

Met pioniers en technocraten

Het netwerk voortijdig schoolverlaten in de regio Arnhem

T. Eimers

juni 2002

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Naam: Ton Eimers
Postadres: Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Bezoekadres: Toernooiveld 5, Nijmegen
Telefoon: 024 – 3653520
Fax: 024 – 3653493
E-mail: t.eimers@kenniscentrum-ba.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Algemeen beeld	5
2.1 Positief beeld	5
2.2 Twee zijden van de medaille	7
3. Onderdelen van de regionale aanpak	13
3.1 Signalering en melding	14
3.2 Diagnostiek en verwijzing	15
3.3 Case-management en trajectbegeleiding	18
3.4 Registratie en monitoring	19
3.5 Preventie in de school	19
3.6 Terug naar school	19
3.7 Toeleiding naar werk	21
3.8 Opvang en jeugdzorg	22
3.9 Coördinatie en samenwerking	22
3.10 Onderzoek en ontwikkeling	23
3.11 Stad en regio	23
3. Samenvatting	24
Bijlage	
Lijst van geïnterviewde personen	25

1 Inleiding

De problematiek van het voortijdig schoolverlaten heeft al vele jaren achtereen een hoge beleidsprioriteit. Er zijn altijd belangrijke maatschappelijke redenen om er voor te zorgen dat elke jongeren goed gekwalificeerd het onderwijs verlaat. Een tijd lang was de hoge jeugdwerkloosheid het voornaamste motief, daarna juist het tekort op de arbeidsmarkt en het teruglopend aantal jongeren dat jaarlijks de arbeidsmarkt betreedt. Recent vormt de zorg over jeugdcriminaliteit en veiligheid op school een drijfveer om schoolverzuim en –uitval te bestrijden.

De diverse maatschappelijke motieven om uitval te bestrijden en de vaak complexe factoren die uitval veroorzaken, maken dat veel verschillende organisaties zich professioneel bezighouden met het probleem. In de afgelopen jaren is de aanpak van het voortijdig schoolverlaten vooral een lokale en regionale aangelegenheid geworden. In de regio moeten de verschillende betrokken organisaties elkaar vinden, om gezamenlijk voortijdig schoolverlaten te voorkomen en uitvallers zo goed mogelijk op te vangen.

Er is veel aan gedaan om die regionale samenwerking mogelijk te maken en te versterken. Zo hebben de gemeenten een duidelijke verantwoordelijkheid gekregen (bijv. via het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), zijn de scholen verplicht geweest zich te organiseren rondom het thema zorg (samenwerkingsverbanden vo/svo), zijn de organisatie en werkwijze van de jeugdzorg aangepast en is de RMC-regeling verder uitgebouwd en wettelijk verankerd. De regionale aanpak staat dichtbij de plek waar het probleem zich manifesteert: de school, de buurt, de gezinnen en jeugdgroepen.

De regio Arnhem, met name de gemeente Arnhem, kent een lange traditie van initiatieven om schooluitval en de gevolgen daarvan te bestrijden. De samenwerking tussen onderwijs, gemeente en jeugdzorg in Arnhem dateert al van voor de periode dat het landelijke beleid de omslag naar een decentrale, regionale aanpak maakte. Er zijn overlegstructuren, samenwerkingsrelaties en tal van initiatieven en projecten. Er wordt gebouwd aan een regionaal voorzieningenaanbod dat uiteindelijk dekkend moet zijn voor de hele, gevarieerde doelgroep.

Tegen de achtergrond van die voortgaande ontwikkeling heeft de gemeente Arnhem, in samenspraak met de partners in de stuurgroep RMC, vastgesteld dat het goed zou zijn om een moment van reflectie in te bouwen. Aan de hand van een analyse en beoordeling door een deskundige buitenstaander zou een tussenbalans opgemaakt moeten worden: hoe staat de regio ervoor wat betreft de aanpak voortijdig schoolverlaten? Wat zijn de sterke en zwakke punten? Welke zaken blijven liggen en vooral: is de ingeslagen weg de juiste?

De gemeente Arnhem heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen verzocht om een kort onderzoek (quick scan) uit te voeren naar het netwerk en het voorzieningenaanbod voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in de regio Arnhem. Het voorliggende rapport omvat het resultaat van dat onderzoek.

Doel van het onderzoek was om aan de hand van enkele gesprekken met sleutelinformanten te beoordelen of het geheel van de regionale aanpak onderling samenhangend en compleet is. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken organisaties. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Nadrukkelijk ging het in het onderzoek niet om een volwaardige evaluatie. Op grond van alleen gesprekken of beschikbare schriftelijke informatie kan geen gefundeerd oordeel gegeven worden over het rendement van de een of andere activiteit. De vraag of alle inspanningen er daadwerkelijk toe leiden dat er minder jongeren zonder diploma van school gaan is zonder diepgaand onderzoek niet te beantwoorden.

Wat in deze rapportage wel wordt gedaan, is het analyseren van het netwerk als geheel. Aandachtspunten zijn de afstemming tussen onderwijs, welzijn en jeugdzorg, eventuele leemtes of overlappings in het voorzieningenaanbod en de efficiëntie van de samenwerking en beslisstructuren. Om een oordeel te kunnen vormen is gebruik gemaakt van een model voor de regionale aanpak van voortijdig schoolverlaten, dat in de afgelopen jaren op basis van onderzoek is ontwikkeld (vgl. Vangnet van strohalmen, T.Eimers, 1995. PIONIER in SAMENWERKING, T. Eimers e.a., 1999). Het model gaat uit van verschillende *functies* die in de regio uitgevoerd moeten worden om een volledig functionerend netwerk te krijgen. In hoofdstuk 3 van de rapportage wordt het model nader toegelicht.

De rapportage bestaat verder uit drie hoofdstukken:

- In hoofdstuk 2 wordt een algemeen beeld geschetst van het netwerk en de samenwerking. De sterke en zwakke kanten worden belicht en er wordt gezocht naar dieperliggende verklaringen voor de wijze waarop het netwerk nu georganiseerd is in de regio.
- In hoofdstuk 3 wordt zoals gezegd het model regionale aanpak voortijdig schoolverlaten toegelicht. Vervolgens wordt per onderdeel besproken hoe de regio Arnhem er voor staat.
- Het vierde en laatste hoofdstuk omvat een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Een onderzoek zoals dit heeft allicht de neiging om de aandacht wat eenzijdig te richten op de punten die verbetering behoeven. Veel van wat – haast als vanzelfsprekend – goed functioneert, blijft buiten beschouwing. Het is goed om de resultaten van de quick scan vooral in het perspectief te zien van de voortdurende behoefte van alle betrokkenen in de regio om de gezamenlijke aanpak verder te versterken. De soms kritische vaststellingen in het onderzoeksrapport kunnen hen daar behulpzaam bij zijn.

Tot besluit willen de onderzoeker en de opdrachtgever, de gemeente Arnhem, allen bedanken die door hun medewerking aan een interview of door het anderszins verstrekken van informatie, hebben bijgedragen aan het onderzoek.

2 Algemeen beeld

2.1 Positief beeld

Het algemene beeld van het netwerk voortijdig schoolverlaten in de regio Arnhem is zonder meer positief. Ook in vergelijking met andere grotere steden heeft Arnhem een rijk voorzieningenaanbod en een relatief goed ontwikkelde overlegstructuur. Met name de laatste jaren is de financiële armslag, onder meer door de RMC-gelden en het Grote Steden Beleid, toegenomen. Mede daardoor is een veelheid van activiteiten ontplooid. Tal van projecten zijn ingezet, waaronder een aantal belangrijke en vernieuwende, denk bijvoorbeeld aan de zorgteams in het vmbo (Vinger aan de pols), de plannen voor een vergelijkbaar team voor het havo/vwo en de activiteiten op het gebied van registratie.

Onmiskenbaar is er ook progressie geboekt. De kans dat een voortijdig schoolverlater tussen wal en schip valt is kleiner geworden. Vooral door impulsen van de gemeente krijgt de samenwerking meer structuur en wordt systematischer nagedacht over verdere ontwikkeling van de gezamenlijke aanpak.

De betrokkenheid van partijen is groot. Een aantal punten springen in het oog:

- De jeugdzorg heeft, via Pactum en Bureau Jeugdzorg, een belangrijke en actieve bijdrage in de aanpak voortijdig schoolverlaten. De rol van Pactum met de Centrale Opvang en de participatie in de zorgteams is opmerkelijk: weinig vergelijkbare instellingen in het land hebben (een deel van) hun activiteiten zo dicht tegen het onderwijs geplaatst om preventief te kunnen werken.
- De gemeente (onderwijs, jeugd) heeft een zeer actieve rol, niet alleen als subsidieverstrekker, maar onder meer in de uitvoering van de RMC-functie, ook als richtinggever. Een aantal beleidskaders (integraal jeugdbeleid, onderwijsachterstanden, RMC) dragen er zeker toe bij dat de samenhang in de aanpak vergroot wordt.
- Het Rijn IJssel College heeft een sterk ontwikkelde dienst Cursisten Service. Vanuit die dienst wordt ook het regionaal opererende Team-VSV uitgevoerd. Team-VSV werkt voor de vier BVE-instellingen in de regio.
- Opmerkelijk is dat Arnhem een aantal organisaties (voorzieningen) kent die elders in het land veelal niet meer (in die vorm) bestaan: het vormingswerk (Pasvorm), het randgroepjongerenwerk (Passade/Rijn-Side) en het spijbelopvangproject (SOS). Elk van de genoemde organisaties levert een algemeen gevalueerde bijdrage aan de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

De bovenschoolse samenwerking in het voortgezet onderwijs neemt landelijk gezien waarschijnlijk een middenpositie in. Het Samenwerkingsverband VO is actief en krijgt geleidelijk een belangrijkere positie in het onderwijsveld. Plannen voor een meer krachtige rol van het Samenwerkingsverband in de organisatie van het bovenschools voorzieningenaanbod (bijvoorbeeld in de vorm van een OPDC) zijn evenwel nog in een ontwikkelingsstadium.

Rendement

Eén van de moeilijkst te beantwoorden vragen als het gaat om de bestrijding van voortijdig schoolverlaten is: helpt het? In deze rapportage moeten we volstaan met enkele globale indrukken. Het beeld komt in grote lijn overeen met wat ook elders in het land zichtbaar is:

- Het vangnet sluit steeds beter, maar de gaten zijn nog niet gedicht. Nog altijd vallen, ook in Arnhem jongeren tussen wal en schip. Belangrijkste problemen zijn de signalering (het waarnemen en melden door de scholen), de registratie, gebrek aan plaatsingsmogelijkheden in individuele gevallen (wachtlijsten jeugdzorg, moeilijkheid van plaatsing in het onderwijs gedurende het schooljaar) en onwil of onvermogen van jongeren om aan een ‘oplossing’ mee te werken. Voor de regio Arnhem geldt dat de leerplichtfunctie niet in alle gemeenten in de regio even goed wordt ingevuld, waardoor eveneens gaten kunnen vallen.
- Met name in het avo (inclusief vmbo-t) en vwo is nog veel terrein te winnen. De onzichtbare uitval (afstroom) is nog groot, terwijl de zorgstructuur relatief zwak is ontwikkeld.
- In het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat er in de tweede lijn wel uitgebreide voorzieningen zijn (met name de Cursisten Service voor het Rijn IJssel College en Helicon), maar dat in de eerste lijn nog mogelijkheid voor verbetering bestaat. Dat geldt voor primaire onderwijstaken (kwaliteit van onderwijs, studie- en beroepskeuze), maar ook voor de zorgstructuur (begeleiding, advisering, ondersteuning). Overigens verschilt het niveau per instelling en daarbinnen per unit/onderdeel.

De meeste middelen en activiteiten zijn logischerwijs gericht op het vmbo, in het bijzonder het voormalige vbo. Daar worden de meeste nieuwe initiatieven ontplooid en concentreert zich ook de aandacht van de jeugdzorg en andere betrokkenen. Dat is logisch, want het vmbo kent vanouds her de grootste uitval, de meeste probleemgevallen en de grootste deelname van achterstandgroepen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat geen ander onderwijstype al zo lang en zo intensief bezig is met het voorkomen van uitval als het vmbo. Er is al zoveel

gedaan, uitgeprobeerd en ontwikkeld, dat weinig van de nieuwe projecten daadwerkelijk iets nieuws toevoegen.

De zorgteams hebben structuur gebracht in het overleg tussen de school en andere instanties, maar het is niet zo dat de school voorheen die contacten met jeugdzorg, leerplicht en anderen niet had. De zorgteams betekenen een *beperkte* verbetering van een reeds bestaande praktijk. Dat betekent dat niet verwacht mag worden dat de invoering van zorgteams tot een substantiële afname van de schooluitval zal leiden. Realistisch gezien zal de komst van de zorgteams de kwaliteit van het proces verbeteren, maar kwantitatief waarschijnlijk weinig effect hebben. Zo is het ook met andere maatregelen die zich richten op de vmbo-school: er is sprake van een sterk afnemende meeropbrengst van elke nieuwe activiteit. Het niveau van leerlingenzorg is al hoog. Natuurlijk is op dat punt verdere verbetering mogelijk, maar in termen van aantallen uitvallers blijft het rendement beperkt.

Sinds het midden van de jaren negentig is het accent in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten gericht op preventie, het voorkomen van uitval door in en rond de scholen de zorg uit te bouwen. Nog altijd is dat het leidende principe, maar wellicht is het tijd om het vizier anders te richten. Wellicht is het tijd voor een herbezinning. De Arnhemse vmbo-scholen geven aan dat zij het gevoel hebben aan het einde van hun mogelijkheden te zijn gekomen. Bepaalde leerlingen lijken niet binnen de context van de school gehouden en geholpen te kunnen worden. Een herbezinning is op zijn plaats:

- Om welke groep en om welke problemen gaat het feitelijk?
- Waar heeft die groep daadwerkelijk behoefte aan, respectievelijk met welke aanbod kan die groep bereikt worden?
- Hoe kan een dergelijk aanbod gerealiseerd worden?

Duidelijk is dat een bepaalde beperkte groep niet in het reguliere onderwijs geholpen kan worden. Nu ontstaat daardoor nog te zeer impliciet een druk op de curatieve voorzieningen (SOS, Centrale Opvang), die bovendien nog steeds vanuit het perspectief van preventie (voorkomen van uitval) blijven werken. Het is een landelijk probleem hoe groepen aan de rand van het vmbo adequaat opgevangen kunnen worden. De antwoorden die landelijk zijn bedacht (praktijkonderwijs, lwoo-locaties, leerwerktrajecten) voldoen, onder meer door formele toelatingscriteria, slechts gedeeltelijk. Het probleem manifesteert zich regionaal en het ligt voor de hand dat daar eerder en principiëler naar oplossingen wordt gezocht.

2.2 Twee zijden van de medaille

Remmende voorsprong

Het succes van de aanpak is moeilijk vast te stellen, maar onmiskenbaar is dat er heel veel wordt gedaan. Typerend voor de Arnhemse situatie is de daadkrachtige en doelgerichte houding van een aantal betrokken organisaties er toe heeft geleid dat voorzieningen, die elders teloor zijn gegaan of nu met moeite opnieuw worden uitgevonden, reeds langere tijd functioneren. Ook wat betreft de samenwerking tussen (delen van) de jeugdzorg en het onderwijs behoort Arnhem tot de voorlopers. Toch lijkt juist ook die soms tegendraadse voortvarendheid een zekere belemmering te vormen: er is hier en daar sprake van een remmende voorsprong.

Nu is de remmende voorsprong geen onbekend verschijnsel. Het is in zekere zin de prijs die betaald wordt voor innovatie en daadkracht. Het probleem ontstaat wanneer de voorloper achterom kijkt en ziet dat de achterblijvers met een inhaalslag bezig zijn. Op het moment dat de grote groep achterblijvers hun achterstand hebben ingehaald bepalen zij feitelijk, door hun aantal alleen al, de norm. De voorloper ziet zich plotseling in een situatie geplaatst dat hij zich moet conformeren aan de aanpak van de voormalige achterblijvers.

In Arnhem is dat proces het best te illustreren aan de hand van De Pasvorm. In de tijd dat noch het vmbo, noch het mbo adequate leerwerkachtige maatwerktrajecten konden bieden aan jongeren, die in het reguliere onderwijs geen plek meer vonden, ontwikkelde zich De Pasvorm tot een voorziening met een landelijk voorbeeldfunctie. Nu echter landelijk en in de regio andere, meer reguliere oplossingen worden ontwikkeld (leerwerktrajecten, verdere ontwikkeling van assistentopleidingen, voortrajecten mbo), is het noodzaak om de plaats van De Pasvorm opnieuw te bepalen. Kwaliteiten die eerder een teken van kracht waren (tegendraads, onconventioneel, ondernemend) maken het nu moeilijk om De Pasvorm in te passen in de reguliere kaders.

Vergelijkbare processen doen zich voor of hebben zich voorgedaan bij Pactum toen Bureau Jeugdzorg werd opgericht, bij bureau leerplicht toen landelijk het accent verschoof naar de registratie, of bij Passade/Rijn-Side toen het schoolgericht maatschappelijk werk als werksoort een prominente plaats kreeg.

Dominante cultuur

Het verschijnsel remmende voorsprong verklaart voor een deel waarom in een op zichzelf goed functionerend netwerk periodiek spanningen kunnen ontstaan. Bij nadere beschouwing is er in Arnhem echter iets meer aan de hand. Het zijn niet zozeer afzonderlijke gevallen van remmende voorsprong die incidenteel opspelen,

maar eerder een algemene *cultuur*, waarin vele goede zaken tot stand zijn gebracht, maar die óók belemmerend werkt.

Die algemene cultuur valt het best te typeren aan de hand van twee dominante verschijnselen.

De aanpak van het voortijdig schoolverlaten is sterk *leerling- en zorggericht*.

- activiteiten zijn gericht op directe hulp en zorg
- activiteiten richten zich op de leerling/jongere
- men werkt probleem/oplossingsgericht
- formele aspecten, zoals administratie, regelgeving, registratie, monitoring zijn ondergeschikt aan de directe actie
- er is een sterke doel-legitimatie ('het gaat om de leerling')

De *pioniersmentaliteit* overheerst.

- men is gericht op directe actie ('niet praten, maar doen')
- men is gewend te bouwen, nieuwe oplossingswegen te creëren
- er is veel innovatiekracht en ondernemingszin
- er is veel doorzettingsvermogen en vastberadenheid
- de onderlinge samenwerking is relatief hecht en gesloten
- autonomie wordt belangrijk gevonden ('vrij van bemoeizucht en regeltjes')
- de pioniers zijn vernieuwend én conserverend tegelijkertijd

Natuurlijk is het geschetste beeld gechargeerd. De werkelijkheid is genuanceerder, omdat niet iedere persoon of organisatie in gelijke mate prioriteiten aan directe zorg geeft en niemand uitsluitend als pionier door het leven gaat. Toch typeert het beeld de dominante cultuur in de Arnhemse aanpak voortijdig schoolverlaten. Precies de eigenschappen die de positieve resultaten van de afgelopen jaren verklaren, zijn ook de achtergrond van het feit dat bepaalde processen nu stagneren. De verklaring gaat verdere dan een incidenteel geval van remmende voorsprong. In feite gaat het om een bepaalde cultuur, die bij meerdere organisaties in het netwerk een basis heeft.

Voor- en nadelen

De hiervoor getypeerde cultuur heeft invloed op hoe het netwerk van voorzieningen is ontstaan en zich verder ontwikkeld. Er zijn duidelijke voordelen aanwijsbaar en tegelijkertijd ook beperkingen zichtbaar. Zoals al aangegeven manifesteren de voordelen zich vooral in het aanbod van voorzieningen voor leerlingen die met problemen kampen. Veel van de betrokken organisaties bij de (bovenschool-

se) leerlingenzorg zijn hulp/zorggericht. Dat geldt voor onder meer voor Passade/Rijn-Side, Leerplicht, Pactum en de opvangprojecten. Zij hebben in hun werk direct te maken met de probleemgevallen. Het ligt dan ook voor de hand dat zij hun activiteiten op die problemen richten. De inbreng van Passade/Rijn-Side en Pactum is bijzonder, in vergelijking met andere steden. De bijdrage van beide organisaties in de zorgteams en in de Centrale Opvang (Pactum) betekent niet alleen extra ‘handen’ om de problemen van leerlingen aan te pakken. Het brengt ook een andersoortige deskundigheid in, die toegevoegde waarde heeft in een multi-disciplinaire aanpak.

De pioniersgeest heeft er toe geleid dat, minder dan in andere steden, de landelijke regelgeving en subsidiëring bepalend is geweest voor de aanpak. Natuurlijk drukken landelijke beleidslijnen een stempel, maar tevens is zichtbaar hoe men in de gemeente Arnhem zelf eigen afwegingen maakt en kiest voor het realiseren van voorzieningen. De samenwerking is intensief. Betrokken personen kennen elkaar vaak al lange tijd en het informele netwerk functioneert goed.

De andere kant van de medaille wordt duidelijk wanneer de minder voordelige aspecten van de dominante cultuur worden belicht:

- De *directe, doelgerichte actie* leidt ertoe dat de aanpak de neiging heeft om tamelijk reactief en curatief te zijn. De oplossing wordt gezocht in maatregelen voor leerlingen die uitgevallen zijn, waarbij andere doelgroepen telkens andere typen opvang vragen. Een reactieve manier van werken leidt al snel tot een lappendeken van voorzieningen. Meer systematische planning en structurering is ondergeschikt aan de oplossingsgericht aanpak.
- De *gerichtheid op zorg en directe hulp* leidt ertoe dat verschillende instanties met een vergelijkbaar aanbod in de weer zijn. Zowel de schoolgericht maatschappelijk werker, als de leerplichtconsulent, als ook de Passade/Rijn-Side-medewerker hebben een vergelijkbare taak. Hoewel er zeker sprake is (of kan zijn) van complementaire expertise, lijkt het erop dat in de praktijk de activiteiten eerder naast elkaar voortbestaan uit respect voor elkaars ‘werkdomein’, dan uit een meer systematische afweging van opties. Het is de vraag of de manier van werken daadwerkelijk complementair, efficiënt en effectief is.

In die afweging zou ook meegenomen moeten worden wat de mogelijke opbrengst zou kunnen zijn wanneer de middelen en menskracht anders ingezet worden. In elk geval geldt voor de leerplichtconsulenten dat de keuze voor zorg er toe heeft geleid, dat andere aspecten van de leerplichttaak lange tijd onderbelicht zijn gebleven. Registratie en wetshandhaving zijn activiteiten die landelijk steeds meer als hoofdtaken worden gezien en ook in de regio Arnhem zelf werkt men inmiddels aan het versterken van de samenwerking met bijvoorbeeld

het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Er lijkt sprake van een omslag nu onder meer registratie en wetshandhaving grotere aandacht krijgen.

- De *sterke leerlinggerichtheid* maakt een kritische discussie. over wat wel en niet efficiënt en doelmatig is, lastig. De legitimering van nieuwe projecten, deelname aan zorgteams, inzet van subsidiegelden ligt altijd bij de probleemleerling. Over de noodzaak om problemen aan te pakken is men het 'per definitie' eens. Zo kan het gebeuren dat men in overleggen onvoldoende kritisch is over elkaars plannen, werkwijze en voorstellen.
- De *hechte samenwerking*, die traditioneel bestaat, versterkt dat effect. Men kent elkaar, komt elkaar vaak op verschillende onderwerpen tegen en respecteert elkaars inbreng. Soms kan dat averechts werken, wanneer door omzichtigheid onvoldoende scherp wordt gediscussieerd. Een ander nadelig bijeffect van de hechte samenwerking is dat de kring relatief gesloten is. Het meest nadelig is dat voor de regiogemeenten. Er bestaat een zekere neiging om de aandacht vooral op Arnhem te richten. Daadwerkelijke regionalisering van de aanpak voortijdig schoolverlaten komt slechts moeizaam van de grond. Anders dan in vergelijkbare andere grote steden heeft Arnhem geen actief beleid om tot regionalisering van de leerplicht te komen. Er is wel regionaal overleg, maar van een gezamenlijk gevoerd leerplichtbeleid is nog geen sprake. In de regiogemeenten is er wel behoefte aan versterking van de leerplichtfunctie (door professionalisering, vergroting netwerken, verbetering melding en registratie), maar ook daar lijkt er aarzeling om tot verdergaande initiatieven te komen. Voor scholen in Arnhem, die te maken hebben met leerplichtambtenaren uit soms wel vier gemeenten, is dat niet voordelig. Terwijl een aantal gemeenten in de regio, soms ook met ondersteuning van Arnhem, de leerplichttaak goed op orde hebben, blijft in de kleinere gemeenten de uitvoering kwetsbaar. Met name voor de gemeenten Bommel en Overbetuwe, die tussen Arnhem en Nijmegen, is het lastig dat de aansluiting bij de beide grote steden niet goed georganiseerd is.
- In de Arnhem gaat een *aanzienlijke innovatiekracht* op een paradoxale wijze gepaard met een zekere conservatisme. Terwijl aan de ene kant een indrukwekkende stroom van onderzoeken, pilotprojecten en nieuwe plannen wordt gegeneerd, is er aan de andere kant een neiging om sterk vast te houden aan bestaande voorzieningen. Een meer fundamentele evaluatie van voorzieningen of beleid wordt daardoor belemmerd.

Pioniers en technocraten

Het zij nogmaals gezegd: in de werkelijkheid is het beeld meer genuanceerd dan hier geschetst. Vanzelfsprekend gaat het er in de beschouwing niet om, om ontegenzeggelijk positieve kenmerken als leerling- en zorggerichtheid of samenwerking ter discussie te stellen. De kern van de analyse is dat een aantal zwakkere punten in de gezamenlijke aanpak kunnen worden verbeterd, wanneer een betere balans gevonden wordt tussen de twee kanten van de medaille.

De balans tussen *pioniers* – om de beeldspraak nog even vast te houden – en *technocraten* zou iets ten gunste van de technocraten moeten verschuiven.

Technocraten belichamen de tegenovergestelde karakteristieken van de pioniers. De technocraat bekommert zich eerder om het zo efficiënt en doelmatig organiseren en beheren van de aanpak, dan om innovatie. De technocraat werkt meer systematisch en planmatig, dan impulsief en reactief. De technocraat hecht bij uitstek waarde aan regelgeving, verantwoording, handhaving van regels en aan het maken van formele afspraken.

In de Arnhemse verhoudingen nemen de organisaties in het netwerk voortijdig schoolverlaten verschillende plaatsen in op het continuüm van pionier tot technocraat. Pactum, De Pasvorm (tot voor kort) en Passade/Rijn-Side staan bijvoorbeeld meer naar de pionierskant. Bureau Jeugdzorg, de gemeente (onderwijs), OV-SV en het Samenwerkingsverband VO bevinden zich meer aan de andere kant van het continuüm.

Het is belangrijk om vast te stellen dat het er niet om gaat, dat deze of gene organisatie zijn koers bijstelt. Veeleer gaat het om een collectief proces van heroriëntatie en het verleggen van accenten op een breed front van activiteiten.

In het navolgende hoofdstuk wordt de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten besproken aan de hand van een analysemodel.

3 Onderdelen van de regionale aanpak

In dit hoofdstuk komen de verschillende elementen van de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten aan de orde. Op basis van onderzoek naar de wijze van werken in verschillende regio's is een model ontwikkeld. Het model onderscheidt diverse functies die uitgevoerd moeten worden wil een samenhangend geheel van maatregelen ontstaan. Er wordt naar drie groepen van functies gekeken.

De eerste groep bestaat uit de volgende functies:

- signalering en melding,
- diagnostiek en verwijzing,
- case-management en trajectbegeleiding,
- registratie en monitoring,

en heeft betrekking op de *allocatie*, dat wil zeggen het zorgen dat de leerling met problemen zo snel en goed mogelijk op de juiste plaats terecht komt, respectievelijk dat de juiste hulp naar de leerling wordt gebracht. De registratie speelt een belangrijke rol in de signalering (vgl. leerplicht) en in de monitoring van de schoolloopbaan. Daarnaast is registratie van belang om op beleidsniveau zicht te krijgen op kwantitatieve leerlingenstromen en effecten van maatregelen.

De tweede groep bestaat uit:

- preventie in de school,
- terug naar school,
- toeleiding naar werk,
- opvang en jeugdzorg.

In de tweede groep gaat het om activiteiten die tot doel hebben om dreigende uitval te voorkomen (preventief), of reeds uitgevallen leerlingen op te vangen (curatief). Bij de curatieve opvang kan er sprake zijn van verschillende uitstroomdoelen, namelijk terug naar een vorm van onderwijs, of toeleiding naar werk via een bijzonder traject. Als derde mogelijkheid kan opvang nodig zijn die niet een direct uitstroomdoel heeft en waar het hulpverleningskarakter voorop staat. Deze vorm ligt dicht tegen de eigenlijke jeugdhulpverlening aan.

Als derde groep tenslotte zijn de niet leerling-gebonden functie benoemd:

- coördinatie en samenwerking,
- onderzoek en ontwikkeling,
- stad en regio.

Deze functies hebben betrekking op het functioneren van het netwerk. Het laatste punt, stad en regio, is als een extra aandachtspunt en een speciale vorm van samenwerking toegevoegd.

Zoals in de inleiding is aangegeven leent de quick scan zich niet voor een uitvoerige evaluatie op alle onderdelen van het model voortijdig schoolverlaten. Op basis van de interviews en schriftelijke informatie wordt per punt een korte analyse gegeven van de Arnhemse situatie. Het accent ligt daarbij op de grote lijnen.

3.1 Signalering en melding

Bij signalering en melding is het van belang dat leerlingen die problemen onderkennen op school vroegtijdig worden herkend en dat via melding eventuele hulp van derden wordt ingeschakeld. In eerste instantie gaat het daarbij om een binnenschoolse aangelegenheid, maar in zwaardere gevallen kan de hulp van bijvoorbeeld een schoolarts of een maatschappelijk werker nodig zijn. Melding is tevens aan de orde wanneer er sprake is van verzuim en leerplichtzaken op de hoogte gesteld moet worden.

In grote lijn lijkt de situatie in het Arnhemse niet af te wijken van wat elders gebruikelijk is. De scholen met een uitgebreid systeem van leerlingenzorg, voornamelijk de vroegere vbo-locaties, slagen er redelijk goed in problemen te signaleren en hebben doorgaans een veelheid aan contacten met derden. Op de andere scholen (avo/vwo) is de problematiek minder goed zichtbaar.

Verdere verbetering is mogelijk door de verzuimmelding verder aan te scherpen. De experimenten met de leerlingenas, die momenteel worden uitgevoerd, bieden wellicht een mogelijkheid om de verzuimsignalering in school en de melding aan leerplichtzaken te verbeteren.

Door de overdracht gegevens van basisscholen naar de scholen voor voortgezet onderwijs verder uit te breiden kan het signalerend vermogen van de scholen worden vergroot.

In het middelbaar beroepsonderwijs is de signalering en melding wisselend geregeld, afhankelijk van de interne studentenzorg. De instellingen zijn verplicht ongediplomeerd uitstroom (zonder startkwalificatie) te melden in het kader van de RMC-regeling. Het Team-VSV is het meldpunt voor de BVE-instellingen in de regio. Vastgesteld moet worden dat de melding nog allerm minst optimaal is. Binnen het Rijn IJssel College is de melding wisselend. Niet elke unit of afdeling denkt hetzelfde over de ernst van deelnemersuitval en over de noodzaak dit aan derden, Team-VSV of intern aan de Cursisten Service, te melden. De uitvalcijfers van de

andere drie BVE-instellingen naar het Team-VSV zijn naar verhouding (erg) laag. Het is de vraag of dit wijst op een feitelijk lagere uitval, of dat de melding niet goed verloopt. Het laatste lijkt het meest aannemelijk. Het Team-VSV is gepositioneerd bij de Cursisten Service van het Rijn IJssel College, maar opereert als onafhankelijk en feitelijk bovenschools meldpunt. Het is de vraag of en in welke mate de positionering van het Team-VSV bij het Rijn IJssel College – bewust of onbewust – bijdraagt de achterblijvende meldingen van de andere scholen.

3.2 Diagnostiek en verwijzing

Diagnostiek en verwijzing is de sleutelfunctie in een succesvolle aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Het goed vaststellen wat er met een leerling aan de hand is en het op basis daarvan opstellen van een handelingsplan of verwijzing is de basis van elke aanpak. De diagnostiek kan binnen de school gebeuren, door de docent, mentor of aan de school verbonden deskundigen (bijv. een orthopedagoog). Dit is de *eerste lijn* van diagnostiek. Zoals gezegd is het vermogen om goed te beoordelen wat er aan de hand is en om vervolgens de juiste stappen te zetten per school – en daarbinnen zelfs per docent – verschillend. Hoewel het punt reeds veel aandacht heeft in de school, zou het in de komende jaren van belang zijn het signalerend en diagnosticerend vermogen binnen de school verder op te voeren. Snel goed inschatten van een situatie maakt immers preventief handelen mogelijk.

De tweede lijn van diagnostiek en verwijzing wordt gevormd door de zorgteams. De zorgteams, die in Arnhem nu alleen nog op de vmbo-locaties actief zijn, zijn uitermate belangrijk in het netwerk voortijdig schoolverlaten. Hoewel ze voor de oude vbo-locaties waarschijnlijk niet veel nieuwe contacten hebben opgeleverd, is door de komst van de zorgteams wel een regelmatigere en meer gestructureerde samenwerking ontstaan. In zekere mate wordt de formalisering in de zorgteams wel als een ‘bureaucratisering’ ervaren (vgl. hoofdstuk 2), maar de voordelen zijn voor alle betrokkenen evident. Het is zaak, zoals nu ook het plan bestaat, om de zorgteams uit te breiden naar alle scholen in het voortgezet onderwijs, eventueel door een gemeenschappelijk team op te richten voor meerdere havo/vwo-locaties. Voor het verder uitbouwen van de sleutelfunctie die de zorgteams hebben zijn een aantal opmerkingen te maken:

- De taakverdeling binnen de zorgteams moet voortdurend kritisch worden geëvalueerd. Eén van de sterke punten in de Arnhemse zorgteams is de betrokkenheid van Bureau Jeugdzorg en de mogelijkheid om daarmee directe verwijzing (indicering) naar het jeugdzorgaanbod te realiseren. De teams hebben zowel een

eerste-lijnszorgtaak, voornamelijk in de vorm van schoolmaatschappelijk werk, als een diagnostische/verwijzende taak. Het is van groot belang om de tweede taak, van diagnosticering en verwijzing, altijd volwaardig in stand te houden. Door de inbreng van schoolgericht maatschappelijk werk en door de participatie van Passade/Rijn-Side in de teams neemt de druk op de zorgtaak van de leerplichtconsulent af. Het verdient aanbeveling om de leerplichtconsulenten een zwaardere rol te geven in de taak van signalering, verwijzing, bewaking trajecten (zie ook 3.3).

- De invulling van de zorgteams verschilt per school. Aanvankelijk wilde men de teams zoveel mogelijk gelijk inzetten, maar tijdens het invoering proces zijn verschillende keuzes gemaakt. Een zekere differentiatie is niet te vermijden en zelfs wenselijk. Toch zou het goed zijn om de teams een sterke gemeenschappelijke basis te geven. Dat kan, zoals ten dele nu ook al gebeurt, door dezelfde personen in meerdere teams te laten participeren. Het lijkt echter zinvol om daarenboven een centraal aansturingpunt voor de teams te creëren. Zo zou het takenpakket van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) uitgebreid kunnen worden met de ondersteuning van en het toezicht houden op de zorgteams. Door toetsing achteraf en periodieke evaluatie kan gezorgd worden dat de teams binnen een bepaalde gemeenschappelijke bandbreedte blijven opereren en dat de kwaliteit van de teams gewaarborgd blijft.
- In de zorgteams worden leerlingen besproken. Met de toename van de leerlingenzorg in de school bestaat de neiging om in de zorgteams slechts de zwaarste gevallen in te brengen. Enerzijds is dat goed. Het is immers de taak van het zorgteam om door multidisciplinaire inbreng oplossingen aan te reiken, die de school zelf niet kan bieden. Anderzijds echter dreigt het team op die manier wat los te komen van de hoofdstroom van leerlingenzorg in de school. Eén van de sterke kanten van een zorgteam is de mogelijkheid om de school te ondersteunen met het versterken van het systeem van leerlingenzorg en –begeleiding. Doordat de teams heel schoolnabij werken zijn zij instaat ‘in de keuken’ te kijken bij de scholen en ook los van individuele probleemgevallen de school te adviseren. Door alleen de zwaarste probleemgevallen te bespreken vergroot als het ware de afstand van het team tot de school weer iets. Het lijkt goed om daar alert op te zijn en de schoolnabijheid te bewaken.
- Elk voor zich is het zorgteam van belang voor de school waar het actief is. Allemaal tezamen vormen de teams een netwerk van (2^e lijns-) signalering, diagnosticering en verwijzing, dat in potentie zicht en greep kan geven op de gehele uitval in het voortgezet onderwijs. Om die potentie te realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Er moet een dekkend netwerk van teams zijn (ook in de regio!), er moet een centraal punt zijn waaraan de teams gekop-

peld zijn, de leerplicht- en RMC-registratie moet sluiten en er moeten zekere gemeenschappelijke procedures en normen worden gehanteerd. In Arnhem is een veel belovende start gemaakt. Uitbouw en versterking van de zorgteams verdient hoge prioriteit in de komende periode.

Naast de eerste en tweede lijn van diagnostiek in en bij de school, is er ook een derde lijn. In Arnhem heeft de Centrale Opvang daarin een taak en in mindere mate ook SOS. In de derde lijn diagnostiek komen leerlingen terecht die niet door middel van enkele gesprekken en dossieronderzoek (in het zorgteam) geholpen kunnen worden. Vaak is een langere periode van 2-3 maanden nodig om te observeren, voor de leerling zelf om tot rust te komen en om te oriënteren op een vervolgt raject. Er wordt een concreet individueel programma aangeboden en afhankelijk van het type opvang een meer of minder gestructureerde dagindeling. In Arnhem heeft SOS, het ‘spijbelopvangproject’ een dergelijke functie voor leerlingen met een relatief lichtere problematiek. Het gaat in principe om leerlingen die na een korte time-out weer terug naar een school kunnen. Daarnaast bestaat de Centrale Opvang, uitgevoerd door Pactum, waar juist wel de jongeren met een meer complexe en zware problematiek terecht komen. Terwijl bij SOS de diagnostiek minder zwaar weegt, is de Centrale Opvang juist voor dat doel in het leven geroepen. SOS komt hierna in paragraaf 3.6 verder aan de orde.

De Centrale Opvang is een bijzondere voorziening in Arnhem. Weinig steden hebben een dergelijke mogelijkheid. De Centrale Opvang heeft zijn waarde duidelijk bewezen en zou in de toekomst nog beter ingebed moeten worden in de gehele bovenschoolse zorgstructuur. Een aantal punten zijn daarbij van belang:

- De Centrale Opvang is als het ware het verlengstuk van de zorgteams, zij werken aanvullend en vormen gezamenlijk het ‘systeem’ voor bovenschoolse diagnostiek en verwijzing. Om die gemeenschappelijke taak nog verder uit te bouwen zou de verbinding tussen zorgteams en Centrale Opvang moeten worden uitgebreid. Dat kan door nader te onderzoeken hoe verwijzingen verlopen en welke criteria moeten worden gehanteerd, door procedures en beslissingscriteria vast te stellen en door de doorlopende lijn van zorgteam naar Centrale Opvang nauwkeurig te bewaken (via de PCL/leerplicht bijvoorbeeld, zoals nu ook al gedeeltelijk gebeurt).
- De zorgteams en Centrale Opvang zouden onder één inhoudelijke aansturing geplaatst moeten worden. Het ligt in de lijn van de huidige ontwikkelingen dat de gehele bovenschoolse zorgstructuur onder verantwoordelijkheid komt van het onderwijs. Het overheidsbeleid is er op gericht de leerlingenzorg tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scholen te maken (vgl. de verplichte samenwerking, zorgbudget). In Arnhem wordt voorzichtig geprobeerd het Sa-

menwerkingsverband die aansturende rol te geven. Wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (zie ook 3.9) dan zou ook de Centrale Opvang onder de regie van het Samenwerkingsverband kunnen worden gebracht. De uitvoering blijft onveranderd een taak voor Pactum, dat in de loop der jaren een grote deskundigheid heeft opgebouwd.

- Adequate verwijzing is afhankelijk van de verwijzingsmogelijkheden. In het vorige hoofdstuk is gewezen op het feit dat een deel van de voortijdig schoolverlaters niet terug het reguliere onderwijs in kan. Ten dele is dat wellicht te wijten aan onwil bij de scholen, maar geleidelijk aan wordt duidelijk dat de capaciteit voor scholen om moeilijke ‘probleemleerlingen’ op te nemen beperkt is. De keuzes die in het verleden zijn gemaakt, om het ivbo, het vormingswerk, verschillende typen opvangprojecten en meer recent ook delen van het speciaal onderwijs feitelijk op te heffen, leiden tot een grote druk op met name het vmbo. Het is zaak nauwkeurig te onderzoeken wat nog reële terugkeeropties zijn en voor welke categorieën alternatieven gezocht moeten worden (zie ook 3.6 en 3.7).

De gemeente Arnhem heeft met de zorgteams en de Centrale Opvang de bouwstenen om een dekkend systeem van diagnostiek en verwijzing te maken. De verdere ontwikkeling zou meer dan voorheen geënt moeten zijn op samenhang tussen de losse onderdelen.

Voor wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs en de educatie geldt een vergelijkbaar verhaal. Het Team-VSV met daarachter – althans voor het Rijn IJssel College – de dienst Cursisten Service heeft een potentieel sterke centrale positie. Hoewel niet gebruikelijk in het mbo, zou het aanbeveling verdienen om een variant van de zorgteams in te zetten in het beroepsonderwijs, met name voor de niveau-1-opleidingen en voor het eerste leerjaar. Hoewel een aanzienlijk deel van de cursisten nog gedeeltelijk leerplichtig is en nog binnen het domein van de jeugdzorg valt, is de inzet voor die groep gering vergeleken bij het voortgezet onderwijs.

3.3 Case-management en trajectbegeleiding

Leerlingen die hun school moeten verlaten komen vaak terecht in een reeks van verwijzingen en plaatsingen alvorens – naar gehoopt mag worden – de juiste plek is gevonden. Met name op de overgangen is het risico groot dat het mis gaat. Trajectbegeleiding is één van de werkvormen die dat proberen te voorkomen. Er

kan een onderscheid gemaakt worden tussen een meer administratieve en een meer persoonlijke vorm van begeleiding. De eerste vorm, die we hier casemanagement noemen, houdt in dat de gangen van de leerling op afstand gevolgd worden aan de hand van meldingen en waarnemingen. De leerplicht/RMC-registratie is een dergelijke vorm: bewaakt wordt of de leerling is ingeschreven bij een school en of er verzuim optreedt. Naast deze lichte vorm is er ook directe persoonlijke begeleiding, waarbij een begeleider de jongere helpt een weg te vinden. In Arnhem zijn beide vormen nog in ontwikkeling. Het verdient aanbeveling hieraan meer systematisch aandacht te geven.

3.4 Registratie en monitoring

In Arnhem wordt nu een inhaalslag gemaakt op het gebied van registratie. Er wordt gewerkt aan een systeem voor verzuim/uitvalmelding en recent is ook een grote stap gezet in het activeren van de leerplichtregistratie. Net als elders in het land blijkt dat het kwantitatieve aspect van voortijdig schoolverlaten uitermate lastig in greep te krijgen is. Net als overal wordt een technologische oplossing het meest vruchtbaar geacht (geautomatiseerde melding, leerlingenpas, bestandenkoppeling).

Binnen de bestaande cultuur in Arnhem (zie hoofdstuk 2) is een hoge prioriteit voor registratie geen vanzelfsprekendheid. Alle initiatieven ten spijt is het de vraag wat de praktische gebruikswaarde zal zijn van de verzamelde gegevens wanneer organisaties een andere, meer kwalitatieve werkwijze voorstaan.

Het lijkt raadzaam om, naast de technologische oplossingen, ook een andere optie te verkennen. Een dekkend netwerk van zorgteams, gekoppeld aan de leerplichtregistratie, biedt mogelijkheden om de individuele en collectieve uitval in beeld te krijgen, te monitoren en te evalueren. Door de koppeling tussen zorg (kwalitatief) en monitoring (kwantitatief) kan wellicht een vorm van registratie worden ontwikkeld die beter aansluit bij de 'Arnhemse manier'.

3.5 Preventie in de school

Net als voor de signalering in de school geldt voor de preventie in school dat er enerzijds al heel veel wordt gedaan en dat er anderzijds in individuele gevallen (van scholen, docenten, leerlingen) nog winst te boeken valt.

3.6 Terug naar school

In het verleden bestonden er in de meeste grote steden in het land zogenaamde spijbelopvangprojecten. Curatieve voorzieningen, waar leerlingen terecht konden die niet meer naar school konden of wilden. Doel van de projecten was de leerlingen na een opvangperiode van maximaal enkele maanden terug te leiden naar school. Midden jaren negentig is de landelijke subsidiemaatregel voor dergelijke projecten stopgezet. Het bleef nog wel mogelijk de projecten lokaal overeind te houden (via de onderwijsvoorrangs- en later de goa-middelen), maar over het algemeen werd het voortbestaan van de projecten niet wenselijk geacht. Uit evaluatieonderzoek bleek dat de doelstelling van terug naar school in veel gevallen niet werd gehaald en bovendien werd aangenomen dat de aanwezigheid van de projecten geen stimulans was voor de scholen om aan preventie te doen. Waar de projecten werden opgeheven, werd naar verloop van tijd duidelijk dat die specifieke vorm van opvang (kort durend, lichtere probleemgevallen, terug naar school) toch niet gemist kon worden. De spijbelopvang is bezig aan een comeback, maar bewust wordt niet meer gekozen voor de vorm die destijds veel gebruikt werd, namelijk een los van de scholen staande opvang op een afzonderlijke kleinschalige locatie. Nu kiest men voor time-outvoorzieningen in of bij de school. De leerling wordt wel uit het normale ritme en uit de normale klaassetting gehaald, maar niet meer van de school verwijderd. Op die manier hoopt men terugleiding makkelijk te kunnen realiseren.

In Arnhem heeft SOS de stormen van de tijd doorstaan. De voorziening is overeind gebleven en bewijst al jaren zijn nut door leerlingen op te vangen, die anders waarschijnlijk definitief uitgevallen waren. Er is geen reden om aan het bestaansrecht van een dergelijke voorziening te twijfelen, maar het zou in het licht van de geschetste ontwikkeling van het denken over time-outvoorzieningen wel nuttig kunnen zijn om de positie van SOS eens te heroverwegen.

In feite is dat proces reeds in gang gezet. Er zijn plannen om SOS onder verantwoordelijkheid van het Samenwerkingsverband VO te brengen en de noodzakelijke verhuizing van SOS leidt er toe dat ook nagedacht wordt over een inhoudelijk goede plek.

Ook recent is het plan uitgewerkt om een tweede terug-naar-schoolvoorziening in het leven te roepen. De Scholingsunit-plus is opgestart om uitstroom van de Centrale Opvang weer terug naar het reguliere onderwijs te kunnen leiden. Het feit dat de voorziening er is gekomen past – om de beeldspraak van het vorige hoofdstuk terug te halen – eerder in de pioniersgeest dan in de technocratische aanpak.

Het lost mogelijk een probleem op, maar het is niet duidelijk hoe de voorziening past in het geheel van het bovenschoolse aanbod. Er is (nog) niet duidelijk aangegeven welke leerlingen juist dáár passen, ook in vergelijking met bijvoorbeeld SOS.

De keuze om de Scholingsunit-plus onder te brengen bij een reguliere school is echter in het licht van het voorgaande interessant. Het verdient aanbeveling om meer fundamenteel, pionierend én technocratisch, na te denken over de wijze waarop time-out en terug-naar-school het beste vorm en inhoud kan worden gegeven, om dan vervolgens op basis van heldere concepten en keuzes tot de inrichting van een aanbod te komen. Het is denkbaar dat beide vormen, SOS en Scholingsunit-plus, naast elkaar in een dergelijk aanbod passen.

3.7 Toeleiding naar werk

Onder toeleiding naar werk verstaan we beperkte scholing en training gerichte op instroom op de arbeidsmarkt. Arbeidstoeleiding is per definitie geen beroepsopderwijs: de leerdoelen zijn individueel en staan volledig ten dienste van korte termijn resultaat in de vorm van het verkrijgen van betaald werk. Arbeidstoeleiding voor jongeren wordt ingezet wanneer iemand niet meer naar school kan of wil en desondanks aangewezen is op scholing en vorming om met succes de arbeidsmarkt op te kunnen. Voor jongeren waren voorheen het Vormingswerk, de Randgroepjongerenprojecten en de Voortrajecten-JWG mogelijkheden voor toeleiding naar werk. Die voorzieningen zijn bewust beëindigd in de periode dat de leuze “Een startkwalificatie voor iedereen” opgeld deed. Elke leerling moest in principe minimaal een beroepskwalificatie op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar halen (niveau 2). Elke voorziening die niet in die richting leidde werd buiten de wenselijke orde geplaatst. Zo verdwenen bijna overal het Vormingswerk en de verschillende opvangprojecten. Niet in Arnhem. De Pasvorm slaagde erin het Vormingswerk in een nieuwe jas overeind te houden en zelfs tot landelijk voorbeeld voor een moderne werkvorm te maken. Het Project Ongediplomeerde Schooluitval (POS) overleefde de grote sanering, maar ging afgelopen jaar nagenoeg kopje onder nadat de uitvoering was neergelegd bij De Pasvorm.

Het verhaal van de vorige paragraaf herhaalt zich: het is buiten discussie dat er voorzieningen nodig zijn die jongeren toeleiden naar werk buiten de startkwalificatie om, het is duidelijk dat dat besef is doorgedrongen en dat naar nieuwe antwoorden wordt gezocht en het is daarom noodzakelijk om de overeind gebleven voorzieningen opnieuw te bekijken in het licht van dat nieuwe besef en de nieuwe

initiatieven. De assistent-opleidingen in het mbo komen steeds meer tot ontplooiing, in het vmbo wordt een grootschalig experiment met dualisering (leren en werken) gestart en er worden steeds meer praktische ideeën ontwikkeld in het kader van het levenlangleren-principe.

De Pasvorm bevindt zich momenteel in een fase van herbezinning, die – afgezien van organisatorische en financiële aspecten – precies de kern van het geschetste dilemma raakt. Het aanbod (toeleiding naar werk) moet opnieuw worden bekeken en worden geplaatst in een veranderende omgeving.

Het lijkt raadzaam alvorens een herstart te geven aan POS eenzelfde afweging te maken. Het geheel van arbeidstoeleidendende voorzieningen, binnen en buiten de context van het reguliere onderwijs, moet naast elkaar worden gezet en vervolgens moet worden beoordeeld waar nog gaten zitten.

3.8 Opvang en jeugdzorg

Jongeren die in de problemen raken en niet meer in een onderwijsomgeving in brede zin kunnen worden geholpen kunnen terecht in de jeugdzorg. Ook in Arnhem zijn de wachtlijsten een ernstige belemmering om jongeren soms adequaat te kunnen helpen. Daar staat tegenover dat de preventieve, vooruitgeschoven wijze van werken van Bureau Jeugdzorg, Pactum en Passade/Rijn-Side een deel van de druk wegnemen. Dat is zeer positief.

Ondanks zekere belangen- en cultuurverschillen slagen de drie genoemde organisaties er redelijk goed in om complementair te werken en onderling af te stemmen.

Voor Pactum en Passade/Rijn-Side geldt dat zij beide een ‘product’ leveren dat ten dele afwijkt van wat andere aanbieden en dat ten dele ook daarmee overlap heeft. Zo is de werkwijze van Passade/Rijn-Side anders dan het schoolmaatschappelijk werk, maar is er tevens – zeker nu de werkers van Passade/Rijn-Side deelnemen in de zorgteams – overlap.

Pactum organiseert van oudsher de bovenschoolse diagnostiek in de Centrale Opvang. Nu de bovenschoolse zorg steeds meer als een verantwoordelijkheid van de scholen zelf wordt gezien en nu de zorgteams een nadrukkelijke hebben, moet de plaats van die activiteit opnieuw worden bepaald.

3.9 Coördinatie en samenwerking

In hoofdstuk 2 is een algemeen beeld gegeven van de samenwerking. Die is hecht en intensief genoemd, maar ook gesloten en in zekere zin te weinig kritisch. In de voorgaande paragrafen is als rode draad te lezen dat meer structuur en sturing het geheel van de aanpak kwalitatief verder kan brengen.

De coördinatie, om niet te zeggen de regie, van de aanpak kan worden verbeterd:

- Partijen houden elkaar nu soms gevangen in een wederkerige voorzichtigheid. Men moet beslissen of adviseren over elkaars voorstellen en plannen. De gesloten samenwerkingsverhoudingen maken een kritische afweging soms lastig, waardoor plannen worden uitgevoerd die niet het draagvlak hebben dat nodig is. Meer open en door externe impulsen geobjectiveerde discussie en besluitvorming zou een verbetering zijn. Gemeenschappelijke meningsvorming en besluiten zijn belangrijk. Het is geen goede zaak om beslissingen en verantwoordelijkheden terug te leggen bij afzonderlijke partijen. Beter is het om de *cultuur* van discussiëren en beslissen bij te stellen.
- De coördinatie en sturing moet meer dan nu het geval is gestoeld zijn op planning, systematische afweging, structuurideeën en samenhang. Iets meer technocratisch, iets minder pionier. De gemeente heeft nu vaak al een rol in het aanzwengelen van dergelijke discussies. Die lijn zou moeten worden voortgezet en versterkt. Het Samenwerkingsverband VO heeft in potentie een hoofdrol te spelen in de regie. Daarvoor is het nodig dat het Samenwerkingsverband, meer dan nu, door de scholen die verantwoordelijkheid krijgt toegedicht.

3.10 Onderzoek en ontwikkeling

Er wordt erg veel gedaan aan onderzoek en ontwikkeling in Arnhem. Het is een verdienste van de betrokken organisaties, met name de gemeente, dat veel aandacht wordt geschonken aan het onderbouwen en uitproberen van nieuwe plannen.

3.11 Stad en regio

Veel van wat hiervoor is geschreven over Arnhem geldt niet voor de regiogemeenten. In de kleinere gemeenten is de problematiek van schooluitval anders en meestal veel kleiner. Dat neemt niet weg dat ook daar leerlingen in de problemen komen en dat ook daar scholen vastlopen. Voor een groot deel is men in die gemeenten aangewezen op de grote centrumgemeente, Arnhem. Er wordt vanuit Arnhem onvoldoende vanuit een regionaal perspectief gewerkt. Men speculeert

op de eigen kracht van de kleinere gemeenten om aansluiting te vinden bij het geen in Arnhem wordt ontwikkeld.

Voor een uitbreiding van het netwerk voortijdig schoolverlaten over de regio lijken de volgende stappen gewenst:

- Regionalisering van de leerplicht, bijvoorbeeld in één regionaal bureau, of in de vorm van subregionale samenwerking met centrale ondersteuning vanuit Arnhem.
- Het creëren van subregio's binnen de regio Arnhem, ten oosten, westen en zuiden van Arnhem. De zuidelijke subregio (Bemmel, Overbetuwe) zou bovendien betrokken moeten worden in een samenwerking en afstemming tussen Arnhem en Nijmegen (bijvoorbeeld op basis van samenwerking tussen de gemeenten Arnhem en Nijmegen en tussen de beide Samenwerkingsverbanden VO). In de subregio's wordt samengewerkt onder regie van de gemeenten op het gebied van signalering, melding, registratie, diagnostiek en verwijzing, voor zover het de scholen in de subregio betreft. Daarnaast onderhouden de subregio's de samenwerkingscontacten met Arnhem. Relevante organisaties (jeugdzorg, onderwijs, educatie) ontwikkelen hun plannen voor de regio en daarbinnen voor de subregio's.
- De regiogemeenten worden, afzonderlijk of in subregioverband, betrokken bij de aansturing van de aanpak voortijdig schoolverlaten.

In het kader van de RMC-functie en de aanpak voortijdig schoolverlaten is inmiddels een regionaal overleg op gang gekomen en is de basis gelegd voor een intensivering van de regionale samenwerking. Daarin ligt een uitstekend vertrekpunt voor verder ontwikkeling van een samenhangende, regionaal dekkend netwerk.

4. Samenvatting

Inleiding

De regio Arnhem, met name de gemeente Arnhem, kent een lange traditie van initiatieven om schooluitval en de gevolgen daarvan te bestrijden. Er wordt gebouwd aan een regionaal voorzieningenaanbod dat uiteindelijk dekkend moet zijn voor de hele, gevarieerde doelgroep. Tegen de achtergrond van die ontwikkeling heeft de gemeente Arnhem, in samenspraak met de partners in de stuurgroep RMC, het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen verzocht om een kort onderzoek (quick scan) uit te voeren naar het netwerk en het voorzieningenaanbod voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in de regio Arnhem. Doel van het onderzoek was om aan de hand van enkele gesprekken met sleutelinformanten te beoordelen of het geheel van de regionale aanpak onderling samenhangend en compleet is. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken organisaties.

Algemeen beeld

Het algemene beeld van het netwerk voortijdig schoolverlaten in de regio Arnhem is positief. Ook in vergelijking met andere grotere steden heeft Arnhem een rijk voorzieningenaanbod en een relatief goed ontwikkelde overlegstructuur. Tal van projecten zijn ingezet, waaronder een aantal belangrijke en vernieuwende, denk bijvoorbeeld aan de zorgteams in het vmbo (Vinger aan de pols), de plannen voor een vergelijkbaar team voor het havo/vwo en de activiteiten op het gebied van registratie.

Onmiskenbaar is er progressie geboekt. De kans dat een voortijdig schoolverlater tussen wal en schip valt is kleiner geworden. Vooral door impulsen van de gemeente krijgt de samenwerking meer structuur en wordt systematischer nagedacht over verdere ontwikkeling van de gezamenlijke aanpak.

Net als elders in het land is het accent in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten gericht op preventie, het voorkomen van uitval door in en rond de scholen de zorg uit te bouwen. Nog altijd is dat het leidende principe, maar er zijn signalen dat een heroverweging nodig is. De Arnhemse vmbo-scholen geven aan dat zij het gevoel hebben aan het einde van hun mogelijkheden te zijn gekomen.

Duidelijk is dat een bepaalde beperkte groep niet in het reguliere onderwijs geholpen kan worden. Nu ontstaat daardoor nog te zeer impliciet een druk op de curatieve voorzieningen, die bovendien nog steeds vanuit het perspectief van

preventie (voorkomen van uitval) blijven werken. De antwoorden die landelijk zijn bedacht voldoen slechts gedeeltelijk. Het probleem manifesteert zich regionaal en het ligt voor de hand dat daar naar oplossingen wordt gezocht.

Dominante cultuur

In Arnhem overheerst in de samenwerking en aanpak voortijdig schoolverlaten een algemene *cultuur*, waarin vele goede zaken tot stand zijn gebracht, maar die óók belemmerend werkt.

Die algemene cultuur valt het best te typeren aan de hand van twee dominante verschijnselen.

De aanpak van het voortijdig schoolverlaten is sterk *leerling- en zorggericht*.

- activiteiten zijn gericht op directe hulp en zorg
- activiteiten richten zich op de leerling/jongere
- men werkt probleem/oplossingsgericht
- formele aspecten, zoals administratie, regelgeving, registratie, monitoring zijn ondergeschikt aan de directe actie
- er is een sterke doel-legitimatie ('het gaat om de leerling')

De *pioniersmentaliteit* overheerst.

- men is gericht op directe actie ('niet praten, maar doen')
- men is gewend te bouwen, nieuwe oplossingswegen te creëren
- er is veel innovatiekracht en ondernemingszin
- er is veel doorzettingsvermogen en vastberadenheid
- de onderlinge samenwerking is relatief hecht en gesloten
- autonomie wordt belangrijk gevonden ('vrij van bemoeizucht en regeltjes')
- de pioniers zijn vernieuwend én conserverend tegelijkertijd

Keerzijde van de medaille

Dankzij de beide kenmerken van de dominante cultuur werd en wordt aanzienlijke vooruitgang bereikt. Het algemeen positieve beeld van de aanpak voortijdig schoolverlaten stoelt voor een belangrijk deel op de voortvarendheid en leerlingengerichtheid van de manier van werken. De keerzijde kant van de medaille wordt duidelijk wanneer de minder voordelige aspecten van de dominante cultuur worden belicht:

- De *directe, doelgerichte actie* leidt ertoe dat de aanpak de neiging heeft om tamelijk reactief en curatief te zijn. Meer systematische planning en structurering is ondergeschikt aan de oplossingsgericht aanpak.

- De *gerichtheid op zorg en directe hulp* leidt ertoe dat verschillende instanties met een vergelijkbaar aanbod in de weer zijn. Hoewel er zeker sprake is (of kan zijn) van complementaire expertise, lijkt het erop dat in de praktijk de activiteiten eerder naast elkaar voortbestaan uit respect voor elkaars ‘werkdomein’, dan uit een meer systematische afweging van opties.
- De *sterke leerlinggerichtheid* maakt een kritische discussie, over wat wel en niet efficiënt en doelmatig is, lastig. In overleggen staat men soms onvoldoende kritisch tegenover elkaars plannen, werkwijze en voorstellen.
- De *hechte samenwerking* heeft als nadelig bijeffect dat de kring relatief gesloten is. Het meest nadelig is dat voor de regiogemeenten. Er bestaat een zekere neiging om de aandacht vooral op Arnhem te richten.
- In de Arnhem gaat een *aanzienlijke innovatiekracht* op een paradoxale wijze gepaard met een zekere conservatisme. Er is een zekere neiging om vast te houden aan bestaande voorzieningen. Een meer fundamentele evaluatie van voorzieningen of beleid wordt daardoor belemmerd.

Pioniers en technocraten

De kern van de analyse is dat een aantal zwakkere punten in de gezamenlijke aanpak kunnen worden verbeterd, wanneer een betere balans gevonden wordt tussen de twee kanten van de medaille. De balans tussen *pioniers* – om de beeldspraak nog even vast te houden – en *technocraten* zou iets ten gunste van de technocraten moeten verschuiven.

Technocraten belichamen de tegenovergestelde karakteristieken van de pioniers. De technocraat bekommert zich eerder om het zo efficiënt en doelmatig organiseren en beheren van de aanpak, dan om innovatie. De technocraat werkt meer systematisch en planmatig, dan impulsief en reactief. De technocraat hecht bij uitstek waarde aan regelgeving, verantwoording, handhaving van regels en aan het maken van formele afspraken.

In de Arnhemse verhoudingen nemen de organisaties in het netwerk voortijdig schoolverlaten verschillende plaatsen in op het continuüm van pionier tot technocraat. Het gaat er echter niet om, deze of gene organisatie als pionier of technocraat te typeren. Veeleer gaat het om een collectief proces van heroriëntatie en het verleggen van accenten op een breed front van activiteiten.

Signalering en melding

In grote lijn lijkt de situatie in het Arnhemse niet af te wijken van wat elders gebruikelijk is. Verdere verbetering is mogelijk door de verzuimmelding verder aan te scherpen. De experimenten met de leerlingpas, die momenteel worden uitgevoerd, bieden wellicht een mogelijkheid om de verzuimsignalering in school en de melding aan leerplichtzaken te verbeteren.

Door de overdracht gegevens van basisscholen naar de scholen voor voortgezet onderwijs verder uit te breiden kan het signalerend vermogen van de scholen worden vergroot.

Diagnostiek en verwijzing

Diagnostiek en verwijzing is de sleutelfunctie in een succesvolle aanpak van het voortijdig schoolverlaten. De zorgteams, die in Arnhem nu alleen nog op de vmbo-locaties actief zijn, zijn uitermate belangrijk in het netwerk voortijdig schoolverlaten. Het is zaak, zoals nu ook het plan bestaat, om de zorgteams uit te breiden naar alle scholen in het voortgezet onderwijs, eventueel door een gemeenschappelijk team op te richten voor meerdere havo/vwo-locaties.

Voor het verder uitbouwen van de sleutelfunctie die de zorgteams hebben zijn een aantal opmerkingen te maken:

- De taakverdeling binnen de zorgteams moet voortdurend kritisch worden geëvalueerd.
- De invulling van de zorgteams verschilt per school. Het zou goed zijn om de teams een sterke gemeenschappelijke basis te geven.
- Met de toename van de leerlingenzorg in de school bestaat de neiging om in de zorgteams slechts de zwaarste gevallen in te brengen. Doordat de teams heel schoolnabij werken zijn zij instaat 'in de keuken' te kijken en de school te adviseren. Door alleen de zwaarste probleemgevallen te bespreken vergroot de afstand van het team tot de school. Het lijkt goed om de schoolnabijheid te bewaken.
- Allemaal tezamen vormen de teams een netwerk, dat in potentie greep kan geven op uitval in het voortgezet onderwijs. Om die potentie te realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan: dekkend netwerk van teams zijn (ook in de regio!), een centraal punt zijn waaraan de teams gekoppeld zijn, sluitende leerplicht- en RMC-registratie en gemeenschappelijke procedures en normen.

Naast de eerste en tweede lijn van diagnostiek in en bij de school, is er ook een derde lijn. In Arnhem heeft de Centrale Opvang daarin een taak. De Centrale Opvang heeft zijn waarde duidelijk bewezen en zou in de toekomst nog beter

ingebod moeten worden in de gehele bovenschoolse zorgstructuur. Een aantal punten zijn daarbij van belang:

- Om de gemeenschappelijke taak verder uit te bouwen zou de verbinding tussen zorgteams en Centrale Opvang moeten worden uitgebreid.
- De zorgteams en Centrale Opvang zouden onder één inhoudelijke aansturing geplaatst moeten worden.
- Adequate verwijzing is afhankelijk van de verwijzingsmogelijkheden. Het is zaak nauwkeurig te onderzoeken wat nog reële terugkeeropties zijn en voor welke categorieën alternatieven gezocht moeten worden.

Voor wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs en de educatie geldt een vergelijkbaar verhaal. Het Team-VSV met daarachter – althans voor het Rijn IJssel College – de dienst Cursisten Service heeft een potentieel sterke centrale positie. Het zou aanbeveling verdienen om een variant van de zorgteams in te zetten in het beroepsonderwijs, met name voor de niveau-1-opleidingen en voor het eerste leerjaar.

Case-management en trajectbegeleiding

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen een meer administratieve en een meer persoonlijke vorm van begeleiding. De eerste vorm, die we hier casemanagement noemen, houdt in dat de gangen van de leerling op afstand gevolgd worden aan de hand van meldingen en waarnemingen. Naast deze lichte vorm is er ook directe persoonlijke begeleiding, waarbij een begeleider de jongere helpt een weg te vinden. In Arnhem zijn beide vormen nog in ontwikkeling. Het verdient aanbeveling hieraan meer systematisch aandacht te geven.

Registratie en monitoring

In Arnhem wordt nu een inhaalslag gemaakt op het gebied van registratie. Er wordt gewerkt aan een systeem voor verzuim/uitvalmelding en recent is ook een grote stap gezet in het activeren van de leerplichtregistratie. Binnen de bestaande cultuur in Arnhem is een hoge prioriteit voor registratie geen vanzelfsprekendheid. Door de koppeling tussen zorg (kwalitatief) en monitoring (kwantitatief) kan wellicht een vorm van registratie worden ontwikkeld die beter aansluit bij de ‘Arnhemse manier’.

Preventie in de school

Net als voor de signalering in de school geldt voor de preventie in school dat er enerzijds al heel veel wordt gedaan en dat er anderzijds in individuele gevallen (van scholen, docenten, leerlingen) nog winst te boeken valt.

Terug naar school

In Arnhem SOS bewijst al jaren zijn nut door leerlingen op te vangen, die anders waarschijnlijk definitief uitgevallen waren. Er is geen reden om aan het bestaansrecht van een dergelijke voorziening te twijfelen, maar het zou in het licht van de geschetste ontwikkeling van het denken over time-outvoorzieningen nuttig zijn om de positie van SOS te heroverwegen.

Ook recent is het plan uitgewerkt om een tweede terug-naar-schoolvoorziening in het leven te roepen.

De keuze om de Scholingsunit-plus onder te brengen bij een reguliere school is interessant. Het verdient aanbeveling om meer fundamenteel, pionierend én technocratisch, na te denken over de wijze waarop time-out en terug-naar-school het beste vorm en inhoud kan worden gegeven, om dan vervolgens op basis van heldere concepten en keuzes tot de inrichting van een aanbod te komen.

Toeleiding naar werk

De Pasvorm bevindt zich momenteel in een fase van herbezinning. Het aanbod (toeleiding naar werk) moet opnieuw worden bekeken en worden geplaatst in een veranderende omgeving.

Het lijkt raadzaam alvorens een herstart te geven aan POS eenzelfde afweging te maken. Het geheel van arbeidstoeleidende voorzieningen, binnen en buiten de context van het reguliere onderwijs, moet naast elkaar worden gezet en vervolgens moet worden beoordeeld waar nog gaten zitten.

Opvang en jeugdzorg

Jongeren die in de problemen raken en niet meer in een onderwijsomgeving in brede zin kunnen worden geholpen kunnen terecht in de jeugdzorg. Ook in Arnhem zijn de wachtlijsten een ernstige belemmering om jongeren soms adequaat te kunnen helpen. Daar staat tegenover dat de preventieve, vooruitgeschoven wijze van werken van Bureau Jeugdzorg, Pactum en Passade/Rijn-Side een deel van de druk wegnemen. Dat is zeer positief. Ondanks zekere belangen- en cultuurverschillen slagen de drie genoemde organisaties er redelijk goed in om complementair te werken en onderling af te stemmen.

Coördinatie en samenwerking

De coördinatie, om niet te zeggen de regie, van de aanpak kan worden verbeterd:

- Partijen houden elkaar nu soms gevangen in een wederkerige voorzichtigheid. Meer open en door externe impulsen geobjectiveerde discussie en besluitvorming zou een verbetering zijn.

- De coördinatie en sturing moet meer dan u het geval is gestoeld zijn op planning, systematische afweging, structuurideeën en samenhang. Iets meer technocraat, iets minder pionier..

Onderzoek en ontwikkeling

Er wordt erg veel gedaan aan onderzoek en ontwikkeling in Arnhem. Het is een verdienste van de betrokken organisaties, met name de gemeente, dat veel aandacht wordt geschonken aan het onderbouwen en uitproberen van nieuwe plannen.

Stad en regio

Veel van wat hiervoor is geschreven over Arnhem geldt niet voor de regiogemeenten. In de kleinere gemeenten is de problematiek van schooluitval anders en meestal veel kleiner. Dat neemt niet weg dat ook daar leerlingen in de problemen komen en dat ook daar scholen vastlopen. Voor een uitbreiding van het netwerk voortijdig schoolverlaten over de regio lijken de volgende stappen gewenst:

- Regionalisering van de leerplicht, bijvoorbeeld in één regionaal bureau, of in de vorm van subregionale samenwerking met centrale ondersteuning vanuit Arnhem.
- Het creëren van subregio's binnen de regio Arnhem, ten oosten, westen en zuiden van Arnhem. De zuidelijke subregio (Bemmel, Overbetuwe) zou bovendien betrokken moeten worden in een samenwerking en afstemming tussen Arnhem en Nijmegen.
- De regiogemeenten worden, afzonderlijk of in subregioverband, betrokken bij de aansturing van de aanpak voortijdig schoolverlaten.

Bijlage

Lijst van geïnterviewde personen

Jan Brinkman, Pactum

Peter Burgers, OV-SV Arnhem

Marie-José van Eijndhoven, gemeente Bemmelen

Huib Engelen, Bureau Jeugdzorg

Cees de Heus, Lorentz College, locatie Maarten van Rossum

Alfred Horstink, Arentheem College, locatie IJssellaan

Ton Lenting, Stichting Samenwerkingsverband VO

Hella van der Loon, gemeente Arnhem, bureau leerplicht

Gonnie Lovers, Bureau Jeugdzorg

Ans de Rooy, Passade/Passade/Rijn-Side

Ine Rouwers, Team-VSV, Cursisten Service Rijn IJssel College

John van de Ven, gemeente Arnhem, RMC

Thijs Willemsen, SOS

