

# **Quick Scan**

## **naar de (effecten van) gemeentelijke activiteiten voor zorg voor jeugd op scholen**

Onderdeel van onderzoek Jeugdzorg en onderwijs

### **Feitenrapport**

Dit feitenrapport vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag. De conclusies en aanbevelingen zijn afzonderlijk gepubliceerd in het bestuurlijk rapport. Dit is te vinden op [www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl) of aan te vragen bij het secretariaat van de Rekenkamer Den Haag (070 353 20 48).

## **Colofon**

Rekenkamer Den Haag

### **Leden**

- de heer Peter Jongmans, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek
- de heer Pieter Welp, collegelid

### **Aan dit onderzoek hebben meegewerkt**

- Mirjam Swarte, secretaris rekenkamer
- Nils Nijdam, onderzoeker rekenkamer
- Vincent van Stipdonk, senior-onderzoeker rekenkamer

### **Illustratie voorpagina**

Marnix Rueb

### **Contactgegevens:**

Rekenkamer Den Haag  
Postbus 19157  
2500 CD Den Haag  
Telefoon 070 - 353 20 48  
[www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl)

### **Bezoekadres:**

Stadhuis  
Spui 70  
2511 BT Den Haag

### **Datum**

8 oktober 2012

### **Ontwerp omslag**

Studio Buffalo, Den Haag

### **Copyright**

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Het onderzoek .....	4
1.1	Aanleiding en probleemschets .....	4
1.2	Onderzoek cumulatieve effecten door het college .....	5
1.3	Onderzoeksvragen .....	6
Hoofdstuk 2	Regels, beleid en organisatie .....	8
2.1	Inleiding .....	8
2.2	Wet- en regelgeving jeugdzorg .....	8
2.3	Gemeentelijke beleidsdoelen .....	9
2.4	Gemeentelijke organisatie .....	9
Hoofdstuk 3	Gemeentelijke activiteiten .....	11
3.1	Inleiding .....	11
3.2	Quick Scan naar de gemeentelijke inzet voor de zorg voor jeugd op scholen.....	11
3.3	Resultaten zorg voor de jeugd op scholen .....	17
3.4	Samenvatting bevindingen .....	19
Bijlagen	.....	21
A.	Bronnen .....	21
B.	Afkortingen .....	23

# 1 Het onderzoek

Dit is het feitenrapport van de Quick Scan naar de (effecten van) gemeentelijke activiteiten voor zorg voor jeugd op scholen. Deze Quick Scan is onderdeel van een breder onderzoek naar Jeugdzorg & Onderwijs. Hieronder worden volledigheidshalve ook de aanleiding, probleemschets en onderzoeksvragen van het bredere rekenkameronderzoek gepresenteerd.

## 1.1 Aanleiding en probleemschets

In oktober 2011 heeft de rekenkamer een rapport uitgebracht over de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) in Den Haag.<sup>1</sup> De invoering van de CJG's is een grote ontwikkeling die nog niet geheel is afgerond. Rond jeugdzorg gaat echter nog meer veranderen. Momenteel is jeugdzorg een provinciale taak, voor Den Haag ondergebracht in het Stadsgebied Haaglanden. Het kabinet Rutte-Verhagen heeft besloten de jeugdzorg over te hevelen naar de gemeenten.

### *Achtergrondinformatie reikwijdte decentralisatie jeugdzorg*

Gemeenten voeren nu al taken uit op het gebied van zorg voor jeugdigen: de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid waar taken als informatie en advies, signalering, licht ambulante hulpverlening, toeleiding naar zorg en de coördinatie van zorg deel van uitmaken. Daar komen bij decentralisatie alle taken bij die nu op stads, regionaal of provinciaal niveau zijn verankerd:

- toegangstaken voor de geïndiceerde jeugdzorg;
- ambulante jeugdzorg;
- open en semi- residentiële zorg;
- pleegzorg;
- crisishulp;
- justitieel kader: jeugdreclassering en jeugdbescherming;
- advies- en meldpunt kindermishandeling; en
- kindertelefoon.

Ook worden de landelijke jeugdzorgtaken gedecentraliseerd die nu zijn verankerd in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Zorgverzekeringswet (Zvw):

- overheveling extramuraal begeleiding jeugd uit de AWBZ naar (vooral) de Wmo, als onderdeel van decentralisatie Begeleiding/ AWBZ;
- geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ); en
- zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB).

Verder zal de gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus), die nu rechtstreeks door het Rijk wordt bekostigd, worden overgeheveld naar het gemeentelijk domein.

De gemeenten zijn (bij monde van de VNG) positief over deze transitie van de jeugdzorg, aangezien het de kans biedt jeugdzorg te integreren in het bestaande aanbod van jeugdzorgvoorzieningen dat de afgelopen jaren is samengebracht in de CJG's. Het kabinet heeft hiervoor nog geen uitgewerkt plan met planning gepresenteerd, maar de verwachting is dat de transitie zal plaatsvinden in de periode tot 2016. Veel is echter nog onduidelijk. Wel is al duidelijk dat elke gemeente in de toekomst nadrukkelijk eigen beleid zal kunnen voeren en dus beleidsmatige en organisatorische keuzen zal moeten maken.

<sup>1</sup> Het onderzoek is verricht in samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Het feitenrapport van dit onderzoek is in oktober 2011 gepubliceerd en aangeleverd bij de raad ten behoeve van de behandeling van het Programma Jeugd & Gezin in december 2011. De raadscommissie Samenleving heeft echter besloten het rekenkamerrapport separaat te behandelen, in de commissievergadering van 19 januari 2012.

Bij de vaststelling van het Programma Jeugd & Gezin 2011-2014 (RIS 181549) heeft de raad uitgesproken de decentralisatie aan te wenden om de Jeugdzorg te ontschotten met de volgende uitgangspunten:

- meer inzet op preventie en vroegsignalering;
- verschuiving van zware zorg naar vroegtijdige interventie en lichte zorg;
- verschuiving van kind naar gezinsaanpak;
- inzet in de zorg voor jeugd is maximaal de eigen kracht en verantwoordelijkheid van ouders en sociale omgeving te benutten;
- meer samenhang en jeugdzorg als integraal onderdeel van de keten: Jeugdzorg- Jeugdgezondheidszorg-Onderwijs-Welzijn (breed: inclusief algemeen maatschappelijk werk, sport, cultuur, jongerenwerk);
- jeugdzorg wordt zoveel mogelijk gebundeld in het CJG;
- in de sturing zitten prikkels (organisatorisch, inhoudelijk, financieel) die leiden tot gewenste ontwikkelingen zoals preventie, vroegsignalering en zorg op maat (zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk);
- er wordt gewerkt volgens het principe één gezin (kind), één plan, één dossier, één zorgcoördinator.

Het financiële kader waarbinnen die keuzen zullen moeten passen is nog niet uitgewerkt, al is duidelijk dat het Rijk bij de transitie een efficiencykorting (budgetvermindering) zal toepassen.

Begin september 2011 organiseerde de Rekenkamer Den Haag een werkconferentie 'Samen Kennis Maken' met de Haagse raadsleden. De aanwezige raadsleden gaven toen aan dat zij bij complexe gemeentelijke beleidsterreinen meer zicht willen krijgen op wat op de werkvloer gebeurt. Hoewel jeugdzorg - al dan niet op of via scholen - nu nog geen primair gemeentelijke taak is, ontplooit de gemeente diverse activiteiten op dit terrein. Naar aanleiding van haar onderzoek naar subsidies (december 2011) heeft de rekenkamer signalen ontvangen dat raadsleden onvoldoende op de hoogte zijn van welke gelden de gemeente verstrekt aan scholen en projecten op scholen ten behoeve van zorg voor jeugd, en wat er met die gelden gebeurt. Scholen zijn een belangrijke eerste vindplaats van zorgbehoefte jeugdigen en via scholen (schoolprestaties en verzuim) is de ontwikkeling van zorgleerlingen nauwgezet te volgen. De zorgstructuur op scholen is het kruispunt van zorg en onderwijs.

In het licht van deze signalen uit de raad en de actuele ontwikkelingen binnen het thema jeugdzorg en onderwijs heeft de rekenkamer besloten voort te bouwen op het CJG-onderzoek en onderzoek te gaan doen naar de jeugdzorg op scholen.<sup>2</sup>

## 1.2 Onderzoek cumulatieve effecten door het college

Toen dit onderzoek eind 2011 werd opgestart, stond in het sociale domein - naast de decentralisatie van de jeugdzorg - nog een aantal ingrijpende andere wijzingen op stapel: de invoering van de wet op passend onderwijs, invoegen van delen van de AWBZ-zorg in de Wmo en het opgaan van de WWB, Wajong en WSW in de Wwv.

De rekenkamer was voornemens onderzoek te doen naar de cumulatieve effecten van de verschillende wetswijzigingen, aangezien die ook invloed zouden hebben op (het beroep op) jeugdzorg. Het Rijk zou ook bij deze wetswijzigingen bezuinigingen doorvoeren, waardoor voor jeugdigen die met meerdere van deze regelingen te maken hebben, een stapeling van (inkomens)effecten kan optreden. Het was en is nog onduidelijk welke groepen jeugdigen (aard en omvang) in welke mate worden geraakt. Wanneer de raad daar zicht op heeft, kan hij op een betere wijze de nodige keuzen maken bij de invoering van de decentralisatie van de jeugdzorg.

---

<sup>2</sup> Tijdens de aanbieding van het CJG-rapport aan de raad is dan ook aangekondigd dat de rekenkamer een onderzoek start naar het functioneren van de zorgstructuur op een aantal Haagse scholen. De rekenkamer heeft overigens geen formele onderzoeksbevoegdheid naar scholen. Scholen nemen dus op vrijwillige basis deel aan het onderzoek.

De rekenkamer wilde de raad daarbij ondersteunen met een deelonderzoek naar de (verwachte) cumulatieve effecten van de wetswijzigingen.

Echter, bij navraag bleek dat het college bij de behandeling van de nota Jeugd & Gezin op 8 december 2011 aan de raad heeft toegezegd nog voor het zomerreces de resultaten aan te bieden van een vergelijkbaar onderzoek "naar de consequenties en mogelijke cumulatie van consequenties voor bepaalde doelgroepen van de aankomende wetswijzigingen op het gebied van jeugdwerkloosheid, jeugdzorg en passend onderwijs. Acties formuleren op basis van de uitkomsten. Hangende het onderzoek wordt de haalbaarheid van het bundelen van de verschillende disciplines op het terrein van zorg, onderwijs en arbeidsmarkt in een breed jongerenloket onderzocht." (actiepunt 12 Programma Jeugd & Gezin 2011-2014).

Na overleg met wethouder Klein is besloten dat de rekenkamer de resultaten van dat onderzoek zou afwachten. Afdeling OIV (dienst OCW) voert dit onderzoek uit.

Nadat in april 2012 het kabinet Rutte-Verhagen viel, heeft de Tweede Kamer zowel de Wet werken naar Vermogen als de overheveling van de begeleiding AWBZ naar de Wmo controversieel verklaard. Deze onderwerpen kunnen niet meer worden behandeld door het demissionaire kabinet. De decentralisatie van de Jeugdzorg en de invoering van passend onderwijs zijn niet controversieel verklaard.<sup>3</sup>

In juni 2012 gaf de gemeente aan dat - mede omdat een aantal betrokken maatregelen controversieel verklaard is - het gemeentelijke onderzoek in eerste instantie werd teruggebracht tot het in kaart brengen van aantallen gebruikers van de verschillende regelingen, gebruik door individuen, en overlap van regelingen bij doelgroepen. Voor het verkrijgen van deze gegevens is de gemeente afhankelijk van derden (Initi8 en Zorgkantoor).

Den Haag werkt met acht andere (regio)gemeenten en het Stadsgewest samen bij het voorbereiden van de transitie van de jeugdzorg. In dat kader zou een concept-Startfoto worden gemaakt, die per gemeente zicht biedt op aantallen jeugdzorg, type jeugdzorg, type vragen et cetera.<sup>4</sup> Het Haagse onderzoek naar consequenties en mogelijke cumulatie van consequenties voor bepaalde doelgroepen van de aankomende wetswijzigingen wordt hier bij aangesloten. De afspraak van de Haaglanden gemeenten was de voor dat zomer 2012 een concept-Startfoto gereed zou zijn. Eind juni werd echter bekend dat de externe partijen die over de cijfers beschikken (Initi8 en Zorgkantoor) pas in september met concept-rapportages komen.<sup>5</sup>

## 1.3 Onderzoeksvragen

### *Doelstelling*

Gemeenten ontvangen een zekere mate van beleidsvrijheid bij de nieuwe jeugdzorgtaken. Het is van belang dat de gemeente de te maken keuzes kan baseren op een goed inzicht in de huidige situatie. Veel raadsleden van de gemeente Den Haag hebben momenteel beperkt zicht op hoe de zorgstructuur op de werkvloer van de scholen functioneert. Ook hebben zij weinig zicht op de activiteiten die de gemeente nu reeds onderneemt ten behoeve van jeugdzorg op scholen. Met het onderzoek wil de rekenkamer de raad daarom inzicht geven in het huidige functioneren van de zorgstructuur op scholen en de gemeentelijke initiatieven voor zorg voor jeugd op scholen.

---

<sup>3</sup> Voor passend onderwijs geldt dat bezuiniging van € 300 miljoen door de Tweede Kamer controversieel is verklaard en is geschrapt in het Begrotingsakkoord 2013. Raadpleging internetpagina [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs) (28 juni 2012).

<sup>4</sup> P.11 Startnotie Transitie Jeugdzorg Haaglanden, vastgesteld in extra BOJZ op 26-1-2012.

<sup>5</sup> De gemeente gaf op 17-9-2012 in een reactie op het concept-Feitenrapport van deze Quick Scan aan dat de aanvraag voor gegevens bij het Zorgkantoor nog steeds openstaat in verband met personele wijzigingen en dat het Zorgkantoor nog bekijkt of het überhaupt de gewenste cijfers kan leveren.

Daarnaast is het van belang dat de raad de te maken beleidskeuzen baseert op een goed inzicht in (de verwachte invloed van de bezuinigingen op) de doelgroepen die de jeugdzorg gebruiken. De rekenkamer hoopt dan ook dat de raad daartoe tijdig de resultaten ontvangt van het collegeonderzoek naar de (cumulatieve) effecten van de wetswijzigingen in het sociale domein.

#### *Onderzoeksvragen*

- Hoe is de zorgstructuur (onder andere ZAT, interne zorgcommissie) op scholen in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs ingericht en hoe functioneert deze in de praktijk?
- Wat zijn de activiteiten van de gemeente voor zorg voor jeugd op scholen, en wat is bekend over de kosten en de effecten daarvan?

Deze Quick Scan gaat in op de laatste onderzoeksvraag. Hoofdstuk 2 presenteert de relevante regels, het beleid en de bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 3 beantwoordt de vraag wat de activiteiten van de gemeente zijn voor zorg voor jeugd op scholen, en wat bekend is over de kosten en de effecten daarvan.

De vraag naar het praktijkfunctioneren van de zorgstructuur op scholen wordt in een apart deelonderzoek behandeld. Aangezien dat onderzoek de ervaringen van scholen in kaart brengt, heeft dat onderdeel geen verificatie op juistheid en volledigheid (ambtelijk wederhoor). De Quick Scan en het praktijkonderzoek vormen samen de basis voor de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer in het bestuurlijk rapport van het onderzoek Jeugdzorg & Onderwijs.

## 2 Regels, beleid en organisatie

### 2.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam, is het thema jeugdzorg en onderwijs complex vanwege de verschillende invalshoeken en de vele betrokkenen. Daarom worden in dit hoofdstuk in het kort enkele relevante kaders geschetst.

Paragraaf 2.2 (Wet- en regelgeving) behandelt de relevante regels. Paragraaf 2.3 (Gemeentelijke beleidsdoelen) gaat in op de relevante doelen die het college nastreeft op basis van het coalitieakkoord van 2010. Paragraaf 2.4 (Gemeentelijke organisatie) beschrijft de bestuurlijke verantwoordelijkheden en positie binnen de betrokken onderdelen van de gemeentelijke dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW).

### 2.2 Wet- en regelgeving jeugdzorg

Aangezien jeugdzorg nu nog overwegend een provinciale bevoegdheid is (voor Den Haag via het Stadsgewest Haaglanden), is de meeste regelgeving op dit terrein momenteel niet specifiek gericht op de gemeente. Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven, gaat dit veranderen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor alle jeugdzorg die nu onder het Rijk (onder andere de AWBZ en de Zorgverzekeringswet), de provincie en de gemeente valt. Het betreft dus in principe alle onderdelen die onder de verzamelnaam jeugdzorg vallen: preventief jeugdbeleid, geïndiceerde jeugdzorg (via provincie), gesloten jeugdzorg (justitieel), jeugdbescherming (voogdij), jeugdreclassering, jeugd-geestelijke gezondheidszorg en jeugd-licht verstandelijk gehandicapten hulp. In de loop van 2012 maken Rijk en gemeenten (VNG) nadere afspraken over deze transitie.

De gemeente heeft op basis van huidige landelijke wet- en regelgeving al enkele verplichtingen ten aanzien van jeugdzorg. Zo is de gemeente op grond van de Wmo (prestatieveld 2) verantwoordelijk voor de preventieve ondersteuning van de jeugd. Dit heeft betrekking op jeugdigen - en in voorkomende gevallen hun ouders - bij wie sprake is van een verhoogd risico zoals een ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is of voorkomen kan worden. Schoolmaatschappelijk werk (SMW) is hiervan een voorbeeld.

Op het terrein van de jeugdgezondheidszorg vervult de gemeente taken vanuit de GGD in het kader van de Wet Publieke Gezondheid (voorheen Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid). Doel van deze wet is onder andere te komen tot afstemming met het verdere lokale zorgaanbod (continuüm van zorg voor de jeugd van 0 tot 19 jaar, Den Haag gaat tot 23 jaar). Jeugdgezondheidszorg is een belangrijke schakel tussen de (zorg op) scholen en het CJG: de jeugdgezondheidsdeskundige valt onder het CJG en maakt vrijwel altijd deel uit van de zorgstructuur op scholen.

Vanuit het onderwijs heeft de gemeente op grond van de Leerplichtwet 1969 de taak toe te zien op ongeoorloofd verzuim van leerlingen tot 18 jaar. Ook zet de gemeente zich in om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en zijn er afspraken gemaakt met het rijk over het beperken van de uitval. Op deze wijze stimuleert de gemeente dat jeugdigen naar school gaan en een startkwalificatie (HAVO, VWO of MBO-niveau 2 diploma) behalen en goed voorbereid aan de slag kunnen op de arbeidsmarkt. Leerlingen die spijbelen of eerder met school stoppen, krijgen extra aandacht (zorg).

Verder heeft de gemeente taken op het vlak van huisvesting, onderwijsachterstanden, leerlingenvervoer et cetera. Daarnaast is het onderwijs partner van de gemeente in de samenwerking met vele andere terreinen, zoals bij de brede school, in het integraal jeugdbeleid, enzovoorts.



## 2.3 Gemeentelijke beleidsdoelen

Op 21 mei 2010 is het coalitieakkoord 'Aan de slag!' (RIS 173030) tussen PvdA, VVD, D66 en CDA gesloten. In dit akkoord beschrijven de coalitiepartners hun visie op de stad voor de periode 2010-2014.

Het ontwikkelen van brede scholen is één van de voor dit onderzoek relevante doelen dat enkele keren terugkomt in het akkoord. De coalitie wil het onderwijs verknopen met kinderopvang, peuterwerk, jeugdzorg, welzijn, sport, cultuur, bibliotheken en de activiteiten van de Centra voor Jeugd en Gezin vanwege de inhoudelijke en financiële voordelen. Men wil de schooluitval tien procent laten dalen door jongeren die school verzuimen snel weer terug naar school te leiden.

Ook is in het akkoord een pilot geïntegreerde jeugdzorg opgenomen, vanuit het principe 'één gezin, één plan, één zorgcoördinator'. De coalitie streeft naar één centrum voor jeugd en gezin per stadsdeel en ijvert bij de rijksoverheid voor een verregaande integratie van de stedelijke en provinciale jeugdzorg en een veel grotere doorzettingsmacht voor de gemeente.

Deze beleidsdoelen uit het coalitieakkoord zijn nader geconcretiseerd in de jaarlijkse programmabegroting, beleidsprogramma's en bestedingsplannen. In het volgende hoofdstuk worden aan de hand van het gemeentelijk beleid de gemeentelijke initiatieven op de thema's jeugdzorg en onderwijs beschreven.

## 2.4 Gemeentelijke organisatie

### *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Het onderzoek begeeft zich op het snijvlak van twee financieel en beleidsmatig omvangrijke gemeentelijke programma's: Jeugd en Gezin en Onderwijs. Deze programma's zijn in praktijk nauw verweven, maar bestuurlijk bij verschillende wethouders ondergebracht. Het gemeentelijk jeugdbeleid valt onder wethouder Karsten Klein van Jeugd, Welzijn en Sport (JWS), het onderwijsbeleid valt onder wethouder Ingrid van Engelshoven van Onderwijs en Dienstverlening (OD). Relevante zorgaspecten (bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg vanuit de GGD) zijn als het gaat om beheer via de GGD de verantwoordelijkheid van wethouder Rabin Baldewsingh van Volksgezondheid, Duurzaamheid, Media en Organisatie (VDMO). Als het gaat om inhoudelijke zorgaspecten, zoals bijvoorbeeld het aantal contactmomenten, dan betreft dit de verantwoordelijkheid van wethouder Karsten Klein.

### *Positionering binnen dienst*

Het gemeentelijk beleid op het terrein van jeugdzorg en onderwijs wordt ontwikkeld binnen de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW):

- binnen de sector Welzijn, jeugd en burgerschap (Wjb), programmabureau Jeugd; en
- binnen de sector Stedelijk Onderwijs en Vastgoed, deelsector stedelijk onderwijs, Productgroep Onderwijsbeleid.

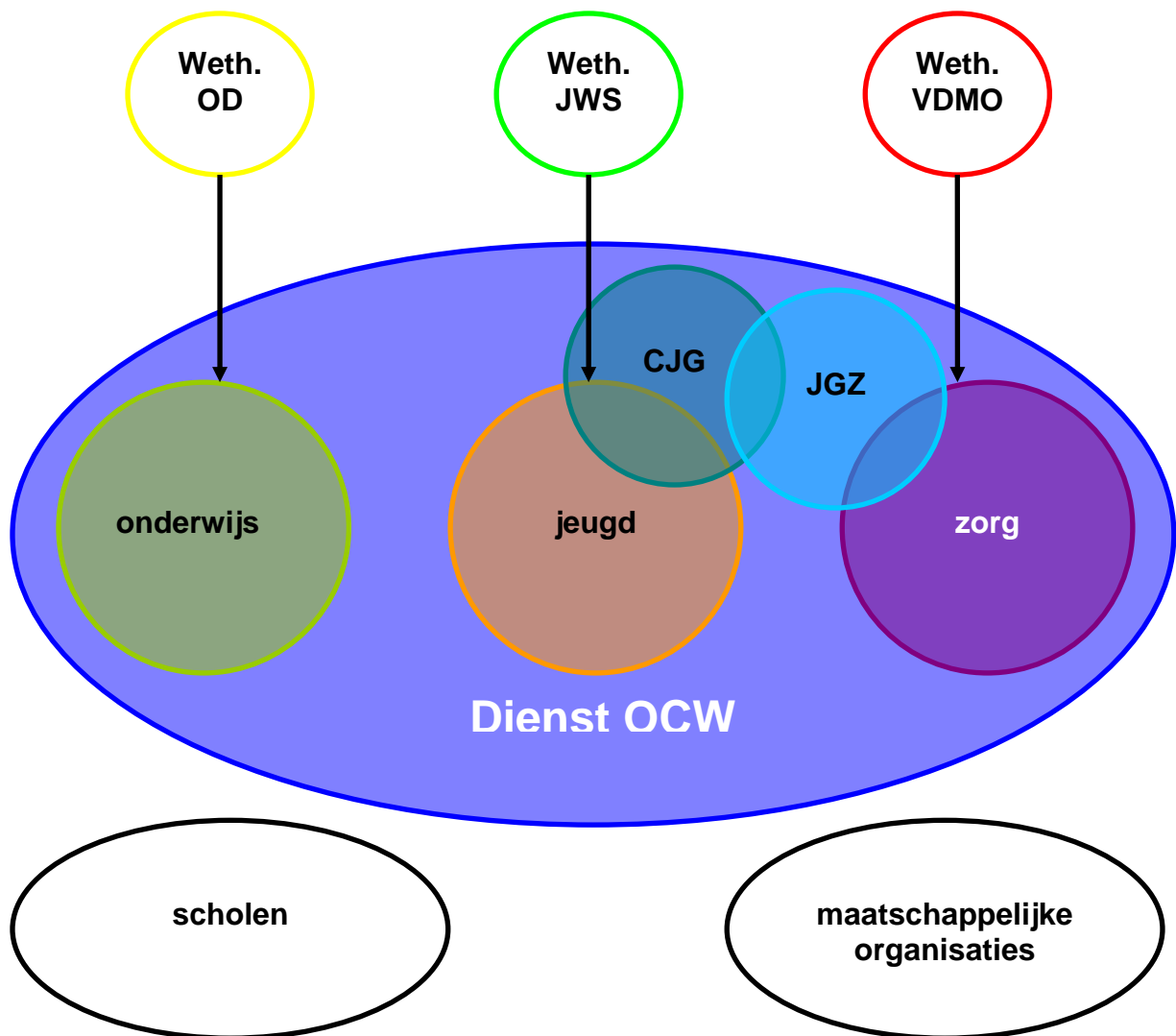
Vanuit de gemeente zijn bij de beleidsuitvoering verder betrokken bepaalde afdelingen van de GGD (bijvoorbeeld aanbod jeugdgezondheidszorg binnen de CJG's) en de Productgroep leerlingzaken (OCW) voor wat betreft leerplicht en voortijdig schoolverlaten.

Naast de scholen zijn ook vele andere niet-gemeentelijke organisaties betrokken bij de uitvoering van het gemeentelijk jeugd- en onderwijsbeleid (in Den Haag onder meer: De Jutters, Zebra, Mooi, Jong Florence, Mee).<sup>6</sup> Daarnaast zijn er vanuit scholen gezien op het terrein van jeugdzorg ook nog andere organisaties betrokken, zoals het Samenwerkingsverband Zuid-Holland West.

---

<sup>6</sup> Zie voor een uitgebreider overzicht pagina's 16 en 31 van het rekenkamerrapport "Invoering van CJG in Den Haag" (2011).

Figuur 1. Positionering bestuurlijke verantwoordelijkheden en beleidsthema's binnen de dienst OCW.



## 3 Gemeentelijke activiteiten

### 3.1 Inleiding

Tot de decentralisatie per 2015 wordt jeugdzorg primair vanuit het Stadsgewest Haaglanden beleidsmatig ingevuld en door Bureau Jeugdzorg Haaglanden en Stichting Jeugdformaat uitgevoerd. Toch is ook de gemeente nu al actief op dit thema. Zo financiert de gemeente enkele proefprojecten voor een integrale aanpak van jeugdzorg binnen de Centra voor Jeugd & Gezin (Proeftuin CJG). Ook verstrekt de gemeente geld aan scholen ten behoeve van voorzieningen in de zorgstructuur (zoals schoolmaatschappelijk werk).

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Wat zijn de activiteiten van de gemeente voor zorg voor jeugd op scholen en wat is bekend over de kosten en de effecten daarvan?

### 3.2 Quick Scan naar de gemeentelijke inzet voor de zorg voor jeugd op scholen

#### 3.2.1 Introductie

Hoewel de jeugdzorg nog onder de verantwoordelijkheid van het stadsgewest valt, doet de gemeente ook het nodige ten aanzien van jeugdigen. Bij wijze van onderscheid ten opzichte van (geïndiceerde) jeugdzorg wordt de gemeentelijke inzet wel aangeduid als 'zorg voor de jeugd'.

Onder dit begrip valt onder meer:

- Schoolmaatschappelijk werk;
- Zorgcoördinatie door jeugdverpleegkundigen (onder andere in CJG's en zorgstructuur scholen);
- Gezondheidsbevordering door inzet van jeugdartsen;
- Gezins- en opvoedondersteuning, begeleiding en coaching (via CJG's);
- Naar school gaan bevorderen (leerplicht);
- Schooluitval tegen gaan.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is de zorg voor de jeugd op scholen een complexe materie waaraan op verschillende plekken door verschillende mensen en instellingen op verschillende wijzen wordt gewerkt. De gemeente benadert het terrein beleidsmatig vanuit meerdere invalshoeken (jeugd, onderwijs, zorg) en heeft daarbij met veel samenwerkingspartners te maken. De betrokkenheid van de gemeente bij de zorg op scholen is veelal indirect - via partners zoals de samenwerkingsverbanden van de scholen - en wordt op verschillende manieren gefinancierd (beleidsmatig ingezet geld, met doeluitkering rijk, subsidies).

De rekenkamer heeft in dit onderdeel via een *quick scan* in kaart gebracht welke verantwoordingsinformatie momenteel beschikbaar is. Deze informatie is door de rekenkamer niet nader getoetst. De quick scan is dus gebaseerd op *reeds bestaande verantwoordingsinformatie*. De rekenkamer heeft diverse betrokkenen gevraagd naar inzicht en overzicht van de financieringsstromen van de gemeente voor zorg naar scholen en verscheidene relevante documenten bestudeerd. Een totaaloverzicht van de gemeentelijke inzet voor zorg op scholen blijkt (nog) niet beschikbaar te zijn. De verantwoording hierover geschiedt verspreid over de verschillende beleidsterreinen.

De reguliere en financieel omvangrijke activiteiten (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk) zijn in de beleidsdocumenten te volgen, al is uit de aangeleverde informatie niet altijd duidelijk af te leiden welke vorm van zorg voor de jeugd het betreft en of het zorg via scholen betreft (bijvoorbeeld projectmatige ondersteuning als CJG'er op school). Informatie over projectmatige of experimentele activiteiten blijkt gefragmenteerd te zijn. Het betreft dan bijvoorbeeld kleine (deel)projecten, waar medewerkers een beperkt aantal uren voor hebben, soms onderdeel van grotere projecten en soms gefinancierd uit meerdere bronnen. Dat maakt het complex die kleine budgetten uit te splitsen naar jeugdzorg op of om scholen. Betrokkenen geven aan dat het maken van gedetailleerde en specifieke overzichten van alle vormen van gemeentelijke inzet op scholen veel werk zou vergen.

Hieronder wordt de beschikbare gemeentelijke informatie zo overzichtelijk mogelijk gepresenteerd, beginnend met de relevante hoofdstukken in de programmabegroting, waarna wordt 'afgedaald' naar ter zake doende aspecten in beleidsprogramma's en bestedingsoverzichten. De rekenkamer benadrukt nogmaals dat deze *quick scan* beperkt is tot het inventariseren van de reeds bestaande verantwoordingsinformatie. De rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat het waarschijnlijk is dat dit geen alomvattend overzicht is van de gemeentelijke inzet in de zorg voor jeugd op scholen.

### *3.2.2 Programmabegroting 2012-2015*

De 'Programmabegroting 2012-2015' (september 2011, RIS 181195a) bevat twee programma's die voor dit onderzoek relevant zijn: Jeugd & Gezin en Onderwijs.

#### I. Programma Jeugd en Gezin

Centrale doelstelling van '2.10 Programma Jeugd en Gezin' is: "Het stimuleren van goed opvoeden en opgroeien." Daarvoor gaat de gemeente onder meer:

- gezinsondersteuning aanbieden vanuit de CJG's;
- jeugdgezondheidszorg en sociaal medische hulp rond opvoeden en opgroeien beschikbaar stellen.

Leidend principe ten aanzien van de zorg voor de jeugd is: "één gezin, één plan, één zorgcoördinator". De gemeente streeft naar één CJG per stadsdeel en integratie van stedelijke zorg voor de jeugd met de jeugdzorg van het stadsgewest.<sup>7</sup>

De gemeente besteedt in 2012 € 27 miljoen aan het Programma Jeugd en Gezin. In de periode tot aan 2015 wordt dit verminderd tot € 23 miljoen (- 14%).

Van het totaalbudget voor 2012 gaat € 7 miljoen naar gezinsondersteuning en eveneens € 7 miljoen naar jeugdgezondheidszorg.

#### II. Programma Onderwijs

Centrale doelstelling van '2.6 Programma Onderwijs' is: "Optimaliseren educatieve infrastructuur." Daarvoor gaat de gemeente onder meer:

- vergoedingen toekennen aan het openbaar basisonderwijs ('bruidsschat' verzelfstandigingen);
- investeren in onderwijshuisvesting;
- leerlingenvervoer aanbieden; en
- onderwijsachterstandenbeleid en specifieke onderwijsprojecten uitvoeren (Haagse Educatieve Agenda 2010-2014), zoals;
  - scholen hulp bieden bij onderwijsverbetering (schoolbegeleidingsdienst);
  - investeren in de taalontwikkeling van jonge kinderen;
  - meer inzetten op tegengaan van verzuim en vroegtijdig schoolverlaten; en
  - toeleiding van jongeren naar studie of werk verbeteren.

De gemeente besteedt in 2012 € 163 miljoen aan het Programma Onderwijs. In de periode tot aan 2015 wordt dit verminderd tot € 155 miljoen (- 5%).

Van het totaalbudget voor 2012 gaat € 41 miljoen naar onderwijsachterstandenbeleid en € 26 miljoen naar specifieke projecten.

### *3.2.3 Beleidsmatige investeringen*

Als uitwerking van de beleidsmatige doelen in de programmabegroting, maakt de gemeente beleidsprogramma's. Voor jeugd is dit het 'Programma Jeugd en Gezin 2011-2014' (oktober 2011, RIS 181459a). Voor onderwijs zijn dit 'Haags talent erkend, Haagse Educatieve Agenda 2010-2014' (november 2009, RIS 186480a).

---

<sup>7</sup> Zie voor informatie over de Haagse CJG-vorming en de resultaten daarvan het rekenkameronderzoek invoering Centrum voor Jeugd en Gezin (oktober 2011, RIS 181477).

## I. Programma Jeugd en Gezin 2011-2014

In het Programma Jeugd en Gezin 2011-2014 is als doelstelling geformuleerd:

“Den Haag is een jeugd- en gezinsvriendelijke stad.”

Uitgangspunten van het beleid zijn:

- Opvoeden is een taak van ouders binnen het gezinsverband, zij hebben soms steuntje in de rug of correctie nodig. Het college verwacht dat ouders rekening houden met bindende opvoedwaarden als Nederlands leren, actief betrokken zijn bij school en respect voor de ander bijbrengen.
- Positief jeugdbeleid: het bevorderen van goede sociale structuur in buurten en wijken waar kinderen opgroeien en zonodig gecorrigeerd worden en het creëren van een pedagogische ‘civil society’ (een middenveld dat sociale verbondenheid bevordert).

Uitgangspunt voor de aanpak is onder andere:

- Opvoeden is een gezamenlijke opdracht (in gezin, maar ook op school en door verenigingen en zorg- of welzijnsorganisaties), de gemeente pakt een regierol op binnen Haags jeugdbeleid voor verbinden van partijen en beroepsmatige en vrijwillige inzet en dwars door subsidieterreinen heen.

Het programma kent twee domeinen:

- Een basisinfrastructuur om kinderen, jongeren en gezinnen maximale kansen aan te reiken te participeren in de Haagse maatschappij.
- Ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen die (tijdelijk) een steuntje in de rug nodig hebben.

In het Programma Jeugd en Gezin worden voorts enkele trends, ontwikkelingen en aandachtspunten beschreven en totaal 31 actiepunten geformuleerd. Ook gaat het programma in op zaken als samenwerking, monitoring en evaluatie en de financiële ontwikkeling op hoofdlijnen.

## II. Haagse Educatieve Agenda 2010-2014

In de Haagse Educatieve Agenda zijn enkele kansen en opgaven voor het Haagse onderwijs geformuleerd, waaronder de “groeiende rol van scholen in zorgtaken” en “verdere afname van schooluitval” die voor dit onderzoek relevant zijn.

Zorg voor de leerling is één van de 21 doelstellingen van de Haagse Educatieve Agenda. Hieronder wordt verstaan: de zorgstructuur op de school, verbindingen met zorginstellingen, schoolmaatschappelijk werk, reboundvoorzieningen en CJG's ten dienste van het onderwijs. Daarnaast zijn doelstellingen opgenomen met betrekking tot de brede school met een spilfunctie in de wijk en minder verzuim en voortijdig schoolverlaten. Bij alle doelstellingen wordt beschreven op welke wijze de gemeente het gewenste resultaat wil bereiken en worden ook verscheidene actiepunten benoemd, met beoogde opbrengsten en verwachte kosten.

Voor de uitvoering van het beleid “minder verzuim en vroegtijdig schoolverlaten” is de Productgroep Leerlingzaken van de dienst OCW verantwoordelijk. Daarbinnen heeft de afdeling Voortijdig School Verlaten (VSV) circa 11,2 fte formatie en daarnaast tot aan 2015 10 fte flexibele extra inzet vanwege de beleidsintensivering van het college. De afdeling Leerplicht heeft vast 16,13 fte leerplichtambtenaren en had tot 2012 tijdelijk 10 fte extra voor preventieve aandacht voor leerplicht in de krachtwijken. Vanwege het belang dat de gemeente hecht aan handhaving van de leerplicht, wordt momenteel 6 fte aan tijdelijke formatie ingezet.

### 3.2.4 Financiële inzet

De financiële inzet loopt langs vele kanalen. We onderscheiden hier: I CJG's, II het Bestedingsoverzicht welzijn, emancipatie, jeugd en volksgezondheid, III het Bestedingsprogramma Onderwijsbeleid, waaronder ook Passend Onderwijs valt.

## I. Centra voor Jeugd en Gezin

Centraal in de uitvoering van het gemeentelijk jeugdbeleid staan de Haagse Centra voor Jeugd en Gezin. In 2012 wordt totaal € 20.740.278 aan de CJG's uitgegeven. Daarvan gaat € 12.192.630 (58,8%) naar Jeugdgezondheidszorg & jGGZ. Voorts wordt € 4.222.534 (20,4%) geïnvesteerd in gezinsbegeleiding en € 1.614.656 (7,8%) in informatie, advies en opvoedondersteuning.

Vanuit de CJG's wordt met diverse projecten beoogd het onderwijs te ondersteunen, zoals:

- Versterking zorgstructuur scholen in de krachtwijken: vroegsignalering in de zorgstructuur voor betere borging van de inzet van hulpaanbod van de partners in de Jeugdzorg (periode 2012 & 2013, uitvoering door onderwijsadviesbureau HCO, € 75.000 per jaar).
- Verzuimpilot Escamp: ontwikkelen integrale aanpak van schoolverzuim op VMBO in Escamp, gericht op preventie en vroegtijdige interventie (periode september 2009-mei 2012, uitvoering door JGZ & Leerplicht zonder extra financiering).
- Pilot ROC Mondriaan: gericht op het aanpakken van (het 'grijze gebied' van) ziekteverzuim met als doel dat minder studenten uitvallen van hun opleiding (uitvoering door JGZ & VSV, geen extra financiering).
- Pilot HOTline: afspraken tussen BJZ en Leerplicht over cases met schoolverzuim en zorg rondom de jongere om vroeg in te grijpen om onnodige rechtsgang te voorkomen (periode september 2011- mei 2012, uitvoering door BJZ en Leerplicht zonder extra financiering).

Over onderstaande relevante CJG-projecten is geen nadere informatie beschikbaar over tijdsduur en financiering:<sup>8</sup>

- Proeftuin CJG: werken met een integraal CJG-team en de verbinding met de scholen.
- Versterking van zorg op vijf VMBO scholen.
- Haagse Samenwerking: intersectorale aanpak met multiprobleemgezinnen.
- Pilot Springbok/ Comenius: vaardigheden van een schoolmaatschappelijke werker.

## II. Bestedingsoverzicht welzijn, emancipatie, jeugd en volksgezondheid 2012 (september 2011, RIS 181396a).

Het Bestedingsoverzicht welzijn, emancipatie, jeugd en volksgezondheid is een jaarlijkse vertaling van de beleidsdoelen uit de gemeentelijke programma's jeugd, maatschappelijke ondersteuning en volksgezondheid. De sociale beleidsthema's worden in dit bestedingsoverzicht gekoppeld aan de prestatievelden uit de Wmo, de desbetreffende uitvoeringsprogramma's zoals het Programma Jeugd en Gezin worden gekoppeld aan het meerjarenbeleidsplan (kadernota) Wmo "Zorg voor elkaar" 2011-2014.

Wat betreft het thema jeugd zijn twee prestatievelden van de Wmo relevant:

"(2) Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en het ondersteunen van ouders met problemen met opvoeden."

"(3) Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning."

---

<sup>8</sup> De gemeente gaf op 1-10-2012 in toelichting op de reactie op het concept-Feitenrapport van deze Quick Scan aan dat de financiering hiervan budgettair neutraal plaatsvindt uit (niet nader genoemde) reguliere budgetten.



In het bestedingsoverzicht is een hoofdstuk opgenomen over Jeugd en Gezin, met de onderdelen:

Onderdeel	Beleid	Inzet & prestatie	Budget
Jeugdbeleid	Conform Programma Jeugd en Gezin (vorige subparagraaf 4.2.3).	- Activiteiten gericht op ondersteuning en participatie. - Tijdelijk opvangen van rijkskorting (2 jaar, € 1,7 mln).	Preventief Jeugdbeleid € 6.754.000
Uitvoerend professioneel kinder- en jongerenwerk	Pedagogische voorziening in vrije tijd, aansluiten bij brede buurtschool. Inzet op kwaliteit en prioriteiten, in wijken waar het hardst nodig, gericht op talent-ontwikkeling, basisvoorziening in elk stadsdeel.	- Voortzetten kwaliteitstraject jongerenwerk. - Prioriteren jongerenwerk in wijken waar hardst nodig. - Onderzoek naar toekomstige positie jongerenwerk.	Uitvoerend professioneel jongerenwerk € 7.313.000
Onderwijs-achterstandenbeleid (welzijnscomponent)	Gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOA) gericht op bestrijden en voorkomen van ontwikkelingsachterstanden bij kinderen.	- Netwerken 0-6 jaar worden in CJG's verbreed naar werking voor 0-23 jaar.	Onderwijs-achterstandenbeleid € 478.000
Jeugdgezondheidszorg (JGZ)	Gezond en veilig opgroeien van Haagse jeugd tot 23 jaar. Gezonde ontwikkeling van kinderen volgen, bewaken en beschermen, meer aandacht voor psycho-sociaal functioneren. JGZ werkt vanuit CJG.	- Basispakketten en prenatale cursussen. - Preventief aanbod als prenatale huisbezoeken en stevig ouderschap. - Implementatie digitaal JGZ-dossier KD+.	Jeugdgezondheidszorg Basispakket 0-4 jaar € 493.000 Maatwerk 0-4 jaar € 1.038.000 Totaal € 1.531.000

Naast de informatie over JGZ uit het bovenstaande bestedingsoverzicht, benoemt het (interne) 'Jaarwerkplan Jeugdgezondheidszorg 4-19' van de Productgroep Jeugdgezondheidszorg (JGZ) binnen de GGD Den Haag ook relevante projecten waar geld in wordt geïnvesteerd, zoals:

- Versterken zorgstructuur scholen in krachtwijken € 315.000
- Marokkaanse gezinscoaches € 250.000
- Gezond Gewicht (deels via scholen) € 162.000

### III. Bestedingsprogramma Onderwijsbeleid 2012 (december 2011, RIS181919).

Het Bestedingsprogramma Onderwijsbeleid is een bundel beschikkingen, waarmee aan aanvragers subsidie wordt verstrekt voor de uitvoering van activiteiten in het kader van de Haagse Educatieve Agenda (totaal € 35,1 miljoen). Hierin zijn ook subsidies opgenomen die zijn toegekend aan schoolbesturen ten behoeve van de zorgstructuur in het onderwijs (10% van totaal budget). Hieronder presenteren we de (direct) aan zorg voor leerlingen gerelateerde onderwerpen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> In april 2012 is in aanvulling hierop een tweede tranche vastgesteld, waarin wat betreft zorg voor leerlingen alleen (aanvullende) bedragen voor schoolmaatschappelijk werk primair zijn opgenomen.

Thema	Subthema	Activiteit	Budget
Stadsbreed	-	-	
0-12	Zorg voor leerlingen	Schoolmaatschappelijk werk PO	€ 2.041.874,88
		Leerlingwerkplaats VSO de Piramide	€ 50.000
		Zorgprojecten in Leidschenveen-Ypenburg	€ 200.000
12-18	Zorg voor leerlingen	Opvang leerlingen met laag cognitief niveau en gedragsproblemen	€ 38.500
		Reboundvoorziening MBO	€ 250.000
		Reboundvoorziening voortgezet onderwijs	€ 270.000
		Schoolmaatschappelijk werk MBO	€ 150.000
		Schoolmaatschappelijk werk VO	€ 350.000
		Uitvoering convenant VO-thuiszitters Den Haag	€ 150.000
Totaal			€ 3.500.374,88

Daarnaast bevat het Budgetoverzicht Onderwijsbeleid 2012 (behorend bij de Haagse Educatieve Agenda 2010-2014) veelal overlappende maar deels ook andere activiteiten. Aanvullende activiteiten en bedragen uit de paragrafen 3.5 en 4.4. (Zorg voor Leerlingen) zijn:

Activiteiten in het kader van	Voor wie	Budget
Onderwijsbegeleiding voor zorgleerlingen op basisscholen.	HCO	€ 110.000 (opdracht)
Trainen en begeleiden van scholen bij invoer en gebruik van het ELD.	PO-scholen en PO-schoolbesturen	€ 150.000
Beheer, hosting en onderhoud van de ELD-applicatie.	-	€ 60.000 (opdracht)
Bijdragen aan ontwikkeling JeugdlinQ.	Gemeentelijke activiteit	€ 50.000
Tussen plek en plaatsing	HCO	€ 40.000 (opdracht)
Crisisopvang in REC4 van leerlingen zonder indicatie	Stichting de Haagse Scholen en Stichting Lucas Onderwijs	€ 15.000 (opdracht)
PCL conferentie	HCO	€ 30.000 (opdracht)
Onderwijs aan zieke kinderen	HCO	€ 24.000 (opdracht)
Training vroegsignalering	HCO	€ 75.000 (opdracht)
Knelpunten/onvoorzien	Niet van toepassing	€ 30.000 (opdracht)

### Passend onderwijs

Door de val van het kabinet Rutte/Verhagen is de toekomst van verscheidene plannen onzeker. Voor passend onderwijs geldt dat bezuiniging van € 300 miljoen door de Tweede Kamer controversieel is verklaard en is geschrapt uit het Begrotingsakkoord 2013. Het wetsvoorstel voor de invoering van passend onderwijs is niet controversieel verklaard, per augustus 2014 hebben scholen de zorgplicht elk kind dat extra ondersteuning nodig heeft een plek te bieden.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Bron: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs)



Vooruitlopend op de stelselwijziging in het passend onderwijs werd aanvankelijk rekening gehouden met maximaal € 1,5 miljoen binnen de begroting van de Haagse Educatieve Agenda om in 2012 en 2013 het veld te ondersteunen bij het vormgeven van passend onderwijs. Deze subsidie heeft als doel partijen te faciliteren en te ondersteunen in hun voorbereiding van de overgang naar passend onderwijs. Later is dat budget gereduceerd tot € 850.000 (de overige middelen zijn gegaan naar Taallessen volwassenen).<sup>11</sup> In gesprek met een beleidsmedewerker onderwijs blijkt dat hieruit ook experimenten betaald of gesubsidieerd gaan worden rond zorg op scholen. Zogenaamde voorloperprojecten die hieruit gefinancierd gaan worden, zijn onder andere de inzet van een CJG-medewerker op de scholen, verbetering aansluiting met beroepsonderwijs met het Samenwerkingsverband Zuid Holland-West en begeleiding van jongeren met psychiatrische problemen met de Jutters. De beleidsmedewerker gaf in juli 2012 aan dat van dit budget inmiddels ca. € 300.000 bestemd is voor het Voorloperstraject, en dat uit de resterende middelen naar verwachting in 2012 nog enkele voorloperstrajecten worden gefinancierd.

Buiten de reguliere activiteiten in de Haagse Educatieve Agenda die in brede zin met passend onderwijs te maken hebben, is aan het Samenwerkingsverband Zuid Holland West een toezegging gedaan voor een bijdrage van maximaal € 0,4 miljoen bij invoering van de stelselwijziging.

### 3.3 Resultaten zorg voor de jeugd op scholen

#### 3.3.1. Introductie

Periodiek vindt verantwoording aan de raad plaats over de resultaten van de uitvoering van gemeentelijk beleid. Jaarlijks gebeurt dit op hoofdlijnen in het jaarverslag en uitgebreider over de beleidsprogramma's in jaarlijkse voortgangsrapportages en/of evaluaties aan het einde van de looptijd van de beleidsprogramma's. Hieronder worden de resultaten gepresenteerd zoals deze door de gemeente zijn gerapporteerd. De rekenkamer heeft in deze Quick Scan de resultaten niet nader getoetst.

#### 3.3.2 Jaarverslag 2011

In het 'Jaarverslag 2011' (april 2012, RIS 248385) zijn twee programma's opgenomen die voor dit onderzoek relevant zijn: I. Jeugd en Gezin en II. Onderwijs.

##### I. Programma Jeugd en Gezin

In de verantwoording van het Programma Jeugd en Gezin wordt onder andere ingegaan op het dalend aantal Haagse jongeren dat geïndiceerd wordt door Bureau Jeugdzorg (-18% van 2008 tot 2010). Ook is uitgebreid aandacht voor gezinsondersteuning vanuit de CJG's (8 CJG's zijn gerealiseerd, in 2012 nog 2 in Escamp), inclusief pilots voor ontschotter zorg in de Proeftuin CJG in Leidschenveen-Ypenburg en de Haagse Samenwerking. Verder komt de inzet van Jeugdgezondheidszorg aan bod, onder andere de gezinscoaching, preventieve gezondheidszorg voor alle kinderen in Den Haag en de verbindende rol tussen de zorgadviesteams in het onderwijs en de CJG's.

##### II. Programma Onderwijs

In de verantwoording van het Programma Onderwijs wordt onder andere ingegaan op de ontwikkeling van brede buurtscholen in het primair en voortgezet onderwijs. Ook is aandacht voor projecten als het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (- 28,6%) en schoolverzuim (spijbelen - 9%, luxe verzuim - 11%, absoluut verzuim + 89% door directe registratie).

---

<sup>11</sup> De gemeente gaf op 1-10-2012 in een toelichting op haar reactie op het concept-Feitenrapport van deze Quick Scan aan dat er geen formeel budget is voor passend onderwijs van € 1,5 miljoen en dat de genoemde budgetreductie is gebaseerd op mondelinge besprekingen binnen het gemeentelijk budget voor Onderwijsbeleid (het bestedingsprogramma t.b.v. de HEA) over de inzet van rijksmiddelen Onderwijsachterstanden en het verschuiven van Gemeentelijke middelen naar stedelijke projecten.

### 3.3.3 Beleidsmatige verantwoording

Over de beleidsprogramma's op het gebied van jeugd en onderwijs worden voortgangsrapportages aan de raad gestuurd. Op basis daarvan worden in deze paragraaf de resultaten (prestaties, effecten) gepresenteerd van de diverse activiteiten die de gemeente verricht ten behoeve van de zorg voor de jeugd op of via scholen.

#### I. Jeugd en Gezin

Het Programma Jeugd en Gezin is vrij recent (oktober 2011) vastgesteld. Zodoende zijn ten tijde van dit schrijven nog geen voortgangsrapportages beschikbaar over de resultaten van het jeugd beleid zoals vastgelegd in dit programma. De eerste rapportage wordt eind 2012 verwacht. Eerder was het Actieprogramma Jeugd 2007-2010 van kracht, daarvan is in 2010 een evaluatie verschenen. Daarin komen de onderstaande relevante aspecten van de uitvoering van het jeugd beleid aan bod.

In de periode 2007-2010 is onder andere gewerkt aan een sluitende zorgstructuur voor kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar. In die zorgstructuur is één hulpverlener verantwoordelijk voor de uitvoering van een totaalplan per multi-probleemgezin. Deze zorgcoördinator is ook het centrale aanspreekpunt voor gezin en betrokken hulpverleners. Dit proces wordt ondersteund door de Verwijsindex (een systeem waarmee leerkrachten, hulpverleners en begeleiders kinderen en jongeren kunnen signaleren) waarop Haagse hulporganisaties en onderwijsinstellingen aangesloten zijn. De gemeente heeft jeugdregisseurs beschikbaar gesteld voor opschaling naar bestuurlijk niveau als de zorg stagneert.

Ook is een start gemaakt met de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin voor de ondersteuning van ouders bij het opvoeden en opgroeien van hun kinderen. Ten tijde van deze evaluatie begin 2010 waren vier CJG's geopend, sinds zomer 2011 zijn dit acht en heeft de gemeente nog twee CJG's in de planning staan. De gemeente geeft aan ambities na te streven die hoger liggen dan de eisen die het rijk stelt, onder andere door organisaties fysiek samen te brengen in één gebouw.

Jeugdgezondheidszorg (JGZ) maakt onderdeel uit van de CJG's en verzorgt een doorlopend zorgaanbod voor de groep 0-19 jaar.<sup>12</sup>

Verschillende CJG-projecten worden uitgevoerd door de medewerkers van de Productgroepen JGZ (GGD) en Leerlingzaken. De personele inzet van de afdelingen wordt verantwoord in jaarverslag en jaarrekening. Over de resultaten van de projecten heeft de rekenkamer geen informatie aangetroffen of ontvangen.

Verder heeft de gemeente een Stedelijk Mobiel Jongeren Team (SMJT, jongerenwerk) en het Jeugd Interventie Team (JIT, individuele hulpverlening) ingezet voor jongeren die extra aandacht nodig hebben.

#### II. Onderwijs

In oktober 2011 is de 'Voortgangsrapportage Haagse Educatieve Agenda 2010-2011' (RIS 181389) aan de raad gestuurd. In deze rapportage wordt ingegaan op de uitvoering in de periode 2010-2011 van de plannen in de Haagse Educatieve Agenda 2010-2014. Een aantal voor dit onderzoek relevante aspecten van de uitvoering van het onderwijsbeleid komen daarin aan bod.

Zo wordt aangegeven dat gewerkt wordt aan de ontwikkeling van de brede school waarin voorschool, kinderopvang en zo mogelijk ook welzijnswerk op één locatie worden gevestigd. Negen basisscholen zijn nog niet als brede school te kwalificeren, in die gevallen vindt de komende jaren nieuwbouw of verbouwing plaats. In het schooljaar 2010-2011 zijn er 80 brede buurtscholen in het basisonderwijs. Ook middelbare scholen ontwikkelen zich tot brede scholen, in 2011 hebben 12 scholen aangegeven brede school te willen worden.

---

<sup>12</sup> Zie voor de resultaten het rekenkamerrapport "Onderzoek naar invoering van CJG in de gemeente Den Haag", oktober 2011 (RIS 181477).

Ook zet de gemeente in op de aanpak van verzuim en voortijdige schooluitval. In het schooljaar 2009-2010 telde Den Haag 68.715 leerplichtigen. Leerplicht kreeg 6.626 verzuimmeldingen, 10% meer dan in het schooljaar daarvoor. Volgens de gemeente is het hogere aantal meldingen het resultaat van intensievere samenwerking tussen scholen en de gemeente en de invoering van het verzuimloket door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), waarmee scholen verzuim makkelijker kunnen melden.

Leerplicht pakt verzuim sneller op en handelt verzuim sneller af: de gemiddelde doorlooptijd bij controle en bemiddeling is van 43 kalenderdagen in schooljaar 2007-2008 teruggebracht tot 34 kalenderdagen in schooljaar 2009-2010.

Uit cijfers van het rijk blijkt dat het aantal Haagse voortijdige schoolverlaters (vsv'ers, jongeren zonder startkwalificatie: mbo-diploma vanaf niveau 2, havo- of vwo-diploma) in het schooljaar 2009-2010 met 32,9% is gedaald ten opzichte van het peiljaar 2005-2006. De gemeente zet hier meer op in door extra vsv-casemanagers in te zetten en jongeren die dreigen uit te vallen te begeleiden of te laten deelnemen aan alternatieve trajecten. Zo worden TOM-klassen (traject op maat, hulp bij keuze vervolgopleiding) en Werkmaattrajecten (beroepsopleidende leerweg op niveau 1 met extra begeleiding van het re-integratiebedrijf van de dienst SZW voor 50 vsv'ers in 2011) aangeboden. Inmiddels haalt ruim 60% van de deelnemers een mbo-diploma op niveau 1 en stroomt 40% daarvan vervolgens door naar niveau 2. Ook vindt jaarlijks in september een terugkerende Actieweek voortijdig schoolverlaten plaats, op de vmbo-scholen is extra aandacht voor de doorstroom naar vervolgonderwijs. ROC Mondriaan heeft een externe reboundvoorziening opgezet, gericht op het voorkomen van uitval van mbo'ers van 16 tot 18 jaar met meervoudige problematiek. Dit is een traject van 13 weken zorg en onderwijs in samenwerking met Jeugdformaat, Jutters, Bureau Jeugdzorg en de gemeente. In 2010 zijn vier groepen gestart.

Onder de noemer 'Zorg voor leerlingen' wordt ook ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs. De gemeente geeft aan dat dit primair de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen en de scholen, maar zelf belang te hebben bij een goede invoering vanwege de regierol die de gemeente krijgt voor het maken van afspraken over de inzet van zorg in en om de scholen.

Het Elektronisch Leerlingdossier (ELD) is ontwikkeld om het voor scholen en zorgverleners makkelijker te maken van elkaar te weten welke basisschoolleerlingen extra zorgaandacht behoeven en voorziet in koppeling tussen de digitale schooladministratie en de Verwijsindex Haaglanden. De eerste scholen maken gebruik van het ELD, de gemeente verwacht dat de komende periode het ELD verder op Haagse basisscholen wordt ingevoerd.

### 3.4 Samenvatting bevindingen

In het gemeentelijk jaarverslag 2011 werd geconstateerd: "De opbrengst van het gemeentelijk jeugdbeleid is niet eenvoudig in beeld te brengen." (pagina 73). Toch heeft de rekenkamer met een *quick scan* geïnventariseerd wat de gemeente investeert in zorg voor de jeugd op scholen en wat bekend is over de effecten daarvan. Kernbevinding is dat de gemeente geen allesomvattend overzicht heeft van de gemeentelijke activiteiten op het gebied van zorg voor jeugd op scholen, laat staan van wat daarvan de opbrengst is.

Hoewel jeugdzorg - al dan niet op of via scholen - nu nog geen primair gemeentelijke taak is, ontplooit de gemeente diverse activiteiten op het terrein Jeugdzorg & Onderwijs. De gemeente benadert deze activiteiten beleidsmatig nu vanuit meerdere invalshoeken. Het thema Jeugdzorg & Onderwijs is verdeeld over de drie verschillende terreinen Jeugd, Onderwijs en Zorg. Daarbij heeft de gemeente met veel samenwerkingspartners te maken. De informatie over activiteiten en financiering daarvan is (dan ook) versnipperd.

Omdat dit onderdeel het karakter heeft van een *quick scan*, heeft de rekenkamer een overzicht gemaakt van de - reeds bestaande - verantwoordingsinformatie. Aan de hand van relevante hoofdstukken in de programmabegroting, beleidsprogramma's en bestedingsoverzichten is getracht in beeld te brengen wat de gemeente doet en hoeveel geld daar in omgaat. De rekenkamer heeft deze informatie in deze quick scan niet nader getoetst. Het is echter waarschijnlijk dat dit geen alomvattend overzicht is van de gemeentelijke inzet in de zorg voor de jeugd.

De gemeente zet vanuit jeugdbeleid in op jeugdgezondheidszorg en gezinsbegeleiding vanuit de CJG's en vanuit onderwijsbeleid op zorg voor de leerling op school. Over de doorlopende beleidsactiviteiten met de grootste financiële omvang (zoals Schoolmaatschappelijk werk en Vroegtijdig Schoolverlaten) wordt gerapporteerd aan de raad. Overigens gebeurt dit vooral op het niveau van wat is gedaan en wat het heeft gekost en niet zo zeer op wat daarmee is bereikt. Naast deze reguliere activiteiten initieert, financiert of ondersteunt de gemeente ook (tijdelijke) experimenten en projecten, zoals de Haagse Samenwerking, proeftuin CJG en Rebound projecten. Van welke initiatieven dit betreft, wat de financiële investering daarin is en wat het oplevert is geen integraal en volledig overzicht beschikbaar.

# Bijlagen

## A. Bronnen

### Gemeentelijke documenten:

- 'Aan de slag!', coalitieakkoord PvdA, VVD, D66 en CDA, mei 2010 (RIS 173030).
- Beantwoording technische commissievragen 26 oktober 2011 over jongerenambassadeurs en Zorg Advies Teams, november 2011 (RIS 181635).
- Bestedingsoverzicht Welzijn, Emancipatie, Jeugd en Volksgezondheid 2012, oktober 2011 (RIS 181396).
- Bestedingsprogramma Onderwijsbeleid 2012, december 2011 (RIS181919).
- Budgetoverzicht Onderwijsbeleid 2012, eerste en tweede tranche, ongedateerd.
- Decentralisatie AWBZ begeleiding; stand van zaken, met bijlage Rapport Extramurale begeleiding in Den Haag, OCW OIV, februari 2012 (RIS 246565).
- Decentralisatie van de jeugdzorg, juli 2011 (RIS 180776).
- Haags talent erkend, De Haagse educatieve agenda 2010-2014, met bijlage, november 2009 (RIS 168480).
- Jaarverslag 2011, april 2012 (RIS 248385).
- Jeugd Interventie Team Haaglanden, met bijlage Jaarverslag 2010, juni 2011 (RIS 180574).
- Jongeren en onderwijs, een sluitend netwerk, oktober 2011 (RIS 181395b).
- Organiseren van samenwerking tussen de Haagse scholen en (jeugd)zorg, november 2008 (RIS 160013c).
- Passend onderwijs en de ontwikkeling van leerlingaantallen in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, juni 2012 (RIS 180806).
- Programmabegroting 2012 – 2015, september 2011 (RIS 181195a).
- Programma Jeugd en Gezin 2011-2014, december 2011 (RIS 248421).
- Stand van zaken voorbereiding decentralisaties gemeente Den Haag, met bijlage Overzicht decentralisaties gemeente Den Haag, maart 2012 (RIS 247619).
- Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2011, met bijlagen, april 2011 (RIS 180245).
- Voortgangsrapportage Haagse Educatieve Agenda 2010-2011, oktober 2011 (RIS 181389).
- Voortgang transitie jeugdzorg, met bijlage Startnotitie transitie Jeugdzorg in Haaglanden, februari 2012 (RIS 246420).

### Overige documenten:

- Beleidskader Jeugdzorg 2009 – 2012, Stadsgewest Haaglanden, november 2008.
- Bestuurlijke agenda Passend onderwijs en jeugdhulp. Naar een samenhangend en aanbod van onderwijszorgvoorzieningen in Den Haag e.o., Opgesteld voor gezamenlijk overleg tussen de besturen PO, VO en MBO en de gemeente Den Haag, in afstemming met de Gemeenten Leidschendam - Voorburg en Rijswijk, juni 2012.
- Een goed begin is het halve werk
- Handreiking voor een goede en preventieve samenwerking van jeugd-ggz met onderwijs en gemeenten, GGZ Nederland, december 2011.
- Maten voor gemeenten 2011. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid, SCP, oktober 2011.
- Met ambitie gaan voor jeugd! Verdieping van onderzoek onder wethouders en gemeentelijke directeuren over de transitie jeugdzorg, Radar Advies / Seinpost Jeugd, januari 2012.
- Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd en gezinszorg, raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, april 2012.
- Transitieagenda Jeugdzorg. Gezamenlijke agenda Rijk/VNG/IPO
- Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2012, Stadsgewest Haaglanden.

- Vertrouwen in de school over de uitval van 'overbelaste' jongeren, WRR, januari 2009.
- Zorgplan 2011/2012, Samenwerkingsverband Zuid-Holland West

#### Internetpagina's:

- Nederlands Jeugdinstituut (o.a. wat betreft ZAT), [www.nji.nl](http://www.nji.nl).
- Nederlands Instituut voor gezondheidszorg, [www.nigz.nl](http://www.nigz.nl).
- Rijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (o.a. wat betreft decentralisaties) [www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (o.a. wat betreft decentralisatie), [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

#### Daarnaast hebben de volgende mensen de rekenkamer in gesprekken achtergrondinformatie verstrekt over het terrein Jeugdzorg & Onderwijs:

- Hans Basart, hoofd afdeling Voortijdig Schoolverlaten, Productgroep Leerlingzaken, Sector Stedelijk Onderwijs & Vastgoed, dienst OCW.
- Martijn Dahmeijer, manager Programmabureau Jeugd, Sector Welzijn, jeugd & burgerschap, dienst OCW (ten tijde van onderzoek).
- Hakima Essanoussi, medewerker (casemanager) afdeling Voortijdig Schoolverlaten, Productgroep Leerlingzaken, Sector Stedelijk Onderwijs & Vastgoed, dienst OCW.
- Ingrid Kervel, senior beleidsmedewerker jeugd, Programmabureau Jeugd, Sector Welzijn, jeugd & burgerschap, dienst OCW.
- Janine Kallenbach, manager Productgroep jeugdgezondheidszorg, Sector Volksgezondheid & Zorg, dienst OCW.
- Herma Koops, afdeling Onderzoek & Integrale Vraagstukken, dienst OCW.
- Karin Loggen, directeur Samenwerkingsverband Zuid-Holland West.
- Arie Opstelten, projectleider CJG en transitie manager decentralisatie, Productgroep CJG, Sector Volksgezondheid & Zorg, dienst OCW.
- Truus van Noort, senior beleidsmedewerker onderwijs, Productgroep Onderwijsbeleid, Sector Stedelijk Onderwijs & Vastgoed, dienst OCW.
- Ludo Steenmetser, directeur Sector Welzijn, jeugd & burgerschap, dienst OCW.
- Patricia Verzantvoort, senior beleidsmedewerker onderwijs, Productgroep Onderwijsbeleid, Sector Stedelijk Onderwijs & Vastgoed, dienst OCW.

## B. Afkortingen

In de beleidsterreinen Jeugdzorg & Onderwijs is het zeer gebruikelijk om met afkortingen te werken. Onderstaand een overzicht van veel gehanteerde afkortingen.

AFJ	Adviesorgaan Financiering Jeugdzorg.
AMK	Advies- en meldpunt kindermishandeling.
AOJZ	Ambtelijk Overleg Jeugdzorg (Haaglanden)
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BO	Basisonderwijs, ook wel aangeduid als primair onderwijs (PO).
BOJZ	Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg (Haaglanden)
BOVO	Basisonderwijs, Voortgezet onderwijs, afspraken in regio voor goede overgang van het basis naar het voortgezet onderwijs.
CJG	Centrum voor Jeugd & Gezin, laagdrempelig inlooppunt in het stadsdeel voor vragen over zorg aan jeugdigen.
Compact	Reboundvoorziening, gericht op doorgroei naar niveau 2 op ROC.
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
Florence	Jong Florence, organisatie voor jeugdgezondheidszorg voor kinderen van 0 tot 4 jaar.
GZ	Gezondheidszorg.
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst.
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg.
EKD	Elektronisch kinddossier (plan van oud-minister Rouvoet van J&G).
HCO	Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding.
HEA	Haagse Educatieve Agenda.
IB	Intern Begeleider
ITB	Intern Traject Begeleider
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
IZAT	Intern Zorg Advies Team, zie ook IZC.
IZC	Interne Zorg Commissie, 'voorportaal' van ZAT, onderdeel van de interne zorgstructuur op school, ook wel IZAT of IZO genoemd.
IZO	Intern Zorgoverleg, zie ook IZC.
JF	Jeugdformaat Stichting voor jeugd- en opvoedhulp in de regio Haaglanden.
JIT	Jeugd Interventie Team.
JJC	Stichting Jeugdzorg Jutters Combinatie, een gesloten jeugdzorg plus instelling in Den Haag voor jongeren met gedragsproblemen.
JGZ	Jeugd Gezondheids Zorg, gemeentelijke voorziening, aangeboden vanuit de CJG's.
JSO	Expertisepunt Jeugd, Samenleving en Ontwikkeling.
Jutters	Organisatie voor ambulante jeugdzorg.
JZA	Jeugdzorg Afkorting ;-)
Knooppunt	Voorziening in voortgezet onderwijs met als doel een leerling zo snel mogelijk toe te leiden naar een vervolg van zijn/haar opleiding.
LP	Leerplicht, gemeentelijke taak.
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten.
Lwoo	Leerwegondersteunend onderwijs.
MEE	Geen afkorting, naam van begeleidende organisaties voor mensen met een handicap.
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs.



OTS	Onder Toezicht Stelling
PAB-er	Preventief Ambulant Begeleider
PCL	Permanente Commissie Leerlingzorg reguleert leerlingenstromen voor leerlingen die gebruik gaan maken van leerwegondersteunend of praktijkonderwijs (onderdeel SWVZHW)
Pleysier	School in regio voor zeer moeilijk opvoedbare en lerende kinderen (ZMOLK).
PO	Primair onderwijs (ook wel Basisonderwijs)
Rebound	Programma gericht op tijdig bijsturen grensoverschrijdend gedrag.
REC	Regionaal Expertisecentrum, samenwerkingsverband voor speciaal onderwijs, verdeling in vier clusters: 1 visuele beperking, 2 doof / slechthorend, 3 verstandelijk / lichamelijke beperking, 4 gedragshandicap / psychiatrische beperking.
ROC	Regionaal Opleidingscentrum, een school voor middelbaar beroepsonderwijs.
SMW	School Maatschappelijk Werk.
SMJT	Stedelijk Mobiel Jongeren Team
Spirit4you	Regionaal Samenwerkingsverband VMBO&MBO, gericht op doorstroming en voorkoning van uitval.
SWVZHW	Samenwerkingsverband Zuid-Holland West, organisatie die voor de scholen in de regio de zorgstructuur voor leerlingen regelt.
TOM-klas	Traject Op Maat, hulp bij keuze vervolgopleiding.
VO	Voortgezet Onderwijs.
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VVSV	Vroegtijdig Schoolverlaten, gemeentelijke inzet om te voorkomen dat leerlingen vóór het behalen van hun startkwalificatie van school gaan.
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens.
WSNS	Weer Samen Naar School, om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, zoveel mogelijk op een reguliere basisschool te houden.
ZAT	Zorg Advies Team, bestaande uit zowel schoolmedewerkers als externe deskundigen (o.a. Jeugdzorg, Jeugdgezondheidszorg, VSV & leerplicht).
ZoCo	Zorgcoördinator, functionaris die binnen de school de zorg coördineert en contact legt met de externe zorgpartners.
ZML	Zeer Moeilijk Lerend
ZMOLK	Zeer Moeilijk Opvoedbare en Lerende Kinderen.