

Als elke leerling telt

Leerplicht en RMC in  
de gemeente Utrecht

Paul den Boer  
Ton Eimers

# ALS ELKE LEERLING TELT

Kenniscentrum  
Beroepsonderwijs  
Arbeidsmarkt

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](mailto:info@kenniscentrum-ba.nl)

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Paul den Boer

Ton Eimers

Als elke leerling telt. Leerplicht en RMC in de gemeente Utrecht /

Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

ISBN 90 77202 12 9

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.

Als elke leerling telt

# VOORWOORD

Zolang de school bestaat verzuimen leerlingen. De redenen variëren, maar verzuim kan een teken zijn van problemen en leiden tot voortijdig schoolverlaten. Dat is een individueel probleem: jonge mensen die vast lopen in hun schoolloopbaan en hun kansen op de arbeidsmarkt vergooien. Maar voortijdig schoolverlaten is ook een maatschappelijk probleem: Jongeren zonder diploma hebben minder kans op werk én minder kans op een volwaardige plaats in de samenleving. En dat kunnen we ons niet veroorloven juist nu sociale integratie en samenhang zo belangrijk zijn. Elke jongere telt!

Daarom steken we in Utrecht heel veel energie in het handhaven van de leerplicht. We getroosten ons veel moeite om er voor te zorgen dat alle kinderen, zolang ze leerplichtig zijn, ook daadwerkelijk naar school gaan én om er voor te zorgen dat alle jongeren het onderwijs met een startkwalificatie verlaten. De gemeente Utrecht heeft met zijn aanpak jaren geleden al gekozen voor een actieve eigen rol. Samen met scholen, hulpverlening en andere partners is toegewerkt naar een zo goed mogelijk sluitend systeem van signalering, registratie en interventie. Steeds beter slagen de samenwerkende partners er in verzuim in het primair en voortgezet onderwijs terug te dringen en steeds beter ook worden problemen van kinderen vroegtijdig gesignaleerd, zodat hulp mogelijk is. Zo kan Utrecht terecht trots zijn op een procedure om de risicovolle overgang van vmbo naar mbo te bewaken. Het absoluut verzuim is in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren verder gedaald.

De gemeente heeft doelbewust ingezet op het bouwen van een stevig netwerk en wil daarin ook een centrale en stimulerende rol spelen. Blijkens de uitkomsten van het voorliggende onderzoek is men daarin geslaagd. Er klinkt veel waardering voor de professionaliteit en inbreng van de leerplichtmedewerkers en medewerkers van het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC). Door die gezamenlijke inzet kunnen we met recht stellen dat we alle leerlingen in beeld hebben en waar nodig begeleiden naar opleiding of werk.

De positieve resultaten van de afgelopen jaren zijn echter geen reden om achterover te leunen. Integendeel, als elke jongere telt, is het werk nooit klaar! De gemeente is in gesprek met de scholen voor middelbaar beroepsonderwijs om te kijken hoe de nog altijd hoge uitval in dat onderwijs de komende jaren verder teruggedrongen kan worden. Samenwerking tussen RMC, onderwijs, sociale dienst en CWI moet er toe leiden dat werkloze jongeren zonder startkwalificatie een kans krijgen om via werk en opleiding alsnog een vak te leren.

Ik wil graag bij deze gelegenheid de partners in het onderwijs, de hulpverlening en in de andere maatschappelijke velden danken voor die positieve samenwerking. Ik reken erop dat we ook de komende jaren er gezamenlijk alles aan blijven doen om te voorkomen dat jongeren voortijdig hun schoolcarrière afbreken. Dat is beter voor de jongere, maar ook beter voor de maatschappij. Ons geld is beter besteed aan preventieve maatregelen om jongeren op het rechte pad te houden dan aan repressie en curatieve maatregelen om jongeren weer op het rechte pad te krijgen.

Harm Janssen  
*Wethouder voor Onderwijs*



# INHOUD

|                   |   |           |
|-------------------|---|-----------|
| <b>Inleiding</b>  |   | <b>7</b>  |
| <b>1</b>          | <b>Samenvatting en conclusies</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1               | Samenvatting  | 9         |
| 1.2               | Conclusies en beschouwing   | 11        |
| <b>2</b>          | <b>Leerplicht/RMC in het gemeentelijk vsv-beleid</b>                      | <b>15</b> |
| 2.1               | Het gemeentelijk vsv-beleid   | 15        |
| 2.2               | Leerplicht en RMC: werkwijze en organisatie                               | 17        |
| 2.3               | Kerncijfers verzuim en voortijdig schoolverlaten 2003-2004                | 21        |
| <b>3</b>          | <b>Bouwen aan het netwerk</b>   | <b>27</b> |
| 3.1               | De school als partner   | 27        |
| 3.2               | Hulpverlening en justitie als partner                                     | 31        |
| <b>4</b>          | <b>Naar een sluitende signalering en registratie</b>                      | <b>35</b> |
| 4.3               | De administratie achter de registratie                                    | 35        |
| 4.2               | Meldingen van verzuim en uitval door de scholen                           | 37        |
| 4.3               | Overgangen: PO-VO en VO-ROC   | 39        |
| 4.4               | Verborgten verzuim in het onderwijs: het project ziekteverzuim            | 40        |
| 4.5               | Het ijkpunt startkwalificatie: de doelgroep 17-23 jaar                    | 42        |
| <b>5</b>          | <b>Effecten van Leerplicht en RMC op de schoolloopbaan van leerlingen</b> | <b>45</b> |
| 5.1               | Leerlingeninterviews en dossieronderzoek                                  | 45        |
| 5.2               | Beschouwing van de bevindingen  | 48        |
| <b>6</b>          | <b>Effect van Leerplicht en RMC op beleidsniveau</b>                      | <b>51</b> |
| 6.1               | Bijdrage van Leerplicht/RMC aan het realiseren van beleidsactiepunten     | 51        |
| 6.2               | Rendement in termen van verzuim en voortijdig schoolverlaten              | 52        |
| <b>Bijlage 1</b>  | Percentage jongeren met een verzuimdossier 2003-2004, naar wijk           | <b>55</b> |
| <b>Bijlage 2</b>  | Lijst van geïnterviewden  | <b>57</b> |
| <b>Literatuur</b> |   | <b>59</b> |



# INLEIDING

De gemeente Utrecht voert al jaren een actief beleid om verzuim en uitval in het onderwijs terug te dringen. Enerzijds worden daartoe samen met het onderwijsveld beleid ontwikkeld en activiteiten uitgevoerd, anderzijds voert men een actief leerplicht- en RMC-beleid. De gemeente wil in een breed toegankelijke publicatie zichtbaar maken wat de afgelopen vier jaar is bereikt op het gebied van handhaving van de leerplicht en het terugdringen van verzuim en uitval. Daarbij gaat het zowel om cijfers, als om organisatorische en relationele samenwerking, als ook om resultaten die met en voor individuele leerlingen zijn bereikt.

De publicatie vormt het jaarverslag 2003-2004 van Leerplicht Utrecht, en tegelijkertijd is het een element van de evaluatie van het gemeentelijk beleid rondom voortijdig schoolverlaten, dat is vastgelegd in de nota '*Startkwalificaties voor risico-jongeren*', het ontwikkelingsprogramma ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten 1999-2004.

De publicatie beslaat het gehele leerplicht- en RMC-werkveld (5-23 jaar), maar de nadruk ligt bij de bestrijding van voortijdige schooluitval en derhalve bij het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Waar nodig wordt in de tekst verwezen naar ontwikkelingen in het primair onderwijs.

Hoewel in de publicatie vanzelfsprekend ook ruim aandacht wordt geschonken aan de samenwerking en inbreng van scholen, hulpverleningsinstanties en anderen, ligt de nadruk op de rol en betekenis van Leerplicht en RMC, zowel naar visie en beleid, als naar uitvoering.

Voor het schrijven van dit rapport is op twee manieren informatie verzameld. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Utrecht, met vertegenwoordigers van scholen en van organisaties op het terrein van hulpverlening en arbeid, en met vier jongeren die met Leerplicht/RMC in aanraking zijn geweest. Daarnaast is documentatie verzameld en geanalyseerd. Daarbij ging het om cijfermateriaal (verzuim, voortijdig schoolverlaten), om leerlingdossiers en om beleidsdocumenten zoals meerjarenprogramma's en evaluatierapporten.

## Leeswijzer

Het rapport bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de samenvatting en conclusies van het onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt de visie, organisatie en werkwijze van Leerplicht/RMC beschreven en gepositioneerd in het gemeentelijk beleid rondom voortijdig schoolverlaten.

Hoofdstuk 3 gaat over de manier waarop verschillende organisaties in de stad Utrecht samenwerken in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten, met bijzondere aandacht voor de rol die Leerplicht/RMC hierin speelt.

In hoofdstuk 4 wordt de stand van zaken in beeld gebracht rondom één van de kerntaken van Leerplicht/RMC, namelijk het sluitend in kaart brengen van verzuim en uitval.

Hoofdstuk 5 beschrijft de betekenis van de interventies van Leerplicht/RMC op de schoolloopbaan van leerlingen.

Hoofdstuk 6 staat in het teken van de opbrengsten van Leerplicht/RMC op beleidsmatig niveau.

In het rapport zijn *elf leerlingportretten* opgenomen, verspreid over de hoofdstukken 2 tot en met 6. Deze leerlingportretten illustreren het effect van de interventies van Leerplicht/RMC op de schoolloopbaan van leerlingen. Ze zijn deels gebaseerd op interviews met de leerlingen zelf, deels op dossieronderzoek en een gesprek met de betrokken leerplichtconsulent. De namen van de leerlingen zijn gefingeerd.

In de gemeente Utrecht zijn de uitvoering van de Leerplichtwet én de uitvoering van de RMC-functie (trajectbegeleiding) geïntegreerd in de unit Leerplicht/RMC van de sectie Leerlingzaken, onderdeel van de afdeling Onderwijs. In dit rapport wordt voor deze organisatie-eenheid korthedshalve de formulering *Leerplicht/RMC* gebruikt.





# I SAMENVATTING EN CONCLUSIES

## I.1 Samenvatting

De gemeente Utrecht heeft al sinds vele jaren een actieve rol in de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten (vsv). In de uitvoering van het vsv-beleid speelt de sectie Leerlingzaken van de afdeling Onderwijs van de gemeente – hier kortheidshalve *Leerplicht/RMC* genoemd - een belangrijke rol. Dit rapport beschrijft de bevindingen van een onderzoek dat het KBA in opdracht van de gemeente Utrecht heeft uitgevoerd naar de visie, aanpak en resultaten van *Leerplicht/RMC*. Het rapport heeft meerdere functies. Het vormt het jaarverslag van *Leerlicht 2003-2004*. Het heeft daarnaast een evaluatief karakter; toegespitst op de bijdrage van *Leerlicht/RMC* aan het gemeentelijk beleid rondom voortijdig schoolverlaten in de afgelopen jaren. Dit beleid is vastgelegd in de nota 'Startkwalificaties voor risicojongeren. Een ontwikkelingsprogramma ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten 1999-2004'. In het verlengde daarvan is het rapport op de derde plaats te beschouwen als een 'nulmeting' voor het vsv-beleid van de komende jaren. Met name de in dit hoofdstuk genoemde verbeterpunten kunnen in dit licht worden bezien.

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Utrecht, met vertegenwoordigers van scholen en van organisaties op het terrein van hulpverlening en justitie, en met vier jongeren die met *Leerlicht/RMC* in aanraking zijn geweest. Daarnaast is documentatie verzameld en geanalyseerd. Daarbij ging het om cijfermateriaal (verzuim, voortijdig schoolverlaten), om leerlingdossiers en om beleidsdocumenten zoals meerjarenprogramma's en evaluatierapporten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de opstelling en inbreng van de *Leerlicht/RMC* door alle betrokken partijen als zeer positief wordt beoordeeld. Centraal in dit rapport staat de vraag hoe de gekozen visie en werkwijze van de gemeente wat betreft *Leerlicht/RMC* in de praktijk leidt tot positieve resultaten. Vanzelfsprekend is er daarbij ook aandacht voor punten die verbeterd kunnen worden.

### Visie en beleid

Als dé belangrijkste pijler onder de succesvolle aanpak van de gemeente wordt de duidelijke en stabiele visie genoemd. Over een periode van meerdere jaren is gewerkt aan het uitbouwen van een structuur en werkwijze, die aansluit bij de visie op de rol die *Leerlicht/RMC* moet spelen. Centraal in die visie staat het stapsgewijs opbouwen van de structuur: eerst de beheersmatige aspecten (administratie), vervolgens de samenwerking met het onderwijs, daarna de opbouw van netwerken rond het onderwijs en rond jongeren en vervolgens een verdieping van het beleid en mate name de preventie.

Elke stap wordt gezet vanuit een duidelijke opvatting over de rol van *Leerlicht/RMC*:

- er wordt probleem/oplossingsgericht gewerkt,
- er is geen vrijblijvendheid (rechten én plichten),
- er wordt gekeken naar het individu én naar de context.

*Leerlicht/RMC* wil daarbij zowel op het niveau van de leerling, als op het niveau van de netwerken rondom de leerling, de 'spin in het web' zijn - een centraal punt van waaruit zicht wordt gehouden op de (school)loopbaan van de leerling.

Voor de uitvoering kiest men voor de taak van maatschappelijke zorg voor de leerling. De leerling wordt geholpen en er wordt gekeken naar mogelijk achterliggende problemen. Tegelijkertijd werkt men nadrukkelijk ook vanuit het niet-vrijblijvend, verplichtend karakter, dat de handhaving van de *Leerlichtwet* met zich meebrengt.

Men heeft vanaf het begin expliciet de verbinding gezocht tussen de uitvoering van de leerplicht- en RMC-taken en het onderwijsbeleid van de gemeente. Beleid en uitvoering konden elkaar zo versterken.

#### Netwerken

In het onderwijs oordeelt men positief over de werkwijze van de gemeente wat betreft Leerplicht/RMC. Als sterke punten worden genoemd de professionaliteit en deskundigheid, de constructieve samenwerking en de laagdrempeligheid. Leerplicht/RMC heeft voor de scholen een duidelijk verbindende functie in de zorg voor leerlingen die verzuimen of dreigen uit te vallen. In het verleden signaleerde men nog wel eens dat een leerplichtambtenaar kon doorschieten in de zorg voor de leerling, maar op dat punt ziet men een duidelijke ontwikkeling naar een meer 'zakelijke' aanpak.

Voor de opvangvoorzieningen, zoals DO-IT en TOV, is Leerplicht/RMC een belangrijke tussenschakel in de verwijzing en toelating.

Positief is men ook vanuit de hulpverlening en justitie: Leerplicht/RMC wordt professioneel en actief (outreaching) genoemd. Er is waardering voor de inbreng in de wijknetwerken.

Er wordt door partijen voortdurend ook gekeken naar de mogelijkheid om samenwerking te formaliseren en vast te leggen in procedures of afspraken. Het Samenwerkingsconvenant schoolverzuim is daarvan een voorbeeld.

Een punt van aandacht is wellicht regionale samenwerking. Schoolverzuim en -uitval hebben voor een deel een gemeentegrens overschrijdend karakter, zeker voor de leeftijdsgroep boven de 16 jaar. De capaciteit en ontwikkeling van de aanpak in de gemeente Utrecht verhoudt zich slechts moeizaam tot die in veel andere, kleinere gemeenten in de regio. Samenwerking met andere gemeenten is permanent een belangrijk aandachtspunt, maar in de praktijk blijkt het slechts moeizaam van de grond te komen.

#### Melding en registratie

Er is lang gewerkt aan een adequaat administratief systeem voor de leerplichtregistratie. Inmiddels heeft men op dit punt een goed functionerend systeem kunnen ontwikkelen. Daarmee is de basis gelegd voor verdere ontwikkelingen die voor de deur staan, zoals:

- een actiever gebruik van gegevens voor beleidsvorming en -evaluatie,
- koppeling met gegevens van de ROC's om beter zicht te krijgen op de uitval in het mbo,
- betere registratie van grensoverschrijdend onderwijsverkeer (met andere gemeenten),
- invoering van het onderwijsnummer,
- koppeling en uitwisseling van gegevens met onder meer de Sociale Dienst en het CWI.

Op dat laatste punt is men vooralsnog echter terughoudend in de verwachtingen: er is nog een lange weg te gaan voor er een doelmatige koppeling gerealiseerd kan worden, die ook voor het uitvoeringswerk van betekenis kan zijn.

Het melden van verzuim door de scholen is een voortdurend punt van aandacht. Over het algemeen melden scholen in het voortgezet onderwijs redelijk goed. De wettelijke termijnen voor melding worden daarbij niet strikt gehanteerd. Zowel scholen als leerplichtmedewerkers onderkennen dat soms meer tijd nodig is voor de school om het probleem te onderzoeken. Daar staat tegenover dat scholen nog regelmatig gevallen te lang 'bij zich' houden en te laat melden. In het primair onderwijs is er soms sprake van een gesloten schoolcultuur waardoor melding pas laat gebeurt. In het middelbaar beroepsonderwijs komt de melding (uitval zonder startkwalificatie) pas recent structureel op gang.

Om de melding te verbeteren wordt verwezen naar Leerplicht/RMC, die nog meer en beter scholen (docenten, schoolleiding) zou moeten informeren over hun werkwijze en mogelijkheden. Ook wordt gewezen op de rol van het schoolmanagement, dat nog sterker binnen de eigen organisatie op de meldingsplicht en de rol van Leerplicht/RMC zou moeten wijzen.

Eén van de meest succesvolle aanpakken in de gemeente Utrecht is de zogenaamde VO-ROC procedure, waardoor

voorkomen wordt dat jongeren in de overgang van vmbo naar mbo afhaken en uit beeld raken. Een vergelijkbaar systematische aanpak is er ook voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Terwijl de signalering, registratie en opvolgende actie goed zijn geregeld, wordt in het onderzoek wel aandacht gevraagd voor de verbetering van de aansluiting in de zorg tussen vmbo en mbo (doorlopende zorglijnen, warme overdracht).

De registratie is het meest problematisch bij de boven-leerplichtigen. De deelnemers- en uitval registratie bij de twee ROC's in Utrecht verloopt steeds beter, maar het gaat om een complexe problematiek. Utrecht heeft bovendien te maken met een hoog aantal nieuwe vestigers, veelal studenten aan de universiteit of het hbo, die ingeschreven staan in het bevolkingsregister, maar waarvan - strikt genomen - niet bekend is of zij over een startkwalificatie beschikken. Deze groep 'vervuilt' als het ware het bestand en ontnemt voor een deel het zicht op de werkelijke probleemgroep. Aangezien de samenwerking met het CWI en de Sociale Dienst pas recent in ontwikkeling is gekomen, is er op dit moment nog geen sluitende en betrouwbare registratie van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie.

### **Kengetallen verzuim en voortijdig schoolverlaten 2003-2004**

- **In 2004 waren in er in de stad Utrecht 33.296 leerplichtigen. Veruit de grootste groep (92%) is volledig leerplichtig, 8% is partieel leerplichtig.**
- **In 2003-2004 heeft 0,6% van de leerplichtige jongeren een periode van absoluut verzuim gekend (d.w.z. dat de jongere niet op een school stond ingeschreven). Het gaat om 110 partieel leerplichtigen (4,3% van het totaal) en 86 volledig leerplichtigen (0,3%).**
- **Het percentage signaalverzuim (verzuim met een problematische achtergrond dat is gemeld bij Leerplicht/RMC) bedroeg in 2003-2004 1,8%. Dit percentage ligt hoger bij partieel leerplichtigen en bij allochtone jongeren.**
- **Er zijn in 2003-2004 477 meldingen van dreigend schoolverlaten bij Leerplicht/RMC binnengekomen, dat is 1,4% van alle leerplichtigen.**
- **Het risicoverzuim is het hoogst in de wijk Noord-West en het laagst in Noord-Oost en in Vleuten-De Meern.**
- **Het aantal voortijdig schoolverlaters in 2003-2004 bedraagt 1080 (bron: RMC-registratie). Voor een groot deel gaat het om bovenleerplichtigen. Het aantal voortijdig schoolverlaters is het hoogst in het mbo (643 jongeren), in het bijzonder bij de opleidingen op niveau 1 en niveau 2. Het voortgezet onderwijs telde 305 voortijdig schoolverlaters, overwegend uit het vmbo.**

## **1.2 Conclusies**

Sterke organisatie en sterke netwerken

Door over een reeks van jaren consequent te bouwen aan een sterke organisatie en een sterk samenwerkingsnetwerk is de gemeente Utrecht erin geslaagd een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het leerplichtwerk te realiseren.

Sterke punten zijn:

- het vanuit een visie werken aan samenhangend beleid én uitvoering,
- een goede organisatie, professionaliteit en administratie,
- goede samenwerking met scholen en andere partners in de vorm van structurele netwerken.

De gemeente heeft ervoor gekozen om een centrale rol te spelen in de bestrijding van verzuim en uitval. Dat komt tot uitdrukking op individueel niveau: de leerplichtconsulent is vaak de 'spin in het web' en niet zelden de trajectbewaker voor jongeren die aangewezen zijn op hulp van derden of herplaatsing elders. De centrale rol

blijkt ook uit de betrokkenheid op beleidsmatig niveau: de gemeente neemt het voortouw om tot gezamenlijke afspraken te komen met het onderwijs en andere betrokkenen en voert een actief en stimulerend beleid.

Door de actieve opstelling en de aandacht voor de kwaliteit van het eigen werk is men er ook daadwerkelijk in geslaagd om een centrale positie in te nemen. Daardoor was het mogelijk om veel aanpakken structureel en voor de gehele gemeente in te voeren. Algemeen is men van mening dat op deze manier geleidelijk steeds meer greep is ontstaan op de problematiek van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim.

Bovenleerplichtigen: ander terrein, andere rol?

De aandacht van de gemeente heeft zich de afgelopen jaren vooral toegespitst op het voortgezet onderwijs voor wat betreft de bestrijding van verzuim en uitval. Samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs en met partners zoals het CWI en de Sociale Dienst is van meer recente datum en is dan ook nog grotendeels in ontwikkeling. Dat geldt zowel voor de samenwerking, netwerken en beleidsafspraken, als voor de registratie en actie op individueel niveau. Nu in het voortgezet onderwijs (en op de overgang van vmbo naar mbo) de zaken 'op orde' zijn, richt men de aandacht op de uitval in het mbo en op de werkloze jongeren zonder startkwalificatie.

Het is de vraag of de gemeente, waar het gaat om de groep van bovenleerplichtigen, een vergelijkbare rol zal kunnen spelen als voor de leerplichtigen. Dat heeft te maken met de aard van de doelgroep en het andere (wettelijke) kader. Maar wellicht belangrijker is de afhankelijkheid van noodzakelijke samenwerkingspartners, zoals de ROC's. Deze partijen staan in een andere relatie tot de gemeente, al was het alleen maar door hun omvang en bovengemeentelijk werkgebied. Steeds vaker zal de gemeente aan tafel schuiven met onderwijs, jeugdzorg en anderen als één van de belanghebbende partijen - als een gelijkwaardige partner. Voor de nieuwe rol gelden voor een deel andere spelregels die vragen om een andere opstelling:

- Om als gesprekspartner te kunnen dienen moet de gemeente de eigen inhoudelijke, beleidsmatige positie bepalen: wat zijn de doelen, wat is de agenda?
- Om haar doelen te bereiken moet de gemeente 'onderhandelen'. Het vergt naast financiële en wettelijke armslag vooral visie en overtuigingskracht om in de onderhandeling resultaten te bereiken.
- De gemeente zal lang niet altijd aan tafel zitten. Soms is de gemeente partij, soms niet.
- De samenwerkingsrelatie zal, zeker als er geld aan te pas komt, verzakelijken. Resultaatverantwoordelijkheid, outputbekostiging, prestatiecontracten en verantwoordingsplicht worden belangrijker.
- Andere partijen zullen (omgekeerd) de gemeente steeds meer aanspreken op de kwaliteit van haar eigen taken: sluitende registratie, regionale samenwerking leerplicht, inzet sociale dienst.

Speerpunt startkwalificatie

Zoals aangegeven richt de aandacht van het gemeentelijk beleid zich nu in toenemende mate ook op de doelgroep van boven-leerplichtigen (tot 23 jaar) zonder startkwalificatie. Er zijn eerste aanzetten om tot samenwerking te komen tussen RMC, sociale dienst en CWI. Dat sluit aan bij de landelijke ontwikkeling om rondom de groep werkloze jongeren het netwerk aan te trekken. Op verschillende plaatsen in het land zijn modellen van samenwerking in ontwikkeling. In zogenaamde Jongerenloketten proberen partijen één aanspreekpunt te creëren en achter de schermen zo goed mogelijk af te stemmen. Andere modellen gaan uit van verdergaande samenwerking waarbij betrokken partijen capaciteit en middelen bundelen (bijvoorbeeld trajectbegeleiding vanuit CWI en RMC).

De ervaring in Utrecht en elders leert dat de samenwerking en afstemming tussen onder meer ROC's, RMC, sociale dienst, CWI en anderen een moeizaam traject is. Vaak blijkt het al moeilijk om tot een goede informatie-uitwisseling te komen.

Het lijkt raadzaam om juist op dit punt bestuurlijk een krachtige impuls te geven. Dat kan door het probleem van de (werkloze) jongeren zonder startkwalificatie hogere beleidsprioriteit te geven, door op bestuurlijk niveau afspraken te maken met betrokken partijen, door te investeren in het ontwikkelen van een goed model (informatie-uitwisseling, afstemming, samenwerking) en door nog meer nadruk te leggen op de samenwerking tussen gemeentelijke diensten onderling.

Wat is het effect?

Het staat buiten kijf dat op individueel niveau de interventies van Leerplicht/RMC van zeer grote waarde zijn, hetgeen ook sprekend naar voren komt in de leerlingportretten elders in dit rapport. Zonder de bindende kracht van Leerplicht/RMC zouden zonder twijfel meer jongeren verzuimen, tussen wal en schip van onderwijs en hulpverlening vallen en zou de signalering en zorg op scholen van lager niveau zijn. Ook heeft Leerplicht/RMC een belangrijke bijdrage geleverd aan het realiseren van de beleidsactiepunten van het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten 1999-2004. Er is met andere woorden geen twijfel over de kwalitatieve meerwaarde van het Leerplichtwerk.

Het paradoxale is echter - en hierin wijkt Utrecht niet af van andere plaatsen in het land - dat alle verbetering van preventie en opvang niet leidt tot een duidelijk effect op kwantitatief niveau. Het percentage voortijdig schoolverlaters is landelijk, voor zover bekend, al vele jaren relatief stabiel. Op de eerste plaats is dat een registratieprobleem: het ontbreekt eenvoudigweg aan betrouwbare en complete gegevens. De gemeente Utrecht zet zwaar in op de verbetering hiervan:

- verbetering van melding in het voortgezet onderwijs,
- dichten van het gat tussen vmbo en mbo (VO-ROC),
- uitvoering van een Onderwijsmonitor,
- verbetering van de registratie/melding door de ROC's,
- verbinding van RMC- en CWI/Sociale Dienst-gegevens.

De verwachting is dat de komende jaren een sluitende registratie ook voor bovenleerplichtigen steeds meer binnen bereik komt. Echter door de betere melding en registratie is het niet uitgesloten - of eerder zelfs waarschijnlijk - dat aanvankelijk het geregistreerde aantal voortijdig schoolverlaters zal toenemen: ze komen beter in beeld.

De intensivering van de aandacht voor kwantitatieve effecten vertaalt zich ook naar het werk van Leerplicht/RMC zelf. Aansluitend op de ervaringen die daarmee de afgelopen jaren zijn opgedaan wil Leerplicht/RMC, meer nog dan voorheen, in staat zijn om kwantitatieve gegevens aan te leveren met betrekking tot het eigen functioneren en over ontwikkelingen in verzuimcijfers. Het verdient aanbeveling om in die ontwikkeling te investeren, niet alleen om het werk en de resultaten van Leerplicht/RMC meer inzichtelijk te maken, maar vooral om een tweede, belangrijkere reden. Nu de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt in het opbouwen van een samenhangende zorgstructuur in en rond het onderwijs (met name primair en voortgezet onderwijs), zal het belangrijkste thema voor de komende periode de kwaliteitsborging zijn. Er zijn afspraken gemaakt, er zijn structuren en verbanden gecreëerd en men weet elkaar goed te vinden. Nu komt het er op aan om de kwaliteit van de uitvoering verder te verbeteren: melding door de scholen, begeleiding van jongeren, beschikbaarheid van voorzieningen, tijdige informatieoverdracht. Om zicht te krijgen op kwaliteit is een systeem van indicatoren nodig. Cijfers spelen daarin een belangrijke rol. Harde gegevens over verzuim, melding, uitval, doorplaatsing enzovoort helpen partijen om met elkaar kwaliteitsproblemen (zonodig per school of locatie) te signaleren, bespreekbaar te maken en op te lossen.

Behalve het registratieprobleem is er een tweede, meer fundamenteel probleem als het gaat om de effecten van Leerplicht/RMC: verzuim en voortijdig schoolverlaten zijn complexe, maatschappelijke verschijnselen, die naar de aard en omvang afhankelijk zijn van verschillende factoren. De thuissituatie van leerlingen speelt een grote rol, maar ook de kwaliteit van het onderwijs, de preventieve kracht van peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen, de individuele psychische en fysieke gesteldheid van de leerling of de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. Primair is het voorkomen en bestrijden van verzuim en uitval een taak van het onderwijs zelf. De veelheid van factoren vraagt echter om betrokkenheid van tal van andere partijen, zoals de jeugdzorg of sociale dienst. Het nut en de waarde van Leerplicht/RMC kan daarom nooit direct afgemeten worden aan stijging of daling van het percentage voortijdig schoolverlaters. Omgekeerd mag ook de invloed van Leerplicht/RMC op verzuim en uitval niet worden overschat.

De kracht van Leerplicht/RMC ligt in de interventie die op individueel niveau wordt gedaan als een jongere dreigt te ontsporen én in het creëren van de voorwaarden (structuren) om dat werk goed te kunnen doen. Het effect daarvan is evident: elke geholpen jongere is er één. Het zichtbaar maken van dat werk, zoals in dit rapport wordt gedaan, is vooralsnog de beste manier om te laten zien dát het werk effect heeft en wát de effecten zijn.

## 2 LEERPLICHT/RMC IN HET GEMEENTELIJK VSV-BELEID

### 2.1 Het gemeentelijk vsv-beleid

#### Typering van het gemeentelijk vsv-beleid: het schillenmodel

In de stad Utrecht is het voorkomen van voortijdige schooluitval al lange tijd een belangrijke pijler van het jeugdbeleid. In de afgelopen 20 jaar kunnen in de strijd tegen voortijdig schooluitval vanuit gemeentelijk perspectief vier stadia worden onderscheiden die elk grofweg 5 jaar duurden:

- in het beginstadium lag het accent op *beheer*: het in kaart brengen van leerlingen en het opzetten van een leerlingenadministratie binnen de gemeente stonden hierin centraal.
- vervolgens is ingezet op de *samenwerking met scholen*, onder meer in de vorm van kennisoverdracht en kennisuitwisseling over verzuim en het maken van afspraken over melding en registratie van verzuim.
- de derde fase wordt gekenmerkt door het *investeren in netwerken* (zowel schoolintern als schoolextern) en *voorzieningen*, gericht op een sluitende onderwijsinfrastructuur. Uitgangspunt daarbij is het recht op onderwijs: iedereen moet de mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen.
- de afgelopen jaren stonden in het teken van *preventie en beleid*, onder impuls van het gemeentelijk onderwijsac hterstandenbeleid (GOA) en later ook onder impuls van het Grotestedenbeleid, (GSB).

Deze opeenvolging van fases is geen toevaligheid, maar kan worden beschouwd als een uitkomst van één van de typerende karakteristieken van het gemeentelijk beleid rondom voortijdig schoolverlaten: de gedegenheid. Eerst is een administratieve basis gelegd; hier hecht de gemeente sterk aan, want beleid en acties moeten zijn gebaseerd op betrouwbare informatie. Vanuit deze basis is het beleid stap voor stap verder uitgebouwd. Uitgangspunt daarbij is dat nieuw beleid moet aansluiten bij het bestaand beleid en bestaande structuren, de samenhang voor het geheel moet in het oog worden gehouden. Deze visie en aanpak wordt door medewerkers van de gemeente wel het *schillenmodel* genoemd. Geleidelijk maar gestaag wordt toegewerkt naar een sluitende aanpak voor voortijdig schoolverlaten.

Een ander element waarin de gedegenheid van de Utrechtse aanpak tot uiting komt, is de *structurele en stadsbrede aanpak*. Experimenten, pilots, tijdelijke projecten en wijkgebonden initiatieven worden, wanneer ze succesvol blijken, zo veel mogelijk omgezet in structuren die dekkend zijn voor de hele stad.

Een derde kenmerk van het schillenmodel heeft betrekking op de *onderlinge afstemming* tussen de verschillende actoren die bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten zijn betrokken. Het beleid van de gemeente is er op gericht dat op alle niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) gezamenlijke afspraken worden gemaakt over de (afstemming tussen de) taken en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen. Deze afspraken worden zo veel mogelijk vastgelegd in de vorm van schriftelijke afspraken, bestuursovereenkomsten of convenanten. De partijen kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd worden ze hierin gestimuleerd en gefaciliteerd door financiële middelen ter beschikking te stellen. Samenhang wordt ook aangebracht in diverse overlegcircuits, die ook onderling zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd (zorgbreedtecommissies in scholen, wijknetwerken, arbeidsnetwerken, justitiële netwerken).

## Het Plan van aanpak 1999-2004

Eind jaren negentig heeft de gemeente een knelpuntenanalyse gemaakt op het terrein van voortijdig schoolverlaten. Er bestond consensus over de te treffen maatregelen, maar er was onvoldoende geld beschikbaar om deze maatregelen uit te voeren. Daarbij ging het er - conform het schillenmodel - vooral om bestaande activiteiten, die vaak op projectbasis waren gestart met kortlopende financiering, te verbreden en structureel te integreren in de totale zorgstructuur voor risicoleerlingen.

In die periode werd de Rijksbijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (onderdeel van het Grotesteden-beleid, GSB) van kracht. Met deze regeling werden de vier grote steden in de gelegenheid gesteld om (extra) maatregelen te nemen in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten. De maatregelen werden gefinancierd op basis van door de gemeentes op te stellen meerjarenplannen. Gelet op de uitkomsten van de knelpuntenanalyse kwam de impuls vanuit het GSB voor de gemeente Utrecht als geroepen. In 1999 verscheen het ontwikkelings-programma 'Startkwalificaties voor risico-jongeren. Een meerjarig ontwikkelingsprogramma ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten'. Het is een plan van aanpak, opgesteld door de gemeente Utrecht voor de periode 1999-2004. We zullen korthedshalve naar dit rapport verwijzen als 'Plan van aanpak 1999-2004'.

Het Plan van aanpak 1999-2004 omvat negen maatregelen die zijn onderverdeeld in vier beleidsdomeinen (Gemeente Utrecht, 1999). In onderstaande opsomming is tussen haakjes de plek in dit rapport aangegeven waar de uitvoering van de maatregel wordt beschreven, inclusief de rol van Leerplicht/RMC daarbij.

a. *preventie.*

Het betreft hier een systematische aanpak van ziekteverzuim op vmbo-scholen (*paragraaf 4.4*).

b. *doorstroom.*

Deze groep maatregelen heeft betrekking op de overgangsfase tussen het voortgezet onderwijs en het mbo. Een daarvan is de VO-ROC-procedure, waarmee onderwijsverlaters (zonder startkwalificatie) van het vo en svo kunnen worden opgespoord die zich niet hebben aangemeld bij een vervolgtraject. Deze jongeren worden vervolgens benaderd en teruggeleid naar het onderwijs of naar een leerwerkplaats (*paragraaf 4.3*).

c. *zorgleerlingen.*

Hierbij gaat het met name om het versterken van de indicerende functie van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Hiertoe is het budget voor de PCL verhoogd (*paragraaf 3.1*).

d. *alternatieve leerroutes.*

Deze curatieve maatregelen hebben zowel betrekking op het vmbo als op het mbo. De maatregelen ten behoeve van het vmbo (doorstroomprogramma's en vrijmarktprojecten) zijn later ingepast in het nieuwe overheidsbeleid gericht op het ontwikkelen van leerwerktrajecten. Voor het mbo hadden de maatregelen betrekking op uitbreiding van alternatieve leertrajecten voor risicojongeren en voortijdig schoolverlaters in de leeftijd van 16-23 jaar. Dit kreeg vorm in de nieuwe leergang DO-IT (*paragraaf 3.1*).

Het Plan van Aanpak 1999-2004 is in 2003 tussentijds geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de doelstellingen die waren gekoppeld aan de maatregelen, vrijwel allemaal zijn gehaald (gemeente Utrecht, 2003). Het plan heeft een opvolger gekregen in de vorm van het Plan van Aanpak 2005-2009. Een van de wijzingen ten opzichte van het vorige plan betreft een accentverschuiving – ook wat betreft de inzet van financiële middelen – van het vmbo naar het mbo. De verwachting is dat in het mbo, gelet op de naar verhouding hoge uitvalpercentages, de meeste winst valt te behalen in termen van reductie van voortijdig schoolverlaten.



## 2.2 Leerplicht en RMC: werkwijze en organisatie

### Visie

In het jaarverslag 2001 heeft Leerplicht haar visie en uitgangspunten als volgt verwoord:

- “• Elk verzuim / gedrag heeft een reden; het is van belang de ware reden te achterhalen om tot effectieve oplossingen te komen.
- Elke jongere heeft het recht maar ook de plicht om onderwijs te volgen; de school of route kan variëren. Het is van belang om zonodig de juiste school of route bij de jongere te vinden.
- Altijd zal er een analyse van het probleem op het gebied van onderwijs, de thuissituatie en de vrijetijdsbesteding van de jongere gemaakt moeten worden.
- De contextuele benadering betekent in de praktijk dat er met alle (mogelijke) betrokkenen wordt samengewerkt.
- Steun waar nodig, maar niet vrijblijvend. Leerplicht werkt vanuit een verplichtend kader; dit betekent dat er soms oplossingen geforceerd moeten worden.
- Soms is leren en werken of een passende arbeidsplek het maximaal haalbare voor een jongere”.

Uit latere documenten en uit interviews met medewerkers van Leerplicht/RMC blijkt dat deze uitgangspunten nog onverkort gelden. De afgelopen jaren is wat meer accent gelegd op de handavingskant van het werk van Leerplicht/RMC. Dat komt onder meer naar voren in het convenant dat de gezamenlijke partners in de handhaving (Leerplicht/RMC, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Openbaar Ministerie) in 2004 hebben getekend, en in de aantallen proces verbaal. Later in dit rapport komen we hier nog op terug (zie paragraaf 3.2). Deze ontwikkelingen wijzen niet op een trendbreuk in de werkwijze van Leerplicht/RMC, maar moeten worden geplaatst in het kader van het verbreden en versterken van interventiemogelijkheden, van Leerplicht/RMC zelf en van andere organisaties in de keten. Elke interventie, ook als die het karakter heeft van onvrijwillige hulpverlening, is er op gericht om het ongeoorloofd schoolverzuim te stoppen. Uitgangspunt daarbij is dat veelvuldig of langdurig schoolverzuim een bedreiging vormt voor de ontwikkeling van het kind.

## LEERLINGDOSSIER I: HAMID

Hamid is 18 jaar. Hij is afkomstig uit Marokko en heeft de Nederlandse nationaliteit. Na de basisschool en het voortgezet speciaal onderwijs ging hij in 2003 naar het ROC. Daar volgde hij de bbl-opleiding motorvoertuigentechniek (niveau 1). Hamid had die opleiding bijna afgerond toen hij werd opgepakt door de politie. Hij heeft 8 maanden in een jeugdgevangenis doorgebracht. In september 2004 kwam hij vrij. Het was niet mogelijk om de opleiding die hij had gevolgd weer op te pakken, en het was moeilijk om ander werk te vinden. Hamid koos er voor om zich in te schrijven bij de voltijds opleiding, ook in de motorvoertuigentechniek. Een voltijds opleiding vindt hij eigenlijk ook beter: “Ik wil verder leren en diploma’s halen, werken kan altijd nog. Ik wil niveau 2 gaan doen en liefst niveau 3. Uiteindelijk wil ik schadehersteller worden”. Hij nam contact op met enkele ROC’s, maar dat leverde geen resultaat op. Bij één ROC kon hij niet terecht omdat de opleiding vol zat, je kon maar één keer per jaar instromen en die gelegenheid was voorbij. Bij een ander ROC kreeg hij te horen ‘we bellen je wel’, maar er kwam geen reactie. Een vriend van Hamid volgde op dat moment een opleiding bij DO-IT en adviseerde hem daar ook heen te gaan. Daarvoor is een verwijzing van Leerplicht/RMC nodig en zodoende kwam Hamid in contact met Leerplicht/RMC. “Ik kon meteen terecht en werd ook meteen geholpen”. Via de leerplichtambtenaar werd een gesprek geregeld bij de opleiding motorvoertuigentechniek van een ROC en later bij het STudieAdviesPunt (STAP). Daar heeft hij niet veel aan gehad, vindt hij zelf. “Bij STAP wilden ze kijken of ik ook een andere opleiding wilde gaan doen, maar ik wil verder met motorvoertuigentechniek. Als je ergens aan begint, moet je het ook afmaken”. De leerplichtambtenaar heeft Hamid vervolgens verwezen naar DO-IT. Hamid ziet DO-IT als een tussenstation. “Ik wil graag verder leren voor een diploma. Bij DO-IT krijg je geen diploma en geen boeken, het lijkt meer op een buurthuis. Ik ga naar DO-IT omdat ik nog niet terecht kan bij de opleiding motorvoertuigentechniek van het ROC”. Hamid vindt dat hij veel heeft gehad aan de leerplichtambtenaar: “Hij heeft veel moeite gedaan voor mij. Daarom doe ik nu ook dit interview: hij doet iets voor mij, dan doe ik iets voor hem terug”. Over het effect van de bemoeienis van Leerplicht/RMC zegt hij: “Als ik niet bij Leerplicht was geweest, was ik nu nog aan het zoeken geweest. Of misschien had ik het opgegeven, wie weet”.

## Werkwijze

De werkwijze van Leerplicht/RMC vloeit grotendeels voort uit de hierboven beschreven visie. Kenmerkend voor deze werkwijze zijn:

- 1 Maatschappelijke taakopvatting binnen verplichtend kader.
- 2 Leerplicht/RMC als spin in het web.
- 3 De verwevenheid tussen uitvoering en beleid.

We lichten deze kenmerken kort toe.

### 1. Maatschappelijke taakopvatting binnen verplichtend kader

In de interviews met de leerplichtambtenaren komt dit wellicht nog als het meest typerende kenmerk van het werk naar voren. Een van de belangrijkste kernopgaven van het werk van de leerplichtambtenaar is het achterhalen van de aard en ernst van het probleem dat de aanleiding vormt voor het verzuim. Op basis van deze diagnose wordt bepaald welk traject voor de jongere het meest passend is en worden de instanties ingeschakeld die bij een dergelijk traject zijn betrokken. Dat vraagt om analytische vaardigheden, gespreksvaardigheden, professionele betrokkenheid, kennis van de sociale kaart, schakelen tussen niveaus (jongere, ouders, docenten, mentoren en schoolmanagers, hulpverleners etc.). Het zijn de vaardigheden van een maatschappelijk werker; het is niet voor niets dat de functie officieel 'leerplichtmaatschappelijk werker' wordt genoemd. De leerplichtmaatschappelijk werker in Utrecht werkt outreachend. "We wachten niet af tot de jongere met zijn probleem naar ons toe komt, maar nemen zelf het initiatief en gaan naar ze toe". Vaak wordt bij een nieuwe behandelaar eerst een huisbezoek afgelegd. Vervolgafspraken vinden vaker plaats op kantoor van Leerplicht/RMC, maar dit verschilt sterk per gezin. Tegelijkertijd werkt Leerplicht vanuit een *verplichtende taakstelling*: de Leerplichtwet. Deze wet, en de vertaling daarvan in de ambtsinstructie, geeft enerzijds de kaders aan waarbinnen de leerplichtambtenaar werkt. Echter ook de leerling, de ouders en de school hebben wettelijke verplichtingen op grond van de Leerplichtwet. Dit geeft de leerplichtambtenaren een wettelijk gezag. Interventies van Leerplicht zijn niet vrijblijvend; onwillige leerlingen of ouders kan een proces verbaal worden opgelegd met meer of minder verstrekkende gevolgen, van boete tot (uiteindelijk) uithuisplaatsing. Van deze gezagspositie maakt Leerplicht gebruik om toegang te krijgen tot de leerling of de ouders en om hun medewerking te verkrijgen bij het nakomen van afspraken of het aan-vaarden van vrijwillige hulpverlening.

In de filosofie van Leerplicht is het juist de combinatie van de maatschappelijke taakopvatting en het wettelijk gezag dat Leerplicht een sterke positie geeft. Als leerlingen, ouders maar ook scholen zien dat de leerplichtambtenaar niet alleen de 'boeman' of de ambtelijk handhaver is maar ook een partij die ondersteunt en hulpverlening op gang kan brengen, zal dit de kans op medewerking vergroten. De balans tussen handhaven en ondersteunen zal per behandelaar verschillend liggen en in het vinden van deze balans ligt een van de opgaven voor de leerplichtambtenaar.

De elf leerlingportretten in dit rapport illustreren hoe deze werkwijze in de praktijk kan uitpakken, en hoe jongeren de bemoeienis van Leerplicht/RMC ervaren.

### 2. Leerplicht/RMC als spin in het web

Het geheel aan organisaties die zijn betrokken bij het terugdringen van schoolverzuim, kunnen we opvatten als een (zorg)keten. Die begint bij de school. Beginnend schoolverzuim wordt door de school aangepakt. Lukt het de school niet om het verzuim te stoppen, dan wordt dit gemeld bij Leerplicht/RMC. Leerplicht kan zelf proberen het schoolverzuim te stoppen, of andere instanties inschakelen. In eerste instantie gaat het daarbij om organisaties in de vrijwillige hulpverlening, als dat niet afdoende is komen de justitiële partners in beeld. Afgezien van de school zelf, staat de leerplichtconsulent dus in het algemeen vooraan in de zorgketen en heeft vanuit die positie een belangrijke schakelfunctie.

Vanuit deze positie ziet Leerplicht/RMC zichzelf als een spin in het web van organisaties die bij het tegengaan van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten zijn betrokken. Zowel op leerling- als op leerlingoverstijgend

niveau zijn de inspanningen van Leerplicht/RMC er op gericht om er voor te zorgen dat activiteiten en verantwoordelijkheden van de partners in de keten goed op elkaar blijven afgestemd.

In hoofdstuk 5 (leerlingniveau) en hoofdstuk 3 (leerlingoverstijgend niveau) wordt beschreven hoe deze rol in de praktijk uitpakt en door anderen wordt ervaren.

### 3. Verwevenheid tussen uitvoering en beleid

In het gemeentelijk onderwijsbeleid zijn beleid en uitvoering nauw met elkaar verbonden. De communicatielijnen zijn kort, Leerplichtambtenaren zijn vertegenwoordigd in diverse overlegstructuren op strategisch niveau en bij de uitvoering van het vsv-beleid wordt Leerplicht/RMC een belangrijke rol toegedicht. Dat geldt, zoals beschreven in paragraaf 2.1, ook voor maatregelen uit het Plan van Aanpak 1999-2004: het project ziekteverzuim, zorgbreedtecommissies en de PCL, de VO-ROC procedure en DO-IT.

Er is niet alleen sprake van een 'top down' verbinding tussen beleid en uitvoering, maar ook een 'bottom up' verbinding. Vanuit haar positie als 'spin in het web' signaleert Leerplicht/RMC problemen die op beleidsmatig of bestuurlijk niveau om een oplossing vragen. Daarbij gaat het onder meer om (dreigende) hiaten in voorzieningen of in procedures. Een voorbeeld: enkele jaren geleden bemerkte Leerplicht/RMC dat leerlingen die nieuw in Utrecht kwamen wonen, soms lang moesten wachten op een passende plek in het speciaal basisonderwijs (SBO). Het ging om moeilijk plaatsbare leerlingen die tussen de wal en het schip dreigden te raken. Leerplicht/RMC heeft uitgezocht wat de knelpunten waren en vervolgens de voorzitters van de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en de directeuren van de SBO-scholen uitgenodigd voor overleg over de ernst en omvang van de problematiek. Deze actie heeft uiteindelijk geresulteerd in aangescherpte procedures die moeten garanderen dat het recht op onderwijs ook voor deze leerlingen van toepassing is.

## Organisatie

De sectie Leerlingzaken van de afdeling Onderwijs van de gemeente Utrecht bestaat uit drie units: Leerplicht/RMC, Leerlingenadministratie en Leerlingenvervoer. De sectie wordt aangestuurd door een afdelingshoofd en ondersteund door een secretariaat. De unit Leerplicht/RMC omvat de volgende functies:

- leerplichtmaatschappelijk werkers. Zij richten zich op de meer complexe verzuimzaken, waarbij het van belang is de achtergrond van het verzuim te achterhalen. Ze werken outreachend en wijkgericht. Een leerplichtmaatschappelijk werker heeft gemiddeld zo'n 250 behandelingen per jaar op basis van een vierdaagse werkweek.
- leerplichtambtenaren. De leerplichtambtenaren behandelen onder meer aanvragen voor extra verlof en meldingen van luxe verzuim, en bereiden procedureel processen verbaal voor.
- RMC-trajectbegeleiders. Een aantal leerplichtmaatschappelijk werkers is tevens RMC-trajectbegeleider. In het kader van de RMC-wet bemiddelen zij voortijdig schoolverlaters van 16-23 jaar naar een passende plek in het beroepsonderwijs of op de arbeidsmarkt.

Een aantal bijzondere taken is verdeeld onder de medewerkers van Leerplicht/RMC. Daarbij gaat onder meer om de BOA-bevoegdheid, deelname aan de PCL, aandachtsgroepen zoals zigeuners/woonwageneigenaren en beleidsondersteuning.

Het werk is georganiseerd met het oog op *laagdrempeligheid*: alle meldingen worden meteen in behandeling genomen en serieus genomen, er zijn geen wachtlijsten. Leerplicht/RMC hecht hier sterk aan omdat Leerplicht/RMC afhankelijk is van (verzuim)meldingen van anderen en het melden van verzuim moet dus zeker niet worden ontmoedigd. Dit geldt voor scholen, maar ook voor ouders en leerlingen. Scholen zijn de belangrijkste aanmelders, maar ook een substantieel deel van de meldingen komt van ouders en (in mindere mate) leerlingen zelf. Ook bij extreme drukte of capaciteitsproblemen in de formatie wordt aan het principe van laagdrempeligheid vastgehouden. Zo is in het recente verleden, toen sprake was van onderbezetting vanwege enkele langdurig zieken, besloten om deelname aan wijknetwerken tijdelijk stop te zetten om zodoende de laagdrempeligheid te kunnen blijven garanderen.

## LEERLINGDOSSIER 2: GERARD

Gerard (15) is na de basisschool naar het gymnasium gegaan. Hij vond het een leuke school, heeft er nooit verzuimd en was nooit ziek. Toch ging het niet goed op de school. "Ik had een hekel aan huiswerk, daar was ik heel laks in. Ik kon me er helemaal niet voor motiveren". Met de hakken over de sloot haalde hij het eerste jaar.

Aan het eind van het eerste jaar is Gerard getest door een huiswerkinstituut. Daar kwam uit dat er niets mankeerde aan zijn capaciteiten maar wel aan zijn motivatie. Het huiswerkinstituut wilde Gerard daarom niet aannemen. Om dezelfde reden werd hij bij een ander huiswerkinstituut na drie maanden weggestuurd.

"Ondertussen deed ik op school niets meer, maakte geen werkstukken meer. De cijfers werden steeds slechter en daardoor kreeg ik helemaal geen zin meer om iets te doen, ik zat in een neerwaartse spiraal".

In de loop van het tweede jaar moest Gerard van het gymnasium af. Hij en zijn ouders hebben daarna druk naar een andere school gezocht, maar zonder succes. De scholen zaten te vol of voldeden niet.

Op een gegeven moment heeft Gerard's moeder contact gezocht met een leerplichtambtenaar. Daarop volgde een gesprek met ook Gerard erbij. In dat gesprek suggereerde de leerplichtambtenaar om contact op te nemen met TOV (Tijdelijke Opvang Voortijdige Schoolverlaters). "Mijn eerste idee was: dat is de strengste school in de stad waar het grootste tuig rondloopt". Bij nader inzien heeft Gerard zich toch bij TOV ingeschreven. Na een kennismakingsgesprek en een gesprek met zijn mentor kon Gerard bij TOV beginnen.

Tijdens de eerste weken bij TOV zijn er veel testen geweest. Er is gewerkt aan vakken waar stof moest worden ingehaald. Gerard heeft zojuist een gesprek met de mentor achter de rug, ter afsluiting van de proefperiode.

Dat gesprek ging vooral over zijn inzet en concentratie. Vanaf nu wordt gewerkt met een strak schema, gericht op doorstroom naar een andere school. "Van elk vak wordt per week afgesproken wat af moet zijn, ik moet dit zelf plannen. Als het niet af is, volgt er huiswerk. Tot nu toe lig ik goed op tempo".

Inmiddels is er een nieuwe school gevonden, de bedoeling is dat Gerard na de kerstvakantie instroomt in de tweede klas van het vwo. Hij heeft dan ongeveer drie maanden bij TOV gezeten. Gerard vindt de overbrugging bij TOV belangrijk. "Je kunt er op een handige manier weer iets opbouwen. Je krijgt een zetje in de rug zodat je weer verder kunt". Hij heeft er wel vertrouwen in dat het op de nieuwe school goed komt. "Mijn motivatie blijft slecht, maar als het bij TOV lukt, moet het op de nieuwe school ook lukken". TOV en de leerplichtambtenaar houden na Gerard's overgang naar de nieuwe school nog een half jaar de vinger aan de pols via de contactpersoon van de nieuwe school.

Gerard vindt de bemoeienis van Leerplicht/RMC nuttig, omdat hij zo op het spoor van de TOV is gezet.

"Anders had ik nog veel langer thuis gezeten dan drie maanden, en dan was ik misschien wel op lager dan nul uitgekomen".

## 2.3 Kerncijfers verzuim en voortijdig schoolverlaten 2003-2004

In de vorige paragrafen is het beleid van de gemeente Utrecht kort beschreven en is ingezoomd op de positie, werkwijze en taakopvatting van Leerplicht/RMC. In deze paragraaf wordt dit beeld aangevuld vanuit een kwantitatieve invalshoek: we schetsen een aantal gegevens over de leerplichtigen in de stad Utrecht, het verzuim en het aantal voortijdig schoolverlaters. De gegevens hebben betrekking op het schooljaar 2003/2004. Cijfermatige ontwikkelingen in de afgelopen jaren, en de betekenis daarbij van het werk van Leerplicht/RMC, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

### Leerplichtigen

De stad Utrecht telt ruim 270.000 inwoners. Ongeveer een op de acht inwoners valt onder de leerplicht, in totaal ging het in 2004 om 33.296 jongeren (tabel 1). De grootste groep van hen is *volledig leerplichtig*: dit zijn de jongeren vanaf 5 jaar tot het schooljaar waarin ze 16 jaar worden. In het schooljaar waarin de jongeren 17 jaar worden, zijn zij *partieel leerplichtig*. Deze jongeren, ruim 2500 in 2004, moeten 2 dagen per week naar school en mogen 3 dagen werken. Als sprake is van een leerwerkovereenkomst, moet de jongere 1 dag per week naar school.

Iets meer dan de helft van de leerplichtigen in de stad Utrecht heeft de Nederlandse nationaliteit. Onder de allochtone jongeren zijn Marokkanen het sterkst vertegenwoordigd (19% van het totaal), gevolgd door Turkse jongeren en jongeren met de Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse nationaliteit. De categorie 'overige nationaliteiten' (13%) omvat jongeren uit een groot aantal landen, waarbij de niet-Westerse landen duidelijk sterker zijn vertegenwoordigd dan de Westerse; daarnaast is er een kleine groep leerplichtigen waarvan de nationaliteit niet bekend is.

Allochtone leerplichtigen zijn oververtegenwoordigd in het vmbo, vooral in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en in het leerwegondersteunend onderwijs.

Tabel 1: Aantal leerplichtigen in de stad Utrecht 2003/2004, naar leerplichtstatus en etniciteit.

|                                | Volledig leerplichtig | Partieel leerplichtig | Totaal |      |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------|------|
| Nederlands                     | 16611                 | 1418                  | 18029  | 54%  |
| Marokkaans                     | 5854                  | 393                   | 6247   | 19%  |
| Turks                          | 2928                  | 212                   | 3140   | 9%   |
| Surinaams/Antilliaans/Arubaans | 1458                  | 150                   | 1608   | 5%   |
| Overige nationaliteiten        | 3902                  | 370                   | 4272   | 13%  |
| Totaal                         | 30753                 | 2543                  | 33296  | 100% |

## Typen behandelzaken

Tabel 2 geeft een beeld van de (probleem)situaties waar Leerplicht/RMC in het schooljaar 2003/2004 vooral mee te maken heeft gehad. In totaal zijn door de leerplichtambtenaren 1543 'behandelzaken' aangemaakt. Drie van deze typen behandelzaken vallen onder de noemer 'ongeoorloofd verzuim':

- a. Dat geldt op de eerste plaats voor *absoluut verzuim* (de jongere staat niet op een school ingeschreven). In 2003/2004 hebben 196 leerplichtige jongeren een periode van absoluut verzuim gekend, dat is 0,6% van alle leerplichtigen (tabel 2, meest rechtse kolom). Het gaat om 103 partieel leerplichtigen (4,3%) en 93 volledig leerplichtigen (0,3%).

Van de 196 absoluut verzuimers zijn er 103 in hetzelfde schooljaar weer ingeschreven.

- b. *Signaalverzuim* is een vorm van relatief verzuim. Van relatief verzuim is sprake als de jongere wel bij een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden de les of praktijktijd verzuimt. Als dit spijbelgedrag een problematische achtergrond heeft (bijvoorbeeld sociaal-emotionele problematiek) wordt het signaalverzuim genoemd. Bij Leerplicht/RMC zijn in 2003-2004 585 meldingen van signaalverzuim binnengekomen, dat staat gelijk aan 1,8% van alle leerplichtigen.
- c. De tweede vorm van relatief verzuim wordt *vakantieverzuim* of *luxe verzuim* genoemd. Daarvan is sprake als de leerplichtige zonder toestemming op vakantie is. In de stad Utrecht bedroeg het vakantieverzuim in 2003-2004 een half procent.

Het *relatief verzuim* (signaalverzuim en vakantieverzuim bij elkaar opgeteld) bedroeg in 2003-2004 2,3%.

Het werk van Leerplicht/RMC bestaat niet uitsluitend uit het achterhalen van of reageren op verzuimsituaties. In het kader van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is vooral de volgende categorie behandelzaken van groot belang:

- d. Meldingen van *dreigend schoolverlaten*. Er doen zich in de praktijk tal van situaties voor waarbij Leerplicht/RMC preventief bemiddelt om te voorkomen dat verzuim of voortijdig schoolverlaten plaatsvindt. De probleemsituaties zijn zeer divers. Vaak komt Leerplicht/RMC in actie nadat de school er niet in is geslaagd zelf met de jongere en/of de ouders een oplossing voor een probleem te vinden. Scholen zijn dan ook de belangrijkste aanmelders in deze categorie. In 2003-2004 zijn 477 meldingen van dreigend schoolverlaten bij Leerplicht/RMC binnengekomen en behandeld.

De categorieën e. (verzoek vakantieverlof) en f. (vrijstelling vervangende leerplicht) in tabel 2 zijn voor dit onderzoek van minder direct belang en worden hier niet nader toegelicht.

## Gemeld verzuim en werkelijk verzuim

Bij de verzuimgegevens in tabel 2 moet worden bedacht dat ze betrekking hebben op verzuim dat bij Leerplicht/RMC is *gemeld*. Echter lang niet alle verzuimsituaties worden aan Leerplicht/RMC doorgegeven (zie ook paragraaf 4.2). Het werkelijke percentage verzuimers op de scholen ligt dan ook aanzienlijk hoger dan in tabel 2. Bij de zogenaamde Utrechtse Teldagen in 2000 bleek dat op een willekeurige schooldag 8,8% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs verzuimt. Bij ca. 4% is sprake van (mogelijk) ongeoorloofd verzuim. Voor het overige gaat het onder meer om ziekteverzuim of om verzuim waarvoor toestemming is gegeven.

In het *basisonderwijs* is op 22 april 2004, ter gelegenheid van de dag van de leerplicht, een belactie gehouden om het schoolverzuim op die dag in beeld te krijgen. De respons was hoog: binnen een uur was 90% van de Utrechtse basisscholen door het belteam bereikt. Op die dag waren 596 leerlingen van groep 2 tot en met 8 afwezig, dat is 3,8% van het totaal aantal leerlingen in die groepen. De afwezigheid had bij de meeste meeste leerlingen te maken met ziekte (3%), een half procent had verlof en bij 0,3% was sprake van overig verzuim.

## Risicoleerlingen: verschillen tussen leerlingcategorieën

Leerplichtigen die te maken hebben gehad met absoluut verzuim, signaalverzuim of dreigend schoolverlaten worden beschouwd als *risicoleerlingen*. In totaal gaat het in 2003/2004 om 1258 jongeren, 3,8% van alle leerplichtigen in de stad Utrecht. Dat percentage ligt echter niet voor alle groepen leerlingen gelijk. Een belangrijk onderscheidend criterium is de *leerplichtstatus*. In tabel 2 is te zien dat zich onder partieel leerplichtigen naar verhouding veel meer risicoleerlingen bevinden (11,6%) dan onder de volledig leerplichtigen (3,1%). Voor elk van de drie risico-indicatoren zijn de verschillen aanzienlijk.

Tabel 3 geeft een beeld van de verschillen naar *etniciteit*. Hoewel dit criterium minder sterk differentieert dan de leerplichtstatus, zijn er toch duidelijke verschillen tussen enerzijds de autochtone (3,1% risicoleerlingen) en anderzijds de allochtone leerplichtigen (boven de 4%). De verschillen tussen de allochtone nationaliteiten onderling zijn niet erg groot. De categorie 'overig' valt het meest in het oog met 5,2% risicoleerlingen. Dit blijkt bij nadere beschouwing van deze heterogene categorie vooral toe te schrijven aan het relatief hoge percentage signaalverzuim onder de niet-Westerse allochtonen (3,1%).

Tabel 2: Aantal behandelzaken leerplicht 2003/2004 en percentage van het totaal aantal leerplichtigen, naar leerplichtstatus.

| type behandelzaak                       | Volledig leerplichtig |     | Partieel leerplichtig |      | Totaal |     |
|---|-----------------------|-----|-----------------------|------|--------|-----|
|   | aantal                | %   | aantal                | %    | aantal | %   |
| a. absoluut verzuim                     | 86                    | 0,3 | 110                   | 4,3  | 196    | 0,6 |
| b. signaalverzuim                       | 504                   | 1,6 | 81                    | 3,2  | 585    | 1,8 |
| c. vakantieverzuim                      | 172                   | 0,6 | 2                     | 0,1  | 174    | 0,5 |
| d. dreigend schoolverlaten              | 372                   | 1,2 | 105                   | 4,1  | 477    | 1,4 |
| e. verzoek vakantieverlof               | 58                    | 0,2 | 0                     | 0,0  | 58     | 0,2 |
| f. vrijstelling vervangende leerplicht  | 42                    | 0,1 | 11                    | 0,1  | 53     | 0,2 |
| Totaal aantal behandelzaken (a. t/m f.) | 1234                  | 4,0 | 309                   | 12,2 | 1543   | 4,6 |
| Totaal risicoleerlingen (a., b. en d.)  | 962                   | 3,1 | 296                   | 11,6 | 1258   | 3,8 |

Tabel 3: Behandelzaken Leerplicht/RMC 2003/2004 naar etniciteit: aantal en percentage van alle leerplichtigen.

| type behandelzaak                       | Nederlands |     | Marokkaans |     | Turks  |     | Surinaams/<br>Antilliaans/<br>Arubaans |     | Oveng  |     | Totaal |     |
|---|------------|-----|------------|-----|--------|-----|--|-----|--------|-----|--------|-----|
|   | aantal     | %   | aantal     | %   | aantal | %   | aantal                                 | %   | aantal | %   | aantal | %   |
| a. absoluut verzuim                     | 96         | 0,5 | 41         | 0,7 | 18     | 0,6 | 10                                     | 0,6 | 31     | 0,7 | 196    | 0,6 |
| b. signaalverzuim                       | 243        | 1,3 | 132        | 2,1 | 67     | 2,1 | 33                                     | 2,1 | 110    | 2,6 | 585    | 1,8 |
| c. dreigend schoolverlaten              | 228        | 1,3 | 92         | 1,5 | 45     | 1,4 | 28                                     | 1,7 | 84     | 2,0 | 477    | 1,4 |
| d. vakantieverzuim                      | 31         | 0,2 | 75         | 1,2 | 39     | 1,2 | 7                                      | 0,4 | 22     | 0,5 | 174    | 0,5 |
| e. verzoek vakantieverlof               | 14         | 0,1 | 8          | 0,1 | 7      | 0,2 | 9                                      | 0,6 | 20     | 0,5 | 58     | 0,2 |
| f. vrijstelling vervangende leerplicht  | 25         | 0,1 | 1          | 0,0 | 2      | 0,1 | 3                                      | 0,2 | 22     | 0,5 | 53     | 0,2 |
| Totaal aantal behandelzaken (a. t/m f.) | 637        | 3,5 | 349        | 5,6 | 178    | 5,6 | 90                                     | 5,6 | 289    | 6,8 | 1543   | 4,6 |
| Totaal risico-leerlingen (a. t/m c.)    | 567        | 3,1 | 265        | 4,2 | 130    | 4,1 | 71                                     | 4,4 | 225    | 5,2 | 1258   | 3,8 |

De gemeente Utrecht is sinds 1 januari 2001 – toen Vleuten en De Meern deel gingen uitmaken van de stad – onderverdeeld in tien wijken. De bevolkingsopbouw van de wijken verschilt sterk naar bijvoorbeeld opleidingsniveau en etniciteit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het percentage risicjongeren per wijk uiteenloopt. Het risicoverzuim is in 2003-2004 het hoogst in de wijk Noord-West (zie figuur 3 in de bijlage). Ook in Overvecht en in het westen en zuiden van de stad ligt dit verzuim boven het stedelijk gemiddelde. Een naar verhouding erg laag verzuimpercentage treffen we aan in Utrecht Noord-Oost en in de nieuwe wijk Vleuten-De Meern.

### **Voortijdig schoolverlaten**

De hierboven gepresenteerde verzuimgegevens hebben betrekking op (volledig of partieel) leerplichtigen, de doelgroep van de Leerplichtwet. In de praktijk is in de afgelopen jaren het verschil in aanpak tussen leerplichtigen niet-leerplichtigen kleiner geworden onder invloed van het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Voortijdig schoolverlaters zijn jongeren tot 23 jaar die het onderwijs verlaten zonder dat zij beschikken over een startkwalificatie: een diploma op mbo-niveau 2, of een havo- of vwo diploma. De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) is onder meer belast met het in kaart brengen van het aantal voortijdig schoolverlaters. In de stad Utrecht is de uitvoering van de RMC-functie ondergebracht bij de unit Leerplicht.

Tabel 4 geeft een beeld van het aantal voortijdig schoolverlaters in 2003-2004. De cijfers zijn afkomstig uit de RMC-registratie 2003-2004. De cijfers over voortijdig schoolverlaten in tabel 4 zijn van een andere aard dan de verzuimgegevens uit de tabellen 2 en 3. Ook jongeren die nooit verzuimen kunnen zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten (bijvoorbeeld jongeren die na hun vmbo-diploma gaan werken) en andersom hoeft verzuim niet altijd te leiden tot voortijdige schooluitval.

Duidelijk komt in tabel 4 naar voren dat veel voortijdig schoolverlaters bovenleerplichtig zijn. Het gaat om jongeren die uitvallen uit het mbo zonder een diploma op niveau 2. In de RMC-registratie is aangegeven dat het beeld van deze uitvallers uit het mbo steeds betrouwbaarder wordt en in 2003-2004 als nagenoeg compleet kan worden beschouwd. Het totaal aantal voortijdig schoolverlaters bedraagt 1080.

In tabel 5 wordt bevestigd dat veel van de voortijdig schoolverlaters zijn uitgevallen uit het mbo, in het bijzonder de niveau 1 en niveau 2 opleidingen.



Tabel 4: Aantal voortijdig schoolverlaters 2003/2004 naar leeftijd. Bron: RMC-registratie.

|                    | Aantal      |
|--------------------|-------------|
| jonger dan 15 jaar | 42          |
| 15 jaar            | 54          |
| 16 jaar            | 246         |
| 17 jaar            | 289         |
| 18 jaar            | 180         |
| 19 jaar            | 106         |
| 20 jaar            | 85          |
| 21 jaar            | 66          |
| 22 jaar            | 12          |
| <b>Totaal</b>      | <b>1080</b> |

Tabel 5: Aantal voortijdig schoolverlaters 2003/2004 naar laatst gevolgde opleiding. Bron: RMC-registratie.

| Laatste opleiding                  | Aantal      |
|------------------------------------|-------------|
| <b>basisonderwijs</b>              | <b>20</b>   |
| onderbouw vo                       | 71          |
| praktijkonderwijs                  | 26          |
| bovenbouw vmbo                     | 183         |
| bovenbouw havo/vwo                 | 25          |
| <b>voortgezet onderwijs</b>        | <b>305</b>  |
| mbo niveau 1                       | 156         |
| mbo niveau 2                       | 293         |
| mbo niveau 3                       | 90          |
| mbo niveau 4                       | 104         |
| <b>middelbaar beroepsonderwijs</b> | <b>643</b>  |
| <b>volwasseneneducatie</b>         | <b>32</b>   |
| <b>speciaal onderwijs</b>          | <b>36</b>   |
| <b>onbekend</b>                    | <b>44</b>   |
| <b>Totaal</b>                      | <b>1080</b> |

### LEERLINGDOSSIER 3: PAVEL

Pavel is een jongen van 17 jaar die vanuit Oost-Europa naar Nederland is gekomen. Hij woont bij zijn moeder en is de middelste van drie kinderen. De leerplichtambtenaar omschrijft hem als een aimabele, sociaal vaardige jongen. Pavel heeft een verzuimachtergrond die voor een deel direct samenhangt met ernstige problemen in de thuissituatie. In 2002 is hij een tijd niet op school omdat zijn moeder wordt bedreigd door haar ex-vriend; de kinderen willen hun moeder beschermen. Over de hele linie verzuimt hij veel, de school vindt zijn inzet beneden peil en de studieresultaten zijn slecht. Om die redenen moet Pavel van school af.

Op zijn nieuwe school gaat het verder bergafwaarts. Opnieuw speelt de thuissituatie een rol. Een tijdlang is het hele gezin ondergedoken nadat ze werden bedreigd door een criminele organisatie. Echter ook daarna gaat Pavel amper naar school. De school meldt dat Pavel meestal bij zijn vriendin zit en niets uitvoert. Leerplicht/RMC heeft daarop de druk opgevoerd. Pavel krijgt een laatste waarschuwing: als hij blijft verzuimen, krijgt hij een proces verbaal en wordt de kwestie gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming. Leerplicht/RMC neemt de zaak ernstig op, vooral ook omdat Pavel een negatieve invloed heeft op zijn jongere zus en op zijn vriendin (ook in behandeling bij Leerplicht/RMC). De situatie lijkt het nijpendst voor Pavel's jongere zus, die in het loverboy circuit terecht dreigt te komen. Zijn moeder geeft aan dat Pavel niet naar haar luistert.

Omdat de zaak niet verbetert en gelet op de ernst van de situatie, wordt besloten een PV op te maken voor Pavel, zijn jongere zus, zijn vriendin en zijn moeder. In november 2004 komt de zaak voor de kantonrechter. Voor Pavel's zus wordt na raadsonderzoek besloten tot ondertoezichtstelling. Pavel zelf krijgt de zogenoemde Maatregel hulp en steun. Hij moet samen met een reclasseringsambtenaar een plan voor dagbesteding maken en zich daar aan houden. Tegelijkertijd heeft de leerplichtambtenaar Pavel na een gesprek aangemeld bij DO-IT. Daar kan hij echter niet meteen terecht, er geldt een wachtlijst.

Volgens de leerplichtambtenaar heeft hij in casussen zoals deze de rol van regisseur. Omdat Leerplicht/RMC aan de voorkant van de keten zit, hangt er veel af van de inschattingen en beslissingen van de leerplichtambtenaar, en van het moment waarop deze beslissingen worden genomen. Terugkijkend vindt de leerplichtambtenaar dat het stevig optreden (processen verbaal, zorgaanvraag bij de Raad voor de Kinderbescherming) op zijn plaats was. Hij is te spreken over het adequate optreden van de Raad, in het bijzonder de ondertoezichtstelling van Pavel's jongere zus. De wachtlijst bij DO-IT is in dit geval jammer. De Maatregel hulp en steun in principe een half jaar; bij directe plaatsing zou de reclassering meer mogelijkheden hebben om in te grijpen bij spijbelen van Pavel. Meer in het algemeen maakt de leerplichtambtenaar zich zorgen om Pavel vanwege zijn leeftijd. "Als hij 18 wordt, gaat hij ons ontglippen. Hij is dan niet meer leerplichtig en ook vanuit de jeugdzorg houdt dan de hulp op. Jongeren als Pavel zijn dan wel qua leeftijd volwassen, maar sociaal-emotioneel nog niet".

Bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten zijn veel partijen betrokken, elk met hun eigen taken en doelstellingen, doelgroepen en expertise. Het spreekt vanzelf dat afstemming en samenwerking tussen deze partijen van essentieel belang is, een absolute voorwaarde voor het realiseren van een sluitende aanpak.

In het vorige hoofdstuk is in algemene zin de visie van Leerplicht/RMC beschreven op samenwerking bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Daarin kwam naar voren dat Leerplicht/RMC zichzelf ziet als een spin in het web. Zowel op leerling- als op leerlingoverstijgend niveau zijn de inspanningen van Leerplicht/RMC er op gericht om er voor te zorgen dat activiteiten en verantwoordelijkheden van de partners in de keten goed op elkaar blijven afgestemd. In dit hoofdstuk wordt geïllustreerd hoe deze rol in de praktijk wordt ingevuld, en hoe andere organisaties de inbreng van Leerplicht/RMC ervaren. In paragraaf 3.1 wordt de school als partner belicht, in paragraaf 3.2 de hulpverlening en de justitiële partners.

### 3.1 De school als partner

Uit de gevoerde gesprekken komt Utrecht naar voren als een stad waar, in elk geval voor zover het gaat om thema's die verband houden met voortijdig schoolverlaten, in het algemeen sprake is van harmonieuze contacten tussen (besturen van vmbo-) scholen onderling en van een goede verstandhouding tussen de scholen en de gemeente Utrecht. Dit wordt toegeschreven aan verschillende omstandigheden. Zo is Utrecht een 'kleine grote' en relatief overzichtelijke stad, met bijvoorbeeld voor het vmbo slechts twee grote schoolbesturen. De gemeente heeft ook al lange tijd geïnvesteerd in een goede samenwerkingsrelatie met het onderwijs (zie hoofdstuk 2). Daarnaast wordt gewezen op de aanwezigheid van enkele personen die door hun opstelling, visie, kundigheid en/of doortastendheid een belangrijke bijdrage leveren aan de samenwerking. Specifiek voor de vmbo-scholen wordt gewezen op omstandigheden (imago, 'witte vlucht') die er toe hebben bijgedragen dat de scholen elkaar vanuit de gezamenlijke problematiek hebben opgezocht.

In deze paragraaf gaan we in op de samenwerking en afstemming tussen Leerplicht/RMC en scholen. We concentreren ons daarbij op de betrokkenheid van Leerplicht/RMC bij enkele maatregelen uit het Plan van Aanpak 1999-2004, namelijk op gebied van Zorgbreedtecommissies / de PCL en op het gebied van alternatieve trajecten in het mbo (DO-IT). Daarna schetsen we hoe geïnterviewde vertegenwoordigers van scholen aankijken tegen de rol en de toegevoegde waarde van Leerplicht/RMC.

#### **Zorgbreedtecommissies en PCL**

In de contacten met scholen vervullen leerplichtconsulenten verschillende rollen, niet zelden tegelijkertijd. Op basis van de Leerplichtwet heeft Leerplicht als taak om scholen te wijzen op hun wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld inzake melding van verzuim, te volgen procedures bij schorsing en verwijdering etc. Ook de uitvoering van het gemeentelijk beleid rondom voortijdig schoolverlaten en de afspraken die in dit kader zijn gemaakt met het scholenveld, kunnen voor Leerplicht/RMC aanleiding zijn om scholen te wijzen op hun verantwoordelijkheden.

De controlerende rol is echter maar een aspect van het werk van de leerplichtambtenaar. Zo is Leerplicht/RMC ook de instantie die indiceert en verwijst naar voorzieningen als TOV, Herstart en DO-IT. Leerplichtambtenaren bemiddelen ook veelvuldig tussen leerling, ouders en school en wanneer nodig hulpverleningsinstanties. Ten slotte

wordt het werk van Leerplicht/RMC gekenmerkt door meedenken met en voorlichten en adviseren van scholen, op individueel leerlingniveau en op beleidsniveau.

In de *zorgbreedtecommissies* van de vmbo-scholen komen de verschillende rollen van de leerplichtconsulent elk in meer of mindere mate aan bod. In deze commissies werken de school, onderwijshulpverlening (Stade PPI), Bureau Jeugdzorg, de afdeling Jeugdgezondheidszorg van de GG&GD en Leerplicht/RMC samen met als doel het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim. In de zorgbreedtecommissies worden leerlingen besproken die zijn ingebracht door mentoren of leerlingbegeleiders binnen de school. Het gaat om leerlingen met een relatief complexe probleemachtergrond.

De leerplichtambtenaren stellen bij elke ingebrachte leerling de vraag of er sprake is van verzuim of van dreigend schoolverlaten. Daarbij kan het nodig zijn de school te wijzen op haar verplichtingen: het melden van verzuim, de inspanningsverplichting om bij verwijdering te zorgen voor een andere school, etc. Tegelijkertijd brengt Leerplicht/RMC haar expertise in door mee te denken en te consulteren over vervolgstappen.

De geïnterviewde leerplichtambtenaren geven aan dat de combinatie van controleren en consulteren met zich mee brengt dat altijd sprake is van een zeker spanningsveld, te meer daar de leerplichtambtenaren de scholen nodig hebben om mee te werken aan oplossingen voor de leerlingen, bijvoorbeeld bij de bemiddeling over plaatsing van de leerling op een andere school. Tot problemen leidt dit volgens de leerplichtambtenaren zelden, omdat zij vanuit hun achtergrond en ervaring zijn gewend om te opereren in situaties waarin verschillende belangen een rol spelen.

Een belangrijke aanvulling op de zorgbreedtecommissies van de afzonderlijke vmbo-scholen is de *Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL)*. De PCL is te beschouwen als een bovenschoolse zorgbreedtecommissie. Het is een onderdeel van het Samenwerkingsverband VO-SVO. De PCL is multidisciplinair samengesteld; onder meer orthopedagogen van het Samenwerkingsverband, Leerplicht/RMC, de GG&GD en een vertegenwoordiger van het speciaal onderwijs (De Pels) zijn er lid van.

Als scholen zijn vastgelopen met een leerling, kunnen ze deze aanmelden bij de PCL. In de PCL wordt bekeken welke school voor de leerling het best past. Vaak is de vraag aan de orde of een verwijzing naar het speciaal onderwijs of speciale voorzieningen zoals TOV of Herstart aan de orde is. De PCL heeft onder meer een adviserende, een onderzoeks- en een indicerende taak. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren, zijn in het kader van het GSB-programma extra middelen vrijgemaakt.

Behalve deelnemer aan de PCL is Leerplicht/RMC ook de 'slagboom' voor de verwijzing naar speciale voorzieningen zoals TOV en Herstart. Enkele informanten vinden het 'eigenlijk raar' dat Leerplicht/RMC deze functie vervult en niet de PCL, waarin immers meerdere disciplines zijn vertegenwoordigd. Tegelijkertijd geven deze informanten aan dat de huidige situatie niet veranderd zou moeten worden. Enerzijds omdat Leerplicht/RMC de verwijzingsfunctie goed uitoefent, anderzijds omdat Leerplicht/RMC als onafhankelijke instantie wordt geacht beter te kunnen garanderen dat er geen jongeren naar de speciale voorzieningen worden doorverwezen die er eigenlijk niet thuishoren.

## **DO-IT**

Eind jaren negentig verrichte de gemeente Utrecht een analyse van knelpunten in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Een van de problemen die daarbij aan het licht kwam, was het gat dat was ontstaan door het opheffen van het vormingswerk; er waren onvoldoende specifieke trajecten voor risicojongeren en voortijdig schoolverlaters van het voortgezet onderwijs. Het Plan van aanpak 1999-2004 bevatte een maatregel die voorzorg in het opvullen van deze lacune. Het mondde uit in het project DO-IT, in 2001 van start gegaan en ondergebracht bij het ROC Midden Nederland. Het is een nieuwe leerweg voor risicojongeren en voortijdig schoolverlaters in de leeftijd van 16-23 jaar. Het onderwijs is gestoeld op leren in de praktijk (binnenschools

en in een stagebedrijf) volgens het concept 'natuurlijk leren'. Het creëren van een uitdagende leeromgeving en het werken met prestaties spelen een belangrijke rol. Daarnaast worden de trajecten gekenmerkt door een intensieve begeleiding. DO-IT is gestart met drie opleidingen, maar vanaf het tweede projectjaar zijn voor elk van de onderwijssectoren opleidingen ontwikkeld.

In de periode 2001 – 2004 zijn 517 cursisten naar DO-IT verwezen, van wie er 403 daadwerkelijk zijn geplaatst. Circa 80% van de verwijzingen komen van leerplichtafdelingen, waarbij de leerplichtafdeling van de gemeente Utrecht de grootste verwijzer is (265 verwijzingen). Leerplicht/RMC verwijst vooral schoolverlaters van het vmbo door naar DO-IT. De overige deelnemers komen uit het mbo en worden door het ROC Midden Nederland zelf aangemeld.

Van de 403 cursisten in de periode 2001-2004 volgden er 88 aan het eind van het schooljaar 2003-2004 nog een traject bij DO-IT, de overige 315 zijn uitgestroomd. De meesten van hen (170) zijn doorgestroomd naar een reguliere beroepsopleiding in het mbo, 58 cursisten hebben aansluitend op DO-IT een baan gevonden en 6 ex-deelnemers zijn ingestroomd in een toeleidingstraject naar arbeid. Er zijn in die drie jaar in totaal 73 cursisten uitgevallen, exclusief 8 cursisten die in de gevangenis zijn beland (Smith, 2004). Dit zijn gunstige cijfers, zeker gelet op de doelgroep van DO-IT waarbij vaak sprake is van motivatie en/of gedragsproblemen. Er wordt gestreefd naar een structurele positie voor DO-IT, waarbij sprake is van een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen.

Leerplicht/RMC is, evenals de beleidsafdeling Onderwijs van de gemeente Utrecht, van meet af aan betrokken geweest bij het ontwikkelen van DO-IT en heeft daarin volgens de projectleider van DO-IT een zeer positieve inbreng gehad. In de uitvoeringsfase is Leerplicht/RMC in de eerste plaats bij DO-IT betrokken in de rol van verwijzer. De afspraak is dat verwijzingen, uitgezonderd de 'interne' verwijzingen door ROC Midden Nederland, altijd verlopen via Leerplicht/RMC. Er is een deelnemersprofiel opgesteld en er zijn uitsluitingscriteria geformuleerd om voor iedereen helder te maken wie wel en niet in aanmerking komt voor DO-IT. Dit heeft er toe bijgedragen dat er het percentage aangemelde leerlingen dat uiteindelijk niet bij DO-IT werd geplaatst is teruggelopen van 40% in 2001-2002 naar 14% in 2003-2004.

Leerplicht/RMC is een van de deelnemers aan het Zorg Advies team (ZAT) van DO-IT dat onlangs is ingesteld. Een Zorg Advies Team is vergelijkbaar met een zorgbreedtecommissie (ZBC) in het vmbo. Mede op basis van hun ervaringen met die ZBC's in het vmbo hebben leerplichtambtenaren door het inbrengen van hun deskundigheid bijgedragen aan de vliegende start die het ZAT van DO-IT in het schooljaar 2004-2005 heeft gemaakt.

### **Scholen over Leerplicht/RMC**

Aan de vertegenwoordigers van de scholen (vmbo-scholen, speciaal onderwijs, ROC's, TOV, DO-IT, samenwerkingsverband VO-SVO) is gevraagd hoe zij aankijken tegen de rol, werkwijze en meerwaarde van Leerplicht/RMC. Deze vraag leverde zonder uitzondering positieve antwoorden op. De informanten konden vrijwel niets bedenken wat er in de aanpak van Leerplicht/RMC zou kunnen verbeteren. Feitelijk was de enige suggestie aan Leerplicht/RMC om meer bekendheid te geven aan hun aanpak en taakopvatting, hetzij als voorbeeld voor andere gemeenten (in dit verband werd bijvoorbeeld de VO-ROC Screening genoemd, zie hoofdstuk 4), hetzij om het bij een deel van de docenten en mentoren nog bestaande beeld van 'Leerplicht als boeman' te ontzenuwen.

De waardering voor het optreden van Leerplicht heeft betrekking op verschillende aspecten:

1. de *laagdrempeligheid* van de afdeling en de toegankelijkheid en bereikbaarheid van medewerkers;
2. de *deskundigheid* van de leerplichtambtenaren, waardoor de kwaliteit van de consultatie en van de indicatie en verwijzing goed is. Dit laatste is in het bijzonder van groot belang voor voorzieningen zoals TOV en DO-IT;
3. de positie van Leerplicht/RMC als *spin in het web* binnen het geheel aan organisaties en netwerken op het gebied van voortijdig schoolverlaten, en de verbindende rol die Leerplicht/RMC speelt door er steeds op

## LEERLINGDOSSIER 4: BERNARD

Hoewel Bernard pas 11 jaar is, is hij al lang bekend bij Leerplicht/RMC: de eerste geregistreerde verzuimzaak dateert uit 1998. Het gezin heeft een hulpverleningsgeschiedenis waarbij onder meer Altrecht (ambulante psychiatrie), Bureau Jeugdzorg en de wijkhulpverlening zijn betrokken. Bernard is de baas in huis; zijn ouders zijn niet bij machte hem naar school te sturen als hij daar geen zin in heeft. Bernard's moeder vraagt om hulp maar stoot die ook weer af (Bureau Jeugdzorg, Boddaert centrum).

In 2004 belde Bernard's moeder naar Leerplicht/RMC: Bernard zit al maanden thuis. De leerplichtambtenaar heeft toen stevig ingezet. Oude contacten met Bureau Jeugdzorg zijn weer geactiveerd. Het gezin krijgt intensief ambulante begeleiding thuis. Dit is niet vrijblijvend: als de vrijwillige hulpverlening opnieuw de rug wordt toegekeerd, volgt een raadsonderzoek dat kan leiden tot uithuisplaatsing. Tegelijkertijd is er bij de basisschool op aangedrongen dat zij elke dag schoolverzuim bij Leerplicht/RMC melden zodat de leerplichtambtenaar meteen in actie kan komen.

De leerplichtambtenaar betreurt het dat niet alle scholen op tijd verzuim melden. Leerplicht/RMC is afhankelijk van signalen van anderen. In het geval van Bernard was het (uiteindelijk) de moeder zelf die met Leerplicht/RMC contact opnam; de school had het verzuim niet gemeld. In situaties zoals deze is het nodig dat er meteen iemand van Leerplicht/RMC op de stoep staat als het kind opnieuw verzuimt. "Hoe eerder je erbij bent, hoe meer je kunt bereiken". Volgens de leerplichtambtenaar komt het bij basisscholen vaker voor dat verzuim niet op tijd wordt gemeld dan bij vmbo-scholen, alhoewel er wat dit betreft ook behoorlijke verschillen zijn tussen scholen onderling.

alert te zijn dat alle schakels aan elkaar verbonden blijven. In dit verband wordt vooral gewezen op de rol van het afdelingshoofd van de sectie Leerlingzaken;

4. de *taakopvatting* van Leerplicht/RMC. Dit is nog het vaakst naar voren gebracht als sterke troef bij het optreden van de leerplichtambtenaren. Een schooldirecteur: "Leerplichtambtenaren zijn bereid om mee te denken, zijn betrokken bij de problemen, en zijn bereid om daadwerkelijk naar de school te gaan of de ouders op te zoeken als dat nodig is. Door de maatschappelijke taakopvatting van de leerplichtambtenaren en hun goede naam zijn scholen ook meer geneigd om mee te gaan in hun adviezen". De waardering van de maatschappelijke taakopvatting hangt samen met het onder 2 genoemde positieve oordeel over de kwaliteit van het werk van de leerplichtambtenaren: een van de redenen waarom de combinatie van controleren en consulteren volgens de vertegenwoordigers van het onderwijs tot nu toe geen problemen oplevert maar juist positief uitpakt, is dat de leerplichtambtenaren hun werk (adviseren, indiceren etc.) goed doen. Enkele informanten die al lange tijd met Leerplicht/RMC te maken hebben, geven aan dat leerplichtambtenaren vroeger wel eens doorschoten in hun opvatting van maatschappelijk werk, en dat recent terecht sprake is van een zekere verzakelijking. De leerplichtambtenaren bevestigen deze ontwikkeling: samen met de leerling naar een feestje gaan of een formulier voor studiefinanciering invullen, is er niet meer bij.

## 3.2 Hulpverlening en justitie als partner

Leerplicht/RMC heeft te maken met een groot aantal organisaties in de jeugdhulpverlening, zoals Bureau Jeugdzorg, de drie wijkwelzijnsorganisaties en Altrecht (psychiatrie). In de juridische sfeer gaat het onder meer om de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, de politie, de reclassering en Bureau Halt. De contacten zijn deels bilateraal, deels gaat het om contacten in het kader van netwerken. In deze paragraaf gaan we eerst kort in op de relatie tussen Leerplicht/RMC en Bureau Jeugdzorg. Vervolgens bespreken we de rol van Leerplicht/RMC in de netwerken die in Utrecht bestaan, in het bijzonder de wijknetwerken 12+. Daarna gaan we in op de betekenis van het Samenwerkingsconvenant Schoolverzuim, dat recent is afgesloten door Leerplicht/RMC en aan aantal organisaties in de niet-vrijwillige hulpverlening. Veel van de procedures die in dit convenant zijn vastgelegd, treden in gang nadat Leerplicht/RMC een proces verbaal heeft opgemaakt. Aan het eind van deze paragraaf wordt nagegaan in welke situaties Leerplicht/RMC hiertoe overgaat, en of er ontwikkelingen zichtbaar zijn in het aantal opgemaakte processen verbaal.

### Leerplicht/RMC en Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg Utrecht is een provinciale organisatie. Voor Leerplicht/RMC is het regiokantoor Stad Utrecht de samenwerkingspartner. Elk van de drie afdelingen jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdreclassering heeft in meer of mindere mate met Leerplicht/RMC te maken.

Leerplicht/RMC verwijst regelmatig jongeren naar Bureau Jeugdzorg. Dit is aan de orde als de problematiek bij de kinderen de schoolproblematiek te boven gaat. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om gezins- of opvoedkundige problemen of psychische problematiek. De weging van de zwaarte van de problematiek - van belang voor de vraag of verwijzing naar Bureau Jeugdzorg opportuun is - vindt plaats in zorgbreedtecommissies van scholen, in wijknetwerken (12- of 12+) of door de individuele leerplechtambtenaar. Leerplechtambtenaren hebben, net als andere professionals uit de eerste lijn zoals bij het algemeen maatschappelijk werk, een cursus aanmelding en screening gevolgd.

De geïnterviewde manager van Bureau Jeugdzorg vindt dat Leerplicht/RMC op een professionele wijze jongeren aanbrengt en daarbij goede informatie levert. Dat blijkt in het screeningsoverleg, de 'voorkeur' van Bureau Jeugdzorg waar Jeugdzorg, Altrecht en de Raad voor de Kinderbescherming vaststellen 'wie wat doet' met de aangebrachte jeugdigen. Leerplicht/RMC is een van de grote verwijzers: in het afgelopen jaar werden 60 jongeren aangemeld. Ook de vertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming is van mening dat de kwaliteit van de meldingen door Leerplicht/RMC goed is. De meldingen gaan vergezeld van een analyse van het probleem en een beschrijving van wat gepasseerd is. Dat is belangrijk voor de beslissing of een onderzoek door de Raad zal plaatsvinden en voor het opleggen van een maatregel door de rechter.

### Leerplicht/RMC in de Wijknetwerken 12+

Sinds 1996 bestaan er in de stad Utrecht wijknetwerken 12+, gericht op jeugdigen tussen 12 en 18 jaar met een combinatie van problemen (persoonlijk, thuis, op school, op straat). Momenteel zijn er tien van deze netwerken, waarvan het doel in het Handboek Wijknetwerken 12+ (2004) als volgt is omschreven:

- problemen van jeugdigen van 12-18 jaar zo vroeg mogelijk signaleren;
- zo snel mogelijk hulpverlening bieden die op maat, zo dicht mogelijk bij de jongeren en op elkaar afgestemd wordt georganiseerd;
- vanuit deze individuele gevallen een signaalfunctie vervullen met betrekking tot algemene ontwikkelingen rondom problemen van deze doelgroep en mogelijke knelpunten die zich voordoen bij aanpak van die problemen (lacunes in het hulpaanbod/voorzieningspatroon van de wijk en op stedelijk niveau)."

De vaste kern van de wijknetwerken 12+ bestaat uit vertegenwoordigers van wijkwelzijnsorganisaties, Leerplicht/

RMC, Stads-PPI, de politie en de GG&GD (JGZ). De wijknetwerken 12+ werken samen met andere netwerken: zorgbreedtecommissies op scholen, de wijknetwerken 12-, het justitieel netwerk (sinds januari 2004 het Justitieel Casusoverleg Jeugd, JCJ), en arbeidsnetwerken. In 2003 zijn, exclusief de wijken Leidsche Rijn en Vleuten/De Meern, 987 jongeren in de wijknetwerken besproken.

Leerplicht/RMC speelt in de netwerken 12+ in twee opzichten een rol. Op de eerste plaats als 'inbrenger': in 2003 werd 10% van de jongeren door Leerplicht/RMC ingebracht. Op de tweede plaats heeft Leerplicht/RMC een aandeel in de hulpverleningstrajecten die na bespreking van de jongere in gang worden gezet. In 2003 was Leerplicht/RMC bij 21% van deze hulpverleningstrajecten betrokken.

De coördinator van een van de wijknetwerken 12+ (Noord-West) beschouwt de inbreng van Leerplicht/RMC als heel belangrijk. Behalve het aandeel in de inbreng en de uitvoering van hulpverleningstrajecten – waarbij de kordate outreachende aanpak erg nuttig is – brengt Leerplicht/RMC ook veel informatie in. Dat is onder meer mogelijk door de koppeling die kan worden gelegd met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de dossiers die Leerplicht/RMC heeft aangelegd; deze bevatten veel informatie over de schoolloopbaan van de jongere. Verder kunnen de 'drang en dwangmogelijkheden' van Leerplicht/RMC worden gebruikt om een traject in gang te zetten waarbij ook andere hulpverleningsinstanties een ingang bij de jongere en/of de ouders krijgen.

### **Het Samenwerkingsconvenant Schoolverzuim**

Op 2 november 2004 is na jaren van voorbereiding een convenant gesloten tussen ketenpartners in de handhaving: Leerplicht/RMC, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en Halt. Voor een groot deel is het een bestendiging van bestaande afspraken en van de gegroeide samenwerkingspraktijk. Toch wordt het door in dit onderzoek betrokken convenantpartners (Leerplicht/RMC, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming) gezien als een belangrijke stap voorwaarts. De rollen, procedures en verantwoordelijkheden liggen vast en de partners kunnen elkaar daarop aanspreken. Bovendien zijn er enkele nieuwe elementen die toegevoegde waarde hebben, zoals de mogelijkheid van een Halt-afdoening voor 'matige spijbelars' tussen 12-18 jaar en een zogenoemde 'STOP-reactie' voor kinderen onder de 12 jaar en hun ouders. Verder is voorzien in een aantal 'routes' voor terugkoppeling, waardoor beter te controleren valt wat er met de cliënt gebeurt als deze is verwezen naar of overgedragen aan een partner in de keten. De betrokkenheid van het openbaar ministerie (ook bij jeugdigen onder de 12 jaar) wordt ook genoemd als een winstpunt. Door dit alles wordt het convenant gezien als een nieuwe stap in de richting van een sluitende aanpak voor jeugdigen die van school verzuimen of dreigen uit te vallen.

Voor het hoofd van de sectie Leerlingzaken is de totstandkoming van het convenant een illustratie van de werkwijze van de gemeente waarbij stap voor stap, voortbouwend op de bestaande situatie, een element wordt toegevoegd aan de stedelijke zorgstructuur. De vertegenwoordigers van de partners van Leerplicht/RMC herkennen deze visie en werkwijze en spreken van een vruchtbare aanpak.

In het convenant wordt de uitdrukkelijke intentie uitgesproken om het werkingsgebied, nu de stad Utrecht, te verbreden naar het arrondissement Utrecht. De informanten verwachten echter niet dat dit binnen afzienbare tijd zal zijn gerealiseerd. De informant namens de – regionaal opererende - Raad voor de Kinderbescherming zegt hierover: "Niet iedere gemeente kan en hoeft hetzelfde te doen. Echter nu dreigt een zekere rechtsongelijkheid in het arrondissement. Krijgt iedereen, ongeacht woonplaats, wel tijdig hulp aangeboden?". Het is volgens deze informant van belang dat andere gemeenten in de regio beleidsmatig worden ondersteund; de unit Leerplicht/RMC van de gemeente Utrecht zou hierin een rol kunnen spelen.



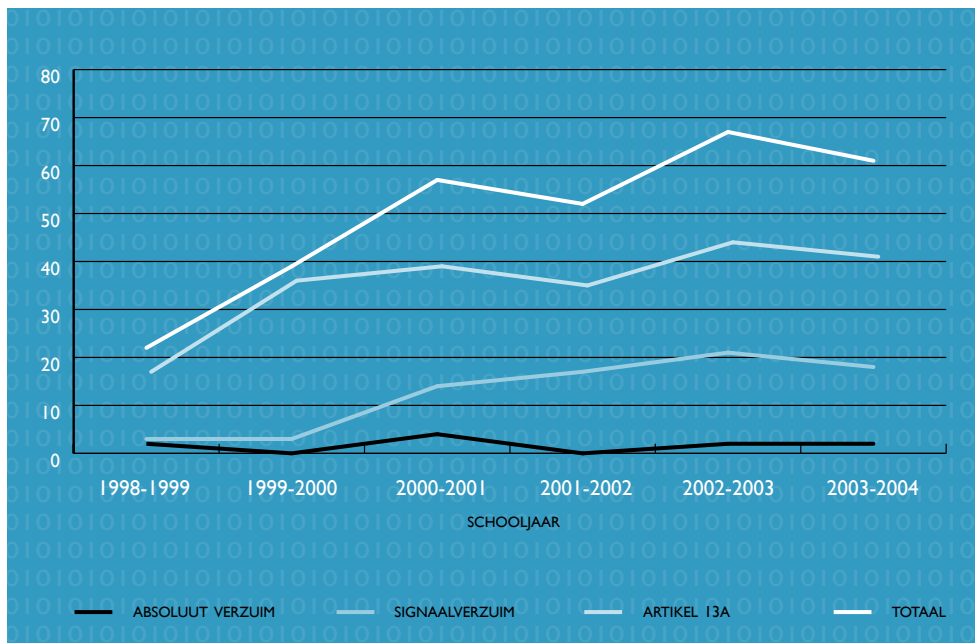
## Processen verbaal

In figuur 1 is te zien dat het aantal door Leerplicht/RMC opgestelde processen verbaal een stijgende lijn vertoont. Af en toe wordt deze lijn onderbroken door een terugval; dit kan te maken hebben met tijdelijke onderbezetting bij bureau Leerplicht/RMC. De meeste geïnterviewden verwachten voor de komende jaren dat de aantallen proces verbaal verder zullen stijgen. De mogelijkheden om een vervolg te geven aan een proces verbaal zijn toegenomen (Halt, afdoening voor kinderen onder 12 jaar). Bovendien verwacht Leerplicht/RMC dat de scholen door de zorgbreedtecommissies en toegenomen aandacht voor ziekteverzuim meer verzuimgevallen zelf zullen kunnen oplossen of in de kiem smoren. Als dat gebeurt, zal Leerplicht/RMC daardoor minder tijd steken in 'lichtere' verzuimsituaties en naar verhouding meer te maken krijgen met complexe behandelzaken waarbij sprake is van onwilligheid bij de jongere of de ouders.

### Onderscheid naar type verzuim

In figuur 1 is onderscheid gemaakt naar het type verzuim dat aanleiding vormde voor het opstellen van het proces verbaal. De sterke stijging van het aantal processen verbaal aan het eind van de jaren negentig heeft te maken met een verscherpt beleid in de aanpak van *luxe verzuim* (vakantieverzuim, in figuur 1 Artikel 13a genoemd). De toename van het *signaalverzuim* die iets later inzette kan te maken hebben met de verbeterde afstemming tussen de partners in de handavingsketen, waardoor het beter mogelijk werd om tijdig een vervolg te geven aan het proces verbaal. Dat laatste is van belang omdat een proces verbaal niet op zichzelf staat, maar wordt opgesteld in de verwachting dat uitvoering van de trajecten die daardoor in gang worden gezet uiteindelijk de schoolloopbaan van de jongere ten goede komt. Deze verwachting is gebaseerd op een analyse van het probleem dat de aanleiding vormt voor het verzuim. Een van de leerplichtambtenaren: "Een proces verbaal voor signaalverzuim als zodanig zet weinig zoden aan de dijk als niet goed naar de oorzaken van het verzuim is gekeken".

Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal processen verbaal, naar type behandelzaak.



## LEERLINGDOSSIER 5: ELLEN

Ellen (16) heeft de groenschool (vmbo) afgerond. Door de VO-ROC procedure (zie elders in dit rapport) komt bij Leerplicht/RMC aan het licht dat deze school geen 'verwachte vervolgschool' voor Ellen heeft opgegeven.

In dergelijke situaties worden de betreffende – meestal partieel leerplichtige - leerlingen eerst schriftelijk aangeschreven met de vraag wat zij doen en wat ze van plan zijn. Komt er geen reactie, dan volgt een huisbezoek. Dit is ook bij Ellen gebeurd.

In het gesprek met de RMC-trajectbegeleider vertelt Ellen dat ze na haar opleiding is gaan werken, eerst kassawerk en later in een restaurant. Ze kreeg de ziekte van Pfeiffer en op grond daarvan heeft ze met succes een ziektewet uitkering aangevraagd. Ellen geeft aan dat ze verder wil leren. Daarop wordt een afspraak gemaakt voor een gesprek bij Leerplicht/RMC.

Omdat Ellen niet weet welke opleiding ze wil gaan doen, verwijst de trajectbegeleider haar door naar het STudieAdviesPunt (STAP) van het ROC Midden-Nederland, voor een capaciteitenonderzoek en een beroepskeuzetest.

Ellen is een van de jongeren die bij Leerplicht/RMC in beeld komen door de VO-ROC procedure. Dit is een waterdichte administratieve procedure waarmee wordt voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie na het verlaten van het vmbo uit zicht verdwijnen. Als blijkt dat deze jongeren geen duidelijk beeld hebben van de opleiding die ze willen of kunnen volgen, zijn er grofweg twee mogelijkheden. Als sprake is van duidelijke motivatie- of gedragsproblemen, wordt de jongere verwezen naar DO-IT. Is dat niet het geval, zoals bij Ellen, dan volgt een verwijzing naar het STAP.

## 4 NAAR EEN SLUITENDE SIGNALERING EN REGISTRATIE

In hoofdstuk 2 is het gemeentelijk vsv-beleid kort getypeerd. Een van de sleutelwoorden daarbij was *gedegenheid*. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid wordt steeds aangesloten bij het bestaand beleid en bestaande structuren, stap voor stap wordt het beleid verder uitgebouwd. Deze visie en aanpak is door geïnterviewde medewerkers van de gemeente wel het *schillenmodel* genoemd. Deze typering is zeker van toepassing voor het beleid gericht op het realiseren van een *sluitende aanpak* voor risicojongeren en voortijdig schoolverlaters, een van de kerntaken van Leerplicht/RMC.

In dit hoofdstuk worden de kern en enkele schillen van het model vanuit de praktijk beschreven.

In paragraaf 4.1 gaan we in op de door de gemeente als essentieel beschouwde administratieve basis voor het beleid. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het nieuwe leerlingadministratiesysteem dat de gemeente het afgelopen jaar in gebruik heeft genomen.

Na het leggen van een eigen administratieve basis heeft de gemeente Utrecht in de jaren negentig ingezet op samenwerking en afspraken met scholen (po en vo), onder andere over het melden van verzuim. In paragraaf 4.2 wordt geschetst hoe het hier nu mee is gesteld, toegespitst op het vmbo.

De paragrafen 4.3 en 4.4 staan in het teken van twee maatregelen uit het Plan van Aanpak 1999-2004 die van belang zijn voor het realiseren van een *sluitende aanpak*. In paragraaf 4.3 worden procedures beschreven die zijn ontwikkeld om te voorkomen dat leerlingen bij de overgang van het ene schooltype naar het andere uit zicht verdwijnen, in het bijzonder de VO-ROC procedure. Paragraaf 4.4 illustreert de toegenomen aandacht van de gemeente voor preventie, aan de hand van het project ziekteverzuim in het vmbo.

Nu de leerlingen in het voortgezet onderwijs en bij de overgang naar het mbo goed in beeld zijn en de zorgstructuur in het vmbo is versterkt, is de gemeente er veel aan gelegen dit door te trekken naar het mbo. Dit komt tot uiting in het nieuwe Plan van Aanpak 2005-2009. In paragraaf 4.5 staat de *sluitende aanpak* van jongeren zonder startkwalificatie in – en na het verlaten van – het mbo centraal. Daarbij wordt ingezoomd op de rol van Leerplicht/RMC bij het dichterbij brengen van deze *sluitende aanpak*.

### 4.1 De administratie achter de registratie

In de optiek van Leerplicht/RMC is een goede administratieve basis essentieel, zowel in verband met het streven naar een *sluitende registratie* als voor het dagelijks werk van de leerplichtambtenaren. Het is belangrijk dat op elk moment precies kan worden nagegaan waar een leerling onderwijs volgt; deze gegevens moeten actueel, betrouwbaar en compleet zijn. Om deze reden is al sinds geruime tijd fors geïnvesteerd in het gemeentelijk leerlingadministratiesysteem. Daarbij ging het vooral om het maken van goede afspraken met scholen over het (wekelijks) leveren van gegevens over in- en uitschrijvingen, en het bewerkstelligen van het nakomen van deze afspraken. Dat vergde aanvankelijk veel tijd en menskracht van de unit leerlingenadministratie, en ook nu nog is het zaak regelmatig aan de bel te trekken om te voorkomen dat de aandacht hiervoor verslapt. Het resultaat van deze investeringen is dat Leerplicht/RMC – in elk geval tot en met de overgang van het vo naar het mbo – een goed zicht heeft op waar de leerling zich bevindt, wat erg belangrijk is onder meer in verband met het absoluut verzuim.

In het mbo is het afgelopen jaar een sterke verbetering in de registratie bereikt. Het belangrijkste knelpunt betreft de groep jongeren die het ROC zonder startkwalificatie verlaat (in de leeftijd van 19-23 jaar). Een deel van deze groep verdwijnt uit het zicht van onderwijs en RMC (zie paragraaf 4.5).

### **Een nieuw administratiesysteem**

Hoewel veel staat of valt met het maken en nakomen van afspraken, zijn er ook kenmerken van het administratie-systeem zelf die bijdragen aan de mogelijkheden om een sluitende registratie te realiseren. De afdeling Leerlingzaken heeft in mei 2004 een nieuw administratiesysteem in gebruik genomen. Onderwijsgegevens van alle Utrechtse leerlingen van 2 tot 23 jaar worden nu op één plek bewaard en beheerd. De vervanging van het administratiesysteem was een ingrijpend en tijdrovend proces dat het incasservermogen van de leerplichtambtenaren zwaar op de proef stelde. Niet alleen vanwege het extra werk tijdens het testen en de implementatie, maar ook vanwege de aanpassingen in de manier van werken die het nieuwe systeem met zich mee brengt. Maar afgezien van enkele kinderziektes werkt het nieuwe systeem goed en worden de voordelen ervan duidelijk zichtbaar. De meerwaarde is voor een deel gelegen in een grotere klantvriendelijkheid. Vroeger werden scholen vaak door verschillende gemeentelijke diensten benaderd om dezelfde informatie. Die gegevens werden in verschillende systemen opgeslagen. Met het nieuwe systeem hoeven scholen gegevens slechts eenmaal door te geven; de leerlingadministratie verwerkt de gegevens en verstrekt ze aan de andere gemeentelijke diensten, binnen de grenzen van de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Door een koppeling met de gemeentelijke basisadministratie (GBA) zal het leerlingadministratiesysteem altijd de meest actuele gegevens bevatten. Deze koppeling maakt het ook mogelijk dat van jongeren, op het moment dat ze in Utrecht gaan wonen, kan worden nagegaan of ze op school zitten. Het GBA levert wekelijks gegevens aan de leerlingadministratie, naast naam- en adresgegevens bijvoorbeeld ook de etniciteit (geboorteland jongere, ouders).

Er liggen *ontwikkelingen* in het verschiep die (potentieel) extra mogelijkheden bieden. Zo wordt volgend jaar een koppeling gemaakt met 'een soort landelijke GBA'. Daarmee kunnen leerlingen bij verhuizing naar een andere gemeente gemakkelijker worden gevolgd, waarmee bijvoorbeeld overdracht naar en afstemming tussen leerplichtafdelingen van gemeenten in principe gemakkelijker wordt.

De komst van het onderwijsnummer kan een betere koppeling tussen gegevensbestanden mogelijk maken. Daarvoor is namelijk een unieke sleutel nodig die nu ontbreekt (het SoFi-nummer mag daarvoor niet worden gebruikt). De toepassingsmogelijkheden van het onderwijsnummer zijn in principe groot, maar wel afhankelijk van de voorwaarden die aan het gebruik zullen worden gesteld in verband met privacywetgeving.

Er wordt voorzichtig geëxperimenteerd met het onderling afstemmen van de databestanden van CWI, Sociale zaken en Leerplicht/RMC. Het ziet er echter niet naar uit dat dit snel zal leiden tot betere mogelijkheden om jongeren te kunnen blijven volgen in het traject na de inschrijving bij CWI of de Sociale Dienst (zie paragraaf 4.5).

## 4.2 Meldingen van verzuim en uitval door de scholen

Artikel 21 van de Leerplichtwet gaat in op het melden van ongeoorloofd verzuim aan de leerplichtambtenaar. De school moet het ongeoorloofd verzuim tenminste melden:

- bij ongeoorloofd verzuim langer dan drie dagen;
- als er over een periode van vier lesweken meer dan één – achtste van de lestijd ongeoorloofd verzuimd is.

In de leerplichtinformatiemap die alle scholen van Leerplicht/RMC hebben ontvangen, zijn de procedures uitgebreid beschreven.

In de praktijk laten de onderzochte vmbo-scholen zich niet leiden door de in de Leerplichtwet genoemde termijnen. Zij lijken een andere ratio te hanteren. Scholen melden verzuim als zij er niet zelf in slagen het verzuim te stoppen. Zolang er perspectief is op een interne oplossing (door bijvoorbeeld de groepsleerkracht, mentor, leerlingbegeleider), wordt het verzuim vaak niet gemeld. De termijnen in de Leerplichtwet zijn daarbij niet richtinggevend. Desgevraagd wordt aangegeven dat een termijn van drie dagen te kort is om te onderzoeken wat de ernst en achtergrond van het verzuim is. Een van de scholen voegt daar aan toe dat ook de aard van het achterliggende probleem van invloed is op het wel of niet melden aan Leerplicht/RMC. Liggen problemen op school ten grondslag aan het verzuim (slechte relatie met de docent, pestgedrag) dan gaat de school daar zelf mee aan de slag. Is er sprake van bijvoorbeeld gezinsproblematiek, dan wordt Leerplicht/RMC eerder ingeschakeld.

Ook voor de leerplichtambtenaren zijn de wettelijke termijnen voor het melden van verzuim als zodanig niet het belangrijkste. Hun streven is dat scholen verzuim niet te vroeg, maar ook niet te laat melden. Bij een verzuimmelding wordt gevraagd wat de school zelf al heeft gedaan om het probleem op te lossen. Soms is het nodig de school te wijzen op haar verantwoordelijkheden, maar in het algemeen is de aandacht voor de aanpak van verzuim op scholen volgens de leerplichtambtenaren wel toegenomen.

Het te laat melden blijft wel een probleem. Leerplichtambtenaren constateren dat het nog geregeld voorkomt dat scholen te lang zelf proberen het probleem op te lossen. “We krijgen regelmatig meldingen van verzuim waarvan we zeggen: had nou maar eerder bij ons aan de bel getrokken. Dan zit de zaak al zo vast dat er eigenlijk geen mogelijkheden meer zijn om de leerling op school te houden”. De manager van de afdeling Jeugdgezondheidszorg (JGZ) van de GG&GD Utrecht bevestigt op basis van de ervaringen in het project ‘Ziekteverzuim in het vmbo’ (zie paragraaf 4.4) dat het nog te vaak voorkomt dat Leerplicht/RMC pas wordt benaderd als de school er niet meer uitkomt.

Om te voorkomen dat scholen verzuimtaken te lang ‘onder zich houden’, is de leerplichtambtenaren er veel aan gelegen dat Leerplicht/RMC overkomt als een instantie die vanwege haar wettelijk gezag en expertise aanvullend kan werken op de aanpak van de school, en dat een melding niet meteen betekent dat de school de zaak helemaal uit handen geeft. Door de voorlichting aan scholen en door de ervaringen met leerplichtambtenaren in bijvoorbeeld zorgbreedtecommissies is dit beeld bij het management van scholen doorgedrongen, maar bij docenten en mentoren in mindere mate. Hier ligt volgens leerplichtambtenaren een taak voor de school (voorlichting, kwaliteitszorg). Managers en coördinatoren in scholen van hun kant geven aan dat het nuttig zou zijn als Leerplicht/RMC haar visie en werkwijze zou komen toelichten ‘op de werkvloer’ in scholen. Dit is ook de suggestie van de manager van de JGZ.

In deze paragraaf is de aandacht vooral gericht op het melden van verzuim door vmbo-scholen. Uit de gesprekken met leerplichtambtenaren komen signalen naar voren die er op duiden dat er wat betreft het melden van verzuim in andere schooltypen zeker nog het nodige te winnen is. Dit geldt bijvoorbeeld voor basisscholen. In vergelijking met vmbo-scholen worden basisscholen door enkele leerplichtambtenaren beschreven als meer gesloten culturen. Zowel wat betreft het vmbo als het basisonderwijs zijn er echter grote verschillen tussen de scholen onderling.

## LEERLINGDOSSIER 6: MARIËLLE

Mariëlle is een Utrechts meisje van 14 dat in Zeist op school zit. De gezinssituatie is problematisch, er lijkt weinig sturing door haar moeder. Haar vader heeft ze nooit gekend, haar moeder is een BOM-moeder. Mariëlle verzuimt veel op school. Ze trekt op met enkele vriendinnen waarbij alcohol en vermoedelijk ook softdrugs in het spel zijn.

Mariëlle's moeder ziet aanvankelijk niet in dat Mariëlle hulp nodig heeft en ontkent deels haar gedragsproblematiek. Later erkent ze de problemen, maar dat geldt niet voor Mariëlle zelf. Ze is verwickeld in een machtsstrijd met haar moeder en zet zich af tegen autoriteiten, komt veelvuldig afspraken niet na. De vrijwillige hulpverlening (o.a. vanuit Bureau Jeugdzorg) krijgt hierdoor geen vat op haar. Ze wordt geplaatst in een speciale opvangvoorziening van de school, maar daar laat ze zich zelden zien. Alle pogingen van de school, Leerplicht/RMC en Bureau Jeugdzorg ten spijt lijkt het niet tot Mariëlle door te dringen dat ze haar eigen glazen ingooit en afstevent op gedwongen hulpverlening.

Uiteindelijk wordt besloten om voor Mariëlle achtereenvolgens twee processen verbaal op te maken. Eén PV staat in het teken van een raadsmelding door Bureau Jeugdzorg; dit betekent dat de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek gaat doen, in dit geval om na te gaan of ondertoezichtstelling aan de orde is. Het tweede PV is er op gericht om Mariëlle een ROOS op te leggen. ROOS staat voor Reactie Op Ongeoorloofd Schoolverzuim en bestaat uit groeps gesprekken die er op zijn gericht om jongeren bewuster te maken van (de consequenties van) hun gedrag.

In de zomer van 2004 is tijdens een kinderzitting inderdaad een ondertoezichtstelling met een machtiging tot uithuisplaatsing uitgesproken; Mariëlle kreeg een voogd toegewezen. Omdat het lang kan duren voordat daadwerkelijke uithuisplaatsing kan plaatsvinden (wachelijsten), is Mariëlle in een crisisopvang geplaatst. Toen bleek dat zij daar niet was te handhaven, is zij tijdelijk in het gezin van een vriendin gaan wonen. Tevens heeft ze een tweede kans gekregen bij de opvangvoorziening van haar school. De leerplichtambtenaar verwacht dat Mariëlle uiteindelijk in een orthopedagogische setting terecht zal komen.

Mariëlle is een voorbeeld van een jongere waar Leerplicht/RMC de handen vol aan heeft. Het omvangrijke dossier omvat een viertal bureaubezoeken van Mariëlle en/of haar moeder en verder een lange lijst van contacten – telefonisch, per email of schriftelijk - met onder meer Mariëlle en haar moeder, de school, Bureau Jeugdzorg en de raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming. De leerplichtambtenaar spreekt van een langdurig en slepend traject. Dat was in dit geval moeilijk te voorkomen. Uithuisplaatsing is een zware maatregel en raadsonderzoekers adviseren dit pas als alles is gedaan om alternatieven te laten slagen. Het gedrag van Mariëlle en haar moeder (niet verschijnen op afspraken, aangeboden hulptrajecten negeren en daarmee kansen verspelen) bemoeilijkte dit in ernstige mate.

### 4.3 Overgangen: PO-VO en VO-ROC

De overgang van het ene naar het andere schooltype is een van de risicomomenten in de schoolloopbaan van jongeren. Een eerste voorwaarde om te voorkomen dat veel jongeren bij deze overstap afhaken, is dat de jongeren in beeld blijven. Hiervoor heeft de gemeente twee registratieprocedures ontwikkeld: voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs (PO-VO) en voor de overgang van voortgezet onderwijs naar mbo (VO-ROC). In dit onderzoek is vooral aandacht besteed aan de VO-ROC procedure.

Het *doel* van de VO-ROC procedure is een brochure van de gemeente als volgt verwoord: "De VO-ROC Screening heeft tot doel om de onderwijsverlaters tijdens de overgang van VO/SVO naar het vervolgonderwijs in beeld te brengen en deze jongeren terug te leiden naar het onderwijs of een leerwerkplaats". De procedure is bestemd voor alle jongeren die aan het eind van het schooljaar het voortgezet onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie. Jongeren die tijdens het schooljaar het onderwijs verlaten worden benaderd via de verzuimprocedures.

De VO-ROC procedure bestaat uit twee fasen. In de *eerste fase* sturen alle vo- en vso-scholen vóór de zomer-vakantie de uitschrijvingen van leerlingen door naar de leerlingenadministratie van de gemeente Utrecht. Daar worden de jongeren geselecteerd die nog geen startkwalificatie hebben en die nog geen vervolgopleiding hebben aangegeven. Deze jongeren worden door Leerplicht/RMC benaderd om uitsluitel te geven over hun vervolgtraject. Daarbij wordt ook de terugleiding al in gang gezet. De jongeren worden, voor zover zij zich niet alsnog zelf aanmelden voor een vervolgopleiding, aangemeld bij het STudieAdviesPunt (STAP) van het ROC Midden-Nederland of bij de Binnenloper van het ROC ASA.

De *tweede fase* gaat in na de zomervakantie. De mbo-scholen leveren hun inschrijvingsgegevens, voor zover het gaat om leerlingen die in de gemeente Utrecht wonen, aan de gemeentelijke leerlingenadministratie. Door deze gegevens te vergelijken met de uitstroomgegevens van de vo/svo-scholen worden leerlingen opgespoord die niet op hun bestemming zijn aangekomen. Deze jongeren worden op dezelfde manier benaderd als in de eerste fase.

De VO-ROC procedure wordt als een groot succes beschouwd, ook door vertegenwoordigers van het onderwijs. De procedure geldt als waterdicht en door het vroegtijdig opsporen, benaderen en terugleiden van mogelijke voortijdig schoolverlaters wordt, zo is de overtuiging, de daadwerkelijke schooluitval tijdens de overgang van voortgezet onderwijs naar mbo teruggedrongen. Tabel 6 laat de bestemming zien van de vo-schoolverlaters zonder startkwalificatie in de jaren 2001 t/m 2004. Het overgrote deel van deze jongeren stroomt door naar een vervolgopleiding. In 2004 gold dit voor 89 van de 1798 jongeren. De overige jongeren hebben een baan (3%), zijn verhuisd of niet te bereiken (2%) of is een traject aangeboden richting vervolgopleiding of arbeid (6%).

Tabel 6: Aantal vo-schoolverlaters zonder startkwalificatie en hun bestemming, op basis van VO-ROC cijfers, 2001 – 2004.

|      | in begeleiding |   | vervolgopleiding |    | werk   |   | verhuisd/overig |   | Totaal |     |
|------|----------------|---|------------------|----|--------|---|-----------------|---|--------|-----|
|      | aantal         | % | aantal           | %  | aantal | % | aantal          | % | aantal | %   |
| 2001 | 13             | 1 | 1052             | 84 | 113    | 9 | 75              | 6 | 1253   | 100 |
| 2002 | 88             | 7 | 1086             | 85 | 84     | 6 | 32              | 2 | 1290   | 100 |
| 2003 | 47             | 3 | 1430             | 91 | 45     | 3 | 43              | 3 | 1565   | 100 |
| 2004 | 113            | 6 | 1595             | 89 | 49     | 3 | 41              | 2 | 1798   | 100 |

## LEERLINGDOSSIER 7: JENNIFER

Op 30 juni 2003, een week voor het begin van de zomervakantie, verscheen Jennifer (toen 8 jaar oud) niet op de basisschool. De school heeft geprobeerd het gezin telefonisch te bereiken, maar dat lukte niet. Ook de rest van de week was het gezin onbereikbaar. De school heeft Leerplicht/RMC ingelicht over het schoolverzuim.

Na de zomervakantie zijn de ouders van Jennifer per brief uitgenodigd voor een gesprek bij Leerplicht/RMC. Een kopie van de brief ging naar de school. Op de afgesproken dag kwam echter niemand opdagen. Daarop is een tweede brief verstuurd, eveneens zonder resultaat: er kwam geen reactie en de ouders verschenen niet op de afspraak. Voor Leerplicht/RMC was dit reden om een PV van bevindingen op te stellen en naar het parket te sturen.

Begin 2004 kwam de zaak voor de rechter. De moeder van Jennifer was daar bij aanwezig en verklaarde dat zij zich het vakantieverzuim niet meer kon herinneren; Jennifer zou ziek geweest zijn. Op basis van het PV van bevindingen oordeelde de rechter anders: het vonnis was een boete van € 220,-.

Na de aanscherping van de Leerplichtwet in 1994 heeft de gemeente Utrecht in overleg met onder meer schoolbesturen en –directies besloten om streng te handhaven op het gebied van vakantieverzuim. Een van de redenen daarvoor is dat van dit verzuim een negatieve voorbeeldwerking uitgaat als ouders ervaren dat 'men er mee wegkomt'. Consequent optreden is in het belang van het onderwijs aan de kinderen, zeker als men bedenkt dat het vaak kinderen met onderwijsachterstanden betreft.

De leerplichtambtenaar geeft aan dat het in individuele gevallen zoals dat van Jennifer moeilijk is om het effect van het proces verbaal in te schatten. De ervaring is wel dat het meestal bij die ene overtreding blijft. Zij gaat er dan ook van uit dat van het PV een preventieve werking uitgaat.

Enkele informanten merken op dat het succes van VO-ROC niet betekent dat de overgang van het voortgezet onderwijs naar het mbo goed verloopt. Daaraan valt nog het nodige te verbeteren, onder meer wat betreft de 'warme overdracht' van leerlingen. In het mbo worden initiatieven genomen om te komen tot een zorgstructuur (zorgadviesteams) die qua opzet lijken op de zorgbreedtecommissies in het vmbo. Maar in de huidige situatie is zowel de zorgstructuur zelf, als de aansluiting op de begeleiding in het vmbo (overnemen van de zorgvraag) nog onderontwikkeld.

### 4.4 Verborgen verzuim in het onderwijs: het project ziekteverzuim

In hoofdstuk 2 is beschreven dat vanaf de tweede helft van jaren negentig in Utrecht de aandacht voor preventie is toegenomen. Het Convenant VO van juni 1997 is hier een uiting van. Deze bestuurs-overeenkomst tussen de besturen voor voortgezet onderwijs en de gemeente stond in het teken van het voorkomen en bestrijden van verzuim en uitval op de scholen voor voortgezet onderwijs. Een van de afspraken naar aanleiding van het convenant was dat op twee scholen zou worden geëxperimenteerd met begeleiding van ziekteverzuim door de afdeling jeugdgezondheidszorg (JGZ) van de GG&GD Utrecht. Het project 'Ziekteverzuim als signaal' liep van 1999 tot 2001. Bij de ontwikkeling en uitvoering werkten JGZ, de afdeling onderwijs en de sectie Leerlingzaken van de gemeente Utrecht samen. Na een grondige evaluatie van het pilotproject (zie Gorissen e.a., 2001) is besloten de aanpak te verbreden naar alle Utrechtse vmbo-scholen, inclusief de Internationale Schakelklassen (ISK). Een stuurgroep, waarin een jeugdarts en epidemioloog van de GG&GD en het hoofd van de afdeling Leerplicht/RMC zitting hebben, ondersteunt de projectleider van de JGZ. Voor de periode september 2001 – augustus 2005 is de inzet van de JGZ gefinancierd vanuit de gemeentelijke vsv-gelden. In het eerste projectjaar zijn ook financiële middelen beschikbaar gesteld aan de deelnemende scholen.



Uitgangspunt van het project was dat achter verzuim een probleem schuilgaat dat om een oplossing vraagt. Het doel was om leerlingen die meer dan gemiddeld verzuimden of een bijzonder verzuimgedrag vertoonden in een vroeg stadium in contact te brengen met de JGZ; de schoolarts of jeugdverpleegkundige van de JGZ zet, indien nodig, tijdig een hulpverleningsproces in gang om te voorkomen dat ziekteverzuim uitmond in schooluitval.

De werkwijze bij de ziekteverzuimbegeleiding is vastgelegd in een protocol. In dit protocol zijn verzuimcriteria vastgelegd, op basis waarvan een door de school aangestelde verzuimcoördinator besluit tot aanmelding van een leerling bij de JGZ. Binnen twee weken na aanmelding wordt de leerling door de JGZ opgeroepen voor een onderzoek. Op basis hiervan wordt een advies gegeven aan de leerling, diens ouders en de school. Als sprake is van onwil bij een leerling of als de leerling zonder geldige reden niet verschijnt bij de JGZ, wordt de school geadviseerd de leerling te melden bij Leerplicht/RMC. Maximaal drie maanden na het onderzoek bespreekt de jeugdarts of jeugdverpleegkundige de situatie van de leerling door met de school. Nagegaan wordt of de geplande vervolgacties zijn uitgevoerd en in hoeverre het ziekteverzuim en de achterliggende problematiek zijn verminderd.

In maart 2005 verscheen het evaluatierapport over de periode 2001-2004 (Van Bergen, 2005). In die periode zijn 575 leerlingen door de JGZ onderzocht. De onderzoekers concluderen dat met de ziekteverzuimbegeleiding inderdaad risicoleerlingen vroegtijdig zijn bereikt. Bovendien bleek dat bij meer dan driekwart van de leerlingen waarvoor gegevens beschikbaar waren, de adviezen van de JGZ over extra zorg of begeleiding inderdaad zijn opgevolgd. Beide uitkomsten zijn positief, maar er zijn volgens de onderzoeker ook verbeteringen mogelijk. Dat geldt onder meer voor de verzuimregistratie op scholen, het aanmelden van leerlingen bij de JGZ én het consequent inschakelen van Leerplicht/RMC. Leerlingen die ook na herhaald verzoek van JGZ niet kwamen opdagen voor een gesprek – 14% van het aantal aangemelde leerlingen - werden in weerwil van het protocol door de scholen lang niet altijd bij Leerplicht/RMC gemeld. Voor leerlingen die wel een gesprek met de jeugdarts of jeugdverpleegkundige hebben gehad, zijn de bevindingen in dit opzicht gunstiger. Bij 8% van alle onderzochte leerlingen adviseerde de JGZ de school om Leerplicht/RMC in te schakelen; doorgaans ging het om leerlingen bij wie geen (psycho)somatische problematiek werd geconstateerd. Deze adviezen werden door 6 van de 7 scholen consequent opgevolgd. Op basis van de uitkomsten van evaluatieonderzoek beveelt de stuurgroep aan om de ziekteverzuimaanpak op het vmbo na juli 2005 voort te zetten als reguliere JGZ-activiteit.

In het kader van het onderhavige onderzoek naar Leerplicht/RMC is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende organisaties die bij het project ziekteverzuim zijn betrokken: JGZ, Leerplicht/RMC en twee vmbo-scholen. Alle geïnterviewden tonen zich positief tot enthousiast over het project en de bereikte resultaten. Er wordt gesproken van een goed doordachte aanpak die de mogelijkheid biedt om snel risicoleerlingen te bereiken en vervolgens in samenwerking tussen JGZ, school en Leerplicht/RMC een traject in te zetten met de leerling en de ouders. Ook biedt het inzicht in de (vaak meervoudige) problematiek die aan verzuim ten grondslag ligt. De vertegenwoordigers van de beide vmbo-scholen in dit onderzoek geven aan dat het bewustzijn van de betekenis van ziekteverzuim als signaal is toegenomen en dat de school ook meer grip heeft op het verzuim. Een manager: “Als school waren we geneigd te denken: zo lang er geen sprake is van verzuim, is er niets aan de hand. We zijn door het project getriggerd om hier nauwkeuriger naar te kijken”.

Er zijn ook zorgen en wensen. De aanpak vergt een gedegen en vrij tijdrovend registratiesysteem op de scholen, een goede interne communicatie en veel discipline bij verzuimcoördinatoren en mentoren. De JGZ heeft scholen in de projectperiode begeleid. De manager van de JGZ constateert dat het nodig is om afspraken en werkwijze steeds onder de aandacht te brengen om te voorkomen dat de aandacht bij mentoren en verzuimcoördinatoren verslapt. “Het is een plantje dat we voortdurend water en Pokon moeten geven”.

Enkele informanten hebben de wens uitgesproken om in een vervolgtraject de gehanteerde aanpak door te trekken naar het mbo.

## 4.5 Het ijkpunt startkwalificatie: de doelgroep 17-23 jaar

Uit de vorige paragrafen in dit hoofdstuk is gebleken dat leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs in de stad Utrecht goed in beeld zijn. De zorgstructuur is de afgelopen jaren versterkt (zorgbreedtecommissies, PCL, project ziekteverzuim, samenwerkingconvenant schoolverzuim). Met succes zijn administratieve procedures ontwikkeld die voorkomen dat leerlingen bij de overgangen in de schoolloopbaan buiten beeld verdwijnen (PO-VO, VO-ROC). In het nieuwe Plan van Aanpak 2005-2009 is het accent gelegd op het mbo. De verwachting is dat daar de meeste winst valt te behalen, gelet op de naar verhouding hoge uitvalpercentages. Echter ook wat betreft de registratie en de zorgstructuur is in het mbo nog winst te boeken.

### Registratie in het mbo

De RMC-registratie in het mbo is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Alle mutaties (in- en uitschrijvingen van leerlingen) die de ROC's doorgeven worden in het leerlingenbestand van de sectie Leerlingzaken van de gemeente ingevoerd. Voor het realiseren van een sluitende registratie in het mbo is Leerplicht/RMC afhankelijk van de melding van

### LEERLINGDOSSIER 8: NADIA

Nadia is 14 jaar. Haar ouders komen uit Marokko. Na hun scheiding woont ze bij haar moeder. Ze haalde goede cijfers op de basisschool en is naar het gymnasium gegaan. Daar ging het niet goed. "Ik kon het wel aan, maar ik had geen zin om te leren. Ach, ik haal het later wel weer op, dacht ik dan". Voor de school was het grootste probleem dat Nadia vaak te laat kwam en steeds de discussie zocht met docenten en met andere leerlingen. Het botste regelmatig omdat Nadia moeite had om de regels van de school te accepteren of omdat ze het niet eens was met de manier waarop ze door de school werd behandeld. Ze moest vaak nablijven en corvee doen. Ondertussen gingen haar cijfers sterk omlaag.

Op een gegeven moment werd ze geschorst omdat ze, vanwege haar gedrag in de klas en voor het te laat komen, vier keer een waarschuwing ('blauwe kaart') had gekregen. De school stuurde een brief naar Leerplicht/RMC. Kort daarop kwam een leerplichtambtenaar voor een gesprek bij Nadia en haar moeder thuis. Er zijn toen afspraken gemaakt over haar gedrag, over het op tijd komen en over het ophalen van de cijfers. Nadia vond dit gesprek wel terecht en zinvol. "Ik had me daarna voorgenomen om me rustig te houden in de klas, maar dat hield ik niet lang vol". Kort daarna werd ze voor de tweede keer geschorst nadat ze weigerde een blauwe kaart op te halen. In het gesprek dat volgde op school stelde de leerplichtambtenaar voor dat Nadia naar de Tijdelijke Opvang Voortijdig schoolverlaters (TOV) zou gaan. Daar is Nadia aangemeld. Twee weken later werd Nadia voor de derde keer geschorst en de consequentie daarvan was dat ze van school werd gestuurd. Ze zat toen in de tweede klas van het gymnasium.

In maart 2004 kon ze bij TOV beginnen. "In het begin dacht ik: waar ben ik nu beland? Het lijkt wel een kleuterschooltje. Je moest je mond houden en zelfstandig werken. Ik kan niet tegen stilte en ik verveelde me". Ze is ook een keer voor een dag geschorst bij TOV, maar nu gaat het beter en vindt Nadia TOV toch een goede keuze. "Ze hebben aandacht voor je, ze zijn met je begaan. Ze kunnen goed met mij praten". Bovendien is ze getest op ADHD en dat vindt ze erg belangrijk. "Ik hoop eigenlijk dat ik het heb. Dan krijg ik medicijnen en wordt ik wat rustiger. En dan kan ik ook makkelijker een rugzakje krijgen voor begeleiding". Nadia hoopt dat ze na de kerst bij een andere school kan beginnen, in de tweede klas van het vwo.

Ze vindt dat de leerplichtambtenaar veel voor haar heeft gedaan. In totaal zijn er vijf gesprekken geweest, thuis, op school en bij het TOV. "Ze was erg geïnteresseerd en betrokken, niet alleen maar zakelijk".

ROC's. Het bewerkstelligen van een waterdicht systeem van meldingen van mutaties is voor ROC's een complexe aangelegenheid. ROC's zijn grote organisaties met relatief autonome units, deels voormalige fusiepartners met een eigen administratiesysteem. Er is niet één centrale plek waar men zicht heeft op alle leerlingen, al zijn er wel ontwikkelingen die dit dichterbij brengen. Soms is nog sprake van achterstallige administratie of ontoereikende discipline bij het doorgeven van mutaties op decentraal niveau. Maar de problemen in dit opzicht lijken minder te worden.

Ook de leerlingen zelf kunnen zorgen voor administratieve complicaties. Zo zijn er leerlingen die zich wel inschrijven, maar niet komen opdagen. Het kan lang duren voordat dit boven tafel komt. Ook zijn er leerlingen die een andere woonplaats opgeven dan waar ze feitelijk wonen. Het vermoeden is dat dit vooral gebeurt om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Voor de leerlingenadministratie is het achterhalen van de juiste woonplaats van belang omdat in dit bestand alleen leerlingen uit de stad Utrecht thuishoren.

#### Uitvallers uit het mbo

De belangrijkste belemmering voor het sluitend maken van registratie betreft de groep jongeren die het ROC zonder startkwalificatie verlaat. Deze groep, overwegend bovenleerplichtigen, verdwijnt grotendeels uit het zicht van onderwijs en RMC. Een deel van hen heeft een baan gevonden, een ander deel wordt werkloos en/of afhankelijk van een uitkering. Sinds kort wordt bij het CWI geregistreerd of werkzoekenden die zich inschrijven een startkwalificatie hebben. Maar na de inschrijving raakt de jongere buiten beeld bij RMC. Een RMC-trajectbegeleider: "Zodra de jongere binnen is bij CWI zijn we hem kwijt, wat dat betreft is CWI voor ons een blackbox". Partieel leerplichtige vsv-ers zijn een extra moeilijke categorie, een deel van hen schrijft zich alleen bij CWI in omdat dit nodig is in verband met de kinderbijslag.

Op uitvoerend en op strategisch niveau zijn ontwikkelingen gaande die mogelijk perspectief bieden op meer afstemming tussen CWI, Sociale Dienst en RMC. Er zijn, vooralsnog incidentele, contacten tussen de jongerenwerkers van CWI en de RMC-trajectbegeleiders. Op beleidsniveau zijn voorbereidingen getroffen om overleg op gang te brengen over afstemming van de kerntaken van de gemeentelijke afdelingen SoZaWe en Onderwijs en het CWI, mede met het oog op het bevorderen van een sluitende registratie. Het zijn nog prille stappen; voorlopig ligt er nog een grote uitdaging voor alle betrokkenen om ook voor deze doelgroep een sluitende aanpak te realiseren.

#### Nieuwe vestigers zonder startkwalificatie

Uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) blijkt dat er in de stad Utrecht 13.700 nieuwe vestigers (in de leeftijd tot 23 jaar) zijn van wie niet bekend is of ze beschikken over een startkwalificatie. Een groot deel van hen studeert aan de hogeschool of universiteit. De gemeente Utrecht schat dat ongeveer 10% van de nieuw vestigers tot 23 jaar niet beschikt over een startkwalificatie, dat wil zeggen ca. 1400 jongeren (Eimers en Visser, 2004). Op dit moment is er echter nog geen systeem of procedure waarmee (mutaties in) ingeschreven studenten bij de hogescholen of universiteit worden gemeld bij de gemeente Utrecht. Hierdoor is er geen zicht op de werkelijke omvang van de groep nieuwe vestigers die niet over een startkwalificatie beschikt.



## EFFECTEN VAN LEERPLICHT EN RMC OP DE SCHOOLLOOPBAAN VAN LEERLINGEN

In de vorige hoofdstukken zijn verschillende aspecten van het werk van Leerplicht/RMC beschreven: visie, werkwijze, interventies, positionering in netwerken etc. Het beeld dat daarbij ontstond is dat Leerplicht/RMC, ook in de optiek van de samenwerkingspartners, goed werk levert en een van de drijvende krachten is bij het naderbij brengen van een sluitende aanpak voor risicojongeren. De toegevoegde waarde van Leerplicht/RMC staat niet ter discussie.

De vraag die zich dan opdringt is: waar bestaat die toegevoegde waarde van Leerplicht/RMC uit, wat leveren de inspanningen van Leerplicht en RMC op? Deze vraag kan vanuit verschillende invalshoeken worden beantwoord. In dit hoofdstuk steken we in op het niveau van de individuele leerlingen die met Leerplicht/RMC van doen hebben gehad. Verspreid over het rapport illustreren elf leerlingportretten het effect van de interventies van Leerplicht/RMC op de schoolloopbaan van leerlingen. De portretten zijn deels gebaseerd op interviews met de leerlingen zelf, deels op dossieronderzoek en een gesprek met de leerplichtconsulent. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de wijze waarop de gegevens zijn verzameld.

Hoewel de situaties van de jongeren en de interventies van Leerplicht/RMC sterk uiteenlopen, zijn er ook gemeenschappelijke elementen te herkennen. Deze vormen het thema van paragraaf 5.2, waarin in het bijzonder wordt nagegaan wat de elf portretten zeggen over de impact van de interventies van Leerplicht/RMC op de schoolloopbaan van jongeren.

### 5.1 Leerlingeninterviews en dossieronderzoek

De elf leerlingdossiers die verspreid in dit rapport zijn opgenomen, zijn totstandgekomen op basis van twee informatiebronnen. De leerlingdossiers met de nummers 1, 2, 8 en 9 zijn gebaseerd op *interviews met leerling* zelf. Hun kijk op de eigen schoolloopbaan en hun ervaringen met Leerplicht/RMC staan in deze dossiers centraal. In het algemeen is er bij hen sprake van steun van Leerplicht/RMC op vrijwillige basis.

De overige zeven leerlingportretten in dit rapport - 3 t/m 7, 10 en 11 - zijn totstandgekomen na *bestudering van leerlingdossiers en een toelichtend gesprek met de leerplichtambtenaar* die de jongere in portefeuille heeft. De interventies van Leerplicht/RMC in deze behandelingen zijn meer verplichtend van aard.

De namen van de elf leerlingen zijn gefingeerd. De leerlingportretten zijn vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan de jongeren (in het geval van leerlingeninterviews) resp. de leerplichtambtenaar (bij dossieranalyse).

In het onderstaande gaan we in op de overwegingen voor de gekozen aanpak en de selectie van de leerlingen.

## Leerlingeninterviews

In alle interviews die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van diverse organisaties (gemeente, onderwijs, hulpverlening, justitie) is op een of andere wijze de vraag naar het effect van de werkwijze en de inspanningen van Leerplicht/RMC aan de orde gekomen. Maar het kan de blik verruimen als ook jongeren zelf hierover aan het woord kunnen komen. Wat hebben zij aan de bemoeienis van Leerplicht/RMC gehad? In hoeverre is het van invloed op hun schoolloopbaan? Om hier een indruk van te krijgen, zijn gesprekken gevoerd met vier leerlingen die met Leerplicht/RMC in aanraking zijn geweest.

Wanneer we kijken naar de situaties waarin leerlingen en Leerplicht/RMC met elkaar te maken hebben, dan zien we een zeer grote variatie: naar leeftijd en schooltype van de leerling (primair onderwijs, vmbo, havo/vwo, mbo, speciaal onderwijs), naar het type verzuim en de achterliggende problematiek (problemen op school, in de thuissituatie etc.) en naar de aard van de interventies door Leerplicht/RMC (gesprek op school, thuis, bij Leerplicht/RMC; opmaken van een proces verbaal; verwijzing naar onderwijs, alternatieve leerroutes, hulpverlening, justitie, arbeid).

Het is ondoenlijk om met een beperkt aantal interviews deze variatie in beeld te krijgen. Er is naar gestreefd om bij de selectie van leerlingen op bovengenoemde kenmerken te zorgen voor een zekere spreiding. Dat is uiteindelijk slechts ten dele gelukt. Mede doordat enkele leerlingen (ook op het laatste moment) afzegden, zijn vier in plaats van de beoogde vijf interviews gerealiseerd. Verder zijn havo/vwo-leerlingen en leerlingen bij het TOV oververtegenwoordigd en ontbreken onder meer 'lichte gevallen' en situaties waarin proces verbaal is opgemaakt. De in deze opzichten geringe spreiding vormde één van de redenen om nog andere jongeren in het onderzoek te betrekken, door middel van dossieronderzoek.

Ondanks de genoemde beperkingen geven de leerlingportretten een gedifferentieerd beeld van de problemen waar leerlingen in verzeild kunnen raken, op school en daarbuiten, van de pogingen om de leerling terug op het spoor te krijgen en van de rol die Leerplicht/RMC hierin speelt. Daarbij gaat het in de vier onderstaande leerlingportretten steeds om de ervaringen en percepties van de jongeren zelf; de portretten zijn uitsluitend gebaseerd op de interviews met de jongeren.

## Dossieronderzoek

De vier leerlingportretten op basis van interviews met de leerlingen zijn aangevuld met dossieronderzoek bij zeven andere leerlingen. Hiermee werd een grotere spreiding gerealiseerd in de probleemachtergronden van jongeren en in de interventies van Leerplicht/RMC. De dossiers zijn toegelicht door de leerplichtambtenaar die de betreffende jongere in portefeuille heeft.

Bij de meeste leerlingen die in het dossieronderzoek zijn betrokken, is sprake van signaalverzuim, verzuim met een problematische achtergrond. Bij de selectie van deze jongeren is gelet op spreiding naar etniciteit/afkomst en naar de aard van de interventie (proces verbaal, raads melding). Aanvullend zijn twee behandelingen beschreven waarbij sprake is van een proces verbaal wegens vakantieverzuim resp. van een actie van Leerplicht/RMC in het kader van de VO-ROC procedure.

De leerlingportretten op basis van het dossieronderzoek bestaan grofweg uit twee delen: een beschrijving van de verwickelingen van de jongere (inclusief de bemoeienis van Leerplicht/RMC daarbij) en een korte nabeschuiving, waarin enkele kenmerkende aspecten van de behandelaar worden benoemd.

## LEERLINGDOSSIER 9: KAREN

Karen (15 jaar) heeft al geruime tijd last van slaapproblemen. Op de vrije school (voortgezet onderwijs) kwam ze elke dag te laat. "Ik was ook regelmatig chagrijning en moest me dan afreageren". Met haar mentor had ze naar eigen zeggen geen goed contact. In het tweede studiejaar heeft de school contact opgenomen met Leerplicht/RMC omdat ze te laat bleef komen. Er volgde een eerste gesprek op school. Het was voor Karen even schrikken toen de leerplichtambtenaar vertelde dat zij een proces verbaal kon krijgen als ze bleef verzuimen. "Ik kwam een week op tijd, maar daarna zakte het weer weg".

In oktober 2003 is Karen enkele weken ter observatie opgenomen in de kliniek voor kinder- en jeugdpsychiatrie van het UMC. Daar kwam volgens haar niets nieuws aan het licht: "alleen dat ik slaapproblemen heb en dat ik veel structuur nodig heb. Dat vind ik zelf ook". Karen vindt dat thuis die structuur onvoldoende wordt geboden en dat het te laat op school komen daar mee te maken heeft. Er is geprobeerd om met inschakeling van maatschappelijk werk, jeugdzorg en ambulante psychiatrische begeleiding de situatie te verbeteren, maar dat lukte niet. "Ik vond het ook niet echt nodig".

Niet lang nadat Karen weer terug was op school, kreeg ze te horen dat ze weg moest. De leerplichtambtenaar stelde voor dat Karen naar TOV zou gaan. Dat kwam niet als een verrassing omdat TOV al wat langer in beeld was. "Toen TOV voor het eerst werd genoemd, dacht ik: wie heeft dát bedacht? Maar ik had niet veel te kiezen, en later wilde ik er ook wel naar toe. Een paar vrienden van mij zijn naar TOV gegaan en daarvan hoorde ik goede verhalen". In april 2004 is Karen naar TOV gegaan. Hoewel het haar goed beviel, bleef ze ook bij TOV te laat komen. Daar wordt nog aan gewerkt. "De uren die ik gemist heb, moet ik inhalen. Ik vind het fijn dat de duidelijkheid er is. Mijn instelling is: ik wil leren en een diploma halen". Ze hoopt dat ze na de kerst in een andere school terecht kan.

In de tussentijd loopt een traject bij jeugdzorg om na te gaan of een kamertrainingscentrum voor Karen een goede oplossing is voor de problemen in de thuissituatie. Karen zelf is er nog niet uit.

Karen vindt dat de leerplichtambtenaar haar erg heeft geholpen, door het verstrekken van informatie en door de goede begeleiding. "In het begin was ik erg terughoudend, ik sloot mezelf erg af. Later ging ik haar veel vragen stellen, want er was veel onduidelijk en de situatie verandert steeds". De suggestie van Leerplicht/RMC om naar TOV te gaan vindt Karen achteraf een goede keuze. Later heeft de leerplichtambtenaar haar gesteund in haar contacten met jeugdzorg. "Ik had slechte ervaringen met jeugdzorg. Er stond een keer onaangekondigd een vent van jeugdzorg voor mijn deur, dat was een plotselinge inbreuk. Leerplicht helpt me daarbij. Ze was ook bij de gesprekken met jeugdzorg en heeft me veel informatie gegeven, ook over wat uithuisplaatsing inhoudt".

## 5.2 Beschouwing van de bevindingen

Op basis van de interviews met leerlingen en het dossieronderzoek in combinatie met interviews met leerplechtambtenaren kunnen enkele bevindingen van meer algemene aard worden geformuleerd.

### 1. Steun van Leerplecht/RMC: drang en dwang

'Vrijwillig als het kan, verplichtend als het moet' is één van de uitgangspunten van Leerplecht/RMC. De elf leerlingportretten bevatten voorbeelden van zowel drang als dwang. Deze context – vrijwillig of verplichtend – is van grote invloed op de perceptie van de bemoeienis van Leerplecht/RMC door de jongeren.

#### Drang

De vier geïnterviewde jongeren hebben te maken gehad met steun van Leerplecht/RMC *op vrijwillige basis*, hoewel ook wel eens werd 'gedreigd' met een proces verbaal. De vier jongeren laten zich positief uit over Leerplecht/RMC, en desgevraagd geven zij aan dat zij niets kunnen bedenken wat de leerplechtambtenaar anders had moeten doen. In grote lijnen is de interventie van Leerplecht/RMC voor de jongeren in tweeërlei opzicht van betekenis geweest. Op de eerste plaats is daar het directe effect op de schoolloopbaan: mede door tussenkomst van Leerplecht/RMC zijn de jongeren weer op een spoor gezet. Het gaat daarbij weliswaar om een tijdelijk spoor (TOV, DO-IT ) op weg naar een volgende bestemming (andere school), maar de jongeren schatten in dat zij (en hun ouders) er zonder hulp van Leerplecht/RMC minder snel of mogelijk helemaal niet uit waren gekomen. De jongeren hadden aanvankelijk bedenkingen bij de door Leerplecht/RMC gesuggereerde vervolgstap in de schoolloopbaan, maar achteraf vonden zij het een goede keuze.

Op de tweede plaats waardeerden de geïnterviewde jongeren de aandacht en de opstelling van de leerplechtambtenaren. Zij ervaren dat de leerplechtambtenaren betrokkenheid tonen, moeite voor hen doen en zich 'niet alleen maar zakelijk' opstellen. Hierdoor stellen de jongeren zich gemakkelijker open voor suggesties van de leerplechtambtenaar. Dit is niet altijd vanaf het eerste contact het geval, soms duurt het enige tijd voordat de leerling 'ontdooit'. In combinatie met de sterke positie die Leerplecht 'van zichzelf' al heeft (relatieve buitenstaander die onafhankelijk is van de school, vertegenwoordiger van wettelijk gezag) zorgt de taakopvatting van de leerplechtambtenaren er bij deze jongeren voor dat Leerplecht/RMC de belangrijke schakelfunctie in de schoolloopbaan van de leerlingen beter kan realiseren.

#### Dwang

De leerlingen (of hun ouders) die in het kader van dossieronderzoek zijn geselecteerd hebben op een enkele uitzondering na – nadat vrijwillige hulpverlening geen soelaas bood - met interventies van Leerplecht/RMC te maken gehad die een verplichtend karakter hebben. Hoewel in het kader van het dossieronderzoek niet met de leerlingen zelf is gesproken, is het duidelijk dat een deel van deze leerlingen, en in een aantal gevallen zeker ook de ouders, de bemoeienis van Leerplecht/RMC niet op prijs stellen. Want Leerplecht/RMC is de partij die, tegen de wil van de leerlingen of ouders in, door het opmaken van een proces verbaal of een raads melding processen in gang kunnen zetten die uiteindelijk verstreckende gevolgen kunnen hebben (bijvoorbeeld uithuisplaatsing). Hoewel aan dergelijke beslissingen van Leerplecht/RMC vaak een lang traject voorafgaat, waarbij ook met andere hulpverleningsinstanties overleg en afstemming heeft plaatsgevonden, laten de beschreven behandelzaken ook zien dat er veel kan afhangen van de inschattingen de leerplechtambtenaar. De leerplechtambtenaar moet een goede diagnose kunnen maken, zorgvuldig te werk gaan en stevig in de schoenen staan om ook te kunnen ingrijpen als de leerling of de ouders zelf daar de noodzaak niet van inzien. In hoofdstuk 3 is beschreven dat geïnterviewde vertegenwoordigers van jeugdzorg en kinderbescherming vinden dat de leerplechtambtenaren over deze kwaliteiten beschikken.



## 2. De rol van de leerplichtambtenaar: spin in het web of regisseur?

Leerplicht/RMC ziet zichzelf als een spin in het web van organisaties die bij het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten zijn betrokken (zie hoofdstuk 2). Als zodanig heeft Leerplicht/RMC een belangrijke schakelfunctie. Dit wordt in de leerlingportretten bevestigd. Bij een aantal behandelingen kan men zich afvragen of de rol van de leerplichtambtenaar niet verder gaat en of deze rol, vanaf het moment dat de verzuimmelding van de school binnenkomt, wellicht eerder het karakter heeft van een regisseur. Ook nadat andere instanties zijn ingeschakeld, blijft Leerplicht/RMC in die behandelingen het centrale aanspreekpunt en de 'trajectbewaker'. Dit heeft verschillende oorzaken. Voor een deel is het een 'logisch' gevolg van het gedrag van de leerling of de ouders, dat er toe leidt dat Leerplicht/RMC steeds opnieuw in beeld komt (veelvuldig verzuim, afspraken niet nakomen etc.). Daarnaast spelen

### LEERLINGDOSSIER 10: YASMIN

Yasmin is een meisje van 15 jaar. Haar ouders zijn lang geleden als vluchtelingen vanuit het Midden-Oosten naar Nederland gekomen en hebben inmiddels de Nederlandse nationaliteit. Op school verzuimt ze vaak, de school heeft niet echt een idee wat er achter het verzuim zit. In maart 2004 meldt de school dat Yasmin is weggelopen van huis. De leerplichtambtenaar heeft direct de Jeugd- en Zedenpolitie gebeld. Yasmin's moeder, zus en broer geven aan niet te weten waar Yasmin is. De politie zet de moeder onder druk om aangifte te doen, maar dit gebeurt niet.

Een maand later komt Yasmin weer te voorschijn. Samen met haar moeder heeft ze een gesprek bij de politie, waar ook de leerplichtambtenaar bij aanwezig is. Yasmin blijkt met een geheim vriendje op pad te zijn geweest; haar verhaal zit echter vol hiaten en onwaarschijnlijkheden. Yasmin en haar moeder zijn stevig toegesproken, maar zeggen dat ze niet begrijpen waar Leerplicht/RMC en politie zich druk om maken. De leerplichtambtenaar geeft aan dat zij de Raad voor de Kinderbescherming gaat inschakelen als Yasmin's moeder geen hulpverlening aanvaardt. Yasmin wordt meteen naar Bureau Jeugdzorg gebracht. Politie en Leerplicht/RMC benadrukken de crisissituatie, maar het duurt enige tijd voordat de hulpverlening op gang komt.

Eind 2004 is Yasmin opnieuw een maand spoorloos. Toen ze weer opdook, bleek ze 6 maanden zwanger te zijn. Ze was toen 14. Yasmin wil niet zeggen wie de vader is; haar moeder vertelt dat ze dat ook niet weet maar dat ze blij is met Yasmin's zwangerschap. Door haar zwangerschap verzuimt Yasmin veel op school. In samenwerking met Bureau Jeugdzorg stelt de leerplichtambtenaar aan Yasmin voor om bij het FIOM intern te gaan wonen, maar dat wil zij niet. Bureau Jeugdzorg, de politie en de leerplichtambtenaar besluiten een beschermingsonderzoek aan te vragen voor Yasmin én de baby die nog geboren moet worden. De raadsonderzoeker kan geen contact krijgen met Yasmin, die inmiddels weer naar haar onbekende vriend is weggelopen. De kinderrechter spreekt een voorlopige onder toezicht stelling (VOTS) uit en een machtiging voor onmiddellijke uithuisplaatsing. Tegelijkertijd is ze als vermist opgegeven en wordt ze gezocht door de politie.

Deze zaak laat zien welke impact de inschattingen van de leerplichtambtenaar en van andere hulpverleners (politie, Bureau jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming) kunnen hebben, niet alleen op de schoolloopbaan maar ook op de levensloop van jongeren. Op basis van de inschatting van de ernst van de situatie van Yasmin heeft de leerplichtambtenaar meteen de hulpverleningsinstanties ingeschakeld. Later hebben Leerplicht/RMC, de politie en Bureau Jeugdzorg besloten een raadsonderzoek aan te vragen, met vergaande consequenties voor Yasmin en haar gezin. Dit alles was tegen de wens van Yasmin en haar moeder, die zich geen zorgen leken te maken over de situatie en met rust gelaten wilden worden. Zij hebben volgens de leerplichtambtenaar echter geen realistisch beeld van de omstandigheden; ingrijpen was in dit geval in het belang van Yasmin en haar aanstaande kind noodzakelijk en onontkoombaar.

de positie en het imago van Leerplicht/RMC als (school)onafhankelijke, gezaghebbende, betrokken, laagdrempelige en outreachend werkende partij een rol: leerlingen, ouders en instanties weten Leerplicht/RMC goed te vinden. Een derde reden is dat leerplichtambtenaren soms lang het initiatief houden vanwege wachttijden bij andere organisaties of voorzieningen, en de inschatting dat de situatie het niet toelaat om af te wachten.

Op basis van de interviews met medewerkers van Leerplicht/RMC ontstaat de indruk dat deze combinatie van omstandigheden, én de ervaring dat de gemiddelde behandelzaak 'zwaarder' wordt, de werkdruk op de afdeling heeft doen toenemen.

### 3. Obstakels in de zorg voor risicoleerlingen

De interviews met leerlingen, leerlingdossiers en gesprekken met leerplichtambtenaren illustreren dat in de praktijk in het aanbod voor en de begeleiding van jongeren verbeteringen mogelijk zijn. Voorbeelden in deze elf leerlingportretten zijn: wachttijden (Bureau Jeugdzorg, DO-IT, TOV); het ontbreken van de mogelijkheid om op een ander moment dan aan het begin van het schooljaar aan een opleiding te beginnen; het niet consequent of te laat melden van verzuim door sommige scholen; de zorgstructuur op avo-scholen die nog niet voldoende is berekend op probleemgedrag en probleemsituaties van risicjongeren.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre op beleidsniveau effecten zichtbaar zijn van het werk van Leerplicht/RMC. Paragraaf 6.1 staat in het teken van de bijdrage van Leerplicht/RMC aan het realiseren van het gemeentelijk vsv-beleid. In paragraaf 6.2 wordt nagegaan of de effecten van Leerplicht/RMC ook in cijfers zijn uit te drukken, in het bijzonder cijfers die betrekking hebben op verzuim en voortijdig schoolverlaten.

## 6.1 Bijdrage van Leerplicht en RMC aan het realiseren van beleidsactiepunten

In hoofdstuk 2 is het Plan van Aanpak 1999-2004 beschreven. Dit plan vormde de afgelopen jaren de basis om maatregelen te nemen in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten. Bij het realiseren van deze maatregelen is ook aan Leerplicht/RMC een rol toegedicht. Een aantal belangrijke beleidsactiepunten uit het Plan van Aanpak 1999-2004, en de rol van Leerplicht/RMC bij de uitvoering daarvan, zijn op verschillende plekken in dit rapport beschreven. Het ging daarbij om:

- het project ziekteverzuim in het vmbo (paragraaf 4.4);
- de VO-ROC procedure (paragraaf 4.3);
- zorgbreedtecommissies en de PCL (paragraaf 3.1);
- DO-IT (paragraaf 3.1).

In het algemeen kunnen de maatregelen als een succes worden beschouwd. De doelstellingen zijn vrijwel alle gehaald (Gemeenten Utrecht, 2003; Smith, 2004). Bij sommige maatregelen, zoals het project ziekteverzuim en de VO-ROC procedure, is op grond van de aanpak of behaalde resultaten zelfs sprake van een uitstralingseffect naar andere regio's.

Wanneer we kijken naar de bijdrage van Leerplicht/RMC aan het realiseren van de beleidsactiepunten, moet eerst worden vastgesteld dat het vanwege de verwevenheid tussen beleid en uitvoering niet altijd eenvoudig is om de rol van Leerplicht/RMC te isoleren van die van de (beleids)afdeling Onderwijs.

De eerder in dit rapport beschreven bevindingen samenvattend, kan worden gesteld dat Leerplicht/RMC bij elk van de vier beleidsactiepunten een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Op grond van ervaringen van vertegenwoordigers van andere betrokken organisaties, zit de toegevoegde waarde in:

- de doordachtheid van de aanpak. In het bijzonder ten aanzien van de VO-ROC procedure en het project ziekteverzuim wordt deze gedegenheid als een belangrijke succesfactor naar voren gebracht.
- de deskundigheid van de leerplichtambtenaren. Het inbrengen van deze deskundigheid komt het functioneren van zorgbreedtecommissies (vmbo-scholen, DO-IT) ten goede en komt ook tot uitdrukking in de kwaliteit van de verwijzingen (naar PCL en DO-IT).
- de taakopvatting van de leerplichtambtenaren. Zij tonen zich bereid en zijn in staat om mee te denken en te adviseren over oplossingen en zijn gericht op samenwerking.

## 6.2 Rendement in termen van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Na het illustreren van de effecten van Leerplicht/RMC voor de schoolloopbaan van jongeren in hoofdstuk 5 en het beschrijven van de bijdrage aan het realiseren van de beleidsactiepunten uit het Plan van Aanpak 1999-2004 in de vorige paragraaf, besteden we in deze paragraaf aandacht aan een andere mogelijke indicator voor de resultaten van het werk van Leerplicht/RMC. Nagegaan wordt in hoeverre het mogelijk is de opbrengsten van van Leerplicht/RMC uit te drukken in cijfers over (de ontwikkeling van) verzuim en voortijdig schoolverlaten.

### Verzuim

Op basis van gegevens uit de leerlingenadministratie kan in beeld worden gebracht of bij de diverse verzuimtypen in de loop der jaren sprake is van een toe- of afname. In figuur 2 is de ontwikkeling weergegeven van het aantal behandelmogelijkheden bij Leerplicht/RMC op basis van absoluut verzuim, signaalverzuim en dreigend schoolverlaten (zie voor de betekenis van deze begrippen hoofdstuk 2). Afgezien van de sterke stijging tussen 1999-2000 en 2000-2001

### LEERLINGDOSSIER I I: MUNIR

Munir is een 11-jarige jongen van Marokkaanse komaf. Hij heeft een leerachterstand. Op de basisschool vertoont hij gedragsproblemen, waardoor de school hem twee dagen schorst. Munir's ouders zijn het daar niet mee eens en erkennen de gedragsproblematiek van Munir niet. In het gesprek dat volgt laat de school blijken dat het gedrag van Munir zo ernstig is dat het zal leiden tot een verwijdering. De school oppert dat Munir wellicht beter af is in het speciaal onderwijs (ZMOK). De ouders weigeren mee te werken aan onderzoek dat nodig is om dit uit te wijzen. Ze zijn erg boos en halen Munir én zijn vier broers en zusjes van school. Daarop schakelt de school Leerplicht/RMC in.

Tijdens een huisbezoek van de leerplichtambtenaar, in gezelschap van een Marokkaanse oudercoach, laten de ouders opnieuw weten dat Munir volgens hen geen gedragsproblemen heeft. Zij willen dat Munir en de andere kinderen naar een andere basisschool gaan. De school die zij op het oog hebben wil, na Munir's huidige school geraadpleegd te hebben, Munir echter niet overnemen. Munir's huidige school heeft inmiddels een brief gestuurd waarin de verwijdering van Munir is bekrachtigd.

In de periode die volgt zijn er vele gesprekken met Munir's ouders. De andere kinderen beginnen een week later op een andere school. De leerplichtambtenaar stelt voor dat Munir naar Herstart gaat. Daar kan in een periode van 13 weken worden nagegaan of Munir wel of niet voor het ZMOK in aanmerking komt. Omdat Munir nu thuis zit, komt hij voor Herstart in aanmerking. De ouders weigeren dit echter pertinent. Munir's moeder probeert de beoogde nieuwe school van de andere kinderen toch nog over te halen om ook Munir aan te nemen en later herhaalt ze dit bij Munir's oude school. Beide scholen zijn echter geen optie meer.

Leerplicht/RMC voert daarop bij Munir's ouders de druk op om akkoord te gaan met plaatsing bij Herstart. Bij weigering om mee te werken wordt een proces verbaal en inschakeling van de Raad voor de Kinderbescherming in het vooruitzicht gesteld. Uiteindelijk helpt dit, de ouders gaan overstag en Munir wordt geplaatst bij Herstart.

Deze behandelzaak is een voorbeeld van een situatie waarbij onwillige ouders met succes onder druk worden gezet door te dreigen met een proces verbaal en een raadmelding. In Munir's geval was dat nodig om de impasse te doorbreken. De leerplichtambtenaar vindt dat de basisschool van Munir in het proces steekjes heeft laten vallen. De school heeft nagelaten om vroegtijdig contact op te nemen met het zorgplatform WSNS waarbij de school was aangesloten, wat had kunnen leiden tot extra ambulante begeleiding.

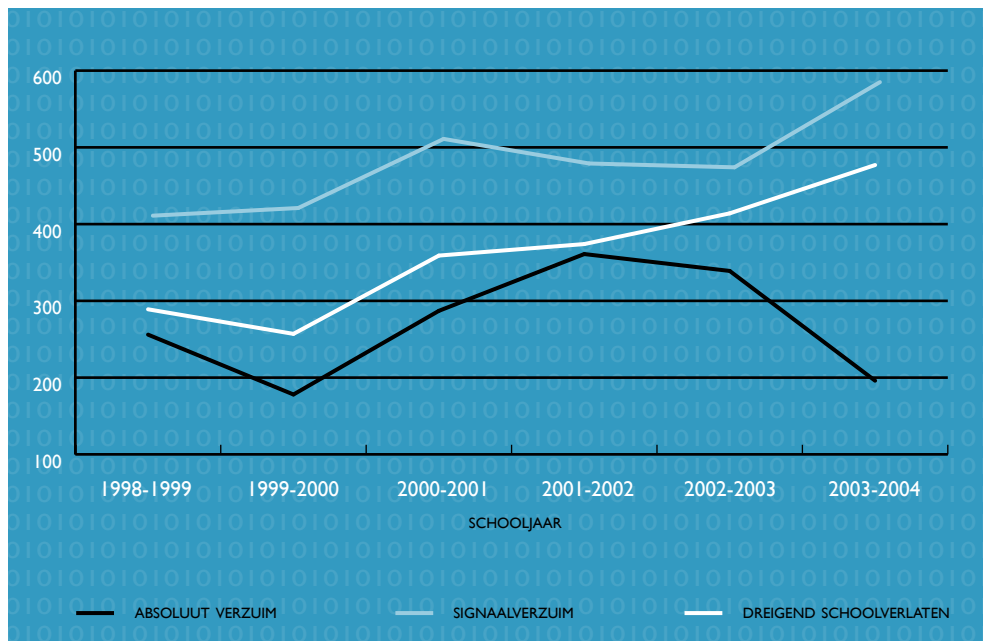
- te verklaren door het feit dat sinds 1 januari 2001 ook Vleuten en De Meern deel uitmaken van de gemeente Utrecht - blijken de drie risicofactoren zich niet op dezelfde manier te ontwikkelen. Het *absoluut verzuim* is, na een aanvankelijke stijging, vanaf 2001-2002 aan het afnemen; vooral in het schooljaar 2003-2004 is deze afname aanzienlijk. Het *signaalverzuim* is, na een lichte afname vanaf 2000-2001, in 2003-2004 juist vrij fors gestegen. Het aantal meldingen van *dreigend schoolverlaten* laat vanaf 2000-2001 een geleidelijke stijging zien.

### Bijdrage van Leerplicht/RMC: niet te bewijzen, wel aannemelijk

Is er nu een relatie tussen de ontwikkeling van de verzuimcijfers en het functioneren van Leerplicht/RMC? Dit is niet eenvoudig te beoordelen. Er is een groot aantal – meer of minder beïnvloedbare – factoren van invloed op het verzuim c.q. op het aantal verzuimmeldingen. Daar komt bij dat succesvolle maatregelen gericht op het terugdringen van verzuim (tijdelijk) kunnen leiden tot juist hogere verzuimcijfers, bijvoorbeeld als gevolg van een betere registratie. Dat is vrijwel zeker ook in Utrecht het geval, zoals hieronder wordt toegelicht. Het is om deze redenen niet mogelijk om causale cijfermatige verbanden te leggen tussen het werk van Leerplicht/RMC en de ontwikkeling van de verzuimcijfers.

Wanneer we kijken naar de richting waarin de verzuimtypen of risicofactoren zich ontwikkelen, dan is een relatie met het functioneren van Leerplicht/RMC (en het vsv-beleid in meer algemene zin) wel plausibel. De *stijging van het absoluut verzuim* in 2000 en 2001 heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de VO-ROC procedure, waardoor partieel leerplichtige schoolverlaters van het vmbo beter in beeld kwamen. De trajectbegeleiding voor de via VO-ROC opgespoorde partieel leerplichtigen (terugleiding naar onderwijs) vanaf 2001 heeft vermoedelijk bijgedragen aan de *daling van het absoluut verzuim* in die periode.

Figuur 2: Ontwikkeling van het absoluut verzuim, signaalverzuim, dreigend schoolverlaten in de stad Utrecht, van 1998-1999 t/m 2003-2004.



Daarnaast is de afgelopen jaren een sterker accent gelegd op preventie. Het is mogelijk dat het vroegtijdig herkennen van en ingrijpen bij verzuim (o.a. in zorgbreedtecommissies) leidt tot meer *meldingen* van dreigend schoolverlaten en signaalverzuim, en door de preventieve werking tot minder absoluut verzuim.

De conclusie is dat een bijdrage van Leerplicht/RMC aan de vermindering van het schoolverzuim niet cijfermatig te bewijzen is. Wanneer we cijfermatige trends en ontwikkelingen in de activiteiten en werkwijze van Leerplicht/RMC naast elkaar leggen, is de uitkomst dat een dergelijk verband wel aannemelijk is.

### **Voortijdig schoolverlaten**

Voor het leggen van een cijfermatig verband tussen het functioneren van Leerplicht/RMC en voortijdig schoolverlaten ontbreekt de noodzakelijke basis. Met de constatering dat de cijfers over voortijdig schoolverlaten steeds betrouwbaarder worden is tegelijkertijd aangegeven dat een reële vergelijking over een reeks van jaren nog niet goed mogelijk is. Daarnaast geldt ook voor voortijdig schoolverlaten dat een complex van factoren hierop invloed uitoefent. Deze factoren zijn wellicht voor een minder groot deel te beïnvloeden dan bij het schoolverzuim het geval is (denk aan de conjunctuurgevoeligheid). Al met al lijkt het vooralsnog te vroeg om effecten van het beleid (en de rol van Leerplicht/RMC daarbij) uit te kunnen drukken in cijfers over de ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters.

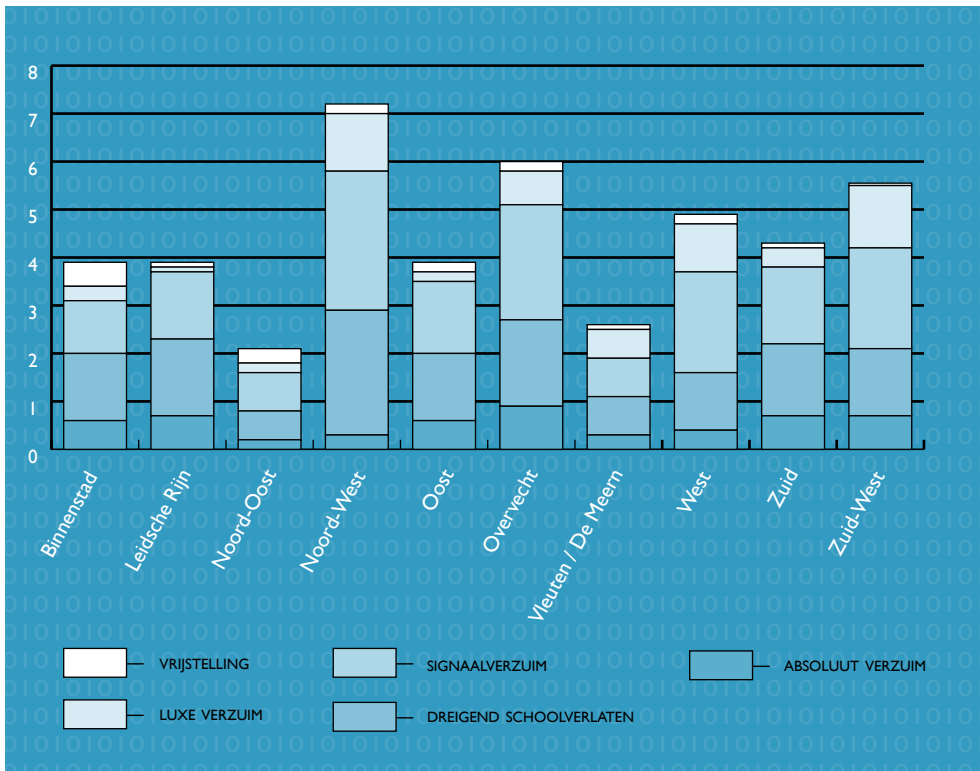
Wanneer we niet zozeer cijfermatig maar meer inhoudelijk kijken naar de relatie tussen Leerplicht/RMC en voortijdig schoolverlaten, dan is het onderscheid tussen leerplichtigen en niet-leerplichtigen van belang. In het verlengde van de hierboven veronderstelde bijdrage van Leerplicht/RMC aan vermindering van het verzuim, kunnen we aannemen dat de inspanningen van Leerplicht/RMC in de afgelopen periode hebben bijgedragen aan vermindering van het voortijdig schoolverlaten in het vmbo en bij de overgang van het vmbo naar het mbo.

Voor de overwegend bovenleerplichtige schoolverlaters in het mbo is de situatie anders. In het mbo zijn zorgstructuren voor risicjongeren nog volop in ontwikkeling en hoewel Leerplicht/RMC hierbij is betrokken, kan in dit stadium (nog) niet worden verwacht dat deze betrokkenheid invloed heeft op het aantal schoolverlaters uit het mbo.

# BIJLAGE I

## Percentage jongeren met een verzuimdossier 2003-2004, naar wijk

Figuur 3 – Percentage jongeren met een verzuimdossier in 2003-2004, naar wijk.







## BIJLAGE 2

## Lijst van geïnterviewden

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Bureau Jeugdzorg Utrecht       | Mw. K. van Julsingha, bureauhoofd regio Stad-Utrecht            |
| CWI Utrecht Noord              | Dhr. C. de Groot, teamcoördinator                               |
| Delta College                  | Mw. V. Pors, adjunct-directeur                                  |
| De Pels                        | Mw. J. Dekker, afdelingsdirecteur                               |
| Gemeente Utrecht, DMO          | Mw. A. Jeurissen, hoofd Leerlingzaken                           |
|                                | Dhr. W. de Jong, beleidsmedewerker Lokaal Onderwijsbeleid       |
|                                | Mw. I. Vugts, beleidsmedewerker VVE                             |
| GG&GD / JGZ                    | Mw. E. Hochheimer, rayonmanager                                 |
| Portes                         | Mw. V. Linsen, coördinator Noord-West                           |
| Raad voor de Kinderbescherming | Mw. F. van der Steen, beleidsmedewerker                         |
| ROC ASA                        | Mw. M. te Stroete, docent/coördinator deelnemersdienstverlening |
| ROC Midden Nederland           | Mw. H. Nap, loopbaanadviseur STAP                               |
|                                | Mw. T. Smith, beleidsmedewerker Onderwijs en Innovatie          |
| Samenwerkingsverband VO-SVO    |   |
| Utrecht en Vechtstreek         | Mw. E. Smit, coördinator  |
| Stade Advies                   | Dhr. A. Veuger, manager jeugdbeleid en jeugdzorg                |
| TOV                            | Mw. E. Bergisch, waarnemend coördinator                         |
| Vader Rijn College             | Dhr. B. Engbers, directeur                                      |

In de loop van het onderzoek zijn tevens gesprekken gevoerd met vier leerlingen en, onder meer ter voorbereiding op deze leerlinginterviews, met diverse medewerkers van de sectie Leerlingzaken van de gemeente Utrecht.



## LITERATUUR

Eimers, T. en K. Visser (2004), *Regioportret Utrecht*, Nijmegen: KBA, Den Bosch: CINOP.

Eimers, T., M. Derriks, E. Voncken, L. van Tilborg en W. van Es (2003), *Kans van slagen. Een verdiepende studie naar het rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen*, Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut, Utrecht: Sardes, Nijmegen: KBA.

Emmerik, R. (2004), *Voortgang VSV / beroepskolom Utrecht: rapportage oktober 2004*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (1999), *Startkwalificaties voor risico-jongeren. Een meerjarig ontwikkelingsprogramma ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2002), *Leerplicht Utrecht. Jaarverslag 2000-2001*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2003a), *Tussentijdse balans "startkwalificaties voor jongeren" 1999-2002*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2003b), *Plan van Aanpak Ontwikkeling VSV beleid 2005-2009*, Utrecht: Gemeente Utrecht.  
Gemeente Utrecht (z.j.), *Afdeling leerplicht wil minimaal het maximaal haalbare [Leerplichtinfomap]*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (z.j.), *Utrechtse schoolverlaters VO in beeld. Een sluitende aanpak: van voortgezet onderwijs naar een vervoltraject*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gorissen, W., R. van der Meer, A. van den Akker, A. Jeurissen en I. Vugts (2001), *Ziekteverzuim als signaal. Eindrapport*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Ministerie van OCW (2004), *Kwantitatieve gegevens toezicht op de leerplicht. Brief aan de Tweede Kamer 17 december 2004*, Den Haag: Ministerie van OCW.

Smith, T. (2002), *DO-IT. Evaluatieverslag 2002-2003*, Utrecht: ROC Utrecht.

Smith, T. (2004), *DO-IT. Projecteindverslag 2001 – 2004*, Utrecht: ROC Utrecht.

Stade Advies (2004), *Utrechtse wijknetwerken 12+. Handboek. Januari 2004*, Utrecht: Stade Advies.

Zolang de school bestaat zijn er leerlingen die verzuimen. De redenen variëren, maar in veel gevallen is verzuim een teken van problemen en van dreigende uitval. De gemeente Utrecht heeft al sinds vele jaren een actieve rol in de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten (vsv). Samen met scholen, hulpverlening en andere partners is toegewerkt naar een zo goed mogelijk sluitend systeem van signalering, registratie en interventie.

In de uitvoering van het vsv-beleid spelen leerplichtmedewerkers en medewerkers van het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) een belangrijke rol.

In dit boekje worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar Leerplicht en RMC in de gemeente Utrecht. Vertegenwoordigers van onderwijs, hulpverlening en justitie, maar ook jongeren zelf komen aan het woord. Centraal staat de vraag naar de meerwaarde van Leerplicht/RMC, op het niveau van de schoolloopbaan van individuele leerlingen en op beleidsmatig niveau. Deze publicatie vormt tevens het jaarverslag van Leerplicht voor het schooljaar 2003-2004.