

Bouwstenen van de zorgstructuur

Naar een dekkend netwerk van zorg in het onderwijs

T. Eimers
M. Verhoef

1 februari 2005

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA)

Deze publicatie is te bestellen bij het Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel: 024 – 365 35 20
Fax: 024 – 365 34 93
E-mail: info@kenniscentrum-ba.nl

Foto omslag: Mariëlle Verhoef,

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Ton Eimers
Mariëlle Verhoef

Bouwstenen van de zorgstructuur / Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt.
ISBN 90- 77202-10-2
NUR 840

© 2005 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1 Uitkomsten van de interviews	3
1.1 Het dilemma van de zorg	3
1.2 De huidige situatie	5
1.3 Conclusies	8
2 Visie op zorg	9
2.1 Visie als motor en kompas	9
2.2 Verantwoordelijkheid voor zorg	10
2.3 Structuur van de zorg	14
2.4 Het systeem van verwijzing en toelating	18
2.5 Organisatie en bestuur	20
2.6 Samenvatting	22
3 Van visie naar realisatie	25
3.1 Mijlpalen	25
3.2 Contourenschets	28
Bijlage 1 – Deelnemers aan gesprekken en conferenties	33
Bijlage 2 – Maasland	35
Bijlage 3 – Achilles-programma van de gemeente Venlo	39

Inleiding

Binnen het Samenwerkingsverband VO-VSO Noord Limburg (51.1) zijn verschillende scholen actief bezig de zorg voor hun leerlingen te versterken en daarmee leerproblemen en mogelijke schooluitval terug te dringen. Dat gebeurt tegen de achtergrond van veranderend overheidsbeleid en - mede daardoor - veranderde condities voor de scholen. Een deel van de zorg voor leerlingen heeft een gezamenlijk, bovenschools karakter. Dat geldt voor gemeenschappelijkheid in de wijze waarop scholen met problemen van leerlingen omgaan, maar met name ook voor de opvang van leerlingen die binnen een 'normale' onderwijssetting niet geholpen kunnen worden.

In de regio Noord-Limburg is de afgelopen periode de aandacht specifiek ook uitgegaan naar de positionering en invulling van de zorglocatie Maasland in Venlo. De projectgroep Veranderend landschap heeft daartoe verschillende opties in kaart gebracht. Mede naar aanleiding daarvan is binnen het Samenwerkingsverband de vraag gesteld hoe de positionering van een zorglocatie zich verhoudt tot de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor zorg en zorgbudget en hoe een zorglocatie valt in te passen in een meer omvattende visie op binnen- en bovenschoolse leerlingenzorg.

Het Samenwerkingsverband heeft KBA uit Nijmegen verzocht om een onderzoek uit te voeren met als doel om een integrale visie te ontwerpen die de samenhang aan geeft tussen de verschillende bouwstenen van de zorgstructuur en die concrete aanknopingspunten biedt voor de verdere ontwikkeling van de zorgstructuur, waaronder de bovenschoolse opvangvoorzieningen.

In het voorliggende rapport zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven.

Onderzoek

Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle scholen binnen het Samenwerkingsverband, van het middelbaar beroepsonderwijs en van gemeenten. Tevens zijn voor het onderzoek relevante documenten en cijfers bestudeerd.

Het raamwerk voor een samenhangende visie is door betrokken partijen besproken in twee werkconferenties. De kernpunten van de visie zijn daarnaast ook aan de orde geweest in een zogenaamd 'uitgebreid werkoverleg' van de zorgcoördinatoren uit de scholen.

De uitkomsten van de interviews en de opmerkingen tijdens de werkconferenties en het zorgcoördinatorenoverleg zijn verwerkt in het voorliggende rapport.

In de bijlagen is een lijst opgenomen van de geïnterviewden en de deelnemers aan de beide werkconferenties.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de uitkomsten van de interviews weergegeven. Hoofdstuk 2 geeft een samenhangende visie op de zorg voor risicoleerlingen en resulteert in kernpunten van de visie. Hoofdstuk 3 tot slot is een korte beschouwing over de realisatie van de visie in concrete stappen. Achter in het rapport zijn een aantal bijlagen opgenomen.

1 Uitkomsten van de interviews

Ter voorbereiding van het visiedocument is gesproken met een aantal vertegenwoordigers van de betrokken scholen en de gemeente Venlo (zie bijlage 1). De belangrijkste bevindingen uit deze gespreksronde worden in dit hoofdstuk op een rijtje gezet. In paragraaf 1 wordt ingegaan op de problemen die gesprekspartners signaleren rondom de zorg, in paragraaf 2 wordt de huidige situatie met betrekking tot de zorgstructuur in de regio gepresenteerd en in paragraaf 1.3 wordt op grond van de gegevens een aantal conclusies getrokken.

1.1 Het dilemma van de zorg

Probleemschets

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat er behoefte is aan het maken van regionale afspraken over bovenschoolse zorg. Deze behoefte komt voort uit de ervaring van scholen dat zij de grenzen van de zorg binnen school naderen of bereikt hebben.

Scholen signaleren stuk voor stuk een toename van problemen bij de leerlingenpopulatie die zij bedienen, zowel in ernst en zwaarte van de problematiek als het aantal leerlingen waar 'iets' mee is. Het huidige overheidsbeleid stimuleert opvang van kinderen binnen het regulier onderwijs die voorheen naar het speciaal onderwijs zouden gaan (rugzakjes). Maatschappelijke problemen worden mede daardoor steeds meer binnen de muren van de school gebracht. Doordat ouders steeds minder betrokken lijken te willen of kunnen zijn, voelen de scholen een steeds grotere verantwoordelijkheid op hun schouders rusten. Het dilemma waar scholen zich voor geplaatst zien is gelegen in de combinatie van enerzijds de wil om zoveel mogelijk leerlingen een geschikte plek binnen de school te bieden en anderzijds het gevoel tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan te lopen waar het gaat om zorg voor leerlingen.

Sommige scholen overwegen daarom om hun toelatingscriteria aan te scherpen, zodanig dat alleen leerlingen toegelaten worden waarvan de school de verwachting heeft dat zij hen de juiste zorg kan bieden. De meeste scholen voelen echter vanuit de omgeving de druk om zoveel mogelijk leerlingen toe te laten. Door de uitgestrektheid van de regio is een aantal scholen voor een groot aantal leerlingen de enige mogelijkheid op voortgezet onderwijs binnen afzienbare afstand, wat juist voor de zwakkere leerlingen een belangrijk criterium is. Bovendien is niet toelaten van bepaalde leerlingen op regionaal niveau geen oplossing, deze leerlingen moeten immers uiteindelijk toch ergens een plek krijgen binnen het onderwijs. Daarom wordt de oplossing voor het dilemma meer gezocht in enerzijds de interne deskundigheid te

bevorderen en anderzijds externe deskundigheid de school binnen te halen. Daarnaast wordt algemeen erkend dat, ondanks inspanningen om de mogelijkheden tot zorg binnen de school te verbeteren, hetzij door inzet van interne deskundigen, hetzij met behulp van externe deskundigen, er een groep leerlingen resteert die niet binnen de eigen school geholpen kan worden, maar aangewezen is op een andere vorm van onderwijs, hulpverlening of een combinatie daarvan. Een goede bovenschoolse zorgstructuur is daartoe noodzakelijk.

Definitie zorgstructuur

Blijkens de gesprekken zijn er verschillende manieren om het begrip zorgstructuur te definiëren. Over het geheel genomen worden twee verschillende definities gehanteerd, een smalle en een brede. In de smalle definitie heeft de zorgstructuur alleen betrekking op voorzieningen bedoeld voor groepen leerlingen met bepaalde kenmerken, die geïndiceerd zijn voor een bepaald soort hulp. Voorzieningen voor deze leerlingen bevinden zich volgens deze definitie altijd bovenschools. De brede definitie gaat er vanuit dat de zorgstructuur bedoeld is voor *alle* leerlingen die op een of ander moment zorg nodig hebben, los van of er een indicatie is of kan worden gegeven. Voorzieningen bevinden zich zowel binnen- als bovenschools.

Afbakening bovenschoolse opvang

Alle scholen geven aan behoefte te hebben aan een of andere vorm van bovenschoolse opvang. Er zijn echter verschillen in de doelstellingen en beoogde doelgroep die men voor een dergelijke opvang voor ogen heeft. Wat betreft de doelstellingen is het merendeel van de gesprekspartners van mening dat een bovenschoolse opvang moet dienen om leerlingen weer terug te leiden naar school of, als dat niet meer mogelijk blijkt, toe te leiden naar arbeid. Sommigen opperen daarbij de mogelijkheid om vanuit de opvang een bepaalde vorm van ambulante begeleiding te organiseren na afloop van het verblijf. De opvang zou op elk moment voor elke leerling toegankelijk moeten zijn en volgens één van de gesprekspartners zou er een zorgadviesteam aan de voorziening gekoppeld kunnen (of moeten) worden.

Een andere geïnterviewde stelt dat het een voorziening zou moeten betreffen waar leerlingen direct vanaf het basisonderwijs naar toe zouden gaan, waarna zij gemiddeld twee jaar onderwijs binnen de speciale opvang zouden genieten ter voorbereiding op instroom in het reguliere voortgezet onderwijs.

De omschrijving van de doelgroep blijkt lastig. Sommigen benadrukken dat het alleen zou moeten gaan om leerlingen die niet in aanmerking komen voor praktijkonderwijs, maar aangewezen zijn op het zorgniveau 4 LWOO. Anderen stellen dat het juist zo zou moeten zijn dat ook andere leerlingen, bijvoorbeeld van havo/vwo terecht kunnen in de bovenschoolse opvang. Leidend zou moeten zijn de ernst van de gedragsproblematiek van de betreffende leerlingen. Leerproblemen vormen geen reden om door

te verwijzen naar de bovenschoolse opvang, omdat de school daarmee zelf om moet kunnen gaan.

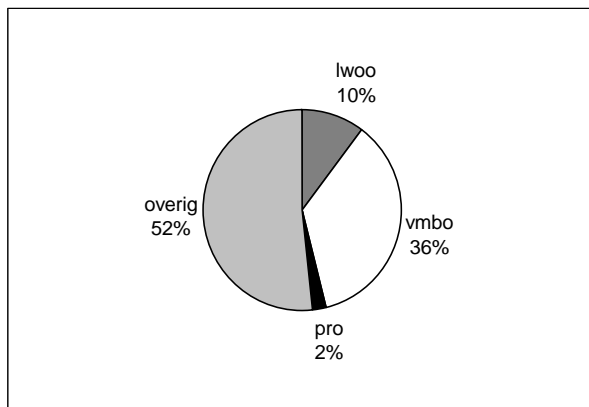
Ten slotte zou een aantal scholen de mogelijkheden voor een dislocatie van de opvang willen onderzoeken. Deze dislocatie zou dan in de buurt van Horst-Venray gesitueerd moeten worden, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de breder geconstateerde belemmering dat 'alles' – dat wil zeggen het speciaal onderwijs en alle vormen van hulpverlening – zich in Venlo bevindt, wat voor sommige leerlingen (of ouders) te ver weg is.

1.2 De huidige situatie

Leerlingpopulatie

De leerlingpopulatie voortgezet onderwijs in de regio omvatte per 1 oktober 2004 in totaal 14.059 leerlingen. Deze zijn als volgt verdeeld over de verschillende onderwijstypen:

Figuur 1 – leerlingpopulatie voortgezet onderwijs naar onderwijstype



Figuur 1 laat zien dat bijna de helft van de leerlingen in het vmbo te vinden is, al dan niet met extra ondersteuning (LWOO). De precieze aantallen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

In de figuur (en tabel) bestaat de categorie overig uit de leerlingen in het havo en vwo, plus alle brugklassen. Een groot deel van de brugklassen wordt in de praktijk vaak ook tot het vmbo gerekend. In het totaal komt het percentage leerlingen in het vmbo (onder- en bovenbouw) op ongeveer 60 procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Tabel 1 – leerlingaantallen voortgezet onderwijs per 1-10-2004

Onderwijstype	Leerlingen
Praktijkonderwijs	312
LWOO	1.455
VMBO (exclusief LWOO)	5.028
Overige (bruglassen, havo/vwo)	7.264
Totaal	14.059

Interne zorgstructuur

Over het algemeen lijken de meeste scholen hun interne zorgstructuur goed op orde te hebben. Er zijn verschillen tussen scholen onderling, maar doorgaans zijn scholen zelf tevreden over het functioneren van hun eigen zorgstructuur. Alle scholen werken met een mentorsysteem en hebben een zorgcoördinator. Daarnaast hebben sommige scholen extra voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een interne time-out groep. Ook zoekt men naar manieren om het onderwijsproces te verbeteren en daarmee beter aan te sluiten op de behoeften van leerlingen, zoals het werken met kernteams ('minder handen voor de klas'). Wel is voor veel scholen het deskundigheidsniveau van hun eigen medewerkers nog niet hoog genoeg. Men is zoekende naar vormen van deskundigheidsbevordering. Geconstateerd wordt dat de informatievoorziening vanuit het basisonderwijs nog niet altijd optimaal is, wat het bieden van de juiste zorg bemoeilijkt of vertraagd. Eén van de scholen probeert het inschatten van de behoeften van leerlingen te verbeteren door een vanuit het basisonderwijs gedetacheerde docent in te zetten bij het aannemebeleid van de school.

Hoewel zoals gezegd de meeste scholen over een goede interne zorgstructuur beschikken, is voor een optimaal werkende zorgstructuur (intern- en extern) een zekere mate van eenheid en vergelijkbaarheid gewenst. De bereidheid tot het maken van onderlinge afspraken over het gewenste zorgniveau binnen scholen is er, zo zijn er bijvoorbeeld binnen het samenwerkingsverband zorgverbeterplannen gemaakt.

Zorgadviesteam

Alle scholen werken inmiddels met een zorgadviesteam (ZAT). Dit is een multidisciplinair team, bestaande uit zowel schoolinterne als externe deskundigen, dat op regelmatige tijdstippen bijeen komt om zorgleerlingen te bespreken. Het ZAT-team kan adviseren en doorverwijzen en is gericht op het voorkomen van schooluitval. Doordat alle scholen met een ZAT werken, lijkt het aanbod dekkend. De kwaliteit wordt bovendien als voldoende ervaren. Er is echter geen sprake van een samenhangend netwerk. Zo geldt wat betreft de Venlose scholen dat deze onderdeel vormen van het beleidsprogramma 'Achilles' van de gemeente Venlo. De scholen buiten Venlo werken vanuit een andere context met een ZAT-team. Een gelijkwaardige

werkwijze op alle scholen is daarmee niet gewaarborgd, bovendien is de relatie met de overige aanwezige verwijzingsstructuur (PCL) relatief zwak.

Naast de zorgadviesteams bestaan er de zogeheten Zorg- en Adviestrajecten. Deze zijn van start gegaan met een succesvolle pilot bij het Valuascollege en worden nu uitgebreid naar alle scholen voor zowel primair- als voortgezet onderwijs in de regio Venlo. Deze regio omvat de gemeenten Arcen en Velden, Beesel, Kessel, Maasbree, Meijel, Helden en Venlo. Dit is een iets ander gebied dan de regio waar het samenwerkingsverband 51.1 zich op richt. De Zorg- en Adviestrajecten beogen via een ZAT-loket en het ZAT-overleg te realiseren dat er één loket is voor integrale leerlingenzorg, dat op elke school in de regio beschikbaar is en dat voorziet in integrale leerlingenzorg vanaf de school.

Time-out

In Venlo is er een time-out voorziening, die toegankelijk is voor leerlingen uit de regio. Leerlingen verblijven maximaal tien weken in de time-out voorziening, waar zij voorbereid worden op terugkeer naar school. Bij voorkeur gaan leerlingen terug naar de eigen school. Het Time-out project is ingebed in het Achilles programma van de gemeente Venlo.

Zorglocatie Maasland

De Zorglocatie Maasland is per 1 augustus 2002 ontstaan uit een fusie tussen de toenmalige vso-lom SG Maasland en het Blariacumcollege. Het vormt sindsdien een nevenvestiging 'zorg' naast de sector vmbo en de eigen sector lwoo van het Blariacumcollege. Bekostiging vindt plaats via LWOO-gelden en het regionale zorgbudget.

Maasland is toegankelijk voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband, die verstandelijk gezien het vmbo kunnen doorlopen en in staat zijn een diploma te halen in de theoretische, gemengde of kaderberoepsgerichte leerweg, maar door bepaalde belemmeringen niet functioneren in het reguliere onderwijs. Het grootste deel van de leerlingen is afkomstig uit Venlo en komt rechtstreeks vanuit het basisonderwijs (zie bijlage 2).

Leerlingen volgen een LWOO-programma met extra zorg, dat door de regio is aangemerkt als zorgniveau vier, 'LWOO-zorg'. Aanwezig zijn voor de onderbouw de kaderberoepsgerichte- en theoretische leerweg. In de bovenbouw wordt alleen de theoretische leerweg aangeboden binnen de sector handel en verkoop. Doorgaans verblijven leerlingen vijf jaar op de Maaslandlocatie, waarbij zij drie jaar over de onderbouw doen en twee jaar over de bovenbouw. Leerlingen die vanuit de onderbouw uitstromen komen terecht in het reguliere voortgezet onderwijs, uitstromende bovenbouwleerlingen kiezen merendeels voor het mbo (zie bijlage 2).

1.3 Conclusies

Op grond van de interviews kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De problematiek waar scholen mee te maken hebben wordt zwaarder en ouders zijn niet altijd voldoende betrokken, waardoor de druk op school zwaarder toeneemt.
- Scholen willen graag zoveel mogelijk leerlingen bedienen, maar lopen tegen de grenzen van hun zorgmogelijkheden aan.
- Om de problemen het hoofd te bieden zoekt men het enerzijds in het verhogen van het deskundigheidsniveau van docenten en andere medewerkers van de school, anderzijds in het binnenhalen van externe deskundigheid, zoals via de ZAT-teams.
- Meer uniformiteit in de interne zorg is gewenst.
- De grens tussen binnen- en bovenschoolse zorg is niet altijd duidelijk, maar moet helder geformuleerd worden.

In de gesprekken komen verschillende aspecten van de zorg naar voren. Over het algemeen oordeelt men positief over de zorg in de scholen, maar er is ook ruimte voor verbetering, met name in de samenwerking, afstemming en bovenschoolse zorg. In het volgende hoofdstuk wordt een visie uiteengezet waarin de verschillende aandachtspunten uit de interviews in samenhang worden besproken.

2 Visie op zorg

2.1 Visie als motor en kompas

De zorgstructuur is een complex geheel van voorzieningen en activiteiten gericht op het voorkomen en wegnemen van problemen bij leerlingen in het voortgezet onderwijs. De zorg vindt plaats op alle betrokken scholen, in verschillende bovenschoolse projecten en voorzieningen en binnen het vervolgonderwijs (ROC). Behalve de scholen zijn ook gemeenten, jeugdzorg en anderen betrokken.

De zorgstructuur is met andere woorden niet als vanzelf een samenhangend en functioneel geheel. Veel meer is het een conglomeraat van min of meer losstaande elementen. Het succes van de zorgstructuur - passende zorg voor elke leerling - is sterk afhankelijk van de vraag of de zorgstructuur dekkend en kwalitatief voldoende is. Het volstaat niet dat de zorg op één plaats geweldig is, als elders in het netwerk grote gaten zitten.

Er zijn verschillende wegen om tot meer samenhang in de zorg te komen. Omdat de zorgstructuur niet statisch is, maar zich voortdurend ontwikkelt, moet er voortdurend gestuurd en bijgestuurd worden. Vaak gaat dat ad hoc en reactief, zonder zicht op het grotere geheel en reagerend op deelbelangen.

Visie op zorg en zorgstructuur is een belangrijk instrument om tot gerichte ontwikkeling te komen. Visie veronderstelt een blik vooruit op het na te streven doel; in dit geval een sluitende, effectieve en kwalitatief goede zorgstructuur. Visie kan als motor voor verandering werken en richting geven aan de beslissingen. Daarvoor is het nodig dat:

- de visie is gebaseerd op duurzame uitgangspunten, die het mogelijk maken in veranderende omstandigheden waar nodig de koers bij te kunnen stellen;
- de visie gemeenschappelijke belangen vertegenwoordigt, die partijen binden in een gezamenlijk belang;
- de visie gedragen wordt door de betrokken partijen.

De kern van het navolgende visieverhaal is dat het onderwijs zélf de taak en verantwoordelijkheid op zich neemt om een sluitend zorgnetwerk te creëren. Met de visie geeft het onderwijs collectief aan waar zij verantwoordelijk voor is, waar zij op aangesproken mag worden en waarover zij met andere partners afspraken wil maken. Met het vaststellen van een gezamenlijke visie nemen de scholen het initiatief bij het bouwen van de zorgstructuur.

Hierna volgt in een aantal stappen het raamwerk voor een gezamenlijke regionale visie op de zorgstructuur. Het raamwerk is gebaseerd op ervaringen van partijen binnen de regio en ervaringen die elders in het land zijn opgedaan.

De beschrijving van de visie volgt een aantal logisch opeenvolgende stappen. Allereerst wordt gekeken wat de kernopdracht van de zorgstructuur is en waar verantwoordelijkheden liggen. Vervolgens wordt de vraag gesteld waar de grens van verantwoordelijkheid ligt en hoe die grens bepaald kan worden. De structuur van de zorg is opgebouwd in lagen en de controle op leerlingenstromen tussen de lagen is een cruciaal aspect van de visie. Tot slot besteden we aandacht aan organisatie en bestuur.

2.2 Verantwoordelijkheid voor zorg

Visie begint bij het vaststellen van verantwoordelijkheid. Wie wordt aangesproken als het gaat om zorg en zorgstructuur? Onder zorg verstaan we al wat nodig is om leerlingen hun schoolloopbaan met succes te kunnen laten volbrengen. Zorg begint dan ook bij goed onderwijs en omvat verder alles wat de school, samen met derden, kan bieden om leerlingen te ondersteunen, opvangen of begeleiden. Zorg is hier gedefinieerd als een aan onderwijs verbonden taak: het gaat om kinderen en jongeren die onderwijs (moeten) volgen. Zorg is taak van de school waar de leerling onderwijs volgt. Vaak echter overstijgen de problemen de grenzen van de school. Dat kan zijn omdat leerlingen niet meer naar school komen, of omdat school hulp van anderen nodig heeft. Het is duidelijk dat wanneer een 'probleemleerling' de school (voortijdig) verlaat daarmee het probleem nog niet opgelost hoeft te zijn. Anderen zullen het stokje over moeten nemen wil de leerling niet tussen wal en schip raken. Zorg heeft nadrukkelijk ook een collectieve component: scholen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om leerplichtige jongeren die niet instaat zijn om hun schoolloopbaan met goed gevolg af te leggen. De overheid heeft die collectieve verantwoordelijkheid vastgelegd in de structuur van de Samenwerkingsverbanden VO-VSO. Behalve die formele opdracht gaat het echter ook om een maatschappelijke verantwoordelijkheid van het onderwijs.

De eerste en meest belangrijke pijler onder de visie op zorg is de vaststelling dat scholen een individuele én collectieve verantwoordelijkheid hebben voor zorg en voor een zorgstructuur. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot *alle* kinderen en jongeren die aangewezen zijn op voortgezet onderwijs, hetzij leerplichtig, hetzij uit keuze. Dat wil zeggen dat iedere school verantwoordelijk is voor elke individuele leerling. Het impliceert ook dat alle scholen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor elk kind of jongere die naar school moet of wil.

Het uitgangspunt is compromisloos: *alle* betekent letterlijk *alle*.

Grenzen aan de verantwoordelijkheid

Compromisloze verantwoordelijkheid wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid geen grenzen kent. Sommige leerlingen hebben daarmee ernstige problemen dat zij niet geholpen zijn met (aangepaste vormen van) regulier onderwijs. Ergens loopt een

grens waar een leerling met problemen niet langer onder verantwoordelijkheid van het onderwijs valt, maar als het ware wordt overgedragen aan de hulpverlening (jeugdzorg, gezondheidszorg). Voor dat kind staat dan niet meer het volgen van onderwijs voorop, maar het fysiek, sociaal of psychisch herstel.

De grens markeert het punt van overdracht van verantwoordelijkheid. Vóór de grens is er echter steeds sprake van collectieve verantwoordelijkheid van het onderwijs.

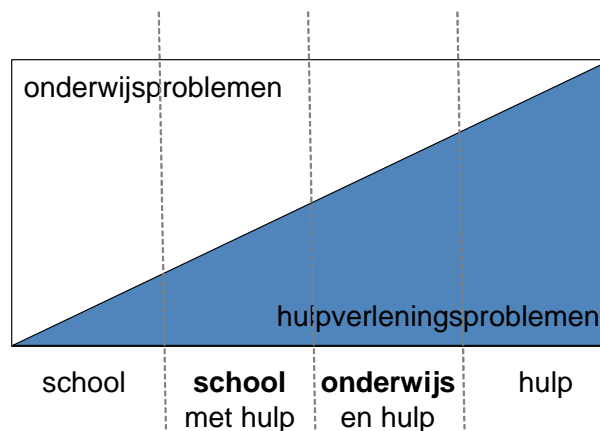
Waar ligt de grens?

Voor de zorgstructuur zijn feitelijk twee grenzen of overgangsgebieden van belang:

- het moment waarop de individuele school, zelfs met hulp van derden, een probleem niet langer kan opvangen of oplossen en een beroep moet doen op een oplossing buiten de school - maar binnen het onderwijs,
- het moment waarop het volgen van onderwijs voor de leerling geen hoofddoel meer is en een beroep moet worden gedaan op zwaardere vormen van (residentiële) hulpverlening.

In figuur 2 is weergegeven dat het in feite gaat om een geleidende schaal. Als het probleem een onderwijsprobleem is, dan is het onderwijs verantwoordelijk. Als het probleem voornamelijk een hulpverleningskwestie is, dan neemt de hulpverlening - meestal tijdelijk - de hoofdverantwoordelijkheid over. Ook in die fase kan betrokkenheid van het onderwijs nog aan de orde zijn.

Figuur 2



De eerste vraag luidt:

Waar stopt de verantwoordelijkheid van de individuele school en waar begint de collectieve verantwoordelijkheid van het onderwijs, de gezamenlijke scholen?

De tweede vraag luidt:

Waar stopt de (collectieve) verantwoordelijkheid van het onderwijs en begint de verantwoordelijkheid van de hulpverlening (in de brede zin van het woord)?

Voor we een antwoord geven op die vragen zijn een tweetal kanttekeningen van belang.

- De vragen zijn eigenlijk te absoluut gesteld. Verantwoordelijkheid verdwijnt nooit helemaal en overdracht van verantwoordelijkheid wil niet zeggen dat de rug wordt toegedraaid. Waar het om gaat is de primaire verantwoordelijkheid.
- Verantwoordelijkheid is geen louter abstract begrip: het bepaalt wie welke acties onderneemt, wie aangesproken kan worden op de resultaten, wie zorgt voor bekostiging, wie het initiatief neemt.

Belangrijk is niet alleen *waar* de grenzen liggen, maar even zeer *wie* de grenzen bepalen. Het zal duidelijk zijn dat grenzen vastgesteld worden door partijen aan weerszijden van de grens. De individuele school in samenspraak met het collectief van de scholen. De gezamenlijke scholen in samenspraak met de hulpverlening. In beide gevallen staat het collectief van het onderwijs aan één zijde van de grens.

Het vaststellen van grenzen raakt aan de autonomie van individuele scholen en instellingen. Wie bepaalt of een leerling op school moet blijven? Wie beslist over de toelating van een leerling op school of in een dagopvang? In laatste instantie zal een school (of hulpverleningsinstelling) altijd zelf willen beslissen over houdbaarheid of toelaatbaarheid. Tegelijkertijd is de onderlinge afhankelijkheid bij het vinden van een passende oplossing dermate groot, dat men het belang van de andere partij niet kan negeren. De verantwoordelijkheid beperkt de vrijheid om eenzijdige keuzes te maken. Het principe van individuele en collectieve verantwoordelijkheid voor alle leerlingen impliceert dat het belang van het kind altijd prevaleert bij het trekken van grenzen.

Grenzen vastleggen?

Grenzen en overgangsgebieden geven altijd aanleiding tot discussie. De eerste, vanzelfsprekende reactie is om te proberen de grenzen zo scherp mogelijk te trekken, zodat de ruimte voor misverstanden en meningsverschillen zo klein mogelijk blijft. Dat kan door transparante en hanteerbare criteria te stellen die door iedereen gebruikt kunnen en moeten worden. De ervaring leert dat het echter moeilijk is om een set van criteria te bepalen, die zo eenduidig in gebruik is. Er spelen verschillende soorten criteria een rol:

- het type problemen waarmee de leerling te maken heeft;
- de eigen visie of missie van de school;
- de wens van de school om bepaalde voorzieningen wel of niet in huis te hebben;
- praktische grenzen, zoals de belastbaarheid van docenten of de beschikbare fysieke ruimte;
- het aantal 'probleemgevallen' dat de school al heeft.

Vaak wordt het eerste criterium, de aard en zwaarte van de problemen, als uitgangspunt genomen (vgl. bijvoorbeeld de Regionale Verwijzingscommissie, RVC). De

problemen van kinderen zijn echter vaak meervoudig, complex en moeilijk te meten. Het gaat om een veelheid aan mogelijke problemen:

- leerproblemen;
- gedragsproblemen;
- sociaal-emotionele problemen;
- gezondheidsproblemen;
- thuisproblemen;

daarnaast spelen bijvoorbeeld ook de duur en de complexiteit van het probleem een grote rol.

Het is uiterst moeilijk om dergelijke complexe problematiek in heldere criteria te vangen, maar zelfs al zou dat lukken dan nog ontstaat een groot dilemma. Gezien de grote variëteit aan probleemcombinaties is een uitgewerkt en gedifferentieerd beoordelingssysteem nodig. Hoe gedetailleerder echter de 'regeltjes', hoe groter het gevaar van bureaucratie, formalisme en het verliezen van de 'menselijke maat'. Daar staat tegenover dat algemenere regels leiden tot meer interpretatieruimte, meer subjectiviteit en meer ruimte voor discussie.

Een andere oplossing

Het dilemma is niet oplosbaar en heeft in de praktijk al tot veel commotie geleid. Arbitraire grenzen voor de toelating tot bijvoorbeeld speciaal onderwijs leiden tot situaties die niet altijd voor het kind de beste oplossing bieden.

De uitweg uit het dilemma ligt in een andere benadering. In plaats van een statische, productgerichte oplossing in de vorm van vaste beoordelingscriteria, zou gekozen moeten worden voor een meer dynamische en procesgerichte aanpak. De transparantie en objectiviteit van de beoordeling liggen niet in de criteria, maar in de wijze waarop die worden toegepast. Door te kiezen voor een samenhangend systeem van toelating en verwijzing, gebaseerd op multidisciplinaire en collectieve besluitvorming, kunnen grenzen meer dynamisch en per geval worden vastgesteld.

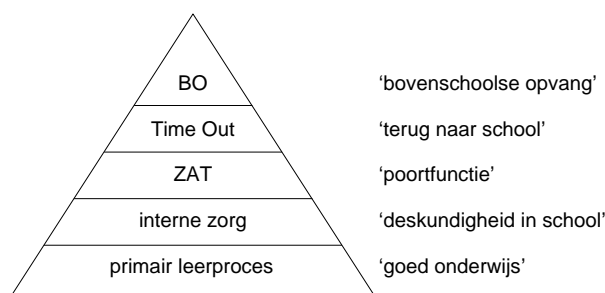
In de praktijk betekent dat, dat wanneer besloten moet worden over de verwijzing van een leerling (waar ligt de grens), niet de criteria doorslaggevend zijn, maar de mening van een multidisciplinair team (zorgadviesteam).

In paragraaf 2.4 komt dit thema uitvoeriger aan de orde.

2.3 Structuur van de zorg

In figuur 3 is schematisch de opbouw van de zorgstructuur weergegeven.

Figuur 3



Zorg begint bij goed onderwijs. Veel scholen willen tegenwoordig het onderscheid tussen onderwijs en zorg niet meer maken. In competentiegericht onderwijs staat de ontwikkeling van het kind voorop en daarin passen zorg en begeleiding als vanzelfsprekend onderdeel van het primair proces.

Desondanks is er voor sommige leerlingen meer nodig dan 'gewone' begeleiding en ondersteuning. Scholen hebben deskundigheid in huis om leerlingen te helpen. Soms is dat inderdaad eigen deskundigheid, soms gaat het om expertise die binnen wordt gehaald (schoolmaatschappelijk werk, orthopedagoog, psycholoog, schoolarts).

In een weer kleiner aantal gevallen is ook de intern in school beschikbare zorg niet afdoende. De school kan, ook met hulp, het probleem niet oplossen of opvangen. De vraag is aan de orde of het kind nog op school kan en moet blijven. Een multidisciplinair team van deskundigen van binnen en buiten de school buigt zich over die vraag. De zorgadviesteams hebben verschillende functies. De belangrijkste is om te bepalen wat de beste vervolgstappen zijn voor het kind. Verwijzingen naar andere vormen of locaties van onderwijs of hulpverlening verlopen via het zorgadviesteam ('poortfunctie').

Soms is niet in een of meer besprekingen uit te maken wat de beste vervolgweg voor een kind is. Er is meer tijd nodig om het kind een letterlijke time-out te geven (rustperiode) en om beter te kunnen onderzoeken en observeren hoe het verder moet. De Time-out heeft verschillende functies: rustperiode, diagnostiek en oriëntatie. De verblijfsduur is beperkt, maximaal twaalf weken. In principe is het doel van de Time-out altijd om de leerling terug naar (een) school te plaatsen.

Als sluitstuk van de zorgstructuur is een voorziening voor bovenschoolse opvang (BO), voor leerlingen die niet terug kunnen naar een reguliere school en ook niet in

het praktijkonderwijs of REC-cluster-4-aanbod (zmok) terecht kunnen. Het gaat dus om een groep die:

- met alle lichtere vormen van zorg niet geholpen kan worden;
- op geen school adequaat onderwijs geboden kan worden;
- niet toelaatbaar is voor het praktijkonderwijs en zmok en/of daar niet op zijn plaats is;
- wél naar school moet (leerplicht);
- niet onder de verantwoordelijkheid van de hulpverlening valt (zie 2.2).

Idealiter is deze bovenschoolse opvang zo klein mogelijk. Immers hoe meer kinderen preventief en met lichtere vormen van zorg geholpen kunnen worden hoe beter. Dat geldt ook voor het onderwijsaanbod: hoe gedifferentieerder en hoe meer adaptief het onderwijs in de scholen, hoe minder een beroep moet worden gedaan op de bovenschoolse opvang.

De bovenschoolse opvangvoorziening bestaat uit lesplaatsen met een sterk geïndividualiseerd onderwijs- en zorgaanbod. Doorgaans zullen de deelnemers niet terugstromen naar het reguliere voortgezet onderwijs, maar uitstromen naar de arbeidsmarkt of naar een vervolgtraject binnen het ROC. De gemiddelde verblijfsduur ligt tussen twee en drie jaar. De opvang is bestemd voor leerlingen die in het voortgezet onderwijs vastlopen.

Verwante voorzieningen

Een bijzonder punt van aandacht is de relatie tussen de bovenschoolse opvang en onderwijstypen die qua doelstelling, doelgroep en werkwijze daar dicht tegenaan liggen. Het praktijkonderwijs en het onderwijsaanbod van het REC (met name cluster 4, zmok) neemt een bijzondere positie in ten opzichte van de bovenschoolse voorziening. Strikt genomen zijn praktijkschool en zmok reguliere vormen van onderwijs, niet anders dan het (overige) voortgezet onderwijs. In de zorgpiramide (figuur 3) zijn zij, net als de andere scholen, gepositioneerd in de onderste lagen.

Va de andere kant bezien hebben praktijkonderwijs en zmok een sterke inhoudelijke verwantschap met de bovenschoolse voorziening, zoals omschreven. Beide onderwijstypen vervullen in zekere zin al een soort 'opvangfunctie' voor het overige onderwijs. Een belangrijk en doorslaggevend verschil is dat de toelating tot praktijkonderwijs en zmok buiten de zeggenschap van de regionale partijen is gelegd. De toelating is aan criteria gebonden en de instroom wordt bepaald door daarvoor aangewezen commissies. Daarmee is die typen onderwijs de mogelijkheid ontnomen om uiteindelijk voor *alle* soorten hulpvragen een oplossing te bieden (niet zozeer inhoudelijk, maar wel formeel). De bovenschoolse voorziening moet die leemte vullen en aanvullend zijn op wat praktijkonderwijs en REC (zmok) kunnen bieden. Hoewel de verschillen in wetgeving een mogelijke intensieve bestuurlijke samenwerking tussen bovenschoolse voorziening en REC lastig maken, is er feitelijk geen belemmering om met praktijkonderwijs en/of REC bestuurlijk en organisatorisch samen te werken bij de vorming van de bovenschoolse voorziening.

Een ander type voortgezet speciaal onderwijs dat als zodanig is verdwenen is het vso-lom. De voormalige vso-lom scholen zijn verplicht gefuseerd met scholen voor voortgezet onderwijs en als afzonderlijke onderwijsvorm bestaat het vso-lom niet meer. Het zorg- en onderwijsaanbod van het vso-lom zou moeten opgaan in het LWOO (leerwegondersteunend onderwijs). Dat neemt niet weg dat in veel regio's in het land de voormalige lom-scholen als organisatorische eenheid zijn voortgezet. De overheid heeft daarvoor een mogelijkheid gecreëerd onder de noemer 'zorglocatie'. Op die locaties, veelal de oude vso-lomscholen, worden alleen leerlingen opgevangen met een extra zorgvraag (bovendien meestal LWOO-geïndiceerd). Omdat alle vso-lomscholen zijn gefuseerd met een ander schoolbestuur, vallen de zorglocaties vrijwel allemaal onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van één school(bestuur). In sommige gevallen wordt gezocht naar een oplossing in het gezamenlijk bestuur van een zorglocatie, bijvoorbeeld door deze te verbinden met het praktijkonderwijs en onder te brengen in een gemeenschappelijk centrum voor zorg en onderwijs.

In Venlo en omgeving is dit vraagstuk actueel. De locatie Maasland (zie hoofdstuk 1) is een voormalige vso-lomschool. Strikt genomen is de positie van zorglocaties niet anders dan die van bijvoorbeeld het praktijkonderwijs, zoals hiervoor aangegeven: het is een vorm van regulier onderwijs, die naar doelgroep en inhoud nauw verwant is met die van een mogelijke bovenschoolse voorziening. Net als bij het praktijkonderwijs en (in mindere mate) het zmk staat niets nauwe samenwerking tussen bovenschoolse opvang en de zorglocatie in de weg. Wel is het goed om te benadrukken dat een bovenschoolse opvang, bedoeld als sluitstuk van de zorgstructuur, geen onderinstroom vanuit het primair onderwijs kan hebben. Het zou immers zeer ongewenst zijn om 12-jarigen, die net aan hun middelbare school beginnen te confronteren met jongeren die al een hele, veelal problematische schoolgeschiedenis achter zich hebben en wier perspectief geheel anders is.

Samenhang tussen niveaus

De zorgstructuur is een naar boven steeds smallere piramide. Slechts een gering aantal kinderen zal terecht komen in de opvangvoorzieningen. In het licht de verantwoordelijkheidsverdeling (zie figuur 2) behoren de beide onderste lagen van de piramide tot de primaire verantwoordelijkheid van de individuele school en de twee bovenste lagen tot de collectieve verantwoordelijkheid. De zorgadviesteams vormen de tussenschakel.

Er is een duidelijke, logische samenhang tussen de lagen. Zoals de piramide is omschreven zijn er grenzen tussen de niveaus en heeft elk niveau een eigen functie. Op die manier werken de niveaus aanvullend. Hoe ernstiger het probleem, hoe meer bijzonder en intensief uiteindelijk de oplossing. Niet weergegeven in schema 2 is de grens naar het gebied waarin het onderwijs niet langer het kind kan opvangen en een beroep wordt gedaan op bijvoorbeeld de jeugdzorg (vgl. figuur 2).

De onderste twee niveaus van de piramide worden gevormd uit de zorg op alle afzonderlijke scholen. Naarmate de scholen meer toewerken naar de vorming van een

gezamenlijk bovenste deel van de piramide zullen zij automatisch de vraag moeten beantwoorden naar de samenhang *binnen* de niveaus. Het is duidelijk dat het niet zo kan zijn dat de ene school voortdurend een beroep doet op een gezamenlijke voorziening, terwijl een andere school investeert in het zelf opvangen en helpen van 'probleemleerlingen'. Zonder tot eenheidsdwang te komen, is direct in te zien dat minimaal een aantal aspecten van interne zorg op alle scholen gelijk (van kwaliteit) moet zijn.

Er is één rode draad die door alle niveaus van zorg loopt en dat is die van signalering en diagnostiek. In alle fase is het contact met de leerling er ook op gericht op mogelijke problemen vroegtijdig te onderkennen, adequaat te beoordelen en passend te reageren. Dat begint in de school, in de klas en kan zo nodig in de time-outvoorziening. De zorgadviesteams spelen daarin een belangrijke (tussen)rol.

Nadelige effecten

De samenhang tussen de niveaus in de piramide creëert ook nadelige effecten. Op de eerste plaats is er een permanente *opwaartse druk*. Het systeem heeft de neiging om problemen door te schuiven naar een bovenliggend, beter toegerust niveau. Soms speelt daarbij eigen belang een rol (probleem van het bord schuiven), meestal wil men het beste voor het kind en grijpt men al snel naar meer onderzoek, meer zorg en meer individuele aandacht. Die opwaartse druk leidt er toe dat de relatief intensieve en dure vormen van opvang (BO, Time-out) de neiging hebben om te groeien.

Op de tweede plaats is er gelijktijdig vaak sprake van een *opwaartse aanzuiging*. Opvangvoorzieningen zijn kleine organisaties, die - net als elke organisatie - een neiging tot zelfbehoud hebben. Vanuit het enge belang van de opvang geredeneerd is men gebaat bij een hoge bezettingsgraad, vaste bekostiging, regelmatige in- en uitstroom, vast personeel, stabiele toekomstverwachtingen. Dergelijke, meestal impliciete doelen staan op gespannen voet met het principe van de zorgstructuur om problemen vroegtijdig en met zo beperkt mogelijke ingrepen op te lossen. Voorzieningen hebben de neiging vol te lopen.

De opwaartse aanzuiging en druk versterken elkaar. Om daadwerkelijk preventief te kunnen werken moeten mechanismen worden ontwikkeld die voorkomen dat leerlingen te snel in de zorgpiramide worden opgestuwd.

We staan nu eerst stil bij het mechanisme dat zowel een antwoord geeft op de vraag hoe de grenzen van verantwoordelijkheid worden bepaald, als kan voorkomen dat er ongewenste opwaartse stroming in de zorgpiramide ontstaat.

2.4 Het systeem van verwijzing en toelating

In het begin is over de verantwoordelijkheid gezegd dat deze compromisloos is: alle kinderen moeten worden geholpen, op de eerste plaats door de school zelf, in de tweede plaats door de gezamenlijke scholen. Twee grenzen zijn daarbij relevant: wanneer valt een kind niet meer onder de verantwoordelijkheid van het onderwijs en wanneer verschuift de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke school naar het collectief van de scholen.

Dat laatste punt verwijst in de praktijk met name naar de plaatsing in een bovenschoolse voorziening (BO, Time-out) en naar de verantwoordelijkheid om een passende plaats te vinden of creëren voor de leerling.

Het is zoals gezegd ondoenlijk om een beoordelingsinstrument te maken dat aan de hand van objectieve criteria vaststelt of een leerling wel of niet thuishoort in een bovenschoolse opvang, zoals hiervoor omschreven. Sterker nog: de BO is juist bedoeld, als laatste mogelijkheid, om al die kinderen op te vangen, die elders niet plaatsbaar zijn.

Er is op de grens- en overgangspunten een systeem van beslissen nodig dat:

- voldoende flexibel en op de mens gericht is, om het beste voor het kind te kunnen beslissen;
- voldoende transparant en controleerbaar is om (de schijn van) willekeur te voorkomen;
- voldoende kwaliteit herbergt om zulke belangrijke beslissingen aan over te laten;
- voldoende weerstand biedt aan de geschetste effecten van opwaartse druk en aanzuiging.

Zorgadviesteam

Het systeem van toelating en verwijzing heeft tot taak de toelating tot bovenschoolse opvangmogelijkheden (BO, Time-out) te beheren, door zowel aan de kant van de toelating als de verwijzing (vanuit de school) een beslissend advies te geven. Het trekken van de grens tussen de individuele school en collectieve voorzieningen in het onderwijs komt te liggen bij de zorgadviesteam - en omdat jeugdzorg en leerplicht participeren in de teams, hebben de teams tevens een belangrijk invloed op de besluitvorming over de grens tussen onderwijs en hulpverlening.

De zorgadviesteam zijn multidisciplinair samengesteld, dat geldt niet alleen voor de inhoudelijke disciplines maar ook voor de institutionele belangen die de deskundigen vertegenwoordigen. Er is in het team een zeker evenwicht in de vertegenwoordigde belangen.

De teams functioneren heel dicht op de school, staan dicht bij de leerling, kunnen vroegtijdig ingeschakeld worden en hebben een directe toegang tot het achterliggende hulpaanbod.

Om de zorgadviesteams de 'poortfunctie' te kunnen geven moet aan een aantal eisen zijn voldaan:

- er moet een dekkend netwerk van teams zijn op alle schoollocaties in de regio;
- de teams moeten een zeker gemeenschappelijk fundament hebben (samenstelling, werkwijze, bekostiging) zonder dat maatwerk per locatie onmogelijk wordt;
- de teams moeten kwalitatief goed functioneren;
- de teams moeten voldoende ondersteuning en (bestuurlijk) draagvlak hebben bij alle betrokken organisaties.

Door de besluitvorming bij de teams te leggen, wordt de toelating tot bovenschoolse voorzieningen weggehaald bij zowel de aanmelder of verwijzer, als de ontvanger.

Centrale structuur

De diagnostiek en verwijzing wordt in principe zo veel mogelijk decentraal voorbereid en uitgevoerd. Mits voldaan wordt aan genoemde criteria kunnen decentrale zorgadviesteams een belangrijk deel van het werk doen. De rol van de centrale functie is de bewaking van de procedures, toetsing achteraf en waar nodig formalisering van besluiten.

De centrale functie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het meest voor de hand ligt aansluiting bij de permanente commissie leerlingenzorg (PCL). Daartoe zou – althans voor dit doel - de samenstelling van PCL moeten worden aangepast, zodanig dat ook de andere disciplines en bevoegdheden daarin vertegenwoordigd zijn (jeugdzorg, leerplicht, schoolarts, REC). De brede PCL is dan naar de samenstelling en opdracht een soort regionaal zorgadviesteam.

De PCL kan de zorgteams op de scholen ondersteunen, aansturen en waar nodig corrigeren. De belangen van de leerling (en eventuele andere betrokkenen) staat daarbij voorop. De PCL bewaakt de kwaliteit van de zorgteams, door regelmatig over de schouder mee te kijken. In principe vindt toetsing en aanwijzing van de PCL altijd achteraf plaats, gericht op voorkomen van vergelijkbare situaties in de toekomst. De PCL bewaakt het gehele netwerk van zorgteams en adviseert gevraagd en ongevraagd over de verdere ontwikkeling van het systeem van diagnostiek en verwijzing.

Van aanbod- naar vraagsturing

Behalve de reeds genoemde punten ligt de meerwaarde van het systeem in de 'ingebouwde' controle- en correctiemechanismen. Door de multidisciplinaire samenstelling corrigeren de teams zelf hun eigen functioneren en het al te zeer naar één belang luisteren. Door deelnemers aan de teams regelmatig per discipline bijeen te brengen komen de teams qua werkwijze dichter bij elkaar te staan en worden al te grote afwijkingen gecorrigeerd.

Het systeem heeft zijn wortels in de school en staat dicht bij de leerling. Natuurlijk spelen er formele criteria een rol in het werken van de teams, maar zij kunnen zich uitvoerig informeren over de feitelijke situatie van het kind en zijn omgeving.

Door een dekkend en samenhangend netwerk van zorgadviesteams te vormen ontstaat zicht én greep op leerlingenstromen tussen scholen en tussen scholen en voorzieningen. Daarin ligt de grootste meerwaarde van het systeem. De samengevoegde kennis in de teams (en de brede PCL) over de aard van de problemen waarmee leerlingen te maken hebben, over de aantallen leerlingen met bepaalde problemen en over achtergronden en opleidingsbehoeften van deze leerlingen stelt het onderwijs in staat om met de bovenschoolse voorzieningen een omslag van aanbod- naar vraag-gestuurd werken te maken. Naarmate de teams langer en beter functioneren ontstaat een beter beeld van de benodigde opvangcapaciteit en -vormen. Ook wordt in de loop van de tijd duidelijk hoe de behoeften zich ontwikkelen. Met die kennis kan daadwerkelijk vraag/behoefte-gestuurd worden gewerkt in de bovenschoolse opvang. Overigens geldt hetzelfde voor de zorg in de school: ook deze wordt versterkt door de terugkoppeling van de teams.

2.5 Organisatie en bestuur

Er zijn in het voorgaande een aantal principes geformuleerd die het fundament van de visie vormen. Die principes zijn leidend voor de wijze waarop de organisatie en het bestuur van de zorgstructuur moet worden vormgegeven. Voor de volledigheid noemen we de belangrijkste principes nogmaals:

- het onderwijs neemt verantwoordelijkheid voor alle leerlingen die onderwijs moeten volgen;
- de hoofdmoot van de zorg vindt plaats in de individuele scholen; er is een zekere kwaliteitsstandaard voor schoolinterne zorg;
- er is een systeem van toelating en verwijzing (ZAT's en PCL) dat onafhankelijke diagnostiek, verwijzing en toelating waarborgt;
- er is een aanbod van bovenschoolse voorzieningen (time-out en langdurige opvang) voor leerlingen die binnen het overige onderwijs niet opgevangen kunnen worden.

Voor de bovenschoolse voorzieningen gelden aanvullend de volgende uitgangspunten:

- de voorzieningen hebben het karakter van een 'uiterste' oplossing, waarop slechts een beroep wordt gedaan wanneer andere mogelijkheden zijn uitgeput;
- de toelating is gebonden aan het advies van een zorgadviesteam, bevestigd door de PCL;
- het aanbod van bovenschoolse voorzieningen is afhankelijk van de vraag.

De bovenschoolse opvang

Het laatste uitgangspunt impliceert dat de bovenschoolse voorzieningen alle leerlingen kunnen bedienen (arbeidsmarktgericht, algemeen vormend), flexibel zijn in hun deskundigheid en programma's, flexibel toegankelijk zijn (instroommogelijkheden) en organisatorisch wendbaar zijn om op veranderende vragen te kunnen reageren.

De regio Noord-Limburg - althans het werkgebied van het Samenwerkingsverband - omvat een relatief uitgestrekt gebied met meerdere kernen met eigen voortgezet onderwijs. Dat roept de vraag op hoe het aanbod van voorzieningen gespreid zou moeten zijn over de regio. In principe zou de opvang van leerlingen altijd zo veel mogelijk nabij hun woonomgeving moeten plaats vinden. Dat principe geldt zeker voor de time-out, waar leerlingen een korte periode verblijven. Voor de langer durende opvang - feitelijk een soort alternatief onderwijs - geldt dat de spreiding sterk gebonden zal zijn aan praktische voorwaarden zoals de bekostiging, omvang van het docenten- en begeleidersteam en de vereiste deskundigheid en faciliteiten.

Bestuur

Voor de zorgstructuur als geheel spreken we over drie typen van 'bestuur'.

- De interne zorg op school is een zaak van de school zelf. De collectieve verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de afspraken die scholen maken over kwaliteit van de zorg en de borging van de kwaliteit. De scholen 'besturen' gezamenlijk en zien ook samen toe op de afspraken.
- Zowel voor de schoolinterne als bovenschoolse zorg is samenwerking met partners als gemeenten en jeugdzorg nodig. Partijen maken daarover afspraken en 'besturen' gezamenlijk.
- Bovenschoolse onderwijs/opvangvoorzieningen vallen in het domein van collectieve verantwoordelijkheid. Aangezien het gaat om fysieke organisaties is een concrete bestuursvorm aan de orde. Het gaat niet alleen om inhoudelijke aansturing, maar met name om formele zeggenschap, bekostiging, werkgeverschap, rechtspersoon.

Voor de beide eerste vormen van 'bestuur' lijkt het Samenwerkingsverband VO-VSO het aangewezen platform. Het ligt ingewikkelder bij het bestuur van de bovenschoolse voorzieningen.

Allereerst moet worden vastgesteld dat principieel de bovenschoolse voorzieningen onder collectief bestuur dienen te vallen. Bovenschoolse opvang is een autonome doelstelling, met eigen voorwaarden (denk aan voorkomen van opwaartse stroming, vraagoriëntatie), die afwijken van de doelen en belangen van individuele scholen (of schoolbesturen). De bekostiging van de voorziening moet voor een belangrijk deel worden betaald uit collectieve middelen (zorgbudget). Afspraken rondom bijdragen van derden (gemeente, REC, jeugdzorg, ROC) moeten met het collectief van de scholen worden gemaakt.

Op welke wijze de gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van het onderwijs wordt vormgegeven is een uitwerkingskwestie, mede afhankelijk van praktische haalbaarheid en van de bereidheid van partijen om zich gezamenlijk te committeren.

2.6 Samenvatting

Hierna zijn puntsgewijs de belangrijkste elementen uit de visie opgenoemd. Om te benadrukken dat het gaat om beslispunten die gezamenlijk de visie uitmaken, zijn de punten ook als zodanig geformuleerd.

- A. Visie op zorg en zorgstructuur is een belangrijk instrument om tot gerichte ontwikkeling van goede zorgstructuur te komen. De visie moet gedragen worden door de betrokken partijen.
- B. Het onderwijs neemt zélf de taak en verantwoordelijkheid op zich om een sluitend zorgnetwerk te creëren. Met de visie geeft het onderwijs collectief aan waar zij verantwoordelijk voor is, waar zij op aangesproken mag worden en waarover zij met andere partners afspraken wil maken.
- C. De eerste en meest belangrijke pijler van de visie is de vaststelling dat scholen een individuele én collectieve verantwoordelijkheid hebben voor zorg en voor een zorgstructuur. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot *alle* kinderen en jongeren die aangewezen zijn op voortgezet onderwijs, hetzij leerplichtig, hetzij uit keuze.
- D. Er is een dynamisch en procesmatig systeem van toelating en verwijzing nodig, gebaseerd op zorgadviesteams en een centrale functie voor de permanente commissie leerlingenzorg. De verwijzing naar en toelating tot de collectieve voorzieningen in het onderwijs, met name bovenschoolse opvangmogelijkheden, komen te liggen bij de zorgadviesteams en de PCL.
- E. De zorgstructuur bestaat uit vijf niveaus, waarvan twee binnen de individuele scholen (interne zorg, al of niet met externe hulp) en twee binnen de collectieve verantwoordelijkheid (time-out en bovenschoolse opvang). Het tussenliggende niveau bestaat uit de laag van zorgadviesteams en PCL.
- F. Individuele scholen zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun eigen interne zorg. Scholen maken gezamenlijk afspraken over een minimum aan (kwaliteit van) zorg en over de wijze waarop de afspraken worden gecontroleerd.
- G. Zorg en hulp vinden plaats in een zo vroeg mogelijk stadium (preventief). Time-out is primair een instrument voor diagnostiek, kent een beperkte verblijfsduur, is altijd gericht op herplaatsing in het onderwijs en wordt zoveel mogelijk schoolnabij vormgegeven.

- H. Bovenschoolse opvang is bedoeld voor jongeren die elders in het onderwijs niet opgevangen kunnen worden, maar wel aangewezen zijn op een onderwijsaanbod. De opvang is het sluitstuk van de zorgstructuur. De toelating is verankerd in het systeem van toelating en verwijzing. De organisatie en het aanbod van de bovenschoolse opvang zijn zodanig flexibel, dat ingespeeld kan worden op variabele zorgbehoeften.
- I. De gezamenlijke scholen maken met partners, zoals de gemeenten, jeugdzorg, ROC en anderen, afspraken over samenwerking binnen de zorgstructuur. Partijen vormen een overlegstructuur die realisatie van de afspraken tot doel heeft.
- J. Scholen besluiten tot een gemeenschappelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de bovenschoolse opvang (time-out en langer durende opvang) en kiezen een daarvoor passende vorm.
- K. De belangrijkste opdracht van de gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid is om een omslag naar vraaggericht werken in de zorgstructuur te bewerkstelligen, zodat de doelstelling gerealiseerd wordt, dat daadwerkelijk alle kinderen en jongeren aangewezen op voortgezet onderwijs een plaats kan worden geboden.

3 Van visie naar realisatie

Een visie op zorg in en rond het onderwijs is een sterk hulpmiddel. Het helpt om een gezamenlijke richting te bepalen en geeft aan welke doelen en prioriteiten worden gesteld. In dit laatste hoofdstuk beschreven we in grote lijnen hoe de visie gerealiseerd kan worden. Het gaat daarbij niet om een uitgewerkte agenda - daarvoor moeten eerst enkele belangrijke beginstappen gezet worden - maar wel om een schets van te nemen stappen en een doorkijk naar de belangrijkste beslispunten.

In dit hoofdstuk geven we een indruk weer over de huidige en mogelijke betekenis van bestaande voorzieningen in de zorgstructuur. Die indruk is gebaseerd op de interviews en bijeenkomsten die zijn gehouden. Met nadruk wordt gesteld dat het gaat om *indrukken*. Om een scherper beeld te krijgen zou meer precies naar het functioneren van bijvoorbeeld de zorgadviesteam of de zorg binnen scholen gekeken moeten worden.

3.1 Mijlpalen

Visie bepalen

De realisatie van de visie is een proces dat zich deels planmatig en deels ook langs kronkelwegen zal voltrekken. Het lijkt raadzaam om voor de te volgen route een reeks van mijlpalen uit te zetten, deze goed in het oog te houden en minder de nadruk te leggen op de route tussen de mijlpalen. Met andere woorden: het gaat er om 'hard' te zijn in de te realiseren doelen, maar flexibel in de te volgen route.

De eerste mijlpaal is het vaststellen van de visie. In het voorgaande is geprobeerd om de visie te schetsen, niet alleen in de vorm van principes en uitgangspunten, maar ook in de consequenties die de visie heeft. Kiezen voor alle leerlingen heeft consequenties voor het voorzieningenaanbod (flexibel, vraaggestuurd, collectief bestuurd enz.). Kiezen voor gemeenschappelijke verantwoordelijkheid heeft gevolgen voor de wijze van bekostiging of bestuur. Het gezamenlijk vaststellen van de visie heeft daarom de betekenis van het aangaan van een afspraak (convenant) met elkaar over de te volgen koers. Die te volgen koers zal op allerlei praktische besluiten die genomen moeten worden invloed hebben.

ROC

De scholen verenigd in het Samenwerkingsverband zijn als eerste aan zet om zich uit te spreken over de visie. De scholen hebben er voor gekozen om met het opstellen van de visie zélf het initiatief te nemen om een dekkende zorgstructuur te maken. Tegelijkertijd hebben zij de betrokken gemeenten en het ROC Gilde Opleidingen uitgenodigd om mee te denken over de visie en die straks ook mee te onderschrijven.

Gedurende het onderzoek heeft het ROC aangegeven samen met de scholen van het Samenwerkingsverband te willen optrekken en de visie mede te willen invullen. Het ROC is een onmisbare partner voor de vo-scholen. Het vmbo en mbo groeien steeds meer naar elkaar toe en met name voor de zwakkere leerlingen wordt steeds meer gezocht naar gezamenlijke oplossingen. Jongeren die terecht komen in de bovenschoolse opvang zullen in meerderheid uitgeplaatst worden naar het ROC. Het ROC zelf heeft ook behoefte aan mogelijkheden om jongeren met zware, complexe problematiek in een beschermende omgeving op te vangen. Om die redenen is het belangrijk dat het ROC te kennen geeft om aan te willen sluiten.

In de hier gepresenteerde visie is vooral gekeken naar de problemen en zorg in het voortgezet onderwijs. De wijze van zorg, diagnostiek en opvang is direct toepasbaar voor het ROC, maar er is een wezenlijk verschil tussen de situatie in het voortgezet onderwijs en die in het mbo, dat maakt dat de zorgstructuur in het mbo niet een-op-een dezelfde kan zijn als in het voortgezet onderwijs.

In het voortgezet onderwijs wordt geredeneerd vanuit een zorgplicht, in het verlengde van de leerplicht. Scholen en het Samenwerkingsverband hebben een wettelijke en maatschappelijk 'plicht' om jongeren te helpen en omgekeerd zijn er instrumenten (leerplichtwet) om jongeren min of meer dwingend zorg op te leggen.

Voor het ROC geldt een andere situatie. Enerzijds zijn deelnemers ouder en (meestal) niet leerplichtig en laten zij zich minder tot zorg 'dwingen'. Anderzijds kent het ROC een categorie deelnemers die meer intensieve en (pro-)actieve zorg en begeleiding nodig heeft en veel minder goed in staat is om een eigen weg te kiezen. Voor de eerste groep is een goed toegankelijk zorgaanbod (advies, begeleiding, coaching) nodig, waarvan deelnemers zelfstandig gebruik kunnen maken. Voor de tweede groep is een zorgstructuur, veel meer vergelijkbaar met die in het vmbo, gewenst. Het ROC moet bepalen waar en voor wie welke zorg op maat geboden moet worden en hoe de verbinding met de zorg in het voortgezet onderwijs op verschillende onderdelen eruit moet zien. Dat betekent dat in de vertaling van de visie voor de verbinding met het mbo aanvullende afspraken gemaakt moeten worden.

Gemeenten

De inbreng van de gemeenten in het debat over de visie is tot dusver beperkt geweest. Dat wil niet zeggen dat er geen raakvlakken zijn. Integendeel, een van de redenen voor de scholen om een eigen visie te ontwikkelen was juist om meer eenheid en duidelijkheid te krijgen in het overleg met de gemeenten over risicojongeren. Met name de gemeente Venlo voert een actief eigen beleid inzake jeugd en onderwijs (zie een uitgebreide toelichting in de bijlagen). Gemeenten en onderwijs hebben deels overlappende en deels verschillende verantwoordelijkheden. Een duidelijke gezamenlijke visie van de scholen zal de gemeente uitdagen om ook de eigen positie en visie scherper te omschrijven. Dat zal de kwaliteit van het beleid en de maatregelen ten goede komen.

Stappenplan

Na de eerste mijlpaal volgen er meer. Er zijn vier belangrijkste ijkpunten:

1. De vertaling van de principes in de visie naar *concrete doelstellingen*. Het gaat om een concrete, operationele beschrijving: wat betekent 'alle leerlingen', aan welke voorwaarden moet 'onafhankelijke verwijzing en toelating' voldoen, aan welke kwaliteitsnormen moet de zorg in de scholen voldoen, hoe wordt 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' bestuurlijk vormgegeven?
2. Het realiseren van de visie is een ontwikkeling van de huidige naar de gewenste situatie. Het is van belang het startpunt, de *huidige situatie*, goed in beeld te hebben om te kunnen bepalen wat er wel of niet veranderd of juist behouden moet worden. De huidige situatie moet - preciezer dan in dit onderzoek is gedaan - beschreven worden (cijfers, kwaliteit, bestuur, bekostiging). De ervaringen in andere regio's leren dat het zeer nuttig is om in het beginstadium volstreekte duidelijkheid te krijgen over zaken als bekostiging, personeel, leerling/deelnemersaantallen, huisvesting en toelatingscriteria van bestaande voorzieningen. Duidelijkheid daarover in een vroeg stadium en bij alle betrokken partijen voorkomt dat in een latere fase daarover misverstanden en onenigheid ontstaan.
De beschrijving van de bestaande situatie moet leiden tot een toetsing aan de uitgangspunten (en doelen) in de visie. Welke elementen zijn reeds zoals beoogd in de visie en welke moeten nog verder ontwikkeld worden. Het resultaat van die analyse bepaalt welke stappen gezet moeten worden.
3. Behalve de bestaande situatie moet ook de *gewenste situatie* zo concreet mogelijk omschreven worden: streefcijfers, kwaliteitsnormen, organisatievormen en locaties, bestuursvorm, bekostiging. De financiële kaders kunnen voor een groot deel worden bepaald. De gewenste situatie komt direct voort uit de visie en zal daarom ten dele het karakter van een langere termijn perspectief hebben. Het is belangrijk om niet al in de beschrijving van de gewenste situatie grote compromissen te maken met het oog op de gevolgen voor de bestaande verhoudingen en situaties. De compromissen, of beter flexibiliteit, kan beter gezocht worden in het stappenplan.
4. Het *stappenplan* volgt de voor de hand liggende criteria van duidelijke fasering, heldere tussendoelen (mijlpalen), soepelheid in de tijd en ruimte die nodig is, open communicatie en duidelijke afspraken. Twee aandachtspunten zijn specifiek van belang. De rol van de partners, zoals het ROC, de gemeenten en de jeugdzorg, moet voor iedereen duidelijk zijn. De ervaring leert dat juist op dat punt vaak veel verwarring ontstaat. Is de rol van de partner gelijkwaardig aan die van de initiatiefnemers, of is de rol anders (partner op onderdelen, toehoorder, adviseur)?
Het tweede aandachtspunt betreft de 'harde kant' van de ontwikkeling. De visie houdt zich alleen bezig met inhoudelijke aspecten redenerend vanuit het belang van de jongere. Scholen en andere organisaties hebben daarnaast ook andere belangen, niet in de laatste plaats die van hun medewerkers. Geld, personeel, huisvesting en bestuur zijn zeer belangrijk in het stappenplan. Men heeft, zeker in het openbare debat, vaak de neiging om te verkondigen dat het belang van het kind

en de kwaliteit van het onderwijs voorop staan, maar de praktijk leert dat het juist de zakelijke aspecten zijn die het ontwikkelingsproces ernstig kunnen belemmeren. Het is derhalve zaak hierover in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid te krijgen. Dat betekent, zoals gezegd, duidelijkheid over de feiten (kosten, deelnemers etc.) en duidelijkheid over ieders belangen.

3.2 Contourenschets

In deze paragraaf volgen enkele aanzetten voor een beschrijving en analyse van de huidige situatie. Nogmaals zij benadrukt dat het gaat om *indrucken* en dat een scherper beeld noodzakelijk is. De beschrijving van het bestaande en de toets aan de visie zijn het fundament voor het stappenplan. Daarom moeten de beschrijving en de analyse zoveel mogelijk feitelijk, objectief en onomstreden zijn.

Dat we hierna toch een schets geven van de situatie doen we om een doorkijk te geven op de praktische betekenis van de visie voor de situatie in de regio Noord-Limburg. Een dergelijk doorkijk helpt om de besluitvorming over de visie te verdiepen door zicht te bieden op het vervolgtraject.

In de analyse volgen we de hoofdpunten uit de zorgstructuur, zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk. De voorlopige conclusies worden kort geformuleerd.

School interne zorg

- De zorg is relatief goed op orde.
- Er zijn verschillen tussen scholen, maar het is niet duidelijk of die verschillen positief zijn (maatwerk) of negatief (kwaliteitsverschillen).
- Er is bij scholen op alle niveaus in de organisatie grote bereidheid om samen te werken en om met andere scholen en partners afspraken te maken.
- Wel is er hier en daar nog aarzeling om open kaart te spelen met de partners. Men is beducht om de eigen deuren volledig open te zetten voor de partners, die soms immers ook de concurrent zijn. Daarnaast is er nog te veel terughoudendheid als het gaat om het geven van kritiek in het directe gesprek. Men vermijdt de confrontatie, waardoor sommige 'hardere' conclusies of meningen als het ware onder de tafel blijven.

Zorgadviesteams

- Er is een dekkend aanbod op alle scholen.
- De kwaliteit wordt algemeen als voldoende beoordeeld.
- Er is geen samenhangend netwerk van teams en de uitwisseling tussen de teams en tussen leden van de teams is beperkt.
- De zorgadviesteams hebben een relatief zwakke relatie met de overige verwijzingsstructuur (PCL, Time-out).
- De PCL opereert traditioneel en is nog weinig een instrument van (kwaliteits-) sturing in de zorgstructuur.

Time-out

- In de regio wordt de time-out binnen enkele scholen, in het project Time-out en in Herstart aangeboden.
- Er is zowel kritiek als waardering voor de voorziening Time-out.
- De voorziening Time-out is te weinig ingebed in de zorg als geheel.
- De verhouding tussen de bovenschoolse en de binnenschoolse time-out is onduidelijk.
- De functies van de time-out (overbrugging, diagnostiek, verwijzing) zijn onvoldoende scherp geformuleerd en uitgewerkt.
- De samenhang tussen time-out en bovenschoolse opvang is onduidelijk.

Bovenschoolse opvang

- De bovenschoolse opvang bestaat nu uit de locatie Maasland en een aantal voorzieningen van de gemeente en het ROC. Voor de vo-scholen is vooral Maasland van belang in de analyse.
- Maasland is strikt genomen een vorm van regulier onderwijs met een historisch gegroeide taak als bovenschoolse opvangvoorziening.
- Maasland voldoet *als bovenschoolse opvang* niet aan de criteria van flexibiliteit, vraaggerichtheid, toegankelijkheid voor alle zorgvragen en collectief bestuur.
- De inbedding van Maasland en de andere voorzieningen in relatie tot de zorg in en rond de scholen is onduidelijk.
- Er is naast waardering voor de traditionele rol van Maasland ook kritiek op het functioneren.

Bestuur en samenwerking

- Scholen hebben nu het initiatief genomen voor gezamenlijke visie. Er is bereidheid om samen op te trekken als het gaat om de zorg voor leerlingen en in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen.
- Er is nog onvoldoende samenwerking en communicatie met de gemeenten (met name Venlo) en in mindere mate met het ROC. Het opstellen van de visie heeft wel een belangrijke extra impuls gegeven aan de samenwerking met het ROC (zie ook hiervoor).
- Het Samenwerkingsverband is een potentieel belangrijk platform voor samenwerking tussen de scholen en tussen scholen en partners. De scholen benutten het Samenwerkingsverband te weinig en zouden het Samenwerkingsverband moeten versterken (grotere inhoudelijke en organisatorische rol in de zorgstructuur). Daarvoor is het nodig dat de scholen het Samenwerkingsverband meer naar zichzelf toetrekken en niet 'uitbesteden'.
- Het Samenwerkingsverband omvat een geografisch gebied dat niet één natuurlijk regio vormt. Er is een model van samenwerking nodig dat taken en afspraken definieert zowel op het niveau van de hele regio, als op het niveau van de subregio's. Het ligt voor de hand om de meest specialistische voorzieningen (bovenschoolse

opvang) daarbij te concentreren in Venlo en om de schoolnabije voorzieningen (waaronder ook time-out) aan de scholen te verbinden.

Toekomstbeeld

Op grond van een eerste analyse, zoals hiervoor gegeven, kan een globaal toekomstbeeld geschetst worden, de gewenste situatie. Natuurlijk kan aan dat beeld geen grote betekenis worden toegedicht. Het zijn immers de scholen en hun partners zelf die hun eigen ideale situatie bepalen en zelf de conclusies moeten trekken over de te nemen stappen. We presenteren daarom het toekomstbeeld als een *mogelijk* referentiekader.

- De regie over de zorgstructuur als geheel ligt bij het Samenwerkingsverband, evenals een aantal centrale functie op het gebied van verwijzing/toelating, organisatie en kwaliteitsborging.
- Het Samenwerkingsverband heeft een eigen directie en een zogenaamde Centrale Dienst waar een aantal functies en personeelsleden zijn ondergebracht.
- De verwijzing naar bovenschoolse voorzieningen ligt bij de ZAT's. De PCL bewaakt de kwaliteit van de ZAT's en is eindverantwoordelijk voor de besluiten en adviezen.
- De toelating tot de bovenschoolse voorzieningen is formeel en praktisch gescheiden van de opvangvoorzieningen zelf. De onafhankelijke PCL beslist over toelating.
- Er is een brede PCL, met deelname van REC, jeugdzorg en anderen. De PCL heeft een aantal centrale functies (zie hiervoor).
- Er is een samenhangend netwerk van ZAT's die werken volgens bepaalde basisafspraken. De participerende instellingen (scholen, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, onderwijsbegeleidingsdienst) bepalen op directieniveau jaarlijks welke inzet zijn plegen in de ZAT's en maken daarover met elkaar en met de afzonderlijke scholen bindende afspraken. Het Samenwerkingsverband coördineert. Deelnemers van de ZAT's ontmoeten elkaar regelmatig voor uitwisseling en professionalisering.
- Er is een onderling visitatiesysteem voor de schoolinterne zorg. Scholen doen zelfevaluaties, die worden voorgelegd ter visitatie.
- Er zijn lokale time-outmogelijkheden gekoppeld aan afzonderlijke of samenwerkende scholen in de (sub)regio.
- Er is een centrale time-outvoorziening met een diagnostische functie (maximaal 12 weken verblijf), gekoppeld aan de bovenschoolse opvang. De time-out heeft 10-15 plaatsen.
- Er is een bovenschoolse opvangvoorziening in Venlo. De BO is gedeeld 'eigendom' van het Samenwerkingsverband en het ROC. De gemeente participeert en ondersteunt met name op het gebied van huisvesting. De BO omvat circa 100-120 plaatsen voor langdurig verblijf (1-3 jaar).
- De BO kent verschillende onderwijsmogelijkheden: avo, arbeidsmarktgericht en doorstroomgericht (richting mbo niveau 1 of 2).
- De BO heeft daarnaast een ambulante zorg- en adviestaak.

Van visie naar Visie

Het voorliggende rapport biedt de bouwstenen voor samenwerking gebaseerd op visie. Maar een goed verhaal op papier is niet hetzelfde als een Visie. Het wordt pas een Visie, wanneer de scholen de ideeën en wensen met elkaar delen en dienovereenkomstig handelen. De allereerste mijlpaal zal zijn het omzetten van de visie in een Visie.

Bijlage 1 – Deelnemers aan gesprekken en conferenties

Geïnterviewden

Dhr. W. Agelink	Gemeente Venlo
Mevr. A.P van Alderwege	Gemeente Venlo
Mevr. N. Huisman	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. H. Jacobs	Bouwens v. der Boye College, Panningen
Dhr. T. de Jong	BCO
Dhr. F. Lambriks	Onderwijsgemeenschap Venlo
Dhr. B. Locht	AOC Limburg
Dhr. L. Manders	Raayland College, Venray
Dhr. H. Platzbeecker	SSONML, Venlo
Dhr. J. Raedts	BCO
Dhr. H. Scheres	Dendron College, Horst
Mevr. L. Simons	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. L. de Veen	Raayland College, Venray
Dhr. E. De Vries	Hezeland College, Gennepe

Deelnemers conferentie 4 november

Dhr. J. Bierman	OG Venlo (Blariacum College)
Mevr. N.Huisman	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. H.Jacobs	Bouwens van der Boijecollege
Dhr. H. Platzbeecker	Stichting Speciaal Onderwijs
Dhr. J. Raedts	BCO
Dhr. H. Scheres	Dendron College
Dhr. J. Smulders	't Wildveld
Dhr. L. de Veen	Raaijland College
Dhr. E. de Vries	Hezeland College

Deelnemers conferentie 9 december

Dhr. J. Beckers	BCO
Dhr. J. Bierman	OG Venlo (Blariacum College)
Dhr. K. van Hegelsom	AOC
Dhr. H. Jacobs	Bouwens van der Boijecollege
Dhr. F. Lambriks	Onderwijsgemeenschap Venlo
Dhr. S. Liebrand	gemeente Venray
Dhr. H. Platzbeecker	Stichting Speciaal Onderwijs
Dhr. J. Raedts	BCO
Mevr. L. Simons	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. J. Smulders	't Wildveld
Dhr. P. Tummers	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. L. de Veen	Raaijland College

Bijlage 2 – Maasland

Instroom

Op grond van instroomgegevens van de schooljaren 2002-2003 en 2003-2004 kan geconstateerd worden dat het grootste deel van de leerlingen in beide schooljaren afkomstig is uit Venlo (31 respectievelijk 35% van het aantal instromende leerlingen). Omdat Venlo het grootste inwoneraantal heeft is dit niet verwonderlijk. Ook het aangrenzende Blerick levert in beide jaren een redelijk groot aantal leerlingen (12 respectievelijk 10%). In 2002-2003 is een groot gedeelte van de leerlingen (17%) afkomstig uit Venray, een jaar later is dat aandeel gedaald tot 5%. Een omgekeerde beweging zien we vanuit Horst aan de Maas: in 2002-2003 komt 8,6% hiervandaan, in het jaar daarna 13,5%. Een verklaring hiervoor kan op grond van deze gegevens niet gegeven worden. Overigens gaat het om in absolute zin kleine aantallen, zie ook onderstaande tabel.

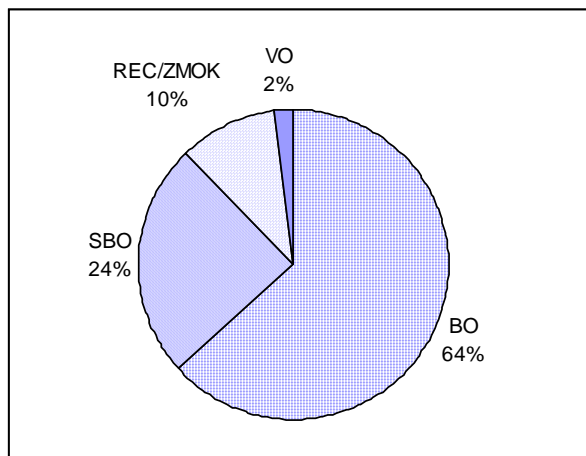
Woonplaats	2002-2003	2003-2004	Totale instroom van twee jaar
Gennep-Bergen	1	2	3
Venray	10	3	13
Meerlo-Wanssum	0	1	1
Horst a/d Maas	5	8	13
Sevenum	1	2	3
Helden/Kessel/Meyel	5	3	8
Maasbree/Baarlo	2	3	5
Arcen/Velden	2	5	7
Blerick	7	6	13
Venlo	18	21	39
Tegelen/Belfeld/Reuver	7	5	12
TOTAAL	58	59	117

Bijna twee derde van de totale instroom van elk afzonderlijk schooljaar heeft een RVC-beschikking, de overige leerlingen niet. Kijken we naar de gezamenlijke instroom van beide jaren, dan zien we de volgende verdeling per gemeente:

Woonplaats	Met RVC-beschikking	Zonder RVC-beschikking
Gennep-Bergen	2	1
Venray	6	7
Meerlo-Wanssum	1	0
Horst a/d Maas	8	5
Sevenum	2	1
Helden/Kessel/Meyel	7	1
Maasbree/Baarlo	3	2
Arcen/Velden	4	3
Blerick	9	4
Venlo	26	13
Tegelen/Belfeld/Reuver	6	6
TOTAAL	74	43

Het overgrote deel van de leerlingen is afkomstig van het basisonderwijs of het speciaal basisonderwijs. Al deze leerlingen stromen (uiteeraard) door naar het brugjaar van het Maasland. In onderstaand figuur is weergegeven hoe de instroom in het eerste leerjaar van schooljaar 2003-2004 verdeeld was naar onderwijstype. Het jaar ervoor laat een vergelijkbaar beeld zien.

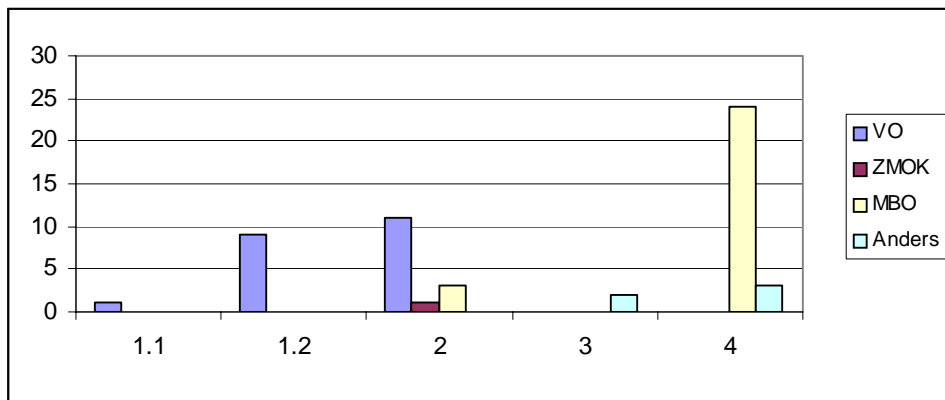
Instroom in leerjaar 1 van het schooljaar 2003-2004 naar herkomst



Leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs of REC/ZMOK komen terecht in verschillende leerjaren. Het gaat hier om kleine aantallen leerlingen in vergelijking met de instroom vanuit het (S)BO.

Uitstroom

Jaarlijks stromen zo'n 20 tot 25 leerlingen uit naar het voortgezet onderwijs (inclusief het LWOO). Tussen de 20 en 30 leerlingen gaan naar het MBO, een enkeling wordt verwezen naar het VSO-ZMOK of een andere bestemming. Ter illustratie hieronder de verdeling van de uitstroom van leerlingen in 2003 naar bestemming.



Uit de figuur blijkt duidelijk dat uitstroom uit de eerste twee jaren uitsluitend richting het voortgezet onderwijs gaat. Ook in voorgaande jaren was dit het geval, zij het dat er in die jaren ook een aantal verwijzingen naar het VSO-ZMOK plaatsvonden. De uitstroom vanuit de bovenbouw is voor het overgrote deel gericht op het mbo. Een kleiner deel van de leerlingen gaat elders naartoe (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt). In het laatste jaar van de onderbouw is het beeld wat meer ambigu.

Bijlage 3 – Achilles-programma van de gemeente Venlo

De gemeente Venlo voert een actief beleid ter bevordering van het percentage jongeren dat een startkwalificatie behaalt. Belangrijk is Achilles, een samenwerkingsprogramma van de gemeente Venlo met de provincie Limburg, waarin het lokaal jeugd-beleid en het provinciale GSB samenkomen. Voor de komende periode (2004-2007) wordt binnen het programma Achilles ingezet op de volgende thema's, die elk in verschillende acties en/of projecten zijn uitgewerkt. De thema's zijn:

- Aansluiting vmbo-mbo;
- Alternatieve trajecten;
- Jeugdwerkloosheid;
- Samenwerking Onderwijs-Welzijn-Zorg.

Aansluiting vmbo-mbo

Het thema aansluiting vmbo-mbo heeft als doelstelling de curricula van vmbo en mbo op elkaar af te stemmen, waarbij er naar gestreefd wordt dat 95% van de vmbo-leerlingen zal doorstromen naar het mbo. Partners in deze zijn de vmbo-scholen en het ROC Gilde opleidingen. Voor vmbo-leerlingen die moeilijk tot niet aan de instroomeisen van het mbo kunnen voldoen is er het A4+ traject. Door middel van een vijfde leerjaar vmbo worden deze leerlingen via een individueel, op maat gesneden traject in samenwerking met een externe begeleider toegeleid naar een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Ook is er een project doorlopende leerlingenzorg vmbo-ROC, waarbij de begeleidings- en leerlingenzorgsystematiek van vmbo en ROC op elkaar worden afgestemd en er sprake is van een 'warme overdracht' van de leerling. Ten slotte wordt in het kader van dit thema aandacht besteed aan het bevorderen van de instroom in technische opleidingen en beroepen.

Alternatieve trajecten

Dit thema heeft als doel (individuele) maatwerktrajecten te ontwikkelen, waardoor jongeren zonder startkwalificatie een duurzame plek op de arbeidsmarkt vinden en jongeren met gedragsproblemen tijdelijk een time-out kunnen nemen. Reeds ontwikkelde trajecten moeten een structurele plek krijgen binnen het zorgaanbod. Een van de projecten die bij dit thema horen is het Time Out Project. Het doel hiervan is om zowel de onderwijsinstelling als de jongere een time out te bieden van maximaal tien weken. Tijdens de time out periode wordt aan de hand van een handelingsplan gewerkt aan terugkeer van de jongere naar de school van herkomst, zodat het onderwijstraject binnen het reguliere onderwijs kan worden afgesloten. Ter aanscherping van het Time Out Project is er de 'reboundvoorziening'. Dit is een voorziening voor intensieve begeleiding en opvang voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Het betreft een tijdelijke voorziening met als doel de leerling terug naar het reguliere onderwijs te begeleiden. Uiteindelijk is het de bedoeling een structurele basis te scheppen voor de opvang van een groep jongeren met ernstige gedragsproblemen,

die niet voldoen aan de criteria voor indicatiestelling voor toelating tot het cluster 4 onderwijs. Voor allochtone jongeren is er het project 'De Lift lokaal', waarbij beoogd wordt een structuur te creëren, waardoor allochtone jongeren, die de school voortijdig verlaten hebben en dreigen af te glijden naar het criminele circuit, voorbereid worden op werk of opleiding. Als laatste alternatieve traject is er een Leerwerkplaats van Rubicon Jeugdzorg aanwezig, bedoeld voor jongeren die zich niet kunnen handhaven op een onderwijsinstelling of werkplek. De gemeente draagt bij, maar kan niet blijven zorgen voor restfinanciering. De komende jaren zal daarom gezocht moeten worden naar een structurele inbedding van de leerwerkplaats.

Jeugdwerkloosheid

In de aanpak van de jeugdwerkloosheid die de gemeente Venlo hanteert, wordt er van uit gegaan dat een startkwalificatie voor werk gaat. Men is bezig met het opstellen van een beleidsplan sluitende aanpak jeugdwerkloosheid, waarmee de gemeente Venlo vanuit het Achillesprogramma aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid kan werken. De gemeente Venlo streeft naar een sluitende aanpak voor jongeren onder de 23 jaar, wat inhoudt dat jongeren zo snel mogelijk na een half jaar werkloosheid een reïntegratietraject aangeboden krijgen of op een of andere wijze aan het werk geholpen worden met behoud van uitkering. Vanuit de Wet werk en bijstand (Wwb) worden hiertoe middelen ingezet. Het gemeentelijke Bureau Arbeidstoeleiding (BAT) heeft een aandachtsfunctionaris voor jeugdige werklozen tot 23 jaar.

Verder loopt er een onderzoek naar de haalbaarheid van een Steunpunt Arbeidstoeleiding binnen de Stichting Speciaal Onderwijs. Doelgroep van dit steunpunt zou zijn schoolverlaters in de leeftijd van zestien tot drieëntwintig jaar van het VSO-ZMOK, VSO-ZMLK, Mytyl- en Tytylonderwijs en het Praktijkonderwijs. Het onderzoek dient een bedrijfsplan op te leveren. Ook zet de gemeente Venlo in op het behouden van overzicht en coördinatie over de verschillende initiatieven. Er wordt gezocht naar afstemming tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, CWI en de gemeente waar het gaat om het genereren van stages, leerwerkplaatsen en praktijkovereenkomsten van jongeren. In samenwerking met andere gemeenten in de regio, de provincie Limburg, werkgevers, UWV en CWI wordt actief gezocht naar vacatures voor de doelgroep onder de naam 'Alert 1'. Dit samenwerkingsverband zorgt onder de naam 'Alert 2' voor een versnelde fasering voor cliënten die zich inschrijven bij het CWI en een uitkering aanvragen. Het doel hiervan is dat cliënten, waarvan verwacht wordt dat ze niet binnen een half jaar zelfstandig aan het werk komen, direct in beeld komen bij de gemeente en in aanmerking komen voor een reïntegratietraject.

Samenwerking Onderwijs-Welzijn en Jeugdzorg

Gestreefd wordt naar een dekkend netwerk van zorg, startend bij het consultatiebureau via de scholen voor primair- en voortgezet onderwijs, eindigend bij het middelbaar beroepsonderwijs. Middelen die hiertoe ingezet worden zijn onder meer de Zorg Advies Teams en de Zorg Advies Trajecten. Zorg Advies Teams zijn multidisciplinaire teams die zorgen voor zo licht mogelijke hulp in een zo vroeg mogelijk stadium, zo dicht mogelijk bij huis en school en zo kort mogelijk. De Zorg en Advies Trajecten zijn gericht op een sluitende zorgstructuur, waarbij de doelstelling is te komen tot één loket voor integrale leerlingenzorg dat op elke school beschikbaar is en voorziet in integrale leerlingenzorg vanaf de school. Dit project is een uitwerking van de pilot Onderwijs Zorg Trajecten van het Valuas College in Venlo. Verder dienen de Zorg en Advies Trajecten in relatie gebracht te worden met de Zorg en Advies Teams.

Het ROC Gilde Opleidingen, de gemeente en Onderwijsgemeenschap Venlo e.o. richten zich op het ontwikkelen van doorlopende zorglijnen vmbo-mbo, in eerste instantie binnen drie units. Deze ontwikkeling moet in relatie gezien worden met het project 'Zicht op zorg', dat gericht is op de samenwerking tussen diverse instanties op basis van een gemeenschappelijke Zorgmonitor.

