



Bestuurlijke borging jeugdzorg en onderwijs

Gerard Bouma, Sander van der Heijden, Paul Nota
Afdeling Onderwijs & Jeugdzorg
Postbus 19221, 3501 DE Utrecht
Telefoon: (030) 230 6475, e-mail: p.nota@nji.nl
Website: www.nji.nl

Utrecht, oktober 2009

Inhoudsopgave

Overleg van provincies met gemeenten en onderwijs.....	4
Gemeenten en lokale preventieve zorg	4
Onderwijs	6
Bureau Jeugdzorg	6
Conclusies	9
Aanbevelingen.....	10

Inleiding

De zorg in en om de school kent een steeds beter gestructureerde aanpak. Onderwijs en zorgverleners beseffen dat ze elkaar nodig hebben bij het realiseren van gezamenlijke doelen in de zorg aan kinderen en jongeren. Zodoende kennen vrijwel alle onderwijsinstellingen voor primair, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs in Nederland een zorgstructuur waarin professionals met elkaar samenwerken. In bijna alle gevallen heeft een Zorg- en adviesteam daarin een spilfunctie. Voor het goed functioneren van een Zorg- en adviesteam is een bepaalde samenstelling van professionals in en buiten het onderwijs noodzakelijk. Op basis van jarenlang onderzoek heeft het Nederlands Jeugdinstituut in 2008 drie referentiemodellen gepresenteerd die onderwijsinstellingen samen met het lokale preventieve veld van gemeenten een handreiking biedt voor de samenstelling van Zorg- en adviesteams in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Eén van de vaste deelnemers in deze referentiemodellen is het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau jeugdzorg heeft een aantal wettelijke taken ten aanzien van toeleiding en indicatie voor jeugdhulpverlening. De zorgstructuur van het onderwijs en met name het Zorg- en adviesteam is voor het Bureau een belangrijke vindplaats. De inzet van het Bureau Jeugdzorg is echter nog steeds onderwerp van discussie: door voortdurende druk op de jeugdzorgvoorzieningen en wachtlijsten voor indicatiestelling, is de beschikbare tijd van het Bureau voor de inzet in Zorg- en adviesteams niet altijd aanwezig. Zowel onderwijsinstellingen als gemeenten hebben geen directe zeggenschap over de koers en capaciteit van het Bureau. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de 12 provincies en 3 stadsregio's die in overleg met gemeenten vorm geven aan de inzet van het Bureau. Het Centrum voor Jeugd en Gezin zorgt weer voor een kentering in die deelname. Er bestaan intensieve relaties tussen provincies en gemeenten, maar niet direct tussen onderwijs (besturen) en provincies. De concrete ontwikkelingen in het onderwijs en de vormgeving van leerlingenzorg, zeker op lokaal niveau, is niet goed in beeld. Dat beperkte zicht op de effectiviteit van een aansluiting op de zorg in en om school vanuit de provincies leidt tot een beperkte oriëntatie op de aansluiting juist met onderwijs ten faveure van een uitvoerige discussie over het CJG, zo blijkt in de praktijk.

Vanuit de opdracht die het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft van het ministerie van OCW om de kwaliteit van de Zorg- en adviesteams een impuls te geven, is in het voorjaar van 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de inzet en inzetbaarheid van het Bureau Jeugdzorg in het onderwijs. Deze notitie is de weerslag daarvan

Na deze inleiding zullen in hoofdstuk 1 de bevindingen gepresenteerd worden uit de 15 gesprekken die zijn gevoerd met de provincies en stadsregio's¹. De wensen van de provincies en stadsgewesten zijn beschreven en in hoofdstuk 2 legt het NJI enkele conclusies en aanbevelingen neer. Tot slot zijn in de bijlagen korte (geautoriseerde) verslagen opgenomen van alle gevoerde gesprekken.

¹ Voor de leesbaarheid wordt in de verdere notitie gesproken over 'provincies', waarmee zowel de provincies als stadsregio's bedoeld worden. Wanneer expliciet sprake is van een situatie in een stadsregionale setting, wordt dit vermeld.

Bevindingen

De gesprekken met de provincies en stadsgewesten zijn gevoerd aan de hand van een lijst met onderwerpen. Per onderwerp geeft het NJi de belangrijkste bevindingen kort en bondig weer.

Overleg van provincies met gemeenten en onderwijs

Alle provincies kennen gestructureerd overleg met gemeenten. Op bestuurlijk niveau varieert de frequentie van dit overleg tussen de 1 en 4 keer per jaar. Het ambtelijk overleg tussen provincie en gemeenten vindt over het algemeen 4 tot 6 keer per jaar plaats. In alle gevallen hebben provincies samen met gemeenten een bestuursakkoord of convenant getekend, waarin de ambities op het vlak van onderwijs en jeugdzorg worden gepresenteerd. Een dergelijk akkoord of convenant vormt zodoende tevens het routeboek voor de inspanningen en investeringen die provincies en gemeenten leveren ten behoeve van de zorg in en om de school.

De lokale educatieve agenda is vrijwel onbekend bij provincies: slechts in een enkel geval is de lokale educatieve agenda bekend. Provincies vermoeden dat de onbekendheid met de lokale educatieve agenda ontstaat doordat de agenda een onderwerp is dat thuis hoort bij de portefeuille onderwijs, terwijl de provincie hoofdzakelijk contact onderhoudt met bestuurders en beleidsmedewerkers die de portefeuille jeugd onder zich hebben.

De directe contacten tussen provincie en het onderwijs zijn zeer beperkt. Het komt wel voor dat het MBO zelf contact zoekt met een provincie, omdat zij als onderwijsinstelling tegen schaalproblemen (van het werken met deelnemers vanuit meerdere gemeenten) aanloopt. Zowel in Noord-Brabant als Amsterdam zijn directe contacten met het MBO. Directe contacten van provincies met PO of VO komen niet voor, met uitzondering van de provincie Groningen.

Een aantal provincies (o.a. Drenthe) heeft de afgelopen jaren op basis van een kerntakendiscussie de eigen beleidscapaciteit voor onderwijs geschrapt. Deze provincies geven aan dat de personele capaciteit daardoor dermate beperkt is, dat het structureel onderhouden van contacten met onderwijsinstellingen ook nauwelijks haalbaar is.

Gemeenten en lokale preventieve zorg

Provincies hebben vanuit hun positie onvoldoende zicht op de kwaliteit, omvang en organisatie van de lokale preventieve zorg. Een adequate organisatie is echter van belang voor een van de hoofddoelstellingen van de provincie: een goed georganiseerd lokaal veld voorkomt doorverwijzingen naar geïndiceerde zorg in een later stadium. Het stadsgewest Haaglanden voert bijvoorbeeld jaarlijks een evaluatief gesprek met de gemeente en het Bureau Jeugdzorg over de resultaten, maar krijgt geen kengetallen van gemeenten aangereikt waaruit blijkt welke inzet de gemeente heeft gerealiseerd voor schoolmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning en geestelijke gezondheidszorg,.

Zorgaanbieders uit de jeugdzorg bieden steeds vaker diensten aan die buiten de kerntaak vanuit de provinciale financiering liggen. Sommige provincies achten dit zorgelijk omdat de zorginstellingen op lokaal niveau opdrachten uitvoeren voor gemeenten die niet altijd in lijn liggen met de beleidslijn van de provincie. Dat leidt soms tot elkaar overlappende activiteiten op de diverse beleidsniveaus. Functionele splitsingen van een zorgaanbieder blijken soms ook enkele jaren later weer teniet worden gedaan door nieuwe fusies. Deze bewegingen leiden vaak tot verlies van kennis en contacten, waardoor de continuïteit van zorg in de opvatting van provincies in gevaar komt.

Een andere factor van belang voor het provinciale beleid zijn de ambitie van gemeenten op het onderwijsgebied die sterke invloed hebben op mate waarin in de lokale setting afspraken

gemaakt en nagekomen worden over de inhoud van de zorg in en om de school. Dit geldt zowel voor de inzet van Bureau Jeugdzorg in het lokale veld, waarbij een gemeente onderhandelt presenteert richting provincie, en ook voor de inzet van lokale zorgaanbieders waar gemeenten zich (net als de provincie) als inkoper van zorg profileert. Stabiliteit van beleidsvoering op gemeentelijk niveau is dan een belangrijke factor in het maken en vasthouden van samenhang.

Het aansturen van het lokale preventieve veld kan als het aankomt op zorgcoördinatie volgens het overgrote deel van de provincies zeker niet bij het onderwijs liggen: er moet vanuit het perspectief van de Wet op de jeugdzorg een partij boven de partijen en lokale belangen staan. De gemeente is daarom de aangewezen partij om – in samenspraak met onderwijs en lokale zorgverleners – dit te doen.

De opvattingen over zorgcoördinatie (een functie igh de WMO en in de Wet op de jeugdzorg) lopen sterk uiteen: sommige provincies geven aan dat een onderscheid gemaakt wordt in de leeftijd van de doelgroep (0-12 en 12-24). Andere provincies geven aan dat de keuze is overgelaten aan het lokale zorgnetwerk. Terwijl weer andere provincies de coördinatie laten afhangen van de vraag of de problematiek alleen kindgebonden is of ook ondersteuning in de gezinssituatie noodzakelijk is.

Een aantal provincies merkt op dat de beschikbare beleidscapaciteit bij gemeenten te beperkt is om de vele ontwikkelingen van de laatste jaren te volgen en in goede banen te leiden. Men ziet dit als een zorgelijke ontwikkeling. Ten dele wordt via de provinciale steunfuncties een handreiking gedaan aan deze gemeenten. Men beseft echter dat dit geen structurele oplossing biedt aan de situatie waarin kennis- en capaciteitstekorten zeker bij kleinere gemeenten mede een rol spelen in de te kiezen oplossingen voor de zorgstructuur in en rond het onderwijs. Versterking van informatie- en kennisoverdracht aan dat lokale circuit kunnen van belang zijn in het toekomstige beleid.

Centra voor Jeugd en Gezin

Het realiseren van de Centra voor Jeugd en Gezin is in eerste aanleg een opdracht van het rijk aan gemeenten. De rol van de provincies ten aanzien van de Centra voor Jeugd en Gezin wisselt sterk. Een aantal provincies ondersteunt vanuit de steunfuncties gemeenten actief bij realisatie van Centra voor Jeugd en Gezin, andere provincies nemen een terughoudender rol in en vernemen via het bestuurlijk of ambtelijk overleg de stand van zaken. Een beperkt aantal provincies heeft al expliciet kenbaar gemaakt aan gemeenten of wel of geen inzet van het Bureau Jeugdzorg in het Centrum voor Jeugd en Gezin is te verwachten. Het Bureau Jeugdzorg in Gelderland neemt bijvoorbeeld deel aan de Zorg- en adviesteams en is niet inzetbaar in de Centra voor Jeugd en Gezin. In Groningen is de situatie precies andersom.

De brug tussen Centra voor Jeugd en Gezin en Zorg- en adviesteams is in een aantal provincies momenteel onderwerp van onderzoek. In provincies waar de aansluiting tussen Centra voor Jeugd en Gezin en Zorg- en adviesteams reeds is besproken, is de uitkomst veelal dat de schoolmaatschappelijk werker of jeugdverpleegkundige de brugfunctie vervult tussen de zorgstructuur in het onderwijs en Centrum voor Jeugd en Gezin. Dat leidt tot een situatie waarin de rol van de diverse casusbesprekingen (op lokaal, regionaal of provinciaal niveau onduidelijk is. De provincie Utrecht heeft daarom deze besprekingen nadrukkelijk gepositioneerd. Een aantal provincies is kritisch over het mogelijk over en weer verplaatsen van casuïstiek: vertraging doet in veel gevallen de cliënt geen goed en het is niet wenselijk dat er ook maar enige onzekerheid of strijd ontstaat over de vraag welke partij het casuoverleg voert. De veiligheidshuizen zijn in deze discussie dan nog even buiten beschouwing gelaten.

Opvallend is ook dat een aantal provincies de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin aangrijpen om een gestructureerde methode voor opvoedingsondersteuning in te voeren. Zo ondersteunen de provincie Noord-Holland en Drenthe de implementatie van Triple-P. De winst die de provincies daarbij voor zich zelf zien is dat de opvoedingsondersteuning bijdraagt aan betere samenwerking tussen ouders en professionals en professionals

onderling, zodat escalatie van problemen minder vaak voorkomt. Uiteindelijk moet dit leiden tot een kleinere vraag naar (geïndiceerde) jeugdzorg.

Onderwijs

Alhoewel de contacten met het onderwijs beperkt zijn, blijkt uit de gesprekken die provincies met het gemeentelijke circuit voeren dat scholen vaak niet goed op de hoogte zijn van de wijze waarop de lokale preventieve zorg en provinciale geïndiceerde zorg werkt en beide zijn gefinancierd. Gemeenten kunnen zich daarbij ergeren aan het gemak waarmee onderwijsinstellingen inzet van gemeentelijke zorg claimen, Provincies en gemeenten zouden graag meer transparantie zien in de wijze waarop het onderwijs de inzet en middelen voor zorg in en om de school inzet. Van de andere kant zouden scholen ook scherp inzicht willen in de gemeentelijke inspanningen.

In een enkel geval is een provincie in gesprek met het onderwijs om een kwaliteitsimpuls te geven aan de zorgstructuur op de school zelf. De gewenste impuls moet bijdragen aan vaste, herkenbare werkprocessen en meer eenduidigheid in signalering. Dit omdat in de praktijk regelmatig blijkt dat het onderwijs problematiek van kind en gezin anders inschat dan medewerkers van het Bureau Jeugdzorg, hetgeen leidt tot verwarring bij kinderen en opvoeders.

Passend onderwijs is een begrip dat bij alle provincies weliswaar bekend is, maar slechts bij enkele provincies inhoud heeft. Dan gaat het vooral om initiatieven voor integraal indiceren en de vorming van één loket voor zorgvragen. Andere provincies nemen een afwachterende rol aan: men ziet Passend Onderwijs als een onderwijsinterne ontwikkeling die met name de onderwijsinterne zorg raakt en niet direct ingrijpt op de externe zorg.. Zo lang afspraken echter niet indruisen tegen elders gemaakte afspraken, zien sommige provincies geen aanleiding hier een rol in te nemen.

Bureau Jeugdzorg

Het Bureau Jeugdzorg heeft over het algemeen een voorkeur om aan te sluiten bij de Zorg- en adviesteams. Een aantal provincies verklaart deze voorkeur vanuit de band die historisch is gegroeid. Een aantal andere provincies geeft aan dat men in het veld en bij het Bureau nog kritisch is over de uiteindelijke daadkracht van een Centrum voor Jeugd en Gezin. De vertrouwde en vaak goed lopende samenwerking met het onderwijs blijft in stand omdat de opvatting is dat je oude schoenen niet weggooit voor je nieuwe hebt.

Eén provincie labelt de inzet van Bureau Jeugdzorg in de Zorg- en adviesteams als onderdeel van de preventieve voorzieningen en heeft de inzet op die wijze verankerd in haar beleid. Een andere provincie heeft expliciet budget gereserveerd voor het uitvoeren van de aansluitingstaak van het Bureau Jeugdzorg en de inzet in het onderwijs langs die weg vastgezet. De overgrote meerderheid van de provincies heeft geen specifiek budget gelabeld voor de inzet in het onderwijs of deelname aan Zorg- en adviesteams.

Naast deze variant leidt de bestuurlijke band tussen provincies en gemeenten rond de ontwikkeling van het CJG tot een beweging van aansluiting van het Bureau op het CJG ten koste van de deelname in de zorgstructuur van het onderwijs. Capaciteitsoverwegingen zijn daarbij een belangrijke factor. Gemeenten willen dan direct van het CJG kunnen schakelen naar het Bureau en laten het onderwijs soms buiten beschouwing. Als er dan ook enige vrijblijvendheid bestaat ten aanzien van de inzet van schoolmaatschappelijke werk op lokaal niveau, ontstaat in ieder geval voor het onderwijs een groot vraagteken rond de kwaliteit van de zorgstructuur in het onderwijs.

Enkele provincies geven aan dat in sommige regio's het lokale preventieve veld niet goed functioneert met als gevolg een stijging van het aantal doorverwijzingen. Die kosten drukken wel op het budget van de provincie, terwijl gemeenten in de ogen van de provincie

onvoldoende hun eigen verantwoordelijkheid nemen om de lokale zorg op orde te brengen. Het ontbreekt in de verschillende vormen van wet- en regelgeving helaas aan heldere labels, waardoor het voor een provincie moeilijk is gemeenten ook met een wettelijke definitie te wijzen op de inzet die zij dienen te realiseren voor bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk. Ook tussen gemeenten en onderwijsinstellingen doen soortgelijke spanningen zich voor.

Verschillende provincies hebben de laatste jaren een scherpere definitie neergezet van het takenpakket van Bureau Jeugdzorg. Taken die zijn te rekenen tot de vijf functies uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en dus te rekenen zijn tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid, zijn uit het takenpakket van het Bureau geschrapt en “overgedragen” naar gemeenten. Vrijwel geen enkel Bureau voert bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk uit omdat dit is te rekenen tot de functie lichte zorg van de WMO. Door aanpassing van de prestatieafspraken tussen provincie en het Bureau jeugdzorg is deze wijziging in taken geëffectueerd.

Algemeen

Monitoring is in veel gevallen een terrein dat nog volop in ontwikkeling is. Voor dit moment ontbreekt het veel provincies aan concrete cijfers over cliëntstromen, aantallen meervoudige indicaties, etc die vanuit de zorgstructuur van het onderwijs richting jeugdzorg komen. Men grijpt de ontwikkeling van de verwijsindex aan om dit hiaat te dichten. Noord-Brabant ontwikkelt een systeem dat individuele cliëntstromen in beeld brengt (zorg voor jeugd) én een systeem dat beleidsinformatie genereert ten behoeve van gemeenten en provincie voor de ontwikkeling van het lokale preventieve veld en provinciale jeugdzorgbeleid.

Enkele provincies maken actief werk van integraal indiceren. Dit blijken trajecten te zijn die een lange adem vragen, maar uiteindelijk wel de gewenste resultaten opleveren. In het overgrote deel van de gevallen is in deze gebieden sprake van een reductie van de periode van gezamenlijke indicatiestelling van 18-20 maanden tot 3-4 maanden of minder.

Andere provincies werken plannen uit om zorg te starten voordat een formele indicatie rond is. Door gebruikt te maken van de kennis en ervaring van ervaren professionals, is veelal in een vroeg stadium al een goede inschatting te maken van de indicatiestelling(en) die moeten plaatsvinden. Het formeel doorlopen van de verschillende procedures (WMO, AWBZ, Jeugdzorg) kost vaak vele maanden, terwijl de cliënt op dat moment nog niet de zorg krijgt die hij/zij nodig heeft. De provincies zinspelen op een andere wijze van indiceren of voorfinanciering, zodat de professionals vroegtijdig kunnen beginnen met hulpverlening.

Wensen provincie richting rijk

Het ontbreekt aan consistent rijksbeleid. Provincies zouden graag zien dat de verschillende ministeries nadrukkelijker beleid en wetgeving verbinden en afstemmen met elkaar, zodat de ontwikkeling van Zorg- en adviesteams, Centra voor Jeugd en Gezin, Bureau Jeugdzorg, Passend Onderwijs, etc. meer in lijn met elkaar lopen. Door gefragmenteerde beleidsontwikkelingen gaat veel tijd en energie verloren aan discussie over interpretatie van rijksbeleid. De focus is nu veelal gericht op of de gemeente en het CJG, of het onderwijs of de rol van het Bureau, of het CJG en het Bureau, maar zelden op en-en-en.

Een tweede wens die uit de gesprekken helder doorklinkt is ontschotting van budget en vereenvoudiging van procedures voor indicatiestelling. De ingewikkelde indicatiestellingstrajecten en complexe wijze waarop zorg gefinancierd wordt (vanuit budget voor WMO, AWBZ, Jeugdzorg, Onderwijs) verhindert vroegtijdige, adequate hulpverlening. Naast de kostbare administratieve lasten die dit meebrengt, bestaat ook het risico dat problemen verergeren en de uiteindelijke zorgvraag veel groter is dan noodzakelijk.

Een derde en laatste wens die uitdrukkelijk naar voren komt, is het verzoek tot meer transparantie in de budgetten die onderwijs en gemeenten beschikbaar hebben voor het

realiseren van respectievelijk de schoolinterne zorg en organisatie van het lokale preventieve veld. Door het ontbreken van rekenkundige referentiemodellen en gebrek aan transparantie komen discussies over de financiering regelmatig opnieuw langs en belemmeren ze de samenwerking.

Conclusies & aanbevelingen

Conclusies

1. Alle provincies maken bestuurlijke afspraken met gemeenten over de wijze waarop de zorg in en om de school vorm krijgt vanuit het perspectief van de Wet op de jeugdzorg. De uitwerking daarvan is voor de provincie onzichtbaar. Men kent de lokale educatieve agenda als middel voor samenhang, maar niet de inhoud van die samenhang. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er met een vaste frequentie overleg tussen gemeenten en provincies vanuit het perspectief van jeugdzorg. Het is echter niet bekend of de afspraken die volgen uit dat overleg - met als focus jeugdzorg - binnen de gemeenten op eenzelfde wijze zijn vastgelegd in afspraken tussen gemeenten en onderwijs in een lokale educatieve agenda. Men ziet de lokale educatieve agenda vooral als een onderwijsaangelegenheid, terwijl provincies hoofdzakelijk contact hebben met de wethouders en beleidsmedewerkers die de portefeuille 'jeugd' hebben.
2. Provincies hebben beperkt zicht op de kwaliteit en organisatie van het lokale preventieve veld in gemeenten. Een goed functionerend lokaal preventief veld is een belangrijk onderdeel voor een goede zorgstructuur rond de school. Verbetering van de monitoring (cliëntstromen, omvang en patroon van verwijzingen, doorlooptijden, uitkomsten van interventies en samenwerkingsafspraken en dan vanuit alle relevante partijen) staat bij veel provincies om die reden de komende periode dan ook op de agenda. Er bestaat twijfel of kleinere gemeenten de beleidscapaciteit hebben om alle gecompliceerde ontwikkelingen van de laatste jaren in goede banen te leiden.
3. Het Centrum voor Jeugd en Gezin lijkt bij veel provincies en gemeenten vooraan te staan ten koste van de aandacht voor onderwijs. Het leidt zelfs tot de terugtrekking van Bureau Jeugdzorg uit de Zorg- en adviesteams. Scherpe aandacht voor de blijvend aansluiting op de zorgstructuur in en rond het onderwijs is slechts in beperkte mate ook in de structuren en financiering vastgelegd. Een aantal provincies steunt de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin via de eigen steunfunctie en de eigen middelen
4. Over de coördinatie van zorg en de plaats waar die coördinatie plaatsvindt, bestaan sterk uiteenlopende opvattingen. Die coördinatie lijkt eerder een onderwerp voor nog een lokaal politiek debat of is een uitkomst van reeds gemaakte keuze van instellingen dan een doelgerichte keuze gebaseerd op wetenschappelijke onderbouwingen of bewezen en/of effectieve praktijksituaties die aansluit bij de beleidsvoornemens bewindslieden.
5. De schoolmaatschappelijk werker of jeugdverpleegkundige/jeugdarts zijn vaak de enige brug tussen onderwijs, Bureau en CJG. Provincies zijn daarbij kritisch op het over en weer "meenemen" van cliënten langs een reeks casuoverleggen van uiteenlopende aard op lokaal niveau: dit kan immers alleen maar inhouden dat wachttijdenvoor concrete hulpverlening aan cliënten oplopen.
6. Provincies weten weinig van Passend Onderwijs. Slechts in een aantal gevallen is men op de hoogte. In deze provincies ziet men dit beleid vooral als een onderwijsontwikkeling die geen direct verband heeft met lokale en provinciale zorg. Voor het onderwijs kan die onbekendheid leiden tot belemmeringen in een effectieve opzet van de zorgstructuur omdat de ontwikkelingen in de zorgstructuren van het onderwijs buiten beeld kunnen blijven. De gescheiden opgebouwde lokale en regionale educatieve agenda's zijn immers niet in beeld als instrument voor samenhang buiten het onderwijs.
7. De inzet van Bureau Jeugdzorg in het onderwijs is slechts zeer beperkt apart gelabeld in begrotingen of prestatieafspraken. In de meeste gevallen zijn de aansluitingstaken met het onderwijs gefinancierd uit het algemene aansluitingsbudget dat het Bureau krijgt toegekend.

8. Meer consistentie in wetgeving en rijksbeleid is een belangrijke wens van provincies richting het rijksniveau. Daarnaast is sterke behoefte aan het ontschotten van budgetten (WMO, AWBZ, Jeugdzorg) en bestaat behoefte aan transparantie en rekenkundige referentiemodellen om de inzet van verschillende partners voor de zorg in en om de school te bepalen.

Het is binnen de huidige ontwikkeling ook moeilijk te achterhalen waar verplicht afstemmingsoverleg feitelijk plaatsvindt en hoe dat uitwerkt: er liggen vrijwel geen gezamenlijke uitkomsten van alle processen op tafel. Het zou heel goed kunnen dat gemeentelijke afspraken rondom de zorgstructuren volstaan, maar vanuit de provincies is dat moeilijk te overzien.

Aanbevelingen

1. De rol die in de brief aan de Kamer van de bewindslieden voor Jeugd en Gezin en Onderwijs is toegekend aan de zorgstructuur in en rond het onderwijs en de centrale taak daarin van de Zorg- en adviesteams voor leerlingen en deelnemers met meervoudige problematiek laat zich als zodanig nog niet terugvinden in het beleid van provincies en grootstedelijke regio's. Daar waar – in de lijn van het IPO-advies – de inzet van het Bureau Jeugdzorg in de Zorg- en adviesteams is verankerd, lijkt deze verankering eerder het beperkte antwoord op een capaciteitsvraagstuk ('Het Bureau Jeugdzorg kan niet overal zijn') dan een goed onderbouwde inzet volgens de landelijke beoogde contouren en een samenhangende visie op lokaal niveau waarin de zorg in en om het onderwijs is betrokken.

Meer ondersteuning van gemeenten en provincies door informatieoverdracht en duidelijke interpretatie van de beoogde wettelijke kaders is noodzakelijk. Het gaat daarbij nadrukkelijk om de verbinding van Centra voor Jeugd en Gezin, Zorg- en adviesteams, Veiligheidshuizen en Passend Onderwijs.

2. Er lijkt een discussie te ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en adviesteams in de lijn van: als het een probleem is van het kind, dan is het een taak van het onderwijs; als het een probleem is van het gezin of de omgeving is het voor het CJG. Waar de dagelijkse casuïstiek toont dat een dergelijke scheiding vrijwel nimmer te maken is bij meervoudige problematiek, plaatst deze discussie kinderen, opvoeders de professionals in het werkveld in een onmogelijke positie: noch de rol van het CJG noch de rol van het ZAT is langs zo'n lijn te ordenen. Op veel plaatsen speelt de versterking van het jeugdbeleid via veiligheidshuizen ook een rol. Dat is mogelijk weer een casuïstiek naast al reeds bestaande buurtnetwerken (die dan ook een rol kunnen spelen in de CJG-ontwikkeling) die soms wel soms niet samenwerken met het onderwijs.

Duidelijkheid van overheden in deze samenhang is nodig wil het mogelijk zijn professionals adequaat toe te rusten in het scheppen van korte verwijs- en indicatielijnen en de overmaat aan casuïstiek te reduceren. Zonder bestuurlijke helderheid is de kwaliteitsontwikkeling in het brede samenhangende werkveld illusoir.

3. Er bestaat geen zicht op de samenhang tussen de lokale educatieve agenda en de afspraken die vanuit de jeugdzorg zijn gemaakt rond de rol van het Bureau Jeugdzorg in de zorgstructuur van de scholen.

Ondersteuning en advisering van gemeenten om vanuit de LEA en het overleg met de provincies te komen tot een verbinding tussen onderwijs en lokale zorgstructuren lijkt eveneens zeer wenselijk.