NIEUWE PERSPECTIEVEN VOOR LEERPLICHT EN RMC

Onderzoek voor de
afdeling leerlingzaken
van de Gemeente Utrecht

T. Eimers
P. den Boer

Kenniscentrum
Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt

Nieuwe perspectieven voor Leerplicht en RMC

Onderzoek voor de afdeling Leerlingzaken
van de gemeente Utrecht

T. Eimers
P. den Boer

Nijmegen, juni 2013

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

NIEUWE PERSPECTIEVEN VOOR LEERPLICHT EN RMC

Nieuwe perspectieven voor Leerplicht en RMC

Onderzoek voor de afdeling Leerlingzaken van de gemeente Utrecht

T. Eimers
P. den Boer

juni 2013

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

© 2013 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd 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 het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te 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.

Inhoud

1 Inleiding 1

2 Het werk van Leerlingzaken in cijfers 3
2.1 Kengetallen 3
2.2 Resultaten 6
2.3 Gebruik van cijfers als sturingsinformatie 10
2.4 Formatie 12

3 De kracht van leerplicht 14
3.1 De rol van Leerplicht 14
3.2 De leerplichttaak 14
3.3 Langs de grenzen van de leerplicht 15

4 De doelgroep 18-plus 17
4.1 VSV-beleid voor 18-plus 17
4.2 Overgangsfase naar nieuw beleid 18
4.3 Regionale samenwerking 19

5 Nieuwe ontwikkelingen 21
5.1 Passend Onderwijs 21
5.2 Transitie Jeugdzorg 22
5.3 Ontwikkelingen in Werk & Inkomen 22

6 Nieuwe perspectieven 25

Bijlage – Geïnterviewde personen 28

1 Inleiding

Voortijdig schoolverlaten (VSV) staat al jaren hoog op de lijst van urgente maatschappelijke problemen. De aanpak levert inmiddels resultaten op: landelijk is het aantal voortijdig schoolverlaters met tienduizenden gedaald. De inzet om het probleem terug te dringen blijft echter onverminderd groot. Primair is het onderwijs zelf verantwoordelijk om uitval te voorkomen, maar de betrokkenheid van gemeenten is groot. Dat geldt zeker voor de gemeente Utrecht.
Leerplicht (ook kwalificatieplicht) speelt daarin een belangrijke rol. De Leerplichtwet is een belangrijk instrument in het terugdringen van verzuim, het signaleren van uitvalrisico's en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Door de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar is VSV vooral een probleem van 18-plussers geworden, waardoor ook de rol van RMC groter en belangrijker wordt.

De afdeling Leerlingzaken (LLZ) van de gemeente Utrecht voert zowel de leerplicht- en kwalificatieplicht als de RMC-functie uit. LLZ heeft zich in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Eerdere onderzoek van KBA uit 2005 gaf het beeld van LLZ als een opkomende kracht. Nu is LLZ verder gegroeid (mbo-team) en geprofessionaliseerd en heeft het een vaste plaats en waarde in netwerken met ketenpartners. Maar de tijd staat niet stil: ontwikkelingen dwingen telkens tot nieuwe bepaling de eigen rol en positie. In het primair en voortgezet onderwijs krijgen (en nemen) scholen steeds meer eigen verantwoordelijkheid voor zorg voor hun leerlingen. De scholen doen dat elk voor zich, maar ook steeds meer gezamenlijk in brede samenwerkingsverbanden. De invoering van Passend Onderwijs, waarin Utrecht voorop loopt, zal die ontwikkeling verder versterken.
In het mbo komt de aanpak van verzuim en VSV nu echt op gang. Het leidt aan de ene kant tot een grote toename van verzuimmeldingen en aan de andere kant tot een geleidelijke daling van de uitval. Voor de gemeente zelf leidt de transitie van de jeugdzorg tot nieuwe verhoudingen. En de door de economische crisis stijgende jeugdwerkloosheid verscherpt de problematiek van de 18-plus uitvallers.

Redenen genoeg om de balans op te maken. Waar staat LLZ nu, wat zijn de sterke punten, waar is verbetering mogelijk en vooral ook: wat zijn de gevolgen van de ontwikkelingen voor de rol en positie van LLZ?

Op verzoek van de gemeente heeft KBA onderzoek gedaan. De uitkomsten van het onderzoek zijn verwoord in deze rapportage.

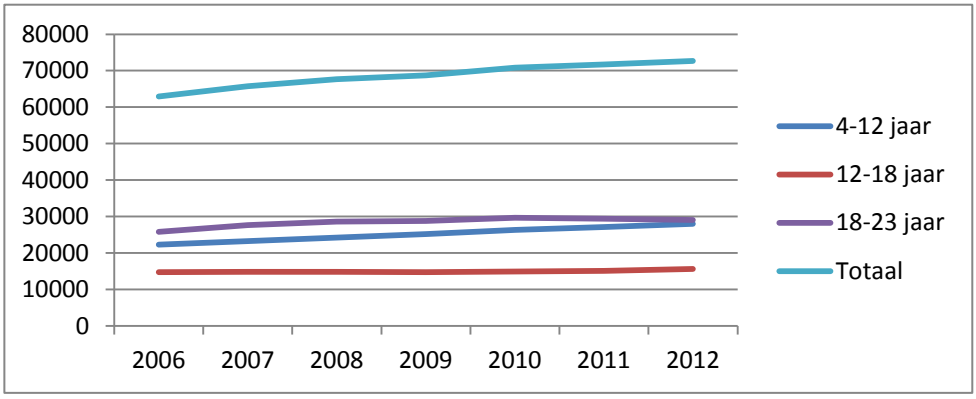
2 Het werk van Leerlingzaken in cijfers

Leerlingzaken (LLZ) is een afdeling van de gemeente Utrecht. Bij de afdeling werken 34 personen, tezamen ongeveer 30 fte. De afdeling bestaat uit drie teams. Een team richt zich op het primair en voortgezet onderwijs, een team richt zich op het middelbaar beroepsonderwijs en het derde team is verantwoordelijk voor de administratie. Naast de uitvoering van de leerplicht- en RMC-taken houdt LLZ zich ook bezig met het leerlingenvervoer voor de gemeente Utrecht.

2.1 Kengetallen

Als gevolg van demografische ontwikkelingen is het aantal *Utrechtse kinderen en jongeren* (4-23 jaar) sinds 2006 geleidelijk gestegen van ruim 62.000 tot ruim 72.000, een toename van ongeveer 15%. Overzicht 1 laat zien dat de groei zich vooral voltrekt in de leeftijdsgroep van 4-12 jaar. Het aantal jongeren van 18-23 jaar is sinds 2010 iets afgenomen.[1]

Overzicht 1 – Aantal kinderen en jongeren in Utrecht 2006-2012

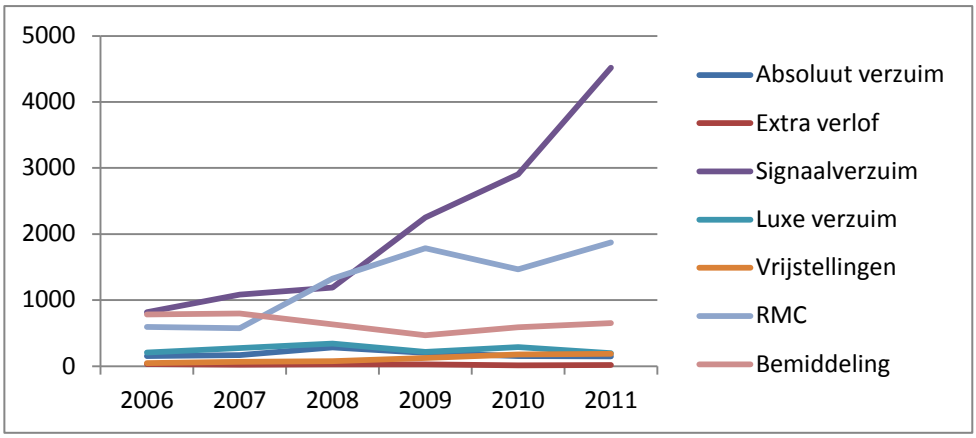


Het aantal *behandelzaken* van LLZ is in Utrecht veel sneller toegenomen dan op grond van demografische ontwikkelingen kan worden verwacht. De afgelopen jaren is het aantal behandelzaken bijna verdrievoudigd: van ruim 2.600 in 2006 tot ruim 7.500

1 Bron: jeugdstatline.cbs.nl

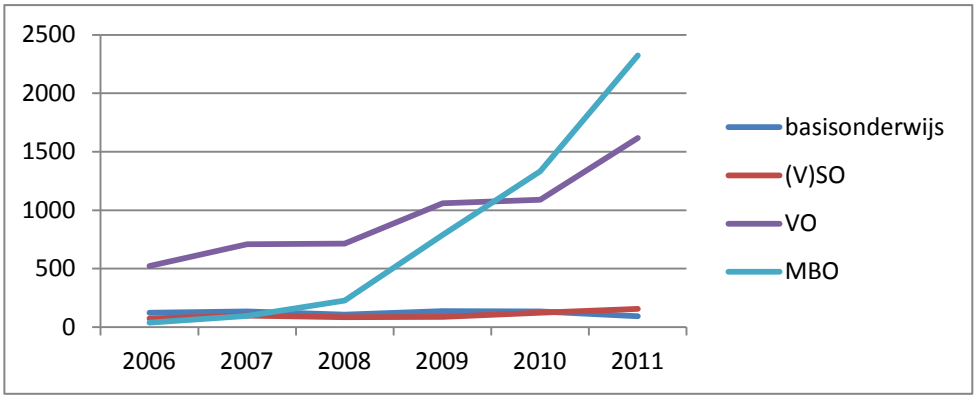
in 2011. Deze explosieve toename komt vooral voor rekening van het signaalverzuim en in mindere mate van het aantal RMC-meldingen (zie overzicht 2).

Overzicht 2 – Aantal behandelzaken 2006-2011



Het *signaalverzuim* is met name in het VO en – in nog sterkere mate - mbo zeer sterk gestegen. In 2011 waren er meer dan 1.600 signaalverzuimzaken in het VO en ruim 2.300 in het mbo (overzicht 3). In het primair onderwijs en het (V)SO schommelt het aantal verzuimmeldingen rond de honderd. In het primair onderwijs is dit aantal vrij constant, in het (V)SO is vanaf 2010 een toename zichtbaar.

Overzicht 3 – Signaalverzuim naar onderwijssoort 2006-2011

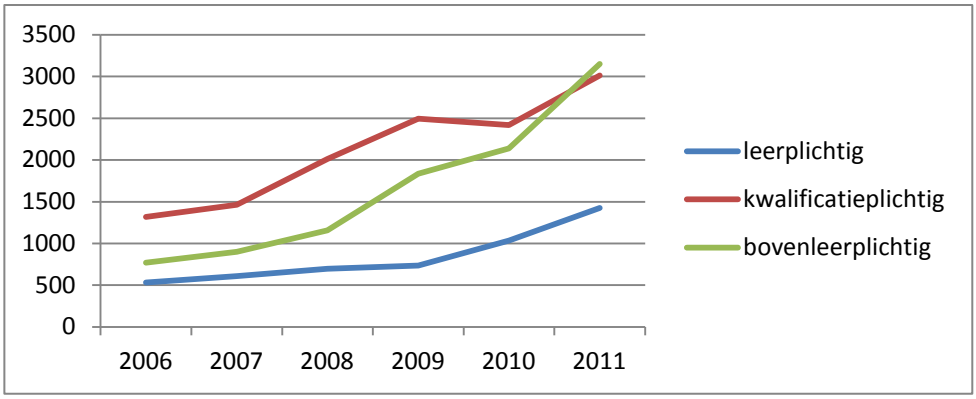


De toename van het aantal verzuimmeldingen in scholen voor voorgezet onderwijs en in het mbo is het gevolg van:

- de invoering van de kwalificatieplicht per 1 augustus 2007;
- de regionale afspraak uit 2009 dat mbo-instellingen voor leerlingen ouder dan achttien jaar op dezelfde wijze wordt gemeld als voor leerlingen jonger dan achttien;
- de controle op de verzuimregistratie die LLZ namens de inspectie uitvoert in het VO en MBO;
- de toegenomen urgentie van verzuimbeleid en –registratie bij scholen;
- de investering van LLZ in de samenwerking met het mbo;
- de vereenvoudiging van de melding (via het digitaal verzuimloket van DUO).

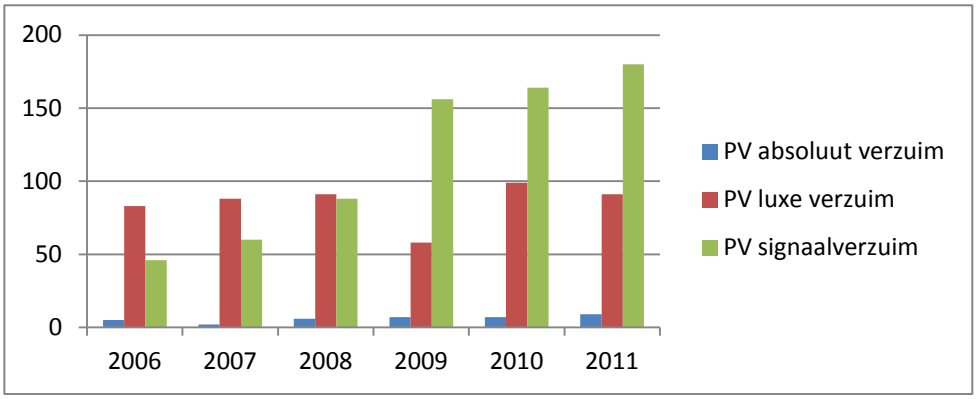
Afhankelijk van de leeftijd (en behaalde startkwalificatie) is iemand leerplichtig (vanaf vier jaar), kwalificatieplichtig of bovenleerplichtig (18 jaar of ouder). Wanneer we kijken naar de *leerplichtstatus* (overzicht 4), dan zien we dat zowel voor leerplichtigen, kwalificatieplichtigen als bovenleerplichtigen het aantal behandelzaken sterk is gegroeid. Het tempo van deze groei ligt het hoogst voor bovenleerplichtigen. Het aantal behandelzaken voor bovenleerplichtigen oversteeg in 2011 voor het eerst het aantal voor de kwalificatieplichtigen.

Overzicht 4 – Behandelzaken naar leerplichtstatus 2006-2011



Het aantal *processen verbaal* (PV) voor absoluut verzuim en luxe verzuim is door de jaren heen vrij stabiel. Het aantal PV's voor signaalverzuim is sterk gestegen (overzicht 5), en daarmee ook het totaal aantal PV's. De toename van het aantal PV's voor signaalverzuim is te verklaren door de toename van het aantal verzuimmeldingen. De kans dat een verzuimmelding leidt tot een PV is niet gestegen.

Overzicht 5 – Processen verbaal 2006-2011



Ook het aantal HALT-verwijzingen is gestegen, en dan met name tussen 2009-2010 en 2010-2011. De verklaring hiervoor is dat een verwijzing naar HALT eenvoudiger is geworden en een HALT-verwijzing kan dus sneller worden ingezet als handhavend middel.

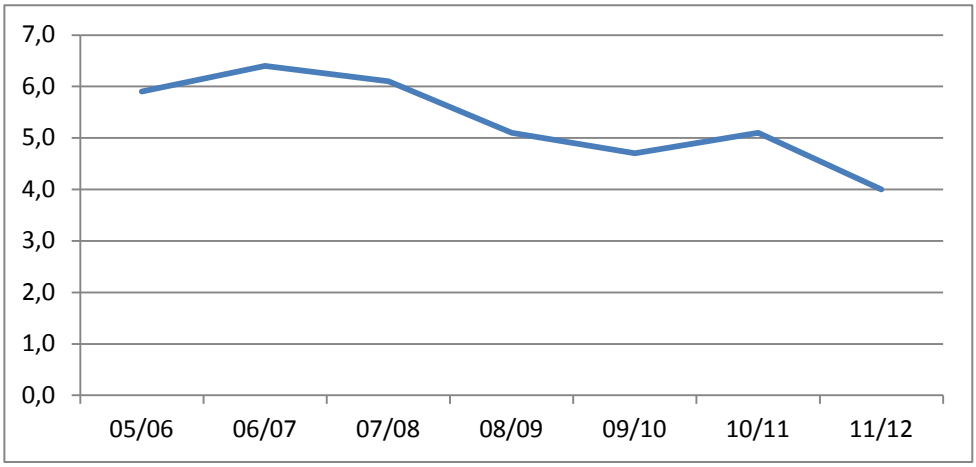
2.2 Resultaten

Hoewel het aantal verzuimmeldingen sterk is gestegen, melden scholen nog steeds niet al het verzuim. Daardoor is het ook nog niet goed mogelijk om in beeld te krijgen of het *daadwerkelijk verzuim* toe- of afneemt, en is ook de invloed van interventies van LLZ op het verzuim niet cijfermatig vast te stellen.
Dat neemt niet weg dat zowel door medewerkers van LLZ zelf als door scholen en ketenpartners wordt gesproken van een substantiële en waardevolle bijdrage van LLZ aan het terugdringen van verzuim. Die bijdrage komt op verschillende niveaus tot uitdrukking.

- Op *individueel niveau* door de interventies van LLZ, zoals gesprekken met leerlingen en ouders, verwijzing, PV.
- Op *schoolniveau* onder meer door deelname aan ZAT's, preventieve activiteiten en het stimuleren van verzuimregistratie, -melding en –bestrijding op scholen.
- En op *stedelijk en regionaal niveau* doordat LLZ een aanjaagfunctie vervult bij de samenwerking tussen partijen en het sluitend maken van de ketens.

Het percentage nieuwe *voortijdig schoolverlaters* in de gemeente Utrecht is de laatste jaren gedaald, met een tijdelijke stijging in 2010-2011. Sinds 2006-2007 is het percentage gedaald van 6,9 procent tot 4,0 procent in het jaar 2011-2012.

Overzicht 6 – Percentage nieuwe VSV-ers gemeente Utrecht



Duidelijk is dat de inbreng van LLZ daarin een belangrijke rol heeft gespeeld, maar de invloed van LLZ op het percentage VSV-ers is moeilijk te isoleren. De ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters is afhankelijk van een complex van verschillende factoren. Om verschillende redenen is het aannemelijk dat deze invloed voor de doelgroep tot 18 jaar groter is dan voor de doelgroep 18-plus. Voor de doelgroep jonger dan 18 is er een wettelijke basis voor interventies van LLZ en is er een langere traditie in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten - denk bijvoorbeeld aan het project Aanmelding in Beeld ter voorkoming van uitval in de overgang van VO naar mbo). Voor de doelgroep 18-plus is dit in mindere mate het geval (zie hoofdstuk 4).

Absoluut verzuim

Als we kijken naar de verschillende soorten behandelzaken, dan is bij absoluut verzuim en RMC-bemiddeling de relatie met voortijdig schoolverlaten het meest direct. In het eerste geval gaat het om jongeren die niet (meer) naar school gaan en in het tweede geval om schoolverlaters zonder startkwalificatie.

Het *absoluut verzuim* is in Utrecht laag en het aantal absoluut verzuimers vertoont vanaf 2009 een dalende tendens. Landelijk is het aantal gevallen van absoluut verzuim juist gestegen in de afgelopen jaren en is pas sinds 2010-2011 een daling zichtbaar.[2] Ook de duur van het absoluut verzuim is de afgelopen jaren gedaald, van gemiddeld 107 dagen in 2006 tot gemiddeld 65 dagen in 2011. Dit is de termijn waarbinnen de zaak administratief wordt afgesloten; de werkelijke duur van het absoluut verzuim ligt vermoedelijk lager.

2 Zie www.nji.nl Cijfers over Jeugd en Opvoeding: absoluut verzuim per schooljaar.

Overzicht 7 geeft een indicatie van de duurzaamheid van het effect van het terugdringen van het absoluut verzuim. Van jongeren met absoluut verzuim in het schooljaar 2010-2011 is nagegaan of zij enige tijd later nog op school zitten en, als zij de school hebben verlaten, of zij al dan niet een startkwalificatie hebben behaald.[3] De jongeren in kwestie zijn voor het overgrote deel kwalificatieplichtig; de helft van de jongeren is 17 jaar als het absoluut verzuim begint.

Overzicht 7 – Behandelzaken absoluut verzuim in schooljaar 2010-2011: positie jongeren per 1 oktober 2011 en per 1 oktober 2012

	per 1 oktober 2011	per 1 oktober 2012
In opleiding	61%	56%
Niet in opleiding, wel startkwalificatie	1%	1%
Niet in opleiding, geen startkwalificatie (VSV)	38%	43%
Totaal aantal	149	149

Uit het overzicht blijkt dat 61% van deze jongeren op 1 oktober 2011 nog op school zit; 38% is op die peildatum geregistreerd als voortijdig schoolverlater. Het betreft 57 VSV-ers van wie de leeftijd op 1 oktober 2011 is:

- 18 jaar: 47 personen,
- 17 jaar: 8 personen,
- 16 jaar: 1 persoon,
- 12 jaar: 1 persoon.

Bij de 12- en 16-jarige kan men beter spreken van absoluut verzuim of is sprake van een vrijstelling.

Een jaar later is het aantal schoolgaande jongeren uit deze groep slechts licht gedaald, van 61% naar 56%. Dit wijst er op dat het effect van de interventie bij absoluut verzuim over een langere periode beklijft. Tegelijkertijd wijst het aanzienlijke percentage VSV-ers uit deze groep er op dat absoluut verzuim in de kwalificatieplichtige leeftijd voor veel jongeren een voorbode is van voortijdig schoolverlaten. Hoe groot het effect van de interventie bij absoluut verzuim op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is, kan over enkele jaren worden vastgesteld als bekend is hoeveel van de schoolgaande jongeren uit deze groep de opleiding verlaten met een startkwalificatie. Vooralsnog kan worden vastgesteld dat het terugdringen van absoluut verzuim een belangrijke factor is in het beperken van

3 De gegevens in overzicht 7 en overzicht 9 zijn verkregen door gegevens uit het databestand van LLZ te koppelen aan een databestand van de Regiomonitor Utrecht. In de overzichten zijn de jongeren geselecteerd van wie voor 1 oktober 2011 én 1 oktober 2012 de positie (in opleiding, schoolverlater met/zonder SK) bekend is.

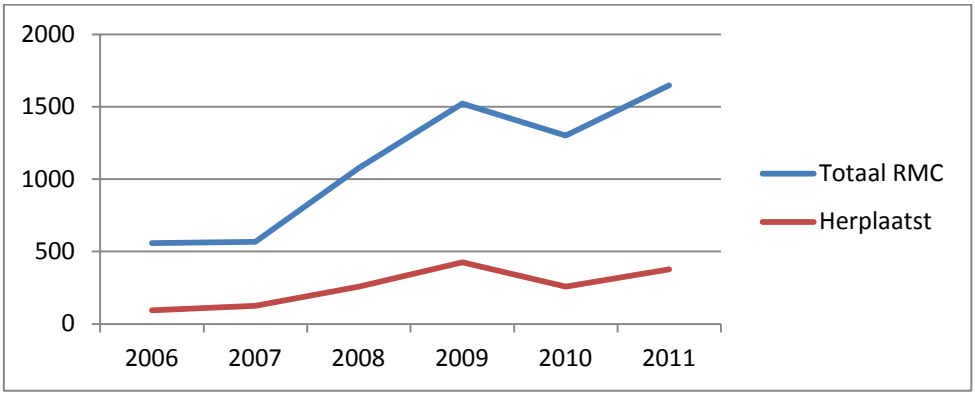
(de kans op) voortijdig schoolverlaten en dat LLZ daarin – afgezet tegen de landelijke trend – goede resultaten boekt.

RMC-bemiddeling

In verband met voortijdig schoolverlaten is van belang hoe veel van de jongeren die als voortijdig schoolverlater zijn uitgeschreven (*RMC-meldingen*) worden teruggeleid naar het onderwijs. Overzicht 8 wijst uit dat dit aantal sinds 2006 toeneemt, net als het totale aantal RMC-meldingen. Het *percentage* herplaatsingen schommelt sinds 2006 gemiddeld rond de 20 à 25%, met als uitschieters 17% (in 2006) en 28% (in 2009).

De bestemming van de jongeren die niet zijn herplaatst loopt sterk uiteen. Voor een deel is hun positie niet bekend omdat de jongeren niet zijn bereikt; in de schooljaren 2010-2011 en 2011-2012 gaat het om 27% van alle RMC-meldingen. Een andere groep heeft werk (22%) of zit in een arbeidstoeleidingstraject (8%). Daarnaast is een groep jongeren (17%) door LLZ voor begeleiding verwezen naar andere instanties.

Overzicht 8 – Aantal RMC meldingen en aantal herplaatsingen 2006-2011



Op vergelijkbare wijze als bij absoluut verzuim is bij RMC-bemiddeling gekeken naar het effect op wat langere termijn. Dan zien we dat RMC-bemiddeling ook op de langere duur effect heeft. Jongeren die op 1 oktober 2011 weer zijn teruggekeerd in het onderwijs, zitten daar een jaar later vaak nog.

Overigens is de dynamiek groter dan in overzicht 9 naar voren komt: van de jongeren die in oktober 2011 weer op school zitten, is ruim een derde een jaar later weer VSV-er. Dit wordt deels 'gecompenseerd' doordat tien procent van de VSV-ers in 2011 een jaar later alsnog is teruggekeerd naar het onderwijs.

De percentages 'in opleiding' (27% in 2011, 24% in 2012) zijn niet hoog en lijken te wijzen op een betrekkelijk laag 'rendement' van de RMC-bemiddeling. Hierbij moet worden bedacht dat een groot deel van de RMC-meldingen niet leidt tot een begelei-

dingstraject door LLZ. Een behoorlijk deel van de jongeren kan niet worden bereikt en uitgeschreven jongeren die volgens opgave van de school werk hebben worden niet actief door LLZ begeleid. Ook is terugleiding naar school voor sommige jongeren op het moment van begeleiding geen optie en is arbeidstoeleiding het hoogst haalbare.
Deze nuanceringen bij het rendement van RMC-bemiddeling laten onverlet dat het hoge percentage VSV-ers in overzicht 9 zorgwekkend is, zeker omdat het om aanzienlijke aantallen gaat (bijna 700). Te verwachten is bovendien dat het voor een groot deel om 'blijvende' VSV-ers gaat. Dit benadrukt de noodzaak van preventie van uitval op scholen en van samenwerking tussen alle betrokken partijen om een integrale benadering voor deze jongeren te realiseren als zij de school zonder startkwalificatie hebben verlaten.

Overzicht 9 – RMC-bemiddeling in schooljaar 2010-2011: positie jongeren per 1 oktober 2011 en per 1 oktober 2012.

Positie jongere	per 1 oktober 2011	per 1 oktober 2012
In opleiding	27%	24%
Niet in opleiding, wel startkwalificatie	1%	2%
Niet in opleiding, geen startkwalificatie (VSV)	73%	74%
Totaal aantal	913	913

2.3 Gebruik van cijfers als sturingsinformatie

Een goede administratieve basis wordt door LLZ al sinds jaar en dag als essentieel beschouwd, zowel voor het dagelijks werk van de leerplichtambtenaren als in verband met het streven naar een sluitende registratie. LLZ had al vroeg de leerplichtadministratie goed op orde.[4] In de loop van de jaren zijn er ontwikkelingen geweest die – ook al zorgden ze in een overgangsfase voor problemen en hoofdbrekens – de mogelijkheden voor LLZ hebben vergroot. Voorbeelden zijn de invoering van een nieuw administratiesysteem, de digitale meldingen via het verzuimloket van DUO en de toegang tot Suwinet (tegenwoordig via Het Inlichtingenbureau), waarmee snel kan worden achterhaald of een jongere bijvoorbeeld een uitkering of een arbeidsovereenkomst heeft.
LLZ houdt zicht op ontwikkeling van een aantal kengetallen, zoals het aantal behandelzaken (naar type behandelzaak, leerplichtstatus, schooltype) en het aantal processen verbaal en HALT-verwijzingen. Tot op zekere hoogte wordt ook aandacht besteed

4 Zie: Den Boer en Eimers (2005), *Als iedere leerling telt*.

aan het resultaat van de interventies. Zoals eerder in dit hoofdstuk bleek, is dit vaak moeilijk in kwantitatieve zin uit te drukken.
Zowel in verband met het eigen beleid omtrent de leerplicht- en RMC-uitvoering als in verband met extern gerichte overwegingen – verantwoording, publiciteit – is het wenselijk dat LLZ meer gebruik maakt van de mogelijkheden die het databestand biedt. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Sturing van werkprocessen; zicht op resultaat en efficiency;
- Onderbouwing van keuzes en het stellen van prioriteiten, bijvoorbeeld wat betreft risicogestuurd werken.

De interviews binnen en buiten de gemeente Utrecht leveren een aantal voorbeelden op van (beleids)thema's waarvoor het genereren en gebruiken van cijfers toegevoegde waarde kan hebben:

- Werkelijk verzuim en percentage gemeld verzuim. Er is nog weinig zicht op de ontwikkeling van het daadwerkelijk verzuim in het onderwijs, en ook is niet bekend welk deel van het (wettelijk) verzuim door scholen wordt gemeld. In Amsterdam is hiervan een inschatting gemaakt op basis van een analyse van gegevens afkomstig uit de controle van de verzuimregistratie.
- Risicogroepen in verband met VSV. Deze kunnen o.a. worden geïdentificeerd op basis van kenmerken van de jongere (leeftijd, wel/geen recidivist etc.), kenmerken van de school of opleiding, kenmerken van de behandelzaak (verzuimsoort, verzuimduur).
- Resultaat van interventies. Resultaatindicatoren kunnen op verschillend niveau worden gedefinieerd, zoals: VSV, aantal herplaatsingen RMC, verzuim, verzuimduur.
- Efficiency. Informatie over onder meer de bestede tijd en de doorlooptijd kan worden aangewend voor zowel voor de sturing van de werkprocessen als voor de beoordeling van het resultaat (verhouding opbrengst en tijdsinvestering).
- Keuzes met betrekking tot de doelgroep 18-plus. Een actuele beleidskeuze heeft bijvoorbeeld betrekking op de vraag of kan of moet worden gedifferentieerd in de wijze van opvolging van verzuimmeldingen voor bovenleerplichtigen. Naast het eerder genoemde identificeren van risicogroepen kan een dergelijke keuze worden onderbouwd met informatie over:
  - percentage RMC-meldingen dat resulteert in een standaardbrief / een interventie door de leerplichtambtenaar;
  - percentage jongeren (verzuim, RMC) dat reageert op een oproep door LLZ / dat wordt bereikt;
  - resultaat / toegevoegde waarde interventie LLZ zoals hierboven genoemd.

2.4 Formatie

De formatie van LLZ (in totaal ca. 30 fte) lijkt redelijk tot goed in balans. Wel is de laatste jaren met name in het MBO-team steeds vaker van piekdrukte als gevolg van de toename van het aantal verzuim- (en in mindere mate RMC-)meldingen. Bij een verdere stijging van het aantal meldingen – die zich naar verwachting zal voordoen – kunnen structurele tekorten in de formatie ontstaan (zie ook hoofdstuk 6).

Het onderstaande overzicht laat een vergelijking zien tussen vijf steden.5 Voor de vergelijking zijn geen volledige gegevens over de gemeente Amsterdam beschikbaar. Uit de gesprekken met de gemeente Amsterdam die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek blijkt dat zij aanzienlijk geïnvesteerd hebben in hun formatie en dat de omvang van de formatie van alle vijf gepresenteerde steden absoluut en relatief veruit het grootste is.
De gegevens over de gemeente Nijmegen zijn opgevraagd in het onderzoek.

Overzicht 10 – Vergelijking leerplicht vijf steden

	Utrecht	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Nijmegen
Aantal leerplichtigen	38.513	71.216	82.821	95.274	20.500
Relatief verzuim per 1000 leerlingen	57,1	51,8	79,8	80,7	nb
Absoluut verzuim per 1000 leerlingen	3,6	3,3	2,1	24,9	nb
Formatie leerplicht	17,4	40,9	69,1	nb	14,0
Formatie LPA	10,2	32,8	37,8	nb	nb
Formatie LP per 1000 leerlingen	0,45	0,57	0,83	nb	0,68
Formatie LPA per 1000 leerlingen	0,26	0,46	0,46	nb	nb
Caseload relatief verzuim (RV/LP)	127	91	96	nb	21
Caseload relatief verzuim (RV/LPA)	220	113	173	nb	nb

Het aantal cases van relatief en absoluut verzuim is een indicatie voor de taakomvang van de leerplichtbureaus van de gemeenten. Rotterdam en Amsterdam springen eruit met ongeveer 80 cases van relatief verzuim per 1.000 leerlingen. Utrecht lijkt met ongeveer 57 cases per 1.000 leerlingen meer op Den Haag, dat 52 per 1.000 heeft.
Voor de vergelijking van de formatie is gekeken naar de totale formatie voor leerplicht (LP), inclusief administratie, beleid en coördinatie/leiding en naar de formatie uitslui-

5 De gegevens over de vier grote steden zijn afkomstig uit de 'G4 Benchmark Leerplichthandhaving 2010-2011' (Zunderdorp Beleidsadvies & Management, 2011).

tend voor de leerplichthandhaving door de leerplichtambtenaren (LPA). Om de vergelijking mogelijk te maken moet rekening worden gehouden met het aantal leerplichtigen. In het overzicht is daarom de formatie gedeeld door het aantal leerplichtigen.
In de onderste twee rijen van het overzicht is aangegeven wat de caseload voor relatief verzuim (RV) is. Ook hier is voor de vergelijkbaarheid gekeken naar het aantal cases en formatie per 1.000 leerlingen, respectievelijk naar de formatie leerplicht totaal (LP) en naar de formatie leerplichtambtenaren (LPA).

Het blijkt dat de gemeente Utrecht relatief de laagste formatie-inzet van de vier steden (exclusief Amsterdam). In vergelijking met de gemeente Den Haag zet Utrecht aanzienlijk minder formatie LPA in, terwijl de caseload relatief verzuim hoger ligt (57 tegenover 52 per 1.000 leerlingen). De cijfers zijn een aanwijzing voor twee conclusies:

- De formatie-inzet van de gemeente Utrecht is relatief lager dan die van de andere gemeenten.
- De caseload relatief verzuim laat zien dat de formatie-inzet in Utrecht tot veruit het hoogste aantal behandelzaken leidt. Dat is een indicatie voor de efficiency van de formatie-inzet.

De cijfers hebben betrekking op 2010-2011 (voor de G4). Actueel heeft de gemeente Utrecht 16,2 fte formatie voor leerplicht, inclusief coördinatie, beleid en administratie/ICT. De formatie leerplichtambtenaren (LPA) bedraagt actueel 9,0 fte.

3 De kracht van leerplicht

In dit hoofdstuk kijken we naar de uitvoering van de taak leerplicht/kwalificatieplicht. De taak RMC komt aan bod in hoofdstuk 4.

3.1 De rol van Leerplicht

De rol van de leerplicht in de VSV-aanpak is de afgelopen jaren belangrijker geworden. In het landelijke beleid is het accent verschoven van curatieve opvang voor VSV-ers naar preventie in de scholen. Verzuim wordt gezien als een belangrijke signaal voor mogelijke uitval. Verzuimbestrijding is daarom steeds belangrijker geworden en daarmee ook de rol van de leerplicht. Hoewel de leerplichtambtenaren van LLZ nog steeds veel tijd besteden aan curatieve activiteiten, zoals het opvolgen van verzuimmeldingen, is ook de rol van de leerplichtambtenaar meer preventief geworden: inzet op verbeteren preventie in de school en op vroegsignalering.
Ondertussen is de zorg in en rond school (zeker in het PO en VO) behoorlijk ver ontwikkeld en is LLZ een partner geworden in het netwerk met een specifieke taak binnen dat netwerk.
In het mbo is de leerplicht (en kwalificatieplicht) nog relatief nieuw. Scholen zijn sinds enkele jaren bezig met een inhaalslag om verzuimbeleid (signalering, registratie, aanpak, melding) op orde te krijgen. Die ontwikkeling gaat nu snel, maar de netwerken en structuren – waarin ook LLZ participeert – zijn nog minder uitgekristalliseerd dan in het PO en VO.
In de volgende paragrafen gaan we nader in op deze ontwikkelingen en de gevolgen voor het werk en de organisatie van LLZ.

3.2 De leerplichttaak

De kern van de leerplichttaak is de wettelijke taak, namelijk die van handhaving en zorg. De wettelijk taak en daarbij horende bevoegdheden vormen een zeer belangrijk fundament onder het werk van Leerplicht. De wet geeft bevoegdheden die andere partijen niet hebben, zoals drang en dwang om bijvoorbeeld achter de voordeur te komen, niet-vrijblijvende benadering van jongeren/ouders om verzuim te stoppen of hulpverleningstrajecten op gang te brengen. Wezenlijk is ook dat LLZ over ‘historische’ informatie beschikt die andere partijen meestal niet hebben: LLZ volgt leerlingen gedurende de gehele periode van leerplicht, van 4 tot 18 jaar. Terwijl leerlingen enkele keren wisselen van school, biedt LP continuïteit en inzicht in de gehele schoolloop-

baan. Een ander belangrijk facet van de handhaving is de justitiële kant van het werk. Ook door de opsporingsbevoegdheid en verbinding met justitie onderscheidt LLZ zich van andere partijen.

De Leerplichtwet noemt niet alleen de handhaving, maar ook de zorg voor de leerling als kerntaak. Het proces verbaal is geen doel op zich, maar het doel is dat de leerling weer naar school gaat. Daar is meer voor nodig: leerlingen hebben soms hulp nodig. LLZ biedt die hulp, deels door directe hulp en deels door het inschakelen van hulp door derden. In loop van de jaren is de inbreng van LLZ op dit punt veranderd. Toen leerlingenzorg nog op veel scholen nog slecht ontwikkeld was, had LLZ een voortrekkers- en aanjagersrol. De nadruk lag op het voorkomen van verzuim en uitval door scholen zelf. Veel tijd en energie werd gestoken in het opbouwen van netwerken en structuren. LLZ heeft daarin een belangrijk aandeel gehad en een waardevolle rol gespeeld, door stap voor stap mee te bouwen aan een goede zorgstructuur in het onderwijs.
Geleidelijk zijn steeds meer ketenpartners in de positie gekomen en in staat om een eigen aandeel te leveren. Ook zijn meer vaste structuren (ZAT's, persoonlijke contacten/netwerken, overleggen, protocollen) ontstaan. Dat heeft geleid tot een accentverschuiving in de invulling van de LP-taak. Aanvankelijk was de uitvoering nog sterk gericht op zelf hulp bieden aan de leerling, zelf oplossingen zoeken. De laatste jaren zien we een geleidelijke verschuiving in LP-taak:

- minder operationele hulp/ondersteuning op leerlingniveau, minder uitvoerend maatschappelijk werk,
- meer preventie in de school, meer participatie in zorgstructuren,
- meer handhaving.

De verschuiving is geleidelijke trend en geldt sterker voor po/vo dan voor mbo. Ook zijn verschillen per medewerker zichtbaar, want niet iedereen beweegt even snel mee met de verschuiving.

De leerplichtuitvoering in het primair en voortgezet onderwijs is een vaste waarde. Er is - zo blijkt uit de interviews - hoge waardering bij de ketenpartners voor de degelijkheid en kwaliteit van het werk. LLZ is een vaste partner in de samenwerking. Waardering is er ook voor specifieke kwaliteiten die LLZ inbrengt en de wijze waarop de instrumenten van Leerplicht worden ingezet. De grote kracht van LLZ bestaat uit de combinatie van wettelijk fundament (legitimering, bevoegdheden, opdrachten), jarenlange ervaring, het opgebouwde netwerk en de kwaliteit van de uitvoering.

3.3 Langs de grenzen van de leerplicht

Het hart van LLZ is de leerplichtuitvoering. Het is een sterk punt en de kracht van de afdeling. Dat neemt niet weg dat langs de grenzen van de leerplichtuitvoering ook

spanningvelden bestaan. Gebieden waar de verhoudingen minder duidelijk zijn of waar ontwikkelingen elkaar kruisen.
Eén van die grenzen is de leerplichtuitvoering in het mbo. Terwijl in het PO en VO de verhoudingen en taakverdeling vergaand uitgekristalliseerd zijn, bevindt de uitvoering van de leerplicht (resp. kwalificatieplicht) in het mbo zich in feite in een heel ander stadium, namelijk dat van opstarten en ontwikkelen. Dat ligt grotendeels bij het mbo zelf: het nieuw wettelijk kader stelt andere eisen aan mbo-instellingen en verlengt het leerplichtregime tot in het mbo. Het duurt een aantal jaren voordat die eerste fase voorbij is, die wordt gekenmerkt door groeistuipen, technische problemen en gebrek aan gewenning. Hoewel het mbo daarin nu grote stappen maakt, kost het enige tijd voor het verzuim in beeld en daarna in greep gekregen is. Voor LLZ is het daarop moeilijk om aan te sluiten. Bovendien leidt het tot een leerplichtuitvoering met twee snelheden, die in het PO en VO en die in het mbo. Dat vergt het nodige van het team. Het is echter een kwestie van tijd, tot ook het mbo de leerplichtsituatie onder controle krijgt.

Een andere grens is die tussen LLZ en de hulpverlening en tussen LLZ en de school. Hoe meer de school zelf aan preventie, signalering en inschakeling van hulpverlening doet, hoe minder snel LLZ ingeschakeld hoeft te worden en hoe gerichter de vraag aan LLZ kan zijn. Vergelijkbaar geldt dat ook voor de hulpverlening: hoe meer en beter die aansluit op de problematiek van kinderen en jongeren, hoe minder LLZ zelf met hulp (maatschappelijk werk) hoeft bij te springen en hoe sneller er geschakeld kan worden naar de ketenpartners in de hulpverlening. Ook die ontwikkeling vraagt tijd. De afgelopen vijf jaar is daarin vooruitgang geboekt. Voor een deel blijft het echter nog zoeken naar de afbakening. Die kan verschillen van geval tot geval, of van partner tot partner. Voor de medewerkers van LLZ is dat een spanningsveld. Hun primaire zorg (en wettelijke opdracht) ligt bij de leerling die naar school moet. Om de problemen waarmee leerlingen te maken hebben goed te kunnen doorgronden is expertise nodig, de expertise van de maatschappelijk werker. De LLZ-medewerker is een professioneel hulpverlener, die de leerling pas los zal laten of overdragen op het moment dat het vervolg geborgd is. Hier ontstaat een spanningsveld: korte, efficiënte trajecten botsen soms op wachttijden of overdrachtsproblemen. Daarnaast verschillen LLZ-medewerkers ook in de beoordeling van het overdrachtsmoment.

Een zekere spanning zit er ten slotte ook tussen de wettelijke opdracht om enerzijds op individueel (leerling)niveau te handhaven en om anderzijds op schoolniveau te handhaven. Tot de taak van LLZ behoort ook de controle op het naleven van de wet door de school (verzuimsignalering, registratie, melding). Voor de eerste taak is goede samenwerking en een goede relatie met de school een voorwaarde, terwijl de tweede taak – het aanspreken van de school op zijn wettelijke plichten – juist de relatie onder spanning kan zetten. Het zijn twee verschillende, soms moeilijk te combineren petten voor LLZ.

4 De doelgroep 18-plus

In dit hoofdstuk staat de doelgroep van achttien jaar en ouder centraal. Jongeren die nog geen startkwalificatie hebben als zij de school verlaten moeten, ook als ze ouder dan achttien zijn, in principe terug geleid worden naar school. Als dat niet meer lukt, is toeleiding naar werk aan de orde. Het is de opdracht van het RMC om de voortijdig schoolverlaters van achttien jaar en ouder op te pakken.

4.1 VSV-beleid voor 18-plus

Het landelijke beleid voortijdig schoolverlaten richt zich op jongeren tot 23 jaar. De verlenging van de leerplicht (kwalificatieplicht tot 18 jaar) heeft geleid tot een scherpe daling van het aantal VSV-ers. Het percentage VSV onder 16-17 jarigen is sterk verminderd. Daardoor is VSV nu voornamelijk een probleem dat zich voordoet bij 18-plussers. De aanpak van VSV voor de doelgroep 18-23 jaar is vergelijkbaar met die van de jongere doelgroep tot 18 jaar. In feite wordt de aanpak die tot 18 jaar geldt, doorgetrokken voor de 18-plus groep. Kenmerken zijn:

- gericht op preventie, voorkomen van uitval,
- schoolnabij (samen met de school),
- gericht op verzuimbestrijding ('handhaving'),
- gericht op versterken zorgstructuur in school (hulp, begeleiding, ondersteuning),
- gericht op versterken samenwerking hulpverlening en school.

Hetzelfde beleid wordt doorgezet, maar met accentverschillen vanwege de oudere doelgroep. Het is een begrijpelijke keuze, want ook van de 18-23-jarigen zit het overgrote deel op school en ook voor hen geldt het behalen van een startkwalificatie als doel. Toch zijn er ook kenmerken van het beleid die moeilijk voor de oudere doelgroep zijn toe te passen.

- Voor leerplichtigen geldt een 100%-benadering: elke leerplichtige moet naar school, elke jongere telt en elke individuele jongere moet in beeld zijn. Sinds de invoering van het onderwijsnummer en de betere registraties kan dat ook. De controle daarop verloopt niet alleen via de leerplicht, maar ook via de controle op de gerealiseerde onderwijstijd door scholen.
- De focus in het VSV-beleid ligt zeer sterk op preventie, het voorkomen van nieuwe VSV-ers gedurende het schooljaar. De doelstellingen zijn geformuleerd in aantallen nieuwe VSV-ers per jaar. Scholen worden beoordeeld op het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters gedurende het schooljaar. Elk nieuw schooljaar staat de teller weer op nul. Er is weinig aandacht voor de 'oude' VSV-ers, jongeren die zonder

startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten. Weliswaar geldt voor RMC de opdracht om uitvallers waar mogelijk terug te leiden naar school, maar het beleid kent weinig prikkels om in te zetten op deze 'oude' VSV-ers.
- Het VSV-beleid focust sterk op de school/opleiding. Het concentreert alle inspanningen, van hulpverlening en ondersteuning, in en rond de school. Het doel is de opleiding en de startkwalificatie.

Voor de doelgroep 18-plus zijn die uitgangspunten deels problematisch:
- De groep van 18 jaar en ouder bevindt zich in een andere levensfase dan bijvoorbeeld 14- tot 16-jarigen. Voor jongvolwassenen spelen andere factoren als het gaat om opleiding, werk, inkomen, wonen en relaties. Een deel van de groep is 'klaar' met school en richt zich op werk.
- Boven de 18 ontbreekt een sterk wettelijk kader als de Leerplicht om jongeren te dwingen naar school te gaan. Zo kan het verzuimbeleid wel worden doorgezet, maar zijn de onderliggende handhavingsmogelijkheden beperkt. Ook is de (eenzijdige) focus op de school als aanhaakpunt voor interventies minder vanzelfsprekend.
- Voor de 18-plussers geldt bovendien dat andere wettelijke kaders kruisen met die van het VSV-beleid, met name de wetgeving rondom Werk & Inkomen. Dat biedt aan de ene kant mogelijkheden voor samenwerking, maar leidt ook in de Utrechtse praktijk soms tot spanningen. Zo botst de 100%-benadering uit het VSV-beleid met de 'loketbenadering' in het W&I-beleid. Het laatste gaat uit van de vraag of behoefte van de jongere: als ze iets nodig hebben (werk, inkomen), dan komen ze wel. De eerste is gebaseerd op bemoeizorg en individuele benadering.
- Meer principieel doet zich voor de 18-plusgroep de vraag voor hoever het 'bemoeien dwangbeleid' doorgezet kan worden voor jonge volwassenen. Hoever kan en moet de overheid gaan in het afdwingen van onderwijsdeelname? Tot welke leeftijd geldt de (expliciete of impliciete) leerplicht?

4.2 Overgangsfase naar nieuw beleid

De gemeente Utrecht (incl. LLZ) zet sterk in op het doortrekken van het VSV-beleid voor de groep 18-23-jarigen. De gemeente heeft al vroeg gekozen voor het onderbrengen van Leerplicht en RMC in één bureau. Hoewel er natuurlijk verschillen zijn in de werkwijze, plaatst die keuze RMC in de lijn van de leerplichtaanpak. Die keuze heeft sterke punten, onder meer in de benadering van de mbo-scholen. De mbo-scholen hebben behoefte aan één benadering voor 17-jarigen en 18-jarigen, zodat niet in één klas twee spijbelaars verschillend benaderd worden.
De keuze heeft ook zwakke kanten, met name de relatief zwakke samenwerking tussen LLZ (Onderwijs) en W&I binnen de gemeente. Het Jongerenloket, waarin beide samenwerkten was, om verschillende redenen, geen onverdeeld succes. Meer

in het algemeen was de samenwerking weinig intensief en succesvol. Recent zijn er wel voorbeelden van goede samenwerking, zoals de screeningsgesprekken voor jongeren die zich bij W&I (Team Jongeren) melden en met de wettelijke 'wacht/zoek-tijd' geconfronteerd worden. Er zijn goede afspraken gemaakt, waardoor jongeren die zich melden direct gescreend worden op hun mogelijkheid om terug naar school te kunnen worden geleid, zonder dat er sprake is van een verplichte wachttijd.
Nu de werkloosheid onder jongeren oploopt, zal de aandacht voor 'oude' VSV-ers toenemen. Naast preventie moet er meer aandacht zijn voor VSV-ers die niet aan het werk komen.

In praktische zin loopt de gekozen RMC-aanpak tegen de grenzen van de uitvoerbaarheid. De vloed aan verzuimmeldingen uit het mbo zal nog verder stijgen en levert aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Dat vraagt om keuzes zodat het aantal behandelzaken beheersbaar blijft. Tegelijkertijd gaat het om een tijdelijk probleem, dat zal afnemen naar mate het mbo het verzuim zelf beter onder controle krijgt. Dat zal de komende jaren gebeuren. De benadering van VSV-ers door het RMC is (noodgedwongen door beperkte capaciteit) maar ten dele volgens de 100%-aanpak. Weliswaar wordt elke VSV-er schriftelijk benaderd, maar als die niets van zich laat horen, komt er geen contact tot stand. Voor een deel van de groep, die werk vindt, is dat geen probleem. Maar voor een ander deel komt het probleem later terug bij de gemeente in de vorm van werkloosheid.
Er is behoefte aan een nieuw, beter passend beleidskader voor de groep 18-23 jaar. Daarmee wordt het RMC opnieuw gericht en wordt de verhouding Leerplicht, RMC en W&I duidelijker. Nu dreigt RMC tussen beide te blijven 'bungelen'.

4.3 Regionale samenwerking

RMC is een regionale functie. Utrecht is contactgemeente voor de RMC-regio. Het gaat om een complexe, grote regio met subregio's. De mate van samenwerking tussen gemeenten binnen de subregio's en tussen de subregio's onderling is verschillend. Utrecht heeft als contactgemeente een voortrekkersrol, met wisselend succes. Het blijkt lastig om met alle gemeenten op één lijn te komen in de leerplichtuitvoering. Op het RMC-vlak zijn wel regionale afspraken gemaakt, zoals bijvoorbeeld over de eerder genoemde screeningsgesprekken.
Er bestaat een sterke vervlechting van Utrecht met de regio: leerlingen uit de regio komen in Utrecht naar school (mbo) en veel leerlingen uit Utrecht gaan buiten de stad naar school (VO). Dezelfde beweging zien we op de arbeidsmarkt: een groot deel van het mbo-werk in de stad wordt uitgevoerd door mensen afkomstig uit de grensgemeenten. Scholen (VO en mbo) hebben grote behoefte aan een regionaal afgestemd beleid inzake leerplicht en RMC. Ook vragen zij om eenheid van uitvoering, vermindering van het aantal contactpersonen en gezamenlijk beleid. Utrecht heeft en houdt

daarin een belangrijke aanjagersrol. Concreet gaat het om de samenwerking leerplicht, de registratie en informatie-uitwisseling, de benadering van het mbo en de afstemming rond de groep 18-plus.

5 Nieuwe ontwikkelingen

In Utrecht doen zich op de beleidsterreinen Onderwijs, Jeugd en Werk & Inkomen ingrijpende ontwikkelingen voor, die gevolgen zullen hebben voor LLZ. We gaan hier in op Passend Onderwijs, de Transitie Jeugdzorg en ontwikkelingen bij Werk & Inkomen. Andere ontwikkelingen, deels in samenhang hiermee, hebben betrekking op Vernieuwend Welzijn en op het jongerenwerk.

5.1 Passend Onderwijs

Utrecht is een voorloper wat betreft Passend Onderwijs. Een van doelen van Passend Onderwijs is het versterken van de basis: de interne zorgstructuur van de school. Waar nodig worden scholen ondersteund door vier kernpartners. In het VO gaat het om de jeugdgezondheidszorg (JGZ), schoolmaatschappelijk werk (SMW), leerplicht en de begeleider Passend Onderwijs van het Samenwerkingsverband van scholen. Er wordt van uit gegaan dat steeds één van de kernpartners de regie heeft over een 'zaak', dat er op casusniveau directe contacten zijn tussen de kernpartners, en dat elk van de kernpartners de expertise van het eigen achterveld snel kan inzetten wanneer dat nodig is. Het achterveld van leerplicht is justitie. De jeugdhulpverlening vormt het achterveld van het schoolmaatschappelijk werk.
Wat de gevolgen zijn voor de werkwijze van leerplicht is nog niet uitgekristalliseerd, maar de verwachting is dat eerder sprake zal zijn van accentverschuivingen dan van fundamentele veranderingen. Leerplicht zal net als nu vooral worden ingeschakeld en het voortouw hebben als sprake is van (wettelijk) verzuim en als drang en dwang toegevoegde waarde hebben om bijvoorbeeld hulpverleningstrajecten op gang te krijgen. Mogelijke gevolgen van Passend Onderwijs voor leerplicht hebben betrekking op:

- Het intensiveren van de contacten en de samenwerking met de overige kernpartners; kortere lijnen.
- Een sterker accent op preventie / het ondersteunen van scholen.
- Het is nog niet duidelijk wat de impact zal zijn van de 'toewijzing' van het achterveld justitie aan leerplicht en jeugdhulpverlening aan SMW. Duidelijk is wel dat hiermee geen 'exclusieve' relaties tussen kernpartners en achterveld zijn beoogd; de verwachting is dat het inschakelen van het achterveld in de praktijk op casusniveau – waarbij vaak meerdere 'achtervelden' zijn betrokken – wordt afgestemd. Wat betreft het raadplegen van justitie verdient het privacyvraagstuk extra aandacht.

In hoofdstuk 3 is er op gewezen dat de leerlingenzorg op scholen zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en zich verder ontwikkelt. Als de doelen van Passend Onder-

wijs – met name het versterken van de basis – worden gerealiseerd, zal dit proces zich voortzetten. Als scholen er hierdoor beter in slagen verzuim te voorkomen of in een vroeg stadium te doen stoppen, leidt dit op termijn tot minder behandelzaken in het VO, waarbij leerplicht meer nog dan nu in beeld komt bij complexere problematiek. Of dit inderdaad zo zal uitpakken, zal de komende jaren duidelijk worden.

5.2 Transitie Jeugdzorg

Over enkele jaren worden gemeenten integraal verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg. Net als bij Passend Onderwijs is Utrecht bij de transitie van jeugdzorg een voorloper. Er is voor gekozen om ervaring met de nieuwe manier van werken en met de nieuwe rol van de gemeente op te doen in de vorm van proeftuinen. Vanaf 1 maart 2012 werken in twee postcodegebieden in de wijken Ondiep en Overvecht integrale *Buurtteams Jeugd en Gezin*. De multidisciplinaire buurtteams bestaan uit generalisten die zo veel mogelijk zelf hulp bieden en een regierol hebben in de afstemming met onder meer (passend) onderwijs en met specialistische zorg. Het experiment wordt gemonitord en na een jaar geëvalueerd.
Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt, kan de buurtteam aanpak gevolgen hebben voor LLZ, zowel wat betreft de zorg die leerplichtambtenaren verlenen, als wat betreft de schakel- en verwijsfunctie (kortere trajecten, eerdere casusoverdracht). Hoe dit in de praktijk zal uitwerken, is in dit stadium nog niet aan te geven. Het is denkbaar dat de gevolgen voor LLZ verschillend zullen zijn afhankelijk van de leeftijdscategorie van de leerling: jonge kinderen in gezinssysteem en leefwereld in de wijk versus jongeren die zich losmaken van hun ouders, zelfstandig wonen en een ruimere leefwereld hebben.

5.3 Ontwikkelingen in Werk & Inkomen

De wetgeving rondom Werk & Inkomen verandert snel. De Wet Investeren in Jongeren (WIJ) is afgeschaft en vervangen door onder meer de Wet Werk en Bijstand (WWB). De geplande wet Werken naar Vermogen (WNV), waarin de gemeente een centrale rol zou krijgen in de zorg voor de 'onderkant' van de arbeidsmarkt is van de baan. De nieuw in te voeren Participatiewet houdt echter de centrale rol voor de gemeente overeind. Daarmee krijgt de gemeente, nog meer dan nu het geval is, te maken met alle jongeren die geen startkwalificatie hebben en niet op eigen kracht betaald werk kunnen vinden.
Door de stijgende werkloosheid neemt de aandacht voor de 'achterkant' van het VSV-beleid toe: de eerder al genoemde 'oude' VSV-ers. In voorgaande jaren konden jongeren zonder startkwalificatie nog redelijk goed door de arbeidsmarkt worden opgenomen. Nu lukt dat door de economische problemen veel minder goed. De gemeente

krijgt direct met de gevolgen te maken in de vorm van jeugdwerkloosheid en grotere druk op de afdeling Werk & Inkomen (Team Jongeren). Twee tot nu toe relatief gescheiden beleidsterreinen, die van Onderwijs en W&I, raken steeds nadrukkelijker verbonden.

6 Nieuwe perspectieven

In dit laatste hoofdstuk schetsen we puntsgewijs de belangrijkste nieuwe perspectieven voor de afdeling Leerlingzaken van de gemeente Utrecht en vatten daarmee ook de belangrijkste uitkomsten van de studie samen.

1. Leerplicht is een wettelijke taak en leerplicht speelt, ook vanwege het wettelijke kader een wezenlijke rol in de zorg in en rond het onderwijs. Voor RMC ontbreekt een even sterk wettelijk kader, maar de rol is vergelijkbaar. LLZ heeft de zaken goed op orde wat betreft de uitvoering van het werk, en de effectiviteit en efficiency van het daarvan. Er zijn verbeteringen mogelijk - die deels ook al zijn ingezet - maar het beeld is positief. De formatie is redelijk tot goed in balans. Wel is sprake van (piek)druk op de formatie in het mbo-team door het toenemende aantal (verzuim)meldingen in het mbo.

2. Op de beleidsterreinen Onderwijs, Jeugd en Werk & Inkomen doen zich (potentieel) ingrijpende ontwikkelingen voor. LLZ zit aan de frontlinie van deze ontwikkelingen en krijgt met de gevolgen ervan te maken. In het onderwijs gaat het vooral om de invoering van Passend Onderwijs. Voor die ontwikkeling is LLZ goed gepositioneerd in het netwerk en zowel beleidsmatig als op niveau van uitvoering betrokken. Dat ligt anders bij de ontwikkelingen op het terrein van Jeugd en Werk & Inkomen. Hoewel de ontwikkelingen daar direct raken aan het werk van LLZ, is de afdeling nog niet goed gepositioneerd om daarop te anticiperen. Het gaat onder meer om de Transitie Jeugdzorg, de experimenten met de Buurtteams en de ontwikkelingen rondom de doelgroep 18-23 jaar.

3. LLZ kan met de wettelijke kaders van Leerplicht en RMC, met de opgebouwde kennis en netwerken en met de ervaring in het team een belangrijke en noodzakelijke bijdragen leveren in de genoemde ontwikkelingen. Op het gebied van de buurtteams en de aanpak 18-plus worden nieuwe werkvormen gezocht. De uitkomsten daarvan raken direct aan het werk en de organisatie van LLZ. De afdeling zou daarom actief moeten participeren in de ontwikkelingen, zowel wat betreft de beleidsontwikkeling als in de uitvoering.

4. Op dit moment is de beleidsmatige inbedding van LLZ niet afdoende voor LLZ om een actieve rol te kunnen spelen. De beleidscapaciteit van de afdeling zelf is niet toereikend en de inbedding in het bredere Onderwijs-, Jeugd- en W&I-beleid is onvoldoende. Op drie punten kan dat verbeterd worden:

a. De beleidscapaciteit van LLZ kan worden vergroot en versterkt. Dat geldt voor het terrein van de Leerplicht en ook voor de RMC-coördinatie.
b. De beleidsmatige inkadering en aansturing vindt plaats vanuit de afdeling Onderwijs. Er is een meerwaarde in de directe verbinding tussen beleid en uitvoering bij Onderwijs. Die meerwaarde kan verder worden uitgebouwd.
c. Er is een beleidsteam nodig rondom LLZ dat bestaat uit Jeugd, W&I en Onderwijs. Het team moet inspelen op relevante ontwikkelingen en deze vertalen naar de uitvoering van Leerplicht en RMC. Het team initieert nieuwe initiatieven, met name op het gebied van 18-plus. Het voortouw ligt bij Onderwijs, LLZ neemt ook deel in het beleidsteam.

5. Om LLZ actief te betrekken en ook deel van de nieuwe ontwikkelingen te maken, is het daarnaast gewenst dat LLZ ook in de uitvoering deelneemt. Concreet moet LLZ uitvoeringscapaciteit inzetten in nieuwe werkvormen, projecten en experimenten. Alleen dan kan LLZ zelf een rol spelen in de ontwikkelingen en kunnen de kwaliteiten van LLZ optimaal worden benut. De formatie biedt daartoe momenteel onvoldoende ruimte. Deze ruimte moet worden gecreëerd of worden vrijgespeeld in de huidige formatie. Dat kan door het werk deels anders te in te richten en te prioriteren. Uit de analyses blijken de volgende mogelijkheden:
   a. Meer risicogestuurd werken. Dat wil zeggen dat de inzet wordt gedifferentieerd naar de ernst van de situatie: leerlingen met een hoger risico worden eerder en met meer inzet opgepakt, dan leerlingen waar het risico op uitval geringer is. Dat geldt voor Leerplicht in het algemeen, maar voor de verzuimmeldingen van bovenleerplichtigen uit het mbo in het bijzonder.
   b. Doorontwikkeling van de taakopvatting. De laatste jaren is de leerplichttaak geëvalueerd: naarmate de zorg in en rond het onderwijs en de verbinding met de hulpverlening beter is geworden, is het aandeel maatschappelijk werk in de leerplichttaak verminderd. Meer en meer is het accent verschoven naar handhaving, preventie en inschakeling van ketenpartners. Die ontwikkeling kan verder worden doorgezet naarmate onder meer Passend Onderwijs verder ingevoerd wordt.
   c. Verdergaande standaardisering van werkprocessen. Er is momenteel vooral sprake van sturing op inhoud en hoewel dit als zodanig goed functioneert, is er weinig informatie voor sturing op efficiëntie en effectiviteit. Een zekere mate van standaardisering van werkmethodieken en normering op basis van verschillende ‘behandelprofielen’ is mogelijk.
   d. Functiedifferentiatie, bijvoorbeeld door de inzet van leerplichtassistenten. Deze kunnen worden ingezet bij activiteiten die nu veel uitvoeringscapaciteit vergen, zoals het actief benaderen van moeilijk bereikbare doelgroepen.

6. Op de langere termijn zal de positie en rol van LLZ veranderen. Wat blijft zijn de kerntaken die zijn vastgelegd in wetgeving en in landelijk (en regionaal) beleid. Daarnaast zal vanuit de Leerplicht- en RMC-taak worden geparticipeerd in werkverbanden, die een meer integrale doelstelling hebben en waarin Leerplicht en RMC een noodzakelijk onderdeel vormen. De transitie naar meer integraal beleid en integrale werkvormen vraagt een andere inrichting van Leerplicht/RMC en daarmee van Leerlingzaken. Op dit moment is nog niet aan te geven hoe de ontwikkelingen van bijvoorbeeld de buurtteams zullen uitpakken voor de rol van Leerplicht/RMC. De nieuwe werkelijkheid wordt gaandeweg vormgegeven. Het is wezenlijk dat LLZ daarin een eigen en actieve rol speelt, zodat nieuwe vormen ontwikkeld kunnen worden zonder de bestaande meerwaarde te verliezen. Concreet zou in een plan van aanpak voor twee jaren moeten worden vastgelegd, hoe de transformatie naar nieuwe werkprocessen binnen LLZ en de participatie in nieuwe werkvormen wordt gerealiseerd.

Bijlage – Geïnterviewde personen

Organisatie	*Naam*
Gemeente Utrecht, DMO, afdeling Leerlingzaken	Slaus van Dam, manager Sandra Snippe, teamleider MBO en POVO Marcella van Malsen, teamleider Administratie Onno Blok, RMC-coördinator 7 medewerkers van Leerplicht en RMC
Gemeente Utrecht, DMO	Toke Tom, hoofd Ontwikkeling en plv. directeur Hella Kuipers, manager Onderwijs Marlies Kennis, programmamanager Jeugd Wytse de Jong, senior beleidsmedewerker Jeugd
Gemeente Utrecht, Werk & Inkomen	Peter Budel, senior beleidsadviseur
Gregorius College	Bibian Gilissen, conrector Leerlingzaken
ROC Nijmegen	Annette van 't Sant, directeur Gezondheidszorg College Prisca Baars, afdelingsmanager Helpende Z&W Rieneke Penders, docent en procescoördinator
VSV	Welzijnscollege
Samenwerkingsverband SWV20.1	Ank Jeurissen, algemeen directeur Janine Zanen, coördinator Schakelloket
Stade Onderwijshulpverlening	Ron Graauw, manager Esther Schepers, teamleider
Veiligheidshuis Utrecht	Eveline Wolleswinkel, gerechtssecretaris OM
Gemeente Nijmegen	André van Ginkel, RMC-coördinator en beleidsadviseur Onderwijs Belinda de Hosson, hoofd Leerplicht
Gemeente Amsterdam	Nel Winkel, programmamanager Leerplicht Plus

Voortijdig schoolverlaten (VSV) staat al jaren hoog op de lijst van urgente maatschappelijke problemen. De aanpak levert inmiddels resultaten op: landelijk is het aantal voortijdig schoolverlaters met tienduizenden gedaald. Leerplicht (ook kwalificatieplicht) speelt daarin een belangrijke rol. Door de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar is VSV vooral een probleem van 18-plussers geworden, waardoor ook de rol van RMC groter en belangrijker wordt. De afdeling Leerlingzaken (LLZ) van de gemeente Utrecht voert zowel de leerplicht- en kwalificatieplicht als de RMC-functie uit. De afdeling heeft zich in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. LLZ heeft een vaste plaats en waarde in netwerken met ketenpartners. Maar de tijd staat niet stil: ontwikkelingen dwingen telkens tot nieuwe bepaling van de eigen rol en positie.

De invoering van Passend Onderwijs en de Transitie Jeugdzorg veranderen de verhouding tussen onderwijs en zorg. In het mbo komt de aanpak van verzuim en VSV nu echt op gang. Het leidt aan de ene kant tot een grote toename van verzuimmeldingen en aan de andere kant tot een geleidelijke daling van de uitval. En de door de economische crisis stijgende jeugdwerkloosheid verscherpt de problematiek van de 18-plus uitvallers.
Redenen genoeg om de balans op te maken. Waar staat LLZ nu, wat zijn de sterke punten, waar is verbetering mogelijk en vooral ook: wat zijn de gevolgen van de ontwikkelingen voor de rol en positie van LLZ? Op verzoek van de gemeente heeft KBA onderzoek gedaan. De uitkomsten van het onderzoek zijn verwoord in deze rapportage.