

3 Het veld van voorzieningen

3.1 Inleiding

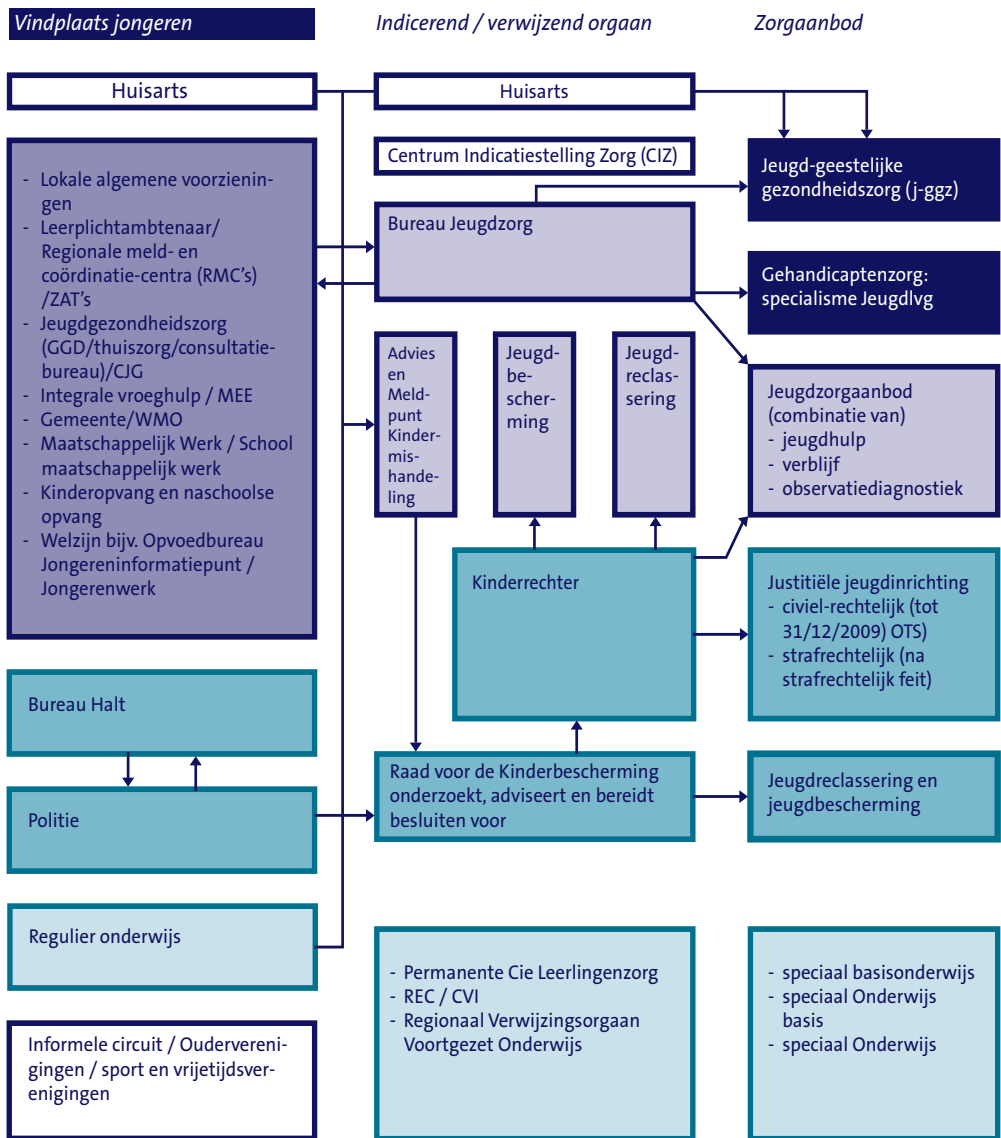
Voordat de jongeren uit de doelgroep van dit advies de arbeidsmarkt bereiken, leggen zij doorgaans een (kortere of langere) weg af door een uitgebreid veld van voorzieningen die beschikbaar zijn voor jongeren met (dreigende) problemen. Dat veld kent verschillende domeinen (jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, justitie, arbeid, inkomen) die elk een eigen toegang kennen, een eigen aanbod in de eerste en tweede lijn en een eigen doel. Of de betreffende jongere zijn of haar tocht door het veld goed doorloopt en onderweg de juiste, passende steun en begeleiding krijgt, is van groot belang voor de latere participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Velen (vooral ouders en jongeren zelf) ervaren hun zoektocht door de instituties en de procedures dan ook als een lange, ondoorzichtige en moeizame gang met een ongewisse uitkomst. Menigeen voelt zich van het kastje naar muur gestuurd of verliest het vertrouwen in de aangeboden zorg en de bijbehorende professionals. Het vraagt veel geduld, doorzettingsvermogen, kennis en inzicht om in het huidige stelsel van zorg voor de jeugd de weg te vinden. Dit geldt temeer voor wie bureaucratisch onvaardig, subassertief, laagopgeleid of in de war is en toch al aan het eind van zijn Latijn is.

De tekst in dit hoofdstuk pretendeert niet de feitelijke praktijk (die meer of juist minder kan bieden dan op papier staat) weer te geven. Uitgegaan is van de formele taakomschrijving van de verschillende instanties, instellingen en organisaties. Verder blijft dit hoofdstuk beschrijvend: eventueel kritisch commentaar op de wijze en mate van uitvoering van deze taken komt aan de orde in hoofdstuk 4, waarin onder meer hindernissen en struikelblokken in het veld van voorzieningen aan de orde komen.

Het schema op de volgende pagina geeft een globaal (en zeker niet volledig) beeld van voorzieningen die zijn gericht op ondersteuning van en hulp aan de doelgroep in dit advies. Het dient vooral om een indruk te geven van de complexiteit van dit veld.

schema 3.1 Het veld van voorzieningen voor zorg en ondersteuning aan jongeren



Legenda Beleidsverantwoordelijkheid



3.2 Eerstelijnszorg

In onderstaande paragraaf komt een aantal belangrijke ‘instituten’ uit de eerstelijnszorg kort aan de orde. Zij spelen een belangrijke rol in het signaleren en de eerste opvang van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen, gedragsproblemen en multiproblematiek.

3.2.1 ‘Vindplaatsen’ van jongeren

Gemeenten

Gemeenten vervullen een spilfunctie in de eerstelijnszorg voor kinderen en jongeren¹. De gemeentelijke taken opvoed- en opgroei-ondersteuning, advies en lichte hulpverlening zijn vastgelegd in de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo). Gemeenten vervullen ook een rol als regisseur van het jeugdgezondheidszorgbeleid en ze zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s), die vooral bedoeld zijn voor het coördineren van hulp, het geven van informatie en advies en het zo nodig doorverwijzen. In 2011 moeten alle gemeenten een CJG hebben.

Consultatiebureaus

De consultatiebureaus – onderdeel van de Jeugdgezondheidszorg in Nederland – zullen op termijn deel uitmaken van de Centra voor Jeugd en Gezin. Het consultatiebureau is er om kinderen van 0 tot 4 jaar en hun ouders/verzorgers te ondersteunen in hun ontwikkeling². De taken van het consultatiebureau staan omschreven in de *Wet collectieve preventie volksgezondheid* (WCPV) en omvatten onder meer de vaccinatie van kinderen tegen een aantal ziekten en het volgen van de lichamelijke en sociale ontwikkeling van een kind. Daarmee heeft het consultatiebureau ook een belangrijke signaleringsfunctie: kinderen die op enig ontwikkelingssterrein risico lopen, zijn al jong bij het consultatiebureau in beeld³.

Huisarts

De huisarts blijkt voor veel ouders een vertrouwenspersoon en daardoor een belangrijke meldplaats voor opvoedings-, psychologische en gedragsproblemen van kinderen. Bij ernstige problematiek verwijst de huisarts door naar andere zorgverleners⁴. Zo kan hij of zij

-
- 1 Informatie ontleend aan Commissie Zorg om Jeugd (2009) *Van Klein naar Groot* en TNO (2007) *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*.
 - 2 Als het kind eenmaal naar school gaat, wordt de jeugdgezondheidszorg door de GGD verzorgd: in groep twee en zeven van de basisschool en de tweede klas van het voortgezet onderwijs.
 - 3 Ook medewerkers in de kinderopvang en naschoolse opvang spelen een rol in het signaleren van ontwikkelingsproblemen bij kinderen.
 - 4 TNO (2008) *Handreiking samenwerking huisarts jeugdgezondheidszorg*, pp. 11-12.

bij een vermoeden van een ernstig psychische stoornis rechtstreeks doorverwijzen naar de jeugd-ggz⁵.

Halt-bureau en Jeugd Preventie Team

Bij het plegen van een delict met geringe ernst en baldadig karakter (zoals graffiti of kleine diefstallen) kan de politie een jongere verwijzen naar het Halt-bureau dat zorgt voor een bij het delict passende werk- of leerstraf. De politie maakt ook wel deel uit van *Jeugd Preventie Teams* (JPT). Alle jongeren tot 18 jaar kunnen door de politie of een andere instelling waarmee de politie samenwerkt, aangemeld worden bij het Jeugd Preventie Team. Bij het Jeugd Preventie Team werken coördinatoren van de politie en maatschappelijk werkers van Bureau Jeugdzorg samen in één team, soms aangevuld met vertegenwoordigers van instanties op andere relevante domeinen.

Onderwijs

Als van een leerling de leerresultaten achterblijven of hij of zij leer- of gedragsproblemen heeft, dan gaat de school (of eigenlijk: het Zorg Advies Team waarvan de school deel uitmaakt) na of deze binnen de school of het samenwerkingsverband van de school oplosbaar zijn. Is dit niet het geval, dan kan het kind verwezen worden naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs kan een leerling extra zorg en ondersteuning krijgen in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. Een verdere beschrijving van deze vormen van zorg in het onderwijs komt aan de orde in paragraaf 3.4.

3.2.2 *Beleidsontwikkeling eerstelijnszorg*

Integrale Vroeghulp

Om de hulp aan gezinnen met een jong chronisch ziek of gehandicapt kind (van 0 tot 7 jaar) te verbeteren zijn in 37 regio's in Nederland samenwerkingsverbanden opgericht onder de titel Integrale Vroeghulp. Doel daarvan is het vroeg opsporen en diagnosticeren van chronisch zieke en gehandicapte kinderen en daarna het ondersteunen van de ouders, waarbij alle hulp en deskundigheid wordt gecoördineerd en op elkaar afgestemd.

Concreet betekent dit dat ouders bij de Integrale Vroeghulp kunnen aankloppen voor feitelijke informatie, voor meedenken over adequate ondersteuning van het kind of de ouders en voor informatie over voorzieningen en instellingen. Daarnaast kan Integrale Vroeghulp regelen dat hulp en begeleiding ook feitelijk worden geboden en zorgen voor

5 De verwijzing naar de jeugd-ggz door BJZ zou de regel moeten zijn en de verwijzing door de huisarts de uitzondering. Althans: zo is de wettelijke regeling bedoeld. De praktijk is echter dat naar schatting driekwart van de verwijzingen naar de jeugd-ggz verloopt via de huisarts (cijfer 2005). Voor 2006 zou het zelfs om 80 procent van de verwijzingen gaan. Zie: SCP (2009) *De jeugd een zorg*, p. 31. Zie ook hoofdstuk 4.

overleg en afstemming tussen hulpverleners. De netwerken worden gecoördineerd door de MEE-organisaties⁶.

Vroeg, voortdurend en integraal

Om de ketens van diagnostiek, ondersteuning, zorg en onderwijs bij de Integrale Vroeghulp te verbeteren en te innoveren, is in het door VWS gefinancierde transitieprogramma Langdurige Zorg een experiment gestart met de titel *Vroeg, voortdurend en integraal* (VVI). Daarin werken de brancheorganisaties, zorgverzekeraars, patiëntenverenigingen en het ministerie van VWS samen⁷. Tezamen hebben zij een aantal essentiële bouwstenen voor Integrale Vroeghulp omschreven.

Verwijsindex risico's jeugdigen

Met de door minister Rouvoet voorgestelde verwijsindex⁸ kunnen risicomeldingen van hulpverleners over jongeren samengebracht worden en zo kunnen hulpverleners elkaar informeren over hun betrokkenheid bij jongeren. De index moet bijdragen aan effectievere samenwerking van hulpverleners en gemeenten. De criteria voor het aanmaken van een vermelding zijn met opzet ruim gesteld om de professional enige vrijheid te geven zelf te bepalen wanneer het nodig/verplicht is iets te vermelden. In 170 gemeenten wordt al proefgedraaid met de index. De gemeente heeft de regierol in de samenwerking die door de verwijsindex wordt gefaciliteerd⁹.

Lichte hulp en advies

Voor 'gewone' opvoed- en opgroei problemen moet minder snel en vanzelfsprekend worden aangeklopt bij zwaardere vormen van zorg, zo stelde de minister van Jeugd en Gezin eind september 2009 in een toespraak¹⁰. "Niet iedere opvoedvraag hoeft een vraag om jeugdzorg te worden", zei de minister. Met lichte hulp en advies kunnen gezinnen en hun sociale netwerk veel problemen zonder gespecialiseerde zorg oplossen. Het fundament voor deze omslag is al gelegd met de Centra voor Jeugd en Gezin in alle gemeenten, zo meent de minister. In dit verband wordt wel het voorbeeld gegeven van de Eigen Kracht Conferenties (EKC). In paragraaf 4.1.1 (Vroegtijdige signalering en preventie bij de doelgroep) worden de EKC's nader beschreven.

6 MEE-organisaties bieden overal in het land onafhankelijke (door de overheid betaalde), laagdrempelige cliënt-ondersteuning aan mensen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte.

7 Zie: www.vroegvoortdurendintegraal.nl.

8 Zie: www.verwijsindex.nl en TK (2008-2009) 31 855, nr. 3.

Begin juli 2009 ging de Tweede Kamer akkoord met het wetsvoorstel Verwijsindex risico's jeugdigen (VIR). Indien ook de Eerste Kamer met het wetsvoorstel instemt, zal de wet ingaan op 1 januari 2010.

9 Op 2 juli 2009 ging de Tweede Kamer akkoord met het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot de verwijsindex risico's jeugdigen. De bij het wetsvoorstel behorende ministeriële regeling die regels bevat over afspraken over de samenwerking tussen de betrokken gemeenten en de betrokken instanties en functionarissen in het kader van de verwijsindex, is nog niet beschikbaar.

10 Min. J&G (2009) *Jeugdzorg zal ingrijpend worden veranderd*.

3.2.3 Conclusie eerstelijnszorg

Wie de lijst met mogelijke ‘vindplaatsen’ van jongeren met problemen overziet, moet constateren dat in beginsel veel verschillende instanties de gelegenheid hebben jongeren met problemen in beeld te krijgen en door te verwijzen naar hulpverleners of indicatieorganen. Tegelijkertijd bestaat juist door het grote aantal vindplaatsen en betrokken actoren het risico dat een professional veronderstelt dat een ánder wel de noodzakelijke actie zal ondernemen of het risico dat professionals langs elkaar heen werken. Dit laatste geldt temeer omdat de vindplaatsen zich in verschillende domeinen (zorg, onderwijs, justitie) bevinden. Bovendien kunnen ouders en jongeren zelf de verschillende vindplaatsen, het veld van voorzieningen, ervaren als een onoverzichtelijk woud waarin het moeilijk is om je weg te vinden.

Nieuwe ontwikkelingen in het beleid moeten ervoor zorgen dat risicokinderen zo vroeg mogelijk worden ‘gespot’ (bijvoorbeeld via een verwijzindex) en gediagnosticeerd, dat hun ouders zo snel mogelijk worden ondersteund en het kind de hulp krijgt die het nodig heeft. Immers: preventie van dreigende ernstiger gedragsproblematiek en vroegtijdige interventie bij bestaande ontwikkelingsstoornissen kunnen de kansen van kinderen op maatschappelijk participatie in de toekomst sterk vergroten. Verder is beleid in gang gezet om samenwerking in de keten van zorg en hulp te bevorderen en duidelijker af te bakenen wie waar de regie voert. De nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin en daarmee de gemeenten die voor de centra verantwoordelijk zijn, spelen in dit proces een grote rol. In hoofdstuk 4 komt aan de orde of en in hoeverre de nieuwe ontwikkelingen een voldoende antwoord bieden op de gesignaleerde knelpunten.

3.3 Jeugdzorg in brede zin

De jeugdzorg omvat vier hoofdcategorieën met elk hun eigen wettelijk(e) kader(s):

- provinciaal gefinancierde zorg: wettelijk kader in de Wet op de jeugdzorg (Wjz);
- geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz): wettelijke kaders in de Wjz, de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ);
- zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen (jeugd-LVG): wettelijk kader in de de AWBZ;
- civiele plaatsingen in gesloten jeugdzorginstellingen: wettelijk kaders in de Wjz.
- strafrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen

Het zorgaanbod binnen de genoemde categorieën van jeugdzorg en de groei van het aanbod worden hieronder kort besproken (zie verder bijlage 5: Het veld van voorzieningen). Eerst volgt echter een aanduiding van de toegang tot de jeugdzorg.

3.3.1 Toegang tot de jeugdzorg

Zoals in beeld gebracht in schema 3.1 (paragraaf 3.1) kan een jongere op verschillende manieren in de jeugdzorg terechtkomen. Daarbij spelen Bureau Jeugdzorg, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de kinderrechter, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en de huisarts een rol.

Bureau Jeugdzorg heeft tot taak om voor hulpvragende of gemelde jongeren tot 18 jaar te bezien of zij zorg nodig hebben vanwege opgroei-, opvoedings- of psychiatrische problemen of vanwege problemen van de ouders of opvoeders van de jeugdige. Als zorg nodig is, moet Bureau Jeugdzorg vaststellen of de cliënt is aangewezen op jeugdzorg of jeugd-ggz. Behalve Bureau Jeugdzorg kan ook de huisarts naar de jeugd-ggz verwijzen. In 2006 was naar schatting 80 procent van de gebruikers van jeugd-ggz door de huisarts verwezen¹¹. Voor jongeren die ouder dan 18 jaar zijn en voor jeugd-LVG gebeurt de indicatiestelling bij het CIZ.

Het indicatiebesluit voor jeugdzorg van Bureau Jeugdzorg geeft aan welke zorg nodig is. Met een indicatiebesluit kunnen jeugdigen en hun ouders aankloppen bij zorgaanbieders die een contract hebben met de provincie/ grootstedelijke regio. In de praktijk lukt dat niet altijd; dan is er recht op vervangende zorg. Op 1 juli 2009 stonden er 4946 kinderen en jongeren langer dan 9 weken op de wachtlijst voor een provinciaal gefinancierd zorgaanbod. Ongeveer 40 procent daarvan ontvangt overbruggingshulp¹².

Verder kunnen jongeren bij het Bureau Jeugdzorg in beeld komen via een melding bij het Advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK). Daarnaast voert Bureau Jeugdzorg een door de kinderrechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel uit (bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling) en zorgt het voor begeleiding en toezicht in het kader van de jeugdreclassering. Ook via deze routes kan een jongere met jeugdzorg te maken krijgen. Overigens kunnen ook kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclasseringsmaatregel een indicatie krijgen voor zorgaanbod.

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) indiceert voor de jeugd-LVG die onder de AWBZ valt en voor andere voorzieningen die (nog) onder de AWBZ vallen (zie ook paragraaf 3.3.3 over de AWBZ-pakketmaatregel). De huisarts kan zoals gezegd direct doorverwijzen naar de jeugd-ggz (zie ook paragraaf 3.2.1).

11 SCP (2009) *De jeugd een zorg*, p. 31.

12 TK (2008-2009) 31 839, nr. 11.

De minister geeft in de brief aan zich zorgen te maken omdat hij de provincies 115 miljoen extra beschikbaar stelde om de wachtlijsten eind 2009 te hebben weggewerkt. In plaats van de vereiste forse daling, geven de cijfers in de meeste gevallen een stijging of een onvoldoende daling te zien, zo constateert de minister.

3.3.2 Aanbod en groei jeugdzorg

Provinciaal gefinancierde zorg (WJZ)

De Wet op de Jeugdzorg (Wjz) kent drie vormen van jeugdzorg:

- Jeugdhulp: behandeling of begeleiding van een jongere met psychosociale, psychische of gedragsproblemen en begeleiding van ouders of verzorgers bij het leren omgaan met deze problemen. Dit kan thuis of in een instelling, individueel of in een groep.
- Verblijf: voltijds of deeltijds, bij een pleegouder of in een instelling met een passend pedagogisch klimaat.
- Observatiediagnostiek: deeltijds of voltijds, ten behoeve van het nemen van een indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg.

Naar schatting 2,2 procent van de jongeren tussen 0 en 23 jaar komt in aanraking met de provinciale jeugdzorg: ambulante zorg, dagbehandeling, pleegzorg of residentiële jeugdzorg, waarvan de meesten met ambulante zorg en pleegzorg¹³. In 2008 kregen in totaal 70.000 jongeren geïndiceerde provinciaal gefinancierde jeugdzorg voor ruim 95.000 zorgtrajecten¹⁴. Tussen 2007 en 2009 groeide het gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg met 13 procent¹⁵.

Jeugd-ggz

De geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) bestaat uit: de jeugdafdelingen van de Riagg, poliklinieken en jeugdafdelingen van algemene psychiatrische ziekenhuizen, poliklinieken en jeugdafdelingen psychiatrie van academische ziekenhuizen en speciale instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie.

Van de jongeren tot 23 jaar komt 1,5 procent bij de jeugd-ggz terecht¹⁶. Over de jaren 2005 tot en met 2007 is er sprake geweest van een snelle groei van het aantal jeugdige cliënten met 23 procent. Het financieel beslag steeg met 26 procent: van 335 miljoen euro in 2005 naar 453 miljoen euro in 2007 (zie bijlage 5, tabel 2.5)¹⁷. Opvallend is dat de helft van de aanmeldklachten door jongeren in 2008 gedragsproblemen betrof (bijlage 5, tabel 2.4; zie ook bijlage 5 tabel 2.3 en 2.5).

Jeugd-LVG

Jongeren met een lichte verstandelijke beperking kunnen zorg krijgen in de jeugd-LVG: een specialisme binnen de gehandicaptenzorg. Er zijn voor deze groep jongeren verschil-

13 Commissie Zorg om jeugd (2009) *Van Klein naar Groot*, p. 14.

14 MOgroep Jeugdzorg (2009) *Brancherapportage Jeugdzorg 2008*, pp. 17 en 19.

15 MOgroep Jeugdzorg (2009) *Brancherapportage Jeugdzorg 2008*, p. 17. Voor de aantallen cliënten werden jongeren die aan het begin van het jaar gebruikmaakten van een zorgvorm opgeteld bij degenen die tijdens het jaar instroomden.

16 Commissie Zorg om jeugd (2009) *Van Klein naar Groot*, p. 14.

17 GGZ Nederland (2009) *Zorg op waarde geschat*, p. 40.

lende vormen van zorg beschikbaar zoals: kindergezinsvervangende tehuizen, kinderdagcentra algemene instellingen voor verstandelijk gehandicapten, thuishulp en naschoolse dagbehandeling. Jongeren met een lichte verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek kunnen terecht in orthopedagogische behandelcentra. Relevant voor dit advies zijn verder de recentelijk ontwikkelde multifunctionele centra (MFC-LVG) voor jongeren met een licht verstandelijke beperking gecombineerd met (een sterk vermoeden van) psychiatrische en gedragsstoornissen.

De Commissie Zorg om Jeugd schat dat 0,2 procent van het totale aantal 0- tot 23-jarigen gebruikmaakt van de jeugd-LVG (een kleine 10.000 jongeren)¹⁸. De kosten voor intra- en semimurale zorg voor LVG-jongeren in 2007 bedroegen in totaal 214 miljoen euro. Daarnaast werd 17,7 miljoen uitgegeven aan dagactiviteiten voor deze groep. Voor alle onderscheiden posten was er sprake van een sterke stijging ten opzichte van 2006 (zie bijlage 5, tabel 2.7)¹⁹.

Jeugdbescherming en gesloten jeugdzorg

Onder de brede jeugdzorg vallen ook de jeugdreclassering, de justitiële jeugdinrichtingen en de gesloten jeugdzorg. De jeugdreclassering begeleidt, na een besluit daartoe van de Raad voor de Kinderbescherming of de kinderrechter, jongeren tussen de 12 en 18 jaar die met de politie in aanraking zijn gekomen. Voor hen wordt een maatwerkbegeleidingsplan gemaakt dat moet voorkomen dat ze opnieuw strafbare feiten plegen.

Justitiële jeugdinrichtingen zijn voorzieningen voor jeugdigen van 12 tot 18 jaar (met een uitloop tot 23 jaar) die na het plegen van een delict tot jeugddetentie strafrechtelijk zijn veroordeeld of aan wie een maatregel tot 'plaatsing in een inrichting voor jeugdigen' is opgelegd. Tot eind 2009 verblijven naast strafrechtelijk geplaatsten ook nog civielrechtelijk geplaatste jongeren in de justitiële jeugdinrichtingen in het geval er onvoldoende plaats is in instellingen voor gesloten jeugdzorg. Per 1 januari 2010 zal de voorgenomen scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten zijn voltooid en verblijven in de genoemde inrichtingen alleen nog jongeren met een strafrechtelijke titel en jongeren in vreemdelingenbewaring. Jongeren met een civielrechtelijke maatregel zullen dan in voorzieningen voor gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.

In totaal wordt in het justitiële circuit 1,1 procent van de jongeren tussen 0 en 23 jaar opgevangen²⁰.

Wat de kosten van de opvang in justitiële jeugdinrichtingen betreft stelt de Algemene Rekenkamer in zijn rapport *Kopzorgen* (2007) dat deze voor 2007 geraamd zijn op 306

18 Commissie Zorg om Jeugd (2009) *Van Klein naar Groot*, p. 14.

19 Prismant (2009) *Brancherapport gehandicaptenzorg 2008*, pp. 40-43.

20 Commissie Zorg om Jeugd (2009) *Van Klein naar Groot*, p. 14.

miljoen euro, waarvan een deel (minimaal 51 miljoen euro) gaat naar jongeren met LVG of ggz-problematiek²¹.

3.3.3 *Beleidsontwikkelingen jeugdzorg*

Op allerlei onderdelen wordt gewerkt aan veranderingen en verbeteringen in het veld van de jeugdzorg. De beleidsontwikkelingen daartoe die voor dit advies het meest relevant zijn, zullen hieronder kort worden belicht. Voor een uitgebreider overzicht van lopende verbeteringstrajecten in de jeugdzorg zij verwezen naar bijlage 5.

AWBZ

Het gebruik van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is in de afgelopen jaren onbedoeld sterk gegroeid. Bovendien overlapt de AWBZ met beleid in andere domeinen, waaronder andere wettelijke regelingen voor jeugdigen.

Voortbouwend op het SER-advies *Langdurige zorg verzekerd*, heeft het kabinet maatregelen aangekondigd om de houdbaarheid van de langdurige zorg te waarborgen. Het wil daartoe de AWBZ terugbrengen naar de oorspronkelijke doelstelling en de AWBZ weer richten op de groep mensen met ernstige beperkingen in hun dagelijks leven. Daarom worden mensen met lichte beperkingen uitgesloten van de AWBZ-functie begeleiding. Dit betekent dat jongeren met problematiek die door het Centrum Indicatiestelling Zorg als licht is beoordeeld, geen gebruik meer kunnen maken van (ondersteunende) begeleiding vanuit de AWBZ. Deze beleidsverandering staat bekend als de zogenaamde AWBZ-pakketmaatregel. Afhankelijk van de aard en de ernst van de problematiek, kunnen deze jongeren een beroep doen op jeugdzorg of de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (zie ook bijlage 4, p. 5).

Vorming Centra voor Jeugd en Gezin

In paragraaf 3.2.2. kwamen de Centra voor Jeugd en Gezin al kort ter sprake. Hier verdienen nog enkele meer beleidsmatige noties de aandacht. Het kabinet en gemeenten trekken bovenop de reeds beschikbare middelen een extra bedrag uit, dat oploopt tot 200 miljoen euro in 2011 voor het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van deze laagdrempelige centra. Alle ouders en kinderen moeten daar terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien én voor hulp. Gemeenten krijgen de wettelijke plicht om met de Centra voor Jeugd en Gezin een gebundeld aanbod van opvoed- en gezinsondersteuning te verzorgen. De Centra voor Jeugd en Gezin zullen op termijn ook de consultatiebureaus opnemen en ze gaan samenwerken met de zorgadviesteams (ZAT's) rond scholen (zie verder paragraaf 3.4 over de sector onderwijs).

Verder staat verbetering van de coördinatie van zorg voor jongeren en gezinnen met multiproblematiek al langere tijd op de agenda. Dit onderwerp is meegenomen in het

21 TK (2007-2008) 31 245, nr. 2, p. 41.

voorstel voor aanpassing van de Wet op de jeugdzorg (wetsvoorstel CJG's). In het wetsvoorstel is – na overleg met veldpartijen – ook de inzet van zorgcoördinatoren geregeld. 'Eén kind/gezin, één plan' wordt het uitgangspunt voor de hulpverlening aan jeugdigen en gezinnen die de regie op de zorg niet zelf kunnen uitvoeren. Als dat onduidelijk is of lastig ligt, zorgt de gemeente ervoor dat er een gezinscoach komt. Eén van de betrokken zorgverleners is belast met de coördinatie van de zorg. Deze treedt ook op als aanspreekpunt voor het gezin²².

Integrale indicatiestelling

Vaak hebben jongeren met een stoornis, een verstandelijke beperking of gedragsproblematiek en vanzelfsprekend ook jongeren met multiproblematiek problemen op meerdere levensterreinen. Omgekeerd moet de situatie van een jongere met een zorgvraag op meerdere levensterreinen worden gezien om te kunnen bepalen wat de reikwijdte en ernst van haar of zijn problematiek is.

Als geïndiceerde jeugdzorg, AWBZ-zorg of speciaal onderwijs nodig zijn, is het – zo onderstrepen de minister van OCW en de staatssecretaris van VWS – aanbevelenswaardig dat de daarvoor noodzakelijke indicaties in één integraal traject worden verstrekt²³. Daardoor valt de zorgvraag beter te beoordelen en kan de zorg op elkaar worden afgestemd, hetgeen ook de effectiviteit ervan bevordert. Daarnaast is een integrale indicatiestelling voor betrokken kinderen en ouders klantvriendelijker, sneller en minder (administratief) belastend.

Inmiddels is door allerlei betrokken partijen een landelijk kader ontwikkeld dat de regio's kan helpen om een betere afstemming tussen verschillende indicaties op gang te brengen²⁴. Uitgangspunt daarbij is dat betrokken besturen van indicatie-instellingen zodanige afspraken met elkaar maken over samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling, dat de professionals voldoende ruimte hebben om de zorgvraag van kinderen en hun ouders integraal te bezien. Voorjaar 2009 hadden bijna alle provincies en de grote stadsregio's afspraken gemaakt, maar de brede verspreiding van de concrete werkwijze voor een betere afstemming tussen indicaties was nog niet afgerond. Waar dat nodig is werken projectgroepen, met steun van de provincie, daaraan verder.

Digitaal dossier jeugdgezondheidszorg

Vanaf 1 januari 2010 moet het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg (voorheen bekend als het Elektronisch kinddossier) volledig zijn ingevoerd²⁵. In dit dossier komt informatie

22 Behoudens in geval van een indicatiebesluit, (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige) voogdij en jeugdreclassering. In die gevallen heeft het Bureau Jeugdzorg als taak om de zorg aan een jeugdige en zijn gezin te coördineren.

23 Min. VWS (2009) *Kader integraal indiceren*.

24 Dit kader is een gecombineerd initiatief van het ministerie van VWS, van OCW, IPO, CIZ, ZN, MEE, MO-groep, LCTI en WEC-raad.

25 Zie: www.jeugdengezin.nl, Digitaal dossier jeugdgezondheidszorg/EKD.

te staan over de gezondheid en ontwikkeling van de jongere. Het is slechts toegankelijk voor artsen en verpleegkundigen in de jeugdgezondheidszorg. Er is geen elektronische uitwisseling van dossiers of van gegevens uit de dossiers mogelijk met andere instanties, zoals jeugdzorg, maatschappelijk werk, politie en justitie, huisarts of artsen in het ziekenhuis. Het verschil tussen het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg en de verwijzingsindex is dat het digitaal dossier alleen bestemd is voor de direct bij de behandeling betrokkenen uit de jeugdgezondheidszorg. De verwijzingsindex daarentegen is een instrument om de afstemming tussen professionals in de brede jeugdketen te verbeteren. De verwijzingsindex bevat geen inhoudelijke informatie.

Evaluatie Wet op de Jeugdzorg

Mogelijk een aanzet tot eventuele beleidswijzigingen en verdere beleidsontwikkeling is de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg (Wjz). Het kabinetsstandpunt Zorg voor jeugd, dat begin 2010 wordt voorzien, zal mede op deze evaluatie zijn gebaseerd (zie ook bijlage 5)²⁶.

De wet trad op 1 januari 2005 in werking. Daarin is vastgelegd dat deze binnen vijf jaar geëvalueerd dient te worden, met als hoofdvragen of datgene wat met de wet werd beoogd ook is bereikt (de doeltreffendheid van de wet) en wat de effecten zijn in de praktijk. Verder is de vraag of de Wet op de jeugdzorg de knelpunten heeft opgelost waarvoor de wet in het leven is geroepen, zoals het probleem dat een versnipperde aansturing en financiering ertoe leidden dat samenhang en afstemming niet of niet volledig werden bereikt. Daardoor vielen sommige categorieën cliënten (onder meer LVG-jongeren) tussen wal en schip. Een ander knelpunt was dat de jeugdzorg onvoldoende ingericht bleek om aan de behoefte van de cliënt, de vraag, tegemoet te komen.

Het onafhankelijke evaluatieonderzoek²⁷ dat in opdracht van de ministers van Jeugd en Gezin en van Justitie werd verricht, heeft als centrale conclusie dat de gewenste één toegang tot de jeugdzorg niet is gerealiseerd. Het wettelijk recht op jeugdzorg laat zich moeilijk combineren met een efficiënte indicatiestelling en cliëntvriendelijke toegang tot de jeugdzorg²⁸. Achtergrond daarvan is, dat dit recht heeft geleid tot een grote nadruk op objectieve, geprotocolleerde indicatiestelling die onafhankelijk dient te zijn van het zorgaanbod. Dit kost veel tijd en sluit niet goed aan op de snel veranderende problematiek bij jongeren. Verder is voor het jeugdzorgaanbod het voortbestaan van verschillende financieringsstromen een knelpunt, zo meldt het rapport.

26 Min. J&G (2008) *Bestek voor Evaluatie Wet op de Jeugdzorg*, p. 6.

27 BMC (2009) *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Dit onderzoek werd op 2 november 2009 door de ministers van Jeugd en Gezin en van Justitie naar de Tweede Kamer gestuurd.

28 Min. J&G (2009) *Wet op de Jeugdzorg na 5 jaar geëvalueerd*, Persbericht 2 november 2009.

3.3.4 Conclusie jeugdzorg in brede zin

In voorgaande paragraaf valt een aantal ontwikkelingen op.

In de meeste onderdelen van de jeugdzorg – de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz, de jeugd-LVG – is de laatste jaren sprake van groei. In de provinciale jeugdzorg en de jeugd-LVG is die weliswaar minder sterk (13 respectievelijk 16 procent) dan in de jeugd-ggz (23 procent), maar de groei is niettemin fors. Daarmee stijgen de kosten die gemoeid zijn met de jeugdzorg navenant. Dat is een reden voor de overheid om te bezien of het mogelijk is deze ontwikkeling af te buigen of in te perken. De AWBZ-pakketmaatregel is een duidelijk voorbeeld van een kostenbeperkende maatregel.

Omdat – zoals uit hoofdstuk 2 blijkt – van een (even sterk) toegenomen prevalentie van de onderscheiden stoornissen en problemen geen sprake is, spelen waarschijnlijk andere factoren een rol in de groei van het voorzieningengebruik. De Gezondheidsraad noemde in zijn advies *Autismespectrumstoornissen* (2009) een aantal verklaringen voor het vaker voorkomen van deze stoornissen; verklaringen die ook voor de andere groepen in dit advies en hun toegenomen gebruik van voorzieningen kunnen gelden. Dat zijn bijvoorbeeld: betere herkenning van de problematiek; de ‘functioneringseisen’ van deze maatschappij en de daarin bestaande instituties (zoals onderwijs en arbeid); het vaker voorkomen van ongunstige omgevingsfactoren waardoor latente problemen manifest worden; perverse prikkels voor instellingen en organisaties. Verder zou ‘handelingsverlegenheid’ van volwassenen in het algemeen (onder wie ouders) en van professionals in reguliere instituties in het bijzonder een rol kunnen spelen. Dat wil zeggen: niet gewend of getraind zijn in het omgaan met jongeren die zich ‘anders’ gedragen. Daarnaast zou de toegenomen resultaatgerichtheid in de reguliere instituties kunnen maken dat jongeren met beperkingen die extra tijd en aandacht vragen, sneller naar speciale voorzieningen worden verwezen.

Een andere constatering is dat jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen, met gedragsproblemen of multiproblematiek van sociaal-maatschappelijke aard te maken krijgen met zeer veel uiteenlopende instanties: verwijinstanties, indicerende organen en zorgaanbieders. Dit geldt temeer omdat deze jongeren vaak niet alleen met verschillende partijen in het zorgdomein te maken krijgen, maar tegelijkertijd ook met het onderwijsdomein en de daar bestaande indiceringsorganen en processen. Dat bergt allereerst het risico in zich van langdurige processen, versnipperde hulp die slecht op elkaar is afgestemd, hulpverleners die te weinig van elkaars werkzaamheden ten behoeve van de jongere op de hoogte zijn en jongeren die niet de juiste zorg en ondersteuning krijgen. Vervolgens kan dat ervoor zorgen dat jongeren met problemen en hun ouders afhaken: de toegang tot de zorg is te ondoorzichtig en ingewikkeld, het proces van hulpzoeken vergt teveel van hun ‘bureaucratische vaardigheden’ en hun uithoudingsvermogen en het levert uiteindelijk niet op wat ze nodig hebben.

De evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg moet duidelijk maken of deze wet de genoemde knelpunten (op termijn) zal oplossen of dat nog verdere beleidsveranderingen nodig zijn. Ondertussen zijn voor het oplossen van de belangrijkste belemmeringen door de overheid al belangrijke initiatieven genomen, zoals de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin, de integrale indicatiestelling en de ontwikkeling van het digitaal dossier jeugd-gezondheidszorg.

3.4 Onderwijs

Jongeren met ontwikkelings- of gedragstoornissen kunnen aan het regulier onderwijs deelnemen of aan het speciaal onderwijs.

Onder het regulier onderwijs vallen:

- het speciaal basisonderwijs (SBO), geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO);
- het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs, onderdeel van het regulier voortgezet onderwijs en geregeld in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO).

Het speciaal onderwijs (zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs) valt onder de werkingssfeer van de Wet op de Expertisecentra (WEC). Leerlingen die voor het speciaal onderwijs geïndiceerd zijn, maar met extra hulp (de zogenoemde leerlinggebonden financiering) regulier onderwijs volgen, vallen voor deze voorzieningen ook onder de WEC. Deze wet regelt ook de vorming van Regionale Expertisecentra (REC's) en het systeem van indicatiestelling voor het speciaal onderwijs.

Voor dit advies blijven het hbo en het wo buiten beschouwing, omdat deze onderwijsniveaus maar voor een zeer klein deel van de doelgroep relevant zijn²⁹.

Onderstaande paragraaf geeft weer welke verschillende vormen van zorg in het onderwijs worden geboden, hoe de toegang daartoe is geregeld en of deze onderwijsvorm of zorgvoorziening de afgelopen jaren is gegroeid.

3.4.1 Aanbod en groei zorg in het onderwijs

Speciaal basisonderwijs

Sinds de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) uit 1998 maakt elke basisschool deel uit van een Weer Samen Naar School-samenwerkingsverband dat ten minste ook een school voor speciaal basisonderwijs (sbo) moet omvatten. De achtergrond van deze regeling is dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs – met name op scholen voor kinderen met leer-

²⁹ Dit onderwijsniveau zou wel relevant kunnen zijn voor een deel van de jongeren met het syndroom van Asperger, die veelal gewoon begaafd of zelf meerbegaafd zijn. Ook sommige jongeren zonder verstandelijke beperkingen maar met psychische en/of gedragsproblemen of multiproblematiek zouden onderwijs op dit niveau kunnen volgen, zij het dat dergelijke problematiek vaak ook gepaard gaat met beperkingen van het leer- en concentratievermogen.

en opvoedingsmogelijkheden (lom) en op scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) – in de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk toenam. Om die groei in te dammen is in 1991 het Weer Samen Naar School-beleid van start gegaan, met als belangrijkste doel de verwijzing van leerlingen naar lom en mlk-scholen terug te dringen. Basisscholen werden verplicht om met deze scholen voor speciaal onderwijs samen te werken. In 1998 werden de lom- en mlk-scholen samengevoegd tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo).

In het samenwerkingsverband wordt door een Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) bezien welke aangemelde probleemleerlingen naar het speciaal basisonderwijs gaan. In 90 procent van de gevallen volgt een beschikking tot plaatsing in het speciaal basisonderwijs. Als meer dan 2 procent van de leerlingen van het regulier naar het speciaal basisonderwijs wordt verwezen, betaalt het samenwerkingsverband zelf de extra kosten. Zo worden scholen geprikkeld het aantal verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs beperkt te houden.

In 2008 volgde in totaal 2,8 procent van de leerlingen uit het basisonderwijs het speciaal basisonderwijs³⁰. Het leerlingenaantal in het speciaal basisonderwijs is de afgelopen tien jaar afgenomen van 57.500 in het schooljaar 1995/1996 tot bijna 45.000 leerlingen in het schooljaar 2007/2008. Volgens ramingen van het ministerie van OCW zal het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs de komende tien jaar nog verder (met 20 procent) afnemen³¹.

Speciaal onderwijs: basis- en voortgezet onderwijs

De ouders van een kind met een handicap of stoornis kunnen hun kind aanmelden bij het REC in hun regio dat verantwoordelijk is voor de indicatie voor het speciaal onderwijs of voor speciale voorzieningen in het regulier onderwijs. Het REC schakelt vervolgens de onafhankelijke Commissie voor Indicietelling (CVI) in. De CVI bestudeert het dossier en laat eventueel aanvullend onderzoek doen. In veel gevallen resulteert dit in een indicatie voor een school in het speciaal onderwijs.

Het speciaal onderwijs is verdeeld in vier clusters (en vier bijbehorende types REC). Voor dit advies zijn met name de clusters 3 en 4 van belang. Onder cluster 3 vallen de scholen voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen en chronisch zieke kinderen. Cluster 4 omvat de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen die langdurig psychisch ziek zijn³².

30 Onderwijsinspectie (2009) *Onderwijsverslag 2007/2008*, p. 11. In vergelijking met het reguliere basisonderwijs zitten op scholen voor speciaal basisonderwijs relatief veel jongens: twee van de drie leerlingen is van het mannelijk geslacht.

31 CBS (2009) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, p. 23.

32 In cluster 1 worden leerlingen met een visuele beperking opgevangen, in cluster 2 dove en slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden.

Van alle leerlingen in het speciaal onderwijs (4- tot 12-jarigen) volgt 45 procent een cluster 3-school (zeer moeilijk lerende kinderen) en een derde gaat naar een cluster 4-school (zeer moeilijk opvoedbare kinderen). In het voortgezet speciaal onderwijs (13- tot 18/20-jarigen) is het aandeel van cluster 4-scholen nog groter (54 procent).

Tussen 2000 en 2008 nam vooral het aantal moeilijk opvoedbare kinderen toe, zowel in het speciaal onderwijs als in het voortgezet speciaal onderwijs³³. Ook het aantal 'cluster 4-kinderen' dat met een rugzakje (leerlinggebonden financiering voor extra ondersteuning van kinderen met een beperking) het regulier onderwijs volgt, groeide in dezelfde periode sterk (zie bijlage 4)³⁴.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs telde in 2007/2008 in totaal 65.000 leerlingen. Dat is in totaal 84 procent meer dan in 1995/1996³⁵. Naar verwachting zal het aantal leerlingen in deze schoolsoort over tien jaar gegroeid zijn tot 74.000 leerlingen³⁶.

Leerlinggebonden financiering (rugzakje)

Kinderen met een indicatie voor het speciaal basisonderwijs cluster 3 en 4 kunnen ook op een school voor regulier basis- of voortgezet onderwijs blijven. De ouders bepalen of zij kiezen voor speciaal onderwijs of regulier onderwijs met behulp van leerlinggebonden financiering (het zogenaamde rugzakje) voor de extra, noodzakelijke voorzieningen.

Van alle leerlingen met een indicatie of beschikking gaat een derde met een rugzak naar het regulier onderwijs³⁷.

In 2007/2008 hadden in het primair onderwijs bijna 25 duizend leerlingen een 'rugzakje': bijna 7 procent meer dan het jaar daarvoor. In datzelfde jaar waren er in het voortgezet onderwijs ruim 14 duizend rugzakleerlingen: ruim twee keer zo veel als twee jaar daarvoor. Vooral het aantal rugzakleerlingen met een ernstige ontwikkelingsstoornis neemt toe.

Sinds januari 2006 is het ook mogelijk om een 'rugzakje' in te zetten in het mbo. De regeling komt voor een groot deel overeen met die van het basis- en voortgezet onderwijs. In juni 2009 was het aantal bekostigde geïndiceerde leerlingen of wel het aantal 'rugzakjes' in het mbo in totaal 4893³⁸.

33 CBS (2009) *Jaarboek onderwijs in cijfers*, p. 26.

34 Brief van minister van OCW aan voorzitter van de Tweede Kamer, *Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs*, 28 augustus 2006.

35 De groei varieerde sterk tussen de verschillende regio's. De grootste groei deed zich tussen 2000 en 2008 voor in Flevoland (index 239 bij 100 in 2000) en Drenthe (index 184), terwijl de minste groei te zien was in Groningen (index 120), de Stadsregio Amsterdam (index 126) en Friesland (index 128). Zie: www.zat.nl.

36 CBS (2009) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, p. 24.

37 Onderwijsinspectie (2009) *Onderwijsverslag 2007/2008*, p. 86.

38 Informatie van het ministerie van OCW.

Leerwegondersteunend onderwijs

Het Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), dat deel uitmaakt van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), is bedoeld voor leerlingen die wel in staat worden geacht een diploma voortgezet onderwijs te halen, maar daarbij extra zorg en ondersteuning nodig hebben. De indicatiestelling voor het lwoo ligt in handen van de Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs. Indicatie gebeurt op aanvraag van de basisschool.

In het schooljaar 2007/2008 volgden 101.000 leerlingen lwoo: een forse groei ten opzichte van 1995/1996, toen het lwoo 60.000 leerlingen telde.

Overigens is er ook sprake van een forse stijging van het aantal leerlingen dat na het lwoo doorstroomt naar het mbo. Dat was 36 procent in 2003 tegen ruim 77 procent in 2007³⁹.

Praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs (pro) is voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die geen diploma vmbo kunnen halen; ook niet met leerwegondersteunend onderwijs. Ook voor het praktijkonderwijs wordt de indicatiestelling gedaan door de Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs, op aanvraag van de basisschool.

Praktijkonderwijs is meestal eindonderwijs: het bereidt leerlingen voor op een plaats op de arbeidsmarkt. Bij de afsluiting van het onderwijs ontvangt de leerling een getuigschrift praktijkonderwijs. In totaal volgt 3 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs praktijkonderwijs⁴⁰. Tussen 2002 en 2004 is het praktijkonderwijs gegroeid met 16 procent⁴¹. Het Ministerie van Onderwijs gaat ervan uit dat de groep leerlingen in het lwoo en praktijkonderwijs van tezamen 128.000 in 2007/2008 zal groeien tot 150.000 in 2017/2018. Uit onderzoek naar de uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs blijkt dat in het schooljaar 2007/2008 45 procent uitstroomde naar arbeid en 29 procent naar een ROC⁴². Van hen had 39 procent een Wajong-status en 42 procent een reguliere baan zonder subsidie. Het merendeel (86 procent) van de leerlingen die uitstroomden naar werk had geen vast dienstverband; de helft had een jaarcontract, 20 procent een halfjaarcontract en de overigen een oproep- of uitzendcontract.

39 Het ministerie van OCW tekent daarbij wel aan dat het beeld iets vertekend is doordat vanaf 2004 met het onderwijsnummer in het mbo betere informatie beschikbaar is. De stromen tussen vmbo en mbo kunnen daardoor beter in beeld worden gebracht. Voor de leerlingen van de basisberoepsgerichte leerweg (bl) en de kaderberoepsgerichte leerweg (kl) was het doorstroompercentage naar het mbo in 2007 hoger (ruim 87 procent); voor de leerlingen van de gemengde leerweg (gl) en de theoretische leerweg (tl) lag het lager (72 procent). Zie: www.minocw.nl, over Doorstroom tussen onderwijssoorten.

40 CBS (2009) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, p. 34.

41 Ten opzichte van 2000 (index 100) was in 2008 in verschillende regio's sprake van forse groei (zoals Flevoland, index 204 en Stadsregio Amsterdam, index 173), terwijl in andere regio's de groei veel minder was (Limburg, index 115 en Overijssel index 118). Zie: www.zat.nl.

42 IVA (2008) *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2007-2008*, pp. 5-6. Daarnaast stroomt 16 procent uit naar een andere vorm van onderwijs (zoals vmbo) en 7 procent had na uitstroom nog geen werk of opleiding.

Opdc's, reboundvoorzieningen, Herstart en Op de rails

Relevant in verband met dit advies, naast bovengenoemde vormen van extra leerling-ondersteuning in het onderwijs, zijn ook een aantal andere specifieke onderwijsvormen voor 'zorgleerlingen' in het voortgezet onderwijs⁴³. Zo zijn er in Nederland 17 *orthopedagogisch-didactische centra* (opdc's). Landelijk volgen 1500 tot 2000 jongeren onderwijs aan een opdc: voornamelijk leerlingen met een lwoo-indicatie op basis van gedragsproblemen, maar ook leerlingen met leerlinggebonden financiering en leerlingen met een dyslexieverklaring. Ze blijven ingeschreven bij hun eigen school, maar keren daarnaar niet altijd terug.

Daarnaast zijn er zogenaamde 'reboundvoorzieningen'. Die zijn bedoeld om leerlingen in het voortgezet onderwijs die de veiligheid op school in gevaar brengen, tijdelijk op te vangen en vervolgens weer naar het regulier onderwijs te laten terugkeren. De eerste *reboundvoorziening* begon in 2005. Inmiddels hebben bijna alle samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs een dergelijke voorziening. In totaal worden er 2800 leerlingen opgevangen. Ongeveer een derde van de leerlingen keert na een poosje weer terug naar het regulier onderwijs, zij het niet altijd naar de 'oude' school. Of leerlingen vervolgens zonder verdere problemen de school afmaken of toch weer in moeilijkheden komen, is onbekend.

Het project *Herstart* is speciaal bedoeld voor leerlingen die vanwege ernstige gedragsproblemen vastgelopen zijn in hun schoolcarrière, al meer dan vier weken thuiszitten en nog geen uitzicht hebben op plaatsing op een school. De leerlingen zijn bekend bij de leerplichtambtenaar, maar zitten niet in een indicatieprocedure en zijn ook niet geïndiceerd voor het speciaal onderwijs. Ook deze leerlingen blijven bij hun oorspronkelijke school ingeschreven; in een programma van maximaal 16 weken worden ze weer 'rijp' voor school gemaakt. In 2007 werden bijna 600 leerlingen bereikt (er worden 170 plaatsen op jaarbasis gefinancierd, waarvan ongeveer driemaal zoveel leerlingen gebruik kunnen maken).

Het project *Op de Rails* dateert uit 2005. De doelgroep bestaat uit leerlingen tussen 10 en 18 jaar die de veiligheid op hun school in gevaar brengen; er is plaats voor duizend leerlingen per jaar. Bij dit project gaat het om leerlingen met gedragsproblemen die niet voortkomen uit een geclassificeerde stoornis. Ze hebben geen indicatie voor het speciaal onderwijs, maar krijgen voor de duur van het project een plaats op een cluster 4-school. Zij volgen een programma van maximaal een jaar om te proberen hen weer terug te laten keren naar het regulier onderwijs. In het eerste projectjaar bereikte *Op de Rails* 431 leerlingen.

43 Alle informatie in deze paragraaf is ontleend aan Onderwijsinspectie (2009) *Onderwijsverslag 2007/2008*, hoofdstuk 12: Zorg voor specifieke groepen leerlingen.

Financieel Beslag

In een brief aan de Tweede Kamer over het invoeringsplan Passend onderwijs geeft de staatssecretaris van OCW het onderstaande overzicht van de kosten die in 2007 aan de extra ondersteuning van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs werd gegeven.

tabel 3.1 Kosten extra ondersteuning leerlingen in het onderwijs (2007)

	Aantallen leerlingen	Bedrag in miljoenen euro's
Samenwerkingsverbanden WSNS (inclusief leerlingen sbo)	45.000	465
Samenwerkingsverband vo (exclusief lwoo / pro)		40
REC's		15
Leerlingen lwoo / pro	Lwoo: circa 100.000 Pro: circa 28.000	475
Rugzakken primair en voortgezet onderwijs	Circa 30.000	370 170 regulier en 200 voor aanvullende bekostiging
Meerkosten (v)so en aanvullende bekostiging	So: circa 35.000 Vso: circa 30.000	950 780 meerkosten en 170 aanvullende bekostiging
Totaal		2215

Bron: TK (2007-2008) 27 728, nr. 101, p. 9.

In bovenstaand overzicht zijn niet de kosten van de eerdergenoemde speciale projecten meegenomen.

De Onderwijsinspectie constateert dat het voortgezet onderwijs procentueel meer zorgleerlingen heeft dan het basisonderwijs⁴⁴. Achtergrond daarvan is onder meer, zo stelt het ministerie, dat de puberteit problemen verhevigt. Anderzijds is het mogelijk dat al langer bestaande problemen van leerlingen pas in het voortgezet onderwijs opgemerkt worden. Een derde mogelijke deelverklaring die de Onderwijsinspectie oppert, is dat het vmbo er financieel belang bij heeft om een leerling een lwoo-indicatie te geven, waardoor het aantal zorgleerlingen groeit.

3.4.2 *Beleidsontwikkelingen zorg en arbeidstoeleiding in het onderwijs*

In het onderstaande worden enkele voor dit advies relevante beleidsontwikkelingen kort beschreven. Voor een uitgebreid overzicht van relevante beleidsontwikkelingen zij verwezen naar bijlage 5.

44 Onderwijsinspectie (2009) *Onderwijsverslag 2007/2008*, p. 12.

Zorg- en adviesteams (ZAT's)

Een samenwerkingsverband van scholen in het primair of voortgezet onderwijs kan een zorgadviesteam (ZAT) instellen, waarin professionals uit het (speciaal) onderwijs, het maatschappelijk werk, de jeugdzorg, de gezondheidszorg, de politie (een wijkagent) en/of de gemeente (een leerplichtambtenaar) structureel samenwerken om scholen, kinderen en ouders te ondersteunen⁴⁵.

In het primair onderwijs heeft inmiddels (mei 2009) 69 procent van de Weer Samen Naar School-verbanden een ZAT, in het voortgezet onderwijs heeft 95 procent van de scholen een ZAT, in het mbo 82 procent⁴⁶.

Over de effectiviteit van ZAT's is weinig bekend, zo meldt de Onderwijsinspectie⁴⁷. Een kleinschalig onderzoek van de Onderwijsinspectie uit 2007 toonde aan dat de helft van de teams niet efficiënt functioneert en te weinig aandacht heeft voor de kwaliteit van het eigen handelen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg was ook kritisch over de ZAT's, met name over de dossiervorming en voortgangsbewaking in de teams. De Onderwijsinspectie pleit dan ook voor meer aandacht voor de effectiviteit van zorgadviesteams.

Onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) ten behoeve van de monitor ZAT komt tot de volgende bevindingen⁴⁸. In het onderwijsveld zelf heerst over het algemeen tevredenheid over de samenwerking tussen de verschillende partners in de ZAT's en de door hen ingebrachte expertise. In het primair onderwijs kan de samenwerking tussen de verschillende ZAT-deelnemers nog beter: daar is 77 procent van de Weer Samen Naar School-samenwerkingsverbanden tevreden over de samenwerking. Dit percentage ligt in het vo en bij de ROC's bijna op 90 procent. Wel vinden de deelnemende scholen en verbanden dat de inzet van preventieve programma's in de scholen en de aard en omvang van hulp die ingezet wordt vanuit het ZAT nog vatbaar voor verbetering zijn.

Inmiddels is een uitgebreid meerjarig onderzoek gestart in het primair en voortgezet onderwijs en mbo naar de effecten van de ZAT's voor de jongeren zelf. Vermindert de schooluitval? Worden kinderen die geïndiceerde vormen van zorg nodig hebben op jongere leeftijd verwezen, dan wel zorgt het ZAT dat minder verwijzingen naar dergelijke zorg nodig zijn? De eerste bevindingen van onderzoek zullen naar verwachting in november 2010 beschikbaar zijn.

45 Nji (2009) *Zorg- en adviesteams in het onderwijs*.

46 Zie: www.zat.nl.

47 Onderwijsinspectie (2009) *Onderwijsverslag 2007/2008*, p. 14.

48 TK (2008-2009) 31 001, nr. 70 Brief minister Rouvoet en staatssecretarissen van 10 juni 2009 over wettelijke borging zorg in en om de school.

Het kabinet heeft daarnaast besloten om de zorg in en om de school van een wettelijke basis te voorzien⁴⁹. Dat is volgens hem nodig om de kabinetsdoelstelling – 100 procent dekking van goedwerkende ZAT's in 2011 in alle onderwijssectoren – te halen. De samenwerking in de ZAT's is nog te vrijblijvend, de kwaliteit ervan (aard van de deelnemende partijen) nog niet voldoende en de bestuurlijke borging van de samenwerking schiet nog tekort. Door een wettelijke grondslag kan ook de rol van het onderwijs in het jeugdbeleid zo scherp mogelijk worden vastgelegd. Daarom komt in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs te staan dat onderwijsinstellingen de plicht hebben om samen te werken in de jeugdketen en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden. Daarbij heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om met partijen sluitende samenwerkingsafspraken te maken over hun deelname aan ZAT's en over de preventieve inzet en de achterliggende zorg op school en gespecialiseerde zorg buiten school.

Naast de ZAT is er ook een casuïstiekoverleg rond jongeren met ontwikkelings- en gedragsproblematiek. Dit verloopt via regionale teams (met MEE, jeugdwerk en thuiszorg gehandicapten) zoals die op verschillende plaatsen in het land werkzaam zijn. Regionale aandachtsfunctionarissen (bij wie de cliënten gemeld kunnen worden) roepen voor een dergelijk overleg alle betrokken hulp- en dienstverleners bijeen, maken samenwerkingsafspraken en bewaken de voortgang.

Plusvoorziening overbelaste jongeren

Het kabinet heeft in reactie op het advies *Vertrouwen in de school* van de WRR (2008) 60 miljoen euro beschikbaar gesteld ter voorkoming van de maatschappelijke uitval van overbelaste jongeren⁵⁰. Dit geldt kan in 2010 en 2011 door gemeenten en scholen gebruikt worden voor de ontwikkeling van een zogenoemde *plusvoorziening*. Scholen bieden daarmee de structuur en verbondenheid die voor overbelaste jongeren zo belangrijk is. Dat betekent bijvoorbeeld: een vaste mentor, kleinere groepen en praktijkgericht onderwijs in nauwe samenwerking met de lokale arbeidsmarkt. Verder zal overbelaste jongeren niet alleen zorg op school moeten worden geboden, maar zal het voor scholen ook nodig zijn intensief samen te werken met schuldhulpverlening, verslavingszorg, woon-begeleiding of reclassering.

Voorwaarde voor een plusvoorziening is, zo stelt het kabinet, dat niet alleen de school maar ook het gemeentebestuur zich daarvoor inzet. De 31 grote gemeenten alsmede Almere, Ede, Zoetermeer en Apeldoorn krijgen daarvoor vanaf 2010 ook structureel de (financiële) ruimte via de 'decentralisatie-uitkering Jeugd'. Daarnaast wordt van gemeenten zelf verwacht dat zij middelen vrijmaken uit het Participatiebudget en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Tussen Rijk en

49 TK (2008-2009) 31 001, nr. 70 Brief van Minister Rouvoet van 10 juni 2009 over wettelijke borging zorg in en om de school.

50 TK (2008-2009) 29 544, nr. 190 Kabinetsreactie op WRR-rapport *Vertrouwen in de school*.

gemeenten zullen prestatieafspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten ten aanzien van overbelaste jongeren.

Schoolmaatschappelijk werk in mbo

Opdat leerlingen met multiproblematiek in het mbo beter kunnen worden ondersteund, stelt het kabinet vanaf zomer 2009 structureel 15 miljoen euro extra beschikbaar voor schoolmaatschappelijk werk binnen deze instellingen⁵¹. Daarmee krijgt het mbo meer financiële mogelijkheden om professionele hulp in de school te halen en zo leerlingen die dreigen uit te vallen binnen boord te houden. Het schoolmaatschappelijk werk kan hulp bieden of doorverwijzen naar bijvoorbeeld jeugdzorg, de jeugd-ggz, schuldhulpverlening en verslavingszorg. Daarbij ligt afstemming en/of samenwerking met een instelling voor maatschappelijk werk voor de hand. Ook de gemeente kan aangesproken worden op bekostiging van het schoolmaatschappelijk werk: op grond van de WMO en in de toekomst op grond van de verantwoordelijkheid voor de Centra voor Jeugd en Gezin.

Schooluitval

Voor de participatiemogelijkheden van jongeren in het algemeen en zeker ook voor de jongeren in dit advies is het van groot belang dat zij niet voortijdig (zonder certificaat of diploma) het onderwijs verlaten. Het verminderen van het voortijdig schoolverlaten staat daarom hoog op de agenda van het kabinet⁵². Onder de noemer 'de aanval op schooluitval' wordt gestreefd naar een sterke vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. In het schooljaar 2007/2008 waren dat er nog 48.800, in 2012 moeten dat er maximaal 35.000 zijn, zo is de inzet. Dat wordt op verschillende manieren nagestreefd.

Speerpunten van de Aanval op Schooluitval zijn:

- Extra aandacht voor de overgang van vmbo naar mbo
- Meer ruimte voor vmbo-scholieren die het best leren met hun handen
- Meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen
- Meer en betere zorg op school
Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding
- Aantrekkelijker onderwijs, met sport en cultuur, om jongeren op school te houden
- Inzet van 20 duizend EVC-trajecten voor schooluitvallers in de leeftijdscategorie van 18 tot 23.

• Bron: www.voortijdigschoolverlaten.nl.

51 TK (2008-2009) 31 524, nr. 20 Brief staatssecretaris OCW over subsidieregeling schoolmaatschappelijk werk voor het mbo, 29 mei 2009.

52 Onderstaande informatie is ontleend aan www.voortijdigschoolverlaten.nl.

Belangrijke voorwaarde daarvoor is, zo stelt het ministerie, samenwerking met allerlei lokale en regionale partners, zoals scholen, gemeenten, jeugdzorg, bedrijfsleven, ouders, maatschappelijk werk, politie en justitie. In dat kader sluit het ministerie vierjarige convenanten met gemeenten en scholen en steunt het de partijen om de resultaatafspraken te halen. Zo krijgt een school 2000 euro voor elke schooluitvaller minder. Daarnaast krijgen de scholen subsidie om met concrete maatregelen de schooluitval tegen te gaan. Hierbij spelen ook de 39 RMC's (Regionaal Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaters) een rol.

De laatste jaren is er al sprake van een duidelijke vermindering van het aantal schooluitvallers: in het schooljaar 2007/2008 waren er 10 procent minder dan in het jaar daarvoor. Zo zijn er duidelijk minder ex-vmbo'ers die uitvallen, mogelijk door een betere aansluiting tussen vmbo en mbo. Eén vorm daarvan is een doorlopende leerroute van vmbo naar mbo-2 waarmee wordt geëxperimenteerd. Nog gunstiger zijn de cijfers over het lwoo. De laatste twee jaar is het aantal nieuwe schooluitvallers in deze groep met ruim een kwart tot een derde afgenomen. De daling in het mbo doet zich vooral voor op niveau 1 en 2; beide zijn met 10 procent gedaald.

Passend onderwijs

Met de ontwikkeling van Passend onderwijs wil het kabinet de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs aan zorgleerlingen verbeteren⁵³. De organisatie van de zorg voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben, moet worden verbeterd door nieuwe regionale netwerken. Deze netwerken richten één loket in voor de indicatiestelling en zorgen ervoor dat alle leerlingen in de regio een passend onderwijsaanbod krijgen. Het was de bedoeling van het kabinet de netwerken in 2011 wettelijk te verankeren. Dat is volgens de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ecpo), gelet op het daarvoor benodigde bestuurlijk overleg, niet haalbaar. Bovendien is de betrokkenheid van ouders en leraren bij het proces nog onvoldoende en verdienen de knelpunten in de huidige organisatie van de hulp aan zorgleerlingen – die juist door Passend onderwijs opgelost zouden moeten worden – meer aandacht. Daarom is de staatssecretaris tot een heroverweging Passend onderwijs gekomen.

In een brief aan de Tweede Kamer schrijft staatssecretaris Dijkema van Onderwijs mede namens staatssecretaris Van Bijsterveldt van Onderwijs en minister Rouvoet van Jeugd en Gezin dat de inrichting van passend onderwijs ingrijpend wordt veranderd⁵⁴. Er komen meer handen in de klas en leraren worden beter begeleid bij de omgang met zorgleerlingen. De bureaucratie wordt verminderd en er komt meer maatwerk voor kinderen. Ouders worden sterker betrokken bij het onderwijs en weten zich via een zorgplicht voor het schoolbestuur verzekerd van een passende plek voor hun kind. Het speciaal onderwijs blijft noodzakelijk en wordt verbeterd.

53 Zie: www.minocw.nl/passendonderwijs/ en TK (2008-2009) 31 497, nr. 17 Notitie wetgeving Passend onderwijs, bijlage 2 bij de brief van 5 juni 2009 van staatssecretaris Dijkema aan de TK over de voortgang Passend onderwijs.

54 Min. OCW (2009) *Meer handen in de klas door Passend onderwijs*, Persbericht, 2 november 2009.

Belangrijke maatregelen zijn verder:

- Er komt een flexibele inzet van middelen. De landelijke indicatiestelling vervalt en rugzakgeld gaat naar de scholen.
- De scholen die de meeste zorg aanbieden krijgen het meeste geld.
- Een landelijk referentiekader zorg dat kan dienen als instrument voor scholen en samenwerkingsverbanden.

Volgens de staatsecretaris biedt de huidige rugzakfinanciering onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk. Bovendien is het aanvragen van een indicatie voor ouders en school een lang en ingewikkeld proces. In plaats hiervan komt een flexibele inzet van middelen: het rugzakgeld gaat naar de scholen en het bedrag per leerling wordt vastgesteld naar de zorgbehoefte van een kind. Scholen bepalen in overleg met ouders hoe en waar het geld wordt besteed. Het budget voor het aanbieden van passend onderwijs zal niet verder kunnen groeien.

Het speciaal onderwijs blijft noodzakelijk en wordt verbeterd. Het onderwijs dient er zo veel mogelijk op gericht te zijn jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs krijgen de mogelijkheid om – mits zij aan de wettelijke eisen voldoen – zelf examens voor het voortgezet onderwijs af te nemen.

Arbeidstoeileiding voortgezet speciaal onderwijs

Onderdeel van de wetgeving Passend onderwijs (2011) is ook het opnemen van arbeidstoeileiding als wettelijke opdracht voor het voortgezet speciaal onderwijs⁵⁵. Dit komt tegemoet aan een uitdrukkelijke wens vanuit het veld.

Uitstroomprofielen vso

In de wetgeving Passend onderwijs (2011) worden voor vso drie uitstroomprofielen vastgesteld:

- Uitstroom naar vervolgonderwijs of behalen van een regulier diploma.
- Uitstroom naar arbeid, zonder regulier diploma. Leerlingen die niet in staat zijn een regulier diploma te halen, maar wel duurzaam op de arbeidsmarkt kunnen participeren, stromen uit met een diploma/certificaat dat herkenbaar is op de arbeidsmarkt en leerlingen daarmee perspectief biedt op duurzame arbeidsparticipatie.
- Uitstroom naar (arbeidsmatige) dagbesteding. Leerlingen die niet in staat zijn duurzaam op de arbeidsmarkt te participeren, stromen door naar arbeidsmatige dagbesteding.

- Bron: TK (2008-2009) 31 497, nr. 17 Notitie Wetgeving Passend onderwijs, bijlage 2 bij brief 5 juni 2009 van staatssecretaris Dijkzma over de voortgang Passend onderwijs.

55 Notitie wetgeving Passend onderwijs, bijlage 2 bij de brief van 5 juni 2009 van staatssecretaris Dijkzma.

Het doel van het vso wordt het bereiken van een duurzame plek op de arbeidsmarkt voor zo veel mogelijk jongeren. Meer samenwerking tussen vso en mbo moet daaraan bijdragen. Voor jongeren in het vso die niet in staat zijn een mbo-diploma te behalen, komt er een landelijk erkend afsluitend document, eventueel aangevuld met branchecertificaten. Het document moet werkgevers eenduidig inzicht geven in de mogelijkheden van de jongere. Van jongeren met een rugzak in het mbo mag verwacht worden dat zij met de extra ondersteuning (die uit de rugzak bekostigd kan worden) het mbo-diploma kunnen halen.

Indien het vso onvoldoende mogelijkheden heeft om een leerling op te leiden tot het gewenste uitstroomprofiel, kan op grond van de zogenaamde ‘symbioseregeling’ een leerling die ingeschreven staat in het vso een deel van het onderwijs volgen in het vo of het mbo. De betrokken scholen bepalen zelf hoe ze de samenwerking vormgeven en ze leggen dit vast in een schriftelijke overeenkomst. Verder is het voor vso-scholen mogelijk cluster-overstijgend samen te werken om (op regionaal niveau) bepaalde onderwijsprogramma’s efficiënt en effectief aan te bieden. Daarnaast kan voor leerlingen die direct worden toegeleid naar de arbeidsmarkt, meer ruimte worden geschapen voor praktijkvakken en stages en meer worden samengewerkt met het lokale en regionale bedrijfsleven.

Voor de nieuwe wetgeving Passend onderwijs wordt voor het vso gedacht aan een individueel plan waarin ontwikkelperspectief, te bereiken uitstroomprofiel en handelingen zijn opgenomen. Ook een overdrachtsdocument voor vervolgopleiding of werkgever is hierbij wenselijk (‘warme overdracht’).

Een voorbeeld van een project gericht op versterking van de arbeidstoeleiding is het schoolontwikkelingsplan van de cluster 3-vso-school de Hoge Brug in Rotterdam. Doel van het ontwikkelingsplan is de mogelijkheid tot participatie van jongeren met een verstandelijke beperking aanzienlijk te bevorderen. Daarom wordt er al vroeg in de opleiding nadruk gelegd op leren werken in en buiten de school. In de onderstaande box staat beschreven op welke manier de jongeren worden voorbereid op werken.

Vso De Hoge Brug (Rotterdam)

In de onderbouw in de leeftijd van 13 tot en met 14 jaar krijgen de jongeren drie dagdelen in de week te maken met arbeidsmatig werken (AMW). Gedurende twee jaar krijgen ze 13 onderdelen aangeboden die te maken hebben met arbeid. Hun interesses, talenten en vaardigheden worden zo al enigszins duidelijk. Dit alles wordt bijgehouden via een digitaal leerlingvolgsysteem. De school biedt de volgende AMW-onderdelen: administratie, bakken, boodschappen doen, creativiteiten, tuin- en dierverzorging, drama, fietstechniek, houtbewerken, techniek, koken, schoonmaken, textiel, wassen en strijken.

Op 15-jarige leeftijd gaan de leerlingen intern en extern vier dagdelen in de week leren werken op praktijkervaringsplaatsen, onder begeleiding van een leerkracht van school. Op hun 17de jaar gaan ze individueel stagelopen. Dit alles wordt per leerling vastgelegd in een transitieplan; de leerling, ouders/verzorgers en school dragen hier verantwoording voor. Daarnaast is er veel aandacht voor vrijetijdsbesteding.

De leerlingen die in de arbeidsgerichte leerweg in de eindgroep zitten, leren op een praktijkplek buiten school onder begeleiding van hun leerkracht of klas-senassistent reguliere werkzaamheden uit te voeren. Problemen waar zij tegen aanlopen, worden op school besproken en opgelost. Er wordt ook op de sociale vaardigheden gelet; situaties uit de praktijk worden in de klas nagedaan en getraind, zodat zij sterker worden in hun omgang met klanten en collega's.

In 2008/2009 had de school praktijkplekken bij Albert Heijn aan de Kleiweg in Rotterdam en bij Plaswijckpark in Rotterdam.

De Hoge Brug werkt samen met vmbo-praktijkschool Rotterdam Noord. Leerlingen die de potentie hebben om in het vmbo mee te draaien, kunnen dit laten zien door middel van een gastleerlingschap. De samenwerking met Stichting Pameijer (een stichting die mensen met een verstandelijke en psychische beperking ondersteunt in het bereiken van een optimale kwaliteit van leven) richt zich op stages bij dagbestedingsprojecten.

- Bron: www.werknemerinopleiding.nl en www.vsodehogebrug.nl.

Het ministerie van OCW heeft nog geen overzicht van de manier waarop en de mate waarin onderwijsinstellingen nu al aan de opdracht tot arbeidstoeleiding gestalte geven. Wel ondersteunt OCW de onderlinge uitwisseling van goede praktijken en instrumenten; tevens overweegt het ministerie in de wetgeving Passend onderwijs ook nazorg door het vso aan jongeren op te nemen.

Daarnaast bevorderen SZW, UWV en OCW tezamen regionale samenwerking tussen alle instanties die bij de arbeidstoeleiding een rol spelen (scholen, UWV, MEE, lokale werkgevers en sociale werkvoorziening), zodat iedere jongere met een beperking een passend traject op weg naar werk kan worden geboden.

Arbeidstoeleiding praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs is, zoals hierboven vermeld, voor de meeste jongeren eindonderwijs: als het goed is stromen zij direct door naar de arbeidsmarkt. Bij de voorbereiding op en toeleiding naar de arbeidsmarkt hebben deze jongeren ondersteuning nodig.

Daarvoor zetten de scholen diverse vormen van stages in en/of een duaal traject dat vergelijkbaar is met de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in het mbo⁵⁶.

Het werken met duale trajecten heeft een aantal voordelen voor de leerling én voor de werkgever⁵⁷.

Voordelen van duale trajecten in het praktijkonderwijs

Voordelen voor de leerling:

- de leerling ervaart wat het is om een echte werknemer te zijn en wat dat betekent;
- de overstap van school naar betaald werk is voor de leerling geleidelijker; de leerling is een volwaardige werknemer, terwijl er toch ook nog de bekendheid en veiligheid is van de school;
- de school kan zorgen dat de leerling nog die dingen leert die nodig zijn om het werk goed te kunnen (blijven) doen; dat kunnen algemene (bijvoorbeeld sociale) vaardigheden zijn, maar ook heel specifieke vaardigheden (bijvoorbeeld branchecertificaten);
- een duaal traject vergroot de kans voor de leerling op een vast contract bij de werkgever;
- de leerling verdient een vast salaris;
- de leerling kan zelfvertrouwen en status aan zijn baan ontlenuen;
- een arbeidsovereenkomst brengt voor de leerling een vorm van ontslagbescherming met zich mee.

Voordelen voor de werkgever:

- met een leerling van het praktijkonderwijs haalt de werkgever vaak een loyale en leergierige werknemer in huis;
- de werkgever kan met iemand overleggen die de leerling goed kent doordat de school nog even ‘in beeld blijft’;
- de werkgever kan zijn wensen ten aanzien van (bij)scholing bij de school neerleggen en vragen om dit op de schooldag op te pakken;
- de werkgever kan profijt hebben van de kennis die bij de school aanwezig is ten aanzien van specifieke (financiële) regelingen.

• Bron: Vereniging Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs (2008) *Handboek Leren & Werken: Praktijkonderwijs & duale trajecten*, p. 10.

56 BOL staat voor beroepsopleidende leerweg en betekent leren met een accent op school. BOL is een combinatie van leren en stage. Leerlingen zitten een aantal dagen in de week op school en doen daarnaast praktijkervaring op met stages. BBL staat voor beroepsbegeleidende leerweg en betekent leren met een accent in de praktijk. BBL is een combinatie van leren en werken. Leerlingen werken een aantal dagen in de week bij een bedrijf of organisatie en krijgen daarnaast op school theorie en begeleiding.

57 VLWP (2008) *Handboek Leren & Werken: Praktijkonderwijs & duale trajecten*, p. 10.

Gesubsidieerd door het Europees Sociaal Fonds (ESF) zijn in de periode 2000 tot 2006 70 scholen begonnen met tweejarige projecten arbeidstoeleiding en arbeidsintegratie, destijds met een budget van 40 miljoen euro. Voor de vervolgperiode van 2007 tot 2013 is nog eens 116 miljoen ter beschikking gesteld. De ESF-gelden worden in de periode 2007 – 2013 ingezet voor de thema's: arbeidskundig onderzoek, leerlingwerkplaatsen, branche-gerichte cursussen, vormgeving en intensivering van begeleiding na het verlaten van de school en ondersteuning van deze activiteiten door netwerkvorming. Deelnemende instellingen moeten een eigen financiële bijdrage leveren ter hoogte van 60 procent van de kosten⁵⁸.

3.4.3 Conclusie zorg en arbeidstoeleiding in het onderwijs

Voor bijna alle vormen van onderwijs die speciaal gericht zijn op 'zorgleerlingen' (met uitzondering van het sbo) is een meer of minder forse groei te constateren. Onderstaande tabel biedt een overzicht van deze groei tussen 1995/1996 en 2007/2008.

tabel 3.2 Kerncijfers sbo, lwoo, pro, speciaal onderwijs 1995/1996 - 2007/2008 (x 1000)

	95/96	00/01	04/05	05/06	06/07	07/08
Speciaal basisonderwijs (sbo)	57,5	51,6	50,1	48,3	46,3	44,9
lwoo	60	79	95	99	100	101
pro		13	26	27	28	27
Speciaal Onderwijs:						
Basis	23,6	30,3	34,1	35,1	35,8	36,4
Voorgezet onderwijs	11,5	15,5	21,7	23,9	26,1	28,2

Bron: CBS (2009) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*.

Voor zover dit betekent dat meer jongeren met ontwikkelings- en gedragsstoornissen, gedrags- en multiproblematiek onderwijs kunnen volgen op een school die het best bij hun mogelijkheden en beperkingen past, zou dit een gunstige ontwikkeling genoemd kunnen worden. Immers: een jongere die bij hem of haar passend onderwijs kan volgen, heeft een grotere kans om zijn of haar talenten te ontwikkelen en de noodzakelijke vaardigheden te verwerven voor latere participatie in de samenleving. In dat geval vormt het (groeierend) financieel beslag van deze onderwijsvormen een zinvolle overheidsuitgave.

De vraag rijst daarbij wel of jongeren niet méér dan strikt noodzakelijk naar deze onderwijsvormen worden verwezen. Hebben de reguliere basisscholen wel het maximum geboden aan zorg en ondersteuning om verwijzing te voorkomen? Zo komt de Onderwijsinspectie tot de bevinding dat basisscholen die veel leerlingen naar het lwoo laten uitstromen, vaak onvoldoende leerlingenzorg bieden.

58 Zie: www.werknemerinopleiding.nl.

Verder is een groei van het speciaal onderwijs, het lwoo en pro slechts positief te noemen als deze onderwijsvormen inderdaad jongeren met beperkingen maximale ondersteuning, begeleiding en ontwikkelingskansen bieden en betere kansen geven op toetreding tot de arbeidsmarkt en het verwerven van een duurzame arbeidspositie of een zo passend mogelijke vorm van werk.

Dat daarin verbeteringen mogelijk en nodig zijn, blijkt uit de ontwikkeling van Passend onderwijs, bedoeld om de kwaliteit en organisatie van het onderwijs aan zorgleerlingen te verbeteren. Voor het vso impliceert dit bijvoorbeeld dat arbeidstoeleiding ook voor deze onderwijsvorm een wettelijke taak wordt. De jongeren in dit advies – die vaak gebruikmaken van vso – zullen daarvan kunnen profiteren en hebben nu al baat bij de recente sterkere focus op arbeidsmatig werken van veel scholen in het vso. Ook het praktijkonderwijs heeft de afgelopen 10 jaar – ondersteund door het ESF – sterk ingezet op het bevorderen van de uitstroom naar (regulier) werk van de leerlingen.

Tegelijkertijd vormt in het regulier onderwijs de zorg in en rond de school een speerpunt van beleid, waarvan onder meer ZAT's, de plusvoorziening voor overbelaste jongeren en schoolmaatschappelijk werk in het mbo onderdeel zijn. Deze zorg moet jongeren met problemen ondersteunen, helpen en zo nodig doorverwijzen naar gespecialiseerdere instanties. Daarmee bestaat de mogelijkheid om deze jongeren voor het onderwijs te behouden en hun schooluitval te voorkomen, hetgeen uiteindelijk hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot.

Als het gaat om verbetering van de zorg in en om de school, vormen de talrijke samenwerkingsverbanden en hun uiteenlopende schaal en geografische ordening een punt van aandacht. Deels zullen deze verbanden elkaar (inhoudelijk, geografisch en wat deelnemende deskundigen betreft) overlappen. Dit komt noch de helderheid, noch de efficiency ten goede.

3.5 Werk en inkomen

3.5.1 Aanbod voorzieningen werk en inkomen

Bij de overgang van school naar werk komen jongeren terecht in het domein van 'werk en inkomen'. In het advies *Meedoen zonder beperkingen* is de SER uitvoerig ingegaan op de moeilijke aansluiting tussen de wereld van onderwijs en die van werk, vooral voor kwetsbare jongeren met functiebeperkingen. De aandacht voor de toekomstige beroepsuitoefening van deze jongeren is – zoals uit de vorige paragraaf blijkt – in het onderwijs de laatste jaren sterk gegroeid en vormt een belangrijk accent in de beleidsontwikkelingen voor het voortgezet speciaal onderwijs.

Met welke instanties op het domein van werk en inkomen kunnen de jongeren in dit advies te maken krijgen? In deze paragraaf worden de verschillende instanties kort aangeduid.

De uitvoering van het overheidsbeleid om jongeren aan het werk te helpen, vindt vooral plaats op lokaal en regionaal niveau. Er zijn diverse partijen bij betrokken, maar gemeenten, het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), UWV Werkbedrijf en het jongerenloket spelen hierin de belangrijkste rol.

De verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld:

UWV Werkbedrijf

Het UWV Werkbedrijf is verantwoordelijk voor de bemiddeling van werkloze jongeren naar een (leer)baan. Werkloze jongeren die een baan zoeken of een uitkering willen aanvragen, moeten zich inschrijven als werkzoekende. Het UWV Werkbedrijf is ontstaan nadat op 1 januari 2009 UWV en CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) zijn gefuseerd. CWI is overgegaan in het UWV Werkbedrijf. Het UWV Werkbedrijf werkt samen met gemeenten aan integrale dienstverlening op zogenaamde Werkpleinen: die moeten één aanspreekpunt vormen voor mensen die zich willen inschrijven voor een baan of een uitkering. Voor werkzoekenden die direct bemiddelbaar zijn wordt ter plekke een goede 'match' met een bestaande baan gezocht. Lukt dit niet, dan wordt een opleidings- of re-integratietraject aangeboden.

UWV

UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van jongeren met een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Binnen de doelgroep waarop dit advies betrekking heeft, gaat het dan vooral om jongeren met een Wajong-uitkering. De arbeidsdeskundige voor jonggehandicapten (ADj) werkzaam bij UWV heeft over het algemeen contact met de school en verzorgt ook voorlichtende taken aan ouders en leerlingen. Met name in het cluster 3-onderwijs (voor zeer moeilijk lerende kinderen) en het praktijkonderwijs zijn er structurele contacten tussen school en de ADj'ers van UWV. Meestal is er sprake van een vaste ADj'er als aanspreekpunt voor de school. Tussen de scholen uit het cluster 4-onderwijs (voor kinderen met ontwikkelings- en gedragsproblemen) en UWV is nog geen sprake van een structurele samenwerking.

Gemeenten

Gemeenten hebben op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) een belangrijke rol bij het activeren van werkloze jongeren met een bijstandsuitkering en van werkloze jongeren zonder uitkering. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de sociale werkvoorziening (Wsw): een voorziening die is bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking niet in een gewone baan aan de slag kunnen. Ook de Wet Investeren in Jongeren valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (zie paragraaf 3.5.2).

Jongerenloket

In diverse gemeenten is de afgelopen jaren een *Jongerenloket* opgezet. In een Jongerenloket werken verschillende ketenpartners samen aan een geïntegreerde dienstverlening. Naast het UWV Werkbedrijf en de gemeenten, maakt ook het RMC, genoemd in de vorige paragraaf, in verschillende gemeenten deel uit van het Jongerenloket, dat als doel heeft ervoor te zorgen dat voortijdige schoolverlaters niet uit zicht verdwijnen. Het verschilt per gemeente hoe de samenwerking is vormgegeven. De verschillen betreffen onder meer de afbakening van de doelgroep en de taakverdeling tussen de betrokken partijen. Er zijn locaties waar de samenwerking binnen het Jongerenloket er primair op is gericht jongeren indien nodig aan een startkwalificatie en vervolgens aan werk te helpen of, als dat niet lukt, aan inkomen. Op andere locaties worden er voor jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt projecten opgezet dan wel worden de jongeren besproken in een overleg waarin, naast de ketenpartners, ook uitzendbureaus, het algemeen maatschappelijk werk en de leerplichtambtenaar vertegenwoordigd zijn.

Een voorbeeld van een Rotterdams project dat jongeren met ernstige psychosociale of psychiatrische problemen (weer) naar werk begeleidt, is Back on Track.

Back on Track helpt jongeren op weg

Aanpak

Back on Track is een project voor jongeren van 16 tot en met 27 jaar. Deze jongeren komen meestal uit een gebroken gezin. Hierdoor zijn zij geremd in hun ontwikkeling. Binnen het project staat het vergroten van competenties van deelnemers centraal. Allereerst kijken de hulpverleners naar de ‘taken’ waarvoor de jongeren staan, bijvoorbeeld het aflossen van schulden. Daarnaast kijken zij naar de vaardigheden waar de jongeren over beschikken. Vervolgens willen de hulpverleners samen met de jongeren een balans vinden tussen taken en vaardigheden.

Structuur en huisbezoek

Het bieden van structuur is belangrijk voor deze jongeren. Zowel de dagstructuur als de regels en verwachtingen moeten voor alle partijen helder zijn. Een regel is bijvoorbeeld dat elke deelnemer elke dag noteert hoe laat hij of zij aanwezig is. Op het moment dat een deelnemer afwezig is of telefonisch niet bereikbaar, legt Radar Uitvoering een huisbezoek af. Door het huisbezoek krijgt Radar achtergrondinformatie over de situatie van de jongere.

Trajectduur en opbouw

Het traject van de deelnemer duurt maximaal zes maanden. Als de jongere betaald werk vindt of naar school gaat, verzorgt Back on Track nog maximaal zes maanden nabegeleiding.

Het traject start met een observatieperiode van zes weken. Tijdens deze fase laten de begeleiders de deelnemer wennen aan het programma. De begeleiders observeren vervolgens de deelnemer tijdens alle activiteiten aan de hand van observatiepunten. Begeleidingsgesprekken zijn een aanvulling om de situatie van de deelnemer compleet te krijgen. Na deze eerste periode hebben de begeleiders een beeld van de mogelijkheden en de belemmeringen van deze jongeren. Vervolgens formuleren zij samen persoonlijke doelstellingen. Daarna start de ontwikkelfase. Deze fase is variabel en duurt maximaal achttien weken. De deelnemer en de begeleider werken samen aan opgestelde doelen. Naast de wekelijkse gesprekken vindt er een keer per zes weken een evaluatiegesprek plaats.

Samenwerkingspartners zijn: GGZ Groep Europoort, Schuldhulpverlening, Reclassering Rotterdam, Humanitas, Bureau Begeleid Werken en Trajectbemiddeling Rotterdam-Zuid.

- Bron: www.kiemnet.nl van het Kennisprogramma Integratie.

3.5.2 *Beleidsontwikkelingen voorzieningen werk en inkomen*

Voor de doelgroep van dit advies zijn er diverse belangrijke beleidsontwikkelingen (soms vormgegeven in wetswijzigingen of wetsvoorstellen) op het domein van werk en inkomen. Deze worden hieronder aangeduid. (Voor een uitgebreid overzicht van wetswijzigingen, beleidsvoornemens en pilots op het terrein van werk en inkomen zij verwezen naar bijlage 5).

Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong)

In de nieuwe Wet Investeren in Jongeren (WIJ) geldt voor alle jongeren tot 27 jaar dat zij in principe moeten werken of leren. Dit geldt ook voor jongeren met een beperking. Deze beleidswijziging geldt voor nieuwe Wajongers (vanaf 2010), niet voor wie nu al in de Wajong zit⁵⁹.

In de nieuwe Wajong staat niet een uitkering, maar arbeidsondersteuning centraal. Jongeren met een beperking die ondersteuning willen bij het zoeken naar werk kunnen die via het UWV krijgen. De arbeidsondersteuning kan onder meer het volgende omvatten: werkplekaanpassing, begeleiding en ondersteuning bij het vinden van werk, een jobcoach, vervoersvoorzieningen, ondersteuning bij het starten van een eigen bedrijf, een werkaanbod door het UWV, een re-integratietraject, scholing of studie. Als onderdeel van de arbeidsondersteuning kunnen jonggehandicapten inkomensondersteuning aanvragen. Een weigering van werkaanbod of het niet meewerken aan re-integratie leidt tot beëindiging van de inkomensondersteuning.

59 Het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wajong is op 21 april 2009 door de Tweede Kamer aanvaard.

Voor wie als gevolg van zijn ziekte volledig en duurzaam niet (meer) in staat is om te werken, staat inkomensbescherming voorop. Er komt een aparte inkomensondersteuning voor jonggehandicapten die op school zitten of studeren.

Logo in vacatures om meer mensen met arbeidsbeperking aan het werk te helpen

Minister Donner van SZW bekijkt samen met werkgeversorganisaties en andere belanghebbenden of bedrijven een symbool in hun vacatures kunnen zetten waaruit blijkt dat ze openstaan voor mensen met een arbeidsbeperking. Zo is voor mensen met een arbeidsbeperking onmiddellijk duidelijk dat zij ook kunnen solliciteren. Een sollicitant met een arbeidsbeperking zou dan altijd uitgenodigd moeten worden voor een gesprek als hij of zij voldoet aan de functie-eisen.

Het logo is geïnspireerd op een soortgelijk symbool 'Two Ticks' (twee vinkjes) dat in Engeland een groot succes is. In Groot-Brittannië voeren inmiddels 8000 bedrijven het symbool in hun vacatures en melden steeds meer bedrijven zich voor een Two Ticks-erkenning.

In een brief van de minister aan de Tweede Kamer staan meer maatregelen om werkgevers te stimuleren en te ondersteunen bij het in dienst nemen van Wajongers^a. Zo kunnen werkgevers vanaf september door middel van een 'adviesvoucher' kosteloos advies krijgen over de mogelijkheden binnen hun bedrijf om Wajongers een werkplek te bieden. De eerste ervaringen leren dat veel bedrijven daar gebruik van maken. Voor de voucher is voor de periode 2009-2010 5,5 miljoen euro beschikbaar.

Tot nu toe blijkt uit convenanten en afspraken in cao's dat werkgevers bereid zijn Wajongers aan te nemen. Werkgevers hebben na het Sociaal Akkoord van 25 maart 2009 in 21 procent van de nieuwe cao's afspraken gemaakt over Wajongers. Daarvoor was dat nog 5 procent.

- Bron: Min. SZW (2009) *Logo in vacatures om meer mensen met arbeidsbeperking aan het werk te helpen*, persbericht 15 juli 2009.
- a Brief van de minister van SZW van 15 juli 2009 aan de Tweede Kamer over Aanpak werk voor Wajongers.

Wet investeren in jongeren (WIJ)

Jongeren onder de 27 jaar die bij de gemeente aankloppen omdat ze niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, krijgen vanaf 1 oktober 2009 een werk- of leeraanbod, of een combinatie van beide. Accepteren ze het werkaanbod, dan ontvangen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen de jongeren indien nodig een inkomen dat even hoog is als de huidige bijstandsuitkering. Dit is de kern van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ)⁶⁰.

60 Dit wetsvoorstel is op 30 juni 2009 door de Eerste Kamer aanvaard. Min. SZW, persbericht, 30 juni 2009.

Het kabinet wil jongeren stimuleren hun school af te maken, werken en leren te combineren of een baan te aanvaarden. Gemeenten worden verplicht jongeren tot 27 jaar die zich melden voor een uitkering een plek voor werk/leren aan te bieden. Het aanbod wordt afgestemd op de situatie van de jongere. Het is de bedoeling dat gemeenten jongeren die nog geen startkwalificatie hebben, stimuleren om die eerst te halen. Als de jongere het aanbod niet accepteert, dan krijgt hij of zij ook geen uitkering van de gemeente. Gemeenten hoeven geen aanbod te doen aan jongeren die niet kunnen werken of leren. Deze groep jongeren komt wel in aanmerking voor de inkomensvoorziening van de WIJ, die aansluit bij de huidige bijstandsnorm.

Eind maart 2008 hadden ongeveer 25.500 jongeren tot 27 jaar een bijstandsuitkering.

Wsw

Ook op het terrein van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) is een herbezinning gaande. In deze voorziening gaat het eveneens om een kwetsbare groep mensen die – ondanks hun beperkingen – de potentie hebben om te werken, zij het nooit op marktconforme wijze. Volgens het kabinet kent de Wsw structurele problemen: te weinig mensen stromen door naar een reguliere baan terwijl dat juist wel de bedoeling is; verder nemen de wachtlijsten voor de Wsw toe.

Bevindingen Wsw-statistiek 2007

De statistiek meldt dat het Wsw-werknemersbestand eind 2007 uit 100.471 personen bestaat. Van hen werkt 78 procent in een beschutte werkomgeving op locatie of binnen het SW-bedrijf, is 22 procent gedetacheerd (in 2006: 19 procent) en heeft 4 procent een arbeidsovereenkomst begeleid werken.

De doorlooptijd van aanvraag voor een Wsw-plaatsing tot het eerste indicatiebesluit bedraagt in 2007 12,6 weken. 47 procent van degenen die bij eerste indicatie tot de doelgroep worden gerekend, ontvangt een advies voor begeleid werken (in 2006: 52 procent).

Eind 2007 staan 20.573 personen op de wachtlijst. De gemiddelde wachttijd die een Wsw-geïndiceerde eind 2007 op de wachtlijst doorbrengt, is 14,4 maanden (in 2006: 13 maanden). Dit verschilt per uitstroombestemming: degenen die uitstromen naar begeleid werken wachten gemiddeld 12 maanden. Personen die in een Wsw-dienstbetrekking terechtkomen, wachten gemiddeld 19 maanden.

Het totale Wsw-werknemersbestand nam in de loop van 2007 netto toe met ruim 1 procent (met 1148 personen). Het aantal arbeidsovereenkomsten begeleid werken nam in deze periode – net als in 2006 – toe met 38 procent. Van de personen die uitstromen uit begeleid werken keert 83 procent terug naar de wachtlijst. De belangrijkste reden voor uitstroom uit het begeleid werken is het beëindigen van het contract voor bepaalde tijd (50 procent van de uitstroom).

- Bron: Research voor Beleid (2008) *Wsw-statistiek 2007*.

Het kabinet vroeg de commissie-(Bert) de Vries, voluit de Commissie fundamentele herbezinning Wsw, om advies. Deze adviseerde in oktober 2008 tot een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen⁶¹. Het door de commissie gelanceerde plan heeft tot doel zo veel mogelijk mensen die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, een kans te bieden op deelname aan de arbeidsmarkt. Dit moet in het voorstel van de commissie-De Vries gerealiseerd worden door WSW'ers, gemeenten, het UWV en werkgevers te stimuleren werk te maken van maatwerk voor de werkzoekende en werkgever. In de voorstellen van de commissie-De Vries wordt dit ondersteund door harmonisatie van de systematiek van de regelingen Wajong, Wsw en Wwb. Mensen die werk vinden worden hierdoor (financieel) beloond voor hun inspanning om te gaan werken of door te stromen naar een baan zonder ondersteuning.

Kabinetsreactie op advies commissie-De Vries

Het kabinet heeft aangegeven de hoofdlijnen van het advies te ondersteunen, maar eerst de mogelijke effecten ervan in een aantal pilotprojecten te willen testen. Die richten zich op het volgende (zie voor verdere uitleg bijlage 5):

- Meer werkplekken bij werkgevers (pilot 1)
- Omslag Sw-bedrijven naar arbeidsontwikkel(werk-leer)bedrijven (pilot 2)
- Het verbeteren en intensiveren van de dienstverlening van werkpleinen voor en aan mensen met een beperking (pilot 3)
- Beloning en financiering via een nieuwe systematiek met loondispensatie (pilot 4)

• Bron: TK (2008-2009) 29 817, nr. 50 Brief van staatssecretaris Klijnsma van SZW over nadere uitwerking pilots Wsw, 9 juli 2009.

Actieplan Jeugdwerkloosheid

De oplopende werkloosheid onder jongeren baart het kabinet grote zorgen. Daarom komt het met diverse acties om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Onderdeel daarvan is een extra impuls om kansen voor kwetsbare jongeren te creëren. Het kabinet is van oordeel dat er voor deze groep extra voorzieningen nodig zijn. Onderdeel daarvan vormen de Plusvoorzieningen (zie ook paragraaf 3.4.2), het project Internaat voor Veiligheid en vakmanschap (24-uurs opvang) en het verbinden van jeugdzorg, onderwijs en arbeidsmarkt (project MKB-Nederland en MOgroep jeugdzorg).

Naar aanleiding van het rapport *Focus op een zelfstandige toekomst* van MKB-Nederland en MOgroep Jeugdzorg is de vervolgstap dat onder de verantwoordelijkheid en regie van MKB-Nederland en MOgroep Jeugdzorg pilotprojecten gericht op arbeidsmarkttoeleiding worden ontwikkeld. Daarin werken jeugdzorg, onderwijs, overheid en MKB-Nederland

61 Commissie fundamentele herbezinning Wsw (2008) *Werken naar vermogen*.

gezamenlijk aan een sluitende aanpak voor de groep jongeren tussen 14 en de 23 jaar. Deze projecten moeten leiden tot structurele inzichten en wegen om jongeren uit de jeugdzorg een goed perspectief te geven op werk, eventueel in combinatie met onderwijs. Na de pilots zullen MKB-Nederland en MOgroep Jeugdzorg materiaal in handen hebben voor de niet-pilotregio's die met het onderwerp arbeidstoeleiding aan de slag willen. Dit tweede spoor is gericht op aanpassing van beleid, organisatie en uitvoering van of binnen de huidige wet- en regelgeving.

Het project 'Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap' is gestart door de departementen van Jeugd en Gezin en Defensie en de gemeente Eindhoven. Dit is een opleiding met 24-uurs opvang voor leerlingen die uit het schoolproces dreigen te vallen of zijn gevallen. Het project is een bijzondere vorm van een plusvoorziening. De leerlingen kunnen in een internaatvorm hun school afmaken, hun leven weer op orde brengen en begeleid worden naar betaalde arbeid.

MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg starten in het najaar van 2009 in Amsterdam een proef om jongeren vanuit de jeugdzorg actief te begeleiden naar school of werk en om te proberen dit vervolgens landelijk uit te breiden. Het project krijgt eenmalig geld van het kabinet. Jaarlijks komen circa 30.000 16- of 17-jarige sociaal zwakke jongeren zonder startkwalificatie in de jeugdzorg terecht voor wie hooguit mbo-niveau 1 haalbaar is. Deze groep is moeilijk op te leiden voor een reguliere baan. Gezien het feit dat de verbinding tussen jeugdzorg, onderwijs en arbeidsmarkt in veel steden niet of slechts moeizaam tot stand komt, biedt dit initiatief van MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg de mogelijkheid om op regionaal niveau te kijken wat er nodig is en hoe de samenwerking het beste is vorm te geven.

Conclusie aanbod voorzieningen werk en inkomen

Als jongeren met beperkingen de stap naar de arbeidsmarkt willen maken, kunnen zij – zo blijkt uit de voorgaande paragrafen – bij enkele instanties terecht. Het domein van arbeid lijkt daarmee overzichtelijker dan dat van de zorg en het onderwijs. Het aantal instanties is recentelijk nog verder beperkt door het samengaan van CWI en UWV begin 2009. Bij het aan het werk helpen van jongeren met meerdere problemen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zijn er niettemin nog zodanig complexe of lange ketens van professionals betrokken, dat in enkele gemeenten een Jongerenloket is opgezet om geïntegreerde dienstverlening te bieden.

Beleidsontwikkelingen op het terrein van arbeid laten zien dat ten behoeve van vele jongeren de focus op werk wordt versterkt. Dit gebeurt niet alleen voor jongeren in het algemeen (met het Actieplan Jeugdwerkloosheid en via de WIJ), maar ook voor jongeren met een beperking (via de nieuwe Wajong en ideeën voor herziening van de Wsw) de focus op werk wordt versterkt. Het overzicht van beleidsontwikkelingen zoals geboden door SZW (zie bijlage 5) getuigt daarvan, evenals de vele initiatieven en pilots die in het kader van de doorgevoerde of voorgenomen beleidsveranderingen worden genomen.

Deze initiatieven laten zien dat er op rijks- en lokaal niveau, in het bedrijfsleven en onder de professionals van uitvoeringsinstellingen ruim besef bestaat voor het feit dat sommige groepen jongeren alleen met specifieke hulp en ondersteuning een duurzame plaats op de arbeidsmarkt zullen kunnen verwerven. In dit verband is het echter jammer te moeten constateren dat jongeren met een beperking die een plek bij een reguliere werkgever weten te bereiken, vaak na een contract voor beperkte tijd na één of twee jaar toch weer op straat staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel jongeren die uit het praktijkonderwijs uitstromen en voor mensen die via de Wsw met een begeleidwerkencontract bij een reguliere werkgever aan het werk gaan.

3.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is het veld van voorzieningen geschetst dat beschikbaar is voor de jongeren die in dit advies centraal staan. Voorzieningen die moeten signaleren dat ze in de problemen zijn gekomen of dat dit risico dreigt, die hun vervolgens adequate hulp en ondersteuning bieden bij het opgroeien, dagelijks functioneren en zich ontwikkelen en hen uiteindelijk via onder meer het onderwijs voorbereiden op en toeleiden naar de arbeidsmarkt.

Wat de eerstelijnszorg betreft is geconstateerd dat het risico bestaat dat jongeren met problemen niet tijdig worden gevonden, ondanks en deels juist vanwege het grote aantal potentiële ‘vindplaatsen’ van jongeren. Nieuwe beleidsinitiatieven zoals de CJG’s, integrale vroeghulp en de verwijzindex moeten dat risico voorkomen. De vraag die daarbij rijst is of de daarvoor ontwikkelde nieuwe instanties, overleggen en procedures het veld en de werking ervan niet nog complexer maken.

De zorgvoorzieningen voor de doelgroep van dit advies in de tweede lijn laten een duidelijke en soms zelfs forse groei zien en daarmee ook een stijging van de kosten. Omdat – zoals uit hoofdstuk 2 blijkt – van een (even sterk) toegenomen prevalentie van problemen en stoornissen onder jongeren geen sprake is, zullen vooral andere factoren voor de groei van het voorzieningengebruik verantwoordelijk zijn. Belangrijk in het kader van dit advies zijn de ‘functioneringseisen’ van de moderne samenleving en de moderne arbeidsorganisatie, ongunstige factoren in de omgeving van het kind en perverse prikkels in de regelgeving met hun invloed op instellingen en organisaties. Verder zou de frequentere doorverwijzing van jongeren naar de jeugdzorg ook te maken kunnen hebben met handelingsverlegenheid van volwassenen: moeite met het omgaan met jongeren die ‘anders’ zijn.

Een andere constatering met betrekking tot de tweedelijnszorg is, dat er zoveel instanties zijn die betrokken zijn bij de verwijzing naar, de toegang tot en de uitvoering van zorg, dat het risico bestaat dat jongeren en hun ouders afhaken, professionals gefrustreerd raken en het hele proces lang, chaotisch en inefficiënt verloopt. De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg moet duidelijk maken of dit binnen het kader van de wet is op te lossen of dat aan fundamentele beleidsveranderingen moet worden gedacht.

Wat het onderwijs betreft rees in dit hoofdstuk de vraag of de toename van het speciaal onderwijs voor met name jongeren met ontwikkelings- en gedragsstoornissen niet ook een gevolg is van onvoldoende zorg in het reguliere onderwijs of – zoals hierboven aangeduid – handelingsverlegenheid van leerkrachten en docenten in het omgaan met deze groep jongeren. Mogelijk speelt hierbij ook de toenemende resultaatgerichtheid in het onderwijs een rol.

Als jongeren in het speciaal onderwijs of in zorgvoorzieningen in en rond het onderwijs terechtkomen, dan is het van groot belang dat zij een goede voorbereiding en toeleiding krijgen naar de arbeidsmarkt. De beleidsontwikkelingen in het onderwijs en de voorstellen voor de geïntegreerde aanpak van zorg in en om het onderwijs maken duidelijk dat de overheid dit belang onderschrijft. Gemeenten, scholen en professionals ondersteunen die inzet, zoals uit de vele vernieuwende initiatieven blijkt. Ook op dit domein doemt het dilemma op van de noodzaak van meer samenwerking en het inefficiënt grote aantal samenwerkingsverbanden en (verplichte) samenwerkingsrelaties.

De dynamiek op het veld van werk en inkomen is in deze paragraaf maar beperkt in beeld gekomen. Het overzicht van beleidsontwikkelingen van het ministerie van SZW (zie bijlage 5) laat zien hoe talrijk en divers het aantal (voorgenomen) beleidsveranderingen is. Ook hier is sprake van een sterke focus op het ondersteunen, begeleiden en faciliteren van jongeren met een beperking op weg naar de arbeidsmarkt. Hoewel dit domein overzichtelijker is dan dat van de jeugdzorg en het onderwijs, geldt ook hier dat voor de jongeren die in dit advies centraal staan de ketens toch vaak nog te ingewikkeld en langdurig zijn. Voor hen blijft meer specifieke ondersteuning nodig en vooral ook bereidwilligheid aan de zijde van werkgevers en werknemers in de rol van toekomstige collega's.