

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

ONDERZOEK VOORTIJDIG SCHOOLVERLATERS

DEEL III

ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR OP SCHOLEN EN RELATIE MET
EXTERNE ZORGSTRUCTUUR



21 FEBRUARI 2014

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer A. van Ruth (voorzitter)

de heer M. van Dam (lid)

De heer H. Bekkers (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: mevrouw J. Smink.

Bij de uitvoering van dit deel van het onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door de volgende onderzoekers van Regioplan Beleidsonderzoek BV: mevrouw M. Witvliet en de heren F. Kriek en J. Brekelmans.

Contact:

Post:	Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Telefoon:	024 – 3292338
E-mail:	rekenkamer@nijmegen.nl
Website:	www.nijmegen.nl/rekenkamer
Twitter:	@rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	De ondersteuningsstructuur in het onderwijs	5
2.1	Het primair onderwijs	5
2.2	Het voortgezet onderwijs	7
2.3	Het middelbaar beroepsonderwijs	10
3	Ondersteuning in de praktijk	14
3.1	Het functioneren van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs	14
3.2	Het functioneren van de aansluiting op de externe zorgstructuur	20
3.3	Respondenten over de rol van de gemeente	25
4	Analyse en aanbevelingen	27
4.1	Analyse functioneren in de praktijk	27
4.2	Doorkijk naar de toekomst: aanbevelingen	32
5	Bestuurlijke reacties	40
6	Nawoord Rekenkamer	52

Bijlagen

1	Richtinggevende subonderzoeksvragen
2	Onderzoeksstappen
3	Verslag discussiebijeenkomst met het veld op 22 november 2013
4	Verklaring van gebruikte afkortingen en begrippen

SAMENVATTING

AANLEIDING ONDERZOEK

Op suggestie van een aantal fracties uit de gemeenteraad heeft de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen onderzoek gedaan naar voortijdig schoolverlaters. Het onderzoek bestond uit drie delen:

- Deel I quick scan waarin inzicht in het veld wordt gegeven;
- Deel II cijfers in perspectief waarin de Nijmeegse cijfers zijn vergeleken met die van andere steden
- Deel III waarin inzicht wordt gegeven in het functioneren van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de aansluiting op de externe zorgstructuur.

Van deel I en II zijn de eindrapporten op 15 november 2013 openbaar gemaakt. Op dat moment is voor deel III een discussienotitie verspreid onder de deelnemers aan een discussiebijeenkomst met het veld op 22 november. Dat was de laatste stap in deel III van het onderzoek. Voorliggend rapport betreffende deel III is opgesteld op basis van die discussienotitie en de inbreng van de deelnemers daaraan.

DOEL- EN VRAAGSTELLING

Het doel van deel III van het onderzoek naar voortijdig schoolverlaters is inzicht verkrijgen in het functioneren van de ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en de samenwerking met de externe zorgstructuur. Dit omdat het functioneren van de ondersteunings- en zorgstructuur één van de verklarende factoren is voor het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. De hoofdvragen van het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. Hoe is de ondersteuningsstructuur rondom leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs vormgegeven?¹
2. Hoe functioneert de ondersteuningsstructuur in de praktijk?
3. Welke resultaten worden geboekt?

BEVINDINGEN

De ondersteuningstructuur in het onderwijs

- In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs staat de ondersteuningsstructuur al jaren en is er veel ervaring met het bieden van ondersteuning aan leerlingen. Het algemene beeld dat naar voren komt is dat de ondersteuning voldoende en dekkend is.
- Op het ROC Nijmegen is de ondersteuningstructuur nog volop in ontwikkeling en nog niet 'af'. Het ROC Nijmegen werkt aan verbetering van de regie op de ondersteuning, de professionalisering van de signalering, de verzuimaanpak en het intakeproces.

¹ Voor de duidelijkheid: het gaat hierbij dus om het functioneren van de ondersteuningsstructuren op scholen, maar nadrukkelijk ook om de samenhang met de zorgstructuren daarbuiten.

Signaleren van problemen

- Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs hebben de leer- en ontwikkelingsproblemen van leerlingen vaak goed in beeld. Dit geldt ook in toenemende mate voor gezinsproblematiek. De verzuimregistratie kan op een deel van de scholen beter.
- De signaleringsfunctie verloopt op het ROC Nijmegen nog niet optimaal. Problematiek wordt hierdoor vaak (te) laat opgepakt. Het ROC werkt momenteel aan een professionaliseringsslag bij de medewerkers, onder meer door het scholen van studieloopbaanbegeleiders in het signaleren en omgaan van problematiek bij studenten.

Schakelmomenten

Er is een aantal belangrijke 'schakelpunten' in de overdracht van leerlingen. Het gaat hierbij om:

- de overdracht binnen de school en van school naar externe zorg:
 - In alle drie onderwijstypen komt het voor dat de problematiek binnen de ondersteuningsketen (te) laat wordt doorgezet. Dit geldt zowel voor het betrekken van interne zorgprofessionals als de doorverwijzing naar externe zorg.
 - Ondanks dat het (externe) ZAT in de opzet van de ondersteuningsstructuur een prominente plaats inneemt voor wat betreft de afstemming met externe zorg, blijkt in de praktijk dat een groot gedeelte van de afstemming plaatsvindt buiten het (externe) ZAT om. Dit geldt voor alle drie de onderwijstypen.
 - De samenwerking tussen het onderwijs en de externe partijen verloopt in grote lijnen goed. Zowel de scholen als de externe instanties zijn veelal positief over de samenwerking;
- de overdracht tussen onderwijstypen:
 - de overdracht van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs verloopt over het algemeen goed;
 - de overdracht van het voortgezet onderwijs naar het ROC is problematisch;
- de overdracht van onderwijs naar werk:
 - er is een groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te halen; door de toenemende eisen in het onderwijs is de verwachting dat deze groep groter gaat worden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer ziet dat er al veel goed gaat in de ondersteuning van leerlingen, zodat zij niet uitvallen of erger nog voortijdig schoolverlater worden. De Rekenkamer heeft ook gezien dat daar waar zaken minder goed gaan, partijen zelf aan verbetering werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ondersteuningsstructuur binnen het primair onderwijs en die binnen het ROC. Voor drie knelpunten zijn wij van mening dat er meer nodig is dan er nu gebeurt of gepland is. Daar zijn onze aanbevelingen op gericht:

- Verbeter de overgang van het voortgezet onderwijs naar het ROC: zorg voor doorlopende ondersteuningslijnen en leer van best practices. Omdat de vormgeving van de ondersteuningsstructuren de primaire verantwoordelijkheid is van de scholen, zien wij hiervoor een belangrijke taak weggelegd voor het Samenwerkingsverband vo – ROC.

- Zorg voor aansluiting van sociale wijkteams op de ondersteuningsstructuur op school: laat de scholen de *onderwijsgerichte* ondersteuning op zich nemen en de sociale wijkteams de bredere *gezinsgerichte* ondersteuning. Geef het (school)maatschappelijk werk de taak als *linking pin* te functioneren tussen de leerling / onderwijskundig gerichte ondersteuning vanuit school en de gezins / zorggerichte ondersteuning vanuit de sociale wijkteams.
- Organiseer de uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen: zorg ervoor dat jongeren die zonder startkwalificatie (gaan) uitvallen altijd warm worden overgedragen aan het regionale Jongerenloket en creëer voldoende leerwerkbanen.

Bij de verbetering van deze drie knelpunten achten wij het essentieel dat de gemeente – vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid in het sociale domein vanaf 2015 - partijen bij elkaar brengt en houdt, zowel op bestuurlijk niveau als op de werkvloer. Onder stimulerende regie van de gemeente moeten scholen, zorginstellingen en werkgevers samen werken aan oplossingen voor kwetsbare jongeren. Wij adviseren de gemeente nadrukkelijk om ook financiële instrumenten in te zetten om het veld te beïnvloeden. Om stevig te kunnen (bij)sturen, is het noodzakelijk goede informatie te hebben. Op dit moment zijn er nog veel lacunes. Wij pleiten er voor dat de gemeente zo snel mogelijk tot een dekkend beeld komt. Het gaat dan om het uitbreiden en vervolmaken van de lokale VSV-monitor, het in perspectief blijven plaatsen van de Nijmeegse cijfers en het gebruiken van het sociaal statistisch bestand.

1. INLEIDING

AANLEIDING

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) heeft op suggestie van een aantal fracties uit de gemeenteraad, onderzoek gedaan naar voortijdig schoolverlaters.

De problematiek van voortijdig schoolverlaters is complex. Er is een veelheid aan (samenhangende) oorzaken waarom jongeren hun school niet afmaken, er is sprake van veel betrokkenen en er zijn de nodige beleidsontwikkelingen die hun weerslag (zullen) hebben op dit terrein. Doel van het Rekenkameronderzoek is om het inzicht in deze problematiek in Nijmegen te vergroten, zodat betrokken partijen daar hun voordeel mee kunnen doen bij het verder terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Gezien de wettelijke taak van de Rekenkamer, richt zij zich hierbij in het bijzonder op de gemeenteraad.

OPZET

Om een goed inzicht in de problematiek te geven, bestond het onderzoek uit drie delen:

1. een quick scan waarin wordt geschetst hoe het veld in elkaar zit (wet- en regelgeving, beleid, gemeentelijke organisatie, andere betrokken partijen) en in het bijzonder wat de taken en rollen van de gemeente en de scholen zijn; hierbij is tevens voor zover mogelijk inzicht gegeven in de effectiviteit (of mate van doelbereiking) van een aantal maatregelen. Deze quick scan is op 15 november 2013 aan de gemeenteraad aangeboden;
2. een deel waarin de beschikbare cijfers over 'Nijmegen' in perspectief worden gezet, door vergelijkingen te maken met de gestelde doelen, met andere grote steden, met andere scholen en dergelijke. De rapportage 'cijfers in perspectief' is gelijktijdig met de quick scan aan de gemeenteraad aangeboden (15 november 2013);
3. een deel waarmee inzicht wordt gegeven in het functioneren van de ondersteuningsstructuren op scholen¹ en de samenhang met zorgstructuren daarbuiten. Voorliggende rapportage bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het derde deel van het onderzoek. In het vervolg van dit hoofdstuk geeft de Rekenkamer een toelichting op dit deel van het onderzoek.

¹ Met interne ondersteuningsstructuur bedoelen we de structuur die begint bij het signaleren van problemen door de docent en eindigt met het inschakelen van externe zorgpartijen. Het onderzoek richt zich op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

TOELICHTING OP DEEL III VAN HET ONDERZOEK

De zorg voor jeugd is sterk in beweging. De transitie van de jeugdzorg (per 1 januari 2015), de invoering van passend onderwijs (in augustus 2014) en de komst van de Participatiewet (per 1 januari 2015) zorgen ervoor dat de ondersteuningsstructuur van het onderwijs naar alle waarschijnlijkheid onder druk komt te staan en de gemeente op deze terreinen meer verantwoordelijkheid krijgt². De overheveling van jeugdzorgtaken naar de gemeenten houdt in dat gemeenten naast de preventieve jeugdzorg ook verantwoordelijk worden voor de geïndiceerde jeugdzorg. Gemeenten zullen zorg moeten gaan dragen voor een goed functioneren van het aanbod van zwaardere vormen van jeugdzorg. Daarnaast zal de toegang tot de jeugdzorg een belangrijke taak worden van de gemeentelijke jeugdhulp. In het nieuwe stelsel voor passend onderwijs krijgen scholen de plicht een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Met de komst van de Participatiewet zullen alleen personen die volledig en duurzaam niet kunnen werken in aanmerking komen voor een Wajong uitkering. Jongeren die voorheen een uitkering ontvingen, zullen per 2015 een plek moeten krijgen in het onderwijs of toegeleid moeten worden naar werk.

Aan het onderzoek hebben twee scholen voor primair onderwijs, vier scholen voor voortgezet onderwijs en het ROC Nijmegen deelgenomen³. Onder de externe zorgstructuur vallen onder meer Bureau Leerplicht, het regionaal Jongerenloket, de GGD, Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het welzijnswerk. Het gaat er dus om het functioneren van de gehele keten in beeld te brengen. Die begint bij het signaleren van problemen door de docent en eindigt met het inschakelen van externe zorgpartijen.

Doel en vraagstelling

Het doel van deel III van het onderzoek naar voortijdig schoolverlaters is inzicht verkrijgen in het functioneren van de ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en de relatie met de externe zorgstructuur. De hoofdvragen van het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. Hoe is de ondersteuningsstructuur rondom leerlingen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs vormgegeven?⁴
2. Hoe functioneert de ondersteuningsstructuur in de praktijk?
3. Welke resultaten worden geboekt?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal richtinggevende subvragen (zie bijlage 1).

² Opgemerkt moet worden dat een deel van de nieuwe wetgeving voor deze transitie nog behandeld moet worden in de Tweede en/of Eerste Kamer (zie ook de quick scan (deel I) van het Rekenkameronderzoek naar vsv).

³ Ten behoeve van de leesbaarheid schrijven we in het vervolg van dit rapport over de scholen of het onderwijs, als het gaat om de onderzochte scholen.

⁴ Voor de duidelijkheid: het gaat hierbij dus om het functioneren van de ondersteuningsstructuren op scholen, maar nadrukkelijk ook om de samenhang met de zorgstructuren daarbuiten.

Aanpak in het kort

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is deskresearch gedaan en zijn ruim 60 interviews gehouden binnen het onderwijs, de gemeente (ambtenaren en wethouders), externe zorgpartijen en met enkele ouders en leerlingen. Verder zijn leerlingdossiers bestudeerd en bijeenkomsten van interne en externe zorgoverleggen in het onderwijs bijgewoond. Vervolgens heeft de Rekenkamer een bijeenkomst georganiseerd voor iedereen die in een eerdere fase geïnterviewd is en een aantal mensen dat betrokken is bij de ontwikkeling van de gemeentelijke (jeugd)zorgstructuur zoals die er op 1 januari 2015 moet staan. Voor die bijeenkomst was een notitie beschikbaar waarin de informatie uit de eerdere stappen was verwerkt, en waarin een doorkijk naar de toekomst was gegeven aan de hand van een aantal discussiepunten.

Het onderzoek heeft als doel een beeld te schetsen van de sterke en minder sterke kanten van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de aansluiting op de externe zorgstructuur. Het onderzoek pretendeert daarmee niet representatief te zijn voor 'het' onderwijs in Nijmegen of een uitputtend overzicht te bieden van de diversiteit aan de zorg voor jeugd in Nijmegen. Meer informatie over de onderzoeksaanpak en een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

Tijdens het hele onderzoek heeft de Rekenkamer nauw contact onderhouden met de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat. Vanuit de gemeenteraad is een klankbordgroep gevormd. Deze is vier keer bij elkaar gekomen. De eerste keer om het concept Plan van Aanpak te bespreken. Daarbij is een aantal wensen geuit. De Rekenkamer heeft deze opgepakt⁵. De volgende keren is gesproken over de voortgang van het onderzoek en de eerste resultaten. Elke twee weken heeft de secretaris van de Rekenkamer gesproken met twee door de stadscontroller aangewezen ambtelijke contactpersonen. In deze gesprekken ging het vooral om het verzamelen van stukken, het delen en spiegelen van de (eerste) bevindingen, het bespreken van de voortgang van het onderzoek en het informeren over en afstemmen van rapportagemomenten van college en Rekenkamer. Ook vanuit het primair en voortgezet onderwijs en het ROC was een contactpersoon beschikbaar. Zij hebben stukken aangeleverd en contact gelegd met de schoolbesturen voor de te selecteren scholen. Onze secretaris heeft hen op gezette tijden bijgepraat over het verloop van het onderzoek en de planning.

LEESWIJZER

De volgende hoofdstukken bevatten de bevindingen van dit onderzoek op hoofdlijnen en een analyse van de resultaten. Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de ondersteuningsstructuur van de onderzochte scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs er 'op papier' uit ziet. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de geïnterviewde personen het functioneren van die ondersteuningsstructuur en de aansluiting op de externe

⁵ Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het Plan van Aanpak voor het onderzoek:
http://www2.nijmegen.nl/content/1448505/voortijdig_schoolverlaters of via de secretaris: rekenkamer@nijmegen.nl

zorgstructuur beoordelen. Hoofdstuk 4 bevat onze eigen analyse van de sterke en zwakke kanten van het functioneren in de praktijk. Op basis van die analyse doet de Rekenkamer in dit hoofdstuk ook een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 5 zijn de reacties opgenomen die wij in het kader van hoor- en wederhoor hebben ontvangen. Deze zijn voorzien van een nawoord van de Rekenkamer in hoofdstuk 6.

Wanneer in deze tekst afkortingen zijn gebruikt, zijn deze de eerste keer toegelicht. Alle gebruikte afkortingen zijn ook verklaard in bijlage 4. Daar is ook een toelichting opgenomen op gebruikte vaktermen en voor het veld specifieke begrippen. In bijlage 1 en 2 wordt respectievelijk ingegaan op de richtinggevende subvragen voor dit onderzoek en de gevolgde onderzoeksstappen. Bijlage 3 bevat het verslag op hoofdlijnen van de discussiebijeenkomst.

2. DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IN HET ONDERWIJS

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de formele ondersteuningsstructuur op de scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs die deelnamen aan het onderzoek. Per onderwijssoort wordt een overzicht gegeven van het verloop van de interne ondersteuningsroute, de functionarissen die daarbij betrokken zijn en de zorgoverleggen die op de scholen aanwezig zijn.

2.1 HET PRIMAIR ONDERWIJS

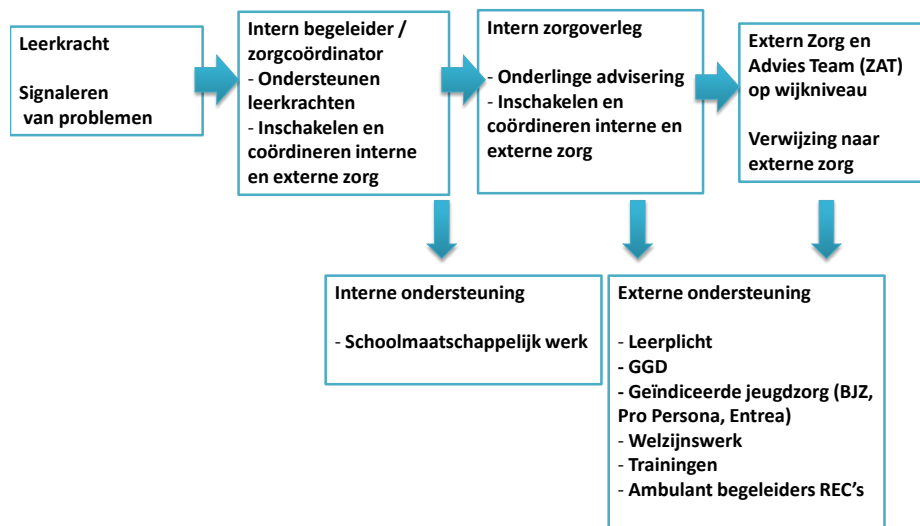
De ondersteuningsstructuur van de scholen voor primair onderwijs binnen het Weer Samen Naar School Samenwerkingsverband wordt inhoudelijk uitgewerkt en georganiseerd door Regie van de Zorg⁶. Uit de gesprekken op de twee basisscholen waar de Rekenkamer onderzoek heeft gedaan, komt de volgende structuur naar voren.

- De **groepsleerkracht** heeft de taak om problematiek te signaleren. Na eerst zelf geprobeerd te hebben aan de behoeften van de leerling tegemoet te komen kan hij contact opnemen met interne zorgspecialisten voor extra ondersteuning. Ook neemt de leerkracht contact op met de ouders om problematiek en handelwijze te bespreken.
- Eén van de twee scholen kent een **zorgcoördinator** voor de onder- en voor de bovenbouw. Deze ondersteunen en adviseren de leerkrachten bij de omgang met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ook onderhouden de zorgcoördinatoren de contacten met externe ondersteuning en voeren zij samen met de leerkracht gesprekken met ouders.
- De **intern begeleider** (IB'er) heeft op de school waar ook een zorgcoördinator aanwezig is vooral de taak om leerkrachten te begeleiden en te coachen, onder meer in de omgang met zorgleerlingen. Op de andere school vervult de IB'er daarbij ook de taken van de hiervoor genoemde zorgcoördinator.
- De **schoolmaatschappelijk werker** (SMW'er) richt zich op ouders en wordt door de interne begeleider of zorgcoördinator ingeschakeld bij sociaal-emotionele problematiek en problematiek in de gezinssituatie.

Figuur 2.1 bevat een globale weergave van de ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs.

⁶ Zie bijlage 4 voor een korte toelichting. In hoofdstuk 5 (betrokken partijen) van deel I van het Rekenkameronderzoek naar vsv is een uitgebreidere toelichting opgenomen.

Figuur 2.1: Interne ondersteuningsroute primair onderwijs



Ondersteuningsoverleggen

Beide onderzochte scholen kennen een intern zorg/ondersteuningsoverleg. Bij de ene school vindt deze plaats tussen de zorgcoördinatoren en de interne begeleider en worden zowel leerlingen als zorginhoudelijke zaken besproken (zoals kennisuitwisseling). Bij de andere school is er intern zorg/ondersteuningsoverleg tussen directie en interne begeleiders. Bij deze school is er ook een zogenaamd 'breed' schooloverleg met schoolmaatschappelijk werk en de coördinator van de brede school.

Veel zaken kunnen al in het interne zorg/ondersteuningsoverleg geregeld worden, waardoor de scholen weinig van het externe ZAT – dat in het primaire onderwijs op wijkniveau georganiseerd is – gebruik maken. Beide scholen geven aan dat zij leerlingen in het ZAT bespreken als er onderzoek of ambulante begeleiding nodig is, of als een leerling doorverwezen moet worden naar het speciaal onderwijs. In dit soort gevallen moet een leerling eerst in het ZAT besproken worden voordat deze stappen kunnen worden genomen. Een groot deel van de scholen voor primair onderwijs in Nijmegen maakt beperkt gebruik van het ZAT voor advies. Overigens wordt door zorgfunctionarissen in het primair onderwijs aangegeven dat kleinere scholen in sommige gevallen wel de adviesfunctie van het ZAT aanwenden.

De externe ZAT's bestaan op dit moment op wijkniveau en vinden in principe één keer in de maand plaats. Voor iedere te bespreken leerling moet de school een uitgebreid aanmeldformulier invullen. Partijen die zitting in het ZAT hebben zijn: (school)maatschappelijk werk, jeugdarts en een orthopedagoog van het speciaal onderwijs. De intern begeleider die de casus heeft ingediend, neemt ook deel aan het overleg. Bij sommige ZAT's worden ook ouders uitgenodigd. Op afroep zijn Bureau Leerplicht, Bureau Jeugdzorg, politie en (in stadsdeel Noord) huisartsen beschikbaar.

Per 1 januari 2013 is in Dukenburg een proef gestart met (brede) schoolondersteuningsteams⁷. Het op wijkniveau georganiseerde ZAT is hierbij opgeheven. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de achtergrond van deze wijziging. De proef is geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie is het bestuur van het WSNS⁸ Samenwerkingsverband Nijmegen e.o. geadviseerd om over te gaan naar een schoolondersteuningsteam in elke school in het primair onderwijs vanaf augustus 2014. Het bestuur neemt begin 2014 een besluit hierover.

Indruk ZAT overleg⁹

Tijdens het overleg worden vijf casussen besproken. Zowel gedragsproblematiek als leerproblemen komen aan bod. Voor twee leerlingen wordt geadviseerd om de problematiek in te brengen in de PCL¹⁰. Voor vier leerlingen wordt nadere diagnostiek en onderzoek voor ambulante begeleiding geadviseerd. Het gaat hierbij zowel om sociaal-emotioneel onderzoek als onderzoek naar intelligentie en leerproblematiek. Bij één van de besproken casussen is de vader ook aanwezig. Vader wil dat zijn dochter naar het speciaal onderwijs gaat, aangezien haar leercapaciteiten niet voldoende zijn en ze niet met plezier naar school gaat. Vader denkt dat een school met veel structuur beter voor haar is. De aanwezige orthopedagoog van het speciaal onderwijs heeft twijfels of het meisje wel geschikt is voor het speciaal onderwijs. Geadviseerd wordt aan vader om zijn verhaal bij de PCL te doen en bij verschillende scholen te gaan kijken.

Zorgdossiers

Bij een van de scholen voor primair onderwijs waar de Rekenkamer onderzoek heeft gedaan, is een dossieronderzoek uitgevoerd. Hieruit blijkt dat informatie over de zorg aan leerlingen wordt bijgehouden in het digitale leerlingdossier en in een apart zorgdossier. Het zorgdossier bevat vooral informatie van contacten met externe instanties. In de dossiers die zijn ingezien zijn dit logopedie, ambulante begeleiding, een instantie voor diagnostiek en begeleiding van dyslexie en een particuliere praktijk voor kinderpsychotherapie. De zorgdossiers bevatten (evaluatie van) begeleidingsplannen, verslagen van overleg met externen (geen informatie uit het ZAT) en onderzoeksverslagen.

2.2 HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Sinds 2002 werken de vo scholen in Nijmegen samen in het Samenwerkingsverband VO. Sinds 2009 is het ROC hierbij aangesloten en is sprake van het Samenwerkingsverband VO – ROC. Onder deze stichting valt, naast de scholen voor voortgezet onderwijs en het ROC, ook het FlexCollege. De ondersteuningsstructuur in het voortgezet onderwijs is op hoofdlijnen tot stand gekomen in het Samenwerkingsverband en heeft sinds het ontstaan van het Samenwerkingsverband globaal gezien

⁷ Voor de duidelijkheid: in het kader van de proef wordt gesproken over brede schoolondersteuningsteams ((B)SOT's) waarbij de term 'brede' betrekking heeft op brede school. Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg van dit rapport gesproken over schoolondersteuningsteams of ondersteuningsteams.

⁸ WSNS: Weer Samen naar School. In de quick scan van het Rekenkameronderzoek naar vsv is in hoofdstuk 5 (betrokken partijen) een toelichting op de Stichting WSNS opgenomen.

⁹ De indruk van het ZAT in het primair onderwijs is verkregen aan de hand van notulen van het betreffende ZAT.

¹⁰ PCL staat voor Permanente Commissie Leerlingzorg. De PCL bekijkt of leerlingen voldoen aan de voorwaarden om toegelaten te worden tot het speciaal basisonderwijs (po) of het FlexCollege (vo, ROC).

de huidige vorm. De structuren van de vier scholen waar de Rekenkamer onderzoek heeft gedaan, werken volgens deze opzet; daarbij leggen zij elk hun eigen accenten. De volgende functionarissen spelen bij alle scholen een rol:

- De **docent** heeft als taak om zorgsignalen op te vangen en dit te bespreken met de mentor van de leerling.
- De **mentor** is het eerste aanspreekpunt voor leerlingen en ouders. De mentor signaleert zelf problematiek bij leerlingen of krijgt zorgsignalen door via collega's, zoals vakdocenten, conciërges of de verantwoordelijke voor de verzuimregistratie. Indien nodig schakelt de mentor ondersteuning binnen de school in.
- Signalen die de mentor opvangt en waarvoor deze niet direct een oplossing heeft bespreekt hij of zij met het **team** of de **teamleider**. De mentor krijgt daar eventueel advies van collega's. Of men besluit de leerling door te verwijzen naar de interne ondersteuning.
- De **zorgcoördinator** vormt de schakel tussen de mentoren en teamleiders enerzijds en interne en externe ondersteuning anderzijds. De zorgcoördinator verwijst door naar de interne ondersteuning, zit het interne zorgoverleg voor en verzorgt op de meeste scholen het contact met externe ondersteuning. Bij één school houden mentoren zelf contact met verleners van externe ondersteuning.
- **Leerlingbegeleiders** (LB'er) geven ondersteuning aan leerlingen voor hun functioneren op school. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het functioneren in groepen of over pesten.
- **Schoolmaatschappelijk werker** (SMW'er) richt zich op sociaal-emotionele problematiek en op gezinsproblematiek. Ook verwijst de schoolmaatschappelijk werker door naar externe ondersteuning.

In figuur 2.2 is de ondersteuningsstructuur in het voortgezet onderwijs weergegeven.

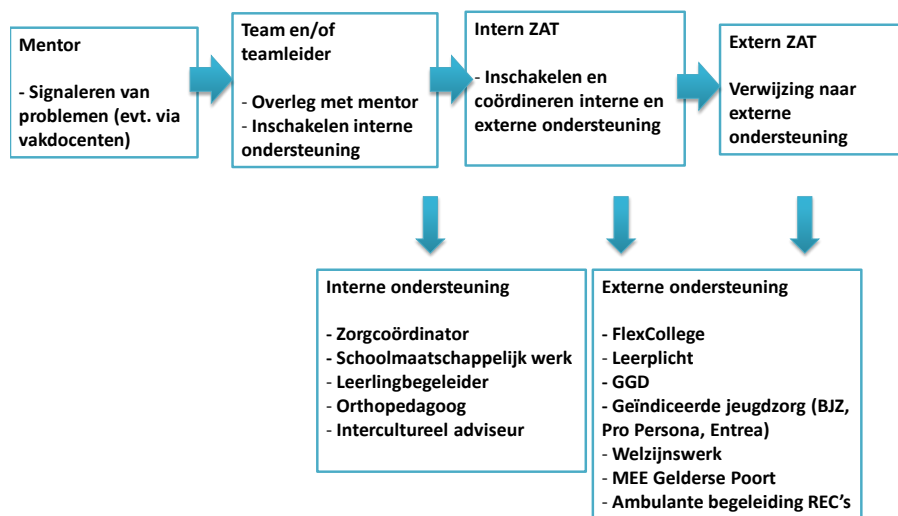
Zorgoverleggen

Alle scholen kennen formeel een intern ZAT en een extern ZAT. In het interne ZAT overleggen zorgcoördinator, leerlingbegeleider(s), orthopedagoog en eventuele andere ondersteuners, zoals de jeugdarts en schoolmaatschappelijk werker. Men bespreekt, onder voorzitterschap van de zorgcoördinator, de historie en de problematiek van de leerling, de al ingezette hulp en de nog benodigde hulp of acties. Een intern ZAT vindt ongeveer een keer in de maand plaats.

Indruk observatie intern ZAT

In het overleg van een uur en een kwartier worden tien leerlingen besproken. Aanwezig zijn de zorgcoördinator, jeugdarts, schoolmaatschappelijk werker, leerlingbegeleider en orthopedagoog. Er is van tevoren geen gestructureerde agenda, iedereen brengt een aantal leerlingen in die hij wil bespreken. Per leerling worden enkele tot tien minuten uitgetrokken. Aan de orde komen de historie van de leerling, de problematiek, de situatie in het gezin. Ook wordt besproken wie er binnen school en welke instanties buiten school al bij de leerling of het gezin betrokken zijn. Relatief veel tijd wordt besteed aan de analyse van het probleem: wat is hier écht aan de hand? Aan de hand daarvan worden mogelijke aanpakken besproken. Afsproken wordt wie wat oppakt.

Figuur 2.2: Interne ondersteuningsroute voortgezet onderwijs



Als de problematiek dermate zwaar of complex is dat er nader advies nodig is, of als er ondersteuning nodig is die de school niet kan bieden, worden leerlingen in het externe ZAT besproken. Ook als de school een leerling naar het FlexCollege wil doorverwijzen moet deze eerst in het externe ZAT besproken worden. In het externe ZAT zitten Bureau Jeugdzorg, de jeugdarts van de GGD, Bureau Leerplicht, de schoolmaatschappelijk werker en de zorgcoördinator. Bij een aantal scholen zijn anderen aanwezig, zoals een medewerker van de verzuimregistratie of een leerlingbegeleider. Eens in de vier tot zes weken vindt een extern ZAT plaats. Het verschilt per school of het accent op het interne of externe ZAT ligt. Twee scholen geven aan dat de meeste casussen in het interne ZAT afgehandeld kunnen worden. Voor die gevallen is er voldoende kennis in huis en kan eventuele doorverwijzing naar externe ondersteuning via iemand binnen de school geregeld worden. Twee andere scholen maken juist veel gebruik van het externe ZAT, zowel voor advies als voor doorverwijzing naar externe ondersteuning.

Indruk observatie extern ZAT

Op de agenda staan de bespreking van 12 casussen. Het overleg duurt in totaal 2,5 uur. Een aantal leerlingen komt kort aan bod. Voor het bespreken van andere leerlingen wordt maximaal 15 minuten uitgetrokken. Het overleg wordt voorgezeten door de zorgcoördinator van de school. Tijdens de casusbespreking wordt waar nodig informatie uit de leerlingregistratie betrokken. Per casus komen de volgende onderwerpen aan bod: welke probleemsignalen worden geconstateerd, hoeveel wordt verzuimd, acties die vanuit de school ondernomen kunnen worden, bij welke externe zorgpartij de leerling terecht zou kunnen. Bij elke casus komt aan bod wie wat wanneer zou moeten doen. De coördinatie van de ondersteuning aan een leerling is niet bij een bepaalde (interne of externe) partij in handen. De casussen worden door verschillende betrokkenen ingebracht. Dit wordt tijdens het overleg zowel door de zorgcoördinator, leerlingbegeleiders, schoolmaatschappelijk werker en de jeugdverpleegkundige gedaan. Resultaten van de geboden zorg komen in de besproken casussen niet aan bod. Wel wordt aan de hand van verzuim en schoolresultaten bekeken hoe het momenteel gaat met de leerling op school. Als verzuim en schoolresultaten op orde zijn wordt de leerling verder niet actief besproken.

Zorgdossiers

Uit het dossieronderzoek in het voortgezet onderwijs blijkt dat de zorgdossiers globaal gezien zijn opgebouwd uit een handelingsplan (of plan van aanpak), verslagen van contacten met externen en informatie uit onderzoeken (intelligentie, sociaal-emotioneel onderzoek en onderzoek naar leerproblemen). In de dossiers wordt de aard van de problematiek beschreven en de gemaakte afspraken met de externe instanties. Informatie uit het interne of externe ZAT wordt niet opgenomen in de zorgdossiers.

2.3 HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

Uit alle gevoerde gesprekken en bestudeerde stukken wordt duidelijk dat de ondersteuningsstructuur op het ROC Nijmegen nog volop in ontwikkeling is. Er wordt toegewerkt naar meer samenhang in het ondersteuningsaanbod en aan een sluitende aanpak van signaleren, het bieden van ondersteuning en verwijzen. Deze vernieuwde aanpak moet uiteindelijk leiden tot aansluiting bij de resultaatverplichtingen die met het Ministerie van Onderwijs zijn afgesproken¹¹. De belangrijkste functionarissen die in de ondersteuningsstructuur betrokken zijn bij de begeleiding:

- De **studieloopbaanbegeleider** (SLB'er) is het eerste aanspreekpunt voor de studenten. De SLB biedt de basisbegeleiding, signaleert samen met het onderwijsteam problematiek, bespreekt deze signalen met het onderwijsteam en zet dit waar nodig door naar de interne zorgspecialisten.
- De **verzuimcoördinator** checkt en meldt ongeoorloofd verzuim van de studenten.
- De **trajectbegeleider** (TB'er) biedt ondersteuning en begeleiding aan studenten en wijst waar nodig door naar bepaalde voorzieningen in de tweede lijnszorg. De TB'er blijft betrokken bij de student, ook als er andere vormen van begeleiding worden aangeboden. Trajectbegeleiding wordt, net als studieloopbaanbegeleiding en de verzuimaanpak, aangeboden binnen de onderwijsteams.
- De **coördinator begeleidingsstructuur** coördineert de verschillende begeleidingsprocessen in de tweede lijnszorg en is voorzitter van de twee interne ZAT's (Campusbaan en Technovium) en het grote ZAT (ROC breed)¹². De ZAT's fungeren als link tussen de ondersteuningsstructuur binnen het ROC en de externe zorgstructuur.
- De **schoolmaatschappelijk werker** (SMW'er) biedt in nauw overleg met de trajectbegeleider ondersteuning aan studenten en verwijst studenten waar nodig door naar externe zorg.
- Medewerkers van het **RMC¹³-trajectbureau** voeren gesprekken met verzuimende leerlingen en koppelen informatie hieruit terug aan de onderwijsteams.

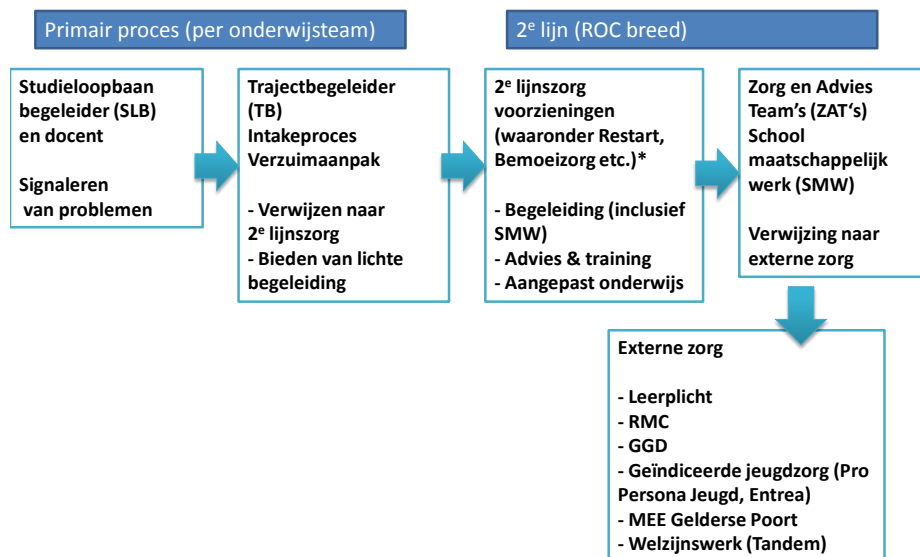
¹¹ Voor informatie over die resultaatsverplichtingen verwijzen wij naar bladzijde 31 en 32 van de quick scan (deel I) van dit onderzoek.

¹² Zie 'zorgoverleggen' verderop in deze paragraaf voor een overzicht van de partijen die deelnemen aan de verschillende ZAT's.

¹³ RMC: Regionaal Meld- en Coördinatiepunt. Voor een toelichting wordt verwezen naar bijlage 4 (beknopt) en deel I van het Rekenkameronderzoek naar vsv is in hoofdstuk 5: betrokken partijen (uitgebreid).

Figuur 2.3 geeft globaal weer hoe de ondersteuningsstructuur op het ROC per schooljaar 2013/2014 uit ziet.

Figuur 2.3: Interne ondersteuningsroute ROC Nijmegen per schooljaar 2013/2014



* Zie voor een volledig overzicht de VSV-monitor 2013 (Tweede meting Begeleidingsstructuur ROC).

Structuur in ontwikkeling

Vanaf 2011 zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in de ondersteuningsstructuur op het ROC. Het ROC heeft onder andere een extra schakel ontwikkeld tussen het primaire proces en de tweedelijnszorg, namelijk in de vorm van zogenaamde trajectbegeleiding. In het primaire proces wordt problematiek gesignaleerd door de SLB'er en de docent. Via een trajectbegeleider kunnen leerlingen toegang krijgen tot specifieke programma's in de tweede lijn. De tweedelijnszorg bevat veel verschillende voorzieningen voor het bieden van begeleiding aan studenten met extra ondersteuningsbehoeften.

Via het bieden van trajectbegeleiding, het vernieuwde intakeproces waarbij studenten bij de intake een begeleidingsprofiel krijgen, en de verzuimaanpak, is de intake- en begeleidingsstructuur doorontwikkeld. Dit heeft tot doel om tot een dekkend signaleringsnetwerk te komen en sluitende begeleiding te organiseren.

De vernieuwde aanpak heeft vooralsnog niet geleid tot een daling van het aantal vsv'ers op het ROC Nijmegen¹⁴. Daarop heeft het College van B&W van de gemeente Nijmegen aan het College van Bestuur van het ROC Nijmegen gevraagd aan te geven welke maatregelen het ROC nog in het lopende schooljaar (2012/2013) gaat treffen om vsv terug te dringen (brief dd 13 mei 2013).

In haar reactie heeft het ROC zeventien punten voor de korte termijn benoemd waarmee een versnelling in de huidige aanpak van het ROC Nijmegen gerealiseerd moet worden (brief dd 29 mei 2013). Het gaat om de volgende ROC-brede punten:

- aanscherpen van het intakebeleid en een snelle start van de begeleiding op maat;
- monitoren van verzuim, vsv, perspectief- en exitgesprekken door de vsv-coördinator;
- geen groepen met meer dan 20 studenten in niveau 1 en 2;
- scholing van de studieloopbaanbegeleiders;
- onderzoeken of een Startklas gerealiseerd kan worden voor uitvallers op niveau 4 (verkorte opleiding tot telefonist/receptionist op niveau 2).

Naast de ROC-brede punten worden ook maatregelen per team benoemd, waaronder bijvoorbeeld het voeren van exitgesprekken met alle uitgevallen leerlingen en perspectiefgesprekken met alle 18-jarige studenten die enige vorm van begeleiding ontvangen. Verder wordt met de onderwijsteams met een hoog vsv-percentages een verbeterplan afgesproken en wordt de vsv-bestrijding voor alle onderwijsteams onderdeel van het teamjaarplan.

Uit de gesprekken met betrokkenen binnen het ROC Nijmegen wordt verder duidelijk dat er voor de nabije toekomst plannen zijn om het ondersteuningsaanbod, inclusief het intakeproces onder centrale regie binnen een expertisecentrum onder te brengen. Dit heeft tot doel om de versnippering van het ondersteuningsaanbod tegen te gaan en de aansturing en verantwoordelijkheid eenduidiger te maken. Het intakeproces, de verzuimaanpak en de trajectbegeleiding zullen onder centrale regie binnen de afzonderlijke onderwijsteams uitgevoerd worden.

Zorgoverleggen

Op het ROC is zowel een mini ZAT, een intern ZAT als een groot ZAT aanwezig. Het mini ZAT is het tweeweekse gesprek tussen de trajectbegeleider en het schoolmaatschappelijk werk. Het interne ZAT is een multidisciplinair overleg met de externe zorgpartijen die structureel bij het ROC Nijmegen aanwezig zijn: schoolmaatschappelijk werk, GGD en RMC. Vanuit het interne ZAT kan opgeschaald worden naar het groot ZAT. Dat gebeurt bij zeer complexe problematiek waarbij het nuttig is dat meer externe partijen aanschuiven. Bij het groot ZAT schuiven ook welzijnswerk (R75; samenwerking tussen het NIM en Entrèa dat hulpverlening biedt aan jongeren die dak- of thuisloos

¹⁴ Voor de volledigheid melden wij hier dat na afronding van ons onderzoek de voorlopige vsv-cijfers over het schooljaar 2012/2013 beschikbaar zijn gekomen. Deze laten voor het eerst sinds het schooljaar 2008/2009 weer een daling van het aantal vsv'ers bij het ROC zien. Het college heeft de gemeenteraad hierover geïnformeerd via een brief dd 3 december 2013. De definitieve cijfers verschijnen in het voorjaar van 2014. Voor de (ontwikkeling van de) vsv-cijfers sinds het schooljaar 2005/2006 verwijst de Rekenkamer naar deel II van haar vsv-onderzoek.

zijn of dreigen te raken) en de geïndiceerde zorg (Pro Persona en Iriszorg) aan. Bureau Leerplicht is op afroep beschikbaar voor het groot ZAT. Bureau Leerplicht is momenteel geen vaste deelnemer aan het groot ZAT, aangezien er de afgelopen jaren niet of nauwelijks leerplichtige leerlingen werden besproken. Het interne ZAT en groot ZAT fungeren als netwerk, voor screening en advisering. Uit de gesprekken met zowel betrokkenen binnen het ROC als externe partijen wordt duidelijk dat met name het groot ZAT op het ROC een minder preventieve functie heeft dan de zorgoverleggen in het voortgezet onderwijs en relatief minder vaak wordt ingeschakeld. Het groot ZAT wordt niet ingezet bij bijvoorbeeld verzuimproblematiek, maar vooral als er sprake is van multiproblematiek.

Indruk intern ZAT ROC

Tijdens de circa één uur durende vergadering zijn drie nieuwe casussen kort besproken en enkele al eerder besproken casussen doorgenomen op voortgang. Omdat de aanmelders van de nieuwe casussen niet aanwezig waren bij de interne ZAT vergadering werd geconcludeerd dat de casusbeschrijvingen als zodanig te weinig informatie bevatten om een gefundeerde beslissing te nemen over welke acties/interventies geëigend zijn voor deze leerlingen. Duidelijk werd wel dat het hier leerlingen betrof waar sprake was van ernstige problemen die verder reiken dan problemen op of met school: post-traumatische stress stoornissen, angststoornissen, onveilige situatie thuis, etcetera. Problemen waarvan in de interne ZAT vergadering ter plekke werd geconstateerd dat intensieve samenwerking met externe hulpverlening geboden is en vanuit de school niet veel meer gedaan kan worden dan ervoor te zorgen dat de leerling zo snel mogelijk bij die externe hulp terecht kan.

Zorgdossiers

De observaties van de leerlingdossiers bevestigen het beeld van leerlingen met multiproblematiek die de bemoeienis en inzet van de school te boven gaan. Het leerlingvolgsysteem waarvan deze dossiers deel uitmaken is uitgebreid en biedt de mogelijkheid interne gegevens te combineren met gegevens van externe zorginstellingen. Indien goed bijgehouden biedt dit systeem goede mogelijkheden om (ondersteuning of zorg aan) leerlingen te volgen en bijtijds in te grijpen waar dat noodzakelijk geacht wordt. De uitgebreidheid van het systeem is tevens een zwakte: betrokken bij de ondersteuning op het ROC geven aan dat het veel discipline vereist om het dossier actueel te houden; niet iedereen kan die discipline opbrengen.

3. ONDERSTEUNING IN DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk gaat in op het feitelijk functioneren van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de samenwerking met externe partijen in de praktijk. Dit belichten we door overheersende of opvallende indrukken van onze respondenten weer te geven. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wat de gemeente volgens de verschillende betrokkenen zou moeten doen of juist zou moeten laten in het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

3.1 HET FUNCTIONEREN VAN DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IN HET ONDERWIJS

Ondersteuning in het primair onderwijs

De ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs staat al jaren en is **goed verankerd in de scholen**. Er is een **uitgebreid aanbod** van ondersteuning van leerlingen met speciale behoeften om scholen heen georganiseerd. Uit de gesprekken komen enkele **aandachtspunten** voor de ondersteuning binnen en buiten basisscholen naar voren:

- De **ZAT's** zijn op wijkniveau georganiseerd. De scholen uit het primair onderwijs die deelnamen aan dit onderzoek geven aan deze vooral te gebruiken als noodzakelijke tussenstap voor het laten doen van onderzoek en het verkrijgen van indicaties voor het speciaal onderwijs. De adviesfunctie van het ZAT wordt daardoor niet waargemaakt. Bovendien werken de ZAT's volgens geïnterviewden binnen het primair onderwijs bureaucratisch en traag. Dit is niet onopgemerkt gebleven en per 1 januari 2013 is in Dukenburg een proef gestart met ondersteuningsteams in de scholen zelf. Het op wijkniveau georganiseerde ZAT is hierbij opgeheven. Het schoolondersteuningsteam bestaat minimaal uit de directeur, de interne begeleider, de (school)maatschappelijk werker, een sociaal verpleegkundige en een ondersteuner vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs. Deze laatste functie is nieuw ontwikkeld voor het uitgangspunt integraal in plaats van speciaal. Naar aanleiding van de evaluatie van de proef is het advies vanaf augustus 2014 op elke school in het primair onderwijs te werken met zo'n schoolondersteuningsteam. Begin 2014 wordt hierover een besluit genomen door het bestuur van het WSNS Samenwerkingsverband Nijmegen e.o..
- In een aantal gesprekken is aangegeven dat scholen problematiek soms te lang bij zich houden en **te laat externe ondersteuning inschakelen**. In de gevoerde gesprekken op één school voor primair onderwijs is hier tegenin gebracht dat de school graag preventief wil werken, maar externe instellingen hier vaak niet in mee willen. Zij verwachten dat de school eerst zelf probeert het probleem op te lossen, en komen pas in actie als de school handelingsverlegen is.

- Hoe de **verbinding tussen de schoolondersteuningsteams en de sociale wijkteams (swt)** zal gaan verlopen is op dit moment nog niet goed te zeggen. In Dukenburg is hier ervaring mee opgedaan. Uit de eerste ervaringen in Dukenburg blijkt dat deze verbinding nog niet goed tot stand is gekomen. Volgens betrokkenen bij het schoolondersteuningsteam en het swt zijn hiervoor de volgende redenen aan te wijzen: beide waren nieuw gestart in dezelfde periode, waardoor ze zich intern gericht hebben op kennismaking, werkwijzen en besprekingen. Daarnaast moest het swt feitelijk met meer scholen verbinding maken dan oorspronkelijk gedacht. Verder is gebleken dat vanuit de schoolondersteuningsteams onder andere de (school)maatschappelijk werker en/of de JGZ-er¹⁵-bij de leerling thuis ondersteuning gaven en verbindingen met externe organisaties legden. Het gevaar bestaat dat er parallelle structuren ontstaan voor ondersteuning van scholieren en mensen in hun nabije omgeving, waardoor het principe van 'een gezin, een plan' in het gedrang komt. Vanaf augustus wordt actief gewerkt aan het voorkomen van dergelijke situaties.

Ondersteuning in het voortgezet onderwijs

Net als in het primair onderwijs is er in het voortgezet onderwijs al langere tijd een ondersteuningsstructuur op scholen aanwezig. Er is een overzichtelijke structuur met één aanspreekpunt per school, de zorgcoördinator. Het contact met ouders wordt doorgaans verzorgd door de mentor, en soms door de zorgcoördinator. De ouders die de Rekenkamer heeft gesproken, ervaren het contact met school als prettig en vinden de ondersteuning op school voldoende. Tussen ondersteuners op school zijn de lijnen kort. Via schoolmaatschappelijk werk en het interne en externe ZAT wordt de verbinding met externe hulp gelegd. Daarnaast hebben schoolinterne ondersteuners, zoals leerlingbegeleiders en zorgcoördinatoren, vaak zelf een netwerk in de externe hulpverlening. **Het algemene beeld is dat er in het voortgezet onderwijs voldoende ondersteuning binnen scholen aanwezig is en dat de ondersteuning aansluit bij de vraag daarnaar.** Uit verschillende gesprekken blijkt dat dit niet zo zeer toegeschreven wordt aan één of enkele goed werkende maatregelen, maar vooral aan de betrokkenheid van het onderwijspersoneel over de gehele linie (van conciërge tot zorgcoördinator) bij de ondersteuning van leerlingen.

Wel zijn de volgende **aandachtspunten** genoemd:

- Een aantal keer wordt opgemerkt dat het **uitgebreide aanbod** van ondersteuning binnen scholen ook gevaren kent. Aan de ene kant kan het aanbod meer vraag dan nodig oproepen. Een ander gevaar is dat scholen zich te lang bezighouden met leerlingen die beter snel naar externe hulp doorverwezen zouden moeten worden. Dit probleem wordt ook benoemd door BJZ. Scholen hebben primair de taak om goed onderwijs te geven. Hulpverlening behoort niet tot de kern van het takenpakket van het onderwijs, maar van de externe zorgpartijen. 'School moet wel school blijven' zo werd het een aantal keren treffend samengevat.

¹⁵ JGZ: jeugdgezondheidszorg.

- Binnen het voortgezet onderwijs is er **veel waardering voor het schoolmaatschappelijk werk** (SMW). SMW werkt preventief en heeft goed zicht op de mogelijkheden voor hulp buiten de school. Bovendien kan SMW ondersteuning bieden bij gezinsproblemen, die veel voorkomen. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de capaciteit van SMW beperkt is en kleiner dreigt te worden door bezuinigingen.
- Op de helft van de scholen die deelnamen aan dit onderzoek heeft het externe **ZAT** een beperkte rol. Veel zaken worden al via de interne ondersteuningsstructuur (waaronder intern zorgoverleg) opgepakt. Op deze scholen hebben de interne ondersteuners veel expertise en een netwerk met hulp 'van buiten', zodat overleg in het externe ZAT meestal niet nodig wordt geacht. Aan de andere kant zijn er ook scholen waar juist voor veel leerlingen zowel van het interne als van het externe ZAT gebruik gemaakt wordt. Op schoolniveau is dit verschil niet problematisch, in beide gevallen krijgen leerlingen de benodigde ondersteuning.
- De **verbinding tussen school en wijk** is in het voortgezet onderwijs beperkt. Dat ligt aan het grote verzorgingsgebied van de meeste scholen voor voortgezet onderwijs, dat meer dan een wijk (of de gemeente Nijmegen) beslaat. Dat zorgt ervoor dat een school beperkt zicht heeft op wat leerlingen op straat doen, terwijl het jongerenwerk geen goed zicht heeft op de situatie op school. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat op dit vlak nog een wereld te winnen is. Wijk en school zouden elkaar kunnen aanvullen. Een jongerenwerker is op de hoogte van zaken die de school niet weet, terwijl in de wijk ondersteuning aangeboden zou kunnen worden waar de school wat aan heeft (bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding).

FlexCollege

Vanuit het voortgezet onderwijs kunnen jongeren die het (tijdelijk) niet op een reguliere school redden geplaatst worden op het FlexCollege. Het FlexCollege omvat een zogeheten reboundvoorziening¹⁶, EigenWijs (bovenbouw vmbo-havo-vwo met intensieve begeleiding), een vmbo-afdeling, de vavo en een aka-opleiding¹⁷. Aanmelding voor het FlexCollege verloopt via de PCL. Doorverwijzing naar de PCL kan alleen als een leerling binnen de school al in het externe ZAT is besproken en een volledig dossier aan de PCL overhandigd kan worden.

Uit de gesprekken blijkt dat scholen gebruik maken van het FlexCollege en blij zijn met deze mogelijkheid. Het is een vangnet voor overbelaste leerlingen. Ook zien ze vaak verbetering na een tijdelijke periode op het FlexCollege. Wel wordt gesproken over een lange periode tussen aanmelding en de start van de reboundvoorziening in bepaalde perioden in het schooljaar. De school moet in deze periode improviseren om de leerling op school te houden.

Vanuit het Samenwerkingsverband VO - ROC wordt genoemd dat er relatief weinig leerlingen door het ROC naar het FlexCollege worden doorverwezen (in het schooljaar 2010/2011 ca. 25 leerlingen volgens de VSV-monitor voor het FlexCollege). Er is echter in de niveau-1-opleidingen wel veel uitval. Deze leerlingen komen niet bij het FlexCollege terecht, terwijl dat voor velen wel een goede

¹⁶ Opvang voor leerlingen met gedragsproblemen die als gevolg van hun gedragsproblemen tijdelijk niet te handhaven zijn in de eigen klas of op de eigen school.

¹⁷ In de quick scan (deel I) is een toelichting opgenomen op de verschillende onderwijsvormen (bijlage 2).

plek zou kunnen zijn. De ervaring van de PCL is dat de dossiers van de leerlingen die wel vanuit het ROC worden aangedragen summier en vrijwel nooit op orde zijn, dit bemoeilijkt de plaatsing bij het FlexCollege. Uit de monitor van het FlexCollege¹⁸ blijkt dat veel vmbo-ers daar een diploma halen en dat dit aandeel de laatste jaren is gestegen. Ook is deze groep relatief succesvol in het mbo - de uitval is niet veel groter dan bij de reguliere instroom in het mbo. In de monitor wordt aanbevolen de vmbo-diplomarendementen verder te verhogen en extra aandacht aan de doorstromers naar het mbo te besteden zodat uitval daar wordt voorkomen.

VM2

Op het Kandinsky College is er op dit moment een VM2-voorziening. Dat betekent dat leerlingen in vmbo-b¹⁹ op deze school een diploma voor een mbo-opleiding op niveau 2 kunnen halen. Dat voorkomt uitval in de overgang van de school voor voortgezet onderwijs naar een ROC. Het Kandinsky College en vijf opleidingen van het ROC werken hierin samen. Het Kandinsky College is enthousiast over dit experiment. Veel leerlingen met een zwakke motivatie en/of een behoefte aan veel begeleiding behalen op deze manier op de hun vertrouwde school een startkwalificatie. Het VM2-experiment stopt, schooljaar 2013/2014 is het laatste cohort gestart. De opvolger is de zogenoemde Vakmanschaproute²⁰. Om deze van de grond te krijgen zijn voldoende leerlingen nodig per mbo-opleiding en leerweg (BBL en BOL)²¹. Om voldoende leerlingen in de Vakmanschaproute voor deze opleidingen te laten instromen is de betrokkenheid van meerdere scholen nodig. Individuele scholen hebben ieder vaak te weinig leerlingen hiervoor. Daardoor is ook meer overleg en afstemming tussen scholen nodig. Vanuit het Kandinsky College wordt geopperd de gemeente hierin een stimulerende en coördinerende rol te laten spelen.

Ondersteuning op het ROC

Uit de gesprekken met zowel betrokkenen van het ROC Nijmegen als met externe betrokkenen komt een eenduidig beeld over de ondersteuningsstructuur naar voren: **de structuur is sterk in ontwikkeling, nog in opbouw en nog niet 'af'**. De afgelopen jaren is meer ingezet op preventie en is de begeleiding dicht bij het primaire onderwijsproces georganiseerd. Het ROC Nijmegen richt zich wat betreft de ondersteuningsstructuur volgens verschillende betrokkenen op de juiste elementen; beter signaleren en verwijzen en het tegengaan van versnippering in het ondersteuningsaanbod. De uitvoering in de praktijk en de regie daarop kan echter nog veel beter.

¹⁸ Zie ook hoofdstuk 7 van de quick scan (deel I).

¹⁹ Vmbo-b: één van de leerwegen binnen het vmbo; in bijlage 4 zijn alle leerwegen die binnen het vmbo gevolgd kunnen worden genoemd en kort toegelicht.

²⁰ De vakmanschaproute is vergelijkbaar met VM2. De vakmanschaproute is bedoeld voor leerlingen in vmbo-b en -k en leidt op naar een mbo niveau 2, zowel in de BOL als de BBL (dat laatste was niet mogelijk in het VM2-experiment). Net als VM2 is ook de vakmanschaproute een landelijk experiment. Dit experiment start in schooljaar 2014/2015. Voor meer informatie over VM-2 en de vakmanschaproute: www.slo.nl.

²¹ BBL: beroepsbegeleidende leerweg. BOL: Beroepsopleidende leerweg. In bijlage 4 is een toelichting gegeven op deze twee leerwegen.

Specifieke **aandachtspunten** die ten aanzien van de ondersteuning genoemd worden:

- De **samenhang tussen en regie op** ingezette maatregelen moet verbeterd worden, geven betrokken binnen en buiten het ROC aan. De ondersteuningsstructuur van het ROC is daardoor minder gestructureerd dan bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs. Sinds anderhalf jaar voert een taskforce regie op de reductie van vsv binnen het ROC. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn er momenteel plannen binnen het ROC om de versnippering van de tweedelijns begeleiding tegen te gaan door het onderbrengen van de ondersteuningsstructuur in een Expertisecentrum.
- **Het instroombeleid** kan nog verbeterd worden. De geïnterviewden noemen twee zaken rond de instroom die knelpunten vormen. Ten eerste verloopt **de overdracht** van het voortgezet onderwijs naar het ROC moeizaam. Bij de overdracht wordt een overdrachtformulier ingevuld waarbij het voortgezet onderwijs kan aanvinken of extra overleg over de leerling gewenst is. Volgens een directielid van het ROC wordt in de praktijk alleen in speciale gevallen door het vo aangegeven dat extra overleg gewenst is. Als de extra overleg optie echter wel wordt aangevinkt, wordt vanuit het ROC lang niet altijd contact opgenomen met de vo-school, zo melden geïnterviewde zorgfunctionarissen in het vo. Het gevolg is dat er zelden sprake is van een gesprek tussen het voortgezet onderwijs en het ROC (warme overdracht), waardoor het ROC in veel gevallen te laat op de hoogte is van problematiek bij de student. De problematiek kan in deze gevallen dan ook niet snel genoeg opgepakt worden. Het belang van een goede overdracht wordt onderstreept door een ouder van een zorgleerling die recent van het vmbo naar het mbo is gegaan:

J. heeft last van ADD, autisme en een aangeboren hersenafwijking waardoor ze moeilijk sociale situaties in kan schatten en kan plannen. Moeder heeft bij de overdracht naar het mbo zelf aangegeven dat J. een bijzonder meisje is. In een persoonlijk gesprek bij de mbo instelling waar ook de zorgcoördinator van het vmbo bij betrokken was is de problematiek van J. besproken. De begeleiding is daarna direct opgestart. Daarnaast is J. ingebracht in het interne ZAT van de mbo instelling.

Ten tweede wordt door zorgfunctionarissen op het ROC aangegeven dat **de intake** nog onvoldoende is ingericht op het signaleren van problemen. Het intakegesprek werd tot medio 2013 gevoerd door docenten. Dit zou in de ogen van de zorgfunctionarissen beter door studieadviseurs gedaan kunnen worden. De intake kan verlengd worden om meer zicht te krijgen op ondersteuningsbehoeften en de aanwezige problematiek. Er zijn echter weinig gegevens beschikbaar over het functioneren van de intake en de verlengde intake²².

²² In deel I van dit onderzoek (quick scan) is ingegaan op de effectiviteit van diverse maatregelen. Daar wordt in het geval van de (verlengde) intake ingegaan op de nog ontbrekende gegevens.

- Het ROC geeft aan dat het een '**sociaal aannamebeleid**' heeft en er bijvoorbeeld veel studenten zonder vmbo diploma en/of vanuit het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs instromen. Deze studenten zouden extra risico lopen op uitval en dan ook deels het hoge VSV percentage kunnen verklaren²³. Met name geïnterviewden binnen het ROC stellen de vraag of deze jongeren wel thuis horen binnen het onderwijs en niet beter toegeleid kunnen worden naar passend werk. Vanaf het schooljaar 2012/2013 voert het ROC een strenger toelatingsbeleid. Voor leerlingen van het Praktijkonderwijs²⁴ en het speciaal onderwijs geldt een dubbele intake. Deze leerlingen worden alleen als er een realistisch ontwikkelingsperspectief is, toegelaten op het ROC.
- Er is volgens geïnterviewden binnen en buiten het ROC **een professionaliseringslag** nodig bij de functionarissen betrokken bij de ondersteuningsstructuur. SLB'ers en ook TB'ers moeten zich meer gaan scholen in het signaleren van problemen bij studenten en het tijdig betrekken van andere zorgprofessionals bij de ondersteuning. Een van de geïnterviewden binnen het ROC geeft hierover bijvoorbeeld aan dat 'het tot nu toe moeilijk bleek voor de SLB'er om zijn eigen grenzen juist in te schatten en tijdig door te verwijzen'. Het gevolg hiervan is dat problematiek niet tijdig genoeg wordt opgepakt en er een groot risico van escalatie van de problemen is. Een van de gesprekken directieleden van het ROC geeft aan dat momenteel samen wordt gewerkt met de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN) om ateliers op te richten waar SLB'ers en TB'ers geschoold kunnen worden in het omgaan met problematiek bij de studenten. Alle SLB'ers moeten eind 2014 geschoold zijn.
- Meerdere geïnterviewden binnen het ROC geven aan dat het tegengaan van vsv start met het geven van goed onderwijs. Belangrijk is om studenten voldoende gemotiveerd te houden en perspectief voor de toekomst te bieden. Een van de directieleden van het ROC geeft in het gesprek aan: 'klaarblijkelijk slagen we er nog niet goed genoeg in alle leerlingen **te boeien en te binden** met ons onderwijs'.
- Verder komt, net als bij het voortgezet onderwijs, naar voren dat de aansluiting met **de wijk** problematisch is. Het ROC heeft een regionaal verzorgingsgebied dat nog omvangrijker is dan dat van scholen voor voortgezet onderwijs. De geïnterviewden die zich momenteel bezig houden met de transitie van de jeugdzorg en de oprichting van sociale wijkteams in Nijmegen geven aan dat voor een goede aansluiting tussen het ROC en 'de' wijk nog oplossingen gevonden moeten worden.

²³ In deel II van dit onderzoek (cijfers in perspectief) is een vergelijking gemaakt tussen het ROC Nijmegen en omliggende ROC's wat betreft het aantal leerlingen per niveau. Hieruit blijkt dat het ROC Nijmegen niet meer leerlingen op de lagere niveaus (1 en 2) heeft dan de omliggende ROC's. Ook de populatie van ROC's met juist weinig vsv, blijkt vergelijkbaar met die van het ROC Nijmegen.

²⁴ Praktijkonderwijs is eindonderwijs. De Praktijkschool begeleidt leerlingen vanuit deze taak naar werk.

3.2 HET FUNCTIONEREN VAN DE AANSLUITING OP DE EXTERNE ZORGSTRUCTUUR

Het onderwijs werkt met verschillende externe zorgpartijen samen in het bieden van ondersteuning aan leerlingen. De opinies van onze respondenten over de samenwerking tussen het onderwijs en de belangrijkste externe partijen lichten we in deze paragraaf toe.

Het externe ZAT

Over de samenwerking in het externe ZAT komen wisselende geluiden naar voren. Zoals hiervoor al beschreven is, functioneert het externe ZAT in het primair onderwijs momenteel niet naar de wens van de betrokken partijen en is in Dukenburg geëxperimenteerd met een andere aanpak. In het voortgezet onderwijs geven twee scholen aan dat het externe ZAT een meerwaarde biedt doordat er veel deskundigheid aan tafel zit. Dit helpt om te kunnen bepalen welke acties het beste ingezet kunnen worden bij een leerling. Het externe ZAT vergemakkelijkt de onderlinge afstemming tussen de betrokken partijen en draagt er aan bij dat leerlingen naar de juiste hulpverlening worden doorverwezen. Zorgfunctionarissen van de andere twee scholen voor voortgezet onderwijs in dit onderzoek geven daarentegen aan dat in het externe ZAT lang niet altijd de professionals van een zorgverlener aanwezig zijn die ook direct betrokken zijn bij een leerling. Dit maakt het lastig om concrete afspraken met de externe partijen te maken. Binnen deze scholen wordt minder gebruik gemaakt van het externe ZAT als platform voor afstemming en verwijzing.

Externe partijen geven verder aan dat problematiek soms te laat in het externe ZAT wordt gebracht en de school de ondersteuning te lang bij zich houdt. Bureau Leerplicht geeft bijvoorbeeld aan dat het (externe) ZAT in zowel het primair als het voortgezet onderwijs effectiever kan werken dan nu het geval is. Overleggen worden niet altijd goed voorbereid en betrokkenen stellen zich soms te passief op. BJJ geeft aan dat problematiek in sommige gevallen alleen in het interne ZAT wordt besproken, terwijl het effectiever zou zijn om dit in het externe ZAT te bespreken, waar meer externe deskundigen aan tafel zijn.

Ten aanzien van (met name het grote) ZAT op het ROC geven de externe zorgprofessionals aan dat er te weinig leerlingen worden ingebracht en het ZAT pas in beeld komt bij een escalatie van problematiek. Hierdoor vervult het ZAT op het ROC niet of nauwelijks een preventieve functie.

Schoolmaatschappelijk werk

Schoolmaatschappelijk werk wordt binnen het onderwijs ingezet als de problematiek te zwaar is om door de leerlingbegeleider (primair en voortgezet onderwijs) of trajectbegeleider (ROC) aangepakt te kunnen worden. Schoolmaatschappelijk werk (SMW) voert gesprekken met leerlingen, maar betreft regelmatig ook de ouders bij de ondersteuning. SMW op het ROC geeft aan dat bij ongeveer een derde van de leerlingen ouders worden betrokken. Studenten willen in veel gevallen niet dat er ook gesprekken met ouders gevoerd worden. In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs worden de ouders veel vaker betrokken bij de gesprekken.

SMW verwijst waar nodig leerlingen door naar andere zorgpartijen. Over het algemeen gaat dit goed, zo geven de verschillende SMW'ers aan in dit onderzoek. Wel bestaan er vooral bij de geïndiceerde jeugdzorg wachtlijsten voor zowel behandeling als onderzoek. Vaak blijft SMW in dat geval betrokken bij een leerling zodat er geen gat in de begeleiding ontstaat. In de praktijk is het soms mogelijk om de hulpverlening te versnellen, zoals bijvoorbeeld blijkt tijdens een van de bijgewoonde zorgoverleggen in het voortgezet onderwijs:

M. wordt via de huisarts verwezen voor een onderzoek naar ADHD. Ze staat voor maart op de wachtlijst. Haar gedrag wordt echter zowel thuis als op school steeds onhandelbaarder. De school heeft dit aangekaart en nu wordt het onderzoek versneld. In oktober zal het van start gaan.

Vanuit alle schooltypen (po, vo, mbo) komen positieve geluiden naar voren over het schoolmaatschappelijk werk. Ondanks de slechts beperkt beschikbare uren is de SMW'er vaak in staat om de problematiek van leerlingen goed op te pakken. Ook heeft het SMW de sociale kaart goed in beeld, zodat er een goede inschatting gemaakt kan worden over waar een leerling naar doorverwezen kan worden. Ook vanuit de gemeente komen positieve signalen over SMW naar voren. Een beleidsambtenaar noemt SMW 'door de specifieke deskundigheid een verbinding tussen school en externe hulp. Het is belangrijk dat dit overeind blijft.'

Bureau Leerplicht

Verzuim komt in het primair onderwijs minder vaak voor dan in het voortgezet onderwijs en op het ROC. De scholen voor primair onderwijs onderhouden contact met een vaste leerplichtambtenaar en houden hun verzuim volgens wettelijke verplichting bij in de verzuimregistratie. In het voortgezet onderwijs hebben leerplichtambtenaren een spreekuur op de school. De belangrijkste taak van de leerplichtambtenaar is daarbij handhaving van de Leerplichtwet. Door de gemeente Nijmegen is er voor gekozen om Bureau Leerplicht niet preventief in te zetten om verzuim terug te dringen²⁵. Verder neemt Bureau Leerplicht in het voortgezet onderwijs zitting in het externe ZAT. Op het ROC is Bureau Leerplicht geen vast onderdeel (meer) van het interne of grote ZAT. Als reden hiervoor wordt genoemd dat in het ZAT weinig leerplichtige jongeren (dat wil zeggen, onder de 18 jaar) besproken worden. Bureau Leerplicht is wel op afroep beschikbaar. Binnen het ROC Nijmegen en het FlexCollege is sinds de zomer van 2013 een aanjaagteam van Bureau Leerplicht actief. Het aanjaagteam richt zich op het nakomen van de leerplicht en kwalificatieplicht, pakt verzuimmeldingen op van studenten die eerder in aanraking zijn gekomen met Bureau Leerplicht, en adviseert de teammanager en verzuimmedewerker binnen de onderwijsteams op het ROC over de verzuimregistratie.

De samenwerking tussen het onderwijs en Bureau Leerplicht verloopt volgens het onderwijs goed. Scholen geven aan dat leerplichtambtenaren meedenken, aangemelde verzuimgevallen snel en

²⁵ Raadsbesluit 'uitvoering leerplicht' dd 28 september 2011.

accuraat oppakken en zorgen voor een goede terugkoppeling. Als aandachtspunt wordt binnen het voortgezet onderwijs genoemd dat Bureau Leerplicht meer op huisbezoek zou kunnen gaan. Dit werkt vaak effectiever dan het sturen van brieven.

Bureau Leerplicht geeft aan dat de samenwerking met een aantal scholen niet optimaal is. Dit zijn scholen waar verzuim niet als een probleem gezien wordt, met name vwo's en het gymnasium. Vmbo-scholen nemen verzuim serieuzer en werken beter samen volgens Bureau Leerplicht. Door het recent getekende verzuimprotocol voor het voortgezet onderwijs hoopt Bureau Leerplicht samen met alle scholen de verzuimregistratie te verbeteren en verzuim beter te kunnen tegengaan. Op het ROC ziet Bureau Leerplicht grote verschillen tussen de onderwijsteams. Er wordt nu gewerkt aan een nieuw verzuimprotocol om de procedures te stroomlijnen.

RMC-trajectbureau

Het RMC-trajectbureau vervult de preventieve taken van het RMC²⁶ en voert daartoe gesprekken met leerlingen die verzuimen binnen het ROC. Het RMC-trajectbureau houdt kantoor op het ROC en wordt niet alleen gefinancierd vanuit de gemeente, maar ook door het ROC Nijmegen. Verzuimende leerlingen die niet meer leerplichtig zijn worden aangemeld vanuit het ROC. Volgens het RMC-trajectbureau zijn veel van de studenten die worden aangemeld al in beeld bij Bureau Leerplicht. De problematiek speelt bij deze jongeren dus al langer. Bij een groot gedeelte van deze studenten is echter nog geen begeleiding vanuit de ondersteuningsstructuur op het ROC ingezet. De afgelopen jaren wordt verzuim beter geregistreerd op het ROC. Hierdoor is het aantal aanmeldingen bij het RMC-trajectbureau ook toegenomen. Het is qua capaciteit niet mogelijk om met al deze jongeren een gesprek te voeren. De minder zware gevallen krijgen daarom een brief thuisgestuurd in plaats van een gesprek. Het RMC-trajectbureau neemt naast het vervullen van de preventieve taak ook deel aan het grote ZAT op het ROC.

Regionale Jongerenloket

Het terugleiden van uitgevallen 18 plussers naar het onderwijs vindt plaats bij het regionale Jongerenloket. Jongeren komen op verschillende manieren bij het regionale Jongerenloket: via een melding uit DUO²⁷, via spontane inloop bij de balie of via warme overdracht vanuit het ROC. Wanneer een melding van uitval via DUO binnenkomt probeert het regionale Jongerenloket met de jongere in contact te komen en een afspraak te maken. De warme overdracht met het ROC vindt sinds twee jaar plaats bij jongeren die gaan uitvallen en bij wie bij op het ROC al extra ondersteuning is ingezet. Deze overdracht heeft als voordeel dat meer jongeren bij het regionale Jongerenloket terecht komen en dat het regionale Jongerenloket over meer informatie over de jongere beschikt.

Na aanmelding bekijkt het regionale Jongerenloket samen met de jongere of terugkeer naar school een optie is. Voor een deel van de jongeren is dat niet het geval: deze hebben niet de capaciteiten

²⁶ Voor een overzicht van de RMC-taken: zie hoofdstuk Betrokken partijen in de quick scan (deel I).

²⁷ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs. DUO is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs. Alle in- en uitschrijvingen van leerlingen vinden plaats in de DUO-registratie.

om een startkwalificatie te halen en worden naar werk begeleid. Een onderdeel van de begeleiding terug naar school is dat jongeren, eventueel met ondersteuning, zelf gaan onderzoeken welke opleiding bij hen past. Het regionale Jongerenloket houdt de jongere in beeld en ondersteunt totdat deze bij een nieuwe opleiding is ingeschreven.

Het regionale Jongerenloket is positief over de warme overdracht vanuit het ROC. Deze overdracht gebeurt echter nog niet bij alle jongeren waarbij dat zou moeten, omdat niet alle jongeren door hun trajectbegeleider van het ROC aangemeld worden. Het regionale Jongerenloket houdt dit in de gaten en spreekt trajectbegeleiders daarop aan. Het ontbreken van flexibele instroommomenten in opleidingen wordt een gemis genoemd. Dit wordt ook door Bureau Leerplicht benoemd. Daardoor moet vaak een lange periode overbrugd worden voordat een jongere weer met een nieuwe opleiding kan starten, met het risico dat dit er niet meer van komt. Verder is er op dit moment een tekort aan BBL-plaatsen, terwijl deze voor sterk praktijkgerichte jongeren aantrekkelijk zijn (ook omdat er dan meteen geld verdiend kan worden). Ten slotte geeft het regionale Jongerenloket aan dat het ROC strenger wordt in het aannamebeleid, waardoor het lastiger wordt om jongeren op hun plek te krijgen. Jongeren krijgen hierdoor steeds minder vaak een tweede (of derde) kans.

GGD

Jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen komen in het onderwijs, naast het uitvoeren van de standaardonderzoeken bij leerlingen, vooral in beeld bij ziekteverzuim. Jeugdartsen voeren verzuimgesprekken met leerlingen die tot doel hebben om problemen te verhelderen en weg te nemen en leerlingen waar nodig door te verwijzen. De verzuimonderzoeken hebben vooral een handhavende functie; onderzoeken welke mogelijkheden een leerling met ziekteverzuim heeft om toch naar school te gaan. Daarnaast nemen jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen van de GGD deel aan de interne en externe ZAT's. Hierbij hebben zij vanuit hun medische en psychosociale kennis ook een adviserende rol. Een voorbeeld van de rol van de jeugdarts komt in de observatie van een extern ZAT naar voren:

Er wordt besproken of het verzuim van R. geoorloofd is. Ze geeft zelf aan last te hebben van het prikkelbaar darm syndroom en daardoor vaak niet naar school te kunnen komen. De indruk bestaat dat dit als excuus wordt gebruikt. Afgesproken wordt dat binnenkort van start gegaan wordt met een opbouwrooster. Er zal goed gemonitord moeten worden hoe haar verzuim verloopt met dit opbouwrooster en wat R. wel en niet aan kan.

De geïnterviewden in het onderwijs zijn positief over de samenwerking met de GGD. Een zorgprofessional noemt de jeugdarts bijvoorbeeld 'proactief en benaderbaar'. Daarnaast is het vaak mogelijk om snel een onderzoek in te zetten bij 'een spoedje'.

Ook de geïnterviewde jeugdarts in dit onderzoek is positief over de samenwerking met de scholen. Over het ZAT wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 'het bijna altijd lukt om een leerling ergens weg te zetten'. Als knelpunt wordt benoemd dat niet alle leerkrachten en mentoren even goed in staat zijn om bij problemen andere zorgprofessionals bij de problematiek te betrekken. Hierdoor ontstaat het risico dat problemen niet snel genoeg worden opgepakt. Over de samenwerking met de andere

externe instanties betrokken bij de zorg in het onderwijs, zoals BJZ, is de GGD tevens positief. De lijnen zijn kort, men weet elkaar te vinden en de taakverdeling is helder.

Geïndiceerde jeugdzorg

De huidige toegangspoort tot de geïndiceerde jeugdzorg, Bureau Jeugdzorg, neemt deel aan de ZAT's in het primair en voortgezet onderwijs. Verder voeren medewerkers van BJZ individueel overleg met de scholen over leerlingen die onder begeleiding staan van BJZ. De geïnterviewde medewerkers van BJZ in dit onderzoek noemen BJZ 'de brug tussen de hulpverlening en de school'. BJZ kan bijvoorbeeld toelichten hoe een bepaald indicatietraject of zorgtraject verloopt.

Doorverwijzing naar de geïndiceerde zorg (door BJZ) is vaak problematisch vanwege wachtlijsten, zo geven de zorgprofessionals van de scholen aan. Binnen alle drie de onderwijstypen wordt aangegeven dat wachtlijsten voor de geïndiceerde zorg regelmatig omzeild worden door particuliere zorgverleners in te zetten. Bij particuliere praktijken hoeft men vaak minder lang te wachten en ook wordt er vaak meer informatie teruggekoppeld naar de school, geven betrokkenen vanuit het onderwijs aan. Door bijvoorbeeld de GGZ²⁸ wordt vanwege privacy redenen veelal helemaal geen informatie teruggekoppeld naar de school. Als risico van deze alternatieve route geeft BJZ aan dat de expertise van BJZ in het maken van een probleemanalyse niet benut wordt. Dit kan tot gevolg hebben dat een leerling niet de juiste hulp krijgt.

Het inzetten van particuliere zorgverlening wordt duidelijk uit het leerlingdossier van D., een jongen van 9 jaar uit het primair onderwijs:

D. luistert niet goed thuis en zit niet lekker in zijn vel. Dat wordt ook door school signaleerd. Naast zijn leerproblemen heeft hij last van sociaal emotionele problematiek. Dat drukt een stempel op het functioneren van de groep. Daarom wordt D. op advies van school doorgestuurd voor een gesprek met een kinderpsycholoog van een particuliere praktijk voor kinderpsychotherapie. De school heeft al vaker samengewerkt met deze praktijk.

Een ander voorbeeld waarin wordt getracht om de wachtlijsten voor de geïndiceerde zorg te vermijden is het Experiment Jeugdzorg Dichtbij. In dit experiment – dat gesubsidieerd wordt door de provincie Gelderland - is het mogelijk om ambulante hulp van Entrèa in te zetten zonder indicatie van Bureau Jeugdzorg. Als voordeel wordt hiervan door zorgprofessionals in het onderwijs genoemd dat wachtlijsten omzeild worden en de zorg sneller ingezet kan worden. Ook uit de procesevaluatie van het experiment komen positieve geluiden naar voren over korter geworden lijnen, snellere aanmelding en betere samenwerking²⁹. BJZ benoemt ook hier het ontbreken van de expertise met betrekking tot de probleemanalyse als een gemis en als een 'veiligheidsrisico' voor de leerling.

²⁸ Ggz: Geestelijke gezondheidszorg.

²⁹ Vermeer, L. en Jonker, E (2012). Procesevaluatie II Experimenten 'Jeugdzorg Dichtbij' ambulante jeugdzorg zonder indicatie van BJZ. Vleuten: Dock4.

Over de samenwerking met het onderwijs geven de geïnterviewden van BJZ aan dat 'men in de loop van de tijd meer naar elkaar toegegroeid is' en er meer begrip is gekomen voor elkaars manier van werken. Verder wordt aangegeven dat de ondersteuning vaak te lang binnen de school wordt gehouden, waardoor BJZ soms te laat op de hoogte is van de problematiek die speelt bij een leerling. De komst van de interne zorgoverleggen in het onderwijs wordt door BJZ als extra schakel gezien waardoor signalen vaak later dan nodig bij de hulpverlening terecht komen.

3.3 RESPONDENTEN OVER DE ROL VAN DE GEMEENTE

In de voorgaande paragraaf is het functioneren van de aansluiting met een aantal gemeentelijke instanties aan bod gekomen, waaronder Bureau Leerplicht en het regionaal Jongerenloket. Daar gaan we hier dan ook niet verder op in. Wel beschrijven we onderstaand de suggesties die in dit onderzoek zijn gedaan voor de rol die de gemeente kan spelen in het voorkomen en bestrijden van vsv. Aan een deel van de geïnterviewden³⁰ in dit onderzoek is de vraag gesteld wat de gemeente Nijmegen zou moeten doen of juist zou moeten laten. Er werden veel verschillende zaken genoemd. De meest genoemde suggesties zetten we hieronder op een rij.

Wat moet de gemeente zoal doen?

Regie nemen De gemeente zou via bestuurlijke druk en het voeren van overleg als regisseur moeten optreden. Deze rol zou de gemeente volgens verschillende geïnterviewden met name op zich moeten nemen waar het gaat om de aansluiting van de externe zorgstructuren op de ondersteuningsstructuren in het onderwijs. Met het oog op de verantwoordelijkheden die de gemeente krijgt op het gebied van de jeugdzorg, heeft de gemeente een belangrijke rol in het goed vormgeven van deze aansluiting, bijvoorbeeld met betrekking tot de link tussen het onderwijs en de sociale wijkteams.

Faciliteren Een aantal maatregelen dat (mede) gefinancierd wordt door de gemeente, loopt volgens veel geïnterviewden goed. Specifiek gaat het om schoolmaatschappelijk werk, de jeugdgezondheidszorg en het FlexCollege. Deze maatregelen spelen een rol in het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten en zouden dan ook volgens de betrokkenen voldoende gefaciliteerd en gefinancierd moeten blijven.

Problematiek in beeld hebben Voor het aanpakken van voortijdig schoolverlaten is het essentieel dat de omvang van de problematiek goed in beeld is. Het zicht op de effectiviteit van ingezette maatregelen schiet tekort. De gemeente heeft meer zicht op de output daarvan (hoeveel jongeren krijgen bijvoorbeeld een voorziening aangeboden) dan op de outcome (vermindert de problematiek ook daadwerkelijk?).

³⁰

Deze vraag is gesteld aan directieleden van de scholen, beleidsmedewerkers van de gemeente en medewerkers van externe partijen.

Inzet bij aansluiting en toeleiding De gemeente zou volgens veel geïnterviewden een rol moeten spelen in het stroomlijnen van de overdracht van leerlingen van het voortgezet onderwijs naar het ROC en in het toeleiden naar werk van jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen.

Hulp bij gezinsproblematiek organiseren Problemen in de klas, verzuim en uiteindelijk uitval hangen vaak samen met problemen die er spelen in het gezin. De gemeente heeft een verantwoordelijkheid in het goed in beeld krijgen van de gezinsproblematiek. Deze verantwoordelijkheid wordt na de transitie van de jeugdzorg alleen maar groter. De gemeente zou volgens geïnterviewden dan ook een rol moeten spelen in het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen die van thuis uit weinig steun krijgen.

Wat moet de gemeente laten?

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de gemeente geen directe verantwoordelijkheid heeft voor het primaire onderwijsproces, noch voor de ondersteuningsstructuur in het onderwijs. De concrete inrichting hiervan moet de gemeente aan de scholen overlaten.

4. ANALYSE EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt een aantal sterke punten, maar ook een aantal knelpunten van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de aansluiting op de externe zorgstructuur op een rij gezet (paragraaf 4.1). Vervolgens doen wij een aantal aanbevelingen (paragraaf 4.2). Deze aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel ingegeven door indrukken en suggesties van geïnterviewde personen c.q. de deelnemers aan de discussiebijeenkomst die de Rekenkamer organiseerde voor betrokkenen uit het onderwijs, de externe zorginstellingen en de gemeente³¹.

4.1 ANALYSE FUNCTIONEREN IN DE PRAKTIJK

Ondersteuningsstructuur po en vo op orde, ROC nog volop in ontwikkeling

In het primair en voortgezet onderwijs staat de ondersteuningsstructuur al jaren en is er veel ervaring met het bieden van ondersteuning aan leerlingen. Het algemene beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt is dat de ondersteuning voldoende en dekkend is. Door de aanwezigheid van voorzieningen zoals het FlexCollege, VM2, het Experiment Jeugdzorg Dichtbij en een goed functionerend schoolmaatschappelijk werk zijn er met name in het voortgezet onderwijs veel 'ventielen' aanwezig. Dit zorgt ervoor dat de druk op de ondersteuningsstructuur niet te groot wordt en leerlingen tijdig ondersteuning kunnen krijgen. Het risico op uitval en voortijdig schoolverlaten wordt daardoor minder groot. Een belangrijk pluspunt van de ondersteuningsstructuren in het primair en voortgezet onderwijs is dat medewerkers over de gehele linie in de regel betrokken zijn bij de signalering van problematiek en ondersteuning van leerlingen. De ondersteuningsstructuur staat niet los van de dagelijkse onderwijspraktijk, maar is hierin geïntegreerd.

Ondanks dat de ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs op orde is, functioneert het op wijkniveau georganiseerde ZAT in het primair onderwijs niet optimaal. Het ZAT fungeert hoofdzakelijk als schakel met het speciaal onderwijs en wordt slechts beperkt gebruikt voor afstemming met de externe zorg.

De structuur op het ROC is nog volop in ontwikkeling. Binnen het ROC zijn er momenteel veranderingen gaande ten aanzien van de professionalisering van de signalering, de verzuimaanpak, het intakeproces en de centrale regie op de ondersteuningstructuur. In de praktijk zullen deze acties nog hun vruchten moeten gaan afwerpen.

³¹ De discussiebijeenkomst vond plaats op 22 november 2013. In bijlage 3 is het verslag op hoofdlijnen van deze bijeenkomst opgenomen.

School belangrijke vindplaats, maar problematiek niet altijd op tijd gesignaleerd

Het onderwijs is een belangrijke vindplaats van problematiek bij leerlingen. Het primair en het voortgezet onderwijs hebben deze problematiek vaak goed in beeld. Behalve leer- en ontwikkelingsproblemen wordt in het primair en het voortgezet onderwijs ook in toenemende mate gezinsproblematiek gesignaleerd. Leerkrachten, mentoren en andere zorgfunctionarissen spelen op scholen een belangrijke rol in het oppikken van signalen van een problematische thuissituatie. Schoolmaatschappelijk werk is vervolgens in het onderwijs een belangrijke schakel tussen de school en het gezin.

De signalering van problemen is binnen het ROC nog onvoldoende. Binnen het ROC wordt gewerkt aan verbetering hiervan, onder andere door studieloopbaanbegeleiders te scholen in het signaleren van en omgaan met problematiek bij studenten.

In alle schooltypen is de verzuimregistratie voor verdere verbetering vatbaar. Dit bleek ook in vergelijkbare onderzoeken in de gemeenten Den Haag en Lelystad³². Een goede verzuimregistratie is belangrijk, omdat verzuim een belangrijke indicator voor problemen is. Wanneer hier te laat op wordt gereageerd, wordt het risico op uitval groter. Er zijn verzuimprotocollen afgesloten met het primair en recent ook het voortgezet onderwijs. Met het ROC wordt momenteel gewerkt aan een nieuw verzuimprotocol.

Schakelpunten bij overdracht van leerlingen problematisch

Er is een aantal belangrijke 'schakelpunten' in de overdracht van leerlingen. Het gaat hierbij om:

- de overdracht binnen de school en van school naar externe zorg (zie figuur 4.1 en toelichting)
- om de overdracht tussen onderwijstypen (zie figuur 4.2 en toelichting);
- de overdracht van onderwijs naar werk (zie figuur 4.3 en toelichting).

Figuur 4.1: Schakelmomenten in de ondersteuningsketen



In alle drie onderwijstypen komt het voor dat de problematiek binnen de ondersteuningsketen (te) laat wordt doorgezet. Door veel betrokkenen is genoemd dat de voorafgaande schakel(s) in de keten – vanuit goede bedoelingen – te lang proberen de problematiek zelf op te lossen. Dit geldt zowel voor het betrekken van interne ondersteuningsprofessionals, als voor het doorverwijzen naar externe zorgpartijen. Eerder werd dit

³² Zie het onderzoek van de Rekenkamer Den Haag naar de zorg voor jeugd op scholen (2012) en het onderzoek van de Rekenkamer Lelystad 'Kansen ZAT voor de jeugd in Lelystad?' (2011). Wanneer wij in het vervolg van dit hoofdstuk verwijzen naar vergelijkbare onderzoeken, dan doelen wij op deze Rekenkameronderzoeken uit Den Haag en Lelystad.

ook al geconstateerd in Den Haag en Lelystad. Het risico hiervan is dat de problematiek niet goed genoeg wordt aangepakt. Bovendien bestaat hierdoor het gevaar dat de basis van de ondersteuningsketen overbelast raakt en als gevolg daarvan niet optimaal functioneert. Dit zien we bijvoorbeeld terug op het ROC. Studieloopbaanbegeleiders hebben de belangrijke taak om problematiek te signaleren, maar verwijzen 'hun' studenten bij problemen die te zwaar of omvangrijk zijn soms te laat door naar de tweedelijns begeleiding. Er is ook opgemerkt dat de uren voor ondersteuning op school vaak dichtslibben, doordat er wachtlijsten zijn in de externe zorg. De school gaat dan – noodgedwongen – langer door met het zelf bieden van ondersteuning, meestal door het schoolmaatschappelijk werk. Ook wordt er dan doorverwezen naar alternatieve vormen van externe zorg. Dit fenomeen is ook geconstateerd in vergelijkbare onderzoeken in andere gemeenten.

De samenwerking tussen het onderwijs en de externe partijen verloopt in grote lijnen goed. Zowel de scholen als de externe instanties zijn veelal positief over de samenwerking. In Den Haag en Lelystad was de tevredenheid veel minder groot; vooral ook over de terugkoppeling onderling. Ondanks dat het (externe) ZAT in de formele opzet van de ondersteuningsstructuur een prominente plaats inneemt voor wat betreft afstemming met externe zorg, blijkt in de praktijk dat een groot gedeelte van de afstemming plaatsvindt buiten het (externe) ZAT om. Dit wordt door de onderzochte scholen niet als een probleem ervaren, omdat de lijntjes kort zijn.

In het primair onderwijs worden de huidige op wijkniveau georganiseerde ZAT's door de betrokkenen als bureaucratisch en traag ervaren. In het voortgezet onderwijs maakt een deel van de onderzochte scholen veel gebruik van het externe ZAT, terwijl andere scholen hier minder waarde aan hechten en de afstemming met externe zorg buiten het externe ZAT om zoeken. Binnen het ROC wordt het (interne, maar vooral het grote) ZAT slechts in beperkte mate ingeschakeld. **Wat nog vaak ontbreekt in de samenwerking tussen de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de externe zorgpartijen, zijn expliciete afspraken over wie het casemanagement op zich neemt.** Ook in andere gemeenten is dit vaak het geval, zo blijkt uit vergelijkbare onderzoeken. Het ontbreken van casemanagement kan ertoe leiden dat de verschillende betrokken partijen langs elkaar heen werken en de ondersteuning niet goed wordt afgestemd.

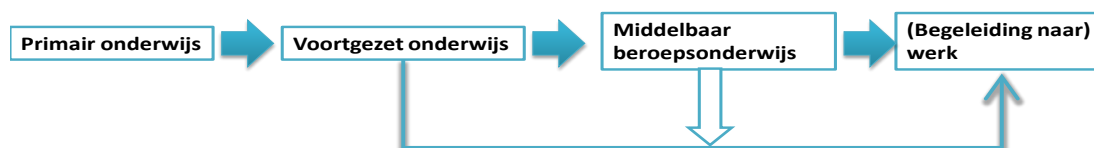
Figuur 4.2: Schakelmomenten tussen onderwijstypen



De overdracht van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs verloopt over het algemeen goed. Ook over de (warme) overdracht van leerlingen die uitvallen op het ROC naar het regionale Jongerenloket komen positieve geluiden naar voren. Daarbij is wel aangegeven dat nog niet altijd sprake is van zo'n (warme) overdracht, maar dat dit wel steeds vaker gebeurt. **De overdracht van het voortgezet onderwijs naar het ROC is problematisch.** Het ROC is vaak niet op de hoogte van de problematiek van een leerling, waardoor men weer van voor af aan begint. Het voortgezet onderwijs heeft de problematiek van de leerling vaak al goed in beeld en een uitgebreid dossier van de leerling opgebouwd. Het huidige overdrachtsformulier lijkt niet afdoende om deze kennis op een goede manier over te dragen. Daarmee gaat veel kennis over leerlingen verloren bij het verlaten van het voortgezet onderwijs.

Voor een 'warme' overdracht tussen het voortgezet onderwijs en het ROC heeft een aantal geïnterviewden aangegeven dat het ROC vaker contact op zou moeten nemen met het voortgezet onderwijs bij de intake van leerlingen. Anderen geven juist aan dat het voortgezet onderwijs hier meer initiatief in zou moeten nemen. Een goede overdracht voorkomt dat problematiek van leerlingen te laat in beeld komt, daardoor niet tijdig opgepakt kan worden en uiteindelijk tot uitval of voortijdig schoolverlaten leidt.

Figuur 4.3: Schakelmomenten van onderwijs naar werk



Een ander belangrijk schakelpunt is het begeleiden van leerlingen (die niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen) naar werk. **De verwachting is dat deze groep groter gaat worden door de invoering van de taal- en rekentoets en het omvormen van de niveau 1 opleidingen op het mbo naar entree-opleidingen.** Met de komst van de Participatiewet worden gemeenten direct verantwoordelijk voor deze doelgroep. Er ligt dan ook een regietaak voor de gemeente in het goed vormgeven van deze schakel. Het is belangrijk om deze jongeren niet pas naar werk te begeleiden als ze al uit het onderwijs zijn uitgevallen en hun problemen zijn geëscaleerd.

Gemeentelijk beleid: goed geïnformeerd en aansprekend?

De gemeente is niet primair verantwoordelijk voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de wijze van samenwerking tussen het onderwijs en de externe zorgpartijen. Wel is het van groot belang voor de gemeente dat die op orde zijn. Als dat niet zo is, kan de gemeente haar (wettelijke) verantwoordelijkheden bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten en (vanaf 2015) het bieden van zorg aan de jeugd niet of onvoldoende waarmaken. Daarom mag en moet de gemeente vanuit haar 'systeemverantwoordelijkheid' andere partijen aanspreken op hun doen en laten. Daarom ook financiert de gemeente een aantal maatregelen in de vsv-aanpak. Het gaat dan bijvoorbeeld om schoolmaatschappelijk werk en het FlexCollege, en sinds kort het aanjaagteam op het ROC. Uit de VSV-monitor is het nodige bekend over de effectiviteit van het schoolmaatschappelijk werk en het FlexCollege; voor veel andere maatregelen is dat (nog) niet het geval. Er zijn stappen gezet om de effectiviteit van het lokale vsv-beleid beter in beeld te krijgen, maar er zijn nog veel lacunes. Dit bleek ook uit onderzoek bij andere gemeentes.

Met het oog op de extra taken die de gemeenten krijgen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe opzet van de uitvoering. Het gaat hier om een structuur die gericht is op inwoners van 0 tot 100. Onder het motto 'een gezin, een plan', worden in alle gemeenten in de regio Nijmegen sociale wijkteams de toegangspoort tot zorg en ondersteuning³³. In Nijmegen komen er negen tot twaalf sociale wijkteams (swt's) die bestaan uit een klein aantal generalistische professionals. Daarnaast komen er vier regieteams die niet per wijk zijn georganiseerd. In de regieteams zitten meer gespecialiseerde professionals, zij houden zich bezig met multi-probleem gevallen en kunnen indien nodig drang en dwang toepassen. Als 'voorportaal' komen er negen stedelijke informatiepunten (stips); deze vangen eenvoudige vragen voor de swt's af. Volgens de plannen zullen de swt's en regieteams nauw moeten gaan samenwerken met het onderwijs, met name met de ZAT's in het voortgezet onderwijs en de (grotendeels nog te ontwikkelen) schoolondersteuningsteams in het primair onderwijs. Zoals in de regionale beleidsnota 'Kracht door verbinding' is beschreven, zal de toegang tot de jeugdzorg voor complexe gevallen verlopen via de swt's en regieteams. In deze gevallen dient de ondersteuningsstructuur op scholen dus als vindplaats van problematiek. Voor minder complexe gevallen zullen de ZAT's in het voortgezet onderwijs en de ondersteuningsteams in het primair onderwijs het mandaat krijgen om direct hulpverlening in te zetten. Hierbij moet wel afstemming plaatsvinden met de swt's en regieteams. Hoe de samenwerking met de ondersteuningsstructuur in het mbo zal plaatsvinden, is momenteel nog onduidelijk. Nog sterker dan in het vo, zal het ROC te maken krijgen met meerdere swt's. De leerlingen komen immers uit de hele stad, maar ook uit andere gemeenten. Binnen het po geldt overigens het omgekeerde: elk swt zal steeds te maken hebben met meerdere scholen.

³³ Bron: Regionale beleidsnota Kracht door verbinding: de ontwikkelopgaven voor de transitie van de Jeugdzorg en AWBZ-taken nader uitgewerkt (2013). Samenwerkende gemeenten in de regio Nijmegen (Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Nijmegen, Ubbergen en Wijchen). Zie ook deel I (quick scan), hoofdstuk 4: Ontwikkelingen.

4.2 DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST: AANBEVELINGEN

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven gaat er veel goed. Er doen zich echter in meer of mindere mate ook fricties voor in de ondersteuningsketen. Onze aanbevelingen zijn gericht op drie knelpunten:

- de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het ROC;
- de aansluiting van schoolinterne ondersteuning op de sociale wijkteams;
- de uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen.

Voor deze knelpunten en voor de rol die de gemeente daarbij kan vervullen, worden aanbevelingen gedaan.

Voorafgaand aan onze aanbevelingen merken wij op dat de problematiek van voortijdig schoolverlaten complex is. Er is een veelheid aan (samenhangende) oorzaken waarom jongeren hun school niet afmaken, er is sprake van veel betrokkenen en er zijn de nodige beleidsontwikkelingen die hun weerslag (zullen) hebben op dit weerbarstige probleem. Voorliggend deel III van het Rekenkameronderzoek naar voortijdig schoolverlaten concentreert zich op het functioneren van de ondersteuningsstructuren op scholen (en de samenhang met zorgstructuren daarbuiten). Het functioneren van deze keten is één van de verklarende factoren voor het al dan niet uitvallen van jongeren. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat zorg op en om de school niet de enige verklarende factor van vsv is, maar wel een belangrijke³⁴. Wat betreft de ondersteuningsstructuur in het onderwijs heeft de gemeente Nijmegen – als contactgemeente in het kader van de RMC-regio – wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Bovendien krijgt de gemeente er vanuit de decentralisaties in het sociale domein belangrijke taken en verantwoordelijkheden bij³⁵.

Aansluiting van het vo op het ROC

In veel gesprekken die wij hebben gevoerd is de **aansluiting van het vo op het ROC** als **knelpunt** genoemd. Tijdens de discussiebijeenkomst is bevestigd dat die overgang vaak problematisch verloopt.



³⁴ In deel II van het onderzoek (cijfers in perspectief) hebben wij een aantal alternatieve verklaringen onder de loep genomen. Deze bleken geen van alle overtuigend als verklaring voor de relatief goede scores van het vo en de relatief slechte scores van het ROC voor wat betreft het aantal vsv'ers.

³⁵ Voor een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft en krijgt verwijzen we naar de quick scan (deel I) van het Rekenkameronderzoek naar voortijdig schoolverlaten.

Breed werd ook gedeeld dat dit verbetering behoeft en dat het vo en het ROC daar samen de schouders onder moeten zetten. Er is verwezen naar de aanpak die gevolgd wordt bij de overgang van het po naar het vo en die van het vo naar de vavo. Daar zijn goede afspraken gemaakt, waar de betrokken partijen zich ook aan houden. 'Als het daar kan, moet het ook kunnen bij de overgang van het vo naar het ROC', zo werd opgemerkt. Kortom: leer van *best practices*. In de ogen van de aanwezigen op de discussiebijeenkomst gelden er **twee voorwaarden** om dit goed van de grond te krijgen: betrokkenen moeten het er over eens zijn dat een goede overgang een **gedeelde verantwoordelijkheid** is van het vo en het ROC. Het komt nu voor dat de verantwoordelijkheid (expliciet of impliciet) bij het vo als 'leverancier' of bij het ROC als 'ontvanger' wordt gelegd. Verder is gewezen op het belang van **wederzijds vertrouwen**: het ROC moet er op kunnen vertrouwen dat vanuit het vo betrouwbare informatie wordt verstrekt en het vo moet er op kunnen vertrouwen dat het ROC op een goede manier met die informatie omgaat; zowel bij de intake als daarna. Alleen op die manier kan sprake zijn van doorlopende ondersteuningslijnen. Aan dat vertrouwen zal nog gewerkt moeten worden. Naast het benoemen van deze voorwaarden, is een aantal **praktische suggesties** gedaan voor het verbeteren van de overgang van het vo naar het ROC:

- Eerder en meer voorlichting geven aan jongeren over opleidingen en baanperspectieven. Er zijn nu nog te veel jongeren die door een verkeerde keuze voortijdig stoppen met hun opleiding. ROC en vo zouden op dit punt samen moeten optrekken. Omdat er binnen het ROC Nijmegen maar beperkte mogelijkheden zijn tussentijds te starten met een andere opleiding, dan wel een alternatief programma te volgen, is het moeilijk deze jongeren vast te houden in het onderwijs. Vanuit het ROC is aangegeven dat er inmiddels een zogenaamde succesklas is gestart voor uitvallers op niveau 4 waar zij een verkorte opleiding tot telefonist/receptionist op niveau 2 kunnen doen. Het verdient aanbeveling om zoiets ook voor uitvallers op andere niveaus te organiseren.
- Het tijdstip van de overdracht vervroegen. Nu vindt dit laat in het schooljaar plaats. Docenten zijn dan druk met de examens en er is weinig tijd meer voor overleg. Aangegeven werd dat dit moet kunnen, omdat het voor de aanmeldingen vanuit het po voor het vo ook lukt dit jaarlijks voor 1 april af te ronden;
- Het overdrachtformulier en de mee te sturen bijlagen verbeteren (zonder dat hiermee gesuggereerd werd dat een warme overdracht louter een papieren overdracht is). Ook hierbij werd de overdracht van het po naar het vo weer als goed voorbeeld aangehaald;
- Meer eenduidige werkwijze / vaste contactpersonen binnen het ROC. Aangegeven werd dat de overdracht nu nog te veel afhankelijk is van het opleidingsteam en/of personen die bij het ROC bekend zijn vanuit het vo;
- Bij de intake bij het ROC zou in het geval van afwijzing ook gekeken moeten worden naar alternatieven (binnen het ROC of daarbuiten (werk)). Vanuit het ROC is aangegeven dat dit vanaf volgend schooljaar (2014/2015) ook gaat gebeuren.

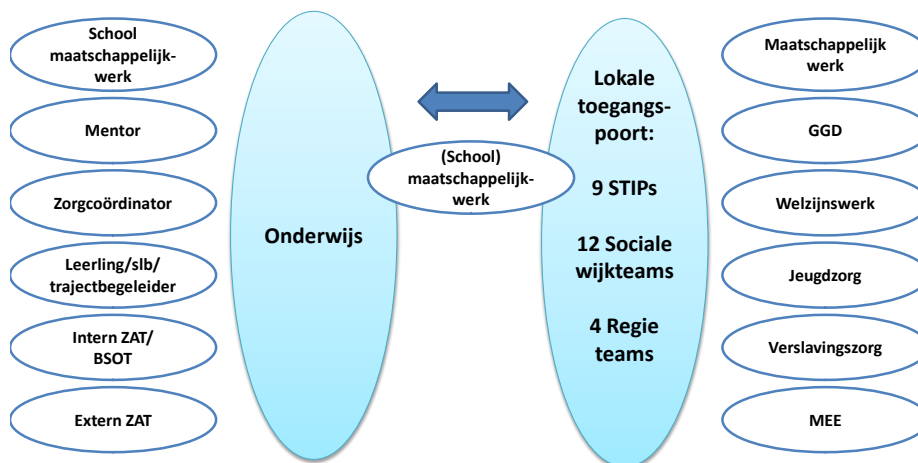
Dat de overgang van het vo naar het ROC verbeterd moet en kan worden, daarover bestaat grote eensgezindheid. En ook over het feit dat dit niet heel ingewikkeld hoeft te zijn. De gemeente kan hier een stimulerende rol vervullen door partijen bij elkaar te brengen (zowel bestuurders als betrokkenen op de werkvloer).

De precieze vormgeving van de ondersteuningsstructuur is primair de verantwoordelijkheid van scholen. Daarom ziet de Rekenkamer ook een taak weggelegd voor het *Samenwerkingsverband vo – ROC* om te werken aan een goede, doorlopende ondersteuningsstructuur tussen vo en ROC.

Aansluiting sociale wijkteams op zorg / ondersteuningsteams op scholen

Om invulling te geven aan de taken die op de gemeente afkomen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein, gaat de gemeente onder andere werken met negen tot twaalf sociale wijkteams. **De sociale wijkteams worden de toegangspoort voor zorg en ondersteuning voor inwoners van 0 tot 100 jaar. De aansluiting met de schoolinterne zorg wordt in de gemeentelijke plannen voornamelijk gezocht in de ZAT's en de schoolondersteuningsteams.** Zij krijgen de bevoegdheid zelf door te verwijzen voor eenvoudige zaken. Hoe de samenwerking precies vorm moet krijgen is nog niet bekend. De ervaringen van de vier sociale wijkteams die inmiddels gestart zijn, gaan een belangrijke rol spelen bij de verdere inrichting van de werkwijze van de swt's.

Wij zien bij deze aanpak het risico van het ontstaan van parallelle structuren, waarbij het swt en de school ieder op zijn eigen manier met de problematiek aan de slag gaat. Dit moet worden voorkomen. Tussen de ondersteuningsstructuur op scholen en de sociale wijkteams moet een goede verbinding komen. Maar hoe? De Rekenkamer is van mening dat als de sociale wijkteams gaan functioneren als lokale toegangspoort tot ondersteuning (ontschot en indicatievrij), er minder behoefte is aan de brede, externe ZAT's op scholen. **In onze optiek moet op scholen de onderwijsgerichte ondersteuning van jongeren centraal staan en in de sociale wijkteams de veel bredere gezinsgerichte ondersteuning.** Via de leerling moet niet de problematiek van het gezin de school binnen gehaald worden. De school is primair een onderwijsinstelling ('school moet wel school blijven').



Het voorgaande betekent dat de ZAT's vooral intern van karakter blijven of worden, met vooral schoolinterne betrokkenen zoals de mentor, leerlingbegeleider, orthopedagoog en zorgcoördinator. In het primair onderwijs is die ontwikkeling al ingezet met de schoolondersteuningsteams. Het priaat voor maatschappelijke zorg en toegang tot zorg zou in onze ogen bij de sociale wijkteams moeten liggen. Wij adviseren terughoudend te zijn met een rol voor de ZAT's en de schoolondersteuningsteams in het primair onderwijs bij de toegang tot zorg en ondersteuning. Bij zo'n 'pluriforme toegangspoort'³⁶ achten wij het risico op langs elkaar heen werkende organisaties en/of dubbelwerk (te) groot.

Er moet natuurlijk wel een verbinding zijn tussen de ondersteuningsstructuur op scholen en de sociale wijkteams. Relevante informatie uit het sociale wijkteam moet op school bekend zijn. En omgekeerd moet ook relevante informatie over de leerling die bij de school bekend is, doorkomen bij het sociale wijkteam. Tweerichtingsverkeer is belangrijk. **Wij pleiten ervoor het (school)maatschappelijk werk te laten functioneren als *linking pin* tussen de leerling / onderwijskundig gerichte ondersteuning vanuit de school en de gezins / zorg gerichte ondersteuning vanuit de sociale wijkteams.** Dit zou ook aansluiten op de taakverdeling die de gemeente en de vier grote Nijmeegse welzijnsinstellingen recent hebben afgesproken en waarbij het NIM³⁷ de taak krijgt de sociale wijkteams verder te ontwikkelen en coördineren³⁸.

³⁶ Bron: Regionale beleidsnota Kracht door verbinding (dd juli 2013) en Quick scan sociale wijkteams (collegebesluit 24 september 2013).

³⁷ NIM: Nijmeegse Instelling voor Maatschappelijk werk.

³⁸ Bron: brief van het college aan de gemeenteraad dd 3 december 2013 / kenmerk MO10/13.0015201 betreffende herstructurering welzijnsdomein en subsidieverlening 2014 vier grote welzijnsinstellingen.

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat dit een extra taak is voor het (school)maatschappelijk werk die vraagt om extra middelen. De gemeente en de schoolbesturen vanuit het po en vo nemen momenteel ieder een deel van de kosten voor het schoolmaatschappelijk werk voor hun rekening. Het ROC krijgt hiervoor middelen van het rijk, en zet daarnaast ook nog eigen middelen in. Op dit moment doet de gemeente onderzoek naar de financiële stromen binnen het programma onderwijs en de mogelijkheden die er zijn hierin ombuigingen te doen. Daarvoor wordt een aantal scenario's ontwikkeld. Het verdient aanbeveling om hierbij rekening te houden met deze 'verbindingstaak' voor het schoolmaatschappelijk werk.

Uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen

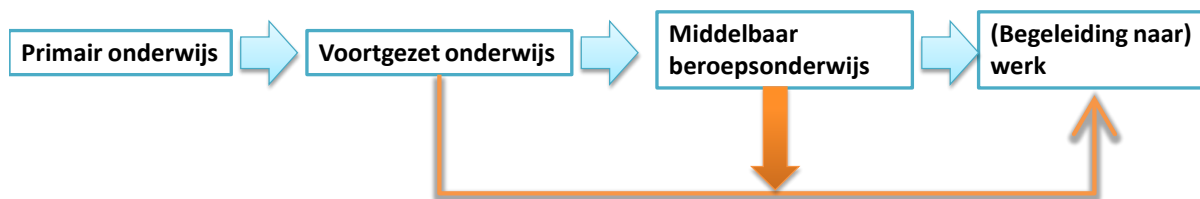
Er is een groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te halen³⁹. De verwachting is dat deze groep de komende jaren groter gaat worden, omdat de eisen in het onderwijs worden verhoogd (taal- en rekentoets, omvormen van mbo niveau 1 opleidingen naar entree-opleidingen met een bindend studie-advies). Vanuit het onderwijs is aangegeven dat veel van deze jongeren toch uitstekende vakmensen kunnen worden. Er zijn veel zorgen dat deze groep jongeren tussen wal en schip raakt.

De Onderwijsraad heeft op 12 december 2013 een advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, dat zich richt op de groep jongeren die de startkwalificatie niet haalt⁴⁰. In het advies worden twee aanbevelingen gedaan. Zo wordt ervoor gepleit om een tweede uitstroomprofiel aan de entree-opleiding toe te voegen, namelijk één waarbij leren op de werkplek centraal staat. Daar krijgen jongeren beroepsvaardigheden aangeleerd en krijgen ze taal en rekenen toegepast op het werk dat ze doen. Het vasthouden aan de startkwalificatie noemt de Onderwijsraad voor deze groep demotiverend: het legt meer nadruk op wat zij niet kunnen, dan op wat zij wel kunnen⁴¹. Voor jongeren die op zich wel in staat zijn een startkwalificatie te halen, maar niet op de standaard manier en/of binnen de standaard termijn pleit de Onderwijsraad voor meer flexibele routes naar de startkwalificatie.

³⁹ Met deze groep doelen wij *niet* op de jongeren die het niveau van de startkwalificatie niet kunnen halen omdat ze lichamelijke of geestelijke beperkingen hebben. Volgens de geldende definitie worden zij niet tot de voortijdige schoolverlaters gerekend.

⁴⁰ Onderwijsraad: Meer kansen voor kwetsbare jongeren (12 december 2013)

⁴¹ De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling wees daar ook op in zijn essay Klaar voor de start? Overwegingen bij de startkwalificatie van juli 2013.



Wij adviseren de betrokken partijen niet af te wachten of en hoe de staatssecretaris deze aanbevelingen over gaat nemen, maar ook lokaal al actie te ondernemen om te voorkomen dat vanaf volgend schooljaar (2014/2015) een groeiende groep jongeren thuis komt te zitten. Wij adviseren om de groep jongeren die dreigt uit te vallen beter in beeld te krijgen en wanneer zij daadwerkelijk uitvallen altijd warm over te dragen aan het regionale Jongerenloket. Tussen het ROC en het regionale Jongerenloket bestaan hierover al afspraken. Omdat risico-jongeren nog onvoldoende in beeld zijn, lukt zo'n warme overdracht nu nog niet altijd. Naar onze mening is een verbreding van deze afspraken noodzakelijk naar andere scholen en de sociale wijkteams. School en wijk zijn immers de belangrijkste vindplaatsen voor problematiek. En daar waar meer partijen betrokken zijn, adviseren wij dat de gemeente – vanuit haar (toekomstige) wettelijke verantwoordelijkheden in het sociale domein – actief het voortouw neemt bij het maken van deze afspraken en het toezien op de uitvoering daarvan.

Voor de groep jongeren zonder startkwalificatie zijn voldoende leerwerkbanen essentieel. In de bestuurlijke interviews is aangegeven dat het college groot belang hecht aan het creëren van leerwerkplekken en dat dit ook al tot resultaat heeft geleid. De Rekenkamer pleit ervoor om die lijn door te zetten en ook instellingen in de (semi-) publieke sector hierbij te betrekken.

Rol van de gemeente

Voor alle drie hiervoor genoemde knelpunten geldt dat er veel partijen bij betrokken zijn, maar ook dat vanaf 1 januari 2015 de 'systeemverantwoordelijkheid' in het sociale domein bij de gemeente ligt. **Dat betekent in onze ogen dat de gemeente de taak heeft partijen bij elkaar brengen en te houden.** Samenwerken is het devies, de logica van de 'eigen' organisatie mag niet de boventoon voeren. Scholen, zorginstellingen en werkgevers moeten - onder stimulerende regie van de gemeente - gezamenlijk werken aan oplossingen voor de weerbarstige problemen van kwetsbare jongeren. Dat de gemeente straks de enige financier is in het sociale domein, maakt het mogelijk dat ook met financiële instrumenten te beïnvloeden. Wij pleiten ervoor nadrukkelijk gebruik te maken van die mogelijkheid.

Verder heeft de gemeente een belangrijke taak in het verzamelen van beleidsinformatie en het monitoren van de (effectiviteit van de) uitvoering. De Rekenkamer pleit ervoor om zo snel mogelijk tot een dekkend beeld te komen, op basis waarvan kan worden (bij)gestuurd. Het gaat dan om:

- Het uitbreiden en vervolmaken van de lokale VSV-Monitor
Zoals aangegeven in deel I van het Rekenkameronderzoek naar vsv zijn er in het kader van de VSV-Monitor inmiddels metingen verricht bij het FlexCollege en het ROC, en wordt momenteel een ontwerp gemaakt voor metingen in het vo en bij het Jongerenloket. De uitgevoerde metingen geven voor een aantal maatregelen een beeld van de effectiviteit; maar er zijn ook nog veel lacunes. Met een volledig dekkende VSV-Monitor kan goed inzicht worden verkregen in wat wel en wat niet werkt.
- Het in perspectief blijven plaatsen van de Nijmeegse cijfers
In deel II van ons onderzoek hebben wij de Nijmeegse cijfers in perspectief geplaatst door deze (per onderwijstype) te vergelijken met de doelstellingen, in de tijd en met andere steden. Wij pleiten ervoor dit jaarlijks te doen om de vinger aan de pols te houden.
- Gebruik maken van sociaal statistisch bestand (SSB)
In het SBB⁴² zijn gegevens opgenomen over het gebruik van 15 regelingen op het gebied van zorg, werk, inkomen en jeugd⁴³. De koppeling van deze bestanden is bedoeld voor het doen van onderzoek, beleidsanalyse en monitoring, maar – met het oog op de privacy van betrokkenen - niet voor operationeel gebruik. Voor intern gebruik kan inzicht worden gegeven in de samenloop van het gebruik van regelingen. Zoals wij in deel II hebben laten zien verschaft dat inzicht in het profiel van uitvallers en vsv'ers. Dat die informatie tot op wijkdeelniveau inzichtelijk kan worden gemaakt, geeft aanknopingspunten voor bijvoorbeeld het bepalen van de locaties van waaruit de sociale wijkteams gaan werken. Voor de sociale wijkteams zelf is die informatie essentieel voor het stellen van prioriteiten, bijvoorbeeld voor de doelgroepen of delen van de wijk waarop men zich gaat richten.

⁴² Het lokale SBB is vergelijkbaar met de stapelingsmonitor die het CBS heeft ontwikkeld.

⁴³ In bijlage 4 is aangegeven om welke regelingen het gaat.

SAMENGEVAT:

De Rekenkamer ziet dat er al veel goed gaat in de ondersteuning van leerlingen, zodat zij niet uitvallen of erger nog voortijdig schoolverlater worden. De Rekenkamer heeft ook gezien dat daar waar zaken minder goed gaan, partijen zelf aan verbetering werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ondersteuningsstructuur binnen het primair onderwijs en die binnen het ROC. Voor drie knelpunten zijn wij van mening dat er meer nodig is dan er nu gebeurt of gepland is. Daar zijn onze aanbevelingen op gericht:

- Verbeter de overgang van het voortgezet onderwijs naar het ROC: zorg voor doorlopende ondersteuningslijnen en leer van *best practices*. Omdat de vormgeving van de ondersteuningsstructuren de primaire verantwoordelijkheid is van de scholen, zien wij hiervoor een belangrijke taak weggelegd voor het Samenwerkingsverband vo – ROC.
- Zorg voor aansluiting van sociale wijkteams op de ondersteuningsstructuur op school: laat de scholen de onderwijsgerichte ondersteuning op zich nemen en de sociale wijkteams de bredere gezinsgerichte ondersteuning. Geef het (school)maatschappelijk werk de taak als *linking pin* te functioneren tussen de leerling / onderwijskundig gerichte ondersteuning vanuit school en de gezins / zorggerichte ondersteuning vanuit de sociale wijkteams.
- Organiseer de uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen: zorg ervoor dat jongeren die zonder startkwalificatie (gaan) uitvallen altijd warm worden overgedragen aan het regionale Jongerenloket en zet zwaar in op voldoende leerwerkbanen voor deze groep.

Bij de verbetering van deze drie knelpunten achten wij het essentieel dat de gemeente – vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid in het sociale domein vanaf 2015 - partijen bij elkaar brengt en houdt, zowel op bestuurlijk niveau als op de werkvloer. Onder stimulerende regie van de gemeente moeten scholen, zorginstellingen en werkgevers samen werken aan oplossingen voor kwetsbare jongeren. Wij adviseren de gemeente nadrukkelijk om ook financiële instrumenten in te zetten om het veld te beïnvloeden. Om stevig te kunnen (bij)sturen, is het noodzakelijk goede informatie te hebben. Op dit moment zijn er nog veel lacunes. Wij pleiten er voor dat de gemeente zo snel mogelijk tot een dekkend beeld komt. Het gaat dan om het uitbreiden en vervolmaken van de lokale VSV-monitor, het in perspectief blijven plaatsen van de Nijmeegse cijfers en het gebruiken van het sociaal statistisch bestand.

5. BESTUURLIJKE REACTIES

De Rekenkamer heeft het College van B&W van de gemeente Nijmegen, het College van Bestuur van het ROC en de besturen van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet en primair onderwijs in de gelegenheid gesteld te reageren op voorliggend rapport. Zij hebben daar gebruik van gemaakt. Hun reacties zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS GEMEENTE NIJMEGEN

Geachte leden van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen,

Onlangs hebt u in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor procedure het derde (en laatste) deel van uw onderzoek voortijdig schoolverlaters (vsv) aan ons college verzonden. Deze brief bevat onze reactie op het door u uitgevoerde onderzoek.

Algemeen

In het derde deel van het onderzoek naar vsv, richt uw rekenkamer zich op de ondersteuningsstructuren op scholen en hun relatie met de externe zorgstructuur. Volgens uw rekenkamer is een goede ondersteuningsstructuur één van de verklarende factoren voor het al dan niet uitvallen van jongeren. Wij waarderen de inzet van uw rekenkamer om een beeld te schetsen van het functioneren van deze structuren.

We willen uw rekenkamer twee punten onder de aandacht brengen:

- Zoals u zelf ook aangeeft, zijn er meer factoren dan alleen de interne en externe zorgstructuren van invloed op vsv. Bijvoorbeeld de (bewuste) schoolkeuze van de jongere zelf, de aansluiting tussen opleidingen/onderwijstypen, etc. De impact van deze factoren is in uw rapport niet in beeld gebracht. Dat neemt niet weg dat we ons voordeel kunnen doen met het door uw rekenkamer uitgevoerde onderzoek.
- Uw onderzoek suggereert een direct verband tussen (het functioneren van) de zorgstructuur in het primair onderwijs en vsv. Wij zien dat verband niet. Het po (en aanwezige zorgstructuur) is meer gericht op de ontwikkeling van het kind in brede zin. Pas in een later stadium – op het vo en vervolgonderwijs – ontstaat er een directe relatie tussen de ondersteuningsstructuur en het terugdringen van vsv. Wel zal een goede overdracht van kennis van de ontwikkeling van het kind van het po naar het vo (en later naar het vervolgonderwijs) noodzakelijk zijn om ook op latere leeftijd de juiste ondersteuning te kunnen bieden waardoor vsv kan worden voorkomen.

Reactie op analyse en bevindingen

Wij onderschrijven de door u gemaakte analyse naar aanleiding van uw bevindingen. Op één van deze analyses willen wij nader ingaan. Wij delen uw mening dat de ondersteuningsstructuur in het po en vo op orde zijn. Bij ROC Nijmegen is deze structuur inderdaad nog volop in ontwikkeling. In onze samenwerking met ROC Nijmegen zien en ervaren we wel een sterke verbetering in de wijze waarop vsv wordt aangepakt. Deze aanpak loont, getuige de recente publicatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van vsv-cijfers MBO. Bij ROC Nijmegen is het aantal vsv-ers met 29% gedaald. Tegelijkertijd is er nog een weg te gaan.

In uw rapport komt u samengevat (p.39) tot drie aanbevelingen. Onze reactie hierop is de volgende:

1. De aansluiting van het voortgezet onderwijs op het ROC

Uit uw analyse blijkt dat er tussen het po en vo sprake is van een goede overdracht van leerlingen. Dossiers zijn volledig en er kan worden gesproken van een warme overdracht. Dit is niet (altijd) het geval bij de overdracht van leerlingen (met extra ondersteuningsbehoefte) van het vo naar MBO. Wij delen deze analyse, als ook de verantwoordelijkheid die uw rekenkamer aan het onderwijs zelf toedeelt om deze overdracht wél goed te organiseren. In het kader van Passend Onderwijs zullen scholen nog meer dan voorheen groot belang hebben bij een warme overdracht. Per 1 augustus 2014 dragen scholen via invoering van de zorgplicht de verantwoordelijkheid om alle kinderen een goede onderwijsplek te bieden. Wanneer scholen de overdracht op een goede wijze vormgeven, kunnen voor leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning doorlopende leerlijnen ontstaan.

2. De aansluiting van schoolinterne ondersteuning op de sociale wijkteams

Uw rekenkamer maakt zich zorgen over het ontstaan van parallelle structuren, waarin het sociaal wijkteam en de school ieder op zijn eigen manier met de problematiek van een leerling aan de slag gaat. Uw aanbeveling is om het schoolmaatschappelijk werk als 'linking pin' te positioneren tussen de interne ondersteuningsstructuur van de school en de externe zorgstructuur. In uw optiek moet in de scholen onderwijsgerichte ondersteuning centraal staan en in de sociale wijkteams de veel bredere gezinsgerichte ondersteuning. Dit sluit ook aan bij het adagium 'school moet wel school blijven'.

We delen uw visie dat er sprake moet zijn van een goede afstemming tussen de ondersteuningsstructuur in de school en de externe zorgstructuur. Maar de pluriforme toegangspoort waarbij zowel zorg geboden kan worden binnen de structuur van de school (via ondersteuningsstructuur) als daarbuiten (via externe zorgstructuur) willen we open houden. We zijn het met u eens dat externe zorg niet volledig in de school belegd moet worden. Maar juist leerlingen van het voortgezet onderwijs en ROC zijn minder wijkgebonden. De school staat namelijk vaak niet in de eigen (woon)wijk en ook de leeftijd van leerlingen maakt dat ze veel buiten hun eigen wijk zijn. Dit maakt dat juist de toegang tot zorg via school van belang is. Tegelijkertijd delen we uw mening dat men snel moet kunnen schakelen van de interne ondersteuningsstructuur naar de externe. De linking pin van alleen (school)maatschappelijk werk is in die benadering onzes inziens te smal en breekbaar.

Zoals gezegd kunnen signalen rond schoolprestaties van leerlingen via vele kanalen binnen komen. Het is dan ook passend om meerdere mogelijkheden te hebben om te schakelen tussen de interne en externe structuren.

3. De uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen

Uw rekenkamer verwacht dat er de komende jaren sprake zal zijn van een groeiende groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te halen. Aanleiding voor deze groei is het verhogen van de eisen in het onderwijs (taal- en rekentoets, omvormen van mbo niveau 1 naar entree-opleiding met bindend studieadvies). Wanneer zij het gevraagde niveau niet (op tijd) bereiken, zou hun potentieel tot vakman onbenut kunnen blijven. Net als uw rekenkamer vernemen wij in onze contacten met het onderwijs dat men zich zorgen maakt over deze groep jongeren die tussen wal en schip dreigt te vallen.

Uw aanbeveling is er op gericht om de groep jongeren die dreigt uit te vallen beter in beeld te krijgen en wanneer zij daadwerkelijk uitvallen altijd warm over te dragen aan het regionale Jongerenloket. Ook moet de gemeente fors investeren op het creëren van voldoende leerwerkbanen.

Wij zien dat er inderdaad een groep jongeren is die door de wijzigingen binnen het onderwijs (mogelijk) zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt moet betreden. Dit kan in situaties wanneer de leerling niet wordt toegelaten wordt tot de Entree-opleiding of gedurende de Entree-opleiding niet voldoet aan de vereisten. Waar voorheen jongeren zonder vo-diploma recht hadden op vervolgonderwijs op het MBO, is dat met de invoering van de Entree-opleiding per 1 augustus 2014 vervallen. Heeft een jongere van het vo wel een diploma, dan kan hij - mits dit uit de intake blijkt - instromen op niveau 2. Blijkt uit de intake dat de jongere dit niveau naar verwachting niet binnen de gestelde tijd kan halen, dan zal hij via de Entree-opleiding moeten instromen. Kortom, het wettelijk kader is veranderd, waarbij we rekening moeten houden met veranderende perspectieven voor bepaalde groepen jongeren. We zijn alert op deze ontwikkeling en zijn hierover in gesprek met het onderwijs.

ROC Nijmegen heeft in dit kader ook een werkgroep in het leven geroepen waarin ze samen met het vo (ook PrO en VSO) en de gemeente vorm wil geven aan een 'Entree-arbeidsmarkt-route'. We hopen dat het onderwijs en gemeente vóór 1 augustus 2014 een gezamenlijk uitvoeringsplan gerealiseerd hebben.

Onzes inziens kan vsv voorkomen worden wanneer de situatie van de jongere op tijd bekend is, maar vooral ook dat er tijdig een passende ondersteuning geboden wordt. We weten vaak al veel van de jongere, zij het dat deze informatie niet altijd wordt gedeeld. Het creëren van goede dossiervorming die betrokkenen ook aan elkaar willen overdragen, is essentieel. We kunnen dan zowel goed handelen op het moment van overstap van de jongere van het ene onderwijs naar het andere, als ook ná die overstap. Dat zullen we gezamenlijk met het onderwijs moeten oppakken. We onderschrijven uw pleidooi voor de centrale rol van het Regionaal Jongerenloket Nijmegen.

In verlengde van bovenstaande delen wij uw aanbeveling dat er voldoende leerwerkbanen moeten zijn voor jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen via de 'reguliere onderwijsroute'. Maar daarin zien we niet alleen een rol weggelegd voor de gemeente. We hebben wel veel contact met werkgevers, maar vinden het ook belangrijk dat scholen zelf contact(en) leggen met werkgevers om zo leerwerkbanen te creëren. Het gaat om een gezamenlijke aanpak. Ook onder werkgevers is bereidheid (nodig) om kwetsbare jongeren een kans te bieden. De afgelopen periode hebben we hier al op geïnvesteerd door het vergroten van het aantal leerwerkplekken. Maar ook door uitvoeren van plannen als het Stimuleringsfonds en het convenant 'Techniek werkt'⁴⁴ creëren we kansen voor (kwetsbare) jongeren om via leerwerkplekken een goede start op de arbeidsmarkt te maken. We blijven dan ook het gesprek met werkgevers voeren en opzoeken.

⁴⁴

Betreffen beide concrete maatregelen waarin bouwbedrijven en andere organisaties uit de regio Nijmegen zich committeren aan een doelstelling om een concreet aantal leerwerkplekken en stageplaatsen te realiseren.

4. Rol van de gemeente

Bij het aanpakken van vsv zijn – zoals uw rekenkamer in het eerste rapport schetst – veel partijen betrokken. Uw rekenkamer schrijft dat de 'systeemverantwoordelijkheid' voor het sociale domein per 1 januari 2015 bij de gemeente ligt. Dit betekent in uw ogen dat de gemeente de taak heeft partijen bij elkaar te brengen en te houden. Een 'stimulerende regie' zou hierbij moeten leiden tot vruchtbare samenwerking tussen scholen, zorginstellingen en werkgevers.

Wij delen in uw aanbeveling dat de gemeente in het sociale domein een regie voerende taak zou moeten vervullen. Dat is ook de rol die wij op ons nemen en waar we invulling aan geven.

Volgens uw rekenkamer is de gemeente straks enig financier in het sociale domein (p.37). Het klopt dat veel verantwoordelijkheden en middelen naar gemeenten verschuiven. Maar ook andere partijen ontvangen middelen om kwetsbare doelgroepen te ondersteunen in hun vraag naar scholing, werk en/of zorg. Denk hierbij aan scholen voor het bieden van passend onderwijs of zorginstellingen als Pluryn en Driestroom voor het bieden van zorg. Maar ook werkgevers moeten een steentje bijdragen naar aanleiding van het Sociaal Akkoord. De decentralisaties van taken naar de gemeente gaan gepaard met grote bezuinigingen. We kunnen de grote maatschappelijke opgaven niet alleen oplossen en bekostigen. Samen met andere partijen moeten we bekijken welke problemen op welke wijze het beste opgelost kunnen worden en wie hierin welke bestuurlijke en/of financiële bijdrage in levert.

Hoogachtend,

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

drs. B. van der Ploeg

REACTIE COLLEGE VAN BESTUUR ROC NIJMEGEN

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met interesse heeft het College van Bestuur van ROC Nijmegen kennis genomen van deel I en deel II van het Rekenkameronderzoek naar VSV en van de discussienotitie deel III.

Allereerst wil het CvB haar waardering uitspreken voor de opzet en uitwerking van het onderzoek. Hoewel het rapport de situatie van 2012 beschrijft en er door het ROC in de tussentijd maatregelen zijn genomen en toegepast, belicht het onderzoek belangrijke ontwikkelingen die gepaard gaan met de decentralisaties en geeft het zinvolle adviezen. Ook wordt er terecht opgemerkt dat zorg op en om school niet de enige factor is die voortijdig schoolverlaten beïnvloedt (deel III, pg. 32). ROC Nijmegen richt zich in samenwerking met ketenpartners op een selectie van maatregelen, waarvan een eenduidige en naadloze aansluiting op de begeleidingsstructuur er zeker een is.

In deze bestuurlijke reactie wordt op de drie aanbevelingen ingegaan en wordt aangetoond welke resultaten vanaf 2012 geboekt zijn op de thema's die in het rapport aan de orde komen.

Aanbevelingen Rekenkamer

De Rekenkamer geeft drie aanbevelingen (deel III, pg. 39), te weten: *verbeter de overdracht vo-roc, zorg voor aansluiting tussen sociale wijkteams en ondersteuningsstructuur op school en organiseer uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen.*

- De eerste aanbeveling wordt door vo en mbo in de regio Nijmegen in praktijk gebracht doordat de overdracht vo-mbo in de Stuurgroep Nova⁴⁵ met prioriteit op de ontwikkelagenda is gezet. De onderwijsinstellingen onderschrijven het belang van wederzijds vertrouwen op meerdere niveaus voor een goede overdracht en hebben afspraken gemaakt voor een verbetertraject. Het ROC steekt vanaf schooljaar 2013/2014 extra effort in een warme overdracht met alle leerlingen waarvan de toeleverende school aangeeft dat er iets aan de hand is. Wanneer wij zelf zien dat een leerling extra ondersteuning nodig heeft, zoeken we contact met de toeleverende school. Het ROC heeft er alle vertrouwen in dat we in onderling overleg tot een goede overdracht zullen komen.
- De aansluiting tussen sociale wijkteams en de ondersteuningsstructuur op school ziet het ROC als een uitdaging. Zoals in het rapport wordt gezegd, verhoudt de schaalgrootte van de sociale wijkteams zich moeilijk tot het bovenregionale werkgebied van een ROC. ROC Nijmegen beschouwt zichzelf als een vindplaats voor de doelgroep van vele sociale wijkteams. Het CvB gaat hierover graag verder in gesprek met de gemeente Nijmegen.
- De uitstroom naar werk van jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen heeft onze bijzondere aandacht bij de inrichting van entree-opleidingen, die voorzien in een bbl- uitstroomrichting naar werk. Voor dit onderwerp zijn wij in gesprek met verschillende ketenpartners, en met name de Praktijkschool, het UWV-werkbedrijf en de gemeente die op dit terrein expertise en ervaring hebben.

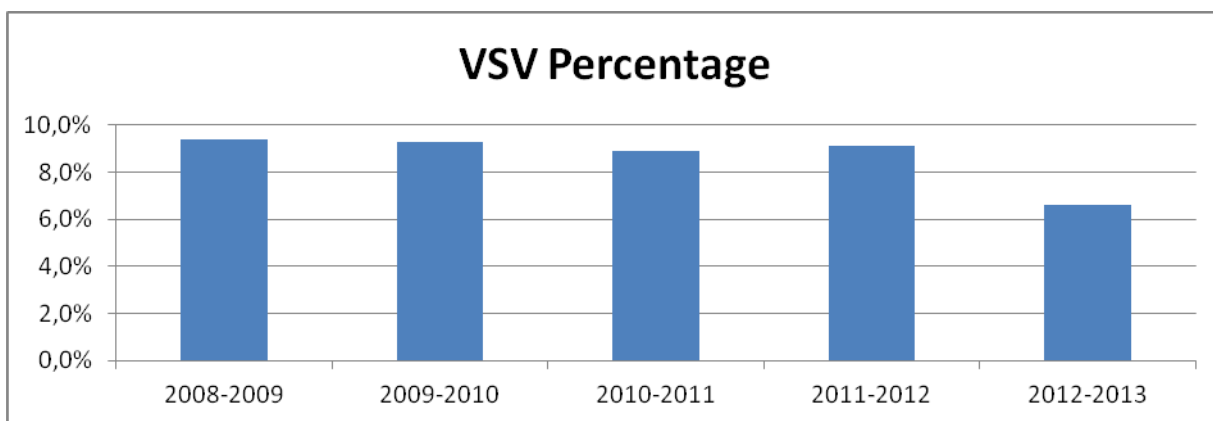
⁴⁵ Stuurgroep Nova: bestuurlijk overleg tussen voortgezet onderwijs, groen onderwijs en mbo in de regio Nijmegen, met als doel de borging van een goede loopbaanoriëntatie, overdracht en programmatische aansluiting vo-mbo.

Resultaten ROC

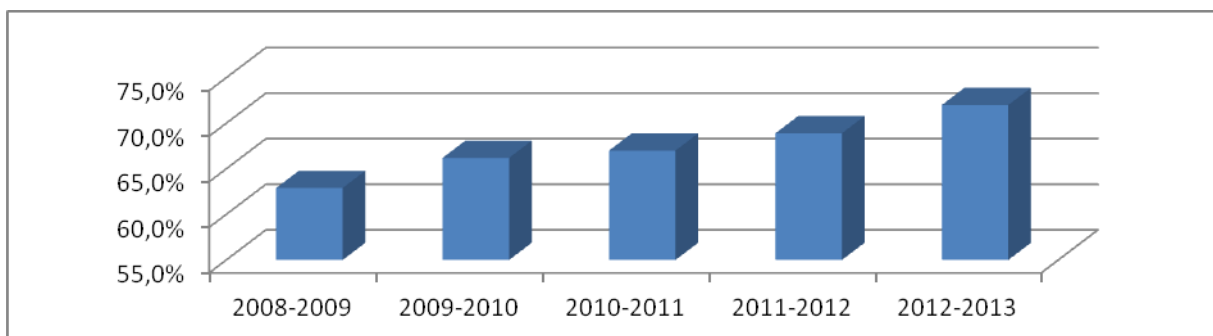
Het rapport schetst, zoals reeds gezegd, de situatie zoals deze was in 2012. Het ROC heeft in die tussenperiode een sterke ontwikkeling doorgeemaakt en de begeleidingsstructuur heeft de gewenste vorm van volwassenheid bereikt. De door het CvB ingezette maatregelen werpen inmiddels hun vruchten af. Dat blijkt o.a. uit de 30% daling van het % VSV in schooljaar 2012-2013 (ten opzichte van een landelijke trend van 17%). Het vsv-percentage is in één jaar tijd gedaald van 9,1% naar 6,6%.

Jaar	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
VSV Percentage	9,4%	9,3%	8,9%	9,1%	6,6%

Bron: DUO



Deze rendementsverbetering is ook zichtbaar in het jaarresultaat⁴⁶:



Grafiek: jaarresultaat reguliere opleidingen. Bron: ROC Nijmegen

⁴⁶ Jaarresultaat: het aantal gediplomeerden gedeeld door het totaal aantal instellingverlaters.

Graag illustreren wij deze stelling met enkele voorbeelden op thema's die in het rapport worden genoemd (pg 17 e.v.):

- Om de *samenhang en de regie op ingezette maatregelen* te borgen, heeft het ROC inmiddels het expertisecentrum tot ontwikkeling gebracht, waarin alle tweede- en derdelijns begeleidingsactiviteiten worden samengebracht. Vanuit het expertisecentrum wordt de regie op de begeleidingsactiviteiten ten behoeve van alle ROC studenten gevoerd.
- Een strakkere *verzuimaanpak* heeft geleid tot een groei in het aantal verzuimmeldingen bij RMC en leerplicht. Van een initiële 400 meldingen, via ongeveer 800 meldingen in 2010-2011, is het aantal meldingen in 2011-2012 gegroeid naar 1.490 en in 2012-2013 naar 1.575. De aanpak in het aanjaagteam van leerplicht, de introductie van verzuimprotocol bve en de meer centrale positionering van verzuimmedewerkers op de locaties, heeft in 2013-2014 tot een verbetering van de volledigheid en kwaliteit van meldingen geleid. Daarnaast verwachten we dat een waterdicht verzuimprotocol (gezien worden) leidt tot een daling van het aantal meldingen. Immers: op verzuim volgt altijd een reactie.
- *Instroombeleid*: Aan de overdracht van vo naar ROC wordt, zoals hierboven genoemd, momenteel gewerkt door vo en mbo. De intake is sinds oktober 2013 juist ingericht op het vroegtijdig signaleren van zorg- en begeleidingsvragen. Door een systeem van digitale inschrijving, worden aanmelders afhankelijk van hun situatie doorgeleid naar een reguliere, verlengde of verzwaarde intake. Doelstelling van de intake is om iedere student in de juiste opleiding te plaatsen met passende begeleiding.
- De *professionaliseringsslag* van functionarissen betrokken bij de begeleidingsstructuur is in volle gang. Ook onderwijspersoneel wordt geschoold omdat wij van mening zijn dat de docent cruciaal is in een succesvolle leerloopbaan: *boeien en binden*. Speerpunten hierbij zijn onder andere: intake, slb en didactisch handelen.

De stand van zaken in het scholingsprogramma dat wij vormgeven met de HAN:

686 personeelsleden zijn direct aan onderwijs gerelateerd, 181 daarvan hebben reeds een professionaliseringstraject doorlopen, 412 volgen momenteel een scholingstraject en 93 collega's starten binnenkort met hun traject.

Citaat Ministerie OC&W:

"De afgelopen jaren heeft ROC Nijmegen inhoudelijk grote stappen gemaakt in de vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. Het ROC heeft gekozen voor een structurele aanpak en minder voor de korte klap acties; zo heeft men o.a. geïnvesteerd in adequate sturingsinformatie en bewustwording binnen de hele organisatie. In de meest recente cijfers (voorlopige vsv-cijfers 2012/13) lijkt deze aanpak – eindelijk – ook in de cijfers zijn vruchten af te werpen. Duidelijk is dat ROC Nijmegen op de goede weg is, maar ook dat er nog genoeg te winnen valt. De samenwerking met het VO (met name de kwalitatieve overdracht van leerlingen) kan en zal beter moeten. Wat betreft de samenwerking in de driehoek (OCW, gemeente Nijmegen en ROC Nijmegen), die is goed, eerlijk en open. De komende jaren zal de samenwerking onverminderd hard voortgezet moeten worden om de beoogde resultaten te behalen (Monaïm Benrida, OC&W)".

Het College van Bestuur constateert dat we als organisatie resultaten hebben behaald. We zijn trots op de onderwijsteams, de docenten en de ondersteunende diensten en op de erkenning die we hiervoor krijgen van Bureau Leerplicht, de gemeente Nijmegen en het Ministerie van OC&W. Vanzelfsprekend heeft het CvB de ambitie om onze vsv-daling door te zetten en we zijn ervan overtuigd dat ons dit gaat lukken in een goede samenwerking met studenten en ouders, vo, RMC, Bureau Leerplicht, Regionaal Jongerenloket en het regionale werkveld.

Met vriendelijke groeten,
ROC Nijmegen

Mw. drs. J.C.J.M. Berben
Voorzitter College van Bestuur

dhr. drs. T.M. Douma
lid College van Bestuur

REACTIE BESTUUR SAMENWERKINGSVERBAND VO-SCHOLEN

Geachte mevrouw Smink,

Hartelijk dank voor het toezenden van deel 3 van het rapport van uw onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in de gemeente Nijmegen. De schoolbesturen voortgezet onderwijs Nijmegen hebben in het BEVO (Bestuurlijk Overleg Voortgezet Onderwijs) het rapport besproken. Met dit schrijven reageert ondergetekende namens deze schoolbesturen op de bevindingen die u in uw rapport aangeeft.

Allereerst constateren de besturen dat het onderzoek zich veel verder heeft uitgestrekt dan zij aanvankelijk verwachtten. Uit de rapporten blijkt dat ook de "ondersteuningsstructuur" in en om het onderwijs onderzocht is. De rapporten geven o.i. een realistisch beeld van de situatie op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd.

In het rapport wordt op diverse plaatsen gesproken over het schoolmaatschappelijk werk. De Rekenkamer constateert dat schoolmaatschappelijk werk van groot belang is en dat dit overeind dient te blijven (pag. 21). De schoolbesturen delen deze mening. Het is wel zo dat de schoolmaatschappelijk werkers in dienst zijn van de schoolbesturen op basis van een door de gemeente daartoe verstrekte subsidie. De besturen vrezen dat als de subsidie onder druk van gemeentelijke bezuiniging verlaagd zal gaan worden, dit direct consequenties zal hebben op het aantal VSV'ers. De oorzaken van VSV zijn immers niet alleen in de school gelegen. Ook de situatie in het gezin en in de leefwereld van de leerling hebben grote invloed op VSV. Daarnaast zal bij afname van de formatie voor schoolmaatschappelijk werk ook de verbinding met de instanties in het jeugdhulpdomein verbokkelen en de verbinding met de lokale toegangspoort (sociale wijkteams) moeilijk gelegd kunnen worden.

Op pagina 31 legt u de koppeling met de transitie van de jeugdzorg. U stelt dat de school de vindplaats is van "de problematiek". De besturen onderschrijven dit en zijn van mening dat deze vindplaats ook de werkplaats zou moeten zijn. Concreet houdt dit in dat zowel gemeente als onderwijs samen zullen moeten investeren in de versterking van de koppeling tussen onderwijs en jeugdzorg. In relatie tot passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg zijn de besturen van mening dat de gemeente en het onderwijs hier een gezamenlijke opdracht hebben. Op dit moment is er nog te weinig sprake van "één kind, één gezin, één plan". Op pag. 34 doet u een summier aanbeveling om hieraan invulling te geven. De schoolbesturen missen hier dat het voortgezet onderwijs meer betrokken moet worden bij het vormgeven van deze structuur en dat er meer aandacht komt voor de vraag wie wanneer het casemanagement heeft. Daarnaast maken de besturen zich zorgen over het feit dat jeugdzorg de afgelopen tijd vaak verstek laat gaan bij bijeenkomsten van externe zorgadviesteams op de scholen. De transitie van de jeugdzorg zou de jeugdhulpverlening o.i. dichterbij de school moeten brengen.

Op pag. 21 gaat u in op de rol van Bureau Leerplicht. Het wordt door de besturen betreurd dat de gemeente ervoor gekozen heeft om Bureau Leerplicht niet primair preventief in te zetten. De besturen zijn van mening dat juist de preventieve taak van Bureau Leerplicht kan voorkomen dat leerlingen lang thuis zitten of het onderwijssysteem voortijdig verlaten. De besturen missen een aanbeveling op dit gebied.

De schoolbesturen onderschrijven de aanbeveling van de Rekenkamer over de aansluiting vo en ROC. De schoolbesturen willen zich inzetten om deze overgang te verbeteren.

De schoolbesturen onderschrijven de aanbeveling die betrekking heeft op de uitstroom naar werk voor jongeren die geen startkwalificatie hebben en willen samen met gemeente en ROC oplossingen voor deze groep jongeren zoeken. De koppeling naar het Jongerenloket, het Werkbedrijf en UWV moet gemaakt worden. Mening van de schoolbesturen is dat de gemeente hier een regierol moet vervullen.

Tot slot hopen de schoolbesturen dat dit rapport aanleiding zal zijn om in de toekomst samen, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, de ondersteuning aan leerlingen te verbeteren om voortijdig schoolverlaten zoveel als mogelijk te voorkomen.

Indien u vragen heeft, ben ik uiteraard bereid bovenstaande nader toe te lichten.

Namens de besturen voortgezet onderwijs Nijmegen (BeVO),
hoogachtend,

Dhr. J.J.M. Rood
Directeur Samenwerkingsverband V(S)O 2507 Nijmegen e.o.

REACTIE BESTUUR SAMENWERKINGSVERBAND PO-SCHOLEN

Geachte Rekenkamer

In december 2013 en januari 2014 hebben wij, Bestuur WSNS SWV Nijmegen e.o., van u het Rekenkameronderzoek voortijdig schoolverlaters deel I, II en III ontvangen. Deel III heeft betrekking op de ondersteuningsstructuur op scholen en de relatie met de externe zorg.

U heeft vanwege hoor- en wederhoor gevraagd om een reactie n.a.v. de conclusies en aanbevelingen in het voornoemde rapport.

Het bestuur WSNS SWV Nijmegen geeft u hierbij haar reactie en beperkt zich tot het primair onderwijs.

Het bestuur onderschrijft de conclusie dat de ondersteuningsstructuur in het primair onderwijs reeds jaren bestaat er dat veel ervaring is met het bieden van ondersteuning aan leerlingen, dankzij jarenlange investering binnen de scholen en ook in scholing en ondersteuning. De samenwerking met speciale voorzieningen en zorgaanbieders is hierbij van belang en in ontwikkeling.

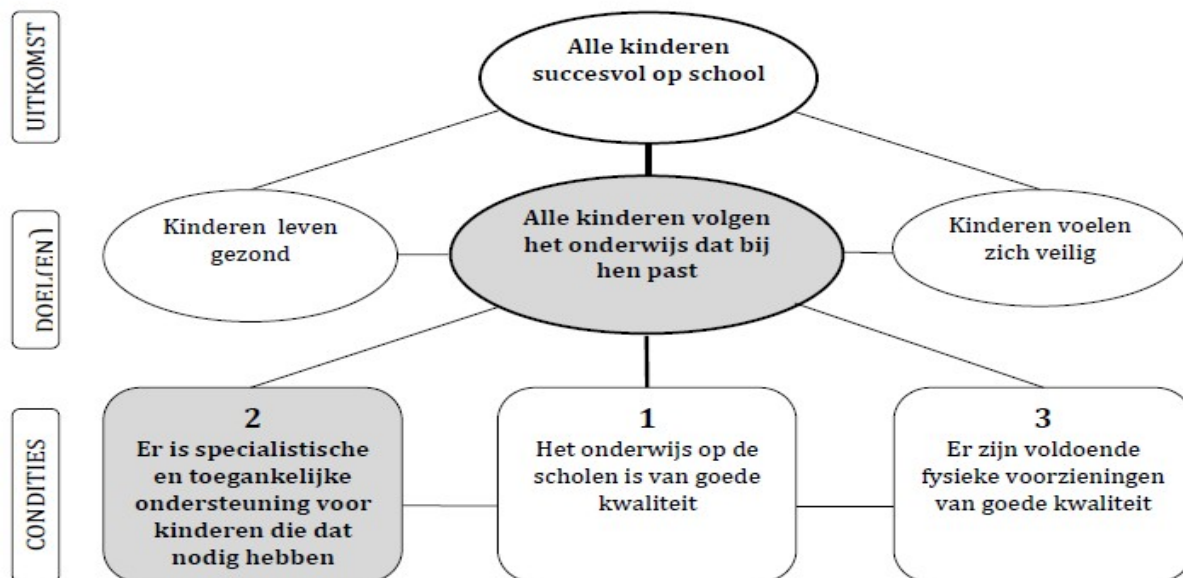
De overdracht van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs verloopt over het algemeen goed en de structuur is voor andere steden in Nederland een voorbeeld.

De doorontwikkeling van de ZAT naar (Brede) Schoolondersteuningsteam is in gang gezet en na zorgvuldige evaluatie is het bestuur WSNS voornemens in maart 2014 een besluit te nemen over implementatie in de gehele stad.

De Rekenkamer maakt zich zorgen over de aansluiting van de sociale wijkteams op (Brede) Schoolondersteuningsteams in scholen, dan wel op de Zorgadviesteams en is bang voor parallelle structuren.

Wij onderschrijven voor een deel uw zorgen, maar echter niet uw conclusie m.b.t. richting.

Scholen, kunnen zich niet permitteren om alleen *onderwijsgerichte* ondersteuning van jongeren centraal te stellen. Een kind is onderdeel van het gezin en brengt daarmee vanzelf “gezinsproblematiek” de school in. Onderwijs en onderwijsondersteuning zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar én met de opvoeding. Met de invoering van de wet op Passend onderwijs wordt ook uitdrukkelijk van onderwijs gevraagd, om zich te richten op de doelstelling gezondheid, welbevinden en het geven van goed onderwijs.



Vanuit dit brede perspectief wordt specialistische en toegankelijke ondersteuning voor kinderen die dit nodig hebben, vorm gegeven. Samenwerking t.b.v. het behalen van deze doelstellingen, met o.a. het SWT is van belang, zodat de *gezinsgerichte* ondersteuning tot stand gebracht wordt.

Er moet sprake zijn van tweerichtingsverkeer.

Gedurende de proef in Dukenburg met (Brede) Schoolondersteuningsteam en samenwerking SWT heeft dit ook geleid tot interventies ter verbetering. Het bestuur WSNS SWV Nijmegen onderschrijft het voorstel om de verbinding tussen SWT en (Brede) Schoolondersteuningsteam neer te leggen bij het maatschappelijk werk, waarbij de noodzaak van extra middelen gezien wordt.

Wij danken u voor uw rapportage en wensen u veel succes met het vervolg.

Met vriendelijke groet

Thea de Graaf

Coördinator WSNS SWV Nijmegen e.o.

I.o van het bestuur WSNS SWV Nijmegen e.o.

6. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college en de besturen van de (samenwerkende) scholen in het bijzonder, voor het geven van een reactie op de conclusies en aanbevelingen uit deel III van ons onderzoek naar voortijdig schoolverlaters.

Wij zijn verheugd dat de conclusies breed worden onderschreven en ook de aanbevelingen steun krijgen. Het komt er nu op aan de aanbevelingen in onderling overleg nader te concretiseren. In hun reacties wijzen de scholen op het belang hiervan en geven zij ook aan hiertoe van harte bereid te zijn. De gemeente onderschrijft in haar reactie de regierol die zij hierbij heeft. Dit vormt een goede basis voor de verdere ontwikkeling van een samenhangende ondersteuningstructuur. Wij pleiten ervoor dat de gemeente nog voor het zomerreces van 2014, met voorliggend rapport als uitgangspunt, een eerste overleg organiseert tussen alle betrokken partijen (bestuur én werkvloer). Dat overleg moet er op gericht zijn samen vorm te (gaan) geven aan de uitwerking van de aanbevelingen en daarover procesafspraken te maken. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de wijze waarop voorkomen gaat worden dat parallelle structuren ontstaan tussen de zorg/ondersteuning op school en die daarbuiten. Dat dit voorkomen moet worden, daarover is iedereen het eens. Over de wijze waarop, daarover verschillen de meningen nog. Wij achten het essentieel om heel duidelijke afspraken te maken over wie wanneer wat doet, zodat niet langs elkaar heen wordt gewerkt en het uitgangspunt één kind, één gezin, één plan in de praktijk waar gemaakt kan worden.

BIJLAGE 1: RICHTINGGEVENDE SUBONDERZOEKSVRAGEN

De hoofdvragen van deel III van het Rekenkameronderzoek naar voortijdig schoolverlaters zijn uitgewerkt in een aantal richtinggevende subvragen. Die zijn opgenomen in deze bijlage.

RICHTINGGEVENDE SUBONDERZOEKSVRAGEN

Ondersteuningsstructuur

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

Functioneren in de praktijk

Signaleren in de praktijk

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

Inzet van zorg

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

Coördinatie en afstemming

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

Resultaten

22. Welke resultaten worden er geboekt?

- a. in termen van snelle en adequate toeleiding naar passende zorg;
- b. in termen van het voorkomen van schooluitval of terugkeer naar het onderwijs;
- c. in het wegnemen of reduceren van problematiek.

23. Hoe beoordelen het onderwijs en de externe instellingen de aansluiting van de interne ondersteuningsstructuur in het onderwijs op de externe zorgstructuur?

24. Hoe beoordelen leerlingen en/of hun ouders het functioneren van de ondersteuningsstructuur op school?

BIJLAGE 2: ONDERZOEKSSTAPPEN

In deze bijlage is beschreven welke stappen de Rekenkamer heeft gezet bij de uitvoering van deel III van het onderzoek naar voortijdig schoolverlaters.

De werkzaamheden die zijn uitgevoerd om zicht te krijgen op (het functioneren van) de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de samenwerking met de externe zorg zijn hierna kort toegelicht. De werkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode mei – november 2013.

Deskresearch

Om een eerste beeld te krijgen van de opzet van de ondersteuningstructuur in het onderwijs zijn van alle deelnemende scholen zorgplannen, zorgprotocollen en andere relevante beleidsdocumenten bestudeerd. De informatie is verwerkt in hoofdstuk 2 (opzet van de ondersteuningsstructuur). Daarnaast zijn relevante beleidsstukken over voortijdig schoolverlaten, de ondersteuningsstructuur, het jeugdbeleid en de decentralisaties bestudeerd.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met ruim 60 betrokkenen binnen het onderwijs, met de gemeente, met externe zorgpartijen, en met ouders en jongeren. Van de gevoerde gesprekken zijn interviewverslagen gemaakt. Deze verslagen zijn teruggelegd aan de geïnterviewden. Waar nodig zijn feitelijke onjuistheden aangepast. Er zijn *face-to-face* gesprekken gevoerd met de volgende betrokkenen:

Onderwijs:

- De heer Van Afferen (directeur De Oversteek (school voor primair onderwijs))
- de heer Alders (schoolmaatschappelijk werker Kandinsky College (lokatie Hatertseweg, school voor vmbo))
- mevrouw Arpots (directeur NSG (school voor vo, in het onderzoek is gekeken naar havo en vwo))
- mevrouw Van Bakel (schoolmaatschappelijk werker NSG)
- mevrouw Baltussen (schoolmaatschappelijk werken Mondial College (lokatie Streekweg, school voor vmbo))
- mevrouw De Beijer (intern begeleider Het Octaaf (school voor po))
- mevrouw Bijlsma (zorgcoördinator SSgN (school voor vo, in het onderzoek is gekeken naar havo en vwo))
- mevrouw Bosman (coördinator begeleidingsprocessen en voorzitter ZAT ROC)
- mevrouw Dahrs (trajectbegeleider Kandinsky College)
- mevrouw Daymaz (intercultureel adviseur SSgN)
- mevrouw Van Dinteren (schoolmaatschappelijk werken sector techniek ROC)
- mevrouw Van Elferen (docent / mentor Kandinsky College)
- de heer Esselink (stafmedewerker ROC)
- de heer Fiddelers (teamleider havo 3 en havo 4 NSG)
- mevrouw De Graaf (projectleider Regie van de Zorg, Stichting Weer Samen naar School (WSNS))
- mevrouw Geurtzen (intern begeleider en zorgcoördinator De Oversteek)
- de heer Den Haan (directeur strategie en beleid ROC)
- de heer Van Hees (manager onderwijsteam detailhandel ROC)
- de heer Heijltjes (zorgcoördinator Kandinsky College)
- mevrouw Heijna (manager RMC-trajectbureau ROC)
- mevrouw Henny (afdelingsleider bovenbouw techniek, zorg en welzijn Mondial College)
- de heer Hermesen (teamleider onderbouw SSgN)
- mevrouw Van den Heuvel (beleidsmedewerker, coördinator passend onderwijs ROC)
- mevrouw Janssen (zorgcoördinator / mentor / counsellor NSG)
- de heer Janssen (rector SSgN)
- de heer Klaver (teamleider bovenbouw havo/vwo profielen Cultuur en Maatschappij en Economie en Maatschappij SSgN)
- mevrouw Knuiman (zorgcoördinator bovenbouw groep 5 – 8 De Oversteek)
- mevrouw Van Kuijk (zorgcoördinator onderbouw groep 1 -2 De Oversteek)

- de heer Marcelis (vsv-coördinator ROC)
- mevrouw Maureau (orthopedagoog NSG)
- mevrouw Molenaar (docent / mentor Mondial College)
- mevrouw Polman (trajectbegeleider onderwijsteam detailhandel ROC)
- mevrouw Van de Put (mentor havo 5 SSgN)
- de heer Ter Reegen (locatiedirecteur Mondial College)
- mevrouw Rijs (leerlingbegeleider Kandinsky College)
- de heer De Ronde (directeur Het Octaaf)
- de heer Rood (directeur samenwerkingsverband VO – ROC)
- de heer Terpstra (directeur onderwijs ROC)
- mevrouw Trienes (schoolmaatschappelijk werker SSgN)
- mevrouw Van de Ven (locatiedirecteur Kandinsky College)
- mevrouw Verberk (afdelingsleider Zorg en Welzijn / VM2 Kandinsky College)
- mevrouw Versteeg (psycholoog / zorgcoördinator Mondial College)
- de heer Vilé (studieloopbaanbegeleider en verzuimcoördinator onderwijsteam detailhandel ROC)
- mevrouw Witteveen (mentor klas 2 SSgN)
- de heer Zoun (bovenbouwcoördinator De Oversteek)

In totaal hebben we met elf betrokkenen binnen het ROC gesprekken gevoerd, met 24 binnen het voortgezet onderwijs en met zeven binnen het primair onderwijs. Verder hebben we met het samenwerkingsverband VO - ROC en de Stichting Weer Samen Naar School (WSNS) 2 gesprekken gevoerd.

Gemeente Nijmegen:

- de heer Van Aalzum (programmamanager zorg&welzijn a.i., hoofd afdeling maatschappelijke ontwikkeling a.i., verantwoordelijk voor transitie sociale domein)
- de heer Beerten (wethouder cultuur, mobiliteit en *onderwijs*)
- de heer Van Ginkel (RMC-coördinator)
- mevrouw Leenders (programma manager onderwijs)
- de heer Frings (wethouder *zorg, welzijn* en sport)
- de heer Peereboom (beleidsmedewerker programma zorg&welzijn, product jeugd)
- de heer Tankir (wethouder *werk&inkomen*, openbare ruimte en wijken)
- de heer Verdellen (beleidsadviseur jeugdbeleid / jeugdzorg)
- mevrouw Verschuren (coördinator jeugdbeleid en diversiteit)

In totaal hebben we negen gesprekken gevoerd binnen de gemeente Nijmegen.

Externe (zorg)partijen:

- Regionaal Jongerenloket:
 - mevrouw Claasens (bureauhoofd)
 - mevrouw Van der Feen (jongerenadviseur)
 - mevrouw Van 't Hullenaar (loopbaanadviseur, gedetacheerd vanuit RMC-trajectbureau)

- Bureau Leerplicht:
 - mevrouw De Hosson (bureauhoofd)
 - mevrouw Remers (leerplichtambtenaar / kwalificatieplicht ROC)
 - de heer Scholten (leerplichtambtenaar / scholenbenadering)
- Bureau Jeugdzorg:
 - mevrouw Jansen
 - mevrouw Van der Steen
- mevrouw Postma (programmamanager jeugd NIM)
- mevrouw Leen (jeugdarts GGD)

We hebben 10 betrokkenen van de externe zorgpartijen gesproken.

Ouders en jongeren

Tenslotte hebben we telefonische interviews gevoerd met zes ouders en twee jongeren die te maken hebben gehad met de ondersteuningsstructuur in het onderwijs.

Observaties zorgoverleggen

Om meer zicht te krijgen op de samenwerking tussen het onderwijs en de externe zorg, zijn een aantal zorgoverleggen op scholen bijgewoond. In het voortgezet onderwijs zijn twee interne ZATs en twee externe ZATs bijgewoond. Op het ROC is een intern ZAT overleg bijgewoond. Voor het primair onderwijs was het niet mogelijk om een zorgoverleg bij te wonen. Een keer was dat het geval omdat er geen leerlingen werden ingebracht in het ZAT, de andere keer wegens privacy redenen. Wel hebben we notulen ontvangen van ZAT bijeenkomsten in het primair onderwijs. De notulen hebben we verwerkt in het onderzoeksverslag.

Dossieronderzoek

Bij alle onderwijstypen is dossieronderzoek uitgevoerd. In de leerlingdossiers is ten eerste bekeken welke informatie beschikbaar is, welke afspraken rond een leerling worden gemaakt, hoe de terugkoppeling van informatie in de praktijk functioneert en welke resultaten worden bijgehouden. Ten tweede is een aantal casussen vanuit het dossieronderzoek uitgewerkt ter illustratie van de problematiek en geboden ondersteuning aan leerlingen. Deze casussen zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Discussiebijeenkomst

Het verzamelde materiaal uit voorgaande stappen hebben wij geanalyseerd. Op basis daarvan hebben wij een discussienotitie opgesteld. Deze notitie stond centraal tijdens de discussiebijeenkomst met het veld op 22 november 2013. In overleg met de klankbordgroep zijn raadsleden uitgenodigd om als toehoorder bij die bijeenkomst aanwezig te zijn.

Eindrapport

Na afloop van de discussiebijeenkomst heeft de Rekenkamer het eindrapport voor deel III van het Rekenkameronderzoek naar voortijdig schoolverlaters opgesteld. De discussienotitie diende hiervoor als basis. De opmerkingen uit de discussiebijeenkomst zijn hierin verwerkt en de resultaten van de bespreking van de discussiepunten zijn gebruikt bij het formuleren van de aanbevelingen.

BIJLAGE 3: VERSLAG DISCUSSIEBIJEENKOMST

In deze bijlage is het verslag opgenomen van de discussiebijeenkomst die de Rekenkamer in het kader van voorliggend deel III van het onderzoek op 22 november 2013 georganiseerd heeft. Het betreft een verslag op hoofdlijnen.

Aanwezigen discussiebijeenkomst 22 november 2013

- Betrokkenen van scholen, zorginstellingen en de gemeente Nijmegen die in het onderzoek zijn geïnterviewd;
- Kwartiermakers en teamleiders sociale wijkteams;
- Jongerenwerkers en straatcoaches;

Er waren enkele raadsleden en fractievoolgers aanwezig als toehoorder. Tevens waren er enkele studenten van de HAN als toehoorder aanwezig. Zij gaan in de eerste maanden van 2014 onderzoek doen naar vsv op het FlexCollege.

Reactie op uitkomsten onderzoek

De deelnemers aan de discussiebijeenkomst kunnen zich in grote lijnen vinden in de uitkomsten van het onderzoek. De volgende aanvullende opmerkingen zijn genoemd:

Dichtslibben van externe zorg

Over de bevinding dat probleemsignalen soms te laat worden doorgezet, wordt opgemerkt dat het beschikbaar aantal uren voor ondersteuning op school vaak dichtslibt doordat de externe zorg dichtslibt. Aan de achterkant moet dan ook wat gebeuren om de dynamiek te behouden.

Lwoo¹ leerlingen naar het ROC

Een LWOO leerling krijgt op het vo extra ondersteuning, daar horen substantiële middelen bij. Wanneer deze groep op het mbo aankomt valt deze extra ondersteuning weg, omdat deze middelen voor een mbo niet beschikbaar zijn. Mogelijk verklaart dit (deels) het hoge percentage VSV in het mbo de regio Nijmegen.

Risico van referentieniveau rekenen omhoog

Het referentieniveau van rekenen gaat omhoog naar 2f. Naar schatting kan ongeveer 20 procent van de leerlingen op niveau 2 dit niet aan. Het risico hiervan is dat de goede maatregelen die nu zijn genomen op het ROC Nijmegen om vsv tegen te gaan, teniet worden gedaan door deze landelijke maatregel.

Ondersteuningsstructuur op ROC heeft zich doorontwikkeld

Vanuit het ROC is aangegeven dat de ondersteuningsstructuur zich in de afgelopen maanden stevig heeft doorontwikkeld. De voorlopige cijfers over vsv laten zien dat deze succesvol zijn: er is sprake van een stevige daling van het aantal vsv'ers.

Effectiviteit in beeld

De vraag wordt gesteld wat de onderzoekers in de discussienotitie precies bedoelen met de opmerking dat de gemeente de effectiviteit van vsv maatregelen beter in beeld moet krijgen. Toegelicht wordt dat het zowel gaat om het structureren van de informatie als over de timing van het aanbieden van de informatie aan de gemeenteraad.

Coördinerende rol gemeente keten

De gemeente Nijmegen zou naar andere gemeenten in de regio een coördinerende rol op zich kunnen nemen wat betreft de ondersteuningsketen. Meer specifiek gaat het dan om de overdracht van het vo naar het ROC.

¹ LWOO: Leerweg Ondersteunend Onderwijs. In bijlage 4 is een toelichting opgenomen.

Discussie gericht op de toekomst

In vier discussiegroepen is aan de hand van een aantal door de Rekenkamer geformuleerde discussiepunten verder gesproken over de toekomst. Het meest uitgebreid is gesproken over de aansluiting van de ondersteuningsstructuur op scholen op de sociale wijkteams en over de overdracht van leerlingen van het vo naar het ROC. Hierbij is ook aan bod gekomen welke rol de gemeente op zich zou kunnen nemen.

Indrukken uit de discussiebijeenkomsten over de aansluiting van de ondersteuningsstructuur op scholen op de sociale wijkteams

- Er is bij de deelnemers vanuit de externe zorginstellingen nog veel onduidelijk en onbekend over wat de sociale wijkteams precies gaan inhouden.
- Voor een goede samenwerking is het van belang dat men elkaars taal spreekt. Nu is er soms nog sprake van begripsverwarring, bijvoorbeeld over wat men precies verstaat onder een 'zorgleerling'.
- Er moet een lijn zijn tussen de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de wijkteams. Relevante informatie uit de wijkteams (over het gezin, over het gedrag van leerlingen in de wijk, etc.) moet op school bekend zijn. Omgekeerd moet relevante informatie over de leerling vanuit de school doorkomen bij de wijkteams. Tweerichtingsverkeer is hiervoor belangrijk.
- Professionals moeten elkaar weten te vinden ('korte lijnen'). Dit is van veel groter belang dan een kant en klare blauwdruk van hoe de structuur er in de toekomst uit moet gaan zien.
- Het schoolmaatschappelijk werk zou kunnen functioneren als 'linking pin' / verbinder tussen de op leerlingen gerichte ondersteuning in het onderwijs en de op gezinnen gerichte zorg in de sociale wijkteams. Daar moeten dan wel voldoende middelen voor worden vrijgemaakt. De schoolmaatschappelijk werkers kunnen binnen de nu beschikbare middelen die taak niet op zich nemen.
- Van belang is dat niet alleen nagedacht wordt over de verbinding met de sociale wijkteams, maar ook met de regieteams. In de regieteams worden multiprobleem casussen behandeld.
- Goede voorbeelden van samenwerking tussen de ondersteuningsstructuur in het onderwijs en de externe zorg zijn de pilot in Dukenburg en de aanwezigheid van een jongerenwerker vanuit Tandem bij het FlexCollege. In Dukenburg werken de brede schoolondersteuningsteams in het primair onderwijs en de sociale wijkteams met elkaar samen. In het FlexCollege zorgt de jongerenwerker voor de link met de wijk. Deze jongerenwerker is fysiek aanwezig op de school en weet wat er speelt in de wijk en het gezin. Volgend jaar zal er ook een jongerenwerker van Tandem aanwezig zijn bij twee afdelingen van het ROC waar relatief veel vsv voorkomt. De ervaringen in Dukenburg tot dusverre laten echter wel duidelijk zien dat de samenwerking tussen de ondersteuningsstructuur in het po en het sociale wijkteam niet vanzelf gaat: het zijn allebei nog te veel institutjes. Dat wringt nogal eens met het uitgangspunt van één gezin, één plan.
- Voor het ROC blijft het lastig dat het met veel verschillende gemeenten te maken heeft. Dat niet alleen Nijmegen voor sociale wijkteams kiest, maar de negen samenwerkende gemeenten in de regio in grote lijnen voor eenzelfde opzet kiezen, maakt het voor het ROC alweer wat gemakkelijker.
- Er moeten goede afspraken gemaakt worden over casemanagement. Partijen weten nu niet altijd van elkaar of ze betrokken zijn bij een jongere.

Indrukken uit de discussiebijeenkomsten over de overdracht van het vo naar het ROC

- De 'warme' overdracht van leerlingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het vo en het ROC. De overdracht van primair onderwijs naar vo en van vo naar VAVO kunnen daarbij als goede voorbeelden dienen.
- Knelpunt bij de overdracht is dat er soms uit strategische overwegingen voor gekozen wordt om niet alle informatie te delen. De toeleverende school voegt dan geen 'bijsluiter' bij om de kans op toelating van de

leerling te vergroten. Een ander knelpunt is dat men niet altijd elkaars taal spreekt en daardoor soms anders gedacht wordt over welke problematiek overgedragen moet worden.

- De overdracht van vo naar ROC is met name voor jongeren op niveau 2 spannend. Veel jongeren vinden dat ze het onderwijsniveau aan moeten kunnen, terwijl een aantal daar echt ondersteuning bij nodig heeft. Voor andere jongeren is het niveau te hoog gegrepen. Je moet deze jongeren dan ook echt tegen zichzelf beschermen. Het gaat daarbij lang niet altijd om 'multiprobleem' jeugd. Het gros van de jongeren uit multiprobleemgezinnen haalt gewoon een diploma.
- Als suggesties voor de overdracht van het vo naar het ROC zijn gedaan:
 - Tijdstip van overdracht vervroegen. Dit moet kunnen; de aanmeldingen vanuit het po voor het vo moeten ook voor 1 april gedaan zijn;
 - Het overdrachtformulier en de mee te sturen bijlagen verbeteren. Voor de overdracht van po naar vo is dit wel helder;
 - De overdracht is nu nog te veel afhankelijk van het opleidingsteam en/of personen die bij het ROC bekend zijn vanuit het vo;
 - Bij de intake bij het ROC zou in het geval van afwijzing ook gekeken moeten worden naar alternatieven (binnen het ROC of daarbuiten (werk)). Vanuit het ROC is aangegeven dat dit vanaf volgend schooljaar ook gaat gebeuren;
 - In het kader van passend onderwijs zou het Samenwerkingsverband VO – ROC een rol kunnen spelen bij de verbetering van de overdracht van het vo naar het ROC.

Plenaire discussie naar aanleiding van de groepsbijeenkomsten

In de korte plenaire discussie komen de volgende aanvullende punten naar voren:

Verzoeken aan de gemeente

Op de vraag wat men – gegeven ook de ontwikkelingen - zou wensen van de gemeente, worden de volgende punten genoemd:

- Meer tijd voor het schoolmaatschappelijk werk op de school, zodat er meer preventief gewerkt kan worden. Ook moet schoolmaatschappelijk werk de tijd krijgen om als sleutelfunctie (onderwijs – sociale wijkteams) te kunnen fungeren.
- Meer externe zorg in de school aanwezig laten zijn, bijvoorbeeld jeugd ggz en een jeugdarts op het ROC.
- Korte lijnen creëren tussen school en zorg- en hulpverleners, wachtlijsten van 5 maanden voor systeemtherapie zijn fnuikend op de leeftijd van deze jongeren.
- De gelegenheid geven om te kunnen ontdekken wat nodig is en wat werkt.
- Scholen moeten zich zowel richten op excelleren als op zorgleerlingen. De bekostiging van ambulante begeleiding moet dan wel op pijl blijven om dit in balans te kunnen houden. De leerkracht kan dit niet alleen doen.
- Het ROC is van mening dat vooral het ROC zelf verantwoordelijk is om de zaken rond de vsv aanpak op orde te brengen.

Met elkaar oplossingen vinden

De gemeente heeft de ambitie om zo vroeg mogelijk, preventief aan de slag te gaan. De gemeente krijgt echter ook te maken met de nodige bezuinigingen. Met elkaar (de gemeente, het onderwijs en de externe zorg) moet dan ook nagedacht worden over oplossingen. Men moet daarin creatief zijn en de ruimte bieden om te ontdekken wat werkt.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid overdracht leerlingen

Voor een goede overdracht van het vo naar het ROC moet één model ontwikkeld worden waarbinnen men de overdracht verzorgt. Dit moet eenduidig zijn en niet te veel handelingen kosten. Tussen het po en het vo werkt dit al goed. De verantwoordelijkheid voor dit model ligt bij zowel het vo als het ROC; men moet dit nu ook 'gewoon gaan doen'. Ook in het kader van doorgaande ondersteuningslijnen is het belangrijk dat men hier gezamenlijk verantwoordelijkheid voor neemt.

Met elkaar om tafel zitten heeft nut

Deze bijeenkomst heeft ook duidelijk gemaakt dat periodiek met elkaar om tafel zitten, als uitvoerders onder elkaar (en dus niet –uitsluitend- op bestuurlijk niveau) grote meerwaarde kan hebben. Je moet elkaar gezien hebben, elkaar kennen, om makkelijk met elkaar samen te werken rond de ondersteuning van leerlingen. Knelpunten kunnen soms makkelijk opgelost worden als men elkaars telefoonnummer heeft en elkaars gezicht kent.

BIJLAGE 4: VERKLARING VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

In deze bijlage zijn de gebruikte afkortingen verklaard. Ook zijn toelichtingen gegeven op gebruikte vaktermen en voor het veld specifieke begrippen.

aka

Arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent. Zie ook bij mbo, niveau 1.

BBL

Beroepsbegeleidende leerweg. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestaan er twee soorten leerwegen: de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) en de beroepsopleidende leerweg (BOL). De beroepsbegeleidende leerweg is een combinatie van werken en leren, waarbij de leerling in dienst van een bedrijf is en daarnaast een opleiding volgt. In de BBL bedraagt het praktijkdeel zestig tot tachtig procent of meer van de studieduur. Met BBL zit de leerling gewoonlijk één tot twee dagen in de week op school en werkt hij vier tot drie dagen in de week bij een erkend leerbedrijf of organisatie. De praktische ervaring doet hij op in zijn werk. De theorie en begeleiding krijgt de leerling op school.

BJZ

Bureau Jeugdzorg.

BOL

Beroepsopleidende leerweg. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestaan er twee soorten leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Een beroepsopleidende leerweg is een dagopleiding, waarbij de leerling de hele week naar school gaat. Tijdens de opleiding wordt praktijkervaring opgedaan wanneer de leerling op stage gaat bij een erkend leerbedrijf of organisatie. Het aantal stages verschilt per opleiding. In totaal bestaat minimaal 20% van de BOL-opleiding uit stages.

(B)SOT

(Brede) Schoolondersteuningsteam (voor de duidelijkheid: de term brede heeft betrekking op brede school). Op basis van een experiment in Dukenburg is het advies vanaf het schooljaar 2014 op alle scholen in het primair onderwijs te gaan werken met een (breed) schoolondersteuningsteam. De op wijkniveau georganiseerde ZAT's voor het primair onderwijs worden dan opgeheven.

CJG

Centrum voor Jeugd en Gezin.

DUO

Dienst Uitvoering Onderwijs. DUO is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs.

EigenWijs

Een bovenbouw locatie van het FlexCollege. Op EigenWijs kunnen leerlingen die tijdelijk niet kunnen functioneren in het reguliere onderwijs, onderwijs volgen (vmbo-t, havo (en deels vwo)) en hun diploma of startkwalificatie halen.

Entree opleiding

Vanaf 1 januari 2014 worden de niveau 1 opleidingen op het ROC apart van de opleidingen op niveau 2,3 en 4 gepositioneerd en omgevormd tot entreeopleidingen. Een entreeopleiding is gericht op het behalen van een diploma dat toegang biedt tot vervolgonderwijs, maar kan ook leiden tot uitstroom naar de arbeidsmarkt. Deze uitstroom naar werk wordt niet langer als voortijdig schoolverlaten gekwalificeerd. Entreeopleidingen zijn uitsluitend toegankelijk voor studenten die niet aan de vooropleidingseisen voor mbo-2, mbo-3 of mbo-4 voldoen en die niet meer tot de doelgroep van het vo behoren (d.w.z. volledig leerplichtig zijn).

Entreeopleidingen zijn evenmin toegankelijk voor studenten met veel problemen die wel aan de vooropleidingseisen voldoen; zij kunnen tijdelijk worden opgevangen en begeleid in een plusvoorziening.

GGZ

Geestelijke gezondheidszorg.

GOA

Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.

havo

Hoger algemeen voortgezet onderwijs.

IB'er

Intern begeleider.

LB'er

Leerlingbegeleider.

LWOO

Leerweg Ondersteunend Onderwijs. LWOO is voor vmbo-leerlingen die genoeg capaciteiten hebben om een diploma te halen, maar extra hulp nodig hebben. De basisschool geeft een advies LWOO, de vmbo school beslist of een kind daarvoor in aanmerking komt. De vmbo-school bepaalt ook zelf hoe LWOO wordt aangeboden (bijlessen, huiswerkbegeleiding, trainingen, ...).

kwalificatieplicht

De kwalificatieplicht houdt in dat alle jongeren tot hun 18^e verjaardag onderwijs moeten volgen, gericht op het behalen van een startkwalificatie. De kwalificatieplicht eindigt op de dag dat de student 18 jaar wordt of zoveel eerder dat hij in het bezit is van een startkwalificatie. Een student heeft een startkwalificatie als hij in het bezit is van een havo-diploma, vwo-diploma of mbo-diploma op minimaal niveau 2. De kwalificatieplicht is een van de maatregelen die het rijk heeft ingesteld om schooluitval van jongeren tegen te gaan en de kansen van startende jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. De kwalificatieplicht is geregeld in de Leerplichtwet.

leerplicht

De leerplicht is geregeld in de Leerplichtwet 1969. De leerplicht houdt in dat kinderen op een erkende school moeten zijn ingeschreven en elke schooldag aanwezig moeten zijn. De leerplicht geldt tot en met het einde van het schooljaar waarin de leerling 16 jaar wordt. Na het laatste schooljaar van de leerplicht begint de kwalificatieplicht.

mbo

middelbaar beroepsonderwijs

Het mbo kent 4 opleidingsniveaus:

- Niveau 1: assistentenopleiding.
Er bestaan twee soorten assistentenopleidingen: arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent (AKA, studenten leren algemene werknemersvaardigheden, de opleiding duurt 1 jaar), beroepskwalificerend assistent (BKA, studenten leren eenvoudige werkzaamheden zelfstandig uit te voeren, de opleiding duurt een half jaar tot een jaar). De assistentenopleidingen zijn voor alle studenten toegankelijk. Ook voor studenten die geen diploma hebben gehaald in het voortgezet onderwijs. Zodra de mbo-studenten de assistentenopleiding hebben afgerond, moeten zij verder leren op niveau 2. Behalve als

zij 18 jaar of ouder zijn. De opleidingen op niveau 1 gaan verdwijnen; daarvoor in de plaats komen de entree-opleidingen; een toelichting daarop vind u ook in deze bijlage.

- **Niveau 2: basisberoepsopleiding.**

Studenten die een opleiding op niveau 2 van het mbo volgen, doen de basisberoepsopleiding. Dit leidt op voor beroepen zoals kapper en autotechnicus. De basisberoepsopleiding duurt 2 tot 3 jaar en leert de studenten om uitvoerende werkzaamheden te verrichten. Deze opleiding is bedoeld voor vmbo-leerlingen die de basisberoepsgerichte leerweg hebben afgerond. Wanneer de mbo-school geen assistentenopleiding in het onderwijsaanbod heeft, kunnen studenten zonder een vmbo-diploma de basisberoepsopleiding volgen. Deze drempelloze instroom in mbo niveau 2 verdwijnt.

- **Niveau 3: vakopleiding.**

Een vakopleiding leidt studenten op voor beroepen als verzorgende of 1^e monteur. In deze 3 jarige opleiding leren studenten om uitvoerende werkzaamheden helemaal zelfstandig te verrichten. Vmbo-leerlingen die de gemengde, theoretische en kadergerichte leerwegen hebben gevolgd en hiervoor zijn geslaagd, kunnen een vakopleiding volgen. Net als leerlingen die de havo hebben gedaan.

- **Niveau 4: middenkaderopleiding.**

Studenten die kiezen voor een middenkaderopleiding komen terecht in beroepen als filiaalbeheerder of activiteitenbegeleider. Ook kunnen deze studenten verder studeren op het hbo. De middenkaderopleiding is een mbo-opleiding op niveau 4 en duurt 3 tot 4 jaar. Vmbo-leerlingen die de gemengde, theoretische en kadergerichte leerwegen hebben gevolgd en hiervoor zijn geslaagd, kunnen een middenkaderopleiding volgen. Net als leerlingen die de havo hebben gedaan.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Vooropleiding	Opleiding	MBO-niveau	Duur opleiding	Werkzaamheden
Vmbo-praktijk Geen diploma	AKA	1	1 jaar	Eenvoudige uitvoerende werkzaamheden
Geen diploma	BKA	1	½ - 1 jaar	Eenvoudige uitvoerende werkzaamheden
Vmbo-basisberoepsgerichte leerweg	Basisberoepsopleiding	2	2 – 3 jaar	Uitvoerende werkzaamheden
Vmbo-leerwegen: * kaderberoepsgerichte * theoretische * gemengde Havo	Vakopleiding	3	2 – 3 jaar	Volledig zelfstandige uitvoering van werkzaamheden
Vmbo-leerwegen: * kaderberoepsgerichte * theoretische * gemengde Havo	Middenkaderopleiding	4	3 – 4 jaar	Volledig zelfstandige uitvoering van werkzaamheden

nieuwe vsv'ers

Nieuwe vsv'ers zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die in het meest recente schooljaar zijn gestopt met hun opleiding.

NIM

Nijmeegse Instelling voor Maatschappelijk Werk.

NJI

Nederlands Jeugd Instituut.

oude vsv'ers

Oude vsv'ers zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die al in een eerder schooljaar zijn gestopt met hun opleiding.

PCL

Permanente Commissie Leerlingzorg.

po

Primair Onderwijs.

plusvoorziening

In 2009 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport 'Vertrouwen in de school: over de uitval van overbelaste jongeren'. Overbelaste jongeren hebben dusdanig veel problemen aan hun hoofd, dat ze niet meer toekomen aan het volgen van onderwijs maar cognitief wel in staat zijn om een startkwalificatie te halen. Ze dreigen door problemen het onderwijs te verlaten. Een van de aanbevelingen in het rapport was het oprichten van plusvoorzieningen. Een plusvoorziening is geen nieuw schooltype, maar een uitbreiding van het bestaande aanbod op scholen voor voortgezet en middelbaar (beroeps)onderwijs. Ze richten zich op jongeren van 12 tot 23 jaar. Het gaat om een samenhangende aanpak van onderwijs, zorg, arbeid en andere vormen van gerichte ondersteuning. Het bieden van structuur en verbondenheid is daarbij van groot belang. Plusvoorzieningen kenmerken zich onder andere door kleinere onderwijsgroepen en snelle beschikbaarheid van zorgverlening. Het Flexcollege is de plusvoorziening in de subregio Nijmegen.

PRO

Praktijk onderwijs.

PvA

Plan van Aanpak.

Regie van de Zorg, geactualiseerde toelichting uit deel I, quick scan:

In 2005 is in Nijmegen een projectorganisatie gestart waarin diverse instellingen uit Nijmegen vertegenwoordigd zijn. Het gaat daarbij om de gezamenlijke schoolbesturen, de kinderopvang voor 0-4 jaar, welzijnswerk, het schoolmaatschappelijk werk, de GGD, de REC's en de gemeente Nijmegen. Het project heet Regie van de Zorg. De betrokken partijen werken samen om het aanbod binnen en buiten de kinderopvang en de school zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen en aan elkaar te verbinden. De doelstelling van het project is kinderen verder te brengen in hun ontwikkeling door het bieden van goede integrale zorg dichtbij de kinderopvang en de school. Regie van de Zorg integreert daarbij activiteiten van WSNS, Zorg Advies Teams (ZATs), Centra voor Jeugd & Gezin (CJG) / sociale wijkteams (swt's), School & Hulp, GOA, Brede school, passend onderwijs en de ontwikkelingen in het kader van de Wet op de Expertise Centra. Regie van de Zorg Nijmegen richt zich op kinderen van 0 tot 14 jaar. Voor het project Regie van de Zorg is een projectleider aangesteld en is ook een projectgroep ingericht. In de projectgroep zitten vertegenwoordigers van het onderwijs. Zij zijn samen verantwoordelijk voor de procesgang en de afstemming voor de verschillende onderdelen van de Regie van de Zorg en met name de voorbereiding van de invoering van passend onderwijs. Voor het realiseren van de optimale zorg zijn drie werklijnen ingericht: 1) werklijn schoolinterne ondersteuning, 2) werklijn schoolnabije ondersteuning en 3) werklijn extra ondersteuning.

ROC

Regionaal Opleidings Centrum.

REC

Regionale Expertise Centra.

RMC

Regionaal Meld- en Coördinatiepunt. Er zijn 39 RMC-regio's in Nederland. De kerntaken van de RMC regio zijn:

- Een sluitende melding en registratie, doorverwijzing en herplaatsing van VSV-ers
- Het bevorderen van een goede samenwerking tussen alle partijen in de regio die te maken hebben met jongeren tot 23 jaar
- Het realiseren van een sluitende aanpak met een zo goed mogelijk traject op-maat voor de jongere die extra zorg nodig heeft.

Om deze kerntaken uit te voeren is per regio een contact/regiegemeente aangewezen. Deze gemeente is de coördinator in een regionaal samenwerkingsverband van overheid, onderwijs, jeugdzorg, justitie en arbeid. Deze gemeente is tevens de contactgemeente en eerste aanspreekpunt voor het rijk. Nijmegen is de contact/regiegemeente van de RMC-regio Arnhem/Nijmegen. In de praktijk wordt gewerkt in twee subregio's en functioneert Arnhem als contactgemeente voor de subregio Arnhem en Nijmegen voor de subregio Nijmegen (8 gemeenten). De subregio Arnhem bestaat uit de gemeenten: Arnhem (regiegemeente subregio), Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar. De subregio Nijmegen bestaat uit de gemeenten: Beuningen, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Nijmegen (regiegemeente subregio), Ubbergen, Wijchen.

R75

R75 (Regulierstraat 75) biedt hulp aan jongeren tot 23 jaar die dak- of thuisloos zijn of dreigen te worden en ook andere problemen hebben. R75 is een samenwerkingsverband van NIM en Entrea.

SSB

De afdeling Onderzoek en Statistiek werkt aan de samenstelling van een Sociaal Statistisch Bestand (SSB). In dit bestand zijn gegevens opgenomen over het gebruik van 15 regelingen op het gebied van zorg, werk, inkomen en jeugd. In tabel 4 is te zien om welke regelingen het gaat. In onderstaand overzicht zijn de regelingen te zien die zijn opgenomen in het SBB, geordend naar domein (inkomen, werk, zorg en jeugd).

	inkomen	werk	zorg	jeugd
WWB	x			
uitstroom WWB	x			
kwijtschelding belasting	x			
Collect. Aanvull. Ziektek.verz.	x			
bijzondere bijstand	x			
bijdragen maatsch. particip.	x			
reintegratie (IW3)		x		
reintegratie via Jongerenloket		x		
NWW		x		
WMO			x	
leerplicht				x
VSV-meldingen Jongerenloket				x
BJZ hulpverlening				x
BJZ AWBZ-indicaties				x
leerlingvervoer				x

In het SSB is het mogelijk gegevens over gebruik van de opgenomen voorzieningen op persoons- en huishoudensniveau te combineren.

sbo

speciaal basisonderwijs.

SLB'er

Studieloopbaanbegeleider.

SMW

Schoolmaatschappelijk werk.

so

speciaal onderwijs.

startkwalificatie

Een student heeft een startkwalificatie als hij in het bezit is van een havo-diploma, vwo-diploma of mbo-diploma op minimaal niveau 2.

Stip

Stedelijk informatiepunt. De stips gaan eenvoudige vragen voor de swt's afvangen.

SWT

Sociaal wijkteam.

uitvaller

Uitvallers zijn leerlingen die in de loop of aan het einde van het schooljaar stoppen met hun opleiding zonder een startkwalificatie te hebben behaald. Uitvallers worden:

- geen vsv'er wanneer zij op 1 oktober volgend op het schooljaar waarin zij zijn uitgevallen weer naar school gaan;
- nieuwe vsv'er wanneer zij op 1 oktober volgend op het schooljaar waarin zij zijn uitgevallen niet weer naar school gaan.

TB'er

Trajectbegeleider.

vavo

voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen. Bedoeld voor 18+, in bijzondere gevallen ook toegankelijk voor 16 en 17 jarigen.

verzuim(er)

leerlingen die in een periode van vier weken ten minste 16 uur ongeoorloofd hebben verzuimd en zijn gemeld bij het verzuimloket van DUO.

vmbo

Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Binnen het vmbo zijn er meerdere leerwegen. Vmbo-t is de theoretische leerweg van het vmbo. Deze leerweg is niet gericht op een bepaalde beroepskeuze. Dat zijn de andere leerwegen van het vmbo wel (beroepsgerichte leerweg (bb), kaderberoepsgerichte leerweg (kb), gemengde leerweg (gl)).

VM2

In VM2 wordt de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo samengevoegd met een opleiding mbo op niveau 2.

vo

Voortgezet Onderwijs.

voortijdig schoolverlaters

Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die op peildatum 1 oktober geen onderwijs volgen en niet in het bezit zijn van een startkwalificatie. Jongeren die het niveau van de startkwalificatie niet kunnen halen omdat ze lichamelijke of geestelijke beperkingen hebben, worden niet tot de voortijdige schoolverlaters gerekend. Dit zijn jongeren die het speciaal onderwijs hebben doorlopen en met goed gevolg hebben afgesloten. Jongeren met een diploma op mbo-1 niveau, die geen werk hebben of minder dan 12 uur werken, horen wel bij de voortijdige schoolverlaters. Binnen de groep voortijdig schoolverlaters wordt onderscheid gemaakt naar nieuwe en oude vsv'ers.

vso

Voortgezet speciaal onderwijs.

vsv'er

Voortijdig schoolverlater.

VSV-Monitor

Monitor in ontwikkeling die zicht moet gaan geven op de effectiviteit van maatregelen gericht op het voorkomen of bestrijden van vsv en het vsv-beleid als geheel. In het kader van de VSV-Monitor zijn inmiddels enkele effectmetingen uitgevoerd bij het FlexCollege en het ROC (zie deel I van het Rekenkameronderzoek naar voortijdig schoolverlaters, de quick scan). Voor het voortgezet onderwijs en het regionale jongerenloket wordt nog gewerkt aan een ontwerp voor die metingen. Vanaf 2014 zal zo langzaam maar zeker een dekkend beeld ontstaan van de effectiviteit van de vsv-maatregelen en het vsv-beleid.

vwo

Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.

Wajong

Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

werkleerplicht

Voor jongeren tot 27 jaar die niet werken of naar school gaan, geldt de werkleerplicht. Wanneer een jongere tot 27 jaar zich meldt voor een bijstandsuitkering, gaat eerst een termijn van vier weken lopen waarin hij moet proberen een opleiding en/of werk te vinden. In die periode ontvangt de jongere geen bijstand. Als hij na die vier weken kan aantonen dat er geen werk is en dat hij geen opleiding kan volgen, is er mogelijk recht op een bijstandsuitkering. De gemeente beslist daarover.

Wmo

Wet maatschappelijke ondersteuning.

WSNS

Weer Samen Naar School.

Wwb

Wet werk en bijstand.

ZAT

Zorgadviesteam.