

Tegengaan van voortijdig schoolverlaten in Nieuwegein

vraagt ook meer zorg van de gemeenteraad

TEGENGAAN VAN VOORTIJDIG
SCHOOLVERLATEN IN NIEUWEGEIN
vraagt ook meer zorg van de
gemeenteraad

- eindrapport -

Dr. Bjørn Dekker
Marloes Snijdwint, MSc
Dr. Miranda Witvliet

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, juni 2016
Publicatienr. 15167

© 2016 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Nieuwegein

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2	Vraagstelling.....	1
1.3	Opzet van het onderzoek in het kort.....	2
1.4	Leeswijzer	4
2	Vsv-beleid, uitvoering en resultaten in Nieuwegein	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Het vsv-beleid in de breedte.....	5
2.3	Organisatorische inbedding vsv in Nieuwegein.....	10
2.4	De uitvoering van het (brede) vsv-beleid	13
2.5	De resultaten	23
2.6	Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad.....	26
2.7	Conclusie.....	29
	Bijlagen	33
Bijlage 1	Landelijk vsv-beleid en de rol van de gemeente	35
Bijlage 2	Respondenten	43
Bijlage 3	Normenkader.....	45

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Om voortijdig schoolverlaten (vsv) tegen te gaan, zetten gemeenten verschillende beleidsmaatregelen in. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving en controle van de Leerplichtwet en de Wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-wet). Met de RMC-wetgeving moet worden voorkomen, dat jongeren zonder startkwalificatie de school verlaten. Daarnaast hebben gemeenten met de komst van de Participatiewet, nieuwe Jeugdwet en de Wet passend onderwijs nieuwe mogelijkheden en verantwoordelijkheden gekregen om voortijdig schoolverlaters naar onderwijs of werk te begeleiden en hen de juiste ondersteuning daarbij te bieden.

In opdracht van de rekenkamercommissie Nieuwegein heeft Regioplan onderzoek gedaan naar het functioneren van het beleid in Nieuwegein om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Daarbij is ook de aansluiting tussen het vsv-beleid en de zorgstructuur onderzocht. Het onderzoek richt zich daarmee op het brede vsv-beleid. Het onderzoek stelt de vraag aan de orde of het tegengaan van voortijdig schoolverlaten in Nieuwegein een onderwerp is waar de gemeenteraad zich actief mee bezig zou moeten houden. Het onderzoek biedt inzicht in het functioneren van het (brede) vsv-beleid in Nieuwegein en levert de gemeenteraad bouwstenen aan voor het ontwikkelen van een (integrale) visie op een succesvol beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen en te voorkomen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre zijn in Nieuwegein het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en de uitvoering hiervan succesvol?

De centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende subvragen:

Beleid

1. Hoe ziet in de breedte het beleid van de gemeente eruit om voortijdige schooluitval te voorkomen (brede vsv-beleid)? In hoeverre is of wordt het vsv-beleid afgestemd op de mogelijkheden die de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet passend onderwijs de gemeente bieden om integraal beleid te voeren?

Doelgroep

2. In hoeverre zijn volgens betrokkenen binnen de risicogroep voor voortijdige schooluitval nadere subgroepen te onderscheiden? Indien dat het

geval is, wordt binnen het brede vsv-beleid van de gemeente Nieuwegein voldoende gedifferentieerd naar deze subgroepen?

Uitvoering

3. In hoeverre wordt er volgens betrokkenen effectief uitvoering gegeven aan het Leerplicht- en RMC-beleid? Waar liggen volgens betrokkenen (nog) verbetermogelijkheden?
4. Hoe ziet in de praktijk het zorgnetwerk rondom Nieuwegeinse scholieren eruit? Draagt het functioneren van dit netwerk bij aan een effectieve aanpak van voortijdige schooluitval? Is er in dit verband voldoende samenwerking/uitwisseling tussen netwerkpartners, Leerplicht en RMC? Waar liggen volgens betrokkenen (nog) verbetermogelijkheden?
5. Hoe hebben scholen met de hoogste schooluitval op hoofdlijnen hun interne zorgnetwerk georganiseerd? Is er met betrekking tot het terugdringen van voortijdige schooluitval voldoende samenwerking/uitwisseling tussen de interne zorgstructuur van deze scholen, Leerplicht, RMC en de externe zorgstructuur waar de gemeente de regie voert? Waar liggen volgens betrokkenen (nog) verbetermogelijkheden?
6. (afhankelijk van antwoord op vraag 2) Wordt in de uitvoering van het brede beleid rondom het terugdringen van voortijdige schooluitval volgens betrokkenen voldoende gedifferentieerd naar subdoelgroepen?
7. Wat zijn met betrekking tot het vsv-beleid de behaalde resultaten in het lopende jaar? Hoe verhoudt dit resultaat zich tot het behaalde resultaat in voorgaande schooljaren (verbetering, verslechtering, geen ontwikkeling)? Hoe valt dit te verklaren?
8. Welke verbetermogelijkheden zijn er om de effectiviteit van het vsv-beleid te vergroten (mede vanuit het perspectief van een meer integrale regievoering)?

Kaderstelling en controle door de raad

9. In hoeverre en op welke wijze is de gemeenteraad sinds 2012 geïnformeerd over opzet, uitvoering en resultaten van het brede vsv-beleid?
10. Is de gemeenteraad tijdig en adequaat geïnformeerd om haar controlerende en kaderstellende taak goed te kunnen oppakken?
11. Heeft de gemeenteraad in deze haar controlerende en kaderstellende taak ook in voldoende mate opgepakt?
12. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad met betrekking tot het verder versterken van het vsv-beleid?

1.3 Opzet van het onderzoek in het kort

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is deskresearch uitgevoerd, zijn er interviews gehouden met verschillende betrokkenen vanuit de gemeente en vanuit het onderwijs en is een analyse gedaan van de vsv-cijfers in Nieuwegein.

Deskresearch

Om zicht te krijgen op het Nieuwegeinse beleid rondom voortijdig schoolverlaten, hebben we beleidsstukken op de terreinen Leerplicht, RMC, jeugdzorg en re-integratie van jongeren en passend onderwijs bestudeerd. Daarnaast hebben we landelijke beleidsstukken bekeken die inzicht verschaffen in de recente wijzigingen in het vsv-beleid.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen bij het brede vsv-beleid in Nieuwegein. Dit zijn allereerst betrokkenen vanuit de gemeente, zowel op bestuurs-, beleids- als uitvoerend niveau. Verder hebben we gesprekken gevoerd met twee scholen voor voortgezet onderwijs in Nieuwegein en met twee afdelingen van een mbo-instelling waar leerlingen uit Nieuwegein aan deelnemen. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de zorgstructuur in Nieuwegein.

We hebben gesprekken gevoerd met de volgende betrokkenen:

- Beleidsmedewerkers, management en medewerkers op uitvoerend niveau van de gemeente op het vsv-terrein:
 - o Leerplicht;
 - o RMC;
 - o onderwijs.
- Portefeuillehouder onderwijs en jeugdzorg gemeente Nieuwegein.
- Betrokkenen bij de zorgstructuur:
 - o beleidsmedewerkers jeugd gemeente Nieuwegein;
 - o Stichting Geynwijs;
 - o regieteam Complexe Multi Probleem Gezinnen (CMPG) van de gemeente Nieuwegein;
 - o schoolmaatschappelijk werk.
- Onderwijsinstellingen:
 - o Onderwijsmanagement;
 - o zorg/verzuimcoördinatoren.

Van de interviews zijn verslagen gemaakt. Om feitelijke onjuistheden te voorkomen, zijn deze verslagen teruggedigd bij de geïnterviewden. Een overzicht van geïnterviewde personen is in bijlage 2 bijgevoegd.

Analyse vsv-cijfers

Om de ontwikkeling in voortijdig schoolverlaten in kaart te brengen, zijn vanuit landelijk beschikbare bronnen de ontwikkeling in de vsv-cijfers van Nieuwegein en de landelijke vsv-cijfers in kaart gebracht. Op deze manier kan worden onderzocht of het percentage voortijdige schoolverlaters in Nieuwegein in de loop van de tijd afneemt en hoe zich dit verhoudt tot het landelijke beeld. Dit geeft een indruk van de effectiviteit van het gevoerde vsv-beleid.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen het vsv-beleid in de breedte, de uitvoering en de resultaten daarvan voor Nieuwegein aan bod. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad rondom het (brede) vsv-beleid. In bijlage 1 schetsen we de relevante wettelijke kaders rondom voortijdig schoolverlaten en beschrijven we de rol van de gemeente daarin. Voor dit onderzoek is een normenkader opgesteld, dat door de rekenkamercommissie Nieuwegein is vastgesteld (zie bijlage 3). In hoofdstuk 2 worden de bevindingen beschreven aan de hand van de normen uit het normenkader.

2 VSV-BELEID, UITVOERING EN RESULTATEN IN NIEUWEGEIN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe in Nieuwegein het beleid is vormgegeven om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Daarnaast komt de uitvoering van het (brede) vsv-beleid en de behaalde resultaten daarvan in dit hoofdstuk aan bod. Vervolgens geven we een beschrijving van de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op dit dossier. De bevindingen worden beschreven aan de hand van het opgestelde normenkader (zie bijlage 3 van dit rapport). We geven hierbij aan in hoeverre op basis van de bevindingen geconcludeerd kan worden dat aan de norm is voldaan. Dit kan variëren van 'aan voldaan', 'grotendeels aan voldaan', 'gedeeltelijk aan voldaan' tot 'niet aan voldaan'. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie, waarbij de bevindingen over het beleid, de uitvoering, de resultaten en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in gezamenlijkheid worden beschouwd.

2.2 Het vsv-beleid in de breedte

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsinstrumenten die in Nieuwegein worden ingezet om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Tevens gaan wij in op de vraag of in het vsv-beleid wordt gedifferentieerd naar relevante doelgroepen.

Ingezette beleidsinstrumenten

Norm 1 beleid

Vsv-beleid is breder dan leerplicht en RMC-wetgeving. Er wordt in de zorg voor leerlingen ook gebruikgemaakt van beleidsinstrumenten in het kader van aanpalende wet- en regelgeving waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn (jeugdzorg, passend onderwijs, Participatiewet). De inzet van deze instrumenten vindt gecoördineerd plaats onder regie van de gemeente.

Bevindingen

In zowel het regionaal, sub-regionaal als lokale beleid komt naar voren dat er in toenemende mate sprake is van een integrale visie en aanpak op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. In het kader van de Participatiewet, passend onderwijs en de jeugdzorg wordt rondom de vsv-aanpak samenwerking en afstemming gezocht met Werk & Inkomen Lekstroom (WIL), onderwijsinstellingen en de sociale wijkteams (in Nieuwegein Stichting Geynwijs).

De gemeente Nieuwegein ziet haar regierol vooral in het bij elkaar brengen en verbinden van relevante partijen.

Het ontwikkelen van beleid en de uitvoering daarvan zijn volgens verschillende betrokkenen nog vaak gescheiden werelden. Dit geldt zowel voor het regionale sociaal domein als lokaal met betrekking tot Leerplicht.

Vervolg ingezette beleidsinstrumenten

Oordeel

Grotendeels aan voldaan.

Aandachtspunten

Een betere afstemming tussen beleid en uitvoering zou de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten kunnen versterken. Het ontbreken van de jaarverslagen van Leerplicht behoeft in het kader van deze afstemming aandacht.

Toelichting op de bevindingen

Regionaal beleid

Het RMC-beleid wordt regionaal vormgegeven in de RMC-regio Utrecht. De kaders en de visie van de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten zijn weergegeven in de SchoolWerkt-agenda 2015-2019 en in het Regionaal programma VSV 2017-2018 met een doorkijk naar 2020. In de regionale aanpak wordt de inzet van beleidsinstrumenten afgestemd op de Jeugdwet (afstemming en samenwerking met de zorgstructuur) en de Participatiewet (afstemming rondom toeleiding naar de arbeidsmarkt van kwetsbare jongeren). In de agenda wordt ingezet op vijf actielijnen:

- *creëren sterke basis voor de jongere*, via het versterken en verbeteren van de gezamenlijke verzuimaanpak voor jongeren van 18 tot 23 jaar;
- *loopbaanoriëntatie organiseren in een doorlopende leerlijn*, door het aan laten sluiten van het loopbaanbeleid van verschillende onderwijsinstellingen;
- *sluitende overgangen en warme overdracht*, specifiek voor jongeren die het risico lopen om buiten de boot te vallen;
- *extra ondersteuning waar nodig*, onder andere via een goede samenwerking en afstemming met de gemeente over een regionale sluitende zorgstructuur;
- *goede aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt*, dat met de komst van de Participatiewet en de aandacht voor kwetsbare jongeren een belangrijk gezamenlijk thema is geworden van zowel onderwijs als regionale en lokale overheid.

Sub-regionaal beleid

Sub-regionaal krijgt het RMC-beleid vorm in de sub-regio Utrecht Zuid, waar Nieuwegein de centrumgemeente van is. In de sub-regio is er een aantal ontwikkelingen die duiden op een toenemende integraliteit van het beleid met betrekking tot vsv.

RMC en WIL in het Jongerenloket

Vanaf maart 2014 werken RMC Lekstroom en Werk & Inkomen Lekstroom (WIL) nauw samen binnen het jongerenloket Lekstroom (zie B&W voorstel Integraal begeleidingsaanbod Kwetsbare jeugd in het Regionale Jongerenloket, 23 september 2015; Meerjarenbeleidsplan WIL 2014-2018;

Programmabegroting 2015-2018). Het doel van deze samenwerking is om jongeren van 18 tot 27 jaar duurzaam en zoveel mogelijk op eigen kracht te begeleiden naar opleiding, werk of een participatieplek. Naast een gezamenlijk begeleidingsaanbod, moet in het jongerenwerk ook een schakel bestaan met Stichting Geynwijs, zodat het aanbod ook kan worden versterkt met jeugdhulp. In Stichting Geynwijs zijn het voormalig WMO-loket, het Centrum voor Jeugd en Gezin en jeugdhulp opgegaan. In de kwartaalrapportages aan de raad over de ontwikkelingen in het sociaal domein informeert het college de raad over de ontwikkelingen in de samenwerking van RMC en WIL in het jongerenloket.

Gezamenlijke registratie leerplicht en RMC

Vanaf het schooljaar 2015/2016 voeren de Lekstroomgemeenten een gezamenlijke registratie voor leerplicht en RMC. Op 29 juni 2015 is de gemeenteraad in Nieuwegein per brief over de gezamenlijke registratie geïnformeerd. Het doel van de gezamenlijke administratie is het creëren van efficiencywinst voor alle partijen en het effectiever inzetten van zowel de administratie als de uitvoering van leerplicht en RMC.

Samenwerking ten behoeve van jongeren in een kwetsbare positie

Op (sub)regionaal niveau zijn er via het convenant 'Uitstroom en toeleiding van jongeren Praktijkonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs naar arbeid en dagbesteding' en de samenwerkingsovereenkomst 'Kansen voor jongeren in een kwetsbare positie' afspraken gemaakt tussen gemeenten en onderwijs over de begeleiding van jongeren in een kwetsbare positie naar onderwijs, werk of dagbesteding. Op 26 oktober 2015 is de gemeenteraad Nieuwegein per brief geïnformeerd over deze afspraken die binnen de RMC-regio zijn gemaakt. De aanleiding voor de afspraken zijn de inwerkingtreding van de Participatiewet, waarmee de begeleiding en ondersteuning van jongeren uit het praktijkonderwijs, speciaal voortgezet onderwijs en de entree-opleiding een gezamenlijke opdracht is geworden van gemeenten, onderwijs en werkgevers.

Lokaal beleid

Het beleid rondom vsv krijgt vooral vorm op regionaal niveau (in de RMC-regio Utrecht waar Nieuwegein een onderdeel van is) en op sub-regionaal niveau (de Lekstroomgemeenten). Op lokaal niveau valt Leerplicht onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Daaraan valt toe te voegen dat op lokaal niveau het programma Kansen voor Jeugd wordt uitgewerkt (Programmabegroting 2016; de startnotitie van het programma wordt in het voorjaar van 2016 verwacht), waarin meer integraal beleid rondom het thema vsv een plek heeft. Het programma Kansen voor Jeugd richt zich op het creëren en vergroten van kansen voor de jeugd om een sociaal-economische en maatschappelijke positie te verwerven. Alle inspanningen ten spijt constateren deskundigen uit het onderwijs, beleidsmakers jeugd, jeugdhulpverleners en werkgevers- en werknemersorganisaties namelijk dat er jongeren in onze samenleving zijn die het niet lukt een dergelijke positie in de maatschappij te verwerven. De aanpak is tot op heden erg versnipperd en

verkokerd. Met de overheveling van grote delen van de jeugdhulp naar de gemeenten, de invoering van passend onderwijs, en de reeds bestaande bevoegdheden van gemeenten, waaronder ook op het gebied van RMC en leerplicht, ontstaat de mogelijkheid een integraal programma te ontwikkelen. In het programma wordt gezocht naar verbindingen, aanvullingen of wijzigingen in wet- en regelgeving, aanbod, werkvormen of handelingswijzen. De doelgroep zijn jongeren tot 27 jaar die het niet lukt een maatschappelijke positie te verwerven evenals jeugd die daar mogelijk op voorsorteert.

Regierol gemeente

Zoals naar voren komt uit de gesprekken met betrokkenen vanuit bestuur en beleid binnen de gemeente Nieuwegein, vindt in de vormgeving van beleid binnen de gemeente momenteel een omslag plaats naar een benadering waarbij meer vanuit de jongere en zijn/haar omgeving wordt gekeken. Benoemd wordt dat het van belang is dat vanuit verschillende beleidsterreinen meer wordt samengewerkt en een integraal aanbod aan instrumenten beschikbaar is om tot een passende en sluitende aanpak te komen.

De gemeente Nieuwegein ziet haar regierol rondom het thema voortijdig schoolverlaten vooral in het bij elkaar brengen en verbinden van relevante partijen. De centrale regie op het thema voortijdig schoolverlaten vindt plaats op regionaal niveau (de RMC-regio Utrecht) en op sub-regionaal niveau Utrecht Zuid (Lekstroom). Namens de Lekstroomregio neemt de portefeuillehouder van Nieuwegein deel aan de recent samengevoegde stuurgroepen Jongeren in kwetsbare posities en vsv. Aan deze regionale stuurgroep nemen verder het onderwijs en andere gemeentebestuurders deel. Op sub-regionaal niveau vindt er integraal overleg op het sociaal domein plaats waar de portefeuillehouders onderwijs, werk en inkomen, jeugd en zorg/welzijn van de Lekstroomgemeenten aan deelnemen.

Op regionaal niveau zou er volgens verschillende betrokkenen meer samenhang gezocht moeten worden tussen het beleid en de uitvoering op het sociaal domein vanuit de verschillende gemeenten. Als een gemeente zaken niet op orde heeft, hebben de andere gemeenten daar ook last van. Bovendien wordt door betrokkenen in Nieuwegein vanuit de uitvoering van Leerplicht benoemd dat beleid en uitvoering rondom leerplicht in Nieuwegein niet vanuit een gemeenschappelijk kader werken. Hierdoor weten medewerkers vanuit beleid en vanuit de uitvoering van Leerplicht niet altijd van elkaar waar ze mee bezig zijn. Dit komt tot uiting in het ontbreken van jaarverslagen van Leerplicht, terwijl het uitbrengen van jaarverslagen en het informeren van de gemeenteraad hierover wel in de Leerplichtwet zijn opgenomen. Doordat de jaarverslagen van Leerplicht ontbreken, is weinig transparant op welke manier de gemeente invulling geeft aan de uitvoering van de leerplichttaken, ook richting de gemeenteraad. Een betere afstemming tussen beleid en uitvoering, zowel op regionaal als lokaal niveau, zou de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten kunnen versterken.

Differentiatie naar relevante doelgroepen

Norm 2 beleid

Vsv-beleid is indien nodig gedifferentieerd naar doelgroep.

Bevindingen

De vsv-cijfers (zie ook par. 2.5 over de resultaten) laten zien dat vsv vooral problematisch is bij 18+-leerlingen in het mbo. Een groot deel van de maatregelen uit de vsv-aanpak richt zich dan ook op deze doelgroep. Volgens een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid is de groep 'overbelaste jongeren' een doelgroep die specifieke aandacht behoeft in de vsv-aanpak. In aansluiting daarop richt het beleid in Nieuwegein zich momenteel op de problematiek die speelt binnen complexe multiprobleemgezinnen. Deze problematiek speelt zich af op verschillende leefgebieden, waaronder wonen, werk, financiën, criminaliteit en scholing. Daarvoor is onder andere het Regieteam Complexe Multiprobleemgezinnen (CMPG) opgezet. De specifieke aanpak voor de Roma-doelgroep waar het beleid zich tot en met 2011 op richtte is losgelaten.

Oordeel

Aan voldaan.

Aandachtspunten

Binnen de vsv-aanpak dient aandacht te zijn voor de vraag welke maatregelen voor welke specifieke doelgroepen benodigd zijn, waar nodig ingezet vanuit aanpalende beleidsterreinen, zoals de jeugdzorg en de Participatiewet.

Toelichting op de bevindingen

18+ mbo-leerlingen

Zoals te zien valt in de vsv-cijfers die we verderop in paragraaf 2.5 presenteren, is het aandeel vsv vooral hoog bij leerlingen vanaf 18 jaar in het mbo. In aansluiting daarop zou een groot deel van de maatregelen voor het tegengaan van vsv zich moeten richten op deze groep. Dat zien we ook terug in het SchoolWerkt beleid van de RMC-regio Utrecht. De ingezette maatregelen voor 2015-2019 richten zich onder andere op het versterken van de verzuimaanpak voor jongeren van 18 tot 23 jaar en op het creëren van een sluitende overgang tussen het vo en het mbo. Met het Jongerenloket heeft Nieuwegein extra mogelijkheden gekregen om jongeren tussen de 18 en 27 jaar een gezamenlijk aanbod vanuit RMC (terug naar onderwijs) en vanuit WIL (terug naar werk) te bieden.

Overbelaste jongeren

In 2009 belicht de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (de WRR) in het rapport *Vertrouwen in de school, over de uitval van 'overbelaste jongeren'* de problematiek van de groep overbelaste jongeren. Dit zijn jongeren die gebukt gaan onder een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van beperkte vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, armoede, schulden, verslaving en criminaliteit in de directe omgeving. Het ontbreken van een stabiele thuissituatie is een van de kernproblemen van overbelaste jongeren. Deze multiprobleemjongeren willen vaak wel naar

school, maar komen daar door alle problemen die er spelen niet voldoende aan toe. Deze jongeren lopen daardoor groot risico om voortijdig de school te verlaten. Volgens de WRR is er een brede en vroegtijdige aanpak nodig om te zorgen dat overbelaste jongeren geen voortijdig schoolverlaters worden. Voor de regionale en lokale vsv-aanpak is het daarom van belang om specifieke aandacht te hebben voor de groep multiprobleemjongeren. Voor deze groep bestaat onder andere de mogelijkheid om een plusvoorziening in te zetten. Een plusvoorziening is een combinatieprogramma van zorg, hulpverlening, onderwijs en, indien nodig, arbeidstoeleiding en is een structureel onderdeel van de regionale vsv-middelen.

Roma-doelgroep

In de periode 2009-2011 heeft in Nieuwegein als pilot het programma Wisselgeld gelopen. Dit programma was gericht op de integrale aanpak van Roma-problematiek. Het programma had onder andere als doel het verbeteren van de schoolgang van Roma-kinderen. Uit de laatste halfjaarrapportage van de integrale aanpak (*halfjaarrapportage Wisselgeld 1 juli 2011-31 december 2011*) kwam naar voren dat de schoolgang van Roma-leerlingen in het basis-onderwijs is verbeterd. Het verzuim en de uitval onder Roma-leerlingen in het voortgezet onderwijs bleef problematisch. Van de 24 leerplichtige kinderen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar in de laatste rapportageperiode gingen er 8 goed naar school. De meeste leerlingen nemen deel aan het praktijkonderwijs. Deze leerlingen hebben vaak gedragsproblemen en laten veel verzuim zien. De pilot Wisselgeld is eind 2012 afgerond. Naar aanleiding van de pilot is besloten om de aanpak te verbreden naar complexe multiprobleemgezinnen.

Complexe multiprobleemgezinnen

In de aanpak van complexe multiprobleemgezinnen heeft de gemeente Nieuwegein er voor gekozen om de focus niet te leggen op de doelgroep, maar op de problematiek in gezinnen. Deze problematiek speelt zich af op verschillende leefgebieden, waaronder wonen, werk, financiën, criminaliteit en scholing. Vanuit de Roma-aanpak is het Regieteam Complexe Multiprobleemgezinnen (CMPG) ontstaan. Casussen kunnen vanuit verschillende instanties worden aangemeld bij het Regieteam CMPG, waaronder door leerplicht.

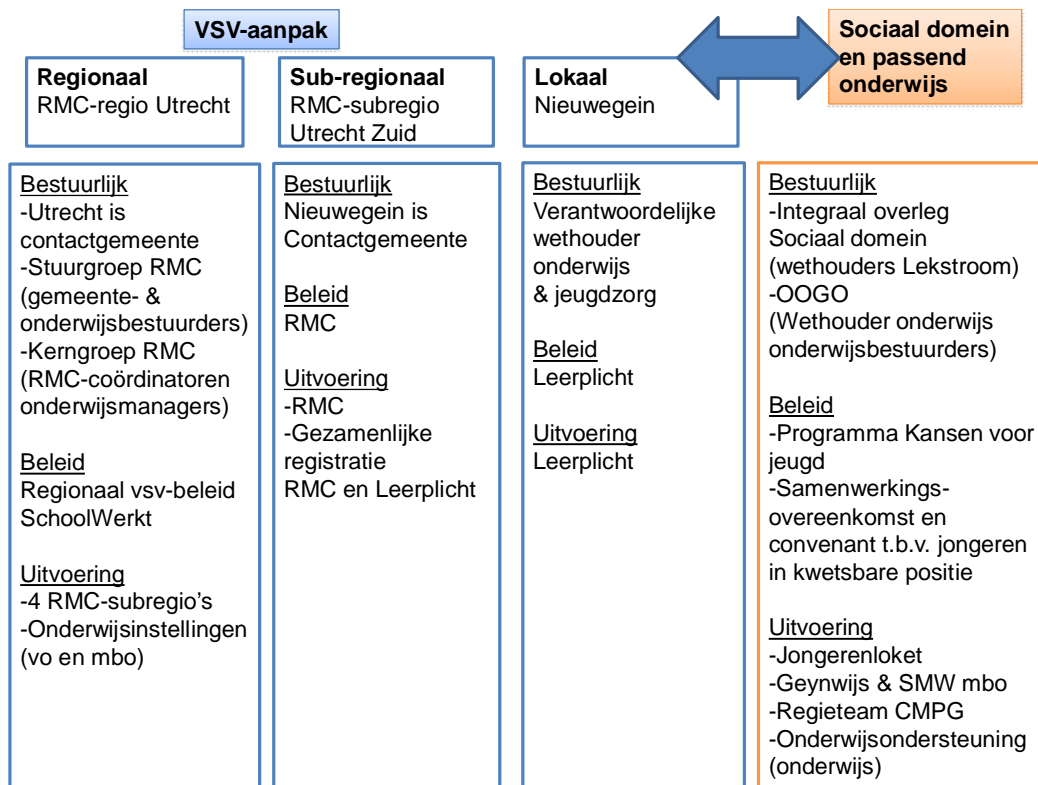
2.3 Organisatorische inbedding vsv in Nieuwegein

In deze paragraaf schetsen we de organisatorische inbedding van vsv in Nieuwegein. De organisatiestructuur, zoals we die schetsen in de volgende figuur, maakt duidelijk dat een groot deel van de vsv-aanpak regionaal en sub-regionaal is belegd. Lokale sturingsmogelijkheden van de gemeente Nieuwegein voor het tegengaan van vsv liggen met name:

- op het terrein van Leerplicht, waarvan beleid en uitvoering lokaal zijn belegd;

- in de verbinding tussen de vsv-aanpak en het jeugdbeleid, via Stichting Geynwijs en het schoolmaatschappelijk werk in het mbo;
- in de samenwerking van RMC en WIL (Werk en Inkomen Lekstroom) in het Jongerenloket;
- via de uitvoering van het programma Kansen voor Jeugd.

In de figuur schetsen we de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de organisatie van het beleid en van de uitvoering. We pretenderen hiermee overigens niet volledig te zijn. Er bestaan veel verschillende overlegvormen in regionaal en sub-regionaal verband waarbij vsv, (passend) onderwijs en het sociaal domein als onderwerpen aan bod komen. Wel schetsen we in deze figuur de organisatiestructuur die voor dit onderzoek het meest relevant is.



* RMC staat voor regionale meld- en coördinatiefunctie, OOGO voor 'op overeenstemming gericht overleg', SMW voor schoolmaatschappelijk werk en CMPG voor complexe multiprobleemgezinnen.

Regionale vsv-aanpak

Zoals zichtbaar wordt in de bovenstaande figuur, is de vsv-aanpak grotendeels regionaal (RMC-regio Utrecht) en sub-regionaal (RMC-subregio Utrecht Zuid/ de Lekstroomgemeenten) georganiseerd. De wethouder Onderwijs en Jeugdzorg van de gemeente Nieuwegein vertegenwoordigt de subregio Utrecht Zuid in de stuurgroep RMC. Nieuwegein is ook de contactgemeente namens de subregio. In de stuurgroep zijn de voorheen gescheiden stuurgroepen vsv en Jongeren in kwetsbare positie samengevoegd. Het regionale beleidsplan voor de vsv-aanpak is SchoolWerk. Voor de periode 2015-2019 is de regionale

SchoolWerkt-agenda opgesteld. De uitvoering van RMC wordt opgepakt in de vier RMC-subregio's, waarvan de RMC-subregio Utrecht Zuid er één is, en door de instellingen voor voortgezet onderwijs (vo) en mbo.

Sub-regionale vsv-aanpak

De subregio is verantwoordelijk voor RMC, dat wordt uitgevoerd door de RMC-consulenten. In 2012 is er een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de regionalisering van Leerplicht en RMC in de sub-regio Utrecht Zuid (Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2012). Op basis van het ambtelijk advies dat hieruit voortvloeide om per augustus 2014 een regionaal bureau Leerplicht RMC Utrecht Zuid te vormen, is door het college van B en W van de gemeente Nieuwegein in 2013 de opdracht gegeven om een businesscase uit te voeren (Raadsvoorstel vorming regionaal bureau Leerplicht RMC Utrecht Zuid, 15 februari 2013). De oprichting van een regionaal bureau is echter tot op heden niet doorgezet. Uit de gesprekken in de gemeente Nieuwegein, die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd, hebben wij begrepen dat het uitblijven van het regionaal bureau te maken heeft met alle veranderingen in het sociaal domein die tegelijkertijd plaatsvonden. Behalve via de jaarrekening 2014, waarin vermeld is dat het regionaal bureau er in 2014 niet is gekomen, is de gemeenteraad hier niet verder over geïnformeerd. Hoewel het regionaal bureau tot op heden niet is gerealiseerd, is wel besloten tot een gezamenlijke registratie van Leerplicht en RMC in de subregio Utrecht Zuid.

Lokale vsv-aanpak

Het Leerplicht-beleid en de uitvoering daarvan vinden lokaal plaats en staan onder verantwoordelijkheid van de wethouder Onderwijs en Jeugdzorg van de gemeente Nieuwegein. Voor de uitvoering van Leerplicht is voor Nieuwegein in totaal een personele inzet van 2,4 fte beschikbaar. Voor RMC geldt een personele inzet van 2,8 fte voor de vijf Lekstroomgemeenten (waaronder Nieuwegein). Daarvan is 1 fte tijdelijk tot en met 1 augustus 2016 en is 1 fte niet inzetbaar, deze medewerker is oriënterende op een andere baan. Voor het Jongerenloket (zie hieronder) is daar bovenop 1,4 fte beschikbaar voor de vijf Lekstroomgemeenten. Deze personele inzet is tijdelijk (de helft tot en met 31 december 2016 en de rest tot 1 augustus 2017). Daarnaast zijn er twee stagiairs werkzaam bij leerplicht en het Jongerenloket en springt de teamcoördinator in bij hoge caseload. Voor de uitvoering van Leerplicht in Nieuwegein is een werkbudget beschikbaar van 7600 euro. De inbreng van RMC voor Nieuwegein in het Jongerenloket bedraagt 19.943 euro.

Sociaal domein en passend onderwijs

Aanpalend aan de vsv-aanpak is de gemeente per 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo. Hiermee heeft de gemeente, naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Leerplicht, extra mogelijkheden en verantwoordelijkheden gekregen om vsv tegen te gaan. Relevant beleid ten aanzien van de verbinding tussen het sociaal domein en de vsv-aanpak betreft het Programma Kansen voor jeugd en de samenwerkingsovereenkomsten ten behoeve van jongeren in een kwetsbare

positie (beide beschreven in par. 2.2). Op uitvoerend niveau krijgt de verbinding tussen de Participatiewet en de vsv-aanpak vorm door de positionering van RMC en WIL (Werk en Inkomen Lekstroom) in het Jongerenloket. Het doel van de samenwerking in het Jongerenloket is om jongeren van 18 tot 27 jaar (duurzaam) te begeleiden naar een opleiding, werk of participatieplek. De verbinding tussen de vsv-aanpak en de jeugdzorg wordt gevormd door Stichting Geynwijs.¹ De professionals van Geynwijs geven advies en verwijzen indien nodig door naar verdere hulpverlening. De sociale professional op de scholen fungeert daarbij als vooruitgeschoven post van Geynwijs op de scholen. De gemeente Nieuwegein heeft 3,2 fte vaste formatie, 3 fte ambulante en 1,2 fte consulente (in totaal 7,4 fte) beschikbaar voor de aanwezigheid van de sociale professionals in het primair en het voortgezet onderwijs. In totaal is hiervoor een budget van 480.000 euro beschikbaar. Op het mbo is schoolmaatschappelijk werk aanwezig voor de verbinding tussen de onderwijszorgstructuur en gemeentelijke jeugdzorg. Specifiek voor de problematiek van complexe multiprobleemgezinnen bestaat in Nieuwegein het Regieteam CPMG.

Naast dat er wordt samengewerkt tussen de gemeenten en onderwijsinstellingen in de vsv-aanpak, voeren zij tevens in het kader van de verbinding tussen de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs 'op overeenstemming gericht overleg' (het OOGO). Dit overleg wordt voorgezeten door de wethouder Onderwijs en Jeugdzorg van de gemeente Nieuwegein. Op uitvoerend niveau zijn de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor onderwijsondersteuning. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg.

2.4 De uitvoering van het (brede) vsv-beleid

In deze paragraaf gaan we in op de opzet en het functioneren van de samenwerking tussen de verschillende partijen die zich bezig houden met leerlingen die verzuim vertonen en voortijdig schoolverlaters, te weten Leerplicht, RMC, de zorgstructuur in het onderwijs en de gemeentelijke zorgstructuur.

Samenwerking Leerplicht en RMC

Norm 3 Uitvoering

Het functioneren van de samenwerking tussen Leerplicht en RMC bevordert het tegengaan van voortijdige schooluitval.

Bevindingen

Volgens betrokkenen verloopt de samenwerking tussen Leerplicht en RMC goed. Onder andere door de gezamenlijke registratie van Leerplicht en RMC (dat geldt voor alle Lekstroomgemeenten) en via de bundeling van expertise in het MBO-team (dat alleen geldt voor Nieuwegein).

¹ Het Centrum voor Jeugd en Gezin is opgegaan in Stichting Geynwijs.

Vervolg samenwerking Leerplicht en RMC

Oordeel

Aan voldaan.

Aandachtspunten

Aandacht is gewenst voor de monitoring van het effect van de gezamenlijke registratie voor Leerplicht en RMC.

Toelichting op de bevindingen

Leerplicht en RMC zijn in Nieuwegein (en in de andere Lekstroomgemeenten), zoals we ook in hoofdstuk 2 hebben toegelicht, niet gepositioneerd binnen een gezamenlijk regionaal bureau. Wel zijn er verschillende manieren waarop deze partijen met elkaar samenwerken bij het in kaart brengen en terugdringen van verzuim en voortijdig schoolverlaten.

Gezamenlijke registratie

Vanaf het schooljaar 2015/2016 voeren de Lekstroomgemeenten een gezamenlijke registratie voor Leerplicht en RMC. De verwachting is dat de administratie en uitvoering van Leerplicht en RMC op deze manier effectiever kan worden ingezet (*Routingformulier Regionale samenwerking administratie leerplicht en RMC Lekstroom, 23 juni 2015*). Via de gezamenlijke registratie zijn alle jongeren zonder startkwalificatie, met en zonder werk, tot 23 jaar in beeld met een doorlopende leerlijn en doorlopend dossier. Ook als een oud-vsv'er zonder werk komt te zitten, wordt dit zichtbaar in de administratie en wordt deze jongere vervolgens weer eerste prioriteit voor de trajectbegeleiding van RMC. De regionale taken (RMC en kwalificatieplicht) en lokale taken (Leerplicht) worden geregistreerd in één systeem en het is niet meer nodig om handmatig gegevens uit te wisselen tussen het regionale systeem bij het RMC en de lokale systemen bij de gemeenten. Het voordeel hiervan is dat professionals die jongeren oppakken meer tijd beschikbaar krijgen om jongeren te helpen. Zij kunnen hun werkzaamheden lokaal en regionaal uitvoeren vanaf elke locatie. Bij overdracht van dossiers tussen de gemeenten (verhuizing) of tussen RMC en leerplicht (grens 18 jaar) blijven alle gegevens binnen Lekstroom behouden (*Memo Regionale administratie leerplicht Lekstroom, 16 januari, 2015*). Ook de betrokkenen bij de uitvoering van Leerplicht en RMC geven aan dat de gezamenlijke registratie een efficiënte en handige manier van organiseren van de administratie is.

Leerplicht en RMC

Zowel de betrokkenen bij de uitvoering van RMC-taken als de teamcoördinator Leerlingzaken geven aan dat er goede afstemming en samenwerking bestaat tussen Leerplicht en RMC. Een voorbeeld van samenwerking is het MBO-team. In dit team wordt de expertise van Leerplicht en RMC gebundeld. Een MBO-RMC-consulent gaat daarbij aan de slag met kwalificatieplichtige leerlingen in het mbo. Deze consulenten zijn voormalig leerplichtambtenaren, waardoor zij voldoende kennis hebben om deze taken uit te voeren. Deze samenwerking is specifiek voor Nieuwegein. In de andere Lekstroom-

gemeenten wordt de handhaving van de kwalificatieplicht, ook op het mbo, uitgevoerd door leerplichtambtenaren.

Signaleren zorg en verzuim

Norm 4 Uitvoering

Binnen het onderwijs op scholen met hoogste schooluitval zijn voldoende voorwaarden aanwezig om problematiek en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen vroegtijdig te signaleren.

Bevindingen

In zowel het voortgezet onderwijs als in het mbo wordt er sinds dit schooljaar extra geïnvesteerd in een aanpak om problematiek en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen zo vroeg mogelijk te signaleren. De verzuimaanpak voor leerlingen tot 18 jaar is op orde, voor de aanpak voor leerlingen van boven de 18 jaar komt steeds meer aandacht. Scholen zijn nog alerter op zorgsignalen en verwijzen zo gericht mogelijk door naar Leerplicht, RMC of naar externe zorg. De scholen die zijn betrokken in dit onderzoek geven aan, na een half jaar op deze manier gewerkt te hebben, te merken dat de aanpak werkt en dat zij er mee doorgaan.

Er zijn punten die volgens de verschillende betrokkenen nog verbeterd kunnen worden. Volgens de gemeente stuiten scholen op problemen rondom geoorloofd verzuim. Het is niet altijd te controleren of deze leerlingen echt ziek zijn of dat het eigenlijk ongeoorloofd verzuim betreft. De schoolarts kan hierover wegens privacyafspraken weinig informatie uitwisselen met de school.

Oordeel

Grotendeels aan voldaan.

Aandachtspunten

De verzuimaanpak van jongeren die zich ziek melden om onder school uit te komen heeft aandacht. Dit geldt tevens voor de verborgen thuiszittersproblematiek, waarbij jongeren niet meer naar school gaan en lange tijd thuis komen te zitten.

Toelichting op de bevindingen

Om jongeren zo min mogelijk te laten uitvallen, is het van belang dat problematiek vroegtijdig worden gesignaleerd en er tijdig wordt doorverwezen naar Leerplicht of RMC. Daarnaast is het van belang dat de school een goede inschatting kan maken van de problematiek en de ondersteuningsbehoefte van een leerling en deze leerling indien nodig kan doorverwijzen naar tweedelijns professionals binnen de school of naar externe hulpverlening. In de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten (*SchoolWerkt-agenda 2015-2019*) is een van de agendapunten 'het versterken en verbeteren van de gezamenlijke verzuimaanpak voor jongeren van 18 tot 23 jaar'. Het plan is om onder andere in te zetten op het optimaliseren van de aanwezigheidsregistratie van leerlingen, het versterken van de kwalitatieve melding van verzuim, waarbij de school als eerste het verzuim oppakt, en het actiever informeren en betrekken van ouders bij verzuim en bij dreigende uitval en mogelijk het op gang brengen van ondersteuning en begeleiding.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs signaleren en registreren de mentoren en docenten de eerste signalen van te laat komen en verzuim van leerlingen. Een van de bevraagde vo-scholen heeft drie verzuimcoördinatoren in dienst die nauw het verzuim van leerlingen bijhouden. Bij afwezigheid van leerlingen wordt er gelijk actie ondernomen. De school werkt al jaren op deze manier, hierdoor zijn leerlingen er volgens de betrokkenen van de school ook van bewust dat er streng op verzuim wordt gelet. De andere vo-school van dit onderzoek heeft sinds dit jaar de richtlijnen en aanpak aangescherpt. Bij twee of meer keer te laat of afwezigheid neemt de mentor contact op met de leerling en de ouders. Wanneer dit daarna nog twee of meer keer voorkomt, worden ouders op school uitgenodigd en na zes keer gaat er een melding naar DUO en wordt Leerplicht ingeschakeld. Op beide scholen houdt Leerplicht elke week een preventief spreekuur. Daar spreekt de leerplichtambtenaar met de leerling over de aard van het verzuim en het belang van de continuïteit van de schoolgang. Deze aanpak is bedoeld om verzuim vroegtijdig te signaleren en nader verzuim te voorkomen. Daarnaast zijn mentoren alert op de planning- en organisatievaardigheden van de leerlingen. Wanneer leerlingen dat nodig hebben kunnen zij individuele leerlingbegeleiding krijgen. Vaak hebben zij door die begeleiding hun zaken meer op orde en zijn zij meer gemotiveerd, dit draagt bij aan een minder hoge kans op verzuim. Een van de scholen geeft aan dat verzuim vaker voorkomt bij leerlingen met een diagnose of gedragsproblematiek. Deze leerlingen krijgen binnen de school extra ondersteuning door leerlingbegeleiders en via een plustraject onder begeleiding van een orthopedagoog.

De eerste school die bij dit onderzoek is betrokken geeft aan bezig te zijn met het doorvoeren van verbeteringen in het betrekken van ouders. Dit wordt gedaan door middel van een startgesprek met de leerling, mentor en ouders aan het begin van het jaar en een terugkoppeling na een maand. Daarnaast wordt het mentoraat ook in de bovenbouw voortgezet, om op deze manier nog beter in contact te blijven met leerlingen en hun ouders. Op de tweede vo-school worden ouders vanaf het eerste moment van afwezigheid betrokken. Zij worden opgebeld na een ziekmelding en bij meer dan vijf keer te laat krijgen ouders een e-mail. Wanneer een leerling veel ziek is of spijbelt worden ouders uitgenodigd voor een gesprek op school.

Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat het registreren en melden van verzuim door scholen de laatste tijd is verbeterd. Het betrekken van ouders rondom de schooluitval van jongeren blijft een belangrijk punt. Verder noemen betrokkenen binnen de gemeente dat scholen bij het handhaven van verzuim op problemen kunnen stuiten. Jongeren kunnen zich ziek melden om onder school uit te komen. Ziek zijn valt onder geoorloofd verzuim. Het is moeilijk te controleren is of een leerling daadwerkelijk ziek is. Leerlingen worden naar de schoolarts gestuurd maar dat is op vrijwillige basis, daarnaast heeft de arts een beroepsgeheim en kan daardoor weinig informatie met de school uitwisselen, indien de leerling daar geen toestemming voor geeft.

Mbo

In het mbo worden verschillende probleemsignalen zoals veelvuldig verzuim, ziekte, onvoldoende schoolresultaten en opvallend gedrag van leerling in de gaten gehouden door docenten en verzuimcoördinatoren. Zorgen over de leerlingen worden doorgegeven aan loopbaanbegeleiders. Zij voeren vervolgens een gesprek met de leerling en bekijken of doorverwijzing nodig is naar het interne zorgoverleg van de school voor eventuele aanvullende ondersteuning.

Sinds dit schooljaar wordt meer ingezet op preventief verzuimbeleid. In plaats van alleen na verzuim te melden en op te treden, zijn alle betrokkenen vanaf de eerste week van het schooljaar alert op aanwezigheid van leerlingen. Op deze manier probeert de school een patroon in beeld te brengen. Leerlingen worden uitgenodigd voor een spreekuur. Deze gesprekken vinden plaats in groepen en er wordt gesproken over wat verzuim betekent en wat de consequenties zijn. Daarnaast wordt er dieper in gegaan op het beroepsbeeld en verwachtingen binnen de branche. Deze nieuwe werkwijze voor het structureel melden van verzuim, ook bij leerlingen van boven de 18 jaar, heeft geleid tot een verdubbeling van het aantal verzuimmeldingen voor deze doelgroep. Tussen de scholen en RMC zijn afspraken gemaakt om de leerling eerst binnen de school via de studieloopbaanbegeleider door te verwijzen naar schoolmaatschappelijk werk voor extra ondersteuning. Pas in tweede instantie komt de RMC-consulent in beeld.

Een van de in dit onderzoek betrokken mbo-locaties geeft aan dit jaar te investeren in het nog nauwkeuriger registeren van verzuim. Daarnaast wil de school het preventieve verzuimbeleid optimaliseren door het nog eerder betrekken van leerplichtambtenaren uit verschillende regio's. De schoolmaatschappelijk werker die werkzaam is op verschillende mbo-locaties geeft aan dat de verschillende locaties steeds bewuster zijn van het belang van vroegtijdig signaleren. Zij realiseren zich dat het op orde hebben van de verzuimregistratie van groot belang is. Toch verschilt het per locatie of dit goed gebeurt. Het nadeel van minder goede verzuimregistratie is dat problemen van leerlingen te laat worden gesignaleerd en leerlingen pas bij het schoolmaatschappelijk werk terecht komen als zij al een lange tijd met problemen rond lopen.

De betrokkenen van de twee mbo-locaties die wij hebben gesproken geven aan dat er verschillende risicogroepen zijn. Deze groepen bestaan onder andere uit leerlingen met een handicap of gedragsstoornis, moeilijk lerende jongeren, asielzoekers met een taalachterstand en jongeren die bij een BBL-opleiding (Beroeps Begeleidende Leerweg) geen werkplek kunnen vinden en daardoor uitvallen. Voor deze laatste groep is er binnen het mbo een BBL-coach die leerlingen zo goed mogelijk begeleidt bij het vinden van een werkplek. Daarnaast is vanuit het Actieplan Jeugdwerkloosheid een jobcoach binnen het mbo aanwezig. Ook zijn er zorgen over leerlingen met financiële problemen. Zij kunnen vaak geen schoolmiddelen betalen en hebben hierdoor

een grotere kans om uit te vallen. Op de mbo-locaties is een financieel spreekuur waar leerlingen terecht kunnen voor ondersteuning. Voor leerlingen die mogelijk uitvallen door een verkeerde studiekeuze is er een heroriëntatietraject. Wanneer leerlingen toch midden in het jaar uitvallen kunnen zij naar een succesklas, deze is opgezet om leerlingen niet in een gat te laten vallen en de tijd te overbruggen tot zij kunnen starten bij hun nieuwe opleiding. Eén keer per maand zijn leerplicht en RMC aanwezig in de school voor een spreekuur.

Samenwerking Leerplicht, RMC en de scholen

Norm 5 Uitvoering

Samenwerking en uitwisseling tussen Leerplicht, RMC en de scholen met de hoogste schooluitval is adequaat.

Bevindingen

In zowel het voortgezet onderwijs als in het mbo wordt er in de meeste gevallen nauw samengewerkt met Leerplicht en RMC. Scholen, Leerplicht en RMC geven aan dat dit contact over het algemeen goed verloopt, maar dat de intensiteit van het contact verschilt tussen de scholen. Consulents van het Jongerenloket, waarin RMC en WIL samenwerken, hebben indien nodig en door middel van de overstaptafel en de besprekingen van de doorstroomdossiers contact met scholen.

Oordeel

Grotendeels aan voldaan.

Aandachtspunten

Aandacht is gewenst voor de verschillen die er tussen scholen in Nieuwegein bestaan in de mate van intensiteit van het contact met Leerplicht en RMC.

Toelichting op de bevindingen

De samenwerking volgens Leerplicht, RMC en de scholen

De samenwerking tussen Leerplicht, RMC en de scholen verloopt goed, zo melden de betrokkenen vanuit de scholen en vanuit de gemeente. Er zijn korte lijntjes met de zorgadviesteams van scholen. In de meeste gevallen wordt de leerplichtambtenaar of RMC-consulent door de school vroeg genoeg betrokken. Dit is volgens Leerlingzaken wel grotendeels afhankelijk van de betrokken teamleider.

Consulents van het Jongerenloket hebben contact met scholen door hun deelname aan de overstaptafel (over de overgang van vo naar mbo) en de besprekingen van de doorstroomdossiers (in het voortgezet speciaal onderwijs het praktijkonderwijs). Hierbij wordt elk half jaar voorafgaand aan de uitstroommomenten van jongeren contact opgenomen met scholen wat de uitstroom- en doorstroomprofielen van jongeren zijn en wat het Jongerenloket hierbij kan betekenen. De geïnterviewde jongerenconsulent geeft aan daarnaast in sommige gevallen tussendoor contact op te nemen met scholen wanneer er jongeren zijn die de stap terug naar onderwijs willen maken. In dat

geval benaderen de jongerenconsultanten eerst de collega die de desbetreffende school onder zich heeft voor meer informatie.

Voortgezet onderwijs

Sinds dit jaar is de rol van de leerplichtambtenaren op een van de in dit onderzoek betrokken vo-scholen veranderd. Eerder hadden de leerplichtambtenaren een rol in het wekelijkse interne zorgoverleg (IZO). Dit bleek minder effectief omdat het niet altijd om leerplichtzaken ging. Wanneer nodig kan het interne zorgteam bij problematische situaties van leerlingen de leerplichtambtenaren nog wel om advies vragen. Op dit moment vervullen de leerplichtambtenaren hun rol door elke maandag aanwezig te zijn voor een preventief spreekuur. Zij gaan hierbij in gesprek met leerlingen die meer dan vijf keer te laat zijn gekomen of afwezig zijn geweest.

Op de andere vo-school die betrokken is bij dit onderzoek verloopt het contact met de leerplichtambtenaar over het algemeen goed. Wel geeft de sociale professional aan dat het maar weinig voorkomt dat zij contact heeft met de leerplichtambtenaren. Volgens haar zou het goed zijn wanneer leerplicht vaker de sociale professional inschakelt om informatie uit te wisselen en samen op te trekken in de ondersteuning van leerlingen met motivatie- en gedragsproblemen die veel verzuim laten zien. Ook geeft zij aan dat leerplicht in sommige gevallen te lang wacht en eerder zelf een zorgmelding zou mogen doen in plaats van deze aan de sociale professional over te laten.

Mbo

RMC-consulenten zijn, in het kader van het preventieve verzuimbeleid, maandelijks op school aanwezig voor een spreekuur voor docenten en loopbaanbegeleiders die vragen hebben over leerlingen. Dit geldt op beide mbo-locaties betrokken in dit onderzoek. Bij een van de twee mbo-locaties is de RMC-consulent vanuit Nieuwegein de eerste maand bij elk spreekuur met jongeren aanwezig. De school is bezig ook andere gemeenten te betrekken bij deze aanpak, zodat leerlingen die niet in Nieuwegein en Utrecht wonen ook zo goed mogelijk begeleid kunnen worden. Daarnaast heeft de schoolmaatschappelijk werker op casusniveau contact over leerlingen met leerplichtambtenaren en RMC-consulenten. De schoolmaatschappelijk werker (werkzaam op meerdere mbo-locaties) benadrukt het belang van goede samenwerking met RMC-consulenten ter preventie van voortijdig schooluitval.

Functioneren zorgnetwerk

Norm 6 Uitvoering

Het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen in Nieuwegein is adequaat opgezet en functioneert ook als zodanig.

Bevindingen

Scholen schakelen waar nodig het gemeentelijke zorgnetwerk in. Dit netwerk bestaat onder andere uit: Geynwijs (waaronder de sociale professional), schoolmaatschappelijk werk op het mbo, de jeugdarts, en jongerenwerk. De afgelopen tijd is er gewerkt aan

Vervolg functioneren zorgnetwerk

het opbouwen van de basisstructuur. De sociale professional fungeert daarbij als vooruitgeschoven post van Geynwijs op de scholen. Geynwijs en de meeste bij dit onderzoek betrokken scholen zijn tevreden over hoe de samenwerking tot nu toe verloopt. Er zijn tegelijkertijd signalen dat de samenwerking nog niet overal optimaal verloopt en er veel veranderingen in het proces plaatsvinden. De inzet van de sociale professional op de scholen zou geïntensiveerd moeten worden om de verbinding tussen de zorgstructuur in het onderwijs en in de gemeente actiever vorm te geven, zo geven verschillende betrokkenen vanuit de gemeente aan.

Oordeel

Gedeeltelijk aan voldaan.

Aandachtspunten

Er is een verbinding tussen Geynwijs en het onderwijs, maar de samenwerking moet in de praktijk nog meer vorm krijgen. Aandacht is gewenst voor de rol van de sociale professional op de scholen als verbindende schakel tussen het onderwijs en de gemeentelijke jeugdzorg.

Tevens is aandacht gewenst voor de inzet van de sociale professionals voor leerlingen die in Nieuwegein onderwijs volgen, maar woonachtig zijn in een andere gemeente.

Toelichting op de bevindingen

Geynwijs

Sinds 1 januari 2015 vormt Geynwijs de toegangspoort tot (onder andere) de jeugdhulp. Geynwijs is een nieuwe organisatie in Nieuwegein die samenwerkt met de gemeente, welzijnsinstellingen, hulp- en zorgverleners, vrijwilligersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties. De professionals van Geynwijs beschikken over kennis en ervaring op het gebied van welzijn, participatie, inkomen, wonen en zorg. Zij geven advies en verwijzen indien nodig door naar hulpverlening.

Ouders en kinderen komen bij Geynwijs binnen met een hulpvraag of worden via school aangemeld. De sociale professional fungeert daarbij als vooruitgeschoven post van Geynwijs op de scholen. Er wordt een doelplan opgesteld op allerlei gebieden van het gezin. Hieronder valt ook het weer naar school gaan of ondersteuning bieden bij huiswerk. Geynwijs houdt zich bezig met het effectief inzetten van producten die door de gemeente zijn ingekocht, onder andere met gezinsbegeleiding.

Samenwerking zorg onderwijs en gemeente

De directeur van Geynwijs merkt op dat de samenwerking met scholen toeneemt. De sociale professional is ongeveer 2 uur per school aanwezig. Daarnaast wordt er geprobeerd jongeren en ouders te motiveren zelf contact op te nemen met Geynwijs. Volgens betrokkenen vanuit de gemeente kan de samenwerking tussen Geynwijs en de scholen nog geïntensiveerd worden. Geynwijs heeft zich volgens Leerplicht de afgelopen tijd vooral op de Wmo gericht. Ook door verschillende beleidsambtenaren en RMC wordt opgemerkt

dat de sociale professional nog nadrukkelijker op de scholen aanwezig zou kunnen zijn om het contact tussen de scholen en Geynwijs goed te laten verlopen.

Bij een van de vo-scholen van dit onderzoek zal de sociale professional van Geynwijs een keer per maand bij het interne zorgoverleg aansluiten. De school verwacht dat het geen probleem oplevert dat er niet wekelijks een sociale professional aanwezig is en weet dat er bij ingewikkelde dossiers altijd tussendoor contact opgenomen kan worden. Tachtig procent van de leerlingen van deze school is afkomstig uit de gemeente Utrecht. Het valt op dat Utrecht voorop loopt met hoe zaken zijn geregeld. De wijkteams stonden daar sneller op poten, sloten sneller aan en waren beter georganiseerd dan Geynwijs in Nieuwegein.

Aangezien de inzet van de sociale professional en schoolmaatschappelijk werk locatiebepalend is, wordt de ondersteuning ingezet voor alle leerlingen van de school, ongeacht de woonplaats van deze leerlingen. Dit betekent dat middelen voor sociale professionals vanuit Nieuwegein worden ingezet voor leerlingen die niet woonachtig zijn in Nieuwegein. Anderzijds wordt ook verwacht dat leerlingen uit Nieuwegein die in een andere gemeente naar school gaan, desgewenst ondersteuning ontvangen vanuit schoolmaatschappelijk werk op de school.

De sociale professional van de andere vo-school die in dit onderzoek is betrokken geeft aan dat wanneer de hulp van de sociale professional niet meer toereikend is, zij het initiatief neemt leerlingen door te verwijzen naar externe zorg zoals Geynwijs. Volgens de sociale professional verloopt de samenwerking nog niet optimaal, het is nog erg zoeken wie de juiste contactpersoon is. Bovendien vinden er veel veranderingen plaats in de procedures van aanmelden van een leerling. De sociale buurtteams van andere gemeenten hebben volgens de gesproken sociale professional de zaken beter op orde.

Binnen het mbo is er een algemeen beleid rondom schooluitval en zorg aan jongeren. Deze extra ondersteuning wordt gegeven vanuit het Studie- en Loopbaancentrum en bestaat uit: loopbaanoriëntatietrajecten, trainingen (studievaardigheden en empowerment), schoolmaatschappelijk werk, ondersteuning bij leerproblemen en coachingstrajecten. De loopbaanbegeleider heeft een grote rol in het signaleren van zorgsignalen van de leerling. Tijdens studieloopbaangesprekken moet de loopbaanbegeleider inzicht krijgen wat er met de jongere aan de hand is. Wanneer deze begeleiding niet voldoet, worden jongeren via schoolmaatschappelijk werk doorverwezen naar externe zorg zoals Geynwijs. Volgens de afdelingsleider van een van de ROC-locaties en volgens de schoolmaatschappelijk werker verloopt dit contact goed. Het is van groot belang dat jongeren goed worden begeleid naar externe zorg, aangezien zij het vaak lastig vinden problemen te erkennen en de juiste hulpvragen te stellen. Het komt wel eens voor dat verwijzingen niet goed aan-

komen bij Geynwijs, gesignaleerd door de schoolmaatschappelijk werker. Volgens Leerplicht is zorg tegenwoordig meer aanwezig binnen het mbo dan een paar jaar geleden. Er zijn meer regionale afspraken gemaakt rondom ziekteverzuim en er wordt meer samengewerkt tussen scholen en externe zorg.

Samenwerking tussen Leerplicht, RMC en het zorgnetwerk

Norm 7 Uitvoering

De samenwerking en uitwisseling tussen Leerplicht, RMC en het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen in Nieuwegein is adequaat.

Bevindingen

Binnen het Jongerenloket werken RMC en Werk en Inkomen (WIL) sinds kort nauw samen om jongeren te begeleiden naar de beste opleiding, arbeidsplaats of participatieplek. Daarnaast werken Leerplicht en RMC waar nodig samen met Geynwijs. De partijen geven aan dat er wordt samengewerkt, maar dat deze samenwerking in opbouw is en verder bestendig moet worden.

Oordeel

Gedeeltelijk aan voldaan.

Aandachtspunten

De bestendiging van de samenwerking tussen Leerplicht, RMC, het Jongerenloket en Geynwijs verdient verdere aandacht.

Toelichting op de bevindingen

Samenwerking tussen Leerplicht, RMC en het zorgnetwerk

De samenwerking tussen Leerplicht en Geynwijs bestaat uit overleg op casusniveau en participatie in multidisciplinaire overleggen. Met het RMC worden specifieke casussen besproken. Het RMC verzoekt of Geynwijs kan meedenken, bijvoorbeeld wanneer een jongere behoefte heeft aan een dagbesteding. Volgens de verschillende betrokkenen is de samenwerking op dit moment in opbouw. Er vindt een groeiproces plaats en dit jaar staat in het teken van het bestendigen van een basisinfrastructuur. Aan de hand van casuïstiek moeten processen verder worden verbeterd.

Leerplicht geeft aan dat het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen verbeterd zou kunnen worden. Projecten worden vaak voor een jaar of een aantal maanden ingezet; er zijn weinig structurele methoden in Nieuwegein. RMC is nog zoekende in de contacten met Geynwijs. De samenwerking zou nog verbeterd kunnen worden. RMC is van mening dat Geynwijs hen sneller in zou kunnen schakelen om zo snel mogelijk gezamenlijk de probleemsituatie van jongeren aan te pakken.

Multidisciplinair overleg

Leerplicht en RMC melden dat RMC samenwerkt met wijkmanagers en jongerenwerk om jongeren in het zicht te krijgen. Daarnaast werken zij samen

met de Raad voor de Kinderbescherming, het openbaar ministerie, met SAVE en wanneer dit is opgelegd met een voogd of jeugdreclasserder. Er vinden steeds meer multidisciplinaire overleggen plaats waarbij met alle partijen rond de tafel wordt gezeten. De coördinator Leerlingzaken geeft aan dat een voordeel aan dit overleg is dat partijen elkaar op tijd treffen. Een nadeel is dat partijen die door Geynwijs worden ingekocht hun eigen financiële belang hebben om betrokken te blijven bij de hulpverlening, terwijl er al meer dan genoeg partijen betrokken zijn. Institutionele belangen staan dan het belang van de jongere in de weg.

Jongerenloket

RMC zit sinds september 2015 samen met Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) in het Jongerenloket. Jongeren kunnen zich bij het loket vrijwillig melden voor advies en begeleiding. Tijdens de intake wordt ingeschat hoe leerbaar de jongere is en op welke manier hij of zij het best kan worden begeleid naar de onderwijs- of arbeidsmarkt. Jongeren die zich melden bij het Jongerenloket voor een uitkering maar die het advies krijgen dat zij nog leerbaar zijn kunnen naar een school-center waar zij voorlichting krijgen en competentietesten kunnen doen om er achter te komen wat het beste bij hen past. Volgens betrokkenen is een positief punt aan het Jongerenloket dat de consultants kunnen werken volgens duidelijk vastgelegde routes. Daarnaast is het ook voor de jongeren duidelijk, doordat het één fysiek loket is waar zij terecht kunnen. Na de zomer wordt het Jongerenloket geëvalueerd (ook op casusniveau). Dan wordt bekeken of er voldoende consultants aanwezig zijn, en of er voldoende stages, arbeidsplekken en participatieplekken zijn. Van daaruit moet het Jongerenloket verder bestendig en uitgewerkt worden. Daar moet nog wel verdere besluitvorming over plaatsvinden.

2.5 De resultaten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de resultaten in de vorm van de vsv-cijfers die worden berekend door de dienst uitvoering onderwijs (DUO) en die beschikbaar zijn via www.vsvverkenner.nl. Op het moment van schrijven zijn de gedetailleerde voorlopige cijfers voor 2014/15 net beschikbaar gekomen. We rapporteren in deze paragraaf over het aantal en percentage nieuwe vsv'ers, aangezien over deze cijfers betrouwbare vergelijkingen gemaakt kunnen worden met andere gemeenten en andere RMC-regio's.

Ontwikkeling over jaren

Norm 8 Resultaat

Het percentage voortijdige schooluitval voor de gemeente Nieuwegein is verbeterd ten opzichte van de situatie in 2012.

Norm 9 Resultaat

De negatieve afwijking van het percentage voortijdige schooluitval ten opzichte van het landelijke gemiddelde is weggenomen.

Vervolg ontwikkeling over de jaren

Bevindingen

Het percentage jongeren uit Nieuwegein dat voortijdig de school verlaat nam lange tijd af in Nieuwegein. Ook sinds de invoering van de nieuwe meetsystematiek zagen we eerst een afname (van 2,5% in 2012-2013 naar 2,2% in 2013-2014). Die afname vond vooral plaats in het mbo, waar ook de meeste uitval plaatsvindt. De nieuwste voorlopige vsv-cijfers over 2014-2015 (2,3%) laten zien dat de trend van de jaren ervoor niet is doorgezet. De laatste cijfers laten zien we dat het verschil met het landelijk gemiddelde vsv-percentage niet is afgenomen (in vergelijking met 2012). Een vergelijking van Nieuwegein met een aantal referentiegemeenten (en de gemeente Utrecht) vormt een indicatie dat er nog verbetering mogelijk is.

Oordeel

Gedeeltelijk aan voldaan.

Aandachtspunten

De afname in het percentage nieuwe vsv'ers is gestagneerd. De cijfers laten zien dat het dan vooral gaat om de jongeren in het mbo. Mogelijk dat de uitwerking van de werkwijze van de buurgemeente Utrecht, waar de daling ook in het laatste jaar nog stevig was, aanknopingspunten biedt.

Toelichting op de bevindingen

Stand van zaken 2014-2015

In de onderstaande tabel is voor de onderwijsdeelnemers die wonen in Nieuwegein het aantal en percentage nieuwe vsv'ers voor 2014-2015 weergegeven.

Tabel 2.1 Vsv-cijfers 2014-2015 inwonenden Nieuwegein

	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
Totaal	4470	101	2,3%
Totaal vo	3275	14	0,4%
<i>Vo onderbouw</i>	1711	3	0,2%
<i>Vmbo bovenbouw</i>	740	9	1,2%
<i>Havo/vwo bovenbouw</i>	824	2	0,2%
Totaal mbo	1195	87	7,3%
<i>Mbo niveau 1</i>	30	13	43,3%
<i>Mbo niveau 2</i>	229	31	13,5%
<i>Mbo niveau 3 + 4</i>	936	43	4,6%

Bron: <http://www.vsvverkenner.nl/gemeente/0356/nieuwegein>

Uit de gegevens komt naar voren dat de meeste uitval plaatsvindt in het mbo. Binnen het mbo is de uitval procentueel het hoogst in de lagere niveaus, maar in absolute aantallen gemeten is de uitval in de hogere niveaus (3 en 4) vergelijkbaar met die in de lagere (1 en 2). Om zicht te krijgen op de leeftijd van uitval hebben we voor dezelfde groep onderwijsdeelnemers uit Nieuwegein ook gekeken naar de verdeling over de leeftijden.

Tabel 2.2 Vsv-cijfers 2014-2015 Nieuwegein naar leeftijd

	Leeftijd	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
Mbo	16 en 17	138	2	1,45%
	18 en 19	566	50	8,83%
	20 en ouder	491	35	7,13%
Vo	15 en jonger	1926	1	,05%
	16 en 17	1056	4	,38%
	18 en 19	284	9	3,17%
	20 en ouder	9	0	,00%
Totaal		4470	101	2,26%

Bron: vsv-scanner

Uit de bovenstaande cijfers komt naar voren dat het grootste deel (59%) van de nieuwe vsv'ers 18 of 19 jaar is, dat ruim een derde van de groep 20 tot 23 jaar is en dat het aandeel vsv'ers dat nog leer- of kwalificatieplichtig klein is (7 %)

Ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaren

In 2014-2015 waren er voor Nieuwegein in totaal 101 nieuwe vsv'ers (2,3%), wat vergelijkbaar is met het jaar ervoor toen er sprake was van 99 nieuwe vsv'ers (2,2%). Daarmee wijkt Nieuwegein iets af van de landelijke trend. Landelijk is nog altijd sprake van een lichte afname van het percentage vsv'ers. Ook voor Utrecht en de RMC regio Utrecht als geheel is sprake van een dalende trend. Zie ook de onderstaande tabel met daarin voor de drie opeenvolgende jaren de vsv-percentages en aantallen voor Nieuwegein, de gemeente Utrecht, de RMC regio Utrecht (inclusief Nieuwegein) en Nederland als geheel.

Tabel 2.3 Ontwikkeling vsv-cijfers Nieuwegein, Utrecht, regio en landelijk

	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Nieuwegein	2,5% (107)	2,2% (99)	2,3% (101)
Utrecht (gemeente)	3,5% (601)	3,1% (556)	2,3% (432)
RMC regio Utrecht	2,4% (1497)	2,0% (1298)	1,7% (1111)
Nederland	2,1% (27.760)	1,9% (25.622)	1,8% (24.451)

Vergelijking landelijk niveau en vergelijkbare gemeenten

Het vsv-percentage voor de onderwijsdeelnemers die woonden in Nieuwegein lag in 2014-2015 op 2,3 procent en was hoger dan het landelijk gemiddelde vsv-percentage (1,8%). Het verschil met het landelijk cijfer is in twee jaar tijd niet kleiner geworden (in 2012-2013 was dat 2,5% voor Nieuwegein tegenover 2,1% landelijk).

Door verschillen in kenmerken van de leerlingpopulatie in Nieuwegein en die van de landelijke populatie als geheel is de vergelijking niet helemaal zuiver. Schooluitval hangt samen met allerlei andere problematiek (gezinsomstandig-

heden, taalachterstanden e.d.) die niet gelijkmatig verdeeld is over het land.² Om een indruk te geven hebben we een overzicht opgenomen met daarin ook vijf gemeenten, die op een aantal belangrijke achtergrondkenmerken vergelijkbaar zijn met Nieuwegein.³

Tabel 2.4 Ontwikkeling vsv-cijfers Nieuwegein en referentiegemeenten

	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Purmerend	2,8%	2,6%	2,0%
Zwijndrecht	2,6%	1,9%	2,3%
Nieuwegein	2,5%	2,2%	2,3%
Heerhugowaard	2,4%	2,1%	1,6%
Alphen aan den Rijn	2,1%	2,0%	2,1%
Veenendaal	1,9%	1,6%	1,4%

Op basis van deze cijfers, met name die van Purmerend en Heerhugowaard, en de eerder gepresenteerde cijfers van Utrecht lijkt er voor Nieuwegein nog ruimte voor verdere verbetering. We merken hierbij op dat er ook landelijk een afvlakking van de daling optreedt. Uit gesprekken met betrokkenen, ook uit andere regio's, komt naar voren dat de groep nieuwe vsv'ers over de jaren heen telkens kleiner is geworden, maar over het algemeen wel grote(re) problemen kent. Het verder verminderen van het aantal nieuwe vsv'ers vraagt dan ook om een steeds grotere inspanning en inzet van middelen.

2.6 Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad

In deze paragraaf komt de informatievoorziening rondom het thema voortijdig schoolverlaten naar de gemeenteraad en de controlerende en kaderstellende rol van de raad aan bod.

² Over (de complexiteit) van de samenhang van achtergrondkenmerken is meer informatie te vinden in de cbs-publicatie 'Wat beïnvloedt het risico op voortijdig schoolverlaten' beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/FD1CE9DE-B359-42F9-A7FC-1406262D073D/0/2010k4v4p57art.pdf>

³ De vergelijkingsgemeenten zijn gekozen op basis van een aantal CBS-kenmerken uit kerncijfers wijken en buurten uit 2013. Het gaat daarbij om: stedelijkheid (categorie 2=sterk stedelijk), percentage huishoudens onder of rond het sociaal minimum (6-8%), percentage niet-westerse allochtonen 10-18 procent. Tot slot is ook een selectie gemaakt op gemeentemvang (40.000-80.000 inwoners).

Informatievoorziening naar de gemeenteraad

Norm 10 kaderstelling en controle

Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over het gevoerde vsv-beleid (in samenhang met het relevante beleid op aanpalende terreinen) en de bereikte resultaten in het kader van de controlerende en sturende bevoegdheden van de raad.

Bevindingen

De informatievoorziening naar de gemeenteraad verloopt via de reguliere p&c-cyclus en via raadsinformatieavonden. Per brief is de raad geïnformeerd over de recente (sub-)regionaal ingezette beleidsmaatregelen met betrekking tot voortijdig schoolverlaten. De gemeenteraad wordt in beperkte mate geïnformeerd over de lokale uitvoering van Leerplicht en de resultaten daarvan. Een voorbeeld is het ontbreken van jaarverslagen van leerplicht. Behalve via de jaarrekening 2014, is de gemeenteraad niet geïnformeerd over het uitblijven van een regionaal bureau Leerplicht en RMC.

Oordeel

Gedeeltelijk aan voldaan.

Aandachtspunten

Aandacht is gewenst betreffende de informatievoorziening naar de gemeenteraad over de uitvoering van leerplicht (leerplichtjaarverslagen).

Toelichting op de bevindingen

De informatievoorziening naar de raad over het tegengaan van voortijdig schoolverlaten verloopt via de reguliere p&c-cyclus. Daarnaast verloopt de informatievoorziening via de raadsinformatieavonden. Tijdens deze avonden zijn verschillende partijen vanuit de gemeenteraad aanwezig en worden gesprekken gevoerd over diverse onderwerpen. De raad is per brief geïnformeerd over de verschillende (sub-)regionaal ingezette beleidsmaatregelen die wij eerder in dit hoofdstuk noemden, waaronder de samenwerking tussen RMC en WIL in het Jongerenloket, de aansluiting van de leerplichtadministratie bij de RMC-administratie en de samenwerking ten behoeve van jongeren in een kwetsbare positie. Opmerkelijk is dat de gemeenteraad, behalve via de jaarrekening 2014, niet is geïnformeerd over het uitblijven van het regionaal bureau Leerplicht en RMC in de subregio Utrecht Zuid.

Over de jeugdhulp ontvangt de raad per kwartaal informatie over aantallen en kosten. Over de ontwikkelingen in de samenwerking tussen RMC en WIL in het Jongerenloket stelt het college de raad op de hoogte via de kwartaalrapportages over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Over het functioneren van Geynwijs wordt een evaluatie uitgevoerd die gedeeld zal worden met de raad.

Betrokkenen binnen de gemeente melden dat in de lokale aanpak van voortijdig schoolverlaten een duidelijke scheiding bestaat tussen beleid en uitvoering. Een gemeenschappelijk kader voor beleid en uitvoering ontbreekt. Vanuit beleid worden weinig heldere indicatoren als input voor de uitvoering vastgesteld, zo noemen betrokkenen vanuit de uitvoering. Het gevolg hiervan

is dat er ook weinig wordt verantwoord met betrekking tot Leerplicht richting de gemeenteraad. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van jaarverslagen van Leerplicht, terwijl het uitbrengen van Leerplichtjaarverslagen en het informeren van de gemeenteraad hierover wel in de Leerplichtwet is opgenomen.

Hierdoor is de manier waarop de gemeente invulling geeft aan de leerplichttaken richting de raad weinig transparant. Dit geldt overigens niet voor het regionale vsv-beleid. Daarvoor zijn duidelijke, landelijke, indicatoren vastgesteld over de ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters (zie ook voorgaande paragraaf over de vsv-cijfers). Om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en te verminderen, wordt er op regionaal niveau (in de RMC-regio Utrecht) en op sub-regionaal niveau (de Lekstroomgemeenten) beleid gevoerd. Over dit beleid en het behalen van de indicatoren wordt ook verantwoord.

Sturing gemeenteraad

Norm 11 kaderstelling en controle

De gemeenteraad debatteert periodiek over de vorming van het beleid op basis van de voortgangsverslagen van het college.

Norm 12 kaderstelling en controle

De gemeenteraad beoordeelt het beleid op hoofdlijnen en stuurt op basis van de gebleken behoefte en noodzaak op hoofdlijnen bij.

Norm 13 kaderstelling en controle

De gemeenteraad neemt voldoende initiatief om de benodigde informatie van het college te ontvangen indien deze informatie uitblijft of onvoldoende is.

Bevindingen

Hoewel de gemeenteraad voldoende belangstelling heeft voor het sociale domein en specifiek het jeugdbeleid, is voortijdig schoolverlaten (inclusief leerplicht) geen onderwerp dat bij de raad op de voorgrond staat. Hierdoor bestaat de indruk dat de raad (nog) geen integrale visie heeft ontwikkeld ten aanzien van het (brede) vsv-beleid, waarbij de raakvlakken met het jeugdbeleid, de Participatiewet en passend onderwijs worden onderkend.

Oordeel

Gedeeltelijk aan voldaan.

Aandachtspunten

Dat de lokale 'kleur' van het vsv-beleid bepaald kan worden door de verbinding met de gemeentelijke verantwoordelijkheden vanuit de Jeugdwet en de Participatiewet verdient verdere aandacht.

Toelichting op de bevindingen

Hoewel verschillende geïnterviewden melden dat de raad voldoende aandacht heeft voor het sociaal domein en specifiek het jeugdbeleid, ligt de focus niet op het onderwerp voortijdig schoolverlaten en/of leerplicht. De raad wil volgens bestuur en beleid goed geïnformeerd blijven en kaders bepalen op het gebied van het jeugdbeleid. Het thema voortijdig schoolverlaten is echter weinig onder de aandacht van de raad en komt nauwelijks aan bod in debatten. Het onder-

werp voortijdig schoolverlaten lijkt vooral een regionale aangelegenheid waar de raad geen primaire aandacht voor heeft. De raad verzoekt het college ook niet om de Leerplicht-jaarverslagen, met daarin een verantwoording van de uitvoering en resultaten van Leerplicht.

In dit onderzoek zijn geen gesprekken gevoerd met raadsleden. Desondanks bestaat door de weinige aandacht die de raad besteedt aan dit onderwerp, de indruk dat de raad (nog) geen integrale visie heeft ontwikkeld ten aanzien van het vsv-beleid, waarbij de raakvlakken met de terreinen jeugdbeleid, Participatiewet en passend onderwijs worden onderkend.

2.7 Conclusie

Samenvatting en conclusie op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over het beleid, de uitvoering, resultaten en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in Nieuwegein rondom het onderwerp voortijdig schoolverlaten. Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat er in toenemende mate een integrale aanpak is voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Dit krijgt vorm in de afstemming rondom de vsv-aanpak met Werk & Inkomen Lekstroom (WIL), de onderwijsinstellingen en het sociale wijkteam (Stichting Geynwijs). Binnen het programma Kansen voor Jeugd beoogt het college om meer samenhang aan te brengen in instrumenten vanuit verschillende beleidsterreinen, waaronder voortijdig schoolverlaten en het jeugdbeleid. Beleid en uitvoering rond Leerplicht zijn volgens verschillende betrokkenen in Nieuwegein nog vaak gescheiden werelden. Het ontbreken van Leerplichtjaarverslagen is hiervoor illustratief.

De samenwerking tussen Leerplicht, RMC, het onderwijs en het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen is in de praktijk volgens verschillende partijen redelijk op orde. De afstemming tussen Leerplicht en RMC verloopt goed en er wordt veelal nauw samengewerkt tussen Leerplicht en RMC met de scholen voor vo en het mbo. Met name de verbinding met Geynwijs, dat in Nieuwegein de toegang vormt tot de gemeentelijke (jeugd)zorg, verdient verdere aandacht. Hoewel er samenwerking is tussen Leerplicht, RMC, het onderwijs en Geynwijs, is deze samenwerking nog niet volledig uitgekristalliseerd en kunnen de betrokkenen elkaar nog niet altijd vinden.

Dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de vsv-aanpak, komt ook naar voren uit de cijfers over het aantal nieuwe vsv'ers in Nieuwegein. De afname die de laatste jaren plaatsvond in het percentage nieuwe vsv'ers in Nieuwegein is gestagneerd. Het gaat vooral om de jongeren in het mbo. Ook een vergelijking met een aantal andere gemeenten, die qua achtergrond lijken op Nieuwegein, laat zien dat waar in andere gemeenten wel een daling is ingezet in het percentage nieuwe vsv'ers, Nieuwegein dit beeld niet vertoont. Opmerkelijk is dat, in tegenstelling tot het sociaal domein en specifiek het jeugdbeleid, voor-

tijdig schoolverlaten geen onderwerp is dat bij de gemeenteraad in Nieuwegein op de voorgrond staat. Aan de ene kant is dat begrijpelijk, aangezien een groot deel van de verantwoordelijkheden voor de vsv-aanpak regionaal en sub-regionaal zijn belegd. Aan de andere kant laten de recente vsv-cijfers zien dat de vsv-aanpak voor de gemeente Nieuwegein wel een onderwerp is dat aandacht verdient.

Aandachtspunten en verbetermogelijkheden

Nieuwegein heeft wat betreft de vsv-aanpak een gedeelde regionale verantwoordelijkheid. Lokaal heeft Nieuwegein echter ook mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. In de eerste plaats heeft Nieuwegein een lokale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Leerplicht. Ten tweede heeft Nieuwegein mogelijkheden om te sturen op de vsv-aanpak via de samenwerking van RMC en WIL in het Jongerenloket. Ten derde zijn er mogelijkheden om via de lokale verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en de toegang hiertoe invloed uit te oefenen op dit dossier. Op deze onderwerpen zien wij dan ook aandachtspunten en kansen voor de gemeente Nieuwegein.

Wat betreft de afstemming tussen de vsv-aanpak en de jeugdhulp, verdient de verbinding tussen de zorg in het onderwijs en het gemeentelijke zorgnetwerk in Nieuwegein verdere aandacht. Een goede afstemming tussen zorg in het onderwijs en in de gemeente is een belangrijk aspect in het tegengaan van voortijdig schoolverlaten (zie ook bijlage 1 bij dit rapport). Deze verbinding kan versterkt worden door schoolmaatschappelijk werk/de sociale professional een nadrukkelijker rol te geven als verbindende schakel tussen het onderwijs en de gemeentelijke jeugdzorg. Voorbeelden uit andere gemeenten, waaronder bijvoorbeeld het Jeugdteam mbo in Utrecht, laten zien dat de het dichterbij de school brengen van het gemeentelijke zorgnetwerk een goede verbinding tussen gemeente, vo-scholen en mbo-instellingen kan stimuleren (zie de website van het NJI⁴). Hoewel volgens verschillende betrokkenen de zorg op de mbo-locaties in Nieuwegein beter functioneert dan voorheen, zou het meer betrekken van de gemeentelijke zorgstructuur bij het mbo ook ten goede kunnen komen aan het tegengaan van vsv; met name op het mbo is daar immers ruimte voor verbetering.

Een tweede sturingsmogelijkheid van de gemeente betreft Leerplicht. Uit dit onderzoek komt naar voren dat beleid en uitvoering van Leerplicht niet (altijd) op elkaar worden afgestemd. Als beleid, college en de gemeenteraad een duidelijke visie hebben op de doelstellingen en resultaten van Leerplicht en beter op de hoogte zijn van de uitvoering van Leerplicht, zou dat de effectiviteit van de aanpak ten goede kunnen komen. Bovendien zou dit de uitvoering handvatten kunnen bieden om in de vsv-aanpak specifiek voor Nieuwegein een verbeteringslag aan te brengen. Daarbij moeten we wel opmerken dat wij geen signalen hebben gekregen van een disfunctionele uitvoering van

⁴ <http://www.nji.nl/nl/Passend-onderwijs-en-jeugdhulp/School-en-wijkteam>

Leerplicht in Nieuwegein. Om hier echter beter zicht op te krijgen, zou de gemeenteraad kunnen vragen naar een (minimaal jaarlijks) verslag over het functioneren van de uitvoering van Leerplicht.

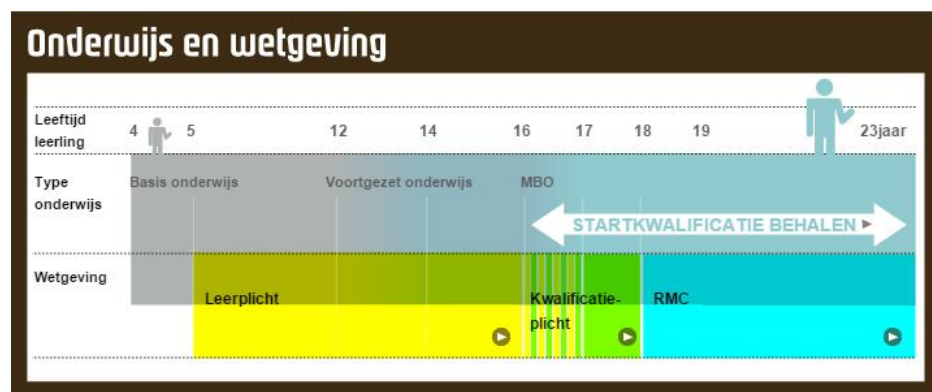
Ten derde biedt het nieuwe programma Kansen voor Jeugd mogelijkheden om het vsv-beleid meer in samenhang te brengen met het jeugdbeleid en de Participatiewet. De recente vsv-cijfers voor Nieuwegein maken de urgentie hiervan ook duidelijk. De gemeenteraad zou er goed aan doen om aan het college te vragen in het programma duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden die de verbinding tussen de beleidsterreinen biedt om het tegengaan van voortijdig schoolverlaten in Nieuwegein een positieve impuls te geven. Daarbij zou specifieke aandacht moeten zijn voor mbo leerlingen van 18 jaar en ouder. Voor deze groep is voortijdig schoolverlaten met name problematisch.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Landelijk vsv-beleid en de rol van de gemeente

Als buitenstaander is het soms lastig om grip te krijgen op het beleid en de uitvoering rond leerplicht en voortijdig schoolverlaten (vsv). De veranderingen in het beleid en de regelgeving leiden in combinatie met het gebruikte jargon en complexe indicatoren soms tot verwarring. Daarom lichten we in dit hoofdstuk een aantal begrippen toe en schetsen we enkele relevante kaders en ontwikkelingen. We gaan eerst in op regelgeving die geldt voor het onderwijs van kinderen en jongeren van 5 tot 23 jaar en die in het onderstaande figuur beknopt is weergegeven. Vervolgens schetsen we de relevante ontwikkelingen in het gemeentelijk sociaal domein en de gevolgen daarvan voor de aanpak van vsv. Tot slot gaan we in op de organisatorische inbedding van de vsv-aanpak in de gemeente Nieuwegein.



Bron: <http://www.schoolwerkt.nl/>

Kaders vsv-beleid

Leerplicht en kwalificatieplicht (5 tot 18 jaar)

Kinderen in Nederland hebben, volgens de Leerplichtwet 1969, de plicht om onderwijs te volgen. De Leerplichtwet houdt in dat kinderen van 5 tot 16 jaar onderwijs moeten volgen. Daarbij zijn overigens uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld voor kinderen met lichamelijke of psychische beperkingen of kinderen uit gezinnen die een trekkend bestaan leiden. Sinds 2007 is daar de kwalificatieplicht bijgekomen. De kwalificatieplicht houdt in dat jongeren die na hun zestiende nog geen startkwalificatie hebben gehaald, tot hun achttiende onderwijs moeten volgen.¹

¹ Meer informatie over de leer- en kwalificatieplicht is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/inhoud/leerplicht-en-kwalificatieplicht>.

Een **startkwalificatie** is een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger).

Het doel van de kwalificatieplicht is om schooluitval tegen te gaan en om de kans dat jongeren een baan vinden te vergroten. De gemeente van de woonplaats van de jongere is belast met de handhaving van de leer- en kwalificatieplicht. Handhaving bestaat uit zowel toezicht als sanctionering (Bierkens, 2015). Op basis van de Leerplichtwet wordt toezicht uitgeoefend door scholen en de leerplichtambtenaar, de laatste als vertegenwoordiger van het college van burgemeester en wethouders (B & W). Sanctionering in verband met de leerplicht kan via strafrechtelijke sancties, bestuursrechtelijke herstelsancties en kinderbeschermingsmaatregelen.² In de praktijk beperken leerplichtambtenaren zich niet tot sanctionering, maar worden er ook vaak preventieve maatregelen ingezet. Het kan daarbij gaan om algemene maatregelen in de vorm van voorlichting, maar ook om meer individuele maatregelen, bijvoorbeeld gesprekken met jongeren en ouders en contacten met scholen. De Leerplichtwet schrijft voor dat burgemeester en wethouders jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uitbrengen.

Regionale meld- en coördinatiefunctie (18 tot 23 jaar)

Wanneer jongeren achttien jaar worden, komt bij (dreigende) schooluitval de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) in beeld. Het doel van de RMC is om de schooluitval van jongeren tussen de 18 en 23 jaar zo veel mogelijk te voorkomen. RMC-medewerkers van de gemeente begeleiden ook jongeren zonder startkwalificatie terug naar school of naar werk.

Met ingang van 2001 is de RMC-regelgeving van toepassing. RMC-regelgeving maakt deel uit van de Wet op het voorgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra. In deze wetten zijn artikelen opgenomen over voortijdig schoolverlaten en de rol van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie. De verantwoordelijkheden van scholen en gemeenten zijn opgenomen in het onderstaande kader.

Verantwoordelijkheden scholen en gemeenten in het kader van de RMC

In het kader van de RMC-wetgeving zijn scholen verantwoordelijk voor de melding van de voortijdige schoolverlaters en zijn gemeenten verantwoordelijk voor:

- het maken van *afspraken* met scholen voor voortgezet onderwijs, onderwijsinstellingen voor mbo en andere instellingen en organisaties die te maken hebben met voortijdig schoolverlaten over de inzet en verantwoordelijkheid bij het *voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten*.
- Het zorg dragen voor de totstandkoming van een *regionaal netwerk* van die scholen, instellingen en organisaties.
- Het *organiseren en coördineren van de meldingen* van voortijdig schoolverlaten, het *registeren van deze meldingen* en zorg dragen voor de *doorverwijzing naar onderwijs en arbeidsmarkt*.
- Verantwoording in de vorm van een jaarlijkse *RMC Effectrapportage*.

Bron: Ingrado.nl

² Ilona Bierkens (2015). *Handhaving van de Leerplichtwet. Tijd voor een nieuwe koers?* Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 27(1).

De verschillende gemeenten binnen een RMC-regio werken met elkaar samen. Nederland is verdeeld in 39 RMC-regio's, waarvan een aantal is opgesplitst in subregio's. Dat geldt ook voor de RMC-regio Utrecht (nr. 19), waarbinnen de subregio Utrecht-Zuid wordt onderscheiden. Deze subregio bestaat uit de Lekstroomgemeenten met Nieuwegein als contactgemeente. Zoals uit het kader naar voren komt is het takenpakket van de coördinatie-functie vrij breed en gaat het zowel om de organisatie van een 'dekkend' vangnet als om het registreren en begeleiden van jongeren die (mogelijk) uitvallen. De regionale samenwerking van gemeenten is van belang om goed te kunnen samenwerken met de scholen voor voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Die scholen hebben veelal een groter voedingsgebied dan de gemeente waar ze gevestigd zijn. Door de regionale samenwerking is het makkelijker om af te stemmen en eenduidige afspraken te maken.

Begrippen verzuim en voortijdig schoolverlaten

Voor een beter begrip gaan we hier kort in op enkele begrippen die te maken hebben met verzuim en voortijdig schoolverlaten. We streven daarbij niet naar volledigheid. Voor meer achtergrondinformatie verwijzen we naar documentatie die beschikbaar is via de website van bijvoorbeeld Ingrado (de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en RMC) of het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

Er wordt vaak een onderscheid gemaakt in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. *Geoorloofd verzuim* is als een leerling met een geldige reden, zoals ziekte, wegblijft van school. Deze vorm van verzuim is niet strafbaar. Daarnaast is er ongeoorloofd schoolverzuim, onderverdeeld in *relatief en absoluut* schoolverzuim.

Relatief verzuim

Er is sprake van *relatief verzuim* als een leerling wel op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden wegblijft. Het kan hier gaan om luxe-verzuim, wanneer kinderen zonder toestemming buiten de schoolvakantie mee op vakantie gaan. Het kan ook gaan om signaalverzuim waarbij sprake is van achterliggende problematiek. Op het onderscheid luxe- en signaalverzuim gaan we hier niet nader in. In het volgende kader geven we de definities van de begrippen *relatief verzuim* en de daarmee verbonden begrippen *thuiszitter* (leeftijd 5-18) en *RMC-verzuimer* (18-23).

Relatief verzuim = als een op een school ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige jongere ongeoorloofd afwezig is.

Scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim te melden aan de leerplichtambtenaar (direct of via het verzuimloket) bij een ongeoorloofde afwezigheid van zestien uur of meer in een periode van vier weken.

Thuiszitter (5-18) = een op school ingeschreven leer- of kwalificatieplichtige jongere die zonder geldige reden meer dan vier weken verzuimt.

RMC-verzuimer (18-23) = jongere die tussen de 18 en 23 jaar is en:

- niet in het bezit is van een startkwalificatie;
- geen onderwijs volgt aan de school of instelling van inschrijving gedurende een aaneengesloten periode van vier weken of langer of een door het bevoegd gezag van de school of instelling te bepalen kortere periode;
- of van school of instelling is verwijderd.

Scholen en instellingen zijn verplicht RMC-verzuim te melden bij de medewerker RMC via het verzuimloket van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Boven de 18 jaar zijn er geen sancties mogelijk om jongeren naar school toe te bewegen.

Bron: http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Schoolverzuim_begrippenkader.pdf

Absoluut verzuim

Absoluut schoolverzuim is wanneer een leer- of kwalificatieplichtige niet (meer) is ingeschreven op een school. Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie. Voor het vaststellen van de vsv-cijfers wordt 1 oktober door het ministerie van OCW als teldatum gehanteerd.

Absoluut verzuim = als een leerplichtige jongere tussen de 5 en 16 jaar of een jongere van 16 of 17 jaar die valt onder de kwalificatieplicht niet is ingeschreven op een school en ook niet vrijgesteld is van de inschrijvingsplicht. Deze leerlingen vallen niet onder de definitie van thuiszitters.

Voortijdig schoolverlater (vsv'er) = een jongere tussen de 12 en 23 jaar die op 1 oktober van het ene jaar was ingeschreven bij een school en die op 1 oktober van het jaar erna niet meer ingeschreven is op een school en geen startkwalificatie heeft behaald.

Hierbij gelden overigens in regels vastgelegde uitzonderingen voor bijvoorbeeld 'nieuwkomers', jongeren met een vrijstelling, mbo-1-leerlingen met een baan etc.

Bron: http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Schoolverzuim_begrippenkader.pdf

Terugdringen schooluitval

Aanval op schooluitval 2008-2011

Hoewel er altijd aandacht is geweest voor voortijdig schoolverlaten is er vanaf ongeveer 2006 extra werk gemaakt van het terugdringen ervan door middel van het programma 'Aanval op schooluitval 2008-2011'. Dit vanuit het ministerie van OCW ingezette programma heeft ervoor gezorgd dat er een beter beeld is van de cijfers (o.a. via www.vsvverkenner.nl) en dat er regionaal afspraken zijn gemaakt en maatregelen genomen. Voor de periode 2008-2011 werd onder meer ingezet op aandacht voor de overgang vmbo-mbo, betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding (LOB), meer en betere zorg op school en aantrekkelijker onderwijs met meer maatwerk. In het kader van 'Aanval op schooluitval' zijn door OCW in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met contactgemeenten en onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In de RMC-regio Utrecht, waar Nieuwegein ook toebehoort, is het convenant ondertekend door de wethouder Onderwijs van de gemeente Utrecht (centrumgemeente van de RMC-regio), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de verschillende onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in de regio. Als onderdeel van het convenant zijn ook aanvullende subsidies beschikbaar gesteld. Het aantal voortijdig schoolverlaters is in de eerste convenantsperiode 2008-2011 gedaald van 41.800 naar 36.560 bij een nagenoeg gelijk aantal deelnemers.

Aanval op schooluitval II: VSV-aanpak 2012-2015

In vervolg hierop werd het programma 'VSV-aanpak 2012-2015' ingezet, waarin regionaal nieuwe convenanten zijn afgesloten met daarin afspraken over nieuwe en lopende maatregelen. Tegelijkertijd is ook de meet- en rapportagesystematiek verbeterd waardoor er sinds 2012 minder sprake is van onterecht getelde vsv'ers. Scholen, gemeenten en RMC-coördinatoren kregen in die periode ook meer inzicht in wie er precies als vsv'ers geteld werden ('namen en rugnummers'). De landelijke doelstelling voor 2015, maximaal 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters, is inmiddels gehaald.³

Ontwikkeling landelijke aantallen en percentages vsv'ers

	2001-2002	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
realisatie	71.000	46.800	41.800	39.900	39.100	36.560	27.760	25.622	24.451*
vsv%	5,5%	3,6%	3,2%	3,0%	3,0%	2,8%	2,1%	1,9%	1,8%
vsv% vo		1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,5%	0,5%	0,5%
vsv% mbo		8,5%	7,8%	7,5%	7,4%	6,9%	5,7%	5,3%	5,0%

Bron: DUO

Landelijke doelstelling 2021 en nieuwe aandachtsgebieden

Zeer recent is de doelstelling van 20.000 nieuwe voortijdige schoolverlaters per jaar vastgesteld voor het jaar 2021. De minister schrijft dat de vsv-aanpak

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/15/kamerbrief-over-voortijdig-schoolverlaten>.

voor de komende periode zich primair blijft richten op het voorkomen van uitval onder jongeren van 12 tot 23 jaar in het vo en mbo en dat de aanpak van schoolverzuim door gemeenten en scholen daarbij een belangrijk element blijft. Zij stelt echter ook vast dat er meer aandacht nodig is voor de groepen 'kwetsbare jongeren', 'uitstromers uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs' en 'oude vsv'ers' (zie kader).

"Jongeren in een kwetsbare positie. Zij vallen voor een deel reeds onder de vsv-doelgroep. Het gaat ten eerste om jongeren die de overstap maken van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-bb) en vmbo-leerwerktrajecten naar de entreeopleiding of mbo-niveau 2. Velen van hen hebben meer risico op uitval vanwege hun thuissituatie, gedragsproblemen of bepaalde leerbehoeften. Heeft een jongere begeleiding nodig omdat hij of zij verzuimt of uitvalt, ligt de focus in eerste instantie op terugkeer naar het onderwijs. Wanneer dat geen optie (meer) is, leidt RMC hem of haar door naar het gemeentelijk arbeidsmarktdomein om de jongere naar werk te begeleiden."

"Ten tweede gaat het om jongeren die zijn uitgestroomd uit praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) met uitstroomprofiel dagbesteding of arbeidsmarktgericht.⁴ Zij hebben na uitstroom vaak moeite bij het vinden van werk of een vervolgopleiding. Daarom is het belangrijk dat ze gevolgd en begeleid worden." [...] Een groot deel van de pro- en vso-scholen biedt uitgestroomde leerlingen nazorgbegeleiding, ook al is die begeleiding geen wettelijke taak voor pro en vso. Een deel van de jongeren raakt echter na verloop van tijd bij de school uit het zicht, bijvoorbeeld na verhuizing. Daarom is het belangrijk dat uitgestroomde jongeren uit pro en vso door de gemeente gevolgd en begeleid worden."

"Hoewel de focus ligt op het voorkomen van uitval, blijft de aandacht voor jongeren die al eerder uitvielen (de zogenaamde 'oude vsv'ers') van groot belang. Maatschappelijke uitval⁵ ligt op de loer, vooral als zij zonder werk of opleiding thuiszitten. Daarom vraag ik gemeenten om de komende tijd deze groep scherper in beeld te houden. Hiermee geef ik invulling aan de aanpak van de 66.000 jongeren tot 27 jaar zonder werk en opleiding [...]."

Bron: Kamerbrief vervolg succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten d.d. 15-02-2016

Uit de Kamerbrief over de vsv-aanpak komt duidelijk naar voren dat gemeenten een belangrijke rol toebedeeld krijgen in de begeleiding van kwetsbare jongeren en de route van deze groep naar werk en/of dagbesteding. RMC krijgt daarbij de taak om deze jongeren te monitoren en om het voortouw te nemen in het maken van regionale afspraken over wie de begeleiding van deze jongeren op zich neemt.

⁴ In de Wet kwaliteit (v)so zijn drie uitstroomprofielen gedefinieerd. Leerlingen met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs volgen het reguliere vo-programma. Dit uitstroomprofiel is gericht op doorstroom naar vervolgonderwijs. Het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht bereidt leerlingen voor op de arbeidsmarkt. Het uitstroomprofiel dagbesteding is bedoeld voor leerlingen die uitstromen naar een vorm van (arbeidsmatige) dagbesteding. Deze leerlingen worden niet in staat geacht om zelfstandig aan de arbeidsmarkt deel te nemen.

⁵ Dat wil zeggen, niet meer deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Aansluiting vsv-beleid op aanpalende beleidsterreinen

Naast de recente ontwikkelingen in de aanpak voortijdig schoolverlaten, hebben ook de transities in het gemeentelijk sociaal domein tot gevolg dat gemeenten meer kansen en verantwoordelijkheden hebben gekregen bij het voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Het betreft specifiek de komst van de Jeugdwet, de Participatiewet en Passend onderwijs.

Jeugdwet

Met de Jeugdwet zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor alle jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De gemeenten moeten zorg dragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de toegang tot de jeugdzorg. Elke jongere die zorg en ondersteuning behoeft, moet deze zorg ook kunnen krijgen. Daarbij is het van belang dat problematiek bij jongeren tijdig en adequaat wordt gesignaleerd. Scholen zijn een belangrijk 'voedingsgebied' voor de gemeentelijke jeugdzorg. De inzet van schoolmaatschappelijk werk, dat onder verantwoordelijkheid ligt van de gemeente, en de contacten die leerplichtambtenaren en RMC-consulenten hebben met de scholen, bieden mogelijkheden om de probleemsignalen bij leerlingen tijdig op te merken en risicoleerlingen adequaat toe te leiden naar de gemeentelijke zorgstructuur.

Schoolmaatschappelijk werk, leerplicht en RMC nemen veelal deel aan de zorgoverleggen op de scholen. Deze gemeentelijke organisaties kunnen beschouwd worden als een belangrijke schakel tussen het onderwijs en de gemeentelijke jeugdzorg.

Een goede aansluiting tussen enerzijds leerplicht, RMC en schoolmaatschappelijk werk (gemeente) en anderzijds de zorgstructuur in het onderwijs is een belangrijke randvoorwaarde voor een goede signalering en toeleiding van problematiek naar de gemeentelijke jeugdzorg. Daarnaast biedt de komst van de Jeugdwet ook mogelijkheden om de vsv-aanpak verder te versterken (zie kader). Een goede aansluiting op de gemeentelijke zorgstructuur is daarbij een belangrijke factor.

Uit verschillende onderzoeken komen de volgende factoren naar voren als belangrijke elementen van een effectieve vsv-aanpak:

- **intake en overdracht**, waaronder een goede overdracht van vmbo naar mbo;
- **basisondersteuning**: onderwijskwaliteit, verzuimregistratie en signalering van problematiek binnen de school op orde;
- **extra ondersteuning**: begeleiding van zorgleerlingen door (o.a.) schoolmaatschappelijk werk en een goede aansluiting op de gemeentelijke zorgstructuur.

Bron: *Geruisloos uit het onderwijs. Het verschil tussen klassieke en geruisloze risicofactoren voor voortijdig schoolverlaten* (2010). Nijmegen: ResearchNed; *Inzicht in resultaat. Oordelen over effectiviteit van maatregelen gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten* (2009). Utrecht: Berenschot. *Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo* (2009). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. *Monitoring en evaluatie van het vsv-beleid 2012-2015. Jaarrapport 2013* (2014). Zoetermeer: Panteia.

Participatiewet

Door de komst van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Onder deze doelgroep vallen leerlingen van het vso, praktijkonderwijs en de entree-opleiding die veelal begeleiding nodig hebben bij de overgang van onderwijs naar werk. Voor veel van deze leerlingen is het behalen van een startkwalificatie (nog) een brug te ver. Gemeenten zijn, samen met hun partners uit het arbeidsmarktdomein, zorgpartners en onderwijspartners, aanzet om deze jongeren te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Een goede samenwerking tussen RMC en Werk & Inkomen is daarbij van belang (zie kader).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van kwetsbare jongeren bij de overgang van onderwijs naar werk. **Een stevigere verbinding tussen RMC en de dienst Werk & Inkomen van de gemeente** is nodig om een sluitend vangnet te creëren voor deze jongeren.

Bron: www.samenvoordeklant.nl

Passend onderwijs

In het nieuwe stelsel voor passend onderwijs hebben scholen de plicht om een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om voor alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden, werken scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden. In de samenwerkingsverbanden maken de scholen onderling afspraken over hoe zij deze leerlingen kunnen ondersteunen, inclusief eventuele doorgeleiding naar het speciaal onderwijs. Scholen zijn verantwoordelijk voor het signaleren van problematiek bij leerlingen, de basisondersteuning in de klas en het bieden van extra (onderwijskundige) ondersteuning aan leerlingen. In de wet op het passend onderwijs hebben scholen en gemeenten de plicht om samen te werken.

In het '**op overeenstemming gericht overleg**' (OOGO) dienen de samenwerkingsverbanden in het onderwijs en de gemeente de beleidsplannen op elkaar af te stemmen en afspraken te maken over de volgende onderwerpen:

- het signaleren van problemen bij leerlingen;
- het afstemmen van de onderwijsondersteuning op het gemeentelijke aanbod aan jeugdzorg;
- het creëren van gezamenlijke onderwijs-zorgarrangementen voor risicoleerlingen.

Bron: memorie van toelichting Jeugdwet, memorie van toelichting Wet passend onderwijs

Doordat zowel passend onderwijs als de Jeugdwet gemeenten en het onderwijs verplichten om afspraken te maken over zorg en ondersteuning aan leerlingen, biedt het mogelijkheden om de begeleiding van risicoleerlingen, waaronder leerlingen die ongeoorloofd verzuim vertonen, thuiszitters en voortijdige schoolverlaters, beter op elkaar af te stemmen.

BIJLAGE 2

Respondenten

Gerdine Berger	Orthopedagoog Anna van Rijn College.
Ronald Brouwer	Afdelingshoofd; ad-interim maatschappelijke ondersteuning. Gemeente Nieuwegein.
Priscilla Dijkhuizen	Programmaleider 'Kansen voor de Jeugd'. Eerder beleidsadviseur onderwijs. Gemeente Nieuwegein.
Lazlo van Donkelaar	RMC-coördinator regio Utrecht-Zuid.
De heer Duenk	Afdelingsmanager van het ROC MN van Veiligheid en Defensie College.
Suzanne Geertsema	Beleidsmedewerker onderwijs, leerplicht en VSV. Gemeente Nieuwegein.
Anja de Haas	Teamcoördinator leerlingzaken/RMC. Gemeente Nieuwegein.
Kerstin Hogenbirk	Directeur van Geynwijs.
Nico Kersten	Programmaleider jeugd sociaal domein afdeling Strategie Maatschappelijke Ontwikkeling. Gemeente Nieuwegein.
Gonny van der Lee	Verzuimcoördinator van Tech college - ROC Midden Nederland.
Ageeth Slagmolen	Verzuimcoördinator van het Cals College.
Peter Snoeren	Portefeuillehouder onderwijs en jeugdzorg. Gemeente Nieuwegein.
Erik Spelbos	Maatschappelijk werker van ROC Midden Nederland.
Kristen Rossel	Jongerenconsulent onderwijs en arbeidsmarkt.
Dorien van der Varst	Maatschappelijk werker van het Cals college.
Marjo Volman	Beleidsadviseur Jeugd en Veiligheid bij de afdeling Strategie Maatschappelijke Ontwikkeling. Gemeente Nieuwegein.
Ankie Warning	Procesmanager Regieteam CMPG. Gemeente Nieuwegein.

BIJLAGE 3
Normenkader

	Soort norm	Omschrijving
1	Beleid	Vsv-beleid is breder dan leerplicht en RMC-wetgeving. Er wordt in de zorg voor leerlingen ook gebruikgemaakt van beleidsinstrumenten in het kader van aanpalende wet- en regelgeving waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn (jeugdzorg, passend onderwijs, Participatiewet). De inzet van deze instrumenten vindt gecoördineerd plaats onder regie van de gemeente.
2	Beleid	Vsv-beleid is indien nodig gedifferentieerd naar doelgroep.
3	Uitvoering	Het functioneren van de samenwerking tussen Leerplicht en RMC bevordert het tegengaan van voortijdige schooluitval.
4	Uitvoering	Binnen het onderwijs op scholen met hoogste schooluitval zijn voldoende voorwaarden aanwezig om zorgsignalen en ongeoorloofd verzuim bij leerlingen vroegtijdig te signaleren.
5	Uitvoering	De samenwerking en uitwisseling tussen Leerplicht, RMC en de scholen met de hoogste schooluitval is adequaat.
6	Uitvoering	Het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen in Nieuwegein is adequaat opgezet en functioneert ook als zodanig.
7	Uitvoering	De samenwerking en uitwisseling tussen Leerplicht, RMC en het zorgnetwerk rondom risicoleerlingen in Nieuwegein is adequaat.
8	Resultaat	Het percentage voortijdige schooluitval voor de gemeente Nieuwegein is (voldoende) verbeterd ten opzichte van de situatie in 2012.
9	Resultaat	De negatieve afwijking van het percentage voortijdige schooluitval ten opzichte van het landelijke gemiddelde is weggenomen.
10	Kaderstelling en controle	Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over het gevoerde vsv-beleid (in samenhang met het relevante beleid op aanpalende terreinen) en de bereikte resultaten in het kader van de controlerende en sturende bevoegdheden van de raad.
11	Kaderstelling en controle	De gemeenteraad debatteert periodiek over de vorming van het beleid op basis van de voortgangsverslagen van het college.
12	Kaderstelling en controle	De gemeenteraad beoordeelt het beleid op hoofdlijnen en stuurt op basis van de gebleken behoefte en noodzaak op hoofdlijnen bij.
13	Kaderstelling en controle	De gemeenteraad neemt voldoende initiatief om de benodigde informatie van het college te ontvangen indien deze informatie uitblijft of onvoldoende is.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl