

Vergaderjaar 2007–2008

31 001

Programma voor Jeugd en Gezin

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN EN DE STAATS-SECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2008

Dennis, 10 jaar, groep 5

Dennis heeft het moeilijk thuis. Hij heeft één oudere zus en twee kleine broertjes van verschillende vaders. Zijn vader woont niet thuis en komt regelmatig in aanraking met justitie. Dennis is regelmatig getuige van louche zaken van zijn vader. Toch is hij gek op zijn vader. Met zijn stiefvader kan hij echter niet door één deur. Door alle toestanden thuis komt Dennis niet meer toe aan werken in de klas. Hij reageert nauwelijks op opdrachten. Hij stoort zijn klasgenoten en de leraar steeds vaker. Omdat hij haast niks doet in de klas, leert hij ook niet veel bij.

Sophie, 16 jaar, 4 havo

Sophie wil graag naar de kunstacademie. Drie jaar geleden is een ruzie thuis met haar vader behoorlijk uit de hand gelopen en heeft haar vader haar geslagen. Sophie is door deze gebeurtenis erg opstandig geworden en zit vaak in een depressie. Sophie uit haar opstandige gedrag ook op school en maakt het haar leerkrachten lastig in de klas. Ze begint al snel veel te spijbelen en er is geen hulp voor haar depressies beschikbaar. Helaas moet ze van het VWO terug naar de HAVO, omdat ze veel lessen gemist heeft en nauwelijks aan leren toe komt. De depressies verergeren waardoor de moeder van Sophie bang is dat Sophie zelfmoord wil plegen.

Martha 17 jaar, opleiding Zorg/welzijn op het ROC

Martha's droom is om als verpleegster voor mensen te zorgen. Ze woonde bij haar oma in Rotterdam. Martha's moeder woont in Colombia en belooft haar van alles: samen vakantie vieren, geld, cadeaus. Maar Martha krijgt nooit wat. Daardoor vertrouwt Martha niemand en heeft ook niet geleerd zich aan afspraken te houden. Haar oma pikte haar gedrag niet meer en heeft haar uit huis gezet. Martha liep stage in een ziekenhuis, maar werd telkens weggestuurd,

omdat ze zich niet aan haar afspraken hield. Ze kwam te laat, of kwam helemaal niet opdagen. En als ze al kwam dan had ze geen representatieve kleding aan. Martha zit op dit moment in een time-out-voorziening van het ROC. Ze moet erg vaak huilen en slaapt slecht. Eigenlijk komt Martha door al haar problemen niet of nauwelijks aan leren toe.

1. Inleiding

Samen leven begint bij onze jeugd. Daarom willen we voor alle kinderen in Nederland zo goed mogelijke zorg en onderwijs. Dit kabinet wil dat alle kinderen en jongeren gezond en veilig kunnen opgroeien, dat elke jongere een passende plek in het onderwijs heeft en een diploma haalt. Zodat ze goed voorbereid zijn op hun toekomst in onze maatschappij en zodat ze zelf ook een steentje kunnen bijdragen aan een beter Nederland. Ook als kinderen en jongeren problemen hebben willen we het beste voor ze. Juist *dán* is wat extra aandacht van de leraar of lerares nodig. Juist *dán* is een gesprek met een doortastende maatschappelijk werker welkom. Hulp aan kinderen en jongeren met problemen moet maar aan twee eisen voldoen: snel en goed. In deze brief beschrijven we hoe dit nu gebeurt en wat er in de toekomst nog gedaan kan worden om snel goede hulp aan kinderen en jongeren met problemen te geven.

De afgelopen jaren zijn overal in Nederland Zorg- en Adviesteams ontstaan. Zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn teams waarin professionals die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, samenwerken met scholen om problemen van kinderen en jongeren op te lossen. We hebben het dan over bijvoorbeeld de jeugd(gezondheids-)zorg, het maatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, de politie en de zorgcoördinator van het onderwijs. De ZAT's komen voort uit de praktijk, omdat daar de behoefte werd gevoeld kinderen en jongeren met problemen snel en goed hulp te kunnen bieden. Zorg- en Adviesteams bespreken regelmatig concrete situaties van jongeren, waardoor signalen snel en vakkundig beoordeeld worden en de juiste hulp of ondersteuning voor de jeugdige, de ouders en de docenten zo snel mogelijk wordt ingeschakeld. Ook spreken ze af wie eindverantwoordelijke is voor de zorg die nodig is om Dennis, Sophie of Martha te helpen.

Deze brief gaat over hoe het kabinet de ontwikkeling van ZAT's de komende jaren verder wil helpen, omdat uit de resultaten van de afgelopen jaren is gebleken dat hulp vanuit deze teams enorm dienstbaar kan zijn aan kinderen en jongeren die problemen hebben bij het opgroeien. Wij zien mogelijkheden om de ZAT's te stimuleren door inzichtelijk te maken op welke punten successen worden behaald en waar er eventueel nog een tandje kan worden bijgezet. We zetten in op een landelijk steunpunt waar professionals die samenwerken in de ZAT's terecht kunnen met vragen over multidisciplinair werken. Samenwerken is echter niet vrijblijvend, daarom willen we de samenwerking van onderwijs met jeugdzorg en veiligheid ook gaan borgen in de onderwijswetgeving.

We hebben deze visie aangekondigd in het beleidsprogramma 2007–2011 «Samen werken samen leven» en in het programma voor Jeugd en Gezin. In deze brief vindt u ook de visie van het kabinet op de manier waarop ZAT's kunnen bijdragen aan de doelen die we nastreven met de centra voor Jeugd en Gezin en de regierol van gemeenten in het jeugdbeleid. In de brief aan uw kamer over de voortgang van Passend onderwijs (juni 2008) wordt ingegaan op de wijze waarop ZAT's functioneren binnen de experimenten Passend onderwijs. U bent recent geïnformeerd over de acties van het kabinet om samenwerking in de verzuimketen te verbeteren (brief «naar een integrale aanpak schoolverzuim»).

2. Ontstaan Zorg- en Adviesteams

2.1 Een blauwe plek is mogelijk een signaal voor meer...

ZAT's zijn ontstaan vanuit een behoefte van het onderwijs. Kinderen zijn hier immers bijna elke dag vanaf hun vierde tot en met hun 17de of zelfs 23ste. Als er iets met een kind aan de hand is, zien de juf en meester dat vaak als eerste. Blauwe plekken vallen nu eenmaal op, en een kind dat zich vaak afzondert ook. Er hoeft dan natuurlijk niet iets aan de hand te zijn, maar het is fijn om dat zeker te weten. Scholen voelden de behoefte om mogelijke signalen beter op te pikken en te interpreteren. En wanneer er hulp nodig was die de school zelf niet kon leveren, wilden zij de juiste deskundigheid voor hulp aan het kind.

De kerntaak van scholen is het verzorgen van degelijk onderwijs voor Martha, Sophie en Dennis en alle andere kinderen en jongeren. Het onderwijs heeft de taak om voor elk kind en elke jongere met een beperking, ADHD, dyslexie of welk ander probleem dan ook een goed onderwijsaanbod te creëren. Voor alle onderwijsgerelateerde problemen krijgt de school extra geld. De school krijgt geen extra geld om de persoonlijke problemen van Martha op te lossen. Simpelweg omdat we niet willen dat de docent de rol van dokter of psycholoog op zich neemt. Anderen zijn daar veel beter toe in staat en hebben daar ook de juiste opleiding voor. Toch zitten kinderen als Martha bij een gewone juf of meester in de klas. Sterker nog, sommige docenten hebben 20 Martha's in hun klas rondlopen. Helaas de dagelijkse praktijk op sommige scholen.

ZAT's zijn ontstaan om hulp in te schakelen die de docent niet kan leveren. De ZAT's zijn in staat om snel signalen door te geven naar de juiste hulpverlener. De ZAT's zorgen ervoor dat iedereen zijn vak kan uitoefenen en dat de verschillende hulp goed op elkaar aansluit: dat de maatschappelijk werker het indringende gesprek voert, dat de medewerker van de Jeugdgezondheidszorg kan inbrengen wat al over de geschiedenis van het kind/gezin bekend is vanuit het elektronisch kinddossier en hoe het probleem geduid kan worden ten opzichte van de normale ontwikkeling van het kind, dat de politieagent de jongere op het rechte pad kan houden, de leerplichtambtenaar kan ingrijpen als de jongere van school wegblijft en dat de docent zijn les kan geven. Zoals de commissie Dijsselbloem onlangs al zei: we kunnen en mogen het onderwijs niet opzadelen met het oplossen van alle maatschappelijke problemen.

2.2 ZAT's in de verschillende onderwijssectoren

De aard en omvang van problemen van kinderen en jongeren verschilt per leeftijdscategorie en onderwijssector. De samenstelling van de ZAT's verschilt daarom ook per leeftijd en per onderwijssector.

Basisonderwijs

Met ruim 7 000 basisscholen in Nederland, sommige met slechts 50 leerlingen, is het over het algemeen niet haalbaar op elke school een ZAT te laten functioneren met alle benodigde jeugdzorgpartners. Dit is meestal ook niet nodig gezien de omvang en zwaarte van de voorkomende problematiek.

In de praktijk zien we dan ook de samenwerking van basisscholen met (jeugd)zorgpartners meestal vorm krijgt op twee niveaus: een zorgteam op de school zelf en een «bovenschools» ZAT, dat meerdere basisscholen bedient. Het zorgteam bestaat minimaal uit een intern begeleider, een schoolmaatschappelijk werker en een jeugdverpleegkundige. Zij kunnen snel signalen beoordelen en geven hulp- en omgangsadviezen. Een bovenschools ZAT bestaat uit meerdere partners, zoals maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, een jeugdarts, een orthopedagoog en een verte-

genwoordiger van het REC (regionaal expertise centrum). Een bovenschools ZAT zorgt voor multidisciplinaire beoordeling, diagnostiek en (voorbereiding van) indicatiestelling bij complexe problemen.

Speciaal onderwijs

In het speciaal onderwijs is vanwege de (ernstige) leer- gedrags- en ontwikkelingsproblemen al veel samenwerking tussen het onderwijs en de zorg: bij de indicatiestelling, het maken van handelingsplannen en bij het samenwerken in de uitvoering op scholen. De afgelopen jaren is veel vooruitgang geboekt op de samenwerking tussen de REC's en de ZAT's in het primair en voortgezet onderwijs; zo neemt het merendeel van de REC's (cluster 3 en 4) deel aan de ZAT's in het primair onderwijs en die van het voortgezet onderwijs.

Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs streeft naar een ZAT per school. Momenteel bedient een doorsnee ZAT in het voortgezet onderwijs gemiddeld 717 leerlingen.

Middelbaar beroepsonderwijs

ZAT's in het middelbaar beroepsonderwijs zijn op verschillende manieren georganiseerd. Een deel is actief voor het hele ROC, terwijl een ander deel verbonden is aan één opleiding, een cluster van opleidingen of een locatie. Daardoor loopt de reikwijdte (het potentieel aantal deelnemers voor wie een ZAT actief is) van een ZAT sterk uiteen. Namelijk van minder dan honderd tot 24 000. Een doorsnee ZAT is beschikbaar voor 3900 deelnemers. De helft van de ZAT's is er voor 2400 of minder deelnemers. Een complicerende factor, in met name het MBO, is dat de deelnemers afkomstig zijn uit een groot aantal regio's en het moeilijk is om de juiste hulpverleners aan tafel te krijgen.

3. De rol van het kabinet tot nu toe

Het vorige kabinet heeft bij het begin van de Operatie Jong in 2004 de ontwikkeling van ZAT's omarmd en heeft vervolgens verschillende activiteiten ontplooid.

Dekkingsgraad van ZAT's

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft in samenwerking met de besturen en sectororganisaties, in opdracht van de samenwerkende ministeries, gestimuleerd dat er overal in Nederland ZAT's ontstonden. De afgelopen jaren is vooral ingezet op een maximale dekking van ZAT's, waarin zoveel mogelijk partners gezamenlijk een optimale koppeling tussen de schoolinterne en -externe zorg maken.

Intensivering Kwaliteit Zorg- en Adviesteams (IKZ)

Aan het einde van Operatie Jong is het project «Intensivering kwaliteit Zorg- en Adviesteams» (IKZ) gestart, met als doel duidelijkheid te krijgen over wat wel en wat niet werkt bij het samenwerken in ZAT's. In het traject werken 21 locaties (7 per onderwijssector) twee jaar lang aan de ontwikkeling van hoogwaardige en efficiënt werkende ZAT's te realiseren in het primair, voortgezet en ROC/AOC-onderwijs. De resultaten van dit traject vindt u in hoofdstuk 5.

Stimuleren professionalisering bestaande ZAT's

Het voortgezet onderwijs is koploper met het instellen van ZAT's: bijna alle middelbare scholen hebben inmiddels een ZAT. In september 2007 is daarom gestart met een professionaliseringstraject in het VO, zodat de reeds functionerende ZAT's zich verder kunnen ontwikkelen.

Monitoring

Via monitoring is er zicht op de landelijke resultaten van de ZAT's. Vanaf 2003 hebben we de stand van zaken en de dekkingsgraad van ZAT's gemeten in de verschillende onderwijssectoren om zicht te krijgen op ontwikkeling van de samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid.

4. De plek van ZAT's in het jeugdbeleid

De meeste problemen van kinderen en jongeren worden opgelost binnen het eigen domein van onderwijs, jeugdzorg of veiligheid. Er zijn allerlei mogelijkheden om jongeren met problemen te helpen of probleemjongeren aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan faalangstraining of bijles op school of alternatieve straffen via Bureau HALT. Soms hebben kinderen problemen in meerdere domeinen, die vaak met elkaar samen hangen. Denk aan Martha, die een moeilijke thuissituatie heeft en daarom ook op school onhandelbaar is. Misschien werken de problemen van Martha ook wel door in de buurt. Wanneer problemen zich stapelen en domeinoverschrijdend zijn, kan een ZAT uitkomst bieden. Samenwerking in ZAT's geeft professionals uit de verschillende domeinen houvast bij het zorgen voor snelle en passende hulp voor kinderen en jongeren.

4.1 De rol van het onderwijs

Van oudsher neemt het onderwijs veelal het initiatief bij het inrichten en in stand houden van de ZAT's. De hulp bij problemen is immers daar over het algemeen het eerst merkbaar. Een belangrijke rol voor het onderwijs is het goed signaleren van problemen. Zonder adequate ondersteuning is het moeilijk om goed onderwijs te verzorgen voor Martha, Sophie en Dennis. We zien in de praktijk dan ook vaak dat scholen zelf het initiatief nemen om de partners van veiligheid en jeugdzorg te betrekken bij het ZAT.

4.2 De rol van de gemeente

De gemeente gaat, naast onderwijshuisvesting, over het toezicht op de leerplicht, het leerlingenvervoer, voorschoolse educatie, over de inzet van jeugdgezondheidszorg 0-19 en het Wmo prestatieveld opgroei en opvoed ondersteuning. Meer en meer wordt van gemeenten verwacht een coördinerende rol te vervullen in samenwerkingsafspraken tussen instellingen en neemt het lokale bestuur die rol ook op zich. De afgelopen jaren zijn steeds meer gemeenten zich actief gaan bezighouden met de samenwerking in de jeugdketen en de bestuurlijke context van het werken in ZAT's. De taakverdeling die tussen scholen en gemeenten vaak wordt gehanteerd is dat gemeenten de bestuurlijke regie hebben op samenwerking in de jeugdketen (en daarmee dus ook op ZAT's), scholen hebben doorgaans de uitvoerende, meer dagelijkse regie op ZAT's.

Tussen de schoolbesturen en gemeentebesturen zijn de bestuurlijke verhoudingen sinds 2006 ingrijpend veranderd. Partijen zijn verplicht tenminste jaarlijks overleg te voeren over een aantal wettelijk vastgestelde onderwerpen. Leerlingenzorg is nu geen verplicht onderwerp. Bij geschillen is er voorzien in arbitrage via de zogeheten Lokale educatieve agenda.

4.3 Relatie ZAT en CJG

De Centra voor Jeugd en Gezin en de ZAT's vullen elkaar aan in hun streven om kinderen en jongeren snel en goed te helpen. Het CJG heeft meerdere functies. Het meest zichtbaar is het inlooploket. Ouders kunnen er met vragen over opgroeien en opvoeden terecht. Vaak zal dit op de plek

zijn van het consultatiebureau. Daarnaast moet een CJG ook een inlooppunt bieden voor jongeren met vragen over opgroeien. Om jongeren ook echt te bereiken zullen dit soort loketten eerder in de wijk (het jongeren informatiepunt) of in scholen verschijnen of vooral via het internet te bereiken zijn. Een loket van het CJG kan dus gevestigd zijn in hetzelfde gebouw als een school.

Het woord CJG staat ook voor de bestuurlijke regie die de gemeente heeft op de samenwerking bij kinderen en jongeren met problemen. De gemeente stuurt op de efficiëntie van één gezin, één plan en één casusoverleg en dient ervoor te zorgen dat er altijd één eindverantwoordelijke is voor een kind en/of een gezin. De samenwerking wordt in het wetsvoorstel CJG en de regierol van gemeenten op het jeugdbeleid verder uitgewerkt. In de praktijk verwachten we dat voor problemen van kinderen tot vier jaar zal worden samengewerkt in multidisciplinaire teams met het CJG als middelpunt, waarbij kinderopvang en peuterspeelzalen een belangrijke signalerende rol hebben. Samenwerking voor problemen van kinderen in de schoolgaande leeftijd is het meest logisch in ZAT's rondom het onderwijs. Professionals van het CJG (maatschappelijk werk en de jeugdgezondheidszorg) nemen deel aan de besprekingen van het ZAT. De keuze voor een casusoverleg is afhankelijk van leeftijd, de problemen en de «vindplaats» van het kind of de jongere.

Daar waar voor jonge kinderen – en hun ouders – een wijkgerichte aanpak en een laagdrempelig loket waarschijnlijk prima zal werken, wordt dit voor de oudere jeugd (vanaf 13 jaar) niet meer realistisch geacht. Zo zien we bijvoorbeeld dat de gemeente Den Bosch ervoor kiest om risico- en probleemjongeren van 13–24 jaar niet via een CJG-loket te benaderen. Uit de voortgangsnotitie van het CJG Den Bosch: «We hebben te maken met een andere situatie: de jeugdigen zelf zullen niet met hun probleem naar een loket gaan en hun ouders ook niet of steeds minder. Bovendien zitten deze jongeren zelden op een school in hun eigen wijk, zodat een wijkgebonden aanpak onvoldoende zal werken. Vanaf de middelbare schoolperiode is het daarom zaak om jongeren op een andere manier te signaleren en hierop actie te ondernemen. Den Bosch kiest ervoor om in te zetten op krachtige schoolnabije zorgteams op elke VO-school (10 in 's-Hertogenbosch), de VSO-scholen (in elk geval de Rietlanden) en het MBO (Koning Willem I College)». De gemeente 's-Hertogenbosch maakt een onderscheid tussen kinderen 0–12 en 13–24 jarigen waar het gaat om de relatie tussen onderwijs en jeugdzorg.

4.4 Relatie ZAT's en passend onderwijs

Met passend onderwijs willen we bereiken dat elk kind en elke jongere een passende plek in het onderwijs krijgt. Randvoorwaarde voor een passende plek in het onderwijs voor kinderen en jongeren met een beperking is vaak ook een goede ondersteuning van het gezin door de geïndiceerde zorg. In ZAT's kunnen de betrokken professionals met elkaar werken aan de voorbereiding van een geïntegreerd indicatie-traject voor zowel «passend» onderwijs als passende zorg. Zo zien we dat op verschillende plaatsen mooie initiatieven ontstaan waar gemeenten en schoolbesturen goed functionerende ZAT's, CJG's en «integraal indiceren» gezamenlijk uitwerken en ervoor zorgen dat een passend onderwijs- en zorgaanbod voor elk kind en jongere ontstaat. In de brief aan uw kamer over de voortgang van Passend onderwijs (juni 2008) wordt onder andere ingegaan op de stand van zaken van de experimenten Passend onderwijs. Hierin zal ook beschreven staan op welke wijze ZAT's binnen het experiment Passend onderwijs worden meegenomen.

4.5 Relatie ZAT's en veiligheid

Als een jongere zich op een strafbaar pad begeeft, is zijn probleem vaak niet met een straf opgelost. In een justitieel casusoverleg (JCO) bespreken professionals zoals het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de kindbescherming, de jeugdreclassering, leerplicht en Bureau Jeugdzorg over de aanpak die nodig is voor de jongere. Ook in het JCO nemen dan desgewenst professionals van het CJG en/of de school deel. Voorkomen moet worden dat over de problemen van een jongere zowel in het ZAT als in het JCO gesproken wordt.

5. De resultaten van Zorg- en Adviesteams

5.1 Weten wat werkt: onderzoek «Intensivering kwaliteit Zorg- en Adviesteams»

Om de kwaliteit van de ZAT's verder te verhogen is in opdracht van het ministerie van OCW in 2006 het IKZ-programma op 21 proeflocaties gestart. In april 2008 is dit onderzoek afgerond. Het IKZ-programma heeft inzicht gegeven in de randvoorwaarden die bij elke vorm van samenwerking in ZAT's nodig zijn. Ook zijn er specifieke randvoorwaarden en handreikingen benoemd voor de kwaliteit van ZAT's in de afzonderlijke onderwijssectoren. De randvoorwaarden bevatten oa. een standaardconvenant voor het maken van samenwerkingsafspraken, taakprofielen voor deelnemers en een privacy-protocol voor samenwerking. Alle handreikingen zijn beschikbaar op www.zat.nl.

In de afgelopen twee jaren zijn de maatschappelijke prestaties van de 21 proeflocaties op de voet gevolgd. Hieruit blijkt, zeker voor het PO en VO, een toename van de effectiviteit en efficiëntie van de ZAT's is vastgesteld. Aangetoond is dat slim samenwerken in ZAT's zorgt voor een adequate taxatie van problemen van kinderen en jongeren in alle drie de onderwijssectoren.

Uit het onderzoek blijkt dat bij slim samenwerken in ZAT's in het primair onderwijs vier doelen in de meeste gevallen (meer dan 75%) redelijk, in hoge mate of geheel worden bereikt: adequate probleemtaxatie, adequate toeleiding naar opvangvoorzieningen van school of WSNS, adequate toeleiding naar jeugdzorg en adequate toeleiding naar een ander schooltype.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat eveneens vier doelen in de meeste gevallen (meer dan 75%) redelijk, in hoge mate of geheel worden bereikt: adequate probleemstelling, verhogen handelingsvaardigheid van de school, afstemmen van lopende hulpverlening op onderwijszorg en adequate toeleiding naar rebound. Geen van de doelen wordt volgens hen in meer dan de helft van de gevallen niet of slechts in beperkte mate bereikt.

De samenwerking in ZAT's in het MBO is minder succesvol; geen van de doelen in de meeste gevallen (meer dan 75%) redelijk, in hoge mate of geheel wordt bereikt. Verklaring hiervoor is dat de ontwikkeling van ZAT's in het MBO later op gang is gekomen, omdat het nog minder goed lukt om de samenwerking met de hulpverlening op gang te krijgen en omdat met veel meer partijen in de hele regio moet worden samengewerkt.

In de bijlage treft u de eindrapportage van het IKZ-programma aan¹.

5.2 landelijke monitoren ZAT's

Uit de landelijke NJI-monitoren PO, VO en MBO over de Zorg- en adviesteams blijkt dat het aantal ZAT's al een aantal jaar op rij stijgt. De kans dat kinderen, jongeren en hun ouders vroegtijdig, snel en goed geholpen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

worden stijgt daarmee ook. De afgelopen jaren is de samenwerking niet alleen flink verbeterd, maar ook het aantal ZAT's is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Tegelijkertijd zien we ook nog een aantal knelpunten. De samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid is nog niet overal op gang gekomen. En de kwaliteit van samenwerken laat vaak nog te wensen over.

Een specifiek punt van aandacht is de bovengemeentelijke problematiek in het maken van afspraken. Wanneer leerlingen uit verschillende gemeenten naar één school gaan blijkt het erg complex te zijn om afspraken te maken over wie voor welke ondersteuning verantwoordelijk is. Voor jongeren in het voorgezet en het beroepsonderwijs blijkt de school vaak de beste plek van waaruit hulpverlening geboden kan worden. School is de vind- en actieplaats voor jongeren. Daarom hebben vooral de MBO's de neiging om maatschappelijk werk of schuld-hulpverlening voor hun leerlingen zelf te gaan betalen. Een samenvatting van de uitkomst van de monitoren vindt u in de bijlage.

6. Wat nu?

6.1 Ontwikkeling ZAT's blijven stimuleren

Op basis van de resultaten die het onderzoeksprogramma Intensivering Kwaliteit ZAT's heeft laten zien, vinden we de manier van samenwerken in ZAT's veelbelovend. Vandaar dat we tot en met 2011 doorgaan met het stimuleren van samenwerking in ZAT's. Voorop staat dat gemeenten, schoolbesturen en andere partijen de ruimte krijgen om de samenwerking op hun eigen manier vorm te geven.

Landelijk steunpunt voor ZAT's

We hebben er vertrouwen in dat gemeenten, schoolbesturen en hun partners heel goed in staat zijn om sluitende afspraken over snelle en passende hulp voor elkaar te krijgen in 2011. Iedereen wil immers dat de problemen van Dennis of Sophie gewoon worden opgelost. Tegelijkertijd weten we dat het proces om tot sluitende afspraken met een veelheid van partijen en organisaties te komen, taai kan zijn. Het duurt soms jaren voordat de neuzen van alle bestuurders van de verschillende disciplines dezelfde kant op staan wat betreft de samenwerkingsafspraken. Daarom willen wij, waar nodig, gemeenten, schoolbesturen en andere organisaties helpen om deze afspraken te maken. Zij kunnen op basis van hun eigen vraag of behoefte ondersteuning krijgen bij het landelijke steunpunt voor ZAT's. We willen geen blauwdrukken voor samenwerking vanuit het Rijk of ondersteuning opdringen als die niet nodig is, maar wel een centraal punt voor ondersteuning bieden. Het steunpunt wordt ingericht bij het Nederlands Jeugdinstituut en komt in de plaats van de huidige ondersteuningsprogramma's voor ZAT's, die per onderwijssector verschillen.

Ook professionals uit de ZAT's moeten op de ondersteuning van het landelijke steunpunt kunnen gaan rekenen. Professionals die samenwerken in ZAT's moeten desgewenst bij het steunpunt terecht kunnen voor tips en handreikingen bij het multidisciplinair werken. Het kwaliteits-traject IKZ heeft hiervoor al een aantal praktische instrumenten ontwikkeld. Via de website www.zat.nl zullen de producten voor alle professionals beschikbaar komen.

Metten is weten

De huidige manier van monitoren van de ZAT's is vooral gericht op inzicht op landelijk niveau. Deze monitoring levert belangrijke landelijke beleidsinformatie die nodig is en zal blijven om de voortgang op de samenwer-

king te kunnen volgen. Het kabinet kan op basis daarvan haar acties continueren, aanpassen of stoppen.

Als scholen meer inzicht krijgen in de effectiviteit van samenwerking, kan dat hen helpen om doelgericht in te zetten op de punten waar ze beter in kunnen worden. Vandaar dat we gemeenten, scholen, schoolbesturen en andere samenwerkende partijen gaan helpen met het beter inzichtelijk maken van hun eigen prestaties.

We gaan bezien of en hoe we de huidige ZAT-monitoren langs deze lijn kunnen aanpassen. Voorop staat dat de opbrengst van monitor moet opwegen tegen de bureaucratische last die een monitor legt op instanties. Daarom zullen we bekijken of we bestaande monitoring of verslaglegging van ZAT's, passend onderwijs en de CJG-vorming op een slimme manier met elkaar kunnen verbinden.

6.2 Samenloop en samenhang in de ondersteuning

Dit kabinet heeft een aantal ambities geformuleerd die elkaar raken: we willen in 2011 een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin, we willen in 2011 de plicht invoeren om passend onderwijs voor elk kind te realiseren en in 2012 willen we het aantal voortijdig schoolverlaters gehalveerd zien. Al deze ontwikkelingen hebben te maken met de zorg voor kinderen en jongeren met problemen. Waarbij wel moet worden opgemerkt dat niet alle voortijdig schoolverlaters leerlingen zijn met psychosociale problemen en/ of multiproblemen die in de ZAT's worden besproken.

Gemeenten, schoolbesturen en andere instanties kiezen er vaak voor om een aantal van deze doelstellingen gezamenlijk aan te pakken. Wij willen deze ontwikkeling stimuleren en zullen ervoor zorgen dat de al bestaande handreikingen en modelconvenanten voor bijvoorbeeld Zorg- en Advies-teams, voortijdig schoolverlaten, de Verwijsindex risicjongeren, het Centrum voor Jeugd en Gezin en Passend onderwijs uitgaan van dezelfde taal en dat nieuw te ontwikkelen handreikingen over bijvoorbeeld veiligheidshuizen uitgaan van dezelfde taal. Hiermee wordt het voor gemeenten en instellingen inzichtelijk wat ze met elkaar moeten afspreken om snelle en passende hulp in hun regio te organiseren.

Daarnaast zal het steunpunt ZAT's ook nadrukkelijk samenwerken met de ondersteuningsstructuur van andere aanpalende trajecten. Zo zullen de accountmanagers van voortijdig schoolverlaten de IKZ-producten onder de aandacht brengen in de 39 RMC-regio's. Op eenzelfde manier zal de aandacht voor samenwerken in ZAT's terugkomen in het ondersteunings-traject CJG en de Verwijsindex risicjongeren van Jeugd en Gezin met de VNG, de ondersteuning voor de invoering van Passend onderwijs en de kwaliteitsteams voor veiligheid in en om de school.

6.3 Wat als de samenwerking niet voor elkaar komt?

We gaan specifieke aandacht besteden aan de ondersteuning van locaties die (nog) niet over een ZAT beschikken of recent met de voorbereiding daarvan gestart zijn. Dit geldt met name voor het PO en MBO. Het komende jaar richt de aandacht van het landelijk steunpunt zich op de plaatsen in Nederland waar de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg (nog) niet goed van de grond is gekomen. De regio's die achterblijven kunnen we benoemen op grond van de huidige monitoren. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de ZAT-monitor voor het voortgezet onderwijs dat het aantal ZAT's in de provincies Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant en Friesland achterblijft ten opzichte van de rest van Nederland. Vooral in het MBO is nog een flinke slag te slaan in de effectiviteit van samenwerking

tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid, zo blijkt ook uit het IKZ-onderzoek. Samen met de Ministers van Wonen, wijken en integratie, van Volksgezondheid, welzijn en sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en werkgelegenheid zullen wij de komende tijd gaan bekijken of er extra acties nodig zijn om snelle en goede hulp voor jongeren in het MBO met problemen te kunnen garanderen.

Bovengemeentelijke problematiek

De vraag is hoe er goede afspraken gemaakt kunnen worden als veel verschillende gemeenten en meerdere provincies betrokken zijn bij een school. Dit vraagstuk krijgt extra aandacht. Uitgangspunt is dat de woongemeente van de jongere aan de lat staat voor de ondersteuning. De verschillende leeftijdscategorieën hebben andere regio-overschrijdende problemen. Gemeenten, provincies en scholen zullen met elkaar afspraken moeten maken over wie welke verantwoordelijkheid neemt bij dit soort regio-overschrijdende problematiek, zodat de jongeren geen last hebben van de institutionele grenzen die we in Nederland kennen. Het steunpunt ZAT's kan ondersteuning bieden bij vragen over deze problematiek.

We zien overigens op allerlei plekken in Nederland bovengemeentelijke samenwerking ontstaan. Zo heeft de provincie Drenthe besloten om samen met alle Drentse gemeenten en het onderwijs voor de hele provincie afspraken te maken over de inzet van Bureau Jeugdzorg in de Zorg- en adviesteams. Onderwijs, gemeenten en provincie maken hier samen afspraken over hoe zij met elkaar snelle en passende hulp voor alle jonge Drentenaren realiseren.

6.4 Financiering

Snelle en passende hulp gaat niet alleen over goede samenwerking, maar ook over voldoende geld om daadwerkelijk hulp te kunnen bieden. Voor elk van de deelnemende organisaties raakt de samenwerking in ZAT's aan hun wettelijke kerntaken. Of dat nu de zorg is voor Passend onderwijs is, het bevorderen van de gezondheid van jeugdigen, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten of het bijdragen aan een veilige samenleving. Wij gaan ervan uit dat elke instelling daarom ook zelf investeert in de deelname aan de samenwerking. Samenwerking opdat kinderen en jongeren snel en goed geholpen worden. De 200 miljoen extra die gemeenten de komende jaren ontvangen voor opvoed- en opgroei-ondersteuning in het kader van de Centra voor Jeugd en Gezin zijn onder meer bedoeld als financiering voor extra inzet op hulp en ondersteuning in de lokale jeugdzorg. Wij investeren 1,75 miljoen euro in het steunpunt ZAT en de monitoring om scholen, gemeenten en andere partijen te ondersteunen bij het tot stand brengen van de samenwerking.

6.5 Samenwerking opnemen in wetgeving

De doelstelling van het kabinet is dat in 2011 kinderen, jongeren en gezinnen snel en goed worden ondersteund. We hebben uw Kamer wetgeving aangekondigd die bijdraagt aan het behalen van deze doelstelling: het wetsvoorstel «CJG en de regierol van gemeenten in het jeugd-beleid», dat naar verwachting eind 2008 aan uw Kamer wordt aangeboden en het wetsvoorstel Passend onderwijs dat na afloop van de experimenten passend onderwijs, naar verwachting in 2011, zal worden aangeboden.

Het wetsvoorstel CJG en regierol gemeenten formuleert een aantal uitgangspunten voor de samenwerking in de jeugdketen. Belangrijkste uitgangspunt is dat de gemeente de plicht krijgt om sluitende afspraken te maken over het leveren van snelle en passende ondersteuning met alle

instanties die te maken hebben met kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar. Deze wet zal dus zijn werking hebben op alle betrokken sectoren: jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, welzijn, onderwijs, werk en inkomen en veiligheid. De regierol van de gemeente in de samenwerking wordt wettelijk geregeld, waarbij er ruimte is voor gemeenten, scholen en andere instellingen om deze samenwerking op hun eigen manier in te vullen. De gemeente heeft de taak om de regie te nemen op het maken van sluitende afspraken in de jeugdketen. Een gemeente die ervoor zorgt dat de samenwerking in ZAT's op orde is, heeft al een belangrijk deel van de in wetgeving op te nemen plicht om te komen tot sluitende afspraken gerealiseerd. Andere onderdelen van die sluitende afspraken zijn bijvoorbeeld de sturing op de samenwerking voor kinderen met problemen van 0 tot 4, samenwerking voor overlastgevendende jongeren (vaak in het justitieel casusoverleg) en de invoering van de Verwijsindex risicojongeren.

Om de wederkerigheid van het maken van sluitende afspraken onder regie van de gemeente te versterken gaan we de deelname van het onderwijs aan de samenwerking in de jeugdketen vastleggen in de onderwijswetgeving. Hiervoor gaan wij onderzoeken:

- hoe de opdracht aan het onderwijs tot samenwerking in de jeugdketen wettelijk te verankeren zodat elk schoolbestuur ervoor zorgt dat elk van zijn scholen in een samenwerkingsrelatie staat met zorg buiten de school. Het betreft hier de onderwijswetgeving voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs;
- hoe de regierol van de gemeente bij de samenwerking richting het onderwijs goed geborgd kan worden en of het helpt om «zorg in en om de school» als verplicht onderdeel van de Lokale Educatieve Agenda op te nemen;
- wat voor interventiemogelijkheden er richting instellingen mogelijk zijn om de samenwerking zonedig af te dwingen.

Graag werken wij deze punten uit in samenwerking met schoolbesturen, gemeenten en hun vertegenwoordigende organisaties.

7. Planning en vervolg

De maatregelen die we voorstellen om de samenwerking in ZAT's te bevorderen, zijn vooral gericht op het verbeteren van werkprocessen en structuren en op de rol van de verschillende betrokken organisaties. We zien dat momenteel als de meest kansrijke aanpak, maar beseffen heel goed dat daarmee nog niet automatisch Dennis, Sophie en Martha snel en goed worden geholpen. Het is een taai proces om voor alle kinderen en jongeren goede ondersteuning te organiseren en we hebben er begrip voor dat dit niet op stel en sprong voor elkaar komt. We hebben het ook niet over de makkelijkste kinderen en jongeren. En ouders hebben ook wel eens andere ideeën over wat goed is voor hun kind.

Samenwerken is niet alleen een gezamenlijke aanpak bespreken, maar ook gezamenlijk handelen via gezamenlijke methodes en werkwijzen. Ook hier is nog een wereld te winnen. Binnenkort start het Actieprogramma Onderwijs Bewijs waarin wetenschappelijke experimenten, onder andere over de samenwerking onderwijs en jeugdzorg, in het primair en voortgezet onderwijs uitgevoerd worden.

Gemeenten, scholen en andere partijen hebben veel ruimte om samenwerking in ZAT's op lokaal niveau een stap verder te brengen. We hebben er vertrouwen in dat deze partijen die stap kunnen en gaan maken. Met al deze maatregelen denken wij belangrijke stappen te kunnen zetten voor alle kinderen en jongeren. Want uiteindelijk gaat het ons om hen. Onze kinderen, onze toekomst. Wij zullen u eind 2008 informeren over de wettelijke mogelijkheden van onderwijsdeelname aan samenwerking in de jeugdketen en over de nieuwe manier van meten van de samenwerking.

Martha, Sophie en Dennis

Rest ons nog één punt: Martha, Sophie en Dennis. Ze bestaan echt, alleen heten ze in werkelijkheid anders. Hun verhalen hebben wij gehoord van uitermate betrokken zorgcoördinatoren uit het PO, VO en MBO. En hun verhalen hebben ons geïnspireerd tot het schrijven van deze brief en tot het doorhakken van knopen over de samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid. Helaas voor Martha is voor haar problemen nog geen oplossing gevonden. Gelukkig is er ook goed nieuws te melden. Voor Dennis en Sophie is inmiddels al een passend hulptraject gevonden en het gaat beter met ze.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

De staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma