tot overleg met scholen opnemen in de Leerplichtwet om mogelijkheden tot het volgen van onderwijs te verkennen. Bron: Voorwaarden voor vrijstelling leerplicht verzwaard, Rijksoverheid.nl, 15 december 2016.

²³ Dit betreft een vrijstelling op grond van artikel 5a van de Leerplichtwet.

²⁴ Een recent initiatief is de Thuiszitterstafel, waarin leerplichtambtenaren, beleidsambtenaren leerplicht, ambtenaren vanuit het sociaal domein en vertegenwoordigers van het onderwijs aan één tafel zitten. Hierin worden casussen van thuiszitters besproken om te bepalen waar de ingreep gedaan moet worden om te thuiszitblokkade op te heffen.

Vertrouwen in coöperatieve opstelling gemeente in leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting

De doelstelling van passend onderwijs om het onderwijs zo dicht mogelijk bij het kind te organiseren, raakt aan de locatie van het kind (leerlingenvervoer) en die van het onderwijs (onderwijshuisvesting). De keuzes die het samenwerkingsverband maakt, hebben impact op deze gemeentelijke taken. De proactieve omvorming van het speciaal basisonderwijs (SBO) in De Meierij is hiervan een actueel voorbeeld.

Achtergrond afbouw SBO

Het succes van de reeds voor passend ingezette ontwikkeling van het zo regulier mogelijk plaatsen van leerlingen, vertaalt zich reeds enkele jaren in een afname van het aantal leerlingen op het SBO.²⁵ Deze afbouw is een natuurlijke ontwikkeling waarop het samenwerkingsverband proactief acteert om te voorkomen dat het SBO doodbloedt en een 'verloren generatie' ontstaat. Per deelgebied van De Meierij (noord, midden en zuid) worden plannen uitgewerkt die moeten leiden tot een verantwoorde omvorming van het huidige SBO. Het risico bestaat dat hiermee de thuisnabijheid van het onderwijs vermindert. Om dit te ondervangen, bezint het samenwerkingsverband, in lijn met het credo 'hulp naar het kind, in plaats van kind naar hulp' op concepten als een 'SO-light voorziening' in/nabij een reguliere school. De ingezette ontwikkeling rondom de ombouw van het SBO leidt kortom tot een verandering van leerlingstromen en huisvestingsbehoeften.

De gemeente(n) en het samenwerkingsverband geven aan elkaar op de hoogte te houden van keuzes in dit proces, waarbij het samenwerkingsverband vertrouwen heeft in de coöperatieve opstelling van de gemeente:

- In de POP-up werkgroep Leerlingenvervoer werken gemeente(n) en samenwerkingsverbanden aan passend leerlingenvervoer. Vanuit het idee dat ervaringen tijdens het vervoer essentieel zijn voor het gedrag op school, wordt het onderwijs betrokken bij de keuze voor een regionale vervoerder. De samenwerkingsverbanden ervaren dat de gemeente naar de geest van de wet (toepassing 'hardheidsclausule') handelt en niet het vervoer, maar thuisnabij onderwijs centraal stelt (mogelijkheid 'budgetontschotting' met jeugdhulp). Het afgestemde proces van beschikking voor leerlingenvervoer op de toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs, faciliteert de beoogde omvorming van het SBO.
- Het samenwerkingsverband heeft de gemeente uitgenodigd tot gesprek over de consequenties voor onderwijshuisvesting. In samenwerking wordt een plan van aanpak opgesteld dat als input dient voor het nieuwe integraal huisvestingsplan van de gemeente. De gevolgen voor het regulier onderwijs worden beperkt geacht, omdat al (circa zeven jaar) rekening wordt gehouden met de toegankelijkheid van (nieuwe) gebouwen. De afbouw van het SBO (toekomstige leegstand van locatie De Sprankel) opent mogelijkheden om scholen die kampen met verouderde huisvesting een nieuwe locatie te bieden.

In de toekomst speelt mogelijk het vraagstuk over doordecentralisering van taken en middelen op leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting. Het onderwijs heeft dit vooralsnog afgehouden, omdat zij deze taken niet als haar corebusiness ziet en de huidige samenwerking naar wens verloopt.

5.2 In aansluiting op het sociaal domein

Onderwijs ervaart structurele knelpunten in toegang tot en uitvoering van jeugdzorg

De onderwijsdoelstelling 'Passende en op maat extra ondersteuning waar nodig' ligt dichtbij de verantwoordelijkheid van de gemeente in het sociaal domein (jeugdzorg). Drie typen ondersteuning:

1. ondersteuning die het onderwijs zelf biedt (onderwijszorg);
2. aanvullend geboden (jeugd)zorg in het onderwijs;
3. de ondersteuning die de zorg buiten het onderwijs aan kinderen en hun omgeving biedt.

²⁵ In de voormalige Weer-Samen-Naar-School-verbanden en wijkstructuren werd al ingezet op zo regulier mogelijk onderwijs. Van de 700 leerlingen op het SBO in 's-Hertogenbosch in 2001, waren er bij de start van passend onderwijs (augustus 2014) nog slechts 230 'over'. Op 1 oktober 2015 telde SBO De Sprankel 136 leerlingen en volgens het samenwerkingsverband inmiddels (oktober 2016) circa 120 leerlingen. Naast 's-Hertogenbosch kent het samenwerkingsverband nog drie SBO's in Schijndel, Vught en Zaltbommel.

Gesprekspartners in het onderwijs signaleren met name knelpunten bij de laatste twee typen van ondersteuning. Deze knelpunten vloeien naar oordeel van het onderwijs voort uit enerzijds de organisatie van de toegang (keuze regiemodel) en anderzijds het gebrek aan uitvoeringskracht bij de wijkteams:

- de toegang tot jeugdzorg werkt belemmerend op de snelheid van inzet van (specialistische) jeugdzorg:
 - gebrek aan mandaat bij jeugdprofessionals in het onderwijs en geen effectieve verbinding met professionals in het wijkteam waardoor veel dubbelwerk wordt gedaan;
 - termijn tussen probleemsignalering probleem in het onderwijs en de feitelijke inzet van jeugdhulp is vaak te lang: termijn beschikkingproces en mogelijk daarop volgende wachtlijst bij aanbieder;
 - de wijkopzet van de toegang via sociale wijkteams werkt niet voor het VO (met name regionale voorzieningen als PrO en VSO kennen groot aantal verschillende toegangsprocedures bij gemeenten);
- de keuze voor het regiemodel leidt tot een gebrek aan uitvoeringskracht aan de voorkant;
 - de expertise van de wijkteams is meer gericht op specialistische hulp dan op basisondersteuning;
 - vanwege de hoge doorloop in de wijkteams worden de jeugdprofessionals (die uitvoering kunnen geven aan casuïstiek) in toenemende mate aan de achterkant (in het wijkteam) ingezet;
 - Ondanks de keuze voor een 'regiemodel' is er volgens de geïnterviewden vaak geen goede regie op multi-probleemgevallen (meerdere hulpverleners rondom jongere/gezin), waardoor de casusverantwoordelijkheid bij scholen blijft; dit speelt vooral bij jongeren in PrO en VSO onderwijs en de tussenvoorziening van het samenwerkingsverband;²⁶
 - er vindt geen regie plaats op het leggen van verbindingen vanuit de zorg naar het onderwijs om af te stemmen hoe zorgplannen maximaal ten dienste kunnen staan van het leren (op school).

Soortgelijke signalen komen uit de uitgebreidere monitor die eind mei 2016 is gehouden onder VO-scholen over de inrichting van het huidige 'zorgoverleg' met de gemeenten(n), de tevredenheid over bereikbaarheid, expertise en uitvoeringskracht van gemeentelijke zorgpartners en effectiviteit van jeugdhulp.²⁷

Niet tijdige ondersteuning van jongere en overbelasting van professionals zijn hiervan gevolg

Het onderwijs ervaart dat – mede als gevolg van bovenstaande knelpunten – haar professionals onevenredig zwaar worden belast. In een setting waarin van het (regulier) onderwijs al wordt gevraagd om in het kader van passend onderwijs leerlingen met diverse ondersteuningsbehoeften te helpen. Daarbij kan het primair onderwijs niet de 'by-pass' inzetten van de jeugdarts (zoals in het voortgezet onderwijs) als de toegang tot jeugdhulp te lang duurt. Dit omdat de jeugdgezondheidszorg in het primair onderwijs in beginsel wordt uitgevoerd door een jeugdverpleegkundige (zonder verwijfsbevoegdheid).

Om professionals in de scholen te ontlasten, zetten het samenwerkingsverband VO (coördinator) en het samenwerkingsverband PO (twee contactpersonen per deelgebied; noord, midden en zuid) bovenschoolse functionarissen in als verbindende schakel tussen de zorgteams in de scholen en de sociaal wijkteams/ zorgaanbieders. De samenwerkingsverbanden benadrukken dat dit een noodgreep is en zij van de gemeente vragen om de structurele knelpunten in de organisatie van de toegang tot – en uitvoering van – jeugdzorg weg te nemen: 'jeugdzorg moet geen onderwijszorg worden'.

Gemeente neemt meer dan haar verantwoordelijkheid in schoolmaatschappelijk werk

Iedere school heeft een zorgteam, waarin een intern begeleider (PO) of zorgcoördinator (VO) en voorveldpartners (vooral schoolmaatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg) participeren. De gemeente heeft bewust het schoolmaatschappelijk behouden in het regulier onderwijs, omdat zij een belangrijke rol vervult in eerste lijns hulpverlening en toeleiding naar jeugdhulp (de wijkteams).

²⁶ Onder speerpunt 2 van het programma VSV/Kwetsbare jongeren wordt het belang van de zogeheten Plusvoorziening onderschreven: een tijdelijk combinatieprogramma van zorg, hulpverlening en onderwijs en (indien nodig) arbeidstoeleiding.

²⁷ Resultaat monitor zorgoverleg VO-scholen met de gemeenten in de gemeente 's-Hertogenbosch, Peter van Kerkhof, 6 oktober 2016.

Om dezelfde reden heeft de gemeente – hoewel niet haar wettelijke verantwoordelijkheid – besloten tot (tijdelijke) cofinanciering met het samenwerkingsverband toen een school voor speciaal onderwijs besloot tot wegbezuinigen van het schoolmaatschappelijk werk²⁸. De gemeente ijvert voor regionale solidariteitsafspraken met de andere Meierij-gemeenten, om ondersteuning voor alle leerlingen in de regio samen te borgen.

Succesvolle initiatieven tot wederzijds doelbereik onderwijs en zorg vragen om versterking

Ondanks gesignaleerde problemen in de toegang en uitvoering van jeugdzorg, zijn er ook goede voorbeelden waarin men wel effectief samen optrekt:

- Het organiseren en uitvoeren van onderwijszorgarrangementen waarin onderwijs en zorgpartners hun expertise gezamenlijk inzetten om maatwerk te leveren aan kinderen, zodat deze (zo regulier mogelijk) onderwijs kunnen blijven volgen en vorm wordt gegeven aan de ambitie van ‘één gezin-één plan-één regisseur’. Concreet is dit gerealiseerd voor leerlingen met psychiatrische problematiek (OZAPP).²⁹

Onderwijszorgarrangementen psychiatrische problematiek (OZAPP)

OZAPP is geboren vanuit de constatering van scholen dat zij vastlopen met leerlingen met ernstige psychiatrische problematiek (zware GGZ-problematiek). De GGZ stond veelal te ver van de school af, waardoor scholen niet goed op de hoogte waren dat leerlingen in behandeling waren. Daarbij speelt bij deze kinderen vaak thuis ook een (opvoedings)probleem.

Een kind komt in aanmerking voor een OZAPP als het is aangemeld bij een van de drie gecontracteerde GGZ-instellingen. Als een school vastloopt met een kind, maakt de zorgcoördinator van de school samen met de trajectbegeleider van (V)SO De Zwengel, behandelaars van de GGZ-instelling en de ouders een analyse op drie componenten: Jongere (psychiatrisch onderzoek en –behandeling), Ouders (ambulante gezinsondersteuning/ begeleiding indien wenselijk) en School (specialistische onderwijsondersteuning). In een gezamenlijk opgesteld plan worden de onderwijs- en zorgdoelen op elkaar afgestemd. Zo krijgt de visie ‘één-kind, één-gezin, één-plan’ in de praktijk handen en voeten.

- Een tweede voorbeeld waarbij wederzijds doelbereik wordt gerealiseerd, is de aanpak van dyslexiezorg. Het onderwijs ondersteunt de gemeente bij de uitoefening van haar taak en werken beide samen aan demedicalisering van het onderwijs/jeugdzorg.

Aanpak dyslexiezorg

Dyslexiezorg (ernstige enkelvoudige dyslexie, EED) is vanuit de nieuwe Jeugdwet een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het is een vreemde eend in de bijt, want meer te kwalificeren als leerstoornis dan als zorgprobleem. Het eerste halfjaar heeft de gemeente de aanvragen voor dyslexiezorg zelf beoordeeld, waarbij sprake was van hoge toestroom en relatief gemakkelijk afgegeven beschikkingen. Samen met het samenwerkingsverband PO is een pilot opgestart met een dyslexieteam dat de aanvragen beoordeelt (pre-screening en screening) en scholen adviseert over versterking van de ondersteuningsstructuur. De aanpak resulteert in een win-win-win-win-situatie:

- er vindt niet langer onnodige etikettering op kinderen plaats: demedicalisering van het onderwijs;
- de ondersteuningsstructuur op scholen wordt versterkt: kinderen langer en beter in regulier onderwijs;
- de gemeente heeft een lagere toestroom: beroep op gespecialiseerde zorg verminderen;
- de zorgaanbieders hebben enkel echte EED-problematiek in behandeling: minder bureaucratie.

Uit een steekproef blijkt dat 95% van de dyslexieonderzoeken bij de zorgaanbieders leidden tot de diagnose EED. Voorheen (zonder screening) lag dit percentage op 75%. De aanpak van het dyslexieteam heeft het aantal doorverwijzingen met circa 30% doen afnemen.

²⁸ Voor het Voortgezet Speciaal Onderwijs is de gemeente de enige financier en draait het samenwerkingsverband niet bij.

²⁹ Een onderwijszorgarrangement is een combinatie van onderwijs en zorg op school. Een onderwijszorgarrangement is altijd maatwerk: de behoefte van de leerling of een groep leerlingen bepaalt de aard van het arrangement.

In de POP-up werkgroep Integrale arrangementen werken gemeente, onderwijs en zorgkantoor/zorgverzekeraars aan het samen arrangeren.³⁰ Ondanks het bestaan van een Overlegtafel met zorgaanbieders, geven deze aan dat zij onvoldoende aangehaakt zijn op de ontwikkeling van onderwijszorgarrangementen en signaleren zij de volgende aandachtspunten voor versterking van het samen arrangeren:

- binnen het individuele beschikkingenproces is het zoeken naar het beter, sneller en effectiever organiseren van groepsarrangement voor meerdere kinderen met dezelfde of soortgelijke problematiek;
- in lijn met bovenstaande is relevant dat zorgaanbieders kinderen in het regulier onderwijs niet efficiënt kunnen bedienen door gebrek aan volume (anders dan in specialistisch onderwijs). Gemeente, onderwijs en zorgaanbieders zijn in gesprek over groepsarrangementen en bundeling van uren per locatie;
- het is complex om binnen één beschikking en budget een aanvullend arrangement in te zetten, zeker als een kind al een beschikking heeft voor een andere zorginstelling (met name in specialistisch onderwijs);
- het aantal plaatsen voor een onderwijszorgarrangement is soms beperkt, waardoor nieuwe leerlingen niet te plaatsen zijn. Het Inkoopbesluit 2017-2020 bevestigt dat hiervan ten minste sprake is bij het arrangement 'Zorg in de Klas'.³¹ Na lange onderhandeling is hiervoor een maatwerkafpraak gemaakt.

Gemeente betreft onderwijs bij Inkoopbesluit met mogelijkheden voor verdere integratie

Het Inkoopbesluit 2017-2020 stelt het realiseren van de transformatie en lokaal maatwerk centraal.³² De inbreng van het onderwijs in het totstandkomingsproces klinkt door in een aantal doelstellingen die direct raken aan de onderwijssetting:

- binnen lokaal maatwerk is het mogelijk om hulp aan een jeugdige op school aan te bieden, of onderwijszorgarrangementen te realiseren op groepsniveau in het (speciaal) onderwijs;
- hulp vindt zoveel mogelijk thuis- en/of nabij school of kinderopvang plaats en is mede gericht op versterking van de omgeving;
- inzet op meer samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders, wijkteams en voorliggend veld;
- hulp/ondersteuning is snel inzetbaar en beter op maat voor ouders, kinderen en jongeren.³³

Door betrokkenen wordt de kans onderkend dat de gemeente onderwijs en zorg nadrukkelijker met elkaar verbindt in het inkoopproces, anders dan beide afzonderlijk te betrekken.

Door (grote) zorgorganisaties worden kanttekeningen geplaatst bij de keuze door de gemeente voor de lumpsumfinanciering. Het doel van deze financieringsystematiek is dat zorgaanbieders (mede in combinatie met het onderwijs) investeren in preventieve en lichtere vormen van zorg om intensievere en duurdere vormen van zorg te beperken.³⁴ Naar oordeel van de (grote) zorgaanbieders stelt de huidige wijze en omvang van financiering hen onvoldoende in staat om alle cliënten (met verschillende zorgzwaarten) te kunnen bedienen met kwalitatief goede zorg. Zij voorzien het risico dat de huidige financieringssystematiek een negatief effect heeft op de kwaliteit, continuïteit en snelheid van geleverde zorg, binnen of in aansluiting op het onderwijs.

De gemeente onderkent dat de huidige systematiek zijn onvolkomenheden heeft. Zij overweegt de komende jaren toe te werken naar resultaatfinanciering dat lokaal maatwerk faciliteert en de gemeente meer handvatten geeft om te kunnen sturen op de gewenste maatschappelijke effecten. In 2017 doet het college onderzoek naar mogelijke verbeteringen in de huidige financieringssystematiek.

³⁰ In de raadsinformatiebrief d.d. 10 november 2015 is de gemeenteraad geïnformeerd over het voornemen tot doorontwikkeling van deze werkgroep tot een onderwijs-zorgcommissie op Meierij-niveau. Deze onderwijs-zorgcommissie inventariseert de behoefte aan arrangementen, wat precies nodig is en wat de meest efficiënte oplossing is.

³¹ Inkoopbesluit Specialistische Jeugdhulp 2017-2020, 'The Next Step', Regio Noordoost-Brabant, definitieve versie, 7 juli 2016.

³² Inkoopbesluit Specialistische Jeugdhulp 2017 – 2020 – 'The Next Step', Regio Noordoost-Brabant, definitieve versie, 7 juli 2016.

³³ Inkoopbesluit Specialistische Jeugdhulp 2017 – 2020 – 'The Next Step', Regio Noordoost-Brabant, definitieve versie, 7 juli 2016, p.12.

³⁴ Eén van de prestatieindicatoren is dat zorgaanbieders zich inspannen voor het vormgeven van onderwijszorgarrangementen.

6 Volgend op het onderwijs

- Aanpak Voortijdig schoolverlaten/Kwetsbare jongeren regionaal en lokaal verankerd in ambities en structuur, met resultaten in vervolgonderwijs (afname VSV-ers) en arbeidsmarkt (prestaties niet-uitkeringsgerechtigden en 'nieuw beschut' door Weener XL).
- Vervolgonderwijs (MBO) ervaart knelpunten in organisatie en uitvoering (jeugd)gezondheidszorg bij een toch al kwetsbare ondersteuningsstructuur, gelet op hoeveelheid en complexiteit van ondersteuningsvragen.
- Participatiecontinuüm tussen arbeid en zorg gestimuleerd door aanjaagbudget vanuit arbeidsmarkt (Weener XL) en (voorgenomen) social return afspraken van de gemeente met zorgaanbieders.
- De overgang van 18-/18+ op netvlies van gemeenten met zorgen vanuit betrokkenen voor doelgroepen buiten het specialistisch onderwijs en/of zorginstelling.

6.1 Voorkomen thuiszitters en voortijdig schoolverlaten

Regionale accentverschuiving van startkwalificatie naar inzet op arbeidstoeleiding

In het arbeidsmarktprogramma 2013-2015 was de opgave 'Kwetsbare jongeren in de boot' opgenomen.³⁵ De invulling richtte zich op ondersteuning richting arbeidsmarkt.³⁶ Dit bood voor jongeren met zware problematiek echter onvoldoende soelaas: het was voor hen geen garantie op (duurzame) uitstroom naar arbeid en terugleiding naar onderwijs is voor hen vaak ineffectief.

Daarop hebben bestuurders van gemeenten en onderwijs in maart 2015 besloten om de aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV) en arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren nadrukkelijker te verbinden. Op 31 maart 2016 ondertekenden zij hiertoe een Convenant dat als onderlegger dient bij het nieuwe arbeidsmarktprogramma 2016-2020.³⁷ ³⁸ Agrifood Capital is de enige arbeidsmarktregio die de programmalijs 'VSV/Kwetsbare jongeren' in haar arbeidsmarktprogramma heeft opgenomen.³⁹ De relevantie en actualiteit van deze verbinding blijkt uit een recente publicatie van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁴⁰

Speerpunten binnen programmalijs VSV/Kwetsbare jongeren

- Speerpunt 1: Overgangen tussen onderwijsinstellingen (en -soorten) verbeteren: concreet van VSO, PrO en VMBO naar het MBO;
- Speerpunt 2: Overbelaste jongeren Plusvoorziening aanbieden (tijdelijk combinatieprogramma van zorg, hulpverlening en onderwijs);
- Speerpunt 3a: Monitoring sluitende aanpak::alle jongeren in beeld!: alle jongeren zonder startkwalificatie en zonder onderwijs zijn in beeld;
- Speerpunt 3b: Stage-/leerwerkplek kwetsbare jongeren: in laatste schooljaar borgen stage-/leerwerkplek met uitzicht op uitstroom arbeid.⁴¹

In structuur en uitvoering zijn partijen goed verbonden en is de rolverdeling helder belegd

De uitvoering van speerpunt 3b is belegd bij 't WerkTverband: samenwerking van onderwijs (PrO, VSO, MBO entree/niveau 2), gemeenten en UWV. Het samenwerkingsverband VO is vertegenwoordigd in het tactisch overleg en enkele schoolleiders participeren in tactisch en operationeel overleg. Het strategisch niveau van deze structuur is de stuurgroep VSV en kwetsbare jongeren. 't WerkTverband wordt aangejaagd door een regionale projectleider kwetsbare jongeren. Deze werkt in opdracht van het RMC. De lokale

³⁵ Regionale arbeidsmarktprogramma Noordoost Brabant Werkt! 2013-2015, datum onbekend.

³⁶ Uitvoeringsplan 2014, onderdeel van het Arbeidsmarktprogramma 2013-2015 - 5* Noordoost Brabant Werkt! 1 + 1 = 3, 23 januari 2014.

³⁷ Convenant aanpak voortijdig schoolverlaten en arbeidstoeleiding jongeren 2016-2020, 31 maart 2016.

³⁸ Arbeidsmarktprogramma 'AgriFood Capital Werkt! 2016-2020 en Werkbedrijf Noordoost-Brabant', 30 juni 2016.

³⁹ De andere programmalijs zijn 'Werk van Morgen', 'Talent en Loopbaan' en 'Regionaal Werkbedrijf'.

⁴⁰ Gemeenten maken stappen in de begeleiding van kwetsbare jongeren, Inspectie SZW, 6 december 2016.

⁴¹ Speerpunten aanpak VSV en arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren 2016-2020, datum onbekend.

uitvoering van speerpunt 3b is ondergebracht bij de sector Maatschappelijke Ontwikkelingen van de gemeente 's-Hertogenbosch, in samenwerking met WeenerXL.

Als een jongere uitvalt en terugleiding naar onderwijs aan de orde is, is dit een aangelegenheid van het onderwijs in samenwerking met de RMC-functionaris. Als het uitstroomprofiel arbeid aan de orde is, sluiten jobcoaches van Weener XL en RMC aan bij (dreigende) uitval en uitstroomgesprekken (in VSO, PrO en MBO entree en niveau 2). Indien nodig worden zorgpartners betrokken voor aanvullende ondersteuning van de jongere.

De gemeente neemt daarnaast flankerende maatregelen voor doorgaande ontwikkellijn

Naast de regionale aanpak van VSV/Kwetsbare jongeren zet de gemeente met twee flankerende maatregelen in op enerzijds het voorkomen van voortijdig schoolverlaters en kansen op de arbeidsmarkt:⁴²

- Traject op Maat ondersteunt jaarlijks 80 tot 100 jongeren zonder startkwalificatie, zonder onderwijs en uitkering op hun weg terug naar onderwijs, richting werk en/of zorg. De gemeente geeft aan dat het bijdraagt in het in beeld hebben en ondersteunen van met name jongeren zonder uitkering.
- Regeling Scholingslening heeft tot doel dat mensen een opleiding kunnen volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een beoogd neveneffect is dat jongeren die buiten alle regelingen vallen goedkoper en duurzamer een positie op de arbeidsmarkt wordt geboden, dan als zij (terug)-vallen in de (regionale) aanpak VSV/Kwetsbare jongeren. Er wordt 50% kwijtscholden als de opleiding succesvol (binnen twee jaar) is afgerond.⁴³

6.2 Uitstroom naar vervolgonderwijs

Een gezamenlijke strategische agenda en aansluiting op OOGO verankert uitstroomprofiel

De gemeente en het MBO hebben medio 2015 samen een Strategische agenda opgesteld.⁴⁴ Op vier van de tien thema's beogen gemeente en het MBO elkaar concreet te versterken:

Thema's waarop onderwijs en gemeente elkaar trachten te versterken:

- Thema 6: Een stevige entreeopleiding: wanneer een leerling niet kan doorstromen naar MBO 2, wordt verbinding gelegd met Traject op Maat en Weener XL (gemeente).
- Thema 8: Betrokken begeleiding voor kwetsbare jongeren: leerplicht en RMC werken op locatie van het MBO. De gemeente (Weener XL) sluit aan bij uitstroomgesprekken van de entreeopleidingen en zet waar nodig Traject Op Maat in.
- Thema 9: Doorlopende lijnen: vanuit Scholingsplicht binnen Participatiewet ontwikkelen gemeente, Weener XL, UWV en onderwijs een aanpak voor 'tweedekansers'.
- Thema 10: Hindernissen overwinnen: jeugd(zorg)professionals dichterbij het onderwijs laten opereren om onderwijszorg beter aan te sluiten op Jeugdwet en Wmo. Met gebruik van middelen voor Plusvoorziening uit convenant VSV/Kwetsbare jongeren (speerpunt 2).

De participatie van het MBO (Koning Willem 1 College; hierna KW1C) in het OOGO moet de aansluiting van deze thema's op de Ontwikkelagenda Passend onderwijs - Jeugd borgen en daarmee het uitstroomprofiel onderwijs verankeren binnen het stelsel van passend onderwijs.

MBO tevreden over aanpak VSV/kwetsbare jongeren met wens tot verbreding doelgroep

Het MBO is tevreden over de werkwijze van – en samenwerking met – leerplicht en RMC-functie van de gemeente. Conform de Strategische agenda vinden werkzaamheden veelal plaats op locaties van het MBO. Op enkele locaties vinden op zowel leerplicht als RMC preventieve spreekuren plaats. Strikter dan de wet

⁴² Raadsvoorstel 'Subsidieplafond Onderwijsinnovatie en leningsfonds Scholingsregeling 2016, reg.nr. 5489073, 1 maart 2016.

⁴³ De regeling is bedoeld voor personen/ouders die maximaal 120% van het wettelijk minimum loon verdienen, geen andere financieringsmogelijkheden hebben en in staat zijn de lening (gedeeltelijk) terug te betalen. De lening bedraagt € 500 tot € 4.000 en wordt in natura beschikbaar gesteld (aan onderwijs en/of vervoerder). Het subsidieplafond 2016 is vastgesteld op € 62.500.

⁴⁴ Samen Verder 2015 – 2018, Helicon Opleidingen, Koning Willem 1 College, gemeente 's-Hertogenbosch, 19 oktober 2015.

voorschrijft, worden voor de RMC-functie dezelfde verzuimnormen (16 uur afwezigheid in 4 weken) gehanteerd als voor leerplicht. Hoewel geen sanctie mogelijk is, worden bij vroegsignalering van verzuim wel gesprekken georganiseerd met de RMC-medewerker. Uit cijfers blijkt dat de werkwijze effect sorteert.

Daling aantal VSV-ers

Voor KW1C is het aantal VSV-ers afgenomen van 9% in schooljaar 2005-2006 tot 4,4% over 2013-2014. Voor Helicon Opleidingen is meerjarige vergelijking niet mogelijk (2013-2014: 3,9%). Beide percentages liggen lager dan het landelijk gemiddelde van 5,4%.⁴⁵

De rol van de gemeente in de toeleiding vanuit entree-opleiding en uitvallers MBO-2 naar arbeid wordt door het MBO gewaardeerd. De verbinding met jobcoaches van Weener XL en RMC is goed. Wel bestaat de behoefte dat de gemeente ook uitvallers in MBO-3 en 4 niveaus beter in haar aanpak betreft. Het MBO constateert dat deze doelgroep in de praktijk – in toenemende mate – ook kwetsbaar is. Ook op deze niveaus zijn jongeren soms niet in staat een startkwalificatie te halen en is uitstroom naar arbeid (of zorg) passender. Alle uitvallers uit het MBO worden benaderd door het RMC of zij ondersteuning nodig hebben. Het verschil met entreeonderwijs en MBO 2 uitval is dat de gemeente afspraken heeft over warme overdracht bij uitval. Van een MBO-leerling niveau 3 en 4 verwacht de gemeente dat deze zelfstandig de weg naar de gemeente kan vinden. Dat is volgens het onderwijs lang niet altijd het geval. Vandaar de wens van het onderwijs ook deze leerlingen bij uitval actief te benaderen om hen te helpen werk (of zorg) te vinden.

Druk op ondersteuningsstructuur MBO door hoeveelheid en complexiteit ondersteuningsvragen

Het MBO kent een (steeds) grote(re) variëteit aan ondersteuningsvragen. De groep gediagnosticeerde leerlingen is het makkelijkst: zij worden met een ondersteuningsplan overgedragen.

Overdracht VO naar MBO

Uit- en doorstroom van PrO en VSO leerlingen naar de entreeopleiding verloopt in beginsel goed. De onderwijsstructuur is hierop ingericht: kleinere setting, gericht op uitstroom naar arbeid en met een actieve begeleidende rol van de gemeente. In hun strategische agenda concluderen gemeente en MBO bovendien dat er weinig leerlingen uitvallen bij de overstap van het (reguliere) VMBO naar het MBO.⁴⁶

Het MBO signaleert twee complexiteiten:

- *De doorstroom vanuit het VSO:* De aanname bestond dat een leerling met VBMO-t diploma (met doorstroomrecht) automatisch tot 'de bovenkant' van de populatie behoort. Als gevolg van passend onderwijs wordt de problematiek in het VSO complexer en neemt de kans op uitval in het MBO toe. Hiervoor is tussen leerling, VSO-school en MBO nog te weinig aandacht. Gesprekken met het VSO worden geïntensiveerd en met het samenwerkingsverband wordt gesproken over toelatingscriteria.
- *Grotere signaleringsfunctie MBO:* Steeds meer openbaart problematiek bij leerlingen zich (pas) binnen het MBO (met name niveau 3 en 4). Het gaat veel om psychiatrische problematiek en ook de sociale-gedragskant speelt een steeds grotere rol in ondersteuningsvragen binnen vooral beroepsopleidingen.

De ondersteuningsstructuur van het MBO is – behoudens de entree-opleiding – onvoldoende toegerust. Het MBO kan als regulier onderwijs niet de intensieve en gespecialiseerde begeleiding bieden zoals het VSO en zit tegen haar grenzen aan.⁴⁷ Het MBO vindt dat middelen beter ontschot kunnen worden ingezet: een jongerenwerker kan daarmee op VSV en 'zorg' worden aangesteld.

⁴⁵ Bron: <http://www.technischwerken.nl/nieuws/aantal-uitvallers-mbo-opleiding-in-schooljaar-2015-2016/>.

⁴⁶ Samen Verder 2015-2018, Helicon Opleidingen, Koning Willem 1 College en gemeente 's-Hertogenbosch, 19 oktober 2015, p. 26.

⁴⁷ Het KW1C beschikt over een zorg- en adviesteam met o.a. een psycholoog, orthopedagoog en centrum voor persoonlijkheidstesten.

Knelpunten ervaren in de organisatie en uitvoering jeugd(gezondheids)zorg en overgang 18-/18+

Het MBO vindt dat zij als vindplaats haar signaleringsrol onvoldoende kan invullen door knelpunten in de toegang, uitvoering en toegenomen bureaucratie in de jeugdzorg en de overgang 18-/18+. De verscheidenheid in de organisatie (o.a. mandaat) en financiering van de toegang door (een groot aantal) gemeenten maakt de inschakeling van zorg complex en traag. Het MBO gebruikt de 'by-pass' van de jeugdarts (GGD) soms noodgedwongen om snel een beschikking te regelen. Wanneer een jongere eenmaal in zorg is, wordt zelden contact gelegd met de school en afgestemd over zorg- en onderwijsondersteuning. Dit wordt vooral gemist als wordt beoogd een jongere terug te geleiden naar onderwijs; onderwijs mist handelingstips. Doordat de ingehuurde GGZ-professional na de stelselwijziging heeft beoordeeld zijn werk niet meer effectief te kunnen doen, heeft de organisatie zich teruggetrokken uit het MBO. Dit zorgt er voor dat de onderwijsmedewerkers in het MBO nog minder goed weten hoe om te gaan met psychiatrische problematiek. Door de verschillende wijzen van toegang tot jeugdzorg, is het bij overgang van 18- naar 18+ voorzieningen zoeken naar de juiste afstemming met de gemeente en zorgaanbieder(s). Het overzicht ontbreekt veelal bij alle partijen (regie niet effectief georganiseerd).

Een bijkomend knelpunt in de signaleringsfunctie van het MBO is de (dreigende) discontinuïteit in de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Wanneer een leerling voor zijn 18^e in het MBO terechtkomt, wordt deze – in strijd met wet- en regelgeving – in beginsel niet bediend. In tegenstelling tot regiogemeenten heeft 's-Hertogenbosch ten minste tijdelijk wel zijn verantwoordelijkheid genomen door cofinanciering met het MBO. Een voordeel van gedeeltelijk eigen bekostiging is dat het KW1C afspraken heeft kunnen maken met de GGD over het voortzetten van de JGZ-activiteiten voor jongeren boven de 18 jaar (binnen het MBO).

6.3 Uitstroom naar arbeidsmarkt

Goede samenwerking onderwijs en Weener XL bij toeleiding jongeren naar arbeidsmarkt

Weener XL zet in op een actieve samenwerking met het onderwijs met een brede en actieve nazorgplicht door de scholen. Er wordt een uniform overdrachtsformulier gehanteerd bij de (dreigende) uitval- en uitstroomgesprekken waar de jobcoaches van Weener XL en RMC aansluiten. Daarna wordt contact onderhouden tussen school, leerplicht/RMC en jobcoach. Wanneer een jongere zich dan later meldt bij Weener XL, is reeds informatie voorhanden. De jongere wordt dan gekoppeld aan een werkconsulent die vaststelt wat nodig is voor de jongere: aanmelding doelgroepenregister, koppeling aan jobcoach en werkgeversservicepunt (onderdeel Weener XL) bij uitstroom naar arbeid. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt bezien of jongere geplaatst kan worden binnen 'nieuw beschut' of (in samenwerking met zorgpartners) in (arbeidsmatige) dagbesteding.

Inzet en prestatie op NUG'ers en 'nieuw beschut' gefaciliteerd door middelen in één hand

De gemeente loopt op twee terreinen vooruit op de wetswijziging Participatiewet per 2017:

- Weener XL verstrekt de doelgroep (niet-uitkeringsgerechtigde) PrO-leerlingen reeds toegang tot ondersteuningsmiddelen. Er zijn 170 voormalig PrO-leerlingen met een loonkostensubsidie aan het werk, waarvan 29 dan 27 jaar. Dit gebeurt in veel andere gemeenten niet of nauwelijks. Met de wetswijziging wordt de doelgroep aantrekkelijker voor werkgevers, omdat zij meetelt voor de quotumregeling van de banenafpraak.
- Weener XL werkt met een pilot voor de doelgroep met een geschatte loonwaarde tussen de 50% en 80%. Er wordt direct gestart met een proefplaatsing bij een werkgever en gelijktijdig wordt de exacte loonwaarde vastgesteld en indien mogelijk toegewerkt naar een arbeidscontract. Deze werkwijze is geaccordeerd zolang de gemeente ook inzet op realisatie van 'nieuw beschut'.

De gemeente zet in op de brede doelgroep van NUG'ers (jongeren onder de 18) omdat plaatsing bij een werkgever gedurende 1 à 2 jaar met loonkostensubsidie goedkoper is dan iemand langdurig vanaf zijn 18^e in de bijstand te hebben. De actieve toeleiding van de doelgroep in samenwerking met het onderwijs, leidt nog

slechts mondjesmaat tot aanmeldingen bij Weener XL. Er is een structureel aanjaagbudget van € 250.000 vrijgemaakt, zodat Weener XL extra dienstverlening aan deze doelgroep kan bieden, zoals 'nieuw beschut' en dagbesteding. Van het totaal aantal landelijk gerealiseerde arbeidsplaatsen 'nieuw beschut' neemt Weener XL eind 2016 circa 20% voor zijn rekening. Daarmee presteert zij relatief goed en conform afspraak. Landelijk knelpunt is dat (door UWV-toetsingsproces) de tot 'nieuw beschut' toegelaten doelgroep niet rendabel kan worden ingezet voor de economische activiteiten van Weener XL.⁴⁸

De dienstverlening aan zowel NUG'ers als realisatie van 'nieuw beschut' wordt gefaciliteerd doordat de gemeente beleid, uitvoering en (verschillende) budgetten bij Weener XL in één hand heeft gebracht. Daardoor is zij in staat om investering en rendement als 'communicerende vaten' te behandelen. Er is sprake van uitruil tussen werk-/reïntegratiemiddelen en inkomensmiddelen. Voorwaarde voor dienstverlening aan NUG'ers is dat de verhouding met uitkeringsgerechtigden gezond blijft (circa 20/80).

Samenwerking op inkoop met gemeente en zorg, maar nauwelijks met onderwijs

De gemeente stuurt ook door inkoop (afname diensten schoonmaakcoöperatie) op realisatie van sociale doelstellingen. In samenwerking met een GGZ-instelling is gerealiseerd dat deze instelling schoonmaakdiensten inkoop bij Weener XL en de laatste hiervoor personen uit de zorg inzet als vorm van arbeidsmatige dagbesteding. Hoewel de gemeente en onderwijs puur vanuit financiële overwegingen gezamenlijk het doelgroepenvervoer hebben aanbesteed, ziet Weener XL mogelijkheden om de inkooprelatie te intensiveren. Weener XL kan dan (oud-)leerlingen vanuit de betreffende school inzetten in het arbeidsproces. Tevens wil zij komen tot meer onderlinge transparantie met het onderwijs in het uitwisselen van het werkgeversnetwerk.

Weener XL zet in op borging overgang 18-/18+ en versterking continuüm arbeid en zorg

De job- of lifecoach van Weener XL dient de continuïteit van voorzieningen te borgen voor doelgroepmedewerkers bij overgang van 18- naar 18+. Weener XL ervaart daarbij dat de zwaarte van haar begeleiding toeneemt doordat zowel het onderwijs (nazorgplicht) als de zorg (wachttijden) steken laten vallen. De partijen zijn evenwel constructief met elkaar in gesprek om ieders rol en verantwoordelijkheid te scherpen. Er is een aanjaagbudget vrijgemaakt om naast arbeid ook actiever toeleiding naar zorg te organiseren. Hiermee wordt ingezet op een breder participatiecontinuüm: voorkomen van definitieve uitstroom naar zorg.

6.4 Uitstroom naar zorg

Het continuüm tussen arbeid en zorg beoogt verder te stimuleren door social returnafspraken

In aanvulling op het aanjaagbudget van Weener XL zet de gemeente – in lijn met het Beleidsplan Wmo 2015-2016 – in op meer betekenis geven aan de dagbesteding van jongeren op de grens tussen zorg en arbeidsmarkt. De gemeente is voornemens om € 3 miljoen aan social return op te halen bij zorgpartners (door inkoopbeleid), die besteed kan worden aan realisatie van arbeidsmatige dagbesteding.

De overgang van 18- naar 18+ heeft aandacht gemeente met zorgen vanuit betrokkenen

In haar beleid geeft de gemeente aan dat samenwerking tussen ketenpartners belangrijk is om continuïteit van hulp te borgen bij overgang van 18- naar 18+.⁴⁹ Als een jongere in een instelling verblijft, behoort de instelling de overgang te borgen. Volgens betrokkenen uit onderwijs en (jeugd)zorg worden jongeren in het VSO adequaat begeleid. Voor leerlingen in het regulier onderwijs en buiten onderwijs, zien zij het overgangsmoment als 'risicovoller'.

⁴⁸ Personen met een loonwaarde tussen de 30% tot 50% die het niet redden bij een werkgever (met begeleiding) worden niet toegelaten.

⁴⁹ Beleidsplan Wmo 2015-2016 en Inkoopbesluit Specialistische Jeugdhulp NO Brabant 2017-2020.

Voor onder andere hen moeten de wijkteams de overgang van jeugdzorg naar Wmo (toeleidende en beschikkende rol) en Wet langdurige zorg (toeleidende rol) organiseren.⁵⁰ Daarin worden ze ondersteund door relatiemanagers met kennis van het zorglandschap. Betrokkenen geven aan dat de gemeente nog (te) weinig gebruik maakt van 'verlengde jeugdzorg'; terwijl dit soms passender is. De gemeente is met aanbieders in gesprek om knelpunten in de overgang op te lossen. Tevens tracht zij kleinere instellingen (meer) kansen te geven, omdat zij veronderstelt dat deze beter tot passende arrangementen kunnen komen (dan grote instellingen). Ook zet zij in op verdere afstemming van inkoop jeugdzorg (Noordoost-Brabant) en Wmo (De Meierij), dienend aan de Ontwikkelagenda Passend onderwijs - Jeugd.

⁵⁰ De gemeente heeft beoogd separate afspraken te maken met zorgverzekeraars over de overgang van jeugdzorg naar de Zorgverzekeringswet (Zvw).

7 Rol van de raad

- De raad kan niet direct sturen op passend onderwijs. De raad kan wel de impact van/op passend onderwijs betrekken in zijn kaderstelling voor de onderwijsgerelateerde taken en vormgeving aan ambities in het sociaal domein.
- De raad wordt waar relevant geïnformeerd over onderwijsgerelateerde taken en ontwikkelingen in het sociaal domein, waarbij niet consequent de impact van/op passend onderwijs wordt geduid.
- De raad is beperkt geconsulteerd en nauwelijks keuzemogelijkheden aangeboden om ambities van de gemeente in relatie tot passend onderwijs vast te stellen: discussies worden veelal ad hoc en met een incidenteel karakter gevoerd.

7.1 Onderwijsgerelateerde taken

Informatievoorziening over relatie onderwijsgerelateerde taken en passend onderwijs beperkt

De informatievoorziening over de relatie van passend onderwijs met de onderwijsgerelateerde taken van de gemeente is – mede in vergelijking met de decentralisaties – minimaal. Leerlingenvoer en onderwijs-huisvesting zijn aan de raad niet kenbaar gemaakt als onderwerpen waar passend onderwijs impact op heeft. Zo is de raad – voor zover de rekenkamercommissie bekend – nog niet geïnformeerd over de impact van de afbouw van het SBO op onderwijshuisvesting en leerlingenvoer.

In een raadsinformatiebrief over het jaarverslag Leerplicht 2012-2013 is aan de orde gesteld dat passend onderwijs gevolgen *kan* hebben voor de rol en taak van leerplicht.⁵¹ In het daaropvolgende jaarverslag Leerplicht 2013-2014 is de raad vervolgens geïnformeerd over het bestaan van de POP-up werkgroep Leerplicht en het voornemen om de nadruk te leggen op “het inregelen, afstemmen en samenwerken van de leerplicht en RMC met de wijkteams”.⁵² Het is de rekenkamercommissie niet bekend in hoeverre de raad geïnformeerd is over de gezamenlijke aanpak van vrijstellingen op medische gronden.

Behoudens onderwijshuisvesting zijn onderwijsgerelateerde taken nauwelijks onderwerp in raad

Passend onderwijs is nauwelijks in samenhang met onderwijsgerelateerde taken aan de orde geweest in de raad. Behoudens een verworpen motie van de SP in 2012 is leerplicht niet in relatie tot passend onderwijs besproken. Ook leerlingenvoer is geen belangrijk item voor de raad. Enkele raadsleden beschouwen het als positief dat zich geen ouders melden met klachten over leerlingenvoer. Dat maakt dat de raad op deze gebieden zijn kaderstellende- en controlerende rol laat rusten.

Los van verbindingen met passend onderwijs, staat onderwijshuisvesting van oudsher op het netvlies van de raad. Vooral de ontwikkeling van de Brede Bossche Scholen/Kindcentra 0-13 houdt de raad nauw in het oog. Daarnaast heeft de raad met een discussienotitie van D66 en aangenomen motie ‘Onderzoek doordecentralisatie onderwijshuisvestingsgelden’ dit onderwerp op de agenda gezet. Deze huisvestingsonderwerpen worden echter niet in directe relatie tot passend onderwijs gezien. De PvdA-motie over de toekomst van VSO De Rietlanden is hierop een uitzondering.⁵³ Hierin wordt onderkend dat passend onderwijs invloed heeft op de huisvestingsbehoefte van het speciaal onderwijs. Het college krijgt de opdracht om de huisvesting van VSO De Rietlanden prioriteit te geven. In de begroting 2016 is hieraan gevolg gegeven.

⁵¹ Raadsinformatiebrief ‘Jaarverslag Leerplicht/RMC 2012-2013’, 17 december 2013.

⁵² Raadsinformatiebrief ‘Jaarverslag Leerplicht/RMC 2013-2014’, 3 februari 2015.

⁵³ Motie PvdA inzake ‘Toekomstige huisvesting VSO De Rietlanden’, 16 juni 2015.

7.2 Sociaal domein

Raad in toenemende mate geïnformeerd over verbinding jeugdzorg en passend onderwijs

Tot aan het moment van de drie decentralisaties wordt de verbinding tussen passend onderwijs en het sociaal domein primair gelegd vanuit jeugdzorg. In raadsvoorstellen van 2012 en 2013 wordt onder andere melding gemaakt van de Ontwikkelagenda (niet op inhoud gedeeld) en de overleg- en werkstructuur waarin de agenda wordt uitgewerkt.⁵⁴ De raad heeft in deze fase gevraagd om meer informatie over ontwikkelingen in passend onderwijs in relatie tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Medio 2013/2014 is ambtelijk een presentatie gehouden in de commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen.

Door collegebesluiten heeft de raad in 2013/2014 kennis kunnen nemen van de OOGO-procedure.⁵⁵ In een raadsvoorstel in 2014 en de paragraaf 'Passend onderwijs' in het Beleidsplan Jeugd 2015-2018 is de verbinding tussen jeugdzorg en passend onderwijs uitgebreider verwoord.⁵⁶ Vanaf de decentralisaties verloopt de informatievoorziening vooral via de raadsinformatiebrieven 'Monitoring stand van zaken sociaal domein'.⁵⁷ Ook in de (concept)begrotingen 2016 en 2017, zijn verbindingen tussen passend onderwijs en de organisatie van de (jeugd)zorg gelegd; zoals het voornemen om samen met onderwijs, ouders, zorgkantoren en wijkteams onderwijszorgarrangementen te ontwikkelen. In de begrotingen wordt tevens meer expliciet de verbinding gelegd met de (uitstroom naar de) arbeidsmarkt. Voor 2016 is de raad tevens verzocht in te stemmen met het nieuwe arbeidsmarktprogramma, inclusief de programmalijs VSV/Kwetsbare jongeren.⁵⁸

Raad stelt beperkt kaders ten aanzien van de aansluiting van jeugdzorg op onderwijs

De raads werkgroep Sociaal Domein heeft in 2015 de aansluiting zorg en passend onderwijs genoemd als belangrijk onderwerp. In 2016 is in commissieverband de discussienotitie 'Passend onderwijs en Jeugdhulp' besproken. De raad stelt echter nauwelijks kaders op de aansluiting van jeugdzorg op passend onderwijs. Dit is in lijn met de conclusie van de rekenkamercommissie over de raadsbetrokkenheid bij de beleidsontwikkeling rond de Transitie Jeugdzorg.⁵⁹ Hierop zijn enkele uitzonderingen:

- *Organisatie van de toegang tot jeugdzorg.* Diverse keren is gediscussieerd over de organisatiestructuur van de wijkteams, waarbij de positie van de zorgteams van de scholen is betrokken. Een motie tot directe integratie van beide teams is ontraden door het college en verworpen door de raad. De raad heeft ingestemd met het regiemodel en mei 2016 op basis van de evaluatie besloten tot continuering tot 2020.⁶⁰
- *Regeling Onderwijsinnovatie en Scholingslening 2016.* De raad heeft unaniem de subsidieplafonds van vastgesteld. Zo heeft de raad zijn ambitieniveau vastgesteld ter stimulering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, met als doel de aansluiting op de arbeidsmarkt te vergroten.⁶¹
- *Schoolmaatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg.* De raad heeft gesproken over het voorstel tot cofinanciering van het schoolmaatschappelijk werk in het speciaal onderwijs en de inzet van jeugdgezondheidszorg in het MBO. De raad heeft (vanuit zijn budgetrecht) ingestemd met tijdelijke cofinancieringsafspraken om een doorgaande keten van zorg- en ondersteuning te borgen. Er is geen fundamentele discussie gevoerd over de structurele rol en ambitie van de gemeente op deze terreinen.

⁵⁴ Het betreft het raadsvoorstel 'De sociale kracht van de stad' (28 februari 2012), het raadsvoorstel 'Decentralisatie begeleiding AWBZ' (26 juni 2012) en het raadsvoorstel 'Visiedocument Transitie Jeugdzorg' (25 juni 2013).

⁵⁵ Besluitenlijst College B&W, 3 december 2013 en 7 oktober 2014.

⁵⁶ Raadsvoorstel 'Tactisch kader Jeugdwet/Wmo', 28 januari 2014.

⁵⁷ In de raadsinformatiebrief d.d. 10 november 2015 is de raad actief geïnformeerd over de behoefte aan nauwe samenwerking tussen onderwijs en gemeenten op onderwijszorgarrangementen en het voornemen om hiertoe een onderwijszorg-commissie in te richten.

⁵⁸ Raadsvoorstel 'Arbeidsmarktprogramma Agrifood Capital Werk! 2016-2020 en Werkbedrijf Noordoost-Brabant', 10 mei 2016.

⁵⁹ Rekenkamerrapport 'Klaar voor de Start?', rekenkamer(commissie)s Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg, 23 oktober 2013.

⁶⁰ Raadsvoorstel 'Evaluatie en doorontwikkeling van de sociale wijkteams', 10 mei 2016.

⁶¹ Raadsvoorstel 'Subsidieplafond Onderwijsinnovatie en leningsplafond Scholingslening 2016', 1 maart 2016.

Bijlage A

Gehanteerde afkortingen

In onderstaande tabel zijn de (meest) gehanteerde afkortingen opgenomen.

Afkorting	Betekenis
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
EED	Ernstige enkelvoudige dyslexie
GGD	Gemeenschappelijke/Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IB	Intern begeleider
IHP	Integraal HuisvestingsPlan
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
KDC	KinderDienstenCentrum
KW1C	Koning Willem 1 College (MBO)
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MKD	Medisch kinderdagverblijf
NOB	Noordoost-Brabant (jeugdzorgregio)
NUG'er	Niet-uitkeringsgerechtigde
OOGO	Op overeenstemming gericht overleg
OZAPP	Onderwijszorgarrangementen psychiatrische problematiek
PO	Primair onderwijs
PrO	Praktijkonderwijs
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg (jeugdzorgregio)
RMC	Regionale meld- en coördinatiefunctie
SBO	Speciaal basisonderwijs
SO	Speciaal onderwijs
SSPOH	Stichting Schoolbesturen Primair Onderwijs 's-Hertogenbosch
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VMBO	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VO	Voortgezet onderwijs
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
VSV	Voortijdig schoolverlater
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wet OKE	Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSNS	Weer Samen Naar School
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand
Zvw	Zorgverzekeringswet