

VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

**VERBETERINGEN IN DE VERZUIMKETEN,
IN HET ONDERWIJS EN BIJ GEMEENTEN**

Utrecht, april 2008



INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 7

- 1 INLEIDING 11
- 2 CONTEXT VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN 13
 - 2.1 Een (lissabon)doelstelling en de bijdrage van verschillende betrokkenen 13
 - 2.2 Nieuwe maatregelen 2006 en 2007 13
 - 2.3 Wat is al bekend: veel schakels in een zwakke keten 15
 - 2.3.1 Knelpunten 15
 - 2.3.2 Aanbevelingen uit de ketenpraktijk 16
 - 2.4 Optimalisering van bestaande en nieuw ingezette instrumenten 18
 - 2.4.1 Instrumenten voldoende voor het behalen van de doelstellingen? 18
 - 2.4.2 Jongeren: procedures en protocollen dominant 18
 - 2.4.3 Groter onderscheid maken tussen risicoleerlingen en opstappers 19
 - 2.5 Tenslotte 19
- 3 BEANTWOORDING ADVIESAANVRAAG 20
 - 3.1 Inleiding 20
 - 3.2 De keten (waaronder OM, Zorg en Arbeidsbemiddeling) 21
 - 3.2.1 Probleemanalyse 21
 - 3.2.2 Beantwoording adviesvragen 21
 - 3.3 Het onderwijs 25
 - 3.3.1 Probleemanalyse 25
 - 3.3.2 Beantwoording adviesvragen onderwijs 26
 - 3.4 De gemeenten 28
 - 3.4.1 Probleemanalyse 28
 - 3.4.2 Beantwoording adviesvragen gemeenten 28
 - 3.5 Zorgen dat het werkt... 32
 - 3.5.1 Jongere centraal in de besluitvorming en ketenactiviteiten 32
 - 3.5.2 Behoeftte aan nieuwe performance indicators en systeemprikkels 32
 - 3.5.3 Gevraagd: een - vooral - preventieve en activerende aanpak 33

LITERATUUR 35

BIJLAGE(N)

- I ADVIES ITJ GEBASEERD OP ONDERZOEK BIJ TWEE GEMEENTEN 37

SAMENVATTING

Doelstellingen, activiteiten en knelpunten terugdringen VSV

De aanpak van voortijdig schoolverlaten is een belangrijk thema in de ontwikkeling naar een kenniseconomie. In april 2006 kwam het Ministerie van OCW met *Aanval op de uitval, perspectief en actie*. Daarin wordt gepleit voor een tweesporenbeleid: preventie en een curatieve inzet (als uitval toch optreedt een aanpak, die 'mee beweegt met de opstappers' en maatwerk biedt aan de echte uitvallers). Het kabinet kwam in november 2007 met een vervolgininitiatief *Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten*. Geconstateerd werd dat de ingevoerde kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar, de inmiddels afgesloten convenanten met 14 RMC's met de hoogste uitval en de invoering van het Onderwijsnummer hadden geholpen, maar niet genoeg. "Bovendien is het zo dat naarmate de groep krimpt, de jongeren met de hardnekkigste problemen overblijven." Daarom kwam het kabinet met een geïntensiveerde aanpak.

Aan ITJ is de vraag voorgelegd of en hoe tot een sluitend verzuimbeleid 'in de keten' gekomen zou kunnen worden, hoe de samenwerking en afstemming binnen en tussen groepen betrokkenen verbeterd zou kunnen worden, en welke instrumenten/initiatieven daarvoor vanuit de centrale overheid ontwikkeld zouden kunnen worden.

Aanvullend heeft de Inspectie van het Onderwijs de reeds beschikbare onderzoeksrapporten geanalyseerd en haar bevindingen van de onderzoeken op de onderwijsinstellingen bij de beantwoording van de adviesvragen betrokken.

Uit diverse onderzoeken komen rondom de gestelde vragen de volgende belangrijke knelpunten naar voren:

De keten

- het (grote) aantal schakels en instanties dat betrokken is, en het gebrek aan snelheid in de verzuimketen en de RMC-functie;
- niet op elkaar aansluitende registratiesystemen;
- de (on)mogelijkheid gegevens uit te wisselen met ketenpartners;
- jongeren en ouders worden niet vaak gezien als belangrijke ketenpartners;
- de onduidelijkheid over en de slechte toegankelijkheid van de gehele jeugdhulpverlening die voor veel ketenpartners speelt;
- een scheve balans tussen zorg en handhaving.

Het onderwijs

- de aandacht voor preventief beleid: een goede studie- en beroepskeuze voorlichting; uitdagend onderwijs met aansluitende roosters;
- eenduidigheid en snelheid in het melden en aanpakken van schoolverzuim ;
- het organiseren van binding met de leerlingen en hun ouders;
- het gebrek aan uitvoerbaarheid van nieuw gestelde eisen.

De gemeenten

- de hoeveelheid tijd die gemeenten kwijt zijn aan registratie;
- onvoldoende afstemming van het werk tussen leerplichtambtenaar en RMC-medewerker;

- onduidelijkheid over de taakverdeling tussen deze beide functionarissen;
- uiteenlopende lokale prioriteiten en inzet van middelen;
- het ontbreken van opsporingsbevoegdheid bij een deel van de leerplichtambtenaren;
- onduidelijkheid over het toezicht op het werk van de gemeenten in het kader van verzuimbeleid en voortijdig schoolverlaten en vragen over de mogelijke rol hierbij voor de Inspectie van het Onderwijs.

In hoofdstuk 3 van dit rapport beantwoorden ITJ en de Inspectie van het Onderwijs de negen door het Ministerie van OCW geformuleerde adviesvragen.

De verzuimketen

1. Om een sluitende keten en een snelle begeleiding van (potentiële) vroegtijdig schoolverlaters (VSV-ers) te realiseren zal bij alle schakels in de keten het belang van de leerling meer centraal gesteld moeten worden, waarbij:
 - bij de verschillende betrokken partijen integraal zicht op de aard en omvang van het probleem tot stand wordt gebracht;
 - gewerkt wordt aan een koppeling van (bron)systemen;
 - alle partners in de keten worden betrokken;
 - meer gelet wordt op de kwaliteit van de ketensamenwerking ;
 - de gemeente zorg draagt voor de aanwezigheid van een ketenregisseur;
 - gemeenten projecten structureel en in samenhang evalueren;
 - alle betrokken ketenpartners die nodig zijn automatisch toestemming hebben om de gegevens van de leerlingen te zien of over te dragen;
 - continuïteit in de keten voorop staat;
 - jeugdzorg beschikbaar moet zijn en blijven voor jongeren tot 23 jaar.

Openbaar Ministerie, Zorg, Arbeidsbemiddeling

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of:

- jongeren onder de 18 jaar in specifieke gevallen onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) kunnen komen te vallen;
 - de relatie met integrale jongerenhuisvesting (b.v. de 'jongerenfoyers') met meer nadruk kan worden benut.
2. Er voor zorg te dragen dat alle leerplichtambtenaren opsporingsbevoegdheid krijgen. Vanuit de leerplicht kunnen parallelle trajecten (tegelijkertijd werken aan voorlichting, begeleiding en voorbereiding van mogelijke sancties) leiden tot een eerdere samenwerking met Justitie. Afspraken tussen OCW en Justitie/OM over een snelle(re) afhandeling van de processen verbaal zijn daartoe een voorwaarde. Daarbij zou, omwille van de snelheid, tevens kunnen worden overwogen dat leerplichtambtenaren transactiebevoegdheid krijgen, waarmee zij zelf boetes kunnen opleggen.

Het onderwijs

3. Een effectiever verzuimbeleid in scholen is mogelijk door verplichte opname in schoolgids en in jaarverslaggeving van het spijbel- en VSV-beleid van de school. Ouders moeten uitdrukkelijk bij dat schoolbeleid worden betrokken en erover worden geïnformeerd, ook in het mbo. De resultaten van afgesloten regionale convenanten met streefcijfers VSV dienen onderdeel te worden van het risicogerichte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs zal bij het programmatisch handhaven intensiever toezien op de wettelijke bepalingen tot tijdige melding van verzuim en uitval bij de gemeente en aan de IB Groep. Leerplicht- en RMC-functie zullen door de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte worden gesteld, zodat kan worden samengewerkt bij handhavend optreden.
4. Scholen zouden veel (tijds-, registratie- en volledigheidswinst kunnen boeken door uitwisseling via een één-loketsysteem. Daarnaast is vereenvoudiging van de voorgeschreven wettelijke procedures en stroomlijning van de termijnen wenselijk. Overwogen kan worden een 'beloning' of extra faciliteiten te bieden voor het invoeren van een docentgedragen en/of leerlinggedragen systeem in de school.
5. Geadviseerd wordt eerst de bestaande wettelijke sanctioneringsmogelijkheden te benutten (*zorg dat het werkt...*). Intensivering van het toezicht op VSV zou voldoende resultaten moeten kunnen opleveren. Leidt dit niet tot het gewenste effect, dan kan in een later stadium worden overwogen het bestaande sanctioneringsinstrumentarium uit te breiden. Een te eenduidige focus op sancties moet echter worden vermeden, om te voorkomen dat scholen de toegankelijkheid voor zorgleerlingen beperken.

De gemeenten

6. Gepleit wordt voor een verplichte regionale aanpak bij de leerplicht, conform de verplichte regionale aanpak bij de RMC-functie, op een wijze die de snelheid en de externe oriëntatie in de samenwerking houdt en bevordert. Doordat een zekere schaalgrootte optreedt, is het mogelijk de gewenste professionalisering van medewerkers door te voeren en het één-loketprincipe met de IB Groep snel verder vorm te geven. Met één aanspreekpunt voor de (verschillende) scholen in de regio kan uitgebalanceerder tijd worden vrijgemaakt voor de begeleiding van leerlingen en voor de sanctioneringskant.
7. De verantwoordingsrelatie tussen de gemeenten op het punt van de leerplicht en OCW is kwantitatief en financieel van karakter. Het is de vraag of de huidige werkwijze voldoende sturingsinformatie levert om de vraagstukken die zich aandienen bij VSV adequaat aan te kunnen pakken. De brancheorganisatie van leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen heeft vraagtekens gezet bij het toezicht dat gemeenten houden op hun werk. Een directer toezicht (al dan niet in verplichte samenwerking tussen gemeenten en landelijke inspecties) op werkwijze en resultaten van leerplichtafdelingen en RMC-functies zou daarin verbetering kunnen brengen.
8. Het is van belang de procedure bij in-, uit- en overschrijving waterdicht te regelen en de bekostigingsregels en de Leerplichtwet met elkaar in overeenstemming te brengen.

Alleen in de Wet voorgezet onderwijs (WVO) is het schorsen van leerlingen wettelijk geregeld, is vastgelegd dat de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte gesteld moet worden van de verwijdering van een leerling, en is bepaald dat een leerling niet van school mag worden verwijderd voordat een andere school gevonden is die de leerling opneemt. Nu de kwalificatieplicht is uitgebreid valt te overwegen om ook voor de andere onderwijssoorten te voorzien in een gelijksoortige wettelijke regeling.

Zorgen dat het werkt....

Onderzoek waarbij de jongeren zelf aan het woord komen laat nadrukkelijk zien dat voorkomen en aanpakken van verzuim niet alleen een kwestie is van procedures en protocollen. Het gaat om professioneel mensenwerk in die keten; om aandacht voor de jongeren, om 'gekend' worden. Het is riskant om de 'keten' centraal te stellen en te sluiten, als de jongeren daarin geen centrale plaats innemen. De rol/inbreng van de overheid zou de komende jaren ook gericht moeten zijn op het stimuleren van een aanpak die jongeren (en hun ouders) sterker in het middelpunt van de keten plaatst, bijvoorbeeld via het ontwikkelen van mechanismen die daarvoor incentives bieden. Te denken valt aan bonussen voor instanties die erin slagen potentiële uitvallers op school te houden en tot een startkwalificatie te brengen, ook als dat niet hun primaire taak is (CWI, Jeugdzorg, Justitie, Leerplicht). Een andere prikkel zou inspanningen moeten belonen om opstappers die zonder startkwalificatie aan het werk gaan alsnog naar dat niveau te brengen. Op dit moment zijn bekostigings- en afrekenmechanismen vooral gericht op optimalisering van de primaire taak van de organisaties die in de verzuimketen functioneren. Dit vormt een negatieve prikkel voor de samenwerking. Preventie en motivatie begint bij aandacht op school en bij aantrekkelijk onderwijs. Bij directe actie, als spijbelen frequent gaat optreden. Preventief beleid is goedkoper en waarschijnlijk ook effectiever. Hoe meer jongeren 'gekend' worden hoe beter adequate beroepskeuzevoorlichting en loopbaanbegeleiding kan worden geboden. En des te beter zijn ouders en jongeren aan te spreken als het niet goed gaat. Dan kunnen ze ook (mede) betrokken worden bij de mogelijke oplossingen van de problemen: niet op het moment dat jongeren zijn uitgevallen, maar ook al voor die tijd. Het betekent dat er in de regio sluitende afspraken moeten worden gemaakt voor de overdracht van leerlingen tussen primair en voortgezet onderwijs; maar vooral ook tussen het vmbo en het mbo. Het toezicht op deze 'preventieve kant' kan worden verbeterd.

Jongeren die toch zonder startkwalificatie de school verlaten moeten via het RMC-netwerk ofwel weer worden terug geleid naar school of naar werk. In beide gevallen is maatwerk nodig om alsnog de startkwalificatie te halen. Effectieve samenwerking in het (RMC-)netwerk en slimme combinaties van werken en leren zijn hierbij cruciaal.

1 INLEIDING

Scholen, gemeenten en publieke instituties als Justitie, Zorg en Arbeidsbemiddeling hebben elk te maken met spijbelen ('relatief verzuim') en voortijdig schoolverlaten ('absoluut verzuim'). Welke bijdrage levert ieder van deze spelers, en welke mogelijkheden zijn er om de opbrengst van die gezamenlijke bijdragen te verhogen en effectiever te maken? Die vraag komt op nu de inspanningen om VSV drastisch te verminderen zijn opgevoerd.

Aan ITJ¹ is de vraag voorgelegd of en hoe tot een sluitend verzuimbeleid 'in de keten' gekomen zou kunnen worden, hoe de samenwerking en afstemming binnen en tussen deze groepen betrokkenen verbeterd zou kunnen worden, en welke instrumenten/initiatieven daarvoor vanuit de centrale overheid ontwikkeld zouden kunnen worden.

Er is inmiddels al veel bekend over spijbelen en VSV. Daarom wordt in hoofdstuk twee van dit advies gestart met een korte beschrijving van het recente beleid en de feiten en opvattingen zoals die inmiddels uit onderzoeken bekend zijn. In hoofdstuk drie wordt vervolgens ingegaan op de adviesvragen.

Bij het beantwoorden van deze adviesvragen heeft de Inspectie van het Onderwijs rekening gehouden met de in hoofdstuk twee geschetste context.

¹ Dit zijn de vijf rijksinspecties die met elkaar gemeen hebben dat de toezichttaken geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op voorzieningen voor jeugd. Het betreft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie van het Onderwijs (IvO), Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

2 CONTEXT VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

2.1 Een (lissabon)doelstelling en de bijdrage van verschillende betrokkenen

In het kader van het Lissabonakkoord van maart 2000 hebben achtereenvolgende kabinetten zich ten doel gesteld het voortijdig schoolverlaten tussen 2000 en 2010 met 50 procent te verminderen. Dat betekent dat in 2010 meer dan 80 procent van de beroepsbevolking minimaal over een startkwalificatie zal beschikken. In 2000 lag dat percentage op 74, in 2005 op 77. Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het gedeelte van deze doelstelling dat zich richt op (het terugbrengen van het aantal) VSV-ers. Op dit terrein omvat de Europese (Lissabon)doelstelling een drastische vermindering van het aantal jongeren tussen 18 en 24 jaar dat zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt komt, in de periode tussen 2000 en 2010 (van 19,5 procent gemiddeld in de EU-landen in 2000 naar 8 procent gemiddeld in 2010.) Voor Nederland houdt dit in dat een halvering van het aantal VSV-ers (van 15,5 naar 8 procent) bereikt moet worden. In Nederland wordt 2002 als peiljaar beschouwd (70.500 voortijdig schoolverlaters volgens de toen voor het eerst beschikbare cijfers via de RMC's). Dit aantal zou in 2010-2012 teruggebracht moeten zijn naar 35.000.

2.2 Nieuwe maatregelen 2006 en 2007

Hoewel er sprake is van een daling sinds 2002, bleek al snel dat de doelstelling niet gehaald zou worden zonder aanvullende maatregelen. Veel onderzoek werd in de loop der jaren verricht naar achtergronden, verklaringen en mogelijke succesaanpakken van VSV.²

Aanval op uitval

K. heeft MAVO/HAVO advies gehad, maar is VMBO gaan doen omdat ze gericht bezig wil zijn met de richting die ze op wil. Ze wil niet alsmaar achter de boeken zitten. Dat gaat nu goed. Eerst ging het minder goed, omdat ze toen beïnvloed werd door andere kinderen in de klas. Ze had een hekel aan de leraressen, vocht veel en was de grootste pestkop. Ze is toen van school gestuurd. Ze denkt dat het fout ging omdat de klas heel druk was. "Iedereen liep te stoken en dan ga je ook mee doen. En niemand riep ons tot de orde; we kregen geen straf". Haar ouders waren heel boos, eerst durfde ze niet naar huis. Toen hebben ze gezegd: het is ook jouw verantwoordelijkheid nu moet je naar een andere school. Op de nieuwe school ging het wel heel goed. "Ik word nu niet meer zo beïnvloed maar de klas is ook heel anders".³

In april 2006 kwam het ministerie van OCW met *Aanval op de uitval, perspectief en actie*. Daarin wordt gepleit voor een tweesparenbeleid:

² Voor een overzicht: zie bijlage met gebruikte literatuur.

³ Risicjongeren aan het woord, B&A Groep, 2004.

- **Preventie:** het voorkomen van uitval via aanpak bij de bron, het creëren van 'soepele overgangen', het bij de les houden (uitbreiding leerplicht en tegengaan spijbelen) en meer de praktijk inschakelen als leermeester;
- **Een curatieve inzet:** als uitval toch optreedt een aanpak, die 'meebeweegt met de opstappers' en maatwerk biedt aan de echte uitvallers.

“Ik zou willen dat de school mij in het verleden duidelijker had geïnformeerd over opleidingen in het algemeen en wat daarbij komt kijken. Niet alleen de leuke dingen maar ook wat je ervoor moet doen, het liefst stap voor stap aangegeven.”⁴

Belangrijkste instrumenten voor de aanval op de uitval zijn op het gebied van preventie: leerplichtverlenging voor jongeren zonder startkwalificatie, nazorg vanuit het vmbo bij de overgang naar het mbo ('soepele overgangen'), verhoging van het aantal stageplaatsen en afstemming van vraag en aanbod bij stages.

Voor de curatieve aanpak gaat het om het stimuleren van de vorming van jongerenloketten, om de inrichting van werktrajecten en andere slimme vormen van een combinatie van leren en werken.

Tenslotte wil de overheid meer algemeen bevorderen dat good practices worden verspreid, convenanten met gemeenten en scholen worden afgesloten om de uitval met 10 procent te beperken.

Aanval op de schooluitval: uitvoeren en doorzetten

De VSV cijfers tot aan 2007 onderstrepen dat het probleem hardnekkig en gecompliceerd is. Volgens de RMC-meldingscijfers was het aantal VSV-ers in 2003 gezakt naar 64.000 per jaar, het jaar erop bleven ze op datzelfde niveau. Vanaf 2005 werden de BRON-cijfers als maatstaf gehanteerd: 59.500 in 2005, 54.100 in 2006 en 53.100 in 2007.

Gemiddeld is volgens deze cijfers VSV per jaar met 3.500 verminderd. Voor de komende jaren zou voortzetting van die tendens betekenen dat in 2010 ongeveer 42.000 en in 2012 ongeveer 35.000 VSV-ers per jaar zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt opgaan. Het is echter de vraag of deze 'tweede tranche' (2007 – 2010/2012) niet veel moeilijker te realiseren zal zijn dan de eerste (2002 – 2007).

Tegen die achtergrond kwam het kabinet in november 2007 met een vervolginiciatief *Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten*. Geconstateerd werd dat de kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar, de inmiddels afgesloten convenanten met 14 RMC's met de hoogste uitval en de invoering van het Onderwijsnummer hadden geholpen, maar niet genoeg: "Bovendien is het zo dat naarmate de groep krimpt, de jongeren met de hardnekkigste problemen overblijven."

Daarom kwam het kabinet met een geïntensiveerde aanpak. Om te zorgen dat minder leerlingen 'verdwijnen' bij de overgang van de ene naar de andere opleiding krijgt iedere vmbo-leerling die niet naar een vervolgopleiding gaat een brief. Er komt een regeling voor vernieuwende projecten, gericht op - beter – doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo met vanaf 2008 nieuwe experimenten op dit gebied. En er wordt gezorgd voor verspreiding van good practices op het terrein van loopbaanbegeleiding.

Om leerlingen beter op school te kunnen houden worden de Centra Jeugd en Gezin belast met de zorg voor een betere toeleiding vanuit Zorg Advies Teams

⁴ ITJ onderzoek 2007-2008

naar zorginstellingen. Gemeenten moeten daarnaast sluitende afspraken gaan maken over de ondersteuning van risicogezinnen en –kinderen. Er komt geld voor maatwerk op ROC's (7000 extra praktijkopleidingen). Vanaf 2007-2008 is een tweede teldatum in februari ingevoerd, die scholen financieel moet stimuleren leerlingen bij de les te houden. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn jongeren te korten op hun financiering als negatieve prikkel. De registratie van verzuim wordt verbeterd door een één loketaanpak. In aansluiting op de Participatietop komen er 20.000 extra EVC-trajecten voor jongeren zonder startkwalificatie en wordt gewerkt aan 'leerloopbaanadvies'. Er komt een leerwerkplicht tot het 27^e jaar. Voor de periode tot en met schooljaar 2010-2011 worden nieuwe convenanten afgesloten met alle 39 RMC-regio's. Doel is een vermindering van 40 procent van de VSV-ers.

En er zullen inspanningen verricht worden om te “zorgen dat het werkt”: bevorderen dat afspraken gemaakt worden, onderlinge betrokkenheid en afstemming worden vergroot en geëffectueerd tussen alle partijen in de keten. De Rijksoverheid is daarbij landelijk regisseur.

2.3 Wat is al bekend: veel schakels in een zwakke keten

De samenwerking, afstemming en alertheid van veel instanties en betrokkenen zijn zeer belangrijk voor succes of falen van VSV activiteiten. Scholen en de afzonderlijke docenten spelen hun rol. Zorg Advies Teams zorgen voor overleg tussen school en externe partijen over 'leerlingen over wie zorgen zijn'. Ouders hebben een verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn betrokken via de leerplichtambtenaar, groepen gemeenten via het RMC⁵. Justitie en politie kunnen betrokken zijn als de leerling daarmee in aanraking komt. De Inspectie van het Onderwijs kan verzuimbeleid in het toezicht prioriteren en verzuimgegevens die de inspectie beschikbaar heeft analyseren en actief delen met andere partijen in de keten.

2.3.1 Knelpunten

Uit diverse onderzoeken komen de volgende belangrijke knelpunten naar voren:

- het (grote) aantal schakels en instanties dat betrokken is, en het gebrek aan snelheid in de verzuimketen en de RMC-functie;
- niet op elkaar aansluitende registratiesystemen;
- de (on)mogelijkheid gegevens uit te wisselen met ketenpartners;
- de onduidelijkheid over en de slechte toegankelijkheid van de gehele jeugdhulpverlening die voor veel ketenpartners speelt;
- het feit dat scholen verzuim en VSV niet altijd volledig melden;⁶

⁵ In tweederde van de regio's wordt de uitvoering van leerplicht en RMC-functie in onderlinge samenwerking gedaan, het meest in minder verstedelijkte regio's. Bijna de helft van de RMC-ers is ontevreden over de huidige registratiesystematiek; het grootste probleem is de onmogelijkheid met ketenpartners gegevens uit te wisselen (*Handhaving leerplicht en RMC-functie*, Regioplan 2006)

⁶ Hier speelt ook het vraagstuk van administratieve lasten(druk): scholen moeten verzuim melden dat langer duurt dan drie dagen én als het groter is dan 1/8 lesuren in vier weken. Zij zien dit als dubbel werk en kiezen daarom in de praktijk voor één van beide meldingen. Themaonderzoek VSV, Auditdienst OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2007.

- de hoeveelheid tijd die gemeenten kwijt zijn aan registratie;
- onvoldoende afstemming van het werk tussen leerplichtambtenaar en RMC-medewerker;
- onduidelijkheid over de taakverdeling tussen deze beide functionarissen;
- uiteenlopende lokale prioriteiten en inzet van middelen;
- het ontbreken van opsporingsbevoegdheid bij een deel van de leerplichtambtenaren;
- een scheve balans tussen zorg en handhaving;
- het gebrek aan uitvoerbaarheid van de nieuwe eisen dat in de praktijk naar voren komt;
- onduidelijkheid over de rol van de Inspectie van het Onderwijs.⁷

2.3.2 Aanbevelingen uit de ketenpraktijk

Uit de cyclus van werkconferenties in 19 arrondissementen *Integrale Aanpak Schoolverzuim*⁸ kwam naar voren dat het gebrek aan snelheid in de keten niet hoeft te duiden op gebrek aan betrokkenheid. Integendeel: "...De grote betrokkenheid van eenieder kan leiden tot dubbel werk en/of het niet op tijd inschakelen van anderen. Dit is deels toe te schrijven aan onbekendheid met de rest van de verzuimketen.(...) Op veel plaatsen kan men voorbeelden noemen van leerlingen die al een jaar nauwelijks naar school gaan zonder dat er hulp is georganiseerd, of straf is opgelegd. Hoe kan deze snelheid worden verhoogd?"

De lokale ketenpartners deden een serie aanbevelingen:

1. Ouders worden door scholen direct op hun verantwoordelijkheid aangesproken, eventueel via maatschappelijk werk (onmacht), GGD (dekken van verzuim) of proces-verbaal (onwil).
2. Scholen registreren en melden op tijd met een zo sluitend mogelijke registratie. Leerling en ouders worden hierop aangesproken. Langer verzuim wordt ongeacht de oorzaak gemeld bij de leerplichtambtenaar. Het Zorg Advies Team bepaalt welke route het best kan worden bewandeld. Schooldirecties zorgen voor een helder verzuimbeleid dat regelmatig zowel naar ouders en leerlingen als naar het docententeam.⁹ Er zou per school één aanspreekpunt moeten zijn voor leerplichtzaken, in plaats van per gemeente een aparte leerplichtambtenaar.
3. Leerplicht gebruikt haar 'dubbele pet': zorg en handhaving. Leerplichtambtenaren schakelen bij matig verzuim snel HALT in. Zij

⁷ Vanuit de RMC's wordt aangegeven dat er geen goed inspectietoezicht lijkt te zijn op de meldplicht van de scholen, en dat er onvoldoende sanctiemogelijkheden bestaan bij onvoldoende melden. *RMC-analyse Sardes, 2007.*

⁸ *Integrale aanpak schoolverzuim*, eindrapportage werkconferentiecycclus, Het Portaal, maart 2007.

⁹ Vijftig procent van de geënquêteerde mbo-docenten gaf aan dat de doelstellingen voor VSV binnen de instelling nauwelijks zijn vertaald naar het niveau van de docenten. Dertig procent geeft aan dat VSV niet of nauwelijks onderwerp van gesprek is binnen de organisatie. Negentig procent van de docenten wil graag een centrale rol in het proces ter voorkoming van VSV (35 procent geeft aan dat zij geen vrijheid hebben om naar eigen inzicht VSV aan te pakken. Dat eigen inzicht gaat vooral in de richting van motiveren, persoonlijke aandacht, begeleiden en vroegtijdige interventie). *Docenten uit het mbo over VSV*, Organise to learn, september 2007.

spreken scholen vanuit hun bevoegdheid aan op hun registratie. Zij (kunnen) adviseren en ondersteunen bij de verbetering hiervan.^{1 0}

4. Gemeenten investeren voldoende in leerplicht en hulpverlening. Als zij dat niet doen spreken 'omliggende ketenpartners' de gemeente hierop aan. Gemeenten, provincies en rijksoverheid investeren voldoende in specifieke hulpverlening, aangepast onderwijs en opvangplekken ("Wachtlijsten werken frustrerend.")
5. Waar meerdere organisaties betrokken zijn wordt een casusregisseur 'schoolverzuim' aangewezen. Is er sprake van een wachtlijst dan onderhoudt deze regisseur intensief contact met leerling, school en ouders om een vacuüm te voorkomen.
6. Justitie werkt vlot en in overleg met ketenpartners. Leerplichtambtenaren en Raad voor de Kinderbescherming worden nauw betrokken bij de gang van een proces-verbaal.
7. Ketenpartners opereren regelmatig op drie manieren: voorlichting over eigen werkwijze, mogelijkheden en verwachtingen; afstemming casussen en terugkoppeling ondernomen acties; elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden die niet worden nagekomen.
8. "Ketenpartners praten niet alleen *over* maar vooral ook *met* de leerling: spreek deze aan op het verzuimgedrag, ga in gesprek over achterliggende problemen en communiceer duidelijk over de te volgen lijn."

ITJ deed in 2007 onderzoek in twee gemeenten over de praktijk van de lokale aanpak. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat er veel aandacht is voor en inzet bij alle betrokken instanties om het VSV terug te dringen. Het realiseren van een sluitend netwerk en van snellere en betere begeleiding stuit echter op vooral praktische grenzen en blokkades. Er is geen zicht op aard en omvang van het probleem voor zover het instellings- en organisatieoverschrijdend is, vanwege uiteenlopende definities en registratiesystemen. ITJ wijst erop dat jongeren en ouders zelf belangrijke ketenpartners zijn, die vaak onvoldoende worden betrokken in de aanpak. In de onderzochte praktijkgemeenten wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van het bedrijfsleven.

In hoofdstuk 3 wordt bij de beantwoording van de adviesvragen nader ingegaan op de bevindingen van ITJ.

^{1 0} Uit de RMC-analyse 2007 van Sardes komt naar voren dat 17 procent van de VSV-ers in 2005-2006 leerplichtig is, de rest is niet leerplichtig. De grootste inzet zal dus nodig zijn onder niet-leerplichtigen die onder de kwalificatieplicht gaan vallen.

2.4 Optimalisering van bestaande en nieuw ingezette instrumenten

2.4.1 Instrumenten voldoende voor het behalen van de doelstellingen?

“Mijn probleem was dat ik zoveel opleidingen leuk vond en het ook wel kon, maar het afmaken lukte niet. De mensen bij de Amsterdamse school weten precies hoe ze de leerlingen aan moeten spreken. Ze helpen niet alleen op gebied van leren, maar helpen je ook met het omgaan met de financiën, studiefinanciering, naar begeleid wonen en andere hulpverlening. Je wordt niet steeds weer naar een andere instelling gestuurd. Niet veel mensen krijgen het voor elkaar om jongeren met behoorlijk zware problemen weer op het goede spoor te krijgen. De Amsterdamse school wel.” (www.voortijdschoolverlaten.nl)

Een belangrijke vraag blijft of optimalisering van alle bestaande en in te voeren regelingen en instrumenten uiteindelijk voldoende gaat bijdragen aan de beoogde structurele vermindering van VSV. Die vraag speelt vooral nu de ‘gemakkelijkere’ gevallen van VSV de afgelopen jaren succesvoller lijken te zijn aangepakt. Onderzoekers zijn het er niet over eens of betere/grotere controle, registratie en samenwerking in de keten sleutels voor verder succes zijn.

2.4.2 Jongeren: procedures en protocollen dominant

De Kafkabrigade Voortijdig Schoolverlaten ging te rade bij de betrokken jongeren en constateerde:

“Uitgevallen jongeren beschrijven een gebrek aan betrokkenheid van de school (geen enthousiaste leraar, coach of mentor). Bureau Jeugdzorg indiceert wel, maar geeft lang niet altijd hulp. Jongeren lopen aan tegen verkokering zonder dat er ergens ‘overview’ is. Dominant zijn procedures en protocollen, die vaak geen adequate oplossing bieden voor het specifieke probleem.

De Kafkabrigade twijfelt aan het zinvolle effect van intensivering van de bestaande lijnen. Meer coördinatie en afstemming leidt volgens de deelnemers alleen maar af van het ‘echte werk’. Meer aandacht voor de jongeren wordt bepleit, in plaats van procedures en indicatoren. Geef jongeren meer vertrouwen en verantwoordelijkheid, en biedt meer ruimte voor alternatieve ideeën van professionals.”

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft erop gewezen dat de effectiviteit van de tot 2006 ingezette maatregelen en instrumenten op vermindering van VSV onbekend is.^{1 1} Uit buitenlands onderzoek blijkt dat vooral ‘positieve prikkels’ voor leerlingen (b.v. financieel voordeel bij voortzetting van de opleiding, in plaats van financiële bestraffing bij verzuim), leraren en scholen effectief kunnen zijn. In het algemeen zijn bovendien preventieve interventies (verzuim voorkomend) effectiever én goedkoper, dan interventies gericht op jongeren die al zijn uitgevallen.

^{1 1} Ook de Algemene Rekenkamer stelt vast dat de effectiviteit van het staande beleid niet duidelijk is. VSV 2006.

2.4.3 Groter onderscheid maken tussen risicoleerlingen en opstappers

KBA^{1 2} pleit voor een veel nadrukkelijker differentiëring, *reframing* in de aanpak van VSV. Een veel specifiekere onderscheid is nodig tussen de klassieke risicoleerlingen (onder te verdelen in niet-kunners en verhinderden) en de 'opstappers' die het onderwijs gewoon de rug toekeren; deze laatste groep bepaalt voor bijna 2/3 de totale uitval.

Bij de aanpak van risicoleerlingen zou de zaak vooral breder getrokken moeten worden dan het bij de les houden: betrek ouders, zorg en wijken erbij. Organiseer individuele beroepsvoorbereidingsprogramma's, start met individuele assessments. Bouw in nauw overleg met het bedrijfsleven portfolio's op die bijvoorbeeld in vijf jaar kunnen leiden naar niveau 1 of direct naar een positie op de arbeidsmarkt. Bij een algemene (restrictieve/verplichtende) aanpak van opstappers worden vraagtekens gezet: deze categorie redt zich in het algemeen goed op de arbeidsmarkt die laaggeschoold werk blijft bieden, ook zonder kwalificatie.^{1 3} KBA pleit ervoor het onderwijs aantrekkelijker te maken, via een meer individuele benadering, *uitgaande van wat de leerling kan en wil in plaats van wat niet kan*. Onderwijs dat dienstverlenend en ondersteunend is, dat jongeren structurele voorwaarden biedt om zonder startkwalificatie tijdens de werkloopbaan scholing te volgen, met een actieve betrokkenheid van bedrijven. Daarbij zou gezorgd moeten worden voor terugkerend contact met deze jongeren (door school en CWI) voor het werken aan scholings- en coachvragen van jongeren.

B., 16 jaar: "Ik ben op school snel afgeleid en heb altijd mijn mondje klaar. Ik kan het goed vinden met mijn klasgenoten, maar minder met de leraren. De leraren zegen dat ze klaar zijn met mij. Ze zeggen dat ik andere mensen afleid en meeneem in slecht gedrag. Ik word op school gedoogd, maar er hoeft maar iets te gebeuren en dan mag ik de lessen niet meer volgen. Ik spijbel op het moment niet, omdat ik bang ben dat dat anders de druppel kan zijn die de emmer doet overlopen." (ITJ rapport)

2.5 Tenslotte

Dit hoofdstuk vormt voor de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke context bij de beantwoording van de adviesaanvragen. Om de succeschansen van toekomstig beleid te vergroten, is het wezenlijk om steeds de vraag te stellen of de verschillende aspecten van het vraagstuk waarop zich problemen voordoen (het bieden van aantrekkelijk onderwijs / preventief beleid, de melding als dit niet het geval is en de curatieve aanpak: terugbemiddelen naar school of bemiddelen naar werk met ondersteunende maatregelen om alsnog een startkwalificatie te behalen), in balans worden aangepakt.

^{1 2} *Vroeg is nog niet voortijdig*. Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA), 2006.

^{1 3} Ook het CPB wijst erop dat startkwalificatie geen kritische grens is voor de arbeidsmarkt als geheel: de kansen op de arbeidsmarkt zijn ook groter naarmate leerlingen rondom het niveau startkwalificatie aan een loopbaan beginnen. *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*, 2006.

3 BEANTWOORDING ADVIESAANVRAAG

3.1 Inleiding

Doel van de adviesaanvraag^{1 4} is om tot aanbevelingen te komen over een effectieve uitvoering, toezicht en handhaving van de leerplicht, de kwalificatieplicht en de RMC-functie, zodat er op lokaal niveau een integrale aanpak komt voor spijbelaars en VSV-ers van 5 tot 23 jaar.

De adviesaanvraag spitste zich toe op de verschillende actoren die bij het spijbelen en voortijdig schoolverlaten betrokken zijn:

Onderwijs:

1. Hoe kan verzuimbeleid door scholen effectiever worden vorm gegeven? Welke rol kan toezicht hierbij spelen?
2. Hoe kunnen scholen gestimuleerd worden om hun meldingsplicht voor spijbelen en VSV tijdig en volledig na te komen, naast de voorgenomen goede informatie-uitwisseling via één digitaal loket?
3. Welke (wettelijke) mogelijkheden zijn gewenst om scholen die geen voldoende uitvoering geven aan hun wettelijke taken te sanctioneren?

Gemeente:

1. Hoe te komen tot betere afstemming van de gemeentelijke taken t.a.v. leerplicht, kwalificatieplicht en RMC, zodat er één integrale aanpak kan plaatsvinden voor spijbelaars en VSV-ers van 5 tot 23 jaar? Pleit dit voor een (verplichte) regionale aanpak (zoals nu RMC) of een gemeentelijke aanpak waarbij gemeenten op grond van gemeenschappelijke regelingen vrijwillig samenwerken (zoals leerplicht)?
2. Is interbestuurlijk toezicht op gemeenten noodzakelijk om ook op lokaal niveau voldoende aandacht te besteden aan het tegengaan van verzuim en voortijdig schoolverlaten? Zo ja, hoe is dit te verwezenlijken?
3. Welke wettelijke verbeteringen in Leerplichtwet of RMC-regelgeving zijn nodig om uitvoering effectiever te maken.

Openbaar Ministerie, Zorg, Arbeidsbemiddeling:

1. Hoe is een snelle afhandeling van processen-verbaal op basis van de Leerplichtwet te bevorderen?
2. Hoe kan de effectiviteit van sancties verbeterd worden (strafrechtelijke afdoening, halt-afdoening)?
3. Welke verbeteringen zijn nodig om het (gemeentelijk) netwerk sluitend te krijgen zodat jongeren sneller begeleid worden (zorg, arbeidsbemiddeling, schuldsanering, woning e.d.)?

^{1 4} In haar brief aan de Tweede Kamer van 13 februari 2006, kamerstuk 26 965, nr. 37, zegt de toenmalige minister van OCW de kamer toe dat zij de ITJ-toezichthouders om advies zal vragen over de aanbeveling om nader toezicht te houden op de keten van signaleren, registreren, melden en begeleiden van spijbelaars en voortijdig schoolverlaters op lokaal niveau.

Werkwijze beantwoording:

Om een helder beeld te krijgen van de werking van de keten, hebben de inspecties die betrokken zijn bij jeugdzaken^{1 5} een onderzoek verricht naar de preventie en aanpak van het VSV in twee gemeenten.

De bevindingen van deze onderzoeken vormen de basis voor de beantwoording van de vragen die betrekking hebben op de samenwerking in de keten en het sluitend krijgen van het (gemeentelijk) netwerk zodat jongeren sneller worden begeleid. Het overkoepelend advies dat op basis van deze bevindingen is opgesteld, is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd.

Aanvullend heeft de Inspectie van het Onderwijs de reeds beschikbare onderzoeksrapporten geanalyseerd en haar bevindingen van de onderzoeken op de onderwijsinstellingen bij de beantwoording van de adviesvragen betrokken. Deze werkwijze leidt ertoe dat de bij de beantwoording van de adviesvragen wordt begonnen bij de mogelijke verbeteringen in de keten. Daarna wordt specifiek ingezoomd op de rol van diverse betrokkenen hierbinnen aan de hand van de verschillende vragen over onderwijs, gemeenten, en andere ketenpartners.

3.2 De keten (waaronder OM, Zorg en Arbeidsbemiddeling)

3.2.1 Probleemanalyse

Uit de onderzoeken blijken de volgende elementen ten aanzien van de keten essentieel:

- Er is geen zicht op de aard en omvang van het probleem voor zover dat instellings- en organisatieoverstijgend is. Dit komt onder andere door uiteenlopende definities en onvoldoende sluitende registratiesystemen.
- Jongeren en ouders zelf zijn belangrijke ketenpartners, die echter niet altijd als zodanig worden aangesproken.
- Het bedrijfsleven wordt tot nu toe nog weinig benut als ketenpartner.
- Er is veelal sprake van wachtlijsten voor de jeugdzorg.
- Betrokkenen van Bureau Jeugdzorg zitten vaak niet in het Zorg Advies Team van de onderwijsinstelling, daardoor is er vaak een extra schakel nodig om de jeugdzorg te betrekken.
- Onder andere voor jongeren met zware gedragsproblemen, voor jongeren met financiële problemen en voor werkende jongeren zijn er onvoldoende geschikte trajecten of aanpakken.
- De indicatoren en incentives van ketenpartners zijn niet op elkaar afgestemd. Er is in feite sprake van vrijwilligheid/ vrijblijvendheid in deze samenwerking. De verschillende incentives kunnen belemmerend werken bij de aanpak van het vraagstuk: bijvoorbeeld het CWI wordt niet afgerekend op 'hoeveel jongeren terug gaan naar school', maar op 'hoeveel jongeren er uit de bakken verdwijnen'.

3.2.2 Beantwoording adviesvragen

1. *Welke verbeteringen zijn nodig om het (gemeentelijk) netwerk sluitend te*

^{1 5} De samenwerkende jeugdinspecties bij Inspectie Toezicht Jeugdzaken: Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en Inspectie Werk en Inkomen.

krijgen zodat jongeren sneller begeleid worden (zorg, arbeidsbemiddeling, schuldsanering, woning e.d.)

a. *Een sluitend netwerk*

De volgende aspecten zijn van belang voor het sluitend krijgen van het (gemeentelijk) netwerk:

Zicht op de aard en omvang van het probleem

ITJ heeft geconstateerd dat verschillende partijen wel zicht hebben op het aantal (risico)jongeren dat aanwezig is binnen hun eigen voorziening, maar dat er geen integraal beeld aanwezig is. Ketenpartners dienen eenduidige definities te hanteren en ook op dezelfde manier te registreren. Wanneer geen zicht op de beginsituatie aanwezig is, kan in de eindfase van een traject ook niet precies aangegeven worden hoe effectief een bepaalde aanpak is geweest. Sluitende registratiesystemen werken alleen als alle ketenpartners inzicht hebben in de cijfers zodat ze kunnen zien hoe het waar gesteld is met betrekking tot de (risico)jongeren, en gebruik kunnen maken van elkaars gegevens.

Alle partners aanwezig

Alle relevante ketenpartners dienen vertegenwoordigd te zijn, dus ook de jongeren zelf, hun ouders en het bedrijfsleven. ITJ heeft geconstateerd dat deze partijen over het algemeen onvoldoende betrokken worden bij de analyse en aanpak van problemen. Het onvoldoende benutten van jongeren brengt mee dat de oplossingen die in de keten worden geboden niet altijd aansluiten bij de behoefte van jongeren. De contacten met het bedrijfsleven moeten niet alleen gezocht worden bij de werkgevers die een leerwerk- of stageplek kunnen leveren, maar er dient ook structureel contact te zijn. Dit om voor jongeren die niet terug kunnen of willen naar school een werkplek of leerwerkplek te realiseren via korte lijnen.

Goede kwaliteit ketensamenwerking

Voor de gewenste integrale aanpak hoeven geen vaste kaders ontwikkeld te worden; elke gemeente is immers anders. Wel zijn er richtlijnen nodig voor de kwaliteit van de ketensamenwerking met als criteria: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, oplossingsgerichtheid, en systematische evaluatie en verbetering.

Koppeling van (bron)systemen

Een goed inzicht in de aard en de omvang van een probleem staat aan de basis van een goede oplossing. Dit inzicht ontbreekt op lokaal niveau omdat alle organisaties met eigen definities en registraties werken. Koppeling of stroomlijning van registratiesystemen is wenselijk. Dit betreft niet alleen de bestanden en/of systemen van de organisaties en voorzieningen in de lokale keten, maar ook gegevens van de IB Groep, de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), en de Belastingdienst.

Integrale evaluatie

Gemeenten zullen projecten structureel en in samenhang moeten evalueren. Hierbij is het van belang dat gemeenten niet op korte termijn afgerekend worden op tegenvallende resultaten van een gekozen aanpak. Ze moeten tijd krijgen om een optimale vorm te vinden voor hun eigen lokale situatie. Geef gemeenten de kans en de ruimte om fouten te maken, te verbeteren, en om initiatieven te laten groeien en te laten ontwikkelen.

b. een snellere en betere begeleiding

De adviesvraag lijkt te impliceren dat het sluitend krijgen van het netwerk voldoende is voor een snellere begeleiding van de jongeren. Een sluitend netwerk alleen is echter niet voldoende om jongeren sneller te begeleiden, en zegt bovendien niets over de kwaliteit van deze begeleiding. Als men het kind centraal wil stellen, zou men zich ook hierop moeten richten. Niet alleen het sneller begeleiden van de jongere is in dit kader van belang, maar uiteindelijk gaat het erom dat het kind er beter van wordt.

Voor het sneller en beter begeleiden van de jongere zijn – in aanvulling op bovenstaand advies - onderstaande aspecten van belang.

Informatieoverdracht

Het is voor een goede informatieoverdracht van groot belang dat alle betrokken ketenpartners die nodig zijn automatisch toestemming hebben om de gegevens van dit kind in te zien of over te dragen, ongeacht de aard van die gegevens.

Aanwezigheid ketenregisseur

Gemeenten dienen te zorgen voor een daadkrachtige ketenregisseur die door de betrokken partijen wordt erkend en voldoende doorzettingsvermogen heeft. De ketenregisseur kan dienen als aanspreekpunt, partijen wijzen op hun verantwoordelijkheden, en erop toezien dat de activiteiten die binnen de keten door de verschillende partijen worden ondernomen, op elkaar zijn afgestemd en zijn gericht op de oplossing van het probleem.

Continuïteit in de keten

In het belang van de jongeren zouden de verschillende stappen en trajecten zonder onderbrekingen op elkaar moeten aansluiten. Bij verschillende organisaties en voorzieningen bestaan echter wachtlijsten. Als de benodigde zorg niet snel kan worden verleend, worden jongeren soms tijdelijk buiten het onderwijs gehouden. Dit werkt demotiverend en kan leiden tot verzuim en uiteindelijk uitval tot gevolg hebben. Anderzijds gaan voorzieningen soms vaak lang door met de behandeling van een jongere wanneer er wachtlijsten zijn bij een volgende ketenpartner die ingeschakeld moet worden binnen het traject van de jongere.

Stimuleer gemeenten creatiever om te gaan met het aanbod en de ruimte die ze hebben. Het zou goed zijn als gemeenten ervoor zorgden dat jongeren een (zinnige) dagbesteding hebben/krijgen, in welke vorm dan ook.

Oprekken van leeftijdsgrenzen

Wanneer een jongere 18 jaar wordt, is hij of zij in principe aangewezen op volwassenenhulpverlening die niet in Zorg Advies Teams of Multi Disciplinaire Teams vertegenwoordigd is. De jongere kan vanaf zijn achttiende geen aanspraak meer maken op jeugdbescherming. Wel bestaat de mogelijkheid van vrijwillige jeugdzorg, maar dit is voor een groot deel van de (potentiële) VSV-ers geen effectief instrument.

Jongeren die worden aangemeld op hun 17^{de} krijgen daardoor vaak geen (passend) aanbod meer. De recente verhoging van de leerplicht naar 18 jaar heeft

een positief effect gehad op de (VSV-)keten binnen de gemeenten. Een verbetering op het terrein van leerplicht is echter niet voldoende om te komen tot een sluitend netwerk en een snellere en betere behandeling van de jongeren. Jeugdzorg zou beschikbaar moeten zijn en blijven voor jongeren tot 23 jaar. Jongeren zouden dan een passend aanbod kunnen krijgen en zodoende beter geholpen kunnen worden, zolang dat voor hen noodzakelijk wordt geacht.

In aanvulling op het ITJ advies komen uit recente onderzoeken op het punt van schuldsanering, arbeidsbemiddeling en huisvesting de volgende knelpunten naar voren.

Schuldhelpverlening, huisvesting en arbeidsbemiddeling

Vaak blijkt een samenspel van vragen en problemen ertoe te leiden dat een jongere frequent spijbelt en tenslotte de school geheel de rug toekeert. Het komt daarbij geregeld voor dat jongeren hoge schulden blijken te hebben. Voor jongeren onder de 18 jaar wordt bij eventuele schuldsanering niet alleen naar de individuele positie van de jongere gekeken; deze is immers nog minderjarig. Voor jongeren onder de 18 jaar is de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) dan ook niet van kracht. De Inspectie acht het nuttig om te onderzoeken of jongeren onder de 18 jaar in specifieke gevallen (via de rechter) wel onder een individueel traject via de WSNP kunnen vallen. Daardoor worden eventuele schulden van de jongere en het gezin niet automatisch in elkaar gevlochten en is duidelijk waar de jongere aan toe is, ook bij het mogelijk aanvaarden van werk.

Het niet hebben van een stabiele huisvestingssituatie blijkt voor een categorie jongeren eveneens een factor die bijdraagt aan VSV. Er zijn inmiddels ervaringen opgedaan met zogenaamde 'jongerenfoyers'. Daarin werken onderwijsinstellingen, corporaties en ook welzijnsinstellingen, bedrijfsleven en overheid samen om jongeren (tijdelijk) stabiele huisvesting te bieden. In ruil hiervoor wordt van de jongeren gevraagd dat zij naar school gaan en zich aan de regels van de jongerenfoyer houden. De Inspectie van het Onderwijs beveelt aan dat dergelijke initiatieven nauwgezet worden gevolgd op hun mogelijke effecten op het voorkomen van voortijdige schooluitval. Bij gebleken succes ligt het in de rede dat de verschillende participanten, maar ook de rijksoverheid als landelijk regisseur, nagaan hoe deze vormen van integrale jongerenhuisvesting verder kunnen worden gestimuleerd.

2. Hoe is een snelle afhandeling van processen verbaal op basis van Leerplichtwet te bevorderen.

Uit een recent rapport naar aanleiding van de werkconferentiecycclus Integrale aanpak schoolverzuim, die in opdracht van de minister van Justitie is gehouden, komen diverse oorzaken voor vertraging in de afhandeling van processen-verbaal naar voren.¹⁶ De belangrijkste oorzaak lijkt capaciteitsgebrek bij de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en de rechterlijke macht te zijn. Daarnaast worden verbeterpunten gesignaleerd. Niet in alle gevallen heeft de leerplichtambtenaar een (wettelijk toegestane) opsporingsbevoegdheid. Wanneer alle leerplichtambtenaren hierover zouden beschikken zou er meer snelheid in de verzuimketen kunnen worden gebracht. Wanneer voorts de leerplicht parallelle trajecten inzet (tegelijkertijd werkt aan voorlichting, begeleiding en voorbereiding van mogelijke sancties) kan er eerder samengewerkt worden met Justitie. Deze samenwerking moet zorgen voor de juiste context waarin mogelijk wordt

¹⁶ *Integrale aanpak schoolverzuim*, eindrapportage werkconferentiecycclus door Het Portaal, 2007.

overgegaan tot strafrechtelijke maatregelen. De Inspectie van het Onderwijs adviseert OCW om in overleg met Justitie/OM afspraken te maken over een snelle(re) afhandeling van de processen-verbaal. Tevens zou OCW met deze partijen afspraken kunnen maken over een transactiebevoegdheid voor leerplichtambtenaren waarmee deze zelf boetes kunnen opleggen en daarvoor niet afhankelijk zijn van OM en rechtelijke macht. Indien regie op dit deel van de verzuimketen ontbreekt, leidt dat tot ontmoediging in eerdere fasen van de keten.

3 *Hoe kan de effectiviteit van sancties verbeterd worden (strafrechtelijke afdoening, halt-afdoening)?*

Deze effectiviteit kan blijkens de uitkomsten van de hiervoor genoemde werkconferentiecycclus worden vergroot door de rol en bijdrage van politie en justitie in de keten die in werking moet treden bij voortijdig schoolverlaten zichtbaarder te maken voor de overige partners. Door tevens te zorgen voor een snelle afhandeling van processen verbaal (zie onder vraag 2), kan een vorm van 'lik op stuk-beleid' worden ontwikkeld.

3.3 Het onderwijs

3.3.1 Probleemanalyse

Er is inmiddels veel bekend over wat op school werkt bij het tegengaan van spijbelen en VSV.^{1 7}

Inhoudelijk gaat het om de volgende zaken:

- meer aandacht voor studie- en beroepskeuze; het verbeteren van beroepsbeelden door het betrekken van het bedrijfsleven;
- afwisseling in de lessen en aansluitende roosters;
- voldoende flexibiliteit in het onderwijs om leerlingen en deelnemers uitdagende trajecten te bieden; met, waar nodig, voldoende aandacht voor taal en met slimme combinaties van leren en werk;
- binding met en aandacht voor de leerlingen; het is van belang dat zij 'gekend' worden (mentoring en coaching).

Organisatorisch gaat het om:

- kleinschalig inrichten van het onderwijs;
- snel reageren op problemen en schoolnabije expertise als het gaat om problemen, bijvoorbeeld via een Zorg Advies Team;
- ongeoorloofd verzuim en spijbelen snel melden;
- een eensluidende aanpak binnen de school ten aanzien van spijbelen en verzuim en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling;
- ouders aanspreken op hun verantwoordelijkheid bij verzuim.

Ook de *knelpunten* hierbij zijn inmiddels bekend^{1 8} :

^{1 7} Zie o.a. *Aanval op uitval* (2006) en *Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten* (2007), *Visie naar realisatie*, Inspectie van het Onderwijs (2007), *Onderwijsverslag 2005-2006*, rapport Kafka-brigade VSV (2006), eindrapportage *werkconferentiecycclus Het Portaal* (maart 2007), onderzoeken Sardes: *uitkomsten RMC-analyse* (2006, 2007).

- Jongeren en ouders zijn belangrijke partners, zij worden niet altijd op hun verantwoordelijkheden en oplossingsmogelijkheden aangesproken.^{1 9}
- Het schoolbeleid ten aanzien van VSV bereikt lang niet altijd de klas/ de docent: hierop vindt gebrekkige sturing plaats.
- Er is te weinig aandacht voor 'opstappers' (leerlingen die zonder grote problemen gewoon opstappen).
- Scholen voelen zich beperkt verantwoordelijk voor de samenwerking in de keten en voor de overgangen van leerlingen.
- Gebrekkige administratieve en technische voorzieningen bij scholen; waardoor meldingen veel tijd kosten, niet altijd volledig en niet altijd op tijd zijn.
- Belemmerende en complexe wetgeving ten aanzien van meldingstermijnen, instroommomenten, teldata.
- Onvoldoende sluitend systeem van in- en uitschrijving bij overgang naar een andere school.
- Ingewikkelde afstemming met andere partijen in de keten; afstemming met jeugdzorg, samenwerking met verschillende gemeenten ten aanzien van leerplicht en RMC, etc.

3.3.2 Beantwoording adviesvragen onderwijs

1. *Hoe kan verzuimbeleid door scholen effectiever worden vormgegeven? Welke rol kan toezicht hierbij spelen?*

Uit de onderzoeken komt het beeld naar voren dat een effectieve vorm van verzuimbeleid de volgende aspecten kent:

- er vindt een koppeling plaats met de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs: aantrekkelijk en goed georganiseerd onderwijs met adequate begeleiding/coaching;
- het beleid is terug te vinden op alle niveaus in de school: leerlingen en docenten hebben er een actieve en duidelijke rol in;
- het beleid is inzichtelijk/duidelijk voor ouders en voor de omgeving van de school;
- ongeoorloofd verzuim wordt direct gemeld en er vindt voortijdige samenwerking plaats met partijen die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de voorkoming van verzuim en voortijdige uitval

Om te stimuleren dat dit beleid wordt ontwikkeld en in alle aspecten van de schoolorganisatie doordringt zijn aanvullend de volgende stappen denkbaar:

- Verplichte opname in schoolgids en in jaarverslaggeving wat beleid is ten aanzien van spijbelen en VSV.
- Ouders uitdrukkelijk betrekken bij de aanpak van spijbelen en verzuim: ouders worden altijd geïnformeerd, ook in het mbo, waar dit niet gebruikelijk is.
- In het kader van het actieplan *Aanval op de uitval* zijn met nagenoeg alle MC-regio's convenanten afgesloten met concrete doelstellingen om de daling van het aantal VSV-ers in die regio te realiseren. Die doelstellingen zijn voor het

^{1 8} *Van visie naar realisatie*, Inspectie van het Onderwijs (2007). *Organise to learn*, docenten uit het mbo over VSV (2007), themaonderzoek VSV, Auditdienst OCW en Inspectie van het Onderwijs (2007).

^{1 9} Dat geldt ook voor het beschikbare onderzoek. Alleen in het ITJ-onderzoek en het onderzoek van de Kafbrigade worden de verhalen en mogelijkheden van betrokken jongeren zelf mede gebruikt om tot oplossingsrichtingen voor het vraagstuk te komen.

- mbo vertaald in concrete targets per instelling en voor het vo gaat dit gebeuren. Deze gegevens zullen onderdeel worden van het risicogerichte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Als bij de risicoanalyse blijkt dat de afgesproken doelstellingen niet worden gehaald, dan is dit een reden voor nadere analyse en stappen. Hierbij wordt het gehele proces (vanaf de roostering en studie- en beroepskeuze, het betrekken van ouders en leerlingen en docenten, tot en met tijdige melding en samenwerking in de keten) beoordeeld. Op deze wijze komen de achterliggende oorzaken in beeld en kan een actieve bijdrage worden geleverd aan het bereiken van de doelstellingen.
- Er zal in het kader van programmatisch handhaven intensiever worden toegezien op de wettelijke bepalingen tot tijdige melding bij de gemeente en de IB Groep. De leerplicht- en RMC-functie kunnen voorts door de Inspectie van het Onderwijs van de bevindingen op de hoogte worden gesteld, zodat kan worden samengewerkt bij handhavend optreden door de Inspectie van het Onderwijs en de leerplicht/RMC.
2. *Hoe kunnen scholen gestimuleerd worden om hun meldingsplicht voor spijbelen en VSV tijdig en volledig na te komen, naast de voorgenomen goede informatie-uitwisseling via één digitaal loket?*

De verwachting is dat veel (tijds, registratie- en volledigheidswinst te boeken is bij de uitwisseling via het één-loketsysteem. De ervaringen met de pilots stemmen daarbij positief.^{2 0}

Een verdere stimulans voor tijdigheid en volledigheid kan worden vormgegeven door:

- Vereenvoudiging voorgeschreven wettelijke procedures/ stroomlijning termijnen.^{2 1} Scholen moeten nu verzuim melden dat langer duurt dan drie dagen én als het groter is dan 1/8 van de lesuren in vier weken. Zij zien dit als dubbel werk en kiezen daarom in de praktijk voor één van beide meldingen. Het lijkt verstandig de termijnen eensluidend te maken.
 - In het kader van programmatisch handhaven de komende periode onderzoek doen naar de naleving van meldingsplichten.
 - Openbare rapportage over bevindingen ter zake door Inspectie van het Onderwijs en gemeente, via samenwerking tussen leerplicht/RMC en de Inspectie van het Onderwijs.
 - Een vorm van 'beloning' of extra faciliteit voor het invoeren van een docentgedragen en/of leerlinggedragen systeem in de school^{2 2}.
3. *Welke (wettelijke) mogelijkheden zijn gewenst om scholen die geen voldoende uitvoering geven aan hun wettelijke verplichtingen te sanctioneren?*

^{2 0} Zie o.a. *Evaluatie eindrapportage pilot RMC*, IB Groep (2006).

^{2 1} Zie o.a.. *Rapport van bevindingen over themaonderzoek VSV*, Auditdienst OCW en Inspectie van het Onderwijs (2007).

^{2 2} Zie o.a. *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*, CPB 2006, het bijbehorende persbericht van CPB d.d. 8 februari 2008 *Positieve financiële prikkels kunnen voortijdig schoolverlaten verminderen*. Naar het idee van CPB lijken financiële prikkels voor leerlingen, leraren en scholen het meeste perspectief te hebben om VSV terug te dringen. Verwezen wordt onder meer naar een recent ingevoerd programma in Groot-Brittannië, waarbij 16-18-jarigen een wekelijkse toelage krijgen als zij doorgaan met het volgen van onderwijs na de leerplicht en een bonus bij het behalen van een diploma. In het rapport *Voorkomen is beter dan uitvallen; organise to learn*. Docenten uit het mbo over vsv: september 2007, wordt gesproken over het belonen en/of faciliteren van docenten.

Uit de literatuur en de uitkomsten van de werkconferenties (Het Portaal) komt naar voren dat er geen partij in de keten is die niet-betrokken is. De Inspectie van het Onderwijs adviseert om eerst de bestaande mogelijkheden te benutten (*zorg dat het werkt*). Het toezicht op VSV wordt de komende periode geïntensiveerd. Als dit niet leidt tot het gewenste effect, kan later worden overwogen het bestaande sanctioneringsinstrumentarium uit te breiden.

Het is van belang om te streven naar een evenwichtige mix van maatregelen. Een te eenzijdige nadruk op sancties zou als ongewenst neveneffect kunnen hebben dat scholen de toegang voor zwakke leerlingen beperken.

3.4 De gemeenten

3.4.1 Probleemanalyse

Wat is bekend over de aanpak van gemeenten^{2 3} :

- In 2/3 van de regio's wordt uitvoering van de leerplicht en RMC-functie in onderlinge samenwerking uitgevoerd. Er is echter ook nog steeds sprake van onvoldoende afstemming van het werk tussen de leerplichtambtenaar en de RMC-medewerker en er bestaat onduidelijkheid over de taakverdeling tussen beide functionarissen.
- Ingrado en de VNG hebben een norm gesteld van 1 fte op 4500 leerplichtigen, ongeveer de helft van de gemeenten zit op of rond deze norm. In 2007 heeft Ingrado een formatie richtlijn van 1 fte op 3800 leerlingen voor de Leerplichtwet vastgesteld. Voor RMC regio's heeft Ingrado een gemiddelde formatie van 6 fte's per coördinatiepunt als richtlijn vastgesteld, waarvan 3,5 trajectbegeleiders.^{2 4}
- Er is sprake van uiteenlopende lokale prioriteiten en daarmee aan de inzet van middelen.
- Een deel van de leerplichtambtenaren heeft geen opsporingsbevoegdheid.
- Bijna de helft van de RMC-functionarissen is ontevreden over de huidige registratiesystematiek. Als grootste probleem geven zij aan dat het onmogelijk is om met ketenpartners gegevens uit te wisselen.
- Er is niet één aanspreekpunt voor leerplichtzaken, in plaats van per gemeente een aparte leerplichtambtenaar (niet alleen protocollen).
- De terugkoppeling en samenwerking leerplicht/RMC en scholen is voor verbetering vatbaar en zou niet alleen uit papier of procedures moeten bestaan.
- Volgens Ingrado ontbreekt het toezicht op de uitvoering van de leerplichtwet.

3.4.2 Beantwoording adviesvragen gemeenten

1. *Hoe te komen tot betere afstemming van de gemeentelijke taken t.a.v. leerplicht, kwalificatieplicht en RMC, zodat er één integrale aanpak kan*

^{2 3} Zie o.a. *Handhaving leerplichtwet en RMC-functie*, Regioplan (2006), eindrapportage werkconferentiecycclus Het Portaal (2007)

^{2 4} Ingrado, Formatierichtlijn Leerplicht 2007; Ingrado, Richtlijn formatieomvang RMC-functie 2007.

plaatsvinden voor spijbelaars en VSV-ers van 5 tot 23 jaar? Pleit dit voor een (verplichte) regionale aanpak (zoals nu RMC) of een gemeentelijke aanpak waarbij gemeenten op grond van gemeenschappelijke regelingen vrijwillig samenwerken (zoals leerplicht)?

De Inspectie van het Onderwijs is van oordeel dat er op twee aspecten verbeteringen nodig zijn:

a. RMC-functie

De RMC-functie is vanaf 1994 ingericht en sinds 2002 is de status van de RMC-functie wettelijk verankerd in de RMC-wet. Deze wet schrijft (39) contactgemeenten voor die verantwoordelijk zijn voor de taken van het RMC.

De Leerplichtwet (1969) schrijft voor dat de gemeente waar een leerling woonachtig is belast is met uitvoering van en controle op de leerplicht.

Op dit moment werkt 2/3 van de gemeenten samen op het gebied van leerplicht en RMC: er bestaan echter ook nog steeds onduidelijkheden over de taakverdeling en het werk tussen beide type functionarissen is niet altijd goed op elkaar afgestemd.

Gegeven de aard en hardnekkigheid van het vraagstuk, het geconstateerde gebrek aan tempo in de verzuimketen en de voor scholen vaak arbeidsintensieve werkwijze bij melding (iedere leerling moet worden gemeld in de woonplaats; voor vo-scholen betekent dit dat er met veel gemeenten contact moet worden onderhouden) bepleit de Inspectie van het Onderwijs een verplichte regionale aanpak bij de leerplicht, conform de verplichte regionale aanpak bij de RMC-functie. Dit biedt tevens mogelijkheden om beide functies te integreren in de aanpak van een gecoördineerd loket voor verzuim en VSV.

De Inspectie van het Onderwijs beveelt aan om deze regionale aanpak op een wijze voor te schrijven of te stimuleren die de snelheid en de externe oriëntatie in de samenwerking houdt en bevordert. Er is namelijk meerwaarde te realiseren door deze regionale samenwerking gelijktijdig vorm te geven met de introductie van het digitale één-loketsysteem voor meldingen.

Dan kan ook door de IB Groep in overleg met de 39 contactgemeenten worden afgestemd welke informatie de gemeenten, de onderwijsinstellingen en de toezichthouders nodig hebben om tot snelle actie te kunnen overgaan.

Doordat een zekere schaalgrootte optreedt, is het mogelijk de gewenste professionalisering van medewerkers door te voeren.

Er moet/kan van gemeenten een reële investering worden gevraagd voor wat betreft de beschikbare capaciteit, die ook om te zetten is in werkbare takenpakketten en caseload voor professionals. Inspectie van het Onderwijs en gemeenten kunnen toezien en rapporteren over de hantering van de 'norm', zoals door VNG en Ingrado overeengekomen.

Er kan gewerkt worden aan één aanspreekpunt voor de (verschillende) scholen in de regio.

Er kan dan in grotere balans tijd worden vrijgemaakt voor de begeleiding van leerlingen en voor de sanctioneringskant.

b. RMC-netwerk

Vanaf 2002 wordt gewerkt in een vrijwillig RMC-netwerk. Er is alle aanleiding tot het verkleinen van de vrijblijvendheid van het RMC-netwerk. Dat kan door het netwerk dwingend voor te schrijven, ook aan de deelnemende partijen. Het kan ook door ervoor te zorgen dat ook deze partners worden 'afgerekend' op de *Aanval op de uitval*. Dit veronderstelt dat de Rijksoverheid niet alleen de regievoerder is ten aanzien van het totale proces, maar ook in eigen huis regisseert: zodat bijvoorbeeld de Zorg Advies Teams via de tussenkomst van de

Centra voor Jeugd en Gezin rechtstreeks aanspraak kunnen maken op benodigde jeugdzorg en er niet een extra schakel ontstaat. Zo dat het CWI ook wordt 'beloond' voor het weer naar school krijgen van een jongere, etc. Dan kan ook een ketenregisseur met gezag 'optreden'.

Het is wenselijk leeftijdsgrenzen van de jeugdzorg aan te passen aan, en te stroomlijnen met de RMC-wetgeving. Daarnaast zou vermindering van 'projectenbeleid' en werken aan structurele oplossingen - ook in de verhouding met de gemeenten – tot een structureel snellere en betere begeleiding kunnen leiden.

2. *Is interbestuurlijk toezicht op gemeenten noodzakelijk om ook op lokaal niveau voldoende aandacht te besteden aan het tegengaan van verzuim en voortijdig schoolverlaten? Zo ja, hoe is dit te verwezenlijken?*

Toezicht op de leerplichtwet en op de RMC-functie wordt formeel uitgeoefend door gemeenten.^{2 5} Gemeenten zijn verplicht een jaarverslag uit te brengen over het gevoerde beleid inzake verzuim en zijn verplicht OCW statistische gegevens te verstrekken (Leerplichtwet, artikel 25).

De meldingsplicht in het kader van de leerplicht aan de Minister van OCW is erop gericht essentiële kwantitatieve beleidsinformatie te verzamelen, niet om het werk van de gemeentelijke leerplichtambtenaren inhoudelijk te beoordelen. Ook zijn gemeenten verplicht om een jaarlijkse effectrapportage aan OCW te sturen, waarin zij zich verantwoorden over de wijze waarop de middelen voor de RMC-functie zijn besteed. Deze effectrapportage is de basis voor inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen.

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeenten en OCW is kwantitatief en financieel van karakter. Over het toezicht dat de gemeente houdt zijn vraagtekens gezet door de brancheorganisatie van leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen.

Het is al met al daarmee de vraag of er voldoende toezicht is en of deze werkwijze voldoende sturingsinformatie levert om de vraagstukken die zich aandienen bij VSV adequaat aan te kunnen pakken.

Een directer toezicht (al dan niet in verplichte samenwerking tussen gemeenten en landelijke inspecties) op werkwijze en resultaten van leerplichtafdelingen en RMC-functies zou daarin verbetering kunnen brengen.

3. *Welke wettelijke verbeteringen in Leerplichtwet of RMC-regelgeving zijn nodig om uitvoering effectiever te maken?*

Zoals hierboven aangegeven bepleit de Inspectie van het Onderwijs de regionale samenwerking bij de uitvoering van de leerplicht verplicht op te leggen en te stimuleren dat er nauwer wordt samengewerkt tussen leerplicht en RMC. In dat perspectief kan ook worden overwogen om te komen tot een geïntegreerde wet voor leerplicht-, kwalificatieplicht en RMC. In elk geval is het van belang te werken aan aanpassingen op de volgende terreinen, die de effectiviteit kunnen verhogen:

^{2 5} Ingrado geeft aan dat er niet is voorzien in het toezicht van het handhaven van de Leerplichtwet door gemeenten.

- In- en uitschrijving van leerplichtige leerlingen door scholen en onderwijsinstellingen
- Schorsing en verwijdering van leerlingen
- De Privacywetgeving

In- en uitschrijving

De bestaande regels rond in- en uitschrijving van leerlingen sluiten niet op elkaar aan. Zoals ook door de Inspectie van het Onderwijs is geconstateerd bij het onderzoek naar aanleiding van *Het Maasmeisje*^{2 6} hebben scholen en leerplichtambtenaren bij de overgang van de ene naar de andere school te maken met haaks op elkaar staande regels, waardoor leerlingen bij de overgang van de ene naar de andere school uit het zicht kunnen verdwijnen. Krachtens de Leerplichtwet mag het hoofd van een school pas een leerling uitschrijven als er bewijs is dat een leerling op een andere school wordt ingeschreven. Diverse AmvB's inzake bekostiging geven echter aan dat een school een leerling pas mag inschrijven als een bewijs van uitschrijving van een andere school is ontvangen. Omdat scholen over het algemeen de voorschriften van het bekostigingsbesluit volgen, kan niet gecontroleerd worden of leerlingen ingeschreven zijn bij een andere school.

Ook een leerplichtige leerling die zonder aankondiging niet meer op school verschijnt, moet volgens de bekostigingsregels worden uitgeschreven.

Het is van belang de procedure bij in-, uit en overschrijving waterdicht te regelen en de bekostigingsregels en de leerplichtwet met elkaar in overeenstemming te brengen. Met de IB Groep moeten afspraken worden gemaakt over meldingen bij in-, en uitschrijving: zodat leerlingen niet kunnen 'verdwijnen' bij overschrijving.

Schorsing en verwijdering

Ten aanzien van schorsing en verwijdering gelden in de WPO, WEC, WVO en WEB verschillende regels. Alleen in de WVO is het schorsen van leerlingen wettelijk geregeld en is vastgelegd dat de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte gesteld moet worden van de verwijdering van een leerling.

In de WVO is voorts vastgelegd dat een leerling niet van school mag worden verwijderd voordat een andere school gevonden is die de leerling opneemt. In het kader van een integrale aanpak tegen verzuim en VSV, is het te overwegen om ook ten aanzien van de andere onderwijssoorten gelijksoortige regelingen op te nemen nu de kwalificatieplicht is uitgebreid.

Privacywetgeving.

Van verschillende kanten (RMC-functie, onderwijsinstellingen) bereiken de Inspectie van het Onderwijs signalen dat de uitwisseling van gegevens van leerlingen onmogelijk is in verband met de privacy-wetgeving. Hoewel sommige betrokkenen hiermee pragmatisch omgaan (men vraagt van tevoren- zeer dringend- ouders en leerlingen schriftelijk om instemming met het uitwisselen van gegevens binnen de school of binnen het RMC), adviseert de Inspectie van het Onderwijs dit vraagstuk nader te bezien om tot een werkbare oplossing te komen voor betrokken professionals. Overwogen zou kunnen worden de verwerking van leerlinggegevens door de RMC-functie ter uitvoering van de RMC wet- en regelgeving onder het Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens te brengen.

Tenslotte

^{2 6} *Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica.* Een gezamenlijk onderzoek van IGZ, IvHO, IOOV en IJZ. Mei 2007.

Ingrado heeft een lijst opgesteld met knelpunten in wet- en regelgeving. De Inspectie van het Onderwijs adviseert OCW om met deze organisatie in overleg te treden en te beoordelen welke knelpunten met prioriteit moeten worden aangepakt en verankerd in (nieuwe) wetgeving.

3.5 Zorgen dat het werkt...

Een sluitende keten bij verzuim en VSV is complex, maar kan worden gerealiseerd met behulp van de bevindingen en reeds in gang gezette maatregelen zoals geschetst in hoofdstuk 2, aangevuld met de adviezen uit hoofdstuk 3. Belangrijke stappen kunnen worden gezet door eensluidende en beter uitvoerbare registratie en vastgestelde procedures die een ieder ook navolgt. En door samenwerking in de keten, die op een aantal punten minder vrijblijvend dient te zijn dan op dit moment, bijvoorbeeld op het gebied van de al langer gesignaleerde knelpunten in de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg. Maar het is de vraag of zo'n sluitende keten op zich zelf voldoende is om de komende jaren de doelstellingen te bereiken.

3.5.1 Jongere centraal in de besluitvorming en ketenactiviteiten

Uit onderzoek waarbij de jongeren zelf aan het woord komen, komt nadrukkelijk naar voren dat het (voorkomen en aanpakken van verzuim) niet alleen een kwestie is van procedures en protocollen. Het gaat om professioneel mensenwerk in die keten; om aandacht voor de jongeren, om 'gekend' worden.

Wie naar de problemen kijkt vanuit de invalshoek van de jongeren zelf, moet vaststellen dat de nu gevolgde aanpak te vaak niet aansluit bij wat jongeren zeggen nodig te hebben. Voorbeelden uit de lokale praktijk die ITJ is tegengekomen geven aan dat de optelsom van beslissingen van instanties niet het optimale belang van de betreffende jongere centraal stelt. De voorlichting over vervolgoopleidingen biedt jongeren te weinig aanknopingspunten, waardoor ze – ook via het RMC – niet altijd geplaatst worden op de meest geschikte school. Een tweede knelpunt is de aanbodgerichtheid vanuit verschillende betrokkenen; een wachtlijst kan ertoe leiden dat verwijzing naar de geschiktste instelling niet plaats vindt.

Het is riskant om de 'keten' centraal te stellen en te sluiten, als de jongeren daarin geen centrale plaats innemen.

3.5.2 Behoeftte aan nieuwe performance indicators en systeemprikkels

Uit onderzoek naar de ervaringen van jongeren komt de aanbeveling een nieuwe "performance indicator" te ontwerpen die juist bevordert dat scholen, maatschappelijk werk, jeugd(gezondheids)zorg etc., werk gaan maken van het leveren van kwaliteit: niet alleen het voorzien in een (snel) aanbod, maar het werken aan het best mogelijke aanbod in de gegeven situatie, waarbij de jongere zelf een actieve en centrale rol speelt.^{2 7}

De rol/inbreng van de overheid zou de komende jaren ook gericht moeten zijn op het stimuleren van een aanpak die jongeren (en hun ouders) sterker in het middelpunt van de keten plaatst, bijvoorbeeld via het ontwikkelen van mechanismen die daarvoor incentives bieden. Te denken valt aan bonussen voor

^{2 7} Zie rapport Kafkabrigade, pagina 16 en 17, en eindrapportage Het Portaal.

instanties die erin slagen potentiële uitvallers op school te houden en tot een startkwalificatie te brengen, ook als dat niet hun primaire taak is (CWI, Jeugdzorg, Justitie, Leerplicht). Een andere prikkel zou inspanningen moeten belonen om opstappers die zonder startkwalificatie aan het werk gaan alsnog naar dat niveau te brengen. Dergelijke instrumenten kunnen ook de samenwerking en afstemming tussen verschillende overheden (landelijk, regionaal/provinciaal en lokaal) en departementen bevorderen, en het zicht op de uiteindelijke Lissabondoelstellingen dichter bij de uitvoeringspraktijken brengen.

3.5.3 **Gevraagd: een - vooral - preventieve en activerende aanpak**

Preventie en motivatie begint bij aandacht op school en bij aantrekkelijk onderwijs. Bij directe actie, als spijbelen frequent gaat optreden naar de leerlingen en ook direct naar hun ouders. Preventief beleid is goedkoper en waarschijnlijk ook effectiever.^{2 8} Hoe meer jongeren 'gekend' worden hoe beter adequate beroepskeuzevoorlichting en loopbaanbegeleiding kan worden geboden.^{2 9} En des te beter zijn ouders en jongeren aan te spreken als het niet goed gaat. Dan kunnen ze ook (mede) betrokken worden bij de mogelijke oplossingen van de problemen: niet op het moment dat jongeren zijn uitgevallen, maar ook al voor die tijd. Het betekent dat er in de regio sluitende afspraken moeten worden gemaakt voor de overdracht van leerlingen tussen primair en voortgezet onderwijs; maar vooral ook tussen het vmbo en het mbo.

Inzet van laagdrempelige en schoolnabije ondersteuning in de vorm van schoolmaatschappelijk werk kan voorkomen dat jongeren de school definitief de rug toekeren. Een heldere samenwerking met de gemeente op dit punt kan veel duurdere inzet van 'curatieve instrumenten' verminderen.

Het toezicht op deze 'preventieve kant' kan worden verbeterd.

Jongeren die toch zonder startkwalificatie de school verlaten moeten via het RMC-netwerk ofwel weer worden terug geleid naar school of naar werk. In beide gevallen is maatwerk nodig om alsnog de startkwalificatie te halen. Effectieve samenwerking in het (RMC-)netwerk en slimme combinaties van werken en leren zijn hierbij cruciaal. De leeftijdsgrens van 18 jaar om in aanmerking te komen voor een re-integratiebudget kan hierbij een drempel opwerpen voor effectieve inzet van het CWI.

Ook hierbij gaat het om mensenwerk. Werk van professionals die worden gestimuleerd tot structurele samenwerking doordat de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn (ook) wordt 'afgerekend' op het realiseren van startkwalificaties voor jongeren de samenwerking die noodzakelijk is om dit te bereiken.

"Jongeren moeten een kans krijgen. Je kunt jongeren ook stimuleren door met ze te sporten. Eerst sporten, dan twee uurtjes les; dat werkt echt. Je moet jongeren verleiden weer naar school te gaan. Je moet snel antwoord op hun vragen hebben als je ze hebt verleid.."^{3 0}

^{2 8} Zie o.a. het rapport van het Centraal Planbureau en doorrekening modellen KBA.

^{2 9} Zie ook: *Niemand houdt van ze*, Kohnstamm-lezing de heer Winsemius op 28 maart 2008.

^{3 0} Uit de rapportage van de Kafkabrigade; *gesprek met een voortijdig schoolverlater*, 2006.

LITERATUUR

Brief aan Tweede Kamer over VSV van Minister van OCW: 13 februari 2007; nr. 26695, nr. 37.

Nota naar aanleiding van het verslag in verband met wijziging leerplichtwet en de wet inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht: 12 februari 2007; nr. 30901.

Overkoepelend advies Integraal Toezicht Jeugdzaken. ITJ: juni 2007, januari 2008.

Aanval op de uitval. OCW: 2006.

Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten. OCW: november 2007.

Van visie naar realisatie, een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in vo en bve. Inspectie van het Onderwijs: mei 2007.

Handhaving leerplichtwet en RMC-functie. Eindrapport door Regioplan in opdracht van OCW: november 2006.

Integrale aanpak schoolverzuim. Eindrapportage werkconferentiecycclus door Portaal, in opdracht van het ministerie van Justitie: maart 2007.

Kafbrigade Voortijdig Schoolverlaten, in opdracht van ministerie van OCW: april 2006.

De uitkomsten van de RMC-analyse 2006. Sardes: april 2007.

Rapport van bevindingen over themaonderzoek VSV 2007. Auditdienst OCW en de Inspectie van het Onderwijs: 2007.

Voorkomen is beter dan uitvallen; organise to learn. Docenten uit het mbo over vsv: september 2007.

Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meise Gessica. Een gezamenlijk onderzoek van IGZ, IvhO, IOOV en IJZ: Mei 2007.

Knelpuntennotitie wet- en regelgeving. Ingrado: februari 2008.

Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten. CPB: 2006.

Hoofdstuk VSV. Algemene Rekenkamer: 2006.

Eindrapport kosten en baten van VSV. Roel in't Veld en anderen: 2006

Vroeg is nog niet voortijdig. KBA: 2006.

Evaluatie eindrapportage Pilot RMC. IB Groep: 2006

Onderwijsverslag 2005-2006. Inspectie van het Onderwijs: 2006

Tot hier en niet verder. Onderwijsraad: 2004

Sturing en toezichtstelsels in het onderwijs. B&A in opdracht van OCW: 2007

Competenties: kun je dat leren? Inspectie van het Onderwijs: oktober 2007

Je gaat erover of niet, uit het Programma Andere Overheid, casus voortijdig schoolverlaten: 2005

Factsheet VSV. OCW: november 2007

Stand van zaken Lissabondoelstellingen. OCW: december 2007
(ASEA/DIR/2007/35782)

Beoordeling KBA voortijdig schoolverlaten. CPB-notitie: juni 2006

Risicjongeren aan het woord. B&A in opdracht van Gemeente Amsterdam:
december 2004

www.voortijdigschoolverlaten.nl

Everything should be made as simple as possible but not simpler; de balansschool.
Generatie Einstein over herontwerp MBO: januari 2007.

Niemand houdt van ze. Kohnstammlezing door heer Winsemius, maart 2008.

BIJLAGE I

ADVIES ITJ GEBASEERD OP ONDERZOEK BIJ TWEE GEMEENTEN

Welke verbeteringen zijn nodig om het (gemeentelijk) netwerk sluitend te krijgen zodat jongeren sneller begeleid worden.

1 Aanleiding

Op 3 april 2007 behandelde de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht. Staatssecretaris Van Bijsterveld-Vliegenthart zegde de Tweede Kamer daarbij toe aan Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) advies te vragen of aanvullende maatregelen nodig zijn om op lokaal niveau te komen tot een sluitende keten voor de aanpak van spijbelen en voortijdig schoolverlaten.^{3 1} Bij de kamerbehandeling van dit wetsvoorstel werd gerefereerd aan de brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) van 13 februari 2007 aan de Tweede Kamer, waarin de adviesvraag werd aangekondigd.^{3 2}

De Inspectie van het Onderwijs ontving in april 2007 de adviesvraag van het ministerie van OCW.^{3 3} Deze adviesvraag is opgebouwd uit een aantal onderzoeksvragen. Een van deze onderzoeksvragen (*“Welke verbeteringen zijn nodig om het (gemeentelijk) netwerk sluitend te krijgen zodat jongeren sneller begeleid worden?”*) zou beantwoord kunnen worden op grond van onderzoek van ITJ. Het onderzoek betreffende de preventie en aanpak van voortijdig schoolverlaten (VSV) op lokaal niveau, dat ITJ in juli 2007 heeft afgerond, geeft hier informatie over. Om tot een bredere basis voor de beantwoording van de adviesvraag te komen is ervoor gekozen om in een andere gemeente een tweede ITJ-onderzoek naar VSV uit te voeren.

ITJ heeft alleen in deze twee gemeenten de kwaliteit van de ketensamenwerking op het gebied van VSV op lokaal niveau onderzocht. De bevindingen die hieruit voort zijn gekomen zijn derhalve niet landelijk representatief. De uitkomsten van beide onderzoeken vertonen echter wel een grote mate van overeenstemming, ongeacht het verschil in context en aanpak van deze gemeenten. Het zijn vooral de aspecten met een gemeenschappelijk karakter waarop onderstaand advies is gebaseerd.

^{3 1} Tweede kamer, nr. 56, bladzijden 56-3167 tot en met 56-3188.

^{3 2} Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 695, nr. 37)

^{3 3} concept intern memo OCW/BVE van 10 april 2007 met adviesaanvraag voor een sluitende keten voor de aanpak en begeleiding van spijbelaars en voortijdig schoolverlaters op lokaal niveau.

2 Advies

Het aanpakken en voorkomen van VSV heeft in de onderzochte gemeenten absoluut prioriteit. Gemeenten ontwikkelen veel verschillende initiatieven om dit probleem aan te pakken. Op zich zijn beide gemeenten goed op weg om te komen tot een sluitende aanpak en een betere en snellere begeleiding van de jongeren. Er is echter een aantal aspecten waar in beide lokale situaties geen grip of vat op te krijgen is; aspecten die, om uiteenlopende redenen, niet optimaal benut of aangepakt kunnen worden. De manier van samenwerken is nog niet overal optimaal ingevuld, maar ook elementen die buiten de mogelijkheden van de gemeenten zelf liggen belemmeren het realiseren van dit doel.

2.1 Een sluitend netwerk

De volgende aspecten zijn van belang voor het sluitend krijgen van het (gemeentelijk) netwerk.

- *Zicht op de aard en omvang van het probleem*

Er dient zicht te zijn op de aard en omvang het probleem. Hoe meer zicht er is op het probleem, hoe beter het probleem kan worden geanalyseerd en hoe beter ook op de langere termijn doelen kunnen worden gesteld en acties gepland. ITJ heeft geconstateerd dat verschillende partijen wel zicht hebben op het aantal (risico)jongeren dat aanwezig is binnen hun eigen voorziening, maar dat er geen integraal beeld aanwezig is. Er is geen zicht op het aantal (risico)jongeren en de aard van de problemen die spelen op lokaal niveau, organisatieoverstijgend dus. Dit integrale beeld is echter essentieel om te kunnen bepalen welke ketenpartners er nodig zijn om het netwerk of de keten sluitend te krijgen, en vervolgens te komen tot een juiste (integrale) aanpak van het probleem.

Om zicht op de aard en omvang van het voortijdig schoolverlaten te krijgen dienen ketenpartners eenduidige definities te hanteren en ook op dezelfde manier te registreren. Zo dient bijvoorbeeld elke school in een gemeente verzuim, spijbelen, ziekte, etc. op dezelfde manier te tellen en te registreren. Op deze manier worden verschillende aspecten van een probleem op dezelfde wijze gemeten, en ontstaat er een betrouwbaar overall beeld.

Zicht op de beginsituatie, en dus op vragen als 'om hoeveel jongeren gaat het precies', en 'hoeveel jongeren vallen waar en wanneer uit', is verder essentieel om vragen te beantwoorden als 'hoeveel jongeren hebben we geholpen' en 'hebben we onze doelen bereikt'. Wanneer geen zicht op de beginsituatie aanwezig is, kan in de eindfase van een traject ook niet precies aangegeven worden hoe effectief een bepaalde aanpak is geweest.

Een andere voorwaarde voor het verkrijgen van zicht op het probleem zijn sluitende registratiesystemen. Alle ketenpartners dienen inzicht te hebben in de cijfers zodat ze kunnen zien hoe het waar gesteld is met betrekking tot de (risico)jongeren, en gebruik kunnen maken van elkaars gegevens. Op deze aspecten komen we later in deze notitie nog terug.

- *Alle partners aanwezig*

Een voorwaarde voor het komen tot een sluitend (gemeentelijk) netwerk, is dat alle relevante ketenpartners aanwezig zijn. Deze ketenpartners dienen niet alleen gezocht te worden in de vorm van organisaties en voorzieningen die een rol kunnen spelen bij de preventie en aanpak van VSV, maar ook de jongeren zelf en hun ouders zijn een belangrijke partner. Jongeren (en ouders) worden veelal gezien als 'lijdend voorwerp', maar zouden een waardevolle bijdrage kunnen leveren in de rol van 'meewerkend voorwerp'.

Ook het bedrijfsleven is een partij die nu nog te weinig benut wordt. De contacten met het bedrijfsleven moeten niet alleen gezocht worden bij de werkgevers die een leerwerk- of stageplek kunnen leveren, maar er dient ook structureel contact te zijn. Een verbreding van focus is hierbij een belangrijk element. De 'werkgeversbenadering' in de lokale context betreft nu voornamelijk de vmbo- en mbo-kant, maar ook havo- en vwo-leerlingen kunnen tot de risicopopulatie behoren. Het MKB dient in dit kader niet vergeten te worden.

Het feit dat alle partijen aanwezig moeten zijn, hoeft overigens niet te betekenen dat ze allemaal met elkaar om tafel moeten te zitten. Wel belangrijk is dat de partijen die niet aanwezig zijn, bereikbaar en toegankelijk zijn en blijven. Wanneer nodig zouden zij direct moeten kunnen aanschuiven. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Dit kan vele oorzaken hebben, zoals tijd- en capaciteitsgebrek binnen organisaties, personele aangelegenheden, etc. De continuïteit van de aanpak komt hiermee in het gedrang, en het netwerk is in deze gevallen niet sluitend.

- *Goede kwaliteit ketensamenwerking*

De aanwezigheid van alle ketenpartners, garandeert nog niet dat deze partners tezamen ook als keten fungeren. In een dergelijke situatie is op papier het netwerk sluitend, maar in de praktijk niet. Er moet sprake zijn van een integrale aanpak. Voor een integrale aanpak is het essentieel dat partners op een efficiënte en effectieve manier samenwerken. Ze kunnen deze samenwerking zelf inrichten. Daarvoor hoeven geen vaste kaders te zijn; elke gemeente is immers anders. Wel zijn er richtlijnen nodig voor de kwaliteit van deze ketensamenwerking. ITJ is van mening dat een goede ketensamenwerking zal moeten voldoen aan de volgende (kwaliteits)criteria: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, oplossingsgerichtheid, en systematische evaluatie en verbetering. In de bijlage worden deze criteria nader toegelicht.

- *Koppeling van (bron)systemen*

Essentieel voor het sluitend krijgen van het (gemeentelijk) netwerk is een (juiste) koppeling van registratiesystemen. Dit betreft overigens niet alleen de bestanden en/of systemen van de organisaties en voorzieningen in de lokale keten, maar ook een koppeling met bijvoorbeeld de Informatie Beheer Groep (IBG), de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), en de Belastingdienst.

Gemeenten zijn overigens al tijden aan het proberen om de bestandskoppelingen te realiseren. Tot op heden zijn ze hier nog niet in geslaagd. Verschillende systemen, privacyregelingen, onbetrouwbare data, geen eenduidige registraties en dergelijke zijn allemaal factoren die deze koppeling in de weg staan. Privacyregelingen zijn hierin overigens de grootste belemmering. Dit komt mede doordat het (deels) buiten de mogelijkheden van de gemeenten zelf ligt om dit probleem aan te pakken.

- *Integrale evaluatie*

Om het netwerk te sluitend te krijgen zullen gemeenten projecten structureel en in samenhang moeten evalueren. Een integrale evaluatie van de ketenaanpak stelt gemeenten in staat zicht krijgen op de effectiviteit van de gekozen ketenaanpak, en te ontdekken wat er nog ontbreekt of moet veranderen om de keten sluitend, effectief en uiteindelijk ook efficiënt te krijgen.

Hierbij is het van belang dat gemeenten niet op korte termijn afgerekend worden op tegenvallende resultaten van een gekozen aanpak. Ze moeten tijd krijgen om een optimale vorm te vinden voor hun eigen lokale situatie. Er is niet één algemeen geldende optimale aanpak, en deze wordt niet altijd binnen een jaar gevonden. Geef gemeenten de kans en de ruimte om fouten te maken, te verbeteren, en om initiatieven te laten groeien en te laten ontwikkelen.

2.2. Een snellere en betere begeleiding

De adviesvraag impliceert dat het sluitend krijgen van het netwerk voldoende is voor een snellere begeleiding van de jongeren. Een sluitend netwerk alleen is echter niet voldoende om jongeren sneller te begeleiden, en zegt bovendien niets over de kwaliteit van deze begeleiding. Als men het kind centraal wil stellen, zou men zich ook hierop moeten richten. Niet alleen het sneller begeleiden van de jongere is in dit kader van belang, maar uiteindelijk gaat het erom dat het kind er beter van wordt.

Voor het sneller en beter begeleiden van de jongere zijn – in aanvulling op bovenstaand advies - onderstaande aspecten van belang.

- *Informatieoverdracht*

Eerder in deze notitie is geschetst dat een koppeling van registratiesystemen van belang is om te komen tot een sluitend (gemeentelijk) netwerk. Om jongeren beter en sneller te kunnen helpen is echter meer nodig dan systeemtechnische zaken. Partijen moeten elkaar ook goed en tijdig informeren. Denk bijvoorbeeld aan een volledige en juiste overdracht van gegevens, een warme overdracht bij de overgang naar een nieuwe school, maar ook het beantwoorden van vragen van ketenpartners met betrekking tot de situatie en voorgeschiedenis van de jongere. Dit gebeurt nog te weinig. Deels omdat partijen elkaar soms nog niet kennen, maar voor een belangrijk deel ook omdat privacyregelingen het erg moeilijk maken om persoonsgebonden informatie over te dragen.

Voor een goede en snelle begeleiding en behandeling van de jongere is het derhalve van belang dat alle betrokken ketenpartners die nodig zijn automatisch toestemming hebben om de gegevens van dit kind in te zien of over te dragen, ongeacht de aard van die gegevens. Dit zou al gerealiseerd kunnen worden door jongeren (en ouders) bij de aanmelding voor een school of tijdens één van de eerste contactmomenten een machtiging van die strekking te laten tekenen.

- *Aanwezigheid ketenregisseur*

Gemeenten dienen te zorgen voor een daadkrachtige ketenregisseur die door de betrokken partijen wordt erkend en voldoende doorzettingsmacht heeft. De ketenregisseur kan dienen als aanspreekpunt, partijen wijzen op hun verantwoordelijkheden, en erop toezien dat de activiteiten die binnen de keten door de verschillende partijen worden ondernomen, op elkaar zijn afgestemd en zijn gericht op de oplossing van het probleem. De aanwezigheid van deze ketenregisseur dient derhalve gezien worden als een voorwaarde voor het beter en sneller begeleiden van de jongere.

- *Continuïteit in de keten*

Het is in het belang van de jongere dat tijdens de behandeling de verschillende stappen en trajecten zonder onderbrekingen op elkaar aansluiten en leiden tot de oplossing van zijn of haar probleem. Bij verschillende organisaties en voorzieningen bestaan echter wachtlijsten. Hierdoor staat de continuïteit van de zorg onder druk. Als gevolg van het feit dat de benodigde zorg niet snel kan worden verleend, worden jongeren soms tijdelijk buiten het onderwijs gehouden. Dit werkt demotiverend en kan leiden tot verzuim en uiteindelijk uitval tot gevolg hebben. Daarnaast gaan voorzieningen soms vaak lang door met de behandeling van een jongere wanneer er wachtlijsten zijn bij een volgende ketenpartner die ingeschakeld moet worden binnen het traject van de jongere. Dit kan voorkomen dat jongeren thuis komen te zitten, maar kan er ook toe leiden dat er geen plaats is voor 'nieuwe' jongeren die begeleiding van deze partij nodig hebben.

- *Oprekken van leeftijdsgrenzen*

Leeftijdsgrenzen spelen een belangrijke rol bij het aanbod van voorzieningen. Wanneer een jongere achttien jaar wordt, is hij of zij in principe aangewezen op volwassenenhulpverlening die niet in Zorg Advies Teams (ZAT's) of Multi Disciplinaire Teams (MDT's) vertegenwoordigd is. Dit heeft tot gevolg dat de jongere vanaf zijn achttiende geen aanspraak meer kan maken op jeugdbescherming. Er bestaat wel de mogelijkheid op vrijwillige jeugdzorg, maar dit is voor een groot deel van de (potentiële) VSV'ers geen effectief instrument. Een bijkomend gevolg van deze leeftijdsgrens is dat jongeren die worden aangemeld op hun zeventiende, vaak geen (passend) aanbod meer krijgen. Voor de jongeren die meer dan kortstondige hulpverlening nodig hebben is het einde van hun 'recht op begeleiding' immers al in zicht.

In 2007 is de Leerplichtwet gewijzigd, zodat jongeren nu tot hun achttiende leerplichtig zijn in plaats van hun zestiende. Deze wijziging heeft een positief effect gehad op de (VSV-)keten binnen de gemeenten. Zo zijn RMC en jongerenloket (Sociale Dienst, CWI en UWV) dichter bij elkaar gekomen, en zijn er minder jongeren die uit beeld raken (vanwege leerplicht dient er nu immers verplicht zicht te zijn op de 16-18 jarige schoolverlaters). Een verbetering op het terrein van leerplicht is echter niet voldoende om te komen tot een sluitend netwerk en een snellere en betere behandeling van de jongeren. Jeugdzorg zou beschikbaar moeten zijn en blijven voor jongeren tot 23 jaar. Jongeren zouden dan een passend aanbod kunnen krijgen en zodoende beter geholpen kunnen worden, zolang dat voor hen noodzakelijk wordt geacht.

Utrecht, 6 december 2007