

Vergaderjaar 2008–2009

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**Nr. 190**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2009

Hierbij bieden wij u namens het kabinet onze reactie op het adviesrapport «Vertrouwen in de school» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid aan. Dit rapport is ons aangeboden op 26 januari 2009. Hiermee voldoen wij aan het verzoek van de Commissie gedaan met de brief van 3 februari 2009 (2009Z01559/2009D03966). De motie Ortega-Martijn c.s. die de regering verzoekt te onderzoeken of voorbereidingscholen meerwaarde hebben voor jongeren die onder het werkleeraanbod vallen (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 775, nr. 33) doen wij hiermee af.

De minister voor Jeugd en Gezin,  
A. Rouvoet

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

## **Kabinetsreactie op het WRR rapport Vertrouwen in de School**

### **1. Inleiding**

Het kabinet heeft met veel waardering kennis genomen van het adviesrapport «Vertrouwen in de school, over de uitval van «overbelaste» jongeren» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR heeft ervoor gekozen om de ervaringen uit het veld te koppelen aan wetenschappelijke inzichten. Met deze onconventionele aanpak is de WRR er in geslaagd de problemen van overbelaste jongeren en de knelpunten die er zijn in de hulpverlening aan hen op zeer indringende wijze over te brengen. In de ogen van het kabinet verdient deze aanpak brede navolging.

Het kabinet deelt op hoofdlijnen de analyse en aanbevelingen om maatschappelijke uitval van overbelaste jongeren te voorkomen. In deze brief zet het kabinet zijn reactie op het rapport uiteen. In hoofdstuk 1 beschrijft het kabinet zijn visie op de problematiek rondom overbelaste jongeren. In hoofdstuk 2 volgt de reactie op de voor het kabinet belangrijkste aanbevelingen. Tot slot staat in hoofdstuk 3 de inzet van het kabinet.

### **Visie van het kabinet**

Elke jongere heeft het recht en de plicht om zich maximaal te kunnen voorbereiden op zijn of haar toekomst. Afronding van een opleiding en het vinden van een baan zijn daarbij van groot belang. Jongeren hebben, zeker vanaf hun achttiende, primair een eigen verantwoordelijkheid om deel te nemen aan de maatschappij. Zo'n 16 duizend jongeren lukt dat echter niet op eigen kracht. De WRR noemt hen «de overbelasten». Zij lijden onder een opeenstapeling van problemen: van minder goed ontwikkelde vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, chronische armoede en werkloosheid, schulden en criminaliteit in de directe omgeving. Daardoor lopen zij een groot risico voortijdig uit te vallen uit het reguliere onderwijs waarna ze geen blijvende passende arbeid vinden.

Verreweg de meeste overbelaste jongeren wonen in het grootstedelijke gebied van Nederland (G4 en G27). Hier cumuleren ernstige (sociale) problemen, zijn de mogelijkheden voor alternatieve 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 de meeste ouders met een lage sociaaleconomische status, dé voorspeller van uitval van hun kinderen.

De WRR vraagt terecht aandacht voor deze jongeren. Zij hebben – vanwege hun problemen op meerdere leefgebieden – veel extra ondersteuning nodig willen zij kans van slagen hebben in de maatschappij. Dit geldt des te sterker in een periode van economische crisis waar we nu mee te maken hebben. Voor deze groep dreigt de aansluiting van school naar werk nog moeilijker te worden.

### **Perspectief bieden**

Het kabinet is er alles aan gelegen om deze jongeren perspectief te bieden en met extra ondersteuning via onderwijs naar duurzame arbeid te leiden. Daarvoor moet zowel de begeleiding die de school zelf verzorgt en die vooral het onderwijs betreft (mentoren, docenten) als ook de zorg – en hulpverlening (schuldhulpverlening, jeugdzorg, reclassering en criminaliteitspreventie, maatschappelijk werk, naschoolse voorzieningen) van

partijen buiten de school goed geregeld zijn. De school is vind- en werkplaats voor deze jongeren maar daarmee niet als enige verantwoordelijk voor het oplossen van hun (maatschappelijke) problemen. Het kabinet onderschrijft dan ook de constatering van de WRR dat hier sprake is van een verantwoordelijkheid die veel breder is dan alleen onderwijs en die de gehele maatschappij betreft.

Het WRR-rapport spreekt over *overbelaste* jongeren. Deze term suggereert dat deze jongeren in de eerste plaats hulp en ondersteuning behoeven. Dat is ook beslist het geval. Toch mag hiermee niet de indruk worden gewekt dat al deze jongeren alleen maar zorg nodig hebben. De brede maatschappelijke verantwoordelijkheid houdt óók in dat er oog moet zijn voor de morele opvoeding, voor het aanspreken van de jongeren op hun gedrag, en voor aspecten van orde- en rechtshandhaving. Immers alleen op die manier kan aan jongeren worden aangeleerd om ook hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen. Evenals in de opvoeding thuis gaan zorg en disciplinerende hand in hand.

### **Aanbod voor overbelaste jongeren**

Het ondersteuningaanbod aan (overbelaste) jongeren moet laagdrempelig zijn en zoveel mogelijk in en om de school gesitueerd zijn. Daarom ligt het voor de hand dat instellingen hun aanbod deels organiseren vanuit en in nauwe samenwerking met de school. De schaalgrootte van de (v)mbo's laat toe dit op een efficiënte manier te doen.

### **Verbinding school – arbeidsmarkt**

Het kabinet ziet voor (plus)scholen een belangrijke taak weggelegd in het aansluiten op de lokale arbeidsmarkt. «Leren op de werkvloer» past vaak beter bij de leerstijl van deze groep jongeren dan «schools» onderwijs. De stap van school naar werk wordt kleiner, net als het risico op langdurige werkloosheid.

### **Voldoende naschoolse voorzieningen**

Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat er voor met name overbelaste jongeren ook na school voorzieningen zijn voor een zinvolle vrijetijdsbesteding en dat er voldoende opvang en toezicht is. Dat voorkomt dat zij doelloos op straat rondhangen met alle gevolgen van dien.<sup>1</sup> Als de veiligheid van de jongere zelf en die van de samenleving in het geding is kan avond- en nachtopvang uitkomst bieden.

### **Intensieve samenwerking: gemeente heeft het voortouw**

Een goed regionaal netwerk van onderwijs, arbeidsmarkt, zorg en hulpverlening helpt jongeren hun weg te vinden in de maatschappij. Het kabinet is van mening dat de gemeente het voortouw heeft om de ondersteuning aan deze jongeren in de leeftijd van + 16 – 23 jaar te organiseren. Het is van belang dat de gemeente er voor zorgt dat er voldoende passend aanbod voor deze doelgroep beschikbaar is.

De gemeente heeft op bijna alle relevante terreinen belangrijke bevoegdheden zoals (toeleiding naar) arbeid, zorg, maatschappelijk werk, vrijetijdsbesteding en veiligheid. De gemeente is er daarom verantwoordelijk voor dat alle betrokken maatschappelijke organisaties samenwerken om jongeren alle kansen te bieden om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Als verkokering of versnippering een optimale hulp en ondersteuning aan jongeren in de weg staan, zal dit doorbroken moeten worden. De samen-

<sup>1</sup> In de vier grote steden wordt ca. 40% van de schooluitvallers uit niveau 1 en 2 van het mbo verdacht van een misdrijf (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek/Korps Landelijke Politiediensten). NB. In de vier grote steden is ca. 75% van het aantal voortijdig schoolverlaters «overbelast».

werking moet efficiënt verlopen, en zo mogelijk worden ingebed in reeds bestaande kaders. Het Rijk heeft hierbij een faciliterende rol.

## 2. Reactie van het kabinet op de aanbevelingen

De «overbelasten» staan op het netvlies van het kabinet. Bij de start van het actieprogramma «Aanval op de Uitval» in april 2006 werden ze «verhinderden» genoemd.<sup>1</sup> Het kabinet heeft in 2007 de «Aanval op de Uitval» tot één van zijn tien prioriteiten benoemd. De strijd tegen schooluitval is immers van groot belang voor jongeren én voor de samenleving. In convenanten met scholen en gemeenten in de 39 RMC-regio's<sup>2</sup> zijn prestatieafspraken gemaakt om het aantal nieuwe vsv'ers te halveren naar maximaal 35 000 in 2012. Hierbij is er extra focus op de aandachtswijken (krachtwijken), omdat daar het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters ongeveer het dubbele bedraagt (8%) van andere wijken in Nederland (4,2%). De eerste resultaten van deze aanpak zijn bemoedigend aangezien de daling in de schooluitval zich in het schooljaar 2007–2008 versterkt heeft doorgezet (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 695, nr. 61). Ook een beperkt deel van de doelgroep overbelasten wordt met deze aanpak bereikt.<sup>3</sup> Gezien hun meervoudige problematiek zijn echter extra inspanningen nodig om ook hen binnenboord te houden.

In dit hoofdstuk reageert het kabinet op de voor het kabinet belangrijkste aanbevelingen uit het rapport «Vertrouwen in de School». Het kabinet heeft grote waardering voor de maatregelen die de WRR aanbeveelt om maatschappelijke uitval van overbelaste jongeren te voorkomen. Het kabinet heeft – mede op aanbeveling van de WRR – hiertoe verschillende maatregelen in gang gezet.

### De belangrijkste aanbevelingen

#### Overheid:

Faciliteer uitgroei naar plusscholen

- Spits lerarenopleidingen toe.
- Vergroot structurele mogelijkheid voor verlengd vmbo.
- Pas bekostiging aan
  - Verruimde LWOO-indicatie;
  - Inzet Wet Werk en Bijstandsmiddelen voor aspirant werknemers;
  - Meerjarige zekerheid.
- Verbreed toetsing door Inspectie.
- Ga concentratie tegen
  - Actieve coördinatie op regionaal niveau;
  - In extreme nood: oprichten van plusscholen.

Stimuleer plusscholen in G4 door extra impuls

- Voer bundeling en ontschotting verder door.
- Ga concentratie en leegloop tegen door:
  - Versterking positie (kern)gemeenten;
  - Dikke plus op plusscholen;
- Additionele financiering

#### Schoolbestuurders, schoolleiders en leraren:

Bevorder de omslag naar een school die wordt gekenmerkt door:

- Een primair proces waarbinnen frontlijn werkers «hun» leerlingen structuur en verbondenheid bieden;
- Inbedding van dit primaire proces in een organisatie van mentoren, kernteams en maatschap, goede zorgstructuur en verlengde vmbo's;
- Inbedding van de school in haar omgeving van buurtgenoten, vrijetijdstrekkers en werkgevers, onder meer door differentiatie van het schoolaanbod.

<sup>1</sup> In «Vroeg is niet voortijdig, naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten» (T. Eimers i.o.v. ministerie OCW, 2006) worden risicoleerlingen onderverdeeld in «niet-kunners» (die niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen) en «verhinderden» (die wel de capaciteit hebben om school af te maken maar door problemen «verhinderd» zijn) onderscheiden. «Verhinderde» jongeren noemt de WRR «overbelast».

<sup>2</sup> RMC staat voor Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten.

<sup>3</sup> De overbelasten bevinden zich voornamelijk, maar niet uitsluitend, in de groep van 0 tot 35 000 nieuwe vsv'ers.

## De 7 belangrijkste aanbevelingen

Hieronder gaat het kabinet in op de zeven belangrijkste aanbevelingen. Dat gebeurt niet helemaal volgens bovenstaande samenvatting. Reden daarvoor is dat het kabinet de uitgroei naar plusvoorzieningen als hoofd-aanbeveling ziet. Daarom komt de plusvoorziening als eerste aan bod, als punt A. De overige aanbevelingen zijn randvoorwaarden voor de plusvoorziening. Zij worden daarna behandeld, als punten B t/m G.

- A. De plusvoorziening
- B. Samenhangend ondersteuningsaanbod in en om de school
- C. Verlengd vmbo
- D. Docenten
- E. Verbreding toezichtkader
- F. Concentratie en menging
- G. Financiële armslag, ontschotten en bundelen

### A. De plusvoorziening

De centrale aanbeveling van de WRR luidt: bied overbelaste jongeren meer structuur en verbondenheid op school. De regering kiest ervoor om hiervoor de term plusvoorziening te gebruiken. Dat voorkomt de verkeerde indruk dat de plusvoorziening vooral een onderwijsvoorziening zou zijn.

Uitval van overbelaste jongeren doet zich voornamelijk – maar niet uitsluitend – in de grote steden voor in het (v)mbo. Landelijk is 25% van de nieuwe voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) overbelast, dat zijn circa 16 000 jongeren.<sup>1</sup> In de grote steden is de situatie nijpender: in de G4 is ca. 75% van de nieuwe vsv'ers overbelast. Overbelaste jongeren zijn schooluitvallers die overwegend afkomstig zijn uit armoedeprobleemcumulatiegebieden.<sup>2</sup> Deze groep is overigens nog geen 1% van alle leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat dus om een kleine groep, maar met de grootste problemen.

Scholen (inclusief het agrarisch onderwijs) kunnen zich omvormen tot «plusvoorziening». Dit is geen nieuw schooltype maar een uitbreiding van het aanbod op bestaande (v)mbo-scholen. Het gaat om een totaalpakket van onderwijs en ondersteuning dat nodig is om de jongeren met behulp van structuur en verbondenheid naar een plek in de samenleving te geleiden. Een plusvoorziening vertaalt zich bijvoorbeeld in kleinere groepen, een vaste mentor, nabijheid van zorg- en hulpverlenende instanties die nauw samenwerken en zeer praktijkgericht onderwijs met een sterke verbinding met de lokale arbeidsmarkt.

Een belangrijke constatering van de Raad is dat een «plusvoorziening» alleen kan slagen als er draagvlak voor is bij het schoolbestuur en bij de lokale en regionale partners van de school. De rijksoverheid heeft een faciliterende en stimulerende rol; gemeenten hebben een regisseursrol. Het kabinet onderschrijft deze uitgangspunten. Dat betekent dat de rijksoverheid de juiste randvoorwaarden moet scheppen waaronder scholen kunnen uitgroeien tot plusvoorzieningen.

- Op diverse plaatsen in het land zijn al initiatieven die als «plusvoorziening» kunnen worden aangemerkt: de Amsterdamse School en het Wibautcollege van Amarantis Onderwijsgroep en ROC op Maat van het ROC Amsterdam, de Wijkschool in Rotterdam, het Flexcollege in Nijmegen, School 23 in Eindhoven, Crossroads in Tilburg, etc. Ook de Loopbaanlint-opleidingen zijn voorbeelden van een plusvoorziening. De «plus» in het Loopbaanlint-concept is een aanvullend opleidingspakket dat met medewerking van en begeleiding door Defensie wordt verzorgd, in combinatie met een reguliere mbo-opleiding. Ook binnen

---

<sup>1</sup> Elk schooljaar verlaat een deel van het cohort onderwijsdeelnemers voortijdig het onderwijs, dit zijn de nieuwe vsv'ers. Jongeren die in voorgaande jaren het onderwijs voortijdig hebben verlaten en niet alsnog een startkwalificatie hebben gehaald zijn «oude» vsv'ers.

<sup>2</sup> Probleemwijk (lage inkomens, hoog aantal uitkeringen en hoog aandeel allochtonen).

de campus-pilots<sup>1</sup> wordt gezocht naar effectieve combinatie van school, zorg en arbeid voor jongeren die niet door bestaande instrumenten worden bereikt. Deze pilots variëren qua intensiteit van een naschools programma naar een programma van 8 tot 20 uur, tot aan een 24-uursvoorziening met en zonder regulier onderwijs.<sup>2</sup>

- Tevens zijn het ministerie voor Jeugd en Gezin, het ministerie van Defensie en de gemeente Eindhoven het project «Internaat Eindhoven» aan het opstarten. Dit is een opleiding met 24-uursopvang voor leerlingen, die uit het schoolproces dreigen te vallen of zijn gevallen. De leerlingen krijgen de mogelijkheid in een internaatvorm hun school af te maken, hun leven weer op orde te brengen en begeleiding te krijgen richting betaalde arbeid.
- In de samenwerkingspilot die MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg in het najaar van 2009 opstarten worden sociaal zwakke jongeren vanuit de jeugdzorg actief begeleid naar school of werk.
- Bij al deze initiatieven staan individueel maatwerk, intensieve begeleiding, structuur en perspectief bieden centraal.

Tijdens het debat over het wetsvoorstel WIJ op 14 april jl. is een motie ingediend waarbij de regering gevraagd wordt te onderzoeken of de in het buitenland meer gebruikelijke «voorbereidingscholen» een manier kunnen zijn voor voortijdige schoolverlaters om weer terug naar een normaal bestaan en terug naar school te gaan. Het kabinet is van mening dat deze voorbereidingscholen één van de vormen kan zijn van de hier gepresenteerde plusvoorzieningen. Een plusvoorziening is immers een specifiek antwoord op een lokaal of regionaal probleem en zal verschillende vormen kennen, waarvan de genoemde voorbereidingschool er één kan zijn.

## **B. Samenhangende ondersteuning in en om de school**

De WRR stelt dat een brede en vroegtijdige aanpak met een team van o.a. maatschappelijk werk, welzijn, jeugdzorg, politie en de school als een van de partners nodig is om overbelaste jongeren te ondersteunen. Goede samenwerking tussen onderwijs en externe zorg- en hulpverleningsinstanties is een randvoorwaarde waaronder scholen kunnen uitgroeien tot plusvoorziening.

De meerderjarigheidsgrens kan een goede aanpak voor overbelaste jongeren bemoedigen. Meerderjarig is niet hetzelfde als volwassen en een deel van de meerderjarige jongeren binnen deze doelgroep zijn niet in staat om zelf hun leven in te richten. Hun meerderjarigheid biedt echter de mogelijkheid zich te onttrekken aan beschikbare hulpverlening. Het kabinet wil daarom de bestaande knelpunten in het voorzieningenaanbod rond de leeftijdsgrens van 18 jaar in kaart brengen en in overleg met betrokken partijen (provinciale jeugdzorg, gemeenten, zorgaanbieders) nagaan hoe hiervoor een oplossing gevonden kan worden.

Ook de verbinding met naschoolse (opvang)voorzieningen is van belang voor overbelaste jongeren die dreigen af te glijden naar de criminaliteit. Overbelaste jongeren zijn niet per definitie criminele jongeren, maar lopen wel een meer dan gemiddeld risico om af te glijden in de richting van overlastgevend gedrag en criminaliteit. Voor sommige jongeren kan een campus wellicht uitkomst bieden. Als deze jongeren in aanraking komen met Justitie, zijn er verschillende wettelijke kaders om hen met drang of zelfs geheel onvrijwillig in een campus te plaatsen (TK 2008–2009, 31 001, nr. 54). Daarnaast beschikt het (jeugd)strafrecht uiteraard nog over tal van andere (niet-vrijblijvende) instrumenten die in een gezamenlijke aanpak kunnen worden ingezet om delinquente jongeren toezicht en structuur te bieden.

<sup>1</sup> Campussen zijn bestemd voor jongeren die niet meer naar school gaan, die niet kunnen of willen leren en/of werken, en die dreigen af te glijden naar overlastgevend gedrag en criminaliteit.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de campuspilots wordt verwezen naar de brief hierover (Tweede Kamer, 2007–2008, 31 001, nr. 35).

Het vmbo heeft al een sterk ontwikkelde interne zorgstructuur met onder meer leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), samenwerkingsverbanden vo, praktijkonderwijs, speciaal onderwijs etc. Het mbo ontwikkelt een vergelijkbare zorgstructuur als reactie op de aandacht voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en de bijbehorende invoering van de kwalificatieplicht. Uit onderzoek van de onderwijsinspectie<sup>1</sup> blijkt echter dat mbo-instellingen hun interne zorg en begeleiding grondiger vorm willen geven, maar daar nog niet altijd toe in staat zijn. Het kabinet is dan ook van mening dat dit beter moet. Mbo-instellingen worden hierbij gesteund met de middelen die in 2006 ter beschikking zijn gesteld op basis van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) mbo (vanaf 2009 € 103 miljoen op jaarbasis).<sup>2</sup> Deze IBO-gelden zijn met name bedoeld voor de inrichting van een begeleidings- en zorgstructuur in het mbo. Met ingang van dit jaar is daarnaast € 15 mln structureel gereserveerd voor schoolmaatschappelijk werk in het mbo. Bovendien komt het kabinet met een wettelijke verankering van zorg in en om de school, ook op de roc's.

### **Zorg- en Adviesteams**

Om overbelaste jongeren de juiste hulp te kunnen verlenen is naast schoolgebonden zorg ook intensieve samenwerking met externe zorg- en hulpverleningsinstanties nodig. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om schuldhulpverlening, verslavingszorg, psychische zorg, woonbegeleiding, en reclassering. In een ZorgAdviesTeam (ZAT) worden afspraken gemaakt over hulpverlening aan jongeren met meervoudige problematiek, die de verantwoordelijkheid van de school te boven gaat. Het kabinet wil dat voor alle leerlingen op scholen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in 2011 multidisciplinaire samenwerking in goedwerkende ZAT's is gerealiseerd. Alle vo-scholen moeten uiterlijk in 2011 een ZAT hebben. Voor het mbo met zijn grote instellingen denken we aan een dekingsgraad van één ZAT per 500 leerlingen op niveau 1 en 2 en één ZAT per 3000 leerlingen op niveau 3 en 4.<sup>3</sup>

Het aantal vo-instellingen met een ZAT bedraagt op dit moment 95%. Van de mbo's heeft 82% tenminste 1 ZAT. In het mbo is gemiddeld 1 ZAT beschikbaar voor 4200 deelnemers, terwijl in het vo gemiddeld 1 ZAT beschikbaar is voor 1400 jongeren.<sup>4</sup> Om het aantal ZAT's op niveau te krijgen is onlangs het landelijk steunpunt ZAT's geopend. Alle scholen en gemeenten die willen werken aan de oprichting en kwaliteit van ZAT's kunnen hier terecht met hun vragen.

De samenwerking in veel ZAT's is nu nogal vrijblijvend. Het kabinet wil dat veranderen. Er wordt daarom een wetsvoorstel voorbereid dat voorziet in snelle en passende hulp voor elke leerling in het po, vo en mbo. Kern van het wetsvoorstel is dat partijen als Bureau Jeugdzorg, maatschappelijk werk, politie, justitie, RMC/leerplicht, jeugdgezondheidszorg verplicht samenwerken in de zorgstructuren in en om het onderwijs. De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van sluitende afspraken over zorg in en om alle po-, vo- en mbo-scholen. Daarbij moeten gemeenten – met het oog op de schaalgrootte van met name de mbo-instellingen – waar nodig regionaal samenwerken.

De scholen krijgen de verplichting om onder regie van de gemeente samen te werken met externe partijen om problemen vroegtijdig te signaleren en jongeren snel en goed te helpen. Gemeenten, scholen en instellingen maken afspraken over het gebruik van een escalatiemodel om in te grijpen als partijen gemaakte afspraken niet nakomen. Indien gemeente en instellingen, ondanks de gemaakte afspraken, knelpunten in de coördi-

<sup>1</sup> Verkennend onderzoek naar de kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo (2009).

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2005–2006, 26 695, nr. 32.

<sup>3</sup> Investeren in zorg en de strijd tegen schooluitval/Referentiemodel kwaliteit van het Zorg- en Adviesteam in het mbo (Nederlands Jeugd Instituut).

<sup>4</sup> ZAT Monitor NJI 2007.



natie van de zorg niet kunnen oplossen, en de jeugdige dringend zorg behoeft, krijgt de burgemeester in dit voorstel de bevoegdheid om een instantie op het terrein van de jeugdgezondheidszorg of het maatschappelijk werk of bureau jeugdzorg aan te wijzen en te belasten met deze coördinatie. De aangewezen instelling is ervoor verantwoordelijk dat de benodigde zorg daadwerkelijk wordt verleend. In een brief aan de Kamer die in juni uitkomt gaat het kabinet uitgebreid in op de stand van zaken van de ontwikkeling van ZAT's in alle onderwijssectoren en op de uitwerking van de hierboven genoemde hoofdlijnen van het wetsvoorstel «Zorg in en om de school», inclusief de sturingsmogelijkheden van gemeenten.

### **Samenwerking Centra voor Jeugd en Gezin met ZAT's en Veiligheidshuizen**

In deze kabinetsperiode worden overal in Nederland Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) opgericht. Deze centra moeten kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar laagdrempelige opvoed- en opgroeiondersteuning bieden. Voor jongeren in het vo en het mbo, in de leeftijd van 12 tot 23 jaar, ligt het voor de hand dat de CJG's hun werk (maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg) – naast in het gezin – voornamelijk op school uitoefenen. De school is immers voor deze leeftijdsgroep, meer nog dan de eigen wijk, de plek waar jongeren het beste te bereiken zijn. Wanneer sprake is van meerdere problemen tegelijkertijd (multiproblematiek) en een leerling besproken wordt in het ZAT, nemen professionals uit het CJG deel aan de besprekingen van het ZAT. Zo kunnen zij direct opvoed- en gezinsondersteuning bieden. Door nauwe samenwerking met de Veiligheidshuizen kunnen jongeren die overlast veroorzaken of op het delinquente pad dreigen te raken of zijn geraakt een aanbod op maat krijgen. In de brief «Veiligheid begint bij Voorkomen»<sup>1</sup> geeft het kabinet aan te stimuleren dat op lokaal niveau afspraken worden gemaakt over de aansluiting tussen de CJG's, de ZAT's en de Veiligheidshuizen. In Veiligheidshuizen is sprake van een netwerkstructuur. Verschillende netwerken uit de bestuurlijke, strafrechtelijke en zorgketen werken samen in de aanpak van overlast en criminaliteit. Hier worden verbindingen gemaakt tussen preventie, repressie, nazorg en zorg, waarmee een persoonsgerichte aanpak wordt vormgegeven.<sup>2</sup> Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de scholen – waar veel signalen over kinderen en jongeren in beeld komen – goed zijn gepositioneerd. De school is zo vind- en werkplaats voor jongeren die problemen ondervinden, maar ook voor jongeren die problemen veroorzaken.

### **Regierol gemeenten**

De WRR benoemt in zijn rapport zowel het onderwijs als de gemeenten als verantwoordelijken voor de ondersteuning van overbelaste jongeren. Het kabinet is van mening dat een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en duidelijke kaders over gezamenlijke verantwoordelijkheid nodig zijn om de zorg voor overbelaste jongeren goed te organiseren. De visie van het kabinet op die verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt:

Elke school, en niet alleen de hier bedoelde plusvoorzieningen, heeft de verantwoordelijkheid voor een goede begeleiding van leerlingen (via een mentor), voor de loopbaan- en beroepskeuzebegeleiding en voor het functioneren van één (in het vo) of meerdere (bij grotere roc's) Zorg Advies Teams (ZAT's) aan de school. De schoolinterne zorg is de verantwoordelijkheid van de school. De gemeente is aan zet om ervoor te zorgen dat de specialistische zorg van externe partijen buiten de school wordt geleverd.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2007–2008, 28 684, nr. 119.

<sup>2</sup> zie [www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl).



De gemeente heeft de regierol in het jeugdbeleid en is verantwoordelijk voor het maken van sluitende afspraken in de jeugdketen voor alle jongeren van 0 tot 23 jaar (wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en regierol gemeente in het jeugdbeleid). De regierol van gemeenten geldt ook voor overbelaste jongeren. De invulling van deze regierol betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen dat instellingen uit de domeinen onderwijs, zorg- en hulpverlening, arbeidstoeleiding, veiligheid en naschoolse vrijetijdsbesteding zodanig met elkaar samenwerken dat er voor overbelaste jongeren een sluitende aanpak bestaat. De verantwoordelijkheid van de gemeenten heeft enerzijds betrekking op die activiteiten en die zorginstellingen waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk is (re-integratie, GG&GD, maatschappelijk werk, politie, vrijetijdsbesteding). Anderzijds gaat het om de regiefunctie in verband met de inzet van instellingen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, zoals de GGZ, reclassering/justitie, en Bureau Jeugdzorg.

Het betreft hier de bestuurlijke regie op de totstandkoming van generieke samenwerkingsafspraken waarbij het vooral gaat om het leiding geven aan de totstandkoming van samenwerking tussen partijen, het waar nodig daarbij faciliteren en het aanspreken van partijen op hun verantwoordelijkheden om voor deze jongeren ondersteuning op maat te kunnen leveren. Regie betekent niet dat de gemeente verantwoordelijkheden van anderen overneemt. Onderdeel van de bestuurlijke regieverantwoordelijkheid van de gemeente is dat er gezamenlijk afspraken gemaakt worden over bij welke partij de coördinatie van zorg (uitvoerende regie op individuele situaties) belegd wordt. In veel gevallen kiezen gemeenten en andere partijen ervoor om die uitvoerende regie neer te leggen bij medewerkers van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Zij voeren in dat geval de uitvoerende regie op de samenwerking tussen instellingen en professionals in individuele situaties.

Overbelaste jongeren komen vaak uit de grote steden of trekken voor hun opleiding naar de grote stad toe. Het kabinet is daarom van mening dat niet elke gemeente een even zware verantwoordelijkheid heeft voor overbelasten, maar dat het vooral aan de G31 is om hun regietaak uit te oefenen en hun verantwoordelijkheid te nemen. Dat betekent niet dat andere (regio)gemeenten hierin geen verantwoordelijkheid hebben. Elke gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid voor haar inwoners. Met name kleinere gemeenten moeten om hun regierol te kunnen vervullen in de regio samenwerken. De grote mbo-instellingen, maar ook sommige vo-scholen staan te ver af van en zijn te groot als overlegpartner voor de kleinere gemeenten.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat gemeenten in regionaal verband sluitende afspraken met elkaar maken voor zorg in en om de school voor jongeren van 12 tot 23 jaar. Onderdelen van deze sluitende afspraken zijn: 100% dekking goedwerkende ZAT's, aanwezigheid, beschikbaarheid en financiering van hulpverlening en zorg op school en een sluitende aanpak voor overbelasten, bijvoorbeeld door middel van plusvoorzieningen. De wijze waarop in de regio door de gemeenten wordt samengewerkt willen wij niet voorschrijven, dat is aan de gemeenten in de regio.

Het kabinet gaat ervan uit dat met bovenstaande maatregelen een basis is gelegd om een goede samenwerking tussen betrokken partijen vorm te geven. Om te kunnen beoordelen of dit in de praktijk ook het geval is, zal het kabinet na 2 jaar met een aantal gemeenten evalueren hoe de regierol van de gemeente en de samenwerking tussen de verschillende partijen om te komen tot een plusvoorziening zich ontwikkeld heeft en of dit effectief is gebleken.

### **C. Verlengd vmbo**

De WRR adviseert de verlenging van het vmbo voor overbelaste jongeren structureel te maken. Zo kunnen zij op hun vertrouwde vmbo-school hun startkwalificatie halen zonder over te stappen naar het mbo. Het is de verwachting van het kabinet dat een verlengd vmbo voor overbelaste jongeren het risico op uitval aanzienlijk kan verkleinen.

#### *Assistentopleiding (mbo niveau 1) in het vmbo*

De afgelopen jaren heeft het kabinet in het kader van «Aanval op de Uitval» initiatieven ontplooid die aansluiten op het advies van de WRR om het vmbo te verlengen. Met de invoering van de assistentopleiding in het vmbo vanaf 1 augustus 2009 kunnen alle vmbo-scholen met een basisberoepsgerichte leerweg in samenwerking met een mbo-instelling nu ook een mbo-opleiding op niveau 1 aanbieden in het vmbo. Dat bespaart leerlingen de fysieke overstap naar het mbo. De vmbo-school is verantwoordelijk voor het programma en de leerlingbegeleiding; de mbo-instelling voor het mbo-examen.

#### *Experimentele leergang vmbo-mbo2*

In schooljaar 2008–2009 is gestart met een experimentele leergang vmbo-mbo2, waarbij scholen de basisberoepsgerichte leerweg integreren in mbo2-opleidingen. Leerlingen worden op één locatie, door één docententeam en volgens één pedagogisch-didactische visie opgeleid tot een startkwalificatie. In het eerste cohort zijn 1069 leerlingen gestart. In augustus 2009 starten 3219 leerlingen in het tweede cohort. Het experiment loopt tot 2013. Dan zal het experiment geëvalueerd worden en aan de hand van de behaalde resultaten besloten worden of deze leergang een reguliere leerroute wordt.

#### *Afschaffen maximale verblijfsduur vmbo*

De meeste leerlingen stromen zonder problemen door binnen het voortgezet onderwijs en maken vervolgens de overstap naar het vervolgonderwijs. Voor een beperkte groep leerlingen, met name laatbloeiers en risico-leerlingen, vormt de maximale verblijfsduur in het vmbo echter een onoverkomelijke hindernis. De (beperkte) mogelijkheden om in individuele gevallen de verblijfsduur te verlengen, bieden niet altijd soelaas.<sup>1</sup> Daarom schaft het kabinet op korte termijn de maximale verblijfsduur in het vmbo af. Met het wegnemen van de maximale verblijfsduur krijgen scholen meer handvatten in hun strijd tegen uitval. Daarnaast ontstaat er meer tijd en ruimte om laatbloeiers binnen de vertrouwde omgeving van het voortgezet onderwijs naar een hoger vmbo-diploma te leiden.

### **D. Docenten**

Docenten moeten tijdens hun opleiding meer getraind worden in de vaardigheden die nodig zijn voor het lesgeven aan (grote groepen) overbelaste leerlingen, stelt de WRR.

De lerarenopleidingen bevatten al elementen van dit voorstel. Een afgestudeerde leraar moet «pedagogisch competent» zijn, wat inhoudt dat hij of zij zich een goed beeld moet kunnen vormen van het sociale klimaat in een groep en het welbevinden van de individuele leerling. Lerarenopleidingen leiden dus al leraren op die moeten kunnen omgaan met de problematiek van overbelaste jongeren. Sinds 2006 kunnen docenten zich daarnaast specialiseren op drie uitstroomprofielen: vakinhoud, beroepspraktijkvorming en zorgontwikkeling. Een docent in opleiding kan een zwaarder accent leggen op doceren aan overbelaste jongeren door te

---

<sup>1</sup> Regioplan concludeerde dat beperkte groepen leerlingen last hebben van juridische belemmeringen. Nader onderzoek naar het aantal leerlingen dat tegen de verblijfsduurbepanking aanloopt, bevestigt dit. De Onderwijsinspectie geeft per jaar ongeveer 60 vmbo-leerlingen toestemming voor een extra zesde leerjaar. De verwachting is dat met deze maatregel dit aantal slechts in beperkte mate zal stijgen.

kiezen voor het uitstroomprofiel zorgontwikkeling. Daarnaast vragen we de sociale partners en de lerarenopleidingen advies over de wenselijkheid van en mogelijkheden tot een flexibeler kwalificatiestelsel.<sup>1</sup> Zo'n kwalificatiesysteem maakt het mogelijk om, naast brede kwalificaties, ook smalere kwalificaties in te voeren. Gedacht kan worden aan een specifieke leergang op de pabo voor lesgeven aan jongere of oudere kinderen of een speciale kwalificatie voor lesgeven op het vmbo.<sup>2</sup> We hopen het advies in het derde kwartaal van 2009 te ontvangen.

Het is van groot belang dat de docent betrokken is bij het voorkomen van uitval en is toegerust om invulling aan zijn rol te geven. Daarvoor zijn kennis en vaardigheden nodig, die ook na afronding van de lerarenopleiding onderhouden en verder ontwikkeld moeten worden, met training on the job en nascholing. Het is de taak van scholen die nascholing te verzorgen. Ze vullen dit verschillend in, bijvoorbeeld door begeleiding van beginnende docenten door meer ervaren collega's, door coaching door jeugdzorgmedewerkers en door het aanbieden van opleidingen. Hiervoor is nascholingsbudget beschikbaar. Wij gaan inventariseren of het bestaande nascholingsaanbod tegemoet komt aan de behoefte van docenten om actief bij te dragen aan het voorkomen van uitval.

### *Maatschap*

Volgens de WRR zijn plusvoorzieningen het meest effectief als zij zich organiseren in een maatschap. Een maatschap is een collectief van professionals met een gezamenlijke missie, gedeelde waarden en wederzijds vertrouwen. Zij stellen niet het systeem maar de leerling centraal. Iedereen is verantwoordelijk en aanspreekbaar op zijn of haar bijdrage aan het succesvol begeleiden van een leerling naar een plek in de maatschappij.

Het is aan de scholen zelf die zich willen omvormen tot plusvoorziening om de organisatievorm te kiezen die hen het beste past. Daarvoor hoeven bestaande rechtspositionele verhoudingen niet op de schop. De afspraken uit de sector-convenanten Leerkracht van Nederland zijn niet specifiek gericht op plusvoorzieningen maar passen wel goed bij de door de WRR bepleite ontwikkeling van het leraarschap. Leraren, management en bevoegd gezag hebben in de genoemde convenanten namelijk afgesproken dat leraren meer zeggenschap krijgen over de dagelijkse onderwijspraktijk en dat er meer mogelijkheden komen om met collega's vorm en inhoud geven aan hun professionele ruimte. Dit is een eerste stap naar de ontwikkeling van «professional learning communities».

Teambeloning van docenten kan mogelijk een instrument zijn om de vorming van deze «professional learning communities» verder te stimuleren. Doelgerichte teams binnen een onderwijsinstelling kunnen een bijdrage leveren aan verbeteringen in het onderwijsproces, zoals hoger behaalde cijfers, minder zittenblijvers, maar ook een vermindering van het aantal schooluitvallers. Daarom wordt een experiment gestart om het effect van teambeloning op het functioneren van teams en op het onderwijsproces in kaart te brengen. We streven er naar om eind 2009 te starten met dit experiment.

### **E. Verbreding toezichtkader**

De WRR wil het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs uitbreiden. Die zou niet alleen de kwaliteit van het primaire onderwijsproces moeten toetsen, maar er ook op toe moeten zien dat voorzieningen met een plusaanbod voldoende structuur en verbondenheid bieden aan overbelasten.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2008–2009, 27 923, nr. 68: Krachtig meesterschap: de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011.

<sup>2</sup> NB. Extra begeleiding van overbelaste jongeren hoeft niet per definitie door de docent te worden verzorgd; pedagogisch geschoolde medewerkers kunnen hier ook (deels) in voorzien.

De afgelopen jaren is het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs voor het (v)mbo verbreed. De inspectie beoordeelt ook de wijze waarop instellingen omgaan met risicoleerlingen. De inspectie kijkt bij scholen in het voortgezet onderwijs naar het schoolklimaat en het inzicht dat de school heeft in de onderwijsbehoeften van haar leerlingen. Ook wordt beoordeeld of de school extra zorg levert voor leerlingen die dat nodig hebben en hoe de samenwerking met externe hulpverleners verloopt.

Bij mbo-instellingen kijkt de inspectie hoe scholen omgaan met studie-loopbaanbegeleiding (individuele begeleiding bij vormgeving loopbaan, persoonlijke problemen en dreigend voortijdig schoolverlaten), hoe wordt voorzien in specifieke zorgbehoeften, en of er structurele samenwerking met ketenpartners bestaat voor preventie en interventie bij risicoleerlingen. Ook is er toenemend aandacht voor onderwijstijd, lesuitval, en het signaleren en melden van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Met deze criteria kan de inspectie beoordelen of een school voldoende «structuur en verbondenheid» biedt aan de leerlingen die dat nodig hebben. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt elementen van de plusvoorziening ook nu al bij reguliere onderwijsinstellingen, aangezien ze bepalend zijn voor de kwaliteit van het primaire (onderwijs)proces.

Het toezicht op de instellingen die samenwerken in een plusvoorziening ligt bij verschillende inspecties. Die werken samen in het samenwerkingsverband ITJ (Integraal Toezicht Jeugdzaken). Voor de plusvoorzieningen kan daarom worden aangesloten bij deze werkwijze van het ITJ. Vanuit het ITJ worden de sectorale inspecties ingeschakeld en omgekeerd als er bij incidenten meerdere instellingen betrokken zijn. Als één instelling onvoldoende medewerking verleent, ligt het overigens voor de hand dat alleen de sectorale inspectie in actie komt.

## **F. Concentratie en menging**

De WRR richt zich op leerlingen in het voortgezet en beroepsonderwijs en beveelt aan om een maximum in te stellen van 30 tot 40 % overbelaste leerlingen in een school of klas. De WRR gaat uit van de veronderstelling, gebaseerd op Amerikaans onderzoek, dat dit de onderwijsresultaten van overbelaste leerlingen ten goede komt zonder die van niet-overbelaste leerlingen te schaden. Het gaat de Raad daarbij niet om «zwarte» en «witte» scholen en om menging van leerlingen van autochtone en allochtone herkomst. De Raad relateert «overbelasting» aan armoedeprobleemcumulatie en sociaaleconomische status, met de kanttekening dat er «mede als gevolg van de zwart-witfocus» in Nederland weinig onderzoek is gedaan naar een mogelijk verband tussen het percentage overbelaste leerlingen in een school en onderwijsprestaties en voortijdig schoolverlaten<sup>1</sup>. In reactie op deze aanbeveling merkt het kabinet het volgende op.

De overbelaste leerlingen op wie het WRR-rapport betrekking heeft zijn oververtegenwoordigd in de grote steden, met name in de onderste leerwegen van het vmbo en de onderste niveaus van het mbo. Zo is het percentage vmbo-leerlingen (leerjaar 3 en 4) afkomstig uit de armoede-probleemcumulatiegebieden in Amsterdam 82,4%, in Rotterdam: 79,3%, in Den Haag 59,0% en in Utrecht 53,1%.<sup>2</sup> De WRR geeft aan dat ongeveer driekwart van de schooluitvallers in de G4 kan worden aangemerkt als «overbelast». Door deze concentratie van overbelaste leerlingen in de grote steden is er voor «menging» van leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs onvoldoende ruimte en zou er in de omliggende gemeenten bestuurlijke dwang moeten worden uitgeoefend op leerlingen, ouders, scholen en gemeenten. Dit is onwenselijk.

---

<sup>1</sup> WRR «Vertrouwen in de school», p.162 (2009).

<sup>2</sup> CFI (2009).

Buitenlandse voorbeelden laten zien dat spreidingsmaatregelen negatieve sociale effecten kunnen hebben zoals het ontstaan van «postbuswoningen» en hogere woningprijzen bij aantrekkelijke scholen.<sup>1</sup> Bekend is ook de ervaring in de Verenigde Staten, waar tussen 1971 en 1991 kinderen met bussen werden vervoerd. Ouders bleken op grote schaal te verhuizen om dit spreidingsbeleid te ontduiken, zodat er in 1991 minder kinderen op een gemengde school zaten dan twintig jaar eerder toen het spreidingsbeleid van start ging. De woonsegregatie werd door het spreidingsbeleid onbedoeld versterkt.<sup>2</sup> Een ander mogelijk gevolg is dat de kwaliteit van het onderwijs afneemt, omdat de gezonde wedijver tussen scholen wordt verstoord door spreidingsmaatregelen.<sup>3</sup>

Uit onderzoek blijkt dat het maatschappelijke draagvlak voor een gedwongen spreidingsbeleid in het voortgezet onderwijs gering is. Circa 85% van de Nederlandse ouders is tegen het beperken van de schoolkeuzevrijheid.<sup>4</sup> Een even hoog percentage van de schoolleiders is tegen gedwongen spreiding om segregatie tegen te gaan (Karsten e.a., 2002). Deze cijfers sluiten aan bij het vermoeden van Rutten (2004) dat het verplicht spreiden tot grote sociale onrust kan leiden in Nederland. Ook de bewijsvoering voor het al dan niet mengen van leerlingen met verschillende sociaaleconomische achtergrondkenmerken is niet sterk. Het onderzoek naar scholen klassensamenstelling levert wisselende resultaten op. In het algemeen wordt er geen of een zeer klein effect van sociaaleconomische menging op leerprestaties gevonden.<sup>5</sup>

Gezien bovengenoemde overwegingen – de oververtegenwoordiging van overbelaste jongeren in de grote steden, het risico van averechtse effecten en de ambivalente kennisbasis – bestaat onvoldoende basis voor de ingrijpende wijzigingen die verplichte spreiding van overbelaste leerlingen in het voortgezet onderwijs met zich zou meebrengen. Gedragen initiatieven van ouders, schoolbesturen en gemeenten om tot meer gemengde scholen te komen, worden van harte toegejuicht evenals lokale initiatieven gericht op interetnische ontmoeting op scholen, sociale samenhang en burgerschap.

Op de integrale aanpak van (etnische) segregatie, te beginnen bij woonsegregatie, zal de minister voor Wonen, Wijken en Integratie ingaan in zijn segregatienota, die de Kamer binnen afzienbare tijd ontvangt. Ondersteunend daaraan is de zware, algemene inzet op goede onderwijskwaliteit en specifiek op aanvullende ondersteuning van steden waar deze extra onder druk staat. Ook de WRR geeft aan dat het aantrekkelijk maken van (plus-)scholen voor een brede groep leerlingen, concentratie en leegloop kan tegengaan. Kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs is immers essentieel voor alle leerlingen en vertaalt zich in de kwaliteit van onze beroepsbevolking.

Landelijk worden forse investeringen gedaan die met name aan kwetsbare leerlingen ten goede komen. Hierover is de Kamer onder andere geïnformeerd bij brief van 16 juni 2008 (Kamerstukken 2007–2008, 31 289, nr. 40). Vooral in de grote steden staat de kwaliteit van het onderwijs onder druk. De staatssecretarissen voor het primair en voor het voortgezet en beroeps-onderwijs hebben diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de vier grote steden, de VO-raad en de Onderwijsinspectie. Hierin kwam naar voren dat juist om ook kwetsbare leerlingen goed te kunnen bedienen, de kwaliteit van scholen centraal moet staan. De vier grote gemeenten, de schoolbesturen en OCW werken op lokaal niveau een gezamenlijke aanpak uit waarbij tripartiete afspraken worden gemaakt. De Kamer heeft hierover op 6 februari 2009 een brief ontvangen van de staatssecretarissen van Onderwijs (Kamerstukken 2008–2009, 31 289, nr. 50). Gemeenten en scholen nemen samen het initiatief om plus-

---

<sup>1</sup> Figlio and Lucas (2004) Machin and Gibbons (2001).

<sup>2</sup> Rutten, Een eindeloze haastklus, een halve eeuw spreidingsbeleid in het Amerikaanse onderwijs. Sardes, (2004).

<sup>3</sup> Hoxby (2000).

<sup>4</sup> Onderwijsmeter (2007).

<sup>5</sup> Driessen (2007).

voorzieningen op te zetten, zoals de «Utrechtse school». Dit Utrechtse initiatief is erop gericht dat overbelaste jongeren voor een korte of langere periode onderwijs volgen in een plusvoorziening. Zowel gemeente als schoolbesturen zijn van mening dat het tijdelijk uit het vmbo en mbo halen van overbelaste leerlingen de aantrekkelijkheid van scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs zal vergroten en de «grijze vlucht» uit de stad zal helpen afnemen. Deze pilot duurt 4 jaar en zal worden geëvalueerd op wetenschappelijk bewezen effectiviteit, ook op de effecten op de scholen waarvan de leerlingen afkomstig zijn.

### **G. Financiële armslag, ontschotten en bundelen**

De WRR constateert dat scholen die willen uitgroeien tot een plusvoorziening kampen met geldgebrek en verkokering van budgetten. De WRR stelt dat het daarom nodig is de indicatiestelling voor Leerweg-ondersteunend onderwijs (Lwoo) te verruimen, de inzetbaarheid van de Wet Werk en Bijstand (WWB)-middelen te vergroten en meerjarige financiële zekerheid te bieden.

Het kabinet staat op het standpunt dat de Lwoo-budgetten zijn bedoeld voor leerlingen met ernstige leerachterstanden, beperktere cognitieve capaciteiten en sociaal-emotionele problemen (zoals faalangst). Overbelaste jongeren zijn een andere doelgroep, want ze hebben meestal wel voldoende cognitieve capaciteiten. Ze komen vooral door problemen in en met hun omgeving niet aan leren toe. Daarnaast wordt er al via de zogenaamde leerplusregeling rekening gehouden met het sociaal milieu. De leerplusregeling voorziet in aanvullende bekostiging voor scholen met veel leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden.

Het kabinet is het met de WRR eens dat voor een adequaat aanbod voor overbelaste jongeren een extra financiële impuls nodig is. De WRR doet geen uitspraken over de investeringen die nodig zijn om plusvoorzieningen te ontwikkelen. Op grond van «plusvoorzieningen avant la lettre» denkt het kabinet dat bovenop de reguliere onderwijsbekostiging in het mbo ca. €4 000 per overbelaste leerling nodig is.<sup>1</sup> In totaal hebben scholen en gemeenten indicatief ca. € 60 à € 65 mln<sup>2</sup> nodig voor het realiseren van een adequaat aanbod voor overbelaste jongeren.

#### *Decentralisatie-uitkering Jeugd*

De verkokering in geldstromen vanuit het Rijk naar gemeenten moet verder teruggedrongen worden. Het overgrote deel van de specifieke uitkeringen richting gemeenten is inmiddels gebundeld, zal gebundeld worden of wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds. Daar waar nog drempels zijn, wil het kabinet deze wegnemen. Vanaf 2010 wordt een decentralisatie-uitkering Jeugd ingesteld voor de 31 grote gemeenten. In de decentralisatie-uitkering Jeugd worden de volgende bestaande geldstromen gebundeld ten behoeve van overbelaste jongeren:

- GSB-VSV middelen (ca. € 22 mln) voor de versterking van schoolgebonden zorg;
- De campusmiddelen (structureel € 16 mln vanaf 2010), mits de evaluatie die medio 2010 zal plaatsvinden en de nog te maken keuze over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de campussen zich daar niet tegen verzetten;
- Als in 2012 de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) landelijk dekkend zijn worden middelen uit de brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin ook opgenomen in de decentralisatie-uitkering Jeugd.

Bovenstaande budgetten worden gebundeld in een decentralisatie-uitkering Jeugd en verdeeld over de 31 grote gemeenten op basis van een

<sup>1</sup> KBA Amsterdamse School (Ecorys 2009). Plusvoorzieningen kennen verschillende verschijningsvormen op een spectrum van licht naar zwaar. Bij de lichtste variant (op basis van AKA-opleidingen) gaat het om een plus van ca. € 3000 op de reguliere onderwijsbekostiging; bij de zwaarste variant gaat het om onderwijs i.c.m. met 24-uurs opvang wat ca. € 20 000 kost.

<sup>2</sup> 16 000 (schatting aantal overbelaste jongeren) \* ca. € 4000 = € 64 mln.



indicator voor overbelaste jongeren (het aantal vmbo-deelnemers in leerjaar 3 en 4 en mbo-deelnemers niveau 1 en 2 uit armoedeprobleemcumulatiegebieden), met uitzondering van de CJG-middelen aangezien deze beschikbaar zijn voor alle gemeenten. Door de verdeelsleutel die gehanteerd werd voor de GSB-VSV middelen te vervangen door een verdeelsleutel op basis van het aantal leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden worden de middelen gericht ingezet daar waar de overbelastingproblematiek het zwaarst is. Het structurele karakter van een decentralisatie-uitkering waarborgt meerjarige financiële zekerheid. Gemeenten krijgen op deze manier meer ruimte voor maatwerk. Het geven van deze ruimte moet samengaan met het nemen van verantwoordelijkheid. Rijk en gemeenten maken daarom prestatieafspraken voor de periode 2010 tot en met 2014 over de resultaten die behaald moeten worden met de doelgroep overbelaste jongeren. In 2012 wordt bekeken of gemeenten op koers liggen.

#### *Extra impuls voor onderwijs*

Het onderwijs krijgt op grond van het Aanvullend Beleidskader 2009–2015<sup>1</sup> een bedrag van € 15 mln voor 2009 en € 15 mln voor 2010 om de vorming van plusvoorzieningen tijdelijk te stimuleren. Vanuit het mbo gaat het bij deze plusvoorzieningen vooral om de arbeidsmarktqualificerende assistentopleiding (AKA), sinds kort de entreekwalificatie genoemd. In deze plusvoorzieningen kunnen mbo instellingen en mogelijk vmbo-scholen met elkaar samenwerken. Er zal nog nader worden bezien op welke wijze deze middelen beschikbaar worden gesteld.

In het kader van het Aanvullend Beleidskader 2009–2015 zijn ook extra middelen gereserveerd voor de aanpak van jeugdwerkloosheid. Vanuit deze middelen stelt het kabinet nog eens 30 mln beschikbaar (€ 15 mln in 2009 en € 15 mln in 2010) voor de stimulering van plusvoorzieningen. Ook hiervoor geldt dat nader wordt bezien op welke wijze deze middelen besteed zullen worden. Daarnaast komt er vanuit de extra middelen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid geld beschikbaar voor het project Internaat Eindhoven, evenals voor de samenwerkingspilot van MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg.

Als onderdeel van de persoonsgerichte aanpak kunnen justitiële instanties voor hun taken ten aanzien van delinquente jongeren aansluiten bij de inzet van plusvoorzieningen. Het Ministerie van Justitie schat in dat de komende twee jaar zo'n 200 jeugdigen behorend tot deze doelgroep in aanmerking zullen komen voor een traject gericht op onderwijs en arbeid. Deze jongeren kunnen geplaatst worden in een plusvoorziening, zoals een 24-uurs voorziening dan wel een campuspilot, hetzij in het kader van een gedragsbeïnvloedende maatregel, hetzij bij wijze van nazorg na detentie. Het Ministerie van Justitie draagt zorg voor de bekostiging hiervan. Justitie investeert daarnaast in de preventie van (jeugd)criminaliteit, zoals preventietrajecten gericht op een veilige school, conflictbemiddeling en begeleiding door (jeugd)reclassering van jongeren die delicten hebben gepleegd.

Het kabinet biedt gemeenten via reeds gedecentraliseerde budgetten ook ruimte voor de doelgroep overbelaste jongeren. Daarbij gaat het specifiek om het accrès Gemeentefonds<sup>2</sup>, Participatiebudget (per 1 januari 2009 ook preventief in te zetten voor jongeren vanaf 16 jaar voor wie schooluitval dreigt), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (voor intensiveren van schoolmaatschappelijk werk en jongerenwerk) en de middelen die in het kader van de Wijkaanpak ter beschikking zijn gesteld aan gemeenten (aanpak ernstige problemen rond wonen, werken, leren en opgroeien in

---

<sup>1</sup> Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij «samen werken, samen leven» (25 maart 2009).

<sup>2</sup> Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk-Gemeenten (2007).

aandachtswijken). Het kabinet gaat ervan uit dat binnen deze ruimte ook inzet gepleegd wordt ten behoeve van de doelgroep overbelaste jongeren.

#### Overzicht beschikbare middelen

Beschikbaar voor overbelasten (mln)			2009	2010	2011	2012
			70	89,5	57	57
Financiering (mln)			2009	2010	2011	2012
<b>OCW</b>	GSBIII-VSV	Vanaf 2010 via decentralisatie-uitkering Jeugd	22	22	22	22
<b>J&amp;G</b>	Campussen	Vanaf 2010 via decentralisatie-uitkering Jeugd*	(5,5)**	(4)**+ 16	16	16 J&G/
<b>SZW</b>	Aanvullend beleidsakkoord Jeugdwerkloosheid		15	15		
<b>OCW/LNV<sup>1</sup></b>	Aanvullend beleidsakkoord Onderwijs		15	15		
<b>Justitie<sup>2</sup></b>		Ca. 200 trajecten in plus-voorzieningen (bv 24-uurs voorziening of campuspilot)	2,5	2,5		
<b>Gemeenten***</b>	Accrès Gemeente Fonds Participatie-budget, WMO		10	15	19	19
			PM	PM	PM	PM
<b>Totaal</b>			<b>70 + PM</b>	<b>89,5 + PM</b>	<b>57 + PM</b>	<b>57 + PM</b>
<b>J&amp;G/DEF****</b>	Aanvullend beleidsakkoord Jeugdwerkloosheid		0,5	5		
<b>J&amp;G*****</b>	Aanvullend beleidsakkoord Jeugdwerkloosheid		1	1		

\* Onder voorbehoud van evaluatie medio 2010.

\*\* Budgetten zijn reeds bestemd voor bestaande campuspilots

\*\*\* Aanvullende dekking na 2010 verloopt via aanvulling vanuit gemeentelijke budgetten (Accrès Gemeentefonds, Participatiebudget, WMO, etc.). Met G31 is in bilateraal overleg overeenstemming bereikt over de inzet van hun aandeel.

\*\*\*\* Voor project «Internaat Eindhoven». Incidentele financiering onder voorbehoud dat structurele financiering nader geregeld wordt.

\*\*\*\*\* Voor samenwerkingspilot van MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg.

<sup>1</sup> Hiervan is 5% voor groen onderwijs.

<sup>2</sup> Onder voorbehoud van voldoende aanmeldingen.

### 3. Inzet van het kabinet

#### Lopend beleid

Overbelaste jongeren hebben extra ondersteuning nodig om er voor te zorgen dat zij hun diploma kunnen halen, passend werk kunnen vinden en integreren in de samenleving. Zes departementen hebben initiatieven ontplooid om participatie van alle jongeren te bevorderen, zoals het afsluiten van charters met de «aandachtswijken», extra inzet op het gebied van criminaliteitspreventie (via het programma Veiligheid begint bij Voorkomen), extra middelen voor opvoed- en opgroei-ondersteuning en intensivering van de aanpak van voortijdig schoolverlaten door het project Voortijdig Schoolverlaten (Aanval op de Uitval). Voor deze kwetsbare doelgroep zijn echter extra inspanningen nodig.

## **Nieuwe aanvullende maatregelen**

- Wettelijke verankering zorg in en om de school om de vrijblijvendheid in de samenwerking tussen onderwijs en zorgen hulpverlening te doorbreken;
- Afschaffen maximale verblijfsduur vmbo om uitval bij laatbloeiers en risicoleerlingen tegen te gaan;
- Onderzoeken van de meerwaarde van verbreding van het toezicht op plusvoorzieningen;
- Opzetten van een experiment teambeloning om effect op het functioneren van teams en op het onderwijsproces in kaart te brengen;
- Inventarisatie van nascholingsaanbod voor docenten i.r.t. overbelastingproblematiek
- Het kabinet gaat in overleg met betrokken partijen na hoe oplossingen gevonden kunnen worden voor knelpunten in het voorzieningen-aanbod rond de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- Met een decentralisatie-uitkering Jeugd vanaf 2010 wil het kabinet financiële drempels wegnemen voor de 31 grote gemeenten. Van gemeenten wordt ook inzet vanuit reeds gedecentraliseerde budgetten verwacht;
- Scholen krijgen incidenteel extra financiële ondersteuning van € 15 mln in 2009 en € 15 mln in 2010;
- Vanuit de extra impuls Jeugdwerkloosheid wordt € 15 mln in 2009 en € 15 mln in 2010 beschikbaar gesteld voor stimulering van plusvoorzieningen. Daarnaast worden uit deze extra impuls ook middelen voor het project «Internaat Eindhoven» en de samenwerkingspilot van MKB-Nederland en MOgroep Jeugdzorg vrijgemaakt.
- Het Ministerie van Justitie draagt bij aan de bekostiging van een aanbod voor delinquente jongeren gericht op onderwijs en arbeid (€ 2,5 mln in 2009 en € 2,5 mln in 2010)

## **Tot slot ...**

Gemeenten en scholen krijgen veel ruimte om samen aan de slag te gaan. Hierbij kunnen zij vanaf najaar 2009 gebruik maken van de ervaringen van het Rijk en de gemeente Rotterdam met het project Onderwijs en Zorg (onderdeel van het «Rotterdams Offensief»). In dit project faciliteren gemeente Rotterdam en het Rijk de samenwerking tussen de scholen en de hulpverlenende instanties in Rotterdam voor de leerlingen op de Rotterdamse roc's. Doel is om te komen tot een helder plan van aanpak over het zorgaanbod op de roc's, hoe en in welk tempo daar naar toe wordt gewerkt, wie welke verantwoordelijkheden heeft en op welke wijze structurele financiering zal worden geregeld.

De WRR heeft in zijn rapport op indringende wijze terecht aandacht gevraagd voor de overbelaste jongeren. De Raad geeft een gezicht gegeven aan jongeren die ons dreigen te ontglippen. Als zij buiten de boot vallen is de schade voor hen en de maatschappij groot. Daarom geeft het kabinet gemeenten en scholen met extra maatregelen meer armslag. Als elke partij zijn verantwoordelijkheid neemt, ontstaat een sluitend hulp- en ondersteuningsaanbod. Daarmee komt voor overbelaste jongeren het halen van een diploma, het vinden van een passende baan en volwaardige deelname aan de maatschappij weer binnen handbereik.