

Participatie van overbelaste jongeren

Rapportage monitor Decentralisatie- Uitkering Jeugd

Uitgebracht
aan: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Auteur(s): Marijke Ploegman
Hinke Gijzel

Reviewer: Karina Kuperus

Datum: februari 2012

Inhoudsopgave

Feiten uit monitor	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding van het onderzoek	4
1.2 Doelstelling van het onderzoek	6
1.3 Uitgangspunten van het onderzoek	6
2. Onderzoeksaanpak	8
2.1 Opzet	8
2.2 Doelstelling van de monitor	9
2.3 Uitgangspunten voor invoering van de monitor	9
3. Overbelaste jongeren	11
3.1 Definitie	11
3.2 Visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren	13
3.3 Inzicht in aantallen overbelaste jongeren	15
4. Lokaal beleid	17
4.1 Van visie naar uitvoering	17
4.2 Samenwerking	18
4.3 Samenhang in aanbod	20
4.4 Financieringsstromen	23
4.5 Succesfactoren en belemmeringen	24
5. Praktijkvoorbeelden	26
6. Samenvatting	29
Bronnen	31
Verklarende woordenlijst	32
Bijlage: Ambitiedocument	32

Feiten uit monitor

Hieronder treft u een overzicht aan van de diverse cijfers die in het rapport worden genoemd.

- ✓ De samenwerking met andere partijen (zoals onderwijs, zorg en arbeid) wordt door gemeenten gemiddeld met een 7,2 beoordeeld.
 - ✓ Gemeenten geven zichzelf een score van 4 op een schaal van 7 voor de mate waarin beleid integraal wordt doorgevoerd.
 - ✓ 74,3% van de gemeenten hanteert een eigen definitie voor overbelaste jongeren, gebaseerd op elementen uit de WRR-definitie.
 - ✓ 83% van de gemeenten geeft aan een visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren te hebben.
 - ✓ 60% van de gemeente geeft aan inzicht te hebben hoeveel overbelaste jongeren er in de gemeente wonen en hoeveel jongeren in de gemeente bereikt worden door specifieke maatregelen (inclusief Plusvoorzieningen) voor overbelaste jongeren.
 - ✓ Ruim 70% van de gemeenten geeft aan een plan opgesteld te hebben voor overbelaste jongeren. Het opstellen van dit plan wordt bij bijna de helft van de plannen bij de beleidsterreinen Jeugd en Onderwijs belegd. Bij een derde worden de plannen alleen bij het onderwijs belegd.
 - ✓ De plannen worden bij 68% van de gemeenten op bestuurlijk niveau vastgesteld.
 - ✓ De samenwerking in de uitvoering van het opgestelde plan of overige maatregelen tussen partners wordt bij 86% van de gemeente formeel geborgd.
 - ✓ 91% van de gemeenten geeft aan dat de samenwerking in de uitvoering in de praktijk geborgd is.
 - ✓ Bijna 95% van de gemeenten geeft aan dat door de samenwerkingspartners verantwoording wordt afgelegd over de behaalde resultaten.
-

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Voor u ligt de eerste monitor Decentralisatie-uitkering Jeugd. Het doel van deze monitor is de ontwikkeling in kaart brengen binnen de G35 die nastreven het aantal overbelaste jongeren in Nederland terug te dringen. Deze monitor vindt jaarlijks plaats. De participatie van overbelaste jongeren en de Decentralisatie-uitkering Jeugd is onderdeel van een breder perspectief; de ambitie om voortijdig schoolverlaters tegen te gaan en de participatie van overbelaste jongeren te bevorderen. Naast de Decentralisatie-uitkering Jeugd die gemeenten ontvangen, ontvangt de RMC-regio VSV¹-middelen en middelen voor plusvoorzieningen.

Elke jongere moet zich maximaal kunnen voorbereiden op zijn of haar toekomst. Ongeveer 16.000 jongeren lukt dat echter niet op eigen kracht. Het gaat om jongeren die over de capaciteiten beschikken om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar waar dit niet lukt door een opeenstapeling van problemen -gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving. Daardoor lopen zij een groot risico op (maatschappelijke) uitval, zoals het voortijdig uit vallen uit het regulier onderwijs waarna ze geen blijvende passende arbeid vinden. Het rapport "Vertrouwen in de School" (2009) van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat een deel van de voortijdig schoolverlaters kampt met zodanige problemen dat maatschappelijke participatie niet lukt op eigen kracht en het rapport pleit voor extra inzet voor deze overbelaste jongeren. Het afronden van een opleiding en het vinden van een baan zijn essentieel voor maatschappelijke participatie.

Het streven is landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar op school te houden met een combinatieprogramma van regulier onderwijs, zorg, hulpverlening en eventueel arbeidstoeleiding zodat ze (op termijn) een startkwalificatie behalen. Het Rijk en de gemeenten zijn van oordeel dat de maatschappelijke participatie van 'overbelaste jongeren' in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs een geconcentreerde inzet vraagt van alle betrokken partijen om een goede verbinding tussen school, werk en zorg te realiseren. Gemeenten nemen de regie om in overleg én in samenwerking met de betreffende scholen en hulpverlenende instanties te voorzien in een sluitend

¹ voortijdig schoolverlaten

én optimaal functionerend zorg- en hulpaanbod. Ambitie is een optimaal functionerende regionale en lokale infrastructuur én een breed, sluitend beleid voor de totale groep voortijdig schoolverlaters, waar overbelaste jongeren deel van uitmaken. De problematiek in aard en omvang verschilt tussen gemeenten. Daarmee verschilt ook de aanpak tussen de gemeenten, tevens met het oog op samenhang met reeds bestaande voorzieningen in de regio. Voorop staat dat de gemeenten, het onderwijsveld, maatschappelijke partners en hulpverleningsinstanties vanuit een preventieve aanpak er alles aan doen om te voorkomen dat jongeren overbelast raken en daarnaast zorgen ze er voor dat mogelijke overbelasting niet automatisch leidt tot voortijdig schoolverlaten. Uiteindelijk doel is dat belemmeringen en obstakels voor participatie worden weggenomen c.q. jongeren leren hier beter mee om te gaan.

Rijk en gemeenten hebben als partners afspraken, in lijn met het karakter van een decentralisatie-uitkering én passend binnen het algemene beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Maatregelen in deze aanpak zijn onder meer een doorlopende instroom in het mbo, versterken van de zorgstructuur, versterken van het verzuimbeleid en aandacht voor een soepele overgang van vmbo naar mbo. In dit kader heeft het Rijk onder meer met de 39 RMC- regio's en onderwijsinstellingen vsv-convenanten afgesloten die tot en met 2011 doorlopen. In het voorjaar van 2012 worden opnieuw prestatiegerichte convenanten afgesloten. De nieuwe convenanten gelden voor de periode 2012 tot en met 2015. De afspraken in het kader van de Decentralisatie-uitkering Jeugd hebben betrekking op te bereiken maatschappelijke doelen, kennisdeling en de wijze van monitoring.

Om invulling te geven aan deze ambitie ontvangen de 35 grote gemeenten vanaf 1 januari 2010 via de Decentralisatie-uitkering Jeugd jaarlijks in totaal € 21,7 miljoen. Over de besteding van deze middelen zijn door de voormalig minister voor Jeugd en Gezin en de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap afspraken gemaakt met de 35 gemeenten. De monitor maakt deel uit van deze afspraken ². In opdracht van het ministerie van VWS en OCW voert Deloitte dit monitoronderzoek uit.

Daarnaast zijn de scholen in de RMC-regio's voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 tijdelijk ondersteund met €60 miljoen voor de opzet van zogenoemde plusvoorzieningen. Voor de schooljaren 2012-2013 tot en met 2014-2015 is jaarlijks €110 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan €30 miljoen voor de plusvoorzieningen.

² Ambitiedocument: *"Perspectief voor overbelaste jongeren en Decentralisatie-uitkering Jeugd"*

1.2 Doelstelling van het onderzoek

De overgrote meerderheid van de deelnemende gemeenten hebben het ambitiedocument “Perspectief voor overbelaste jongeren en de Decentralisatie-uitkering Jeugd” ondertekend. Hiermee hebben zij zich verbonden aan het behalen van de doelstellingen die in het document genoemd zijn. De afspraken in het kader van de Decentralisatie-uitkering Jeugd hebben betrekking op te bereiken maatschappelijke doelen, kennisdeling en de wijze van monitoring.

De doelstelling van dit monitoronderzoek is het geven van een breed en objectief beeld van de manier waarop de Decentralisatie-uitkering Jeugd bijdraagt aan de doelstellingen zoals die in de aanleiding van dit onderzoek genoemd zijn; landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar op school houden zodat zij (op termijn) een startkwalificatie behalen. Een tweede doelstelling van dit onderzoek is het verzamelen van kwalitatieve informatie die ondersteunend kan werken voor verdere beleidsontwikkeling van gemeenten. Alle 35 gemeenten hebben meegewerkt aan deze monitor. In de rapportage zijn ter illustratie enkele voorbeelden van gemeenten opgenomen. De monitor wordt jaarlijks afgenomen. Omdat dit het eerste onderzoek in een serie van meerdere monitors is, wordt de totstandkoming van dit rapport als een belangrijk leermoment gezien.

Kenmerk van een Decentralisatie-uitkering is de vrije besteedbaarheid van de middelen. Dit houdt in dat gemeenten en of regio's de ruimte hebben om het beleid en de aanpak met betrekking tot overbelaste jongeren en de aansluiting bij het lokale preventieve jeugdbeleid en het onderwijs/zorg aanbod af te stemmen op de lokale en regionale omstandigheden en problematiek. Middels deze monitor wordt inzicht verkregen in het beleid, de aanpak en het aanbod en waar mogelijk de behaalde effecten, waarbij kennisdeling een belangrijk uitgangspunt is.

1.3 Uitgangspunten van het onderzoek

Het ambitiedocument “Perspectief voor overbelaste jongeren en de Decentralisatie-uitkering Jeugd”, opgesteld door het ministerie van VWS³ en OCW - in samenwerking met de G35 -, benoemt meerdere uitgangspunten met betrekking tot de invoering van de Decentralisatie Uitkering Jeugd. In bijlage 1 vindt u het ambitiedocument.

³ Voorheen het programmaministerie voor Jeugd en Gezin

De relevante uitgangspunten met betrekking tot dit onderzoek zijn als volgt:

- Gemeenten nemen de regie om in overleg en in samenwerking met het onderwijsveld en de hulpverleningsinstanties te voorzien in een sluitend zorg- en hulpaanbod voor overbelaste jongeren (voortijdig schoolverlaters die kampen met een cumulatie van problemen);
- Streven is landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar een gecombineerd programma van regulier onderwijs, zorg, hulpverlening, en waar nodig arbeidstoeleiding aan te bieden, op termijn leidend naar het behalen van een startkwalificatie;
- Financiering vindt plaats uit middelen die het Rijk beschikbaar stelt aan gemeenten en scholen: het Rijk stelt aan de betrokken gemeenten met ingang van 1 januari 2010 € 21,7 miljoen op jaarbasis beschikbaar via de Decentralisatie-uitkering Jeugd. Contactscholen in de RMC-regio's ontvangen tijdelijk voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 2 keer € 30 miljoen om zogenoemde plusvoorzieningen op te zetten;
- Rijk en gemeenten zullen de kennis rond succesvolle aanpakken delen, de resultaten gezamenlijk monitoren, om een beeld te krijgen van de resultaten van de gezamenlijke inzet.

Dit onderzoek tracht de voortgang betreffende de inzet van de Decentralisatie-Uitkering Jeugd te volgen op bovenstaande uitgangspunten. Het rapport is dan ook volgens deze uitgangspunten opgebouwd.

Daarnaast is in het ambitiedocument afgesproken dat:

- minimaal éénmaal per jaar een bestuurlijk overleg plaats vindt tussen de betrokken bewindslieden en wethouders ter bespreking van de voortgang: successen en knelpunten, tussentijdse resultaten, financiering, bijsturen van afspraken en dergelijke;
- in 2012 in een tussentijdse evaluatie wordt gezien of Rijk en betrokken gemeenten op koers liggen ten aanzien van de gestelde doelen, of de nieuwe wetgeving de aanpak van overbelaste jongeren in voldoende mate ondersteunt en of er financiële bijsturing nodig en mogelijk is om de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen te kunnen blijven behalen.

2. Onderzoeksaanpak

2.1 Opzet

In de opzet van dit monitoronderzoek is ervoor gekozen om zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatiebronnen en methoden toe te passen. Door beide onderzoeksmethoden te combineren is het mogelijk bij de deelnemende gemeenten op uniforme wijze informatie op te halen en zowel in de breedte als de diepte (gezamenlijke) thema's te behandelen. Bij deze monitor wordt rekening gehouden met de onderling uiteenlopende problematiek en aanpak, maar wordt ook gezocht naar de overeenkomsten. Daartoe is de volgende opzet aangehouden:

- **Desk research/documentenanalyse.** Uit openbare bronnen is reeds beschikbare informatie per gemeente verzameld. Deze informatie omvat onder andere RMC-effectrapportages, plannen van aanpak (Plusvoorzieningen), beleidsnota's en de hoogte van de Decentralisatie-Uitkering Jeugd per gemeente. Conform de uitgangspunten van het monitoronderzoek wordt op deze wijze getracht de administratieve lasten van gemeenten te beperken.
- **Digitale vragenlijst.** De vragenlijst is in een eerder stadium van dit monitoronderzoek door een onderzoeksbureau opgesteld en getest bij een aantal gemeenten van de G35 en in een later stadium vastgesteld door het Rijk. De reeds vastgestelde vragenlijst is vervolgens door medewerkers van Deloitte gedigitaliseerd beschikbaar gesteld aan gemeenten. De digitale vragenlijst vormt het kwantitatieve gedeelte van de analyse. Conform de uitgangspunten van het monitoronderzoek wordt op deze wijze getracht de administratieve lasten van gemeenten te beperken.
- **Aanvullend interview.** Het doel van het aanvullende interview is het aanvullen en verhelderen van de resultaten uit de digitale vragenlijst. Tijdens het aanvullende interview is ingezoomd op opvallende resultaten uit de vragenlijst. Ook biedt het aanvullende interview de mogelijkheid om thema's die in meerdere vragenlijsten of eerder gehouden interviews naar voren komen specifiek uit te vragen. De interviews hebben plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2011. Het aanvullende interview vormt, samen met de documentenanalyse, het kwalitatieve gedeelte van de analyse.

Bij de interpretatie van de resultaten en de effecten moet rekening gehouden worden met de diversiteit van het beleid, hantering van de definitie 'overbelaste jongeren' en de bijbehorende aanpak. Om die reden zijn kwantitatieve vergelijkingen lastig te maken en ligt de nadruk daarom op de kwalitatieve interpretatie.

2.2 Doelstelling van de monitor

De doelstelling van de monitor sluit vanzelfsprekend aan op de doelstellingen zoals vastgelegd in het ambitiesdocument "Perspectief voor overbelaste jongeren en de Decentralisatie-uitkering Jeugd". Om een beeld te geven van de wijze waarop de Decentralisatie-Uitkering Jeugd bijdraagt aan de doelstellingen en de voortgang die geboekt wordt, wordt in dit onderzoek specifiek gekeken naar:

- De doelgroep overbelaste jongeren. Er wordt inzicht gegeven in de doelgroep door in te zoomen op de definitie van het Rijk, de operationalisering van de definitie zoals door gemeenten toegepast, de visie op sluitend aanbod voor overbelaste jongeren en de overbelaste jongeren die bereikt worden in de regio en/of de gemeente (hoofdstuk 3).
- Het lokale beleid. Er wordt antwoord gegeven op de vraag: hoe hebben gemeenten hun lokale en/of regionale beleid ten behoeve van overbelaste jongeren vormgegeven? Hoofdstuk 4 behandelt veel voorkomende thema's als samenwerking binnen de regio en de totstandkoming van integraal beleid. Tevens gaat in dit hoofdstuk de aandacht specifiek uit naar de voorzieningen die gemeenten hebben ontwikkeld. Daarbij wordt ook ingegaan op de financiering. Aan de hand van meerdere voorbeelden wordt inzicht verkregen in het brede scala aan voorzieningen, maatregelen en activiteiten waar overbelaste jongeren gebruik van maken (hoofdstuk 4).
- In aansluiting met de doelstellingen die in het ambitiesdocument zijn opgenomen, wordt aandacht besteed aan enkele praktijkvoorbeelden die de G35 noemen. Daarbij wordt een brede scope gehanteerd door niet alleen naar projecten te kijken, maar ook naar werkwijzen, samenwerkingsverbanden, visievormingstrajecten en bijvoorbeeld financieringsvormen. De praktijkvoorbeelden zijn illustratief. (hoofdstuk 5).
- Het afsluitende hoofdstuk richt zich op de samenvatting (hoofdstuk 6).

2.3 Uitgangspunten voor invoering van de monitor

Voor de uitvoering van de monitor gelden de volgende uitgangspunten:

- De monitor wordt uitgevoerd conform het monitorontwerp (monitorinstrument en handleiding) zoals opgesteld in het voortraject en vastgesteld door het ministerie van VWS en het ministerie van OCW.
- Door de monitor mag de administratieve lastendruk voor gemeenten niet oplopen: de belasting van gemeenten dient tot een minimum beperkt te worden.

- De monitoring faciliteert dat gemeenten van elkaar leren en biedt inzicht in de huidige stand van zaken en de voortgang met betrekking tot hiervoor genoemde ambities, zonder dat dit doorslaat in een (financiële) verantwoording van de Decentralisatie-Uitkering Jeugd. Immers, de verantwoording over de Decentralisatie-Uitkering Jeugd verloopt horizontaal ⁴.

⁴ Horizontalisering betekent dat gemeenten geen verantwoording afleggen aan de Rijksoverheid, maar aan hun burgers en de gemeenteraad.

3. Overbelaste jongeren

3.1 Definitie

Achtergrond

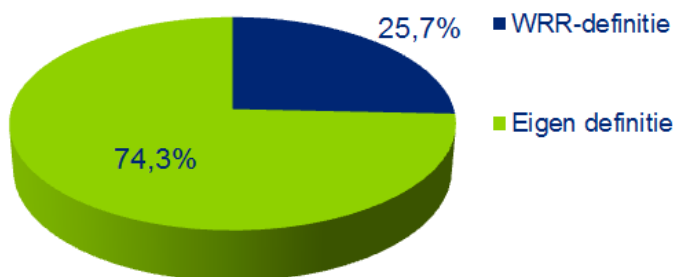
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in 2009 het rapport “Vertrouwen in de school: over de uitval van ‘overbelaste’ jongeren” uitgebracht. Daarmee werd de term ‘overbelaste jongeren’ gelanceerd en is deze doelgroep als zodanig onder de aandacht gebracht. Het rapport gaat over de vraag wat scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs kunnen doen om voortijdig schoolverlaten onder zogenaamde overbelaste jongeren te voorkomen. Onder overbelaste jongeren wordt verstaan: jongeren die in principe beschikken over de capaciteiten om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar door een opeenstapeling van problemen (gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving) een groot risico lopen op (maatschappelijke) uitval.” Het Rijk heeft de geformuleerde definitie door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor overbelaste jongeren overgenomen.

Overbelaste jongeren zijn, volgens het rapport, jongeren die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, armoede, schulden, verslaving of criminaliteit in de directe omgeving. Deze jongeren zouden wellicht graag een schooldiploma willen halen, maar de cumulatie van problemen vergt zo veel van hun incasservermogen dat het hen op zeker moment eenvoudig te veel wordt en zij voortijdig de school verlaten’. Het ontbreekt ‘overbelaste’ jongeren aan een stabiele thuissituatie, terwijl ook buitenshuis de problemen zich opstapelen. Er is sprake van een cumulatie van risicofactoren en *stressful life events* (bijvoorbeeld scheiding van de ouders) die elk op zichzelf meestal niet tot schooluitval leiden, maar die bij elkaar opgeteld te veel worden. De optelsom van al het goede en kwade dat ‘overbelaste’ jongeren overkomt, valt negatief uit, en voortijdig schoolverlaten is het mogelijke gevolg. Volgens deze definitie kent Nederland om en nabij 16.000 jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die een zodanige cumulatie van problemen kennen dat maatschappelijke uitval dreigt.⁵

⁵ Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid “Vertrouwen in de school: over de uitval van ‘overbelaste’ jongeren” (2009)

Definitie op lokaal niveau

Kenmerkend in de definitie zoals die in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid wordt genoemd, is de cumulatie van problemen op verschillende leefgebieden. Echter niet alle gemeenten hanteren de exacte definitie zoals omschreven in dit rapport. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om een definitie, visie en achtereenvolgens aanpak toe te spitsen op de aard en omvang van de problematiek zoals die zich in de eigen gemeente voordoet. Resultaten tonen aan dat gemeenten op uiteenlopende wijzen gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid tot het 'op maat maken' van het begrip 'overbelaste jongeren'.



Figuur 1. Verdeling gehanteerde definitie van 'overbelaste jongeren'

Zoals in bovenstaande figuur wordt aangeduid, hanteert 25,7% van de gemeenten in haar beleidsdocumenten de definitie zoals opgesteld is door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Deze definitie wordt ook gehanteerd in de vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gefaciliteerde subsidieregeling plusvoorzieningen voor overbelaste jongeren (Regeling plusvoorzieningen, 2009). 74,3% van de gemeenten hanteert een eigen definitie, gebaseerd op elementen uit de WRR-definitie. Er is dan ook een breed spectrum ontstaan waarop gemeenten hun definitie vormgeven. Een aantal gemeenten heeft de definitie juist verder geoperationaliseerd, bijvoorbeeld in termen van 'overbelast' en 'zwaar overbelast' (zie kader: gemeente Amsterdam). Ook zijn er gemeenten die een eigen onderzoek hebben uitgevoerd naar overbelaste jongeren en daarmee de definitievorming en operationalisering hebben vormgegeven.

Sommige gemeenten noemen dat zij op basis van de in andere gemeenten reeds ontwikkelde operationalisering hun eigen definitie hebben afgestemd. Zo wordt de operationalisering zoals die in Utrecht is ontwikkeld, ook in Arnhem toegepast en heeft Nijmegen aangegeven dit ook te willen doen (zie kader: gemeente Arnhem).

Gemeente Amsterdam

Een jongere wordt gezien als 'overbelast' wanneer sprake is van een cumulatie aan problemen en een hoog risico op schooluitval. Een jongere wordt gezien als 'zwaar overbelast' wanneer er een hoog risico op schooluitval én en hoog risico op maatschappelijke uitval is.

Gemeente Arnhem

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten problematiek: gedrags-, persoonlijke en studieproblematiek. Wanneer een jongere tussen de 12 en 23 jaar op minimaal 2 van de 3 domeinen problematiek ervaart, betreft het een overbelaste jongere.

Gemeente Den Haag

Wij noemen overbelaste jongeren 'risicjongeren' en verstaan daaronder jongeren die de school (dreigen te) verlaten en niet binnen het reguliere circuit zelf hun weg vinden naar werk of scholing. Den Haag hanteert geen specifieke definitie voor 'overbelaste jongeren'. Den Haag richt zich op de jongeren die een beroep doen op de voorzieningen en het zelf niet redden om hun leven op de rails te krijgen.

Uit de resultaten komt verder naar voren dat niet in alle regio's op voorhand was vastgesteld over welke begrippen het lokale veld gezamenlijk spreekt. Hierdoor was in eerste instantie verwarring en ontbrak het integrale inzicht.

In lijn met het karakter van de Decentralisatie-Uitkering Jeugd (vrij besteedbaar budget), hebben gemeenten een specifieke invulling kunnen geven aan de vanuit de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid ontwikkelde definitie. Dit houdt in dat, om het aantal overbelaste jongeren terug te dringen, er veel ruimte is geweest voor toespitsing van beleid op de lokale problematiek en reeds aanwezige zorg- en welzijnsstructuur.

3.2 Visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren

83% van de gemeenten geeft aan een visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren te hebben. De overige gemeenten geven aan geen visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren te hebben omdat onder ander overbelaste jongeren niet als specifieke doelgroep wordt uitgelicht. Er is in die gevallen sprake van een integrale, overkoepelende visie op jeugdigen (zie kader: gemeente Sittard-Geleen). Het aanbod voor (overbelaste) jongeren is onderdeel van het bredere integrale jeugdbeleid. Daarnaast waren er gemeenten die geen visie als zodanig hadden gedocumenteerd of dat het proces van visievorming nog gaande was. De desbetreffende gemeenten geven aan dat het ingerichte aanbod wel op ambities en doelstellingen is afgestemd, waar mogelijk in samenwerking met betrokken partijen.

Gemeente Sittard-Geleen

Onze visie is om geen specifieke doelgroepen te benoemen maar om integraal aanbod voor jongeren te bieden. Onze visie daarbij is dat ieder kind zich moet kunnen ontwikkelen in een veelzijdige en stimulerende opvoedomgeving zowel thuis, op school als in de buurt. Een omgeving waarin het zich veilig en prettig voelt en optimaal tot zijn recht kan komen. Een omgeving waarin iedere ouder/verzorger waar nodig steun kan krijgen bij de opvoeding. We willen voorkomen dat jongeren een beroep moeten doen op intensieve (en dure) zorg.

Van de gemeenten die aangeven met een visie op sluitend aanbod te werken (83%), benoemen 10 gemeenten dat *samenwerking met ketenpartners* een belangrijk element is in deze visie. Deze gemeenten geven aan het van groot belang is dat gemeenten, scholen en maatschappelijke partners gezamenlijk optrekken bij het formuleren van een sluitend aanbod. De gemeente wordt in het proces gezien als de regisseur. De gemeente Tilburg (zie kader) benoemt dat gezamenlijk optrekken in de visievorming leidt tot het gezamenlijk neerzetten van aanbod voor overbelaste jongeren.

Door meerdere gemeenten wordt als belangrijke factor de *integraliteit van het aanbod* genoemd. In mindere mate wordt het *investeren in preventief beleid of aanbod* genoemd. Termen als *'maatwerk'* en *'vroegsignalering'* komen relatief weinig voor in de visie. In de verscheidene praktijkvoorbeelden die aangedragen zijn, komen deze termen wel terug. De praktijkvoorbeelden zijn in hoofdstuk 5 beschreven.

Het proces om tot een gedeelde visie te komen, wordt niet door alle gemeenten als even vanzelfsprekend of gemakkelijk ervaren. Zo geeft de gemeente Emmen aan dat een cultuurverschil bemerkt wordt tussen de schoolbesturen en de gemeente. "De gemeente hecht grote waarde aan samenwerken naar een gedeelde visie. Omdat Emmen een krimpregio is, hebben we te maken met een teruglopend aantal leerlingen. Dat speelt concurrentie tussen de scholen in de hand, wat een negatief effect heeft op de samenwerking."

Gemeente Zoetermeer

Zorg zoveel mogelijk in en om de school organiseren zodat preventief schooluitval tegengegaan wordt. Samenwerkingsverbanden tussen gemeente, onderwijs en zorginstellingen om maatwerk te kunnen bieden en de keten sluitend te maken. Sturen op het nakomen van afspraken met en tussen betrokken partijen (inclusief de ouders en jongeren zelf).

Gemeente Tilburg

Onze visie wordt breed gedeeld en gedragen onder gemeente en ketenpartners; zowel op sturend als op uitvoerend niveau. De rijksoverheid vraagt om afstemming op velerlei terrein; vanuit VSV-gelden; plusvoorzieningen en Decentralisatie-Uitkering Jeugd. Tilburg heeft dit gecombineerd en een bundeling gemaakt van deze onderwerpen. Aan één tafel worden de onderwerpen in samenhang met elkaar besproken. Partijen nemen hun verantwoordelijkheid en men kan elkaar aanspreken op zijn verantwoordelijkheden. Er is veel geïnvesteerd in vertrouwen. Partijen hebben gezamenlijk een visie ontwikkeld en voorzieningen neergezet.

Dergelijke voorbeelden tonen het belang van een gedeelde visie aan om tot een sluitend en gedragen aanbod van voorzieningen voor overbelaste jongeren te komen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de vertaalslag van visie naar beleid. Hierin komt de samenwerking met de ketenpartners verder aan bod.

3.3 Inzicht in aantallen overbelaste jongeren

60% van de gemeente geeft aan inzicht te hebben hoeveel overbelaste jongeren er in de gemeente wonen en hoeveel jongeren in de gemeente bereikt worden door specifieke maatregelen (inclusief Plusvoorzieningen) voor overbelaste jongeren. De overige 40% geeft aan geen exacte aantallen jongeren te kunnen benoemen. Hiervoor worden diverse redenen genoemd, namelijk:

- De gemeente hanteert geen doelgroepenbeleid, hierdoor zijn specifieke aantallen niet inzichtelijk.
- De gemeente beschikt niet over een registratie van het aantal overbelaste jongeren.
- Het aantal overbelaste jongeren is afhankelijk van de gekozen definitie.
- In de gemeente is nog een onderzoek lopend, om inzicht in de aantallen te verkrijgen.
- Niet mogelijk om een betrouwbaar aantal te noemen vanwege het ontbreken van een registratie.

Op basis van de resultaten is het niet mogelijk om landelijke inzichten te verschaffen in het aantal jongeren dat bereikt wordt door maatregelen voor overbelaste jongeren of om aantallen met elkaar te vergelijken aangezien niet alle gemeenten dezelfde definitie hanteren.

Om toch een globaal beeld te geven van het aantal overbelaste jongeren, wordt hieronder een overzicht gegeven van een aantal gemeenten die inzichtelijk hebben gemaakt hoeveel overbelaste jongeren worden bereikt.

- In de gemeente Haarlem zijn in 2011 ongeveer 400 overbelaste jongeren, waarvan ongeveer 350 jongeren worden bereikt door het aanbod. Dit sluit aan bij de gemeentelijke doelstelling om 87,5% van de overbelaste jongeren te bereiken. Ten opzichte van 2010 heeft de gemeente meer overbelaste jongeren bereikt met specifieke en algemene maatregelen (2010: 200 jongeren bereikt.)
- De gemeente Apeldoorn geeft aan dat de doelgroep bestaat uit ongeveer 390 overbelaste jongeren. Dit aantal is gebaseerd op het aantal jongeren dat ook daadwerkelijk wordt bereikt.
- Gebaseerd op het gebruik van voorzieningen worden in de gemeente Den Haag ongeveer 1.300 jongeren bereikt. Daarnaast worden 6.000 risico jongeren bereikt door meer algemene maatregelen, zoals casemanagement.
- De gemeente Rotterdam hanteert de term armoedecumulatiegebied bij het bepalen van het aantal overbelaste jongeren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschrijft

in haar rapport⁶ dat schooluitval beduidend vaker voorkomt in grote steden en armoedeprobleemcumulatiegebieden. Dit zijn 'harde kernen' van schooluitval. Hoe hoger het percentage van de huishoudens in een buurt dat uitkeringsgerechtigd is, des te groter de uitval. De gemeente heeft 2.764 jongeren bereikt.

- De gemeente Zaanstad geeft aan dat het exacte aantal overbelaste jongeren niet precies te bepalen is. De 300 jongeren in de plusvoorziening geven de meest precieze indicatie, ook gezien de definitie. Het aantal overbelaste jongeren onder de andere genoemde groepen (VSV, arbeidsongeschikt) wijzen er op dat het om een grotere groep gaat. De omvang daarvan is niet te bepalen, omdat sprake is van verschillende bronnen, definities en waarschijnlijk ook overlap.

In het ambitiedocument is afgesproken dat gemeente streven om landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar een gecombineerd programma van regulier onderwijs, zorg, hulpverlening, en waar nodig arbeidstoeleiding aan te bieden, op termijn leidend naar het behalen van een startkwalificatie. Op basis van vragenlijst en de interviews lijkt geconcludeerd te worden dat landelijk minimaal 5.500 overbelaste jongeren een aanbod hebben ontvangen binnen de gemeente. Op basis van deze monitor kan niet geconcludeerd worden dat het aanbod ook heeft geleid dat deze jongeren een startkwalificatie hebben behaald of gaan behalen op termijn.

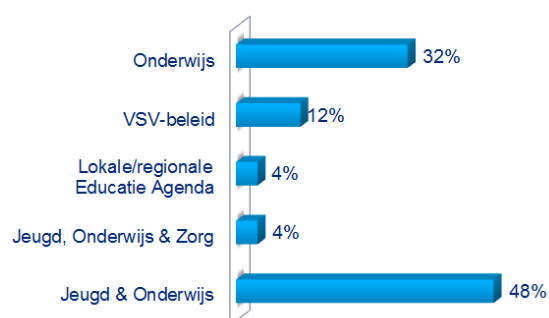
⁶ Vertrouwen in de school: over de uitval van 'overbelaste' jongeren

4. Lokaal beleid

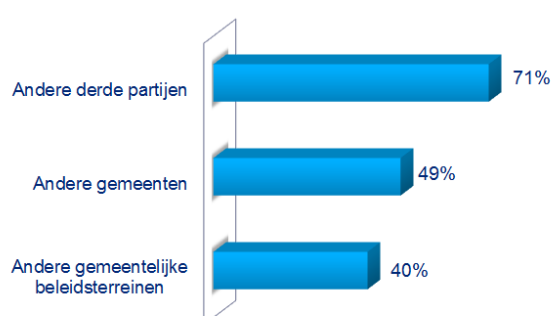
Dit hoofdstuk gaat verder in op de vertaalslag van visie naar lokaal beleid. Samenwerking vormt hier een belangrijke maatstaf in. Dit hoofdstuk biedt tevens een verdiepingsslag in de vormgeving van het lokale beleid door in te gaan op de inhoud. Het afsluitende deel van dit hoofdstuk verschaft inzicht in de financieringsstromen.

4.1 Van visie naar uitvoering

Ruim 70% van de gemeenten geeft aan een plan opgesteld te hebben ten behoeve overbelaste jongeren. Het opstellen van dit plan wordt bij bijna de helft van de plannen bij de beleidsterreinen Jeugd en Onderwijs belegd. Bij een derde worden de plannen alleen bij het onderwijs belegd. In enkele gevallen wordt het opstellen van het plan belegd bij een ander beleidsterrein zoals voortijdig schoolverlaten. De verdeling wordt in percentages getoond in figuur 2.



Figuur 2. Verdeling belegging beleidsplan (in percentages)



Figuur 3. Betrokkenheid ontwikkeling beleidsplan (in percentages)

Om inzicht te verkrijgen in de partijen waar mee samengewerkt wordt, is gemeenten gevraagd wie er naast de betrokken beleidsafdeling betrokken is (geweest) bij de ontwikkeling van het plan. Hierbij waren meerdere antwoorden mogelijk (zie figuur 3). Alle gemeenten geven aan dat zij naast de betrokken beleidsafdeling ook andere partijen of beleidsafdelingen betrokken bij het opstellen van het plan. Dit is in lijn met de visie zoals die door veel gemeenten is beschreven. Bij de samenwerking met andere derde partijen (71%) geeft 88% van de gemeenten aan dat met schoolbesturen wordt samengewerkt om tot een gezamenlijk plan te komen. Andere 'derde partijen' zijn bijvoorbeeld uitvoeringpartners op het gebied van zorg, arbeid en participatie, het jongerenwerk, maatschappelijk werk, UWV en de jeugdgezondheidszorg. Bij de gemeentelijke beleidsterreinen geven gemeenten aan vooral de beleidsafdelingen Werk & Inkomen, Zorg en Participatie te betrekken bij de ontwikkeling van het plan.

Bij een aantal gemeenten vindt de besluitvorming over het plan plaats in een bestuurlijk overleg of in een samenwerkingsverband waarin de (derde) partijen zijn vertegenwoordigd. Bij 80% van de gemeenten is de derde partij die betrokken was bij de ontwikkeling ook betrokken bij de besluitvorming. Daarnaast is het verantwoordelijk beleidsterrein in de gemeente bij 84% ook betrokken bij de besluitvorming van het plan. Bij een kwart van de gemeente wordt het andere gemeentelijke beleidsterrein betrokken bij de besluitvorming. De plannen worden bij 68% van de gemeenten op bestuurlijk niveau vastgesteld. 32% van de gemeente geeft aan dit op beleidsmatig niveau te doen.

De gemeenten die geen specifiek plan hebben opgesteld, hebben wel andere processtappen ondernomen om tot een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren te komen. Ook hierbij worden de eerder genoemde beleidsterreinen, andere gemeenten en derde partijen betrokken bij de ontwikkeling en besluitvorming. Denk hierbij aan aansluiting bij schoolbesturen in het kader van de plusvoorzieningen, aansluiting bij bestaande nota's betreffende voortijdig schoolverlaten en aansluiting bij RMC- en jeugdbeleid.

4.2 Samenwerking

Zoals uit de visie op een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren op te maken is, wordt samenwerking met ketenpartners door een groot deel van gemeenten genoemd als belangrijke factor om tot een adequaat aanbod te komen. Dit komt ook tot uitdrukking in de partijen die betrokken worden bij het formuleren van maatregelen (zie 4.1).

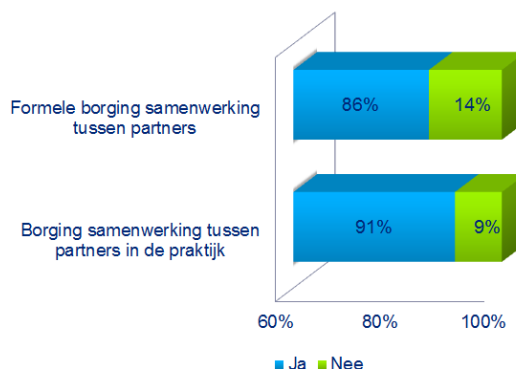
Borgen

Alle gemeenten hebben de samenwerking geborgd. De samenwerking in de uitvoering van het opgestelde plan of overige maatregelen tussen partners wordt bij 86% van de gemeente formeel geborgd. Voorbeelden van het formeel borgen zijn: inrichten van een stuurgroep (en werkgroepen), opstellen van een convenant, samenwerkingsafspraken of uitvoerings-overeenkomsten, vastleggen in subsidieverlening en voorwaarden in beschikkingen, vaststelling in de lokale educatie agenda of een periodiek bestuurlijk overleg. 91% van de gemeenten geeft aan dat de samenwerking in de

Gemeente Zwolle

Afspraken met samenwerkingspartners zoals kernpartners als maatschappelijk werk en Bzj en jeugdgezondheidszorg zijn formeel geborgd in uitvoeringsovereenkomsten en - afspraken en convenanten. Dan gaat het om o.a. meer deelname aan Zorg-adviesteams op de scholen. Met de regiogemeenten zijn afspraken vastgelegd in "Klaar voor de start". Met de ketenpartijen zijn een aantal grote themabijeenkomsten georganiseerd. De 3 pijlers van deze bijeenkomsten waren gezond, geslaagd en gezocht. Een van de uitkomsten is de kanskaart Jeugd.

uitvoering in de praktijk geborgd is. Voorbeelden van deze informele borging zijn werkoverleggen, afstemming op uitvoerings en beleidsniveau en via het (schakel)loket. Bijna 95% van de gemeenten geeft aan dat door de samenwerkingspartners verantwoording wordt afgelegd over de behaalde resultaten.



Figuur 4. Borging samenwerking tussen partners

Regierol

De participatie van overbelaste jongeren en de Decentralisatie-Uitkering Jeugd is onderdeel van een breder perspectief, de ambitie om voortijdig schoolverlaters tegen te gaan en de participatie van overbelaste jongeren te bevorderen. Wanneer meerdere partijen gezamenlijk tot een visie en tot een plan ten behoeve van sluitend aanbod voor overbelaste jongeren willen komen, is het belangrijk helderheid te verschaffen wat betreft taken, rollen en verantwoordelijkheden. Gemeenten onderkennen dit, maar geven aan dat de verschillende rollen niet altijd vanzelfsprekend verdeeld worden. In de huidige situatie heeft de gemeente als beleidsmaker de inhoudelijke regierol. De gemeenten ontvangen niet als enige partij de middelen. Aanvullend op de Decentralisatie-uitkering Jeugd die gemeenten ontvangen, ontvangt de RMC-regio vsv-middelen en middelen voor plusvoorzieningen voor het bevorderen van de participatie van overbelaste jongeren. Gemeenten geven aan dat dit in sommige gevallen druk kan leggen op de samenwerking.

Gemeente Den Haag

In de visie staat dat partijen (onderwijs, jeugdzorg, UWV) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een sluitend aanbod en dat de gemeente de regisseur is. Partijen delen deze visie inhoudelijk. Qua financiering is het complexer om alle partijen op één lijn te krijgen en geldt er een andere dynamiek. In een kerngroep Plusvoorzieningen (op ambtelijk niveau), wordt gezamenlijk de koers bepaald en besloten hoe de middelen ingezet worden. Zonder instemming van de gemeente wordt er geen geld uitgegeven. De gemeente heeft dit weten te bereiken door te refereren aan de voorwaarde van het rijk om te zorgen voor borging. In het nieuwe convenant worden de plusmiddelen en de convenantmiddelen bij elkaar gebracht en wordt gezamenlijk besloten over de inzet van de middelen.

Veel gemeenten geven tijdens het gesprek aan de inhoudelijke regie te hebben, ook al is er niet altijd sprake van sturing op de financiële middelen. Ook de gemeente Lelystad heeft bewust de regierol naar zich toe getrokken, wat door overige partijen als prettig wordt ervaren. Voorbeelden van instrumenten die tijdens de gesprekken worden benoemd om de regierol en randvoorwaarden in de samenwerking vast te gaan leggen zijn:

- De invoering van protocollen voor de samenwerking tussen de domeinen onderwijs, zorg, werk en veiligheid

- Vertrouwen, maar ook druk uitoefenen
- Verantwoordelijkheid bij partijen zelf neerleggen

De samenwerking met andere partijen (zoals onderwijs, zorg en arbeid) wordt door gemeenten gemiddeld met een 7,2 beoordeeld. Gevraagd naar de totstandkoming van dit rapportcijfer, geven gemeenten aan dat zij de afgelopen jaren een lange weg bewandeld hebben, maar dat er grote stappen gemaakt zijn in de effectiviteit van aanpak en samenwerking. De intentie en ambitie het aantal overbelaste jongeren terug te dringen, wordt breed gedragen en springt er dan ook uit als succesfactor. Partijen weten elkaar te vinden, met name op uitvoerend niveau. Een aantal gemeenten benoemt specifiek hoe belangrijk het is om ook op bestuurlijk niveau de handen ineen te slaan. De gemeenten geven echter wel aan dat ondanks dat men vindt dat er al veel bereikt is, nog niet alle doelstellingen zijn bereikt. Hieruit spreekt een mooie ambitie om geen genoegen te nemen met een 7, maar om gezamenlijk een nóg beter resultaat neer te gaan zetten in de komende jaren om de participatie van overbelaste jongeren te bevorderen.

4.3 Samenhang in aanbod

Gemeenten werken aan een integraal aanbod voor de overbelaste jongeren. De activiteiten, beleidsmaatregel of arrangementen richten zich daarbij op meerdere domeinen. De gemeenten geven aan gemiddeld 4 op een schaal van 7 te scoren op de mate waarin het beleid integraal wordt doorgevoerd. De diversiteit van het veld ervaren een aantal gemeenten als een belemmerende factor om tot integraal beleid te komen.

Gemeenten laten op lokaal niveau een diversiteit zien aan (beleids)maatregelen die bijdragen aan een sluitend aanbod voor overbelaste jongeren in de gemeente. De voorzieningen kunnen getypeerd door een aantal categorieën (figuur 5).



Figuur 5. Samenhangend aanbod voor overbelaste jongeren.

Rebound of Timeout voorzieningen

Bijna alle gemeenten geven voor de overbelaste jongeren een rebound of timeout-voorziening te hebben. Dit soort voorzieningen zijn een tijdelijke opvang voor leerlingen met gedragsproblemen die als gevolg van deze problemen tijdelijk niet te handhaven zijn in de eigen klas of de eigen school. Deze leerlingen krijgen een niet vrijblijvend en gefaseerd programma onder schooltijd met het doel zo snel mogelijk de schoolloopbaan binnen het reguliere voortgezet onderwijs te vervolgen, bij voorkeur op de eigen school, of anders op een andere school voor voortgezet onderwijs. Dit programma is sterk toegesneden op de individuele leerling en levert in principe maatwerk ⁷.

Gemeente Dordrecht

Jongeren die op meerdere terreinen zijn vastgelopen en daardoor op school niet meer functioneren krijgen bij Leerwerkplaats Halte Patersweg begeleiding om in de toekomst naar school of werk te gaan.

Begeleiding aan jongeren

Kernwoorden die voorkomen bij de voorzieningen die worden aangeboden rondom de begeleiding aan de jongeren zijn: maatwerk, persoonlijk, kleinschalig, multidisciplinair en casemanagement. De voorzieningen richten zich op diverse leefgebieden van de jongeren. Zo bieden gemeenten begeleiding aan jongeren op het gebied van onderwijs, wonen, werk, financiën, zorg en welzijn.

Gemeente Leeuwarden

Kamers met Kansen-projecten hebben als missie jongeren in anderhalf jaar voor te bereiden op een zelfstandig bestaan, met een diploma op zak of met een baan. Ketensamenwerking! Dat is de kracht van een project.

Gemeente Ede

De intermediaire functie in het Voortgezet Onderwijs heeft ervoor gezorgd dat het aantal voortijdig schoolverlater is gedaald. Deze intermediaire heeft een belangrijke spil functie tussen ouders, jongeren, en de docenten. Zij trainen ook docenten bijvoorbeeld in het kader van cultuurverschillen.

Gemeenten bieden bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk, loopbaanoriëntatie en loopbaan trajecten, mentor, coaching of een buddy, kamers met kansen, begeleiding voor jongeren die in aanraking zijn gekomen met justitie, schuldhulpverlening. De begeleiding richt zich vaak niet alleen op het kind, maar ook op de omgeving zoals het gezin en tijdens regulier onderwijs.

⁷ Nederlands Jeugd Instituut

Training

Een andere type voorziening die in de meeste gemeenten wordt aangeboden zijn de trainingen. De trainingen zijn bijvoorbeeld gericht op werk, taal, sociale aspecten en financiën. Ook worden trainingen aangeboden voor docenten, hoe zij het beste om kunnen gaan met overbelaste jongeren.

Gemeente Den Bosch

Bij Traject op Maat (T.O.M) wordt de oorzaak van uitval weggenomen. Veel jongeren willen zich heroriënteren op studie- en beroepskeuze en hebben training nodig in werknemersvaardigheden. Bij het laatste horen: dagritme krijgen, op tijd komen, afspraken nakomen, sociale vaardigheden, communicatieve vaardigheden, assertiviteit of omgaan met agressie. De contacten tussen de jongeren en de coach zijn persoonlijk en intensief, soms op geplande momenten maar veel vaker via sms, e-mail of telefoon. Vaak wordt gekozen voor een groepsaanpak in T.O.M.'s Place, gericht op training van werknemersvaardigheden en opleidingen- en beroepenoriëntatie.

Informatie en advies

De meeste gemeenten bieden ook voorzieningen op het gebied van informatie en advies. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de inrichting van toegankelijke loketten en de jongeren adequaat kunnen doorverwijzen naar de juiste voorziening. In het loket worden allerlei partijen rondom de jongeren bij elkaar gebracht. De jongeren kunnen hier terecht voor de diverse vragen die spelen.

Gemeente Haarlem

Via de jongerenagenda, website met kieswijzer, sms en chat worden jongeren gefaciliteerd bij het maken van een keuze voor een passend scholingsaanbod met eventueel hulpverlening.

Gemeente Zaanstad

In het Jongerenloket worden alle partijen rondom de jongeren bij elkaar gebracht. Jongeren kunnen hier terecht voor de diverse vragen die spelen, met als belangrijkste invalshoek leren en werken. Bij de inrichting van het loket is het belangrijk om mogelijke drempels voor jongeren weg te nemen. Succesfactoren zijn goede samenwerking, uitstraling dat het voor jongeren is (=hippe uitstraling), jonge mensen in loket, centrum locatie en het gebruik van 1 intakeprocedure, ongeacht de organisatie waartoe mensen behoren.

In het loket zijn vaak verschillende organisaties vertegenwoordigd, zoals ROC, MEE, Sociale Zaken, werk en inkomen. Informatie en advies wordt geboden op de diverse leef terreinen van jongeren en zijn omgeving.

Interventiedomeinen

De activiteiten die aan de overbelaste jongeren worden aangeboden spelen zich af op diverse interventiedomeinen. In figuur 6 is aangegeven in welke mate de genoemde activiteiten zich afspelen op de interventiedomeinen.

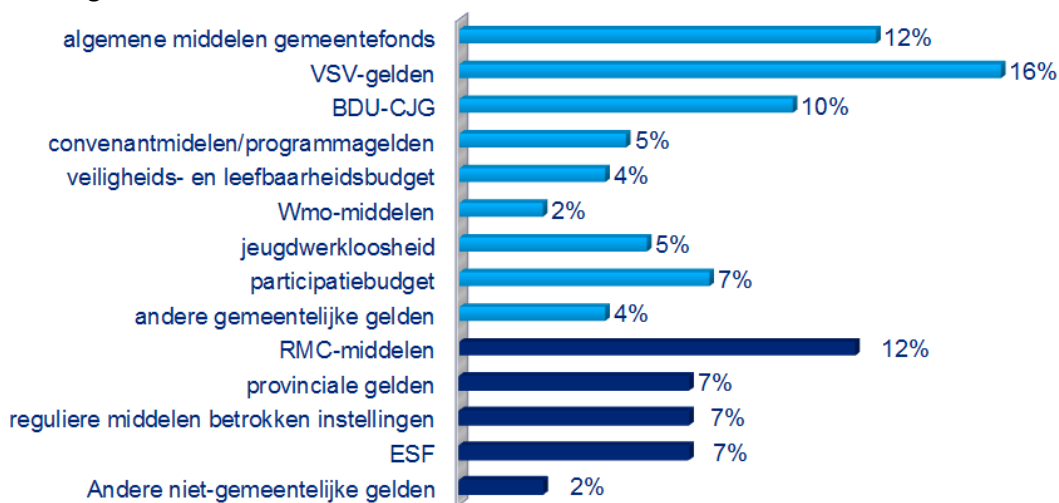
De domeinen opleiding, zorg en werk worden door de gemeenten het vaakst genoemd.



Figuur 6. Interventiedomeinen activiteiten

4.4 Financieringsstromen

Gemeenten zijn vrij in de besteding van de middelen voor de Decentralisatie-Uitkering Jeugd. Met deze middelen kunnen gemeenten het preventieve lokale jeugdbeleid in brede zin vorm geven. Door deze beleidsvrijheid worden gemeenten in staat gesteld om – in samenwerking met het onderwijsveld en de hulpverleningsinstanties- te voorzien in een sluitend zorg- en hulpaanbod voor overbelaste jongeren. Aanvullend op de Decentralisatie-uitkering Jeugd die gemeenten ontvangen, ontvangt de RMC-regio vsv-middelen en middelen voor plusvoorzieningen. Alle gemeenten besteden naast de Decentralisatie-Uitkering Jeugd ook andere gemeentelijke en niet-gemeentelijke financieringsvormen om het aanbod voor overbelaste jongeren te financieren. De gemeenten laten een grote diversiteit zien welke financiële middelen ingezet worden – naast de Decentralisatie-Uitkering Jeugd. Figuur 7 geeft een overzicht uit welke middelen het budget voor de overbelaste jongeren is samengesteld. Het betreft de middelen die naast de Decentralisatie-Uitkering jeugd worden ingezet.



Figuur 7. inzet middelen overbelaste jongeren, aanvullend op de DU Jeugd

Het was voor de gemeenten tijdens de interviews niet altijd mogelijk om een directe relatie te leggen tussen de inzet van bepaalde middelen en specifieke voorzieningen die ingezet zijn ten behoeve van overbelaste jongeren. Het is voor gemeenten lastig om te rapporteren over de behaalde resultaten en bijbehorende inzet en met een bepaald budget vanwege de integrale benadering. Gemeenten geven aan dat ontschotting en ontkokering van zowel afdelingen als financiële stromen belangrijk is om ook echt tot een integraal aanbod te komen.

Het beleid bepaalt hoe de middelen worden ingezet; en niet andersom.

4.5 Succesfactoren en belemmeringen

Gemeenten zijn gevraagd welke succesfactoren bijdragen aan een succesvolle aanpak van overbelaste jongeren. Hieronder wordt een overzicht – in willekeurige volgorde – beschreven:

- **Integraal en preventief werken.** Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om te beredeneren vanuit de behoefte van de overbelaste jongeren. Om de behoefte te bepalen is het belangrijk om outreachend te werken. Het is daarnaast belangrijk niet aanbod gericht te werken. Welke behoefte hebben de jongeren, en stem daar het integrale aanbod van voorzieningen op af. Dit is cruciaal in de totstandkoming van de aanpak en het beleid.
- **Betrokken wethouder met visie.** Als de wethouder achter het programma staat, krijgt de aanpak meer bekendheid, zowel in de wijk als binnen de gemeente. Een betrokken wethouder met een duidelijke visie op (overbelaste) jongeren zorgt voor extra motivatie bij iedereen die meewerkt aan de aanpak.
- **Goede communicatie en werken met heldere structuur.** Er zijn veel partijen betrokken, dat veronderstelt dat iedereen een gezamenlijk doel heeft en een gezamenlijke taal spreekt. Het is echter van belang om met zoveel partijen ook echt een gezamenlijk kader te hebben en gezamenlijk op te trekken. Dan is men in staat verder te kijken, ook met het oog op toekomstige wijzigingen als de decentralisatie van de 'Zorg voor Jeugd' en passend onderwijs op scholen.
- **Ontschotting/ontkokering.** Om te werken aan bijvoorbeeld goed onderwijs, schuldhelpverlening en werk, moet een goede samenwerking zijn tussen die beleidsterreinen via een mate van ontschotting. Middelen uit verschillende beleidsterreinen dienen bij elkaar gebracht te worden zodat daaruit samenhangende activiteiten ontplooid kunnen worden.
- **Aansluiting bij bestaande voorzieningen,** bouw voort op wat al ontwikkeld is.

- **Ketenaanpak.** Ga daarbij op zoek naar het gezamenlijke belang.
- Net zoals er niet één oorzaak is te benoemen is er ook niet één oplossing voor het terugdringen van de uitval bij overbelaste jongeren. De kansen liggen bijvoorbeeld in:
 - Het voorkomen van achterstanden in een vroegtijdig stadium;
 - Het doorbreken overerving van (taal)achterstanden en armoede;
 - Strenger handhaven van verzuim (leerplicht);
 - Het verder professionaliseren van de zorgstructuur van onderwijsinstellingen
 - Daarnaast het uitwerken van de plusvoorziening
 - Blijvend aandacht houden voor de groep “oude” vsv’ers bijvoorbeeld middels de outreachende werkwijze van de Talentmanagers en een inhoudelijk hoogwaardig leerwerk aanbod op basis van de Wet Investering Jongeren.

Ook zijn gemeenten gevraagd welke belemmeringen zij ervaren bij de aanpak van overbelaste jongeren.

- Als belemmering wordt de **complexiteit van het veld** genoemd. Het is lastig te praten over één plan, één geldstroom of een paar maatregelen.
- **Verkokering**, denken vanuit de budgetten/financiële middelen, gescheiden financieringsstromen. De verschillende financieringsstromen met ieder zijn eigen accenten, doelgroepen en verantwoordingsmechanismen geven partijen de mogelijkheid om het eigen belang boven het belang van de jongeren te stellen. Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor dezelfde groep jongeren. Het moet mogelijk blijven om deze financiële middelen op een samenhangende wijze met elkaar te combineren; Een aantal gemeenten geven aan dat de decentralisatie van de ‘Zorg voor Jeugd’ kansen biedt omdat de gemeente straks dé regievoerder is op het Jeugdterrein en financieringsstromen worden gebundeld.
- De nieuwe wet- en regelgeving wordt door sommige gemeenten als belemmering gezien omdat veranderingen ook onzekerheden met zich mee brengt. De belemmering wordt vooral gezien omdat partijen terughoudend kunnen zijn omdat niet alle informatie bekend is, waardoor verbindingen en de continuïteit van het aanbod onder druk komen te staan. Tijdige en adequate informatie kan de onzekerheden wegnemen
- De specifieke problematiek rondom jongeren: zij verkeren vaak in een vicieuze cirkel. Aanbod gericht op een gedeelte van de problematiek, bijvoorbeeld alleen schuldhulpverlening. De integrale benadering is daarom van cruciaal belang.

5. Praktijkvoorbeelden

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal inspirerende voorbeelden die zijn genoemd. De opbrengsten zijn zowel specifiek als generiek.

De observatieklas voor overbelaste jongeren uit het voortgezet onderwijs

De jongeren worden in een klas bij elkaar geplaatst om aan hun problemen te werken. Is het schuld? Emotioneel? Thuisituatie? Deze problemen worden aangepakt en daarmee worden ze geholpen. Daarna wordt gekeken of een jongere op deze school blijft of dat het beter is dat hij/zij naar een andere school gaat. Deze methodiek werkt erg goed. De succesfactoren zijn volgens de gemeente dat gewerkt wordt met kleine groepen (10 tot 15 personen) en dat alle benodigde professionals worden ingezet (o.a. jeugdzorg).

Actief sturen op 'no-show'

Vanuit de RMC-regio wordt actief gestuurd richting het onderwijs. In september 2011 zijn alle scholen in de regio gevraagd om mee te doen om jongeren te bellen die de eerste twee weken van het nieuwe jaar niet op school kwamen opdagen (ROC's). Voordelen: scholen hadden 'schone lijsten'; scholen gingen samen werken om jongeren te ondersteunen om ze op de goede plek te krijgen. 26 jongeren zijn bezocht. De wethouder heeft ook mee gedaan aan deze actie. Vanaf dag 1 van de lessen gingen scholen registreren: zijn alle leerlingen er?

Website specifiek voor jongeren

De website bevat social media plug-ins en een jongerenagenda. Op de site kunnen jongeren ook een keuze maken voor een passend aanbod. Dit gecombineerd met een juiste combinatie van scholing en hulpverlening leidt tot goede resultaten in de gemeente. Door de statistieken van de website te volgen, kan worden ingespeeld op de informatiebehoeften van de jongeren.

Aansluitingsnetwerk

In dit netwerk zijn alle regionale scholen gericht op het VMBO en zo ook twee regionale scholen gericht op het MBO. Het doel van het aansluitingsnetwerk is om de doorstroom tussen het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te bevorderen zodat leerlingen minimaal een startkwalificatie behalen. De gemeente is betrokken bij dit netwerk via de bestuurslaag en decanen van de scholen. De rol van de gemeente is erop toezien dat uitval vermindert (regierol en monitoren).

Leerplicht koppelen aan het Jongeren Loket

Meestal is leerplicht/RMC gekoppeld aan sociale zaken, maar nu is ingezet op opleiding. In de uitvoering is dit soms lastig. Dit betreft dan voornamelijk praktische zaken zoals inzage in systemen. De universiteit heeft onderzocht dat een preventietraject VSV (BAS; bewust aanwezig op school) heeft geleid tot 3 a 4% minder VSV.

Onderwijs Service Centrum

Dit is een school waar leerlingen tijdelijk kunnen verblijven. Wat dit project tot een succes maakt is de bundeling van expertise in het programma. Ook worden drie scholen in één gebouw gebundeld. Er is één leerling-zorgloket; indicatiestellingen kunnen in één keer afgehandeld worden. Er is sprake van een breed, maar individueel op de leerling gericht aanbod met als doel het begeleiden van de leerling naar het behalen van een startkwalificatie.

Praktijkopleidingen in de techniek

Het speciaal onderwijs heeft een nevenstichting opgericht naast de stichting speciaal onderwijs. Deze stichting richt zich op het scholen en trainen van jongens richting werk in de techniek. Vooraf wordt bij de werkgevers nagevraagd welke vaardigheden en competenties de medewerkers nodig hebben zodat de jongens daarop geschoold kunnen worden.

Project Opsporen

Persoonsgerichte benadering van de jongeren. Drie casemanagers zijn aangesteld binnen een servicebureau van de gemeente. Daarnaast is een medewerker van MEE toegevoegd aan het team. Deze mensen gaan achter de jongeren aan door te bellen, ze op te zoeken, te benaderen en in gesprek te gaan. Daarna volgt een casusbespreking in een multidisciplinair expertteam. Het project wordt zoveel mogelijk gefinancierd uit eigen middelen van de aangesloten partijen. Medewerkers zijn vrij gemaakt uit de eigen organisaties. De afspraken zijn vastgelegd in een convenant. De jongeren terug krijgen naar het onderwijs kan niet altijd zo maar. Er wordt nu een convenant gesloten gericht op extra coaching en begeleiding. Bij werkgevers wordt eerst werk opgehaald; daarna wordt toegewerkt naar het toeleiden naar dat werk.

Leren om te werken en werken om te leren

Elke deelnemer wordt individueel begeleid door een van de werkmeesters en krijgt een programma afgestemd op zijn eigen kansen en mogelijkheden. Bij de leerwerkbedrijven is het mogelijk om metaalbewerking of houtbewerking te leren.

Coach Plus

Dit project richt zich op versterking van de zorgstructuur in het onderwijs en is dan ook zo dicht mogelijk bij het onderwijs gepositioneerd. Dit is onderdeel van het plan van aanpak plusvoorzieningen.

Het AKA-Droom Arbeidsmarkt

Het AKA-Droom Arbeidsmarkt Kwalificerend Assistent-opleiding voor jongeren met meervoudige problematiek en een minimum leeftijd van 16 jaar, die niet in staat zijn een AKA-diploma te halen binnen het reguliere onderwijs. De lessen worden gegeven in verschillende kleine groepen én jongens en meisjes zijn van elkaar gescheiden om de groepsdruk te verkleinen. De opleiding heeft als doel om via een sluitende en multidisciplinaire aanpak toe te leiden naar een AKA-diploma dan wel jongeren via een arbeidstoeleidingstraject te begeleiden naar werk. Dit alles ter voorkoming van maatschappelijke uitval en jeugdwerkloosheid.

Jeugd Interventie Team Preventief

JIT Preventief begeleidt jongeren die problemen hebben en/of veroorzaken. Jongeren die voortijdig van school gaan, werkloos zijn en veel op straat rondhangen, kunnen overlast in de wijken veroorzaken. Een deel van hen loopt het risico om in de criminaliteit terecht te komen. Om de kans op afglijden te verkleinen, biedt het JIT een

preventieve, professionele en outreachende aanpak. Bij het JIT worden deze jongeren uitgedaagd en gestimuleerd om het perspectief in hun leven te verbeteren en hier zelf de verantwoordelijkheid voor te nemen. De begeleiding van het JIT is uitnodigend en erop gericht de jongere sterker te maken, zodat hij of zij zich op aanvaardbare wijze staande kan houden. Het JIT begeleidt jongeren van 12 tot en met 23 jaar die vragen en problemen hebben op verschillende leefgebieden, zoals dagbesteding, gezin en familie, vrije tijd, huisvesting, financiën en vrienden. Het JIT wil schooluitval tegengaan en onacceptabel gedrag zo vroeg mogelijk corrigeren. Naast praktische hulp, bemiddeling, informatie en advies, geeft het JIT ondersteuning bij gedrags-problemen zoals agressie. Ook traint het JIT de sociale vaardigheden van jongeren.

New Life

Overbelaste jongeren wordt een opleiding in combinatie met zorg aangeboden zodat hun problematiek hanteerbaar wordt en zij hun startkwalificatie halen.

6. Samenvatting

- Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om een definitie, visie en achtereenvolgens aanpak toe te spitsen op de aard en omvang van de problematiek zoals die zich in de eigen gemeente voordoet. Resultaten tonen aan dat gemeenten op uiteenlopende wijzen gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid tot het 'op maat maken' van het aanbod voor de 'overbelaste jongeren'.
- Gemeenten laten op lokaal (en regionaal) niveau een diversiteit zien aan (beleids)maatregelen die bijdragen aan een sluitend aanbod voor overlaste jongeren. Bij de financiering van het aanbod wordt naast de Decentralisatie-Uitkering Jeugd ook gebruik gemaakt van andere (niet)gemeentelijke middelen.
- Samenwerking met ketenpartners en integraliteit van het aanbod zijn twee belangrijke elementen die voorkomen in de visie op een sluitend aanbod voor de overbelaste jongeren. De samenwerking met andere partijen (zoals onderwijs, zorg en arbeid) wordt door gemeenten gemiddeld met een 7,2 beoordeeld. De gemeenten geven zichzelf een score van 4 op een schaal van 7 voor de mate waarin beleid integraal wordt doorgevoerd.
- Bij de vertaalslag van visie naar lokaal beleid wordt samengewerkt met externe partners en binnen de gemeenten met andere beleidsterreinen.
- Gemeenten nemen de regie om in overleg en in samenwerking met het onderwijsveld en de hulpverleningsinstanties te voorzien in een sluitend zorg- en hulpaanbod voor overbelaste jongeren. De samenwerking tussen gemeenten, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en maatschappelijke instanties op het gebied van het terugdringen van overbelaste jongeren is goed op gang gekomen. De splitsing in inhoudelijke en financiële regierol legt echter wel druk op de samenwerking.
- Op projectniveau is men in staat om effecten te benoemen en in kaart te brengen. De gemeenten geven aan dat het vooralsnog niet mogelijk is gedurende het onderzoek de samenhang van de voorzieningen te rapporteren.
- In het ambitiedocument is afgesproken dat gemeente streven om landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar een gecombineerd programma van regulier onderwijs, zorg, hulpverlening, en waar nodig arbeidstoeleiding aan te bieden, op termijn leidend naar het behalen van een startkwalificatie. Op basis van vragenlijst en de interviews lijkt geconcludeerd te worden dat landelijk minimaal 5.500 overbelaste jongeren een aanbod

hebben ontvangen binnen de gemeente. Op basis van deze monitor kan niet geconcludeerd worden dat het aanbod ook heeft geleid dat deze jongeren een startkwalificatie hebben behaald of gaan behalen op termijn.

Bronnen

Landelijke bronnen

- Ambitiedocument: *"Perspectief voor overbelaste jongeren en Decentralisatie-uitkering Jeugd"*;
- Rapport *"Vertrouwen in de School"* van de Wetenschappelijk Raad voor het (2009);
- www.samenwerkenvoordejeugd.nl;
- Eindrapport analyse RMC effectrapportages;
- www.aanvalopschooluitval.nl;
- www.rmccnet.nl;
- Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten
<http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2011/Aangepaste%20Uitvoeringsregeling-bestrijding-voortijdig%20schoolverlaten.pdf>;
- Tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen overbelaste jongeren, uitgave CFI, VSV-2009/152265, 10 september 2009:
<http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/regelingplusvoorziening.pdf>.

Gemeentelijke bronnen

- RMC-effectrapportages;
- Plannen van aanpak, uitvoeringsprogramma's, (tussen)rapportage;
- Beleidsnota's, memo's beleidsplannen;
- Hoogte van de Decentralisatie-Uitkering Jeugd per gemeente;
- Samenwerkingsafspraken en –convenanten;
- Jaarverslagen, voorjaarsnota's, begroting;
- Rapportages aan gemeenteraad;
- Projectrapportages en –evaluaties.

Verklarende woordenlijst

Decentralisatie-Uitkering Jeugd	Doel is de zorg voor overbelaste jongeren in het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs meer sluitend te maken zodat uiteindelijk meer jongeren een scholingstraject succesvol afronden. Met de Decentralisatie-Uitkering - Jeugd kan het preventieve lokale jeugdbeleid in brede zin vorm worden geven.
Overbelaste jongeren	Jongeren die in principe beschikken over de capaciteiten om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar door een opeenstapeling van problemen (gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving) een groot risico lopen op (maatschappelijke) uitval.
Plusvoorzieningen	Een combinatieprogramma van zorg en hulpverlening, onderwijs en arbeidstoeleiding waarbij een duidelijke structuur voor en verbondenheid met de jongere voorop staan. Er zijn daarbij verschillende verschijningsvormen mogelijk die nu ook al in het land bestaan, variërend van "licht" (AKA-opleidingen plus zorgcomponent) naar "zwaar" (12-24 uren opvang). Plusvoorzieningen kunnen binnen bestaande scholen gerealiseerd worden, maar kunnen ook op aparte locatie gehuisvest worden. Voor welke vorm uiteindelijk gezamenlijk gekozen wordt door scholen en gemeenten is afhankelijk van de problematiek in die regio.

Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC)	Alle gemeenten participeren in één van de 39 RMC-regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). Per RMC-regio is er één contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert. De afspraken die zijn gemaakt over de aanpak van schooluitval per RMC-regio is na te lezen op www.aanvalopschooluitval.nl .
---	---

Bijlage: Ambitiedocument

Perspectief voor overbelaste jongeren en Decentralisatie-uitkering Jeugd

A. Ambities

Elke jongere moet zich maximaal kunnen voorbereiden op zijn of haar toekomst.

Het afronden van een opleiding en het vinden van een baan zijn essentieel voor maatschappelijke participatie. Een deel van de voortijdig schoolverlaters – door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar adviesrapport ‘Vertrouwen in de school’ overbelaste jongeren genoemd - kampt met zodanige problemen dat dit niet lukt op eigen kracht. Het gaat om jongeren die over de capaciteiten beschikken om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar die door een opeenstapeling van problemen -gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving - een groot risico lopen op (maatschappelijke) uitval.

Rijk en gemeenten zijn van oordeel dat de maatschappelijke participatie van ‘overbelaste jongeren’ in het vo en mbo een geconcentreerde inzet vraagt van alle betrokken partijen om een goede verbinding tussen school, werk en zorg te realiseren.

Gemeenten nemen de regie om in overleg én in samenwerking met de betreffende scholen en hulpverlenende instanties te voorzien in een sluitend én optimaal functionerend zorg- en hulpaanbod. Ambitie is een optimaal functionerende regionale en lokale infrastructuur én een breed, sluitend beleid voor de totale groep voortijdig schoolverlaters, waar overbelaste jongeren deel van uitmaken.

Het streven is landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar op school te houden met een combinatieprogramma van zorg, hulpverlening en onderwijs zodat ze (op termijn) een startkwalificatie behalen. Het Rijk faciliteert met regelgeving, kennisdeling en middelen. Vanaf 1 januari 2010 wordt jaarlijks € 21,7 miljoen beschikbaar gesteld via de Decentralisatie-uitkering Jeugd. Daarnaast worden de scholen in de RMC-regio's voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 tijdelijk ondersteund met € 60 miljoen voor de opzet van zogenoemde plusvoorzieningen.

B. Beoogde resultaten, kennisdeling en monitoring

Naar schatting is een kwart van de nieuwe schooluitvallers overbelast in termen van het WRR-rapport. Het betreft landelijk om en nabij 16.000 jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die te kampen hebben met een zodanige cumulatie van problemen dat maatschappelijke uitval dreigt. Het onderscheid 'overbelast' is binnen de totale groep voortijdig schoolverlaters niet altijd scherp te maken, kenmerkend is de cumulatie van problemen op verschillende leefgebieden.

De problematiek verschilt tussen gemeenten in aard en omvang. Dat maakt ook dat de aanpak tussen gemeenten kan verschillen, ook samenhangend met al bestaande voorzieningen in de regio. Voorop staat dat gemeente, onderwijsveld maatschappelijke partners en hulpverleningsinstanties vanuit een preventieve aanpak er primair alles aan doen om te voorkomen dat jongeren overbelast raken en secundair ervoor zorgen dat mogelijke overbelasting niet automatisch leidt tot voortijdig schoolverlaten. Uiteindelijk doel is dat belemmeringen en obstakels voor participatie worden weggenomen c.q. jongeren leren hier beter mee om te gaan.

Rijk en gemeenten maken als partners afspraken op hoofdlijnen, in lijn met het karakter van een decentralisatie-uitkering én passend binnen het algemene beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Maatregelen in deze aanpak zijn onder meer een doorlopende instroom in het mbo, versterken van de zorgstructuur, versterken van het verzuimbeleid en aandacht voor een soepele overgang van vmbo naar mbo. In dit kader heeft het Rijk onder meer met de 39 RMC- regio's en onderwijsinstellingen vsv-convenanten afgesloten die tot en met 2011 doorlopen.

De afspraken in het kader van de Decentralisatie-uitkering Jeugd hebben betrekking op te bereiken maatschappelijke doelen, kennisdeling en de wijze van monitoring.

Rijk en gemeenten spreken meerjarig af (2010 t/m 2014):

- gemeenten nemen de regie om in overleg en in samenwerking met het onderwijsveld en de hulpverleningsinstanties te voorzien in een sluitend zorg- en hulpaanbod voor overbelaste jongeren (voortijdig schoolverlaters die kampen met een cumulatie van problemen);
- streven is landelijk 5.500 overbelaste jongeren per jaar een gecombineerd programma van regulier onderwijs, zorg, hulpverlening, en waar nodig arbeidstoeleiding aan te bieden, op termijn leidend naar het behalen van een startkwalificatie;
- financiering vindt plaats uit middelen die het Rijk beschikbaar stelt aan gemeenten en scholen: het Rijk stelt aan de betrokken gemeenten met ingang van 1 januari 2010 € 21,7 miljoen op jaarbasis beschikbaar via de Decentralisatie-uitkering Jeugd. Contactscholen in de RMC-regio's ontvangen tijdelijk voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 2 keer € 30 miljoen om zogenoemde plusvoorzieningen op te zetten;

- Rijk en gemeenten zullen de kennis rond succesvolle aanpakken delen, de resultaten gezamenlijk monitoren, om een landelijk beeld te krijgen van de resultaten van de gezamenlijke inzet;
- minimaal éénmaal per jaar vindt een bestuurlijk overleg plaats tussen de betrokken bewindslieden en wethouders ter bespreking van de voortgang: successen en knelpunten, tussentijdse resultaten, financiering, bijsturen van afspraken en dergelijke;
- in 2012 wordt in een tussentijdse evaluatie gezien of Rijk en betrokken gemeenten op koers liggen ten aanzien van de gestelde doelen, of de nieuwe wetgeving de aanpak van overbelaste jongeren in voldoende mate ondersteunt en of er financiële bijsturing nodig en mogelijk is om de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen te kunnen blijven behalen.

In lijn met het karakter van een decentralisatie-uitkering verantwoordt gemeenten zich aan de gemeenteraad over hun inzet en resultaten om de maatschappelijke participatie van overbelaste jongeren te bevorderen. Rijk en gemeenten zullen de voortgang op bovenstaande afspraken monitoren (zo nodig met inschakeling van een onderzoeksbureau) om een landelijk beeld te verkrijgen. Dit stelt het Rijk mede in staat om het parlement te informeren over de resultaten van de beleidsaanpak rond overbelaste jongeren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gemeentelijke verantwoordingsstukken voor de gemeenteraad om gemeenten niet extra administratief te belasten. Rijk en gemeenten zullen de kennis en kunde rond de aanpak van overbelaste jongeren met elkaar delen. In ondermeer het Rotterdams offensief zijn afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen. De resultaten van dit project worden in 2010 landelijk verspreid. Uiteraard gelden de gemaakte afspraken onder voorbehoud van goedkeuring van de betreffende begrotingen door het parlement respectievelijk de gemeenteraden

Het Rijk faciliteert gemeenten ook met wetgeving. Met het wetsvoorstel inzake de Invoering Centra voor Jeugd en Gezin krijgen gemeenten vanaf 2011 expliciet de regierol toebedeeld om te zorgen dat alle betrokken partijen op het terrein van zorg voor jongeren efficiënt en effectief met elkaar samenwerken. Met het wettelijk borgen van zorg in en om de school wil het kabinet vanaf 2011 spiegelbeeldig aan het wetsvoorstel Invoering Centra voor Jeugd en Gezin en toegespitst op de relatie tussen gemeente en onderwijsinstellingen een aantal aspecten van de samenwerking verankeren in de relevante onderwijswetgeving. Deze aanvulling is nodig om de rol van het onderwijs in het jeugdbeleid zo scherp mogelijk te benoemen. Daarom wil het kabinet wettelijk borgen dat partijen de school als vind- en werkplaats gebruiken voor zorg aan leerlingen. In de zorg- en adviesteams op het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs worden afspraken gemaakt over hulpverlening aan jongeren tot 23 jaar die de verantwoordelijkheid van de school te boven gaat. Als verbijzondering van de meer algemene bepalingen in het wetsvoorstel betreffende

de invoering van centra voor jeugd en gezin wil het kabinet in de onderwijswetten vastleggen dat het bevoegde gezag van een onderwijsinstelling de plicht heeft om samen te werken in de jeugdketen en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden, onder andere door het hebben van een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en door de bevordering van het gebruik hiervan. Onderwijs en gemeenten krijgen ook de plicht om samen afspraken te maken over de taakverdeling ten aanzien van zorg in en om de school, waarbij de regierol bij gemeenten ligt. Deze afspraken kunnen een onderdeel vormen van de Lokale/ Regionale Educatieve Agenda. De plicht om samen te werken in de jeugdketen wordt een bekostigingsvoorwaarde voor het onderwijs.

C. Relatie met de tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen

Met de tijdelijke subsidieregeling plusvoorzieningen wordt er incidenteel voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 € 60 miljoen uitgekeerd aan de contactschool van de RMC-regio om in samenwerking met de contactgemeente in de RMC-regio plusvoorzieningen in de vorm van een sluitende zorg- en hulpstructuur voor overbelaste jongeren in te richten. Hiertoe moeten vóór 1 maart 2010 voorstellen worden ingediend bij Centrale Financiën Instelling (Cfi).

De middelen van de Decentralisatie-uitkering Jeugd (DU Jeugd) worden aan gemeenten toegekend en zijn structureel: € 21,7 mln op jaarbasis. Gemeenten kunnen deze middelen mede inzetten om de ontwikkelde plusvoorzieningen voort te zetten. Voor zover de betrokken gemeente tevens RMC-contactgemeente is, ligt het voor de hand dat ook een beroep wordt gedaan op de partnergemeenten in de regio om hun bijdrage te leveren. De DU Jeugd is aanvullend op de middelen die gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen voor de jeugdtaken van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en voor hun maatregelen op het terrein van leefbaarheid en veiligheid.

Met de huidige aanpak voortijdig schoolverlaten heeft het kabinet gekozen voor een preventieve aanpak. Hier wordt de komende jaren fors op in gezet. In totaal is hier sinds 2006 jaarlijks ruim € 400 miljoen extra voor beschikbaar gesteld.

- Voor het realiseren van de meerjarenafspraken uit het VSV-convenant is een apart structureel budget beschikbaar tot indicatief €71 miljoen.
- Daarnaast zijn er reguliere, structurele middelen voor gemeenten voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten (specifieke uitkering RMC - €18,5 miljoen in 2010 - en het Accrès
- Gemeentefonds oplopend tot €19 miljoen in 2011) en voor scholen (€268 miljoen⁸).

⁸ Aanval op de uitval. Perspectief en actie (2006) (TK 2005-2006, 26695, nr. 32)

- Recent zijn daar bovenop nog extra middelen beschikbaar gekomen voor RMC-regio's voor handhaving van de kwalificatieplicht (€13 miljoen) en €15 miljoen via de regeling Schoolmaatschappelijk Werk.

Naast de middelen voor de aanpak voortijdig schoolverlaten beschikken de gemeenten over andere budgetten die ingezet kunnen worden. Zo kan het participatiebudget worden ingezet voor jongeren vanaf 16 jaar voor wie schooluitval dreigt, maar die door extra ondersteuning bij een leerwerktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. Verder heeft het kabinet voor de bestrijding van Jeugdwerkloosheid €250 miljoen extra beschikbaar gesteld om te voorkomen dat jongeren als gevolg van de economische crisis tussen wal en schip vallen. Hiervan is €153 miljoen beschikbaar voor een regionale aanpak van jeugdwerkloosheid, bijvoorbeeld voor extra leerwerktrajecten. Gezien de beschikbare middelen vertrouwt het kabinet erop dat de inzet die gemeenten tot nu toe hebben gepleegd op de aanpak van voortijdig schoolverlaten onverkort wordt voortgezet.

D. De looptijd

In de beleidsreactie op het WRR-rapport "Vertrouwen in de school" is aangegeven dat Rijk en gemeenten afspraken maken voor de periode 2010 tot en met 2014 over de resultaten die behaald moeten worden met de doelgroep overbelaste jongeren. Deze afspraken zijn in samenhang met de convenanten voortijdig schoolverlaten die zijn gesloten met de 39 RMC-regio's. In 2012 vindt een tussenevaluatie van de afspraken plaats

E. De partners: zie bijlagen voor de ondertekening

- De Minister voor Jeugd en Gezin
- De Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- De G-4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht
- Grote gemeenten: namenlijst bijgevoegd.

Bijlage: Relevante teksten uit de septembercirculaire, de tijdelijke regeling plusvoorziening en de brochure van het Rotterdams Offensief**A. Tekst Septembercirculaire: DU-Jeugd**

De DU Jeugd start in 2010 met de € 21,7 mln die in 2009 zijn uitgekeerd als onderdeel van de BDU/SIV voor tegengaan Voortijdig Schoolverlaters in het kader van het Grote Stedenbeleid (GSB). Deze middelen voor het tegengaan van Voortijdig Schoolverlaters liepen in 2009 af. Het kabinet heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om deze middelen niet om te buigen maar beschikbaar te houden voor gemeenten. Op die manier kunnen zij de aanpak van overbelaste jongeren op het niveau van het vo en mbo meer sluitend maken opdat meer jongeren hun schoolloopbaan succesvol kunnen afronden. In vergelijking met de aanpak voortijdig schoolverlaten worden de middelen nu toegespitst op een sluitend zorg- en hulpaanbod voor overbelaste jongeren. Hiervoor wordt als indicator gebruikt het aantal vmbo-deelnemers in leerjaar 3 en 4 en mbo-deelnemers niveau 1 en 2 uit armoedeprobleemcumulatiegebieden. Deze toegespitste indicator heeft in vergelijking met de uitkering in de BDU/SIV een herverdeling tot gevolg richting gemeenten waarin de problematiek zowel absoluut als relatief het grootst is.

In overleg met gemeenten zullen dit najaar afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten in de eerst komende vijf jaar en de wijze waarop deze resultaten worden gemonitord, met behoud van de afspraken die in de convenanten met de 39 regio's zijn gemaakt. In 2012 wordt gezien of gemeenten op koers liggen.

B. Tekst tijdelijke subsidieregeling plusvoorziening voor overbelaste jongeren

'Overbelaste' jongeren beschikken in principe over de capaciteiten om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar lopen door een opeenstapeling van problemen (gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving) een groot risico op (maatschappelijke) uitval. Verreweg de meeste overbelaste jongeren wonen in het (groot)stedelijke gebied van Nederland. Hier cumuleren ernstige (sociale) problemen, zijn de mogelijkheden voor alternatieve maar ongewenste dagbestedingen volop aanwezig en zijn er meer mogelijkheden om aan disciplinerende sociale controle te ontsnappen. Binnen dit grootstedelijke gebied concentreert de overbelastenproblematiek zich vooral op het (v)mbo in de aandachtswijken (armoedeprobleemcumulatiegebieden). Daar wonen veel ouders met een lage sociaaleconomische status, dé voorspeller van uitval van hun kinderen. Omdat deze jongeren niet in aanmerking komen voor het speciaal onderwijs, ofwel omdat zij niet voldoen aan de toelatingscriteria ofwel omdat zij middelbaar beroepsonderwijs volgen waarbinnen geen voorziening voor speciaal onderwijs is, dreigen zij tussen wal en schip te raken.

Grote gemeenten (G31 en de zogeheten Ortega-gemeenten) kunnen vanaf 2010 middelen inzetten

vanuit de Decentralisatie-uitkering Jeugd. Gemeenten hebben belang bij preventie van maatschappelijke uitval: een sluitende aanpak voor overbelaste jongeren, waardoor zij weer uitzicht hebben op een diploma en een zelfstandig bestaan, kan een langdurig beroep op sociale voorzieningen voorkomen.

C. Voorbeeld van een praktijkvoorbeeld: Rotterdams Offensief

De tien uitgangspunten bij het Rotterdams Offensief

1. De (overbelaste) jongeren op het ROC staan centraal; partijen stellen gezamenlijk belang boven eigen belang;
2. (Dreigende) uitval van overbelaste jongeren is een maatschappelijk probleem en dus niet enkel een probleem van een ROC;
3. Het oplossen van problemen gebeurt binnen de bestaande wettelijke kaders. Ga op zoek naar creatieve en pragmatische oplossingen;
4. De oplossingsrichtingen zijn van structurele aard. Denk niet in tijdelijke oplossingen;
5. De gemeente heeft de regierol in het proces en is de verbindende factor tussen de partijen;
6. Zorg- en Adviesteams (ZAT's) vormen de kern van de aanpak. De verschillende disciplines zijn in de school te vinden;
7. Hulpverlening is afgestemd op jongeren en bestaat uit laagdrempelige hulp die op korte termijn beschikbaar is;
8. Budgetten worden optimaal ingezet voor de jongeren, wat inhoudt dat middelen worden gebundeld en/of ontschot;
9. Ondersteunend instrumentarium is op orde: o.a. Verwijsindex Risicjongeren, aan- en afwezigheidsregistratie, warme overdracht van school naar school;
10. Het plan wordt breed gedragen met als eindresultaat een set van afspraken ondertekend door alle betrokken partijen.

D. Kenmerk decentralisatie-uitkeringen.

De decentralisatie-uitkering blijkt een succesvol instrument te zijn voor het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen en daarmee het verminderen van de administratieve lasten voor decentrale overheden. Het belangrijkste verschil met een specifieke uitkering is dat er over de besteding van een decentralisatie- of integratie-uitkering geen afzonderlijke financiële verantwoording wordt gevraagd. Deze uitkeringen komen immers ten goede aan de algemene middelen van de provincie of gemeente (artikel 13, tweede lid, van de FV-wet).

Tegelijk biedt de decentralisatie-uitkering het Rijk de mogelijkheid om beleid uit te voeren waarbij lokaal maatwerk wordt gegeven. De decentralisatie-uitkering maakt het mogelijk om extra

financiële middelen te verstrekken aan provincies en gemeenten voor specifieke beleidsdoelen voor een beperkte tijd. Dit was vaak de reden voor het verstrekken van specifieke uitkeringen. Ook kan het Rijk met de decentrale overheden afspraken maken over de besteding van de uitkeringen en voorwaarden stellen voor het ontvangen van een uitkering. Dergelijke afspraken zullen er niet toe leiden dat er alsnog afzonderlijke financiële verantwoordingsinformatie wordt gevraagd over de besteding van vastgestelde uitkeringen en dat uitkeringen worden teruggevorderd vanwege het niet nakomen van de afspraken. Het gaat hier immers om financiële middelen die voor een gemeente vrij besteedbaar zijn en niet teruggevorderd kunnen worden.

Door ondertekening van het ambitiedocument 'Perspectief voor overbelaste jongeren en Decentralisatie-uitkering Jeugd' onderschrijft de gemeente de ambities zoals opgenomen in het ambitiedocument.

Datum:

Handtekening:

Bijlage 1 Namenlijst G4 en grote gemeenten

gemeente Alkmaar	wethouder dhr. J.C. Meijer
gemeente Almelo	wethouder mw. J.M.M. Kuik - Verweg
gemeente Almere	wethouder mw. J. Haanstra
gemeente Amersfoort	wethouder G. Boeve
gemeente Amsterdam	wethouder mr. Dr. L.F. Asscher
gemeente Apeldoorn	wethouder H. Wegman
gemeente Arnhem	wethouder dhr. W.J.C. Hoeffnagel
gemeente Breda	wethouder dhr. H. Snier
gemeente Den Bosch	wethouder drs. B.S. Eigeman
gemeente Den Haag	wethouder dhr. S. Dekker
gemeente Deventer	wethouder dhr. M.P. Swart
gemeente Dordrecht	wethouder dhr. J.H. Lagendijk
gemeente Ede Gld	wethouder drs. E. van Milligen
gemeente Eindhoven	wethouder drs. M. Mittendorff
gemeente Emmen	wethouder mw. M.H. Thalens - Kolker
gemeente Enschede	wethouder dhr. E. Helder
gemeente Groningen	wethouder mevr. J.C.M. van Schie
gemeente Haarlem	wethouder dhr. M. Divendal
gemeente Heerlen	wethouder mw. R. de Wit
gemeente Helmond	wethouder dhr. J. Boetzkes
gemeente Hengelo Ov	wethouder J. Oude Alink
gemeente Leeuwarden	wethouder G. Krol
gemeente Leiden	wethouder dr. G.M. van den Berg
gemeente Lelystad	wethouder dhr. A. Kok,
gemeente Maastricht	wethouder dhr. J.E.L. Costongs
gemeente Nijmegen	wethouder mw. H.T.M. Scholten
gemeente Rotterdam	wethouder drs. P.A.W. Lamers
gemeente Schiedam	wethouder mw. C.A.C. Daskalakis
gemeente Sittard-Geleen	wethouder dhr. L.W. van Rijswijk
gemeente Tilburg	wethouder mw. M. Moorman
gemeente Utrecht	wethouder mw. drs. A.C. Den Besten
gemeente Venlo	wethouder ing R.L.J. Testroote
gemeente Zaanstad	wethouder mw. C.M.M. Noom
gemeente Zoetermeer	wethouder drs. F.J.M. Muijzers
gemeente Zwolle	wethouder dhr. H.J. Dannenberg