

LEERKRING: BESTUUR & BELEID

De leerplichtambtenaar

Bachelorscriptie



Student: Marieke Erinkveld 3276260
Begeleider: Sebastiaan Steenman
Cursuscode: USG3160
Datum: 23 april 2010

Voorwoord

Beste lezer,

Vanaf november 2009 ben ik bezig geweest met mijn bachelorscriptie. Het was een uitdagende periode, maar om eerlijk te zijn ben ik toch blij dat mijn bachelorscriptie nu af is en het resultaat voor u ligt.

Dit was eigenlijk het eerste grote project dat ik helemaal alleen heb gedaan. Nou ja, helemaal alleen doe je het natuurlijk nooit. Zonder de hulp en steun van een aantal mensen was het nooit gelukt en die wil ik bij deze graag bedanken. Allereerst mijn begeleider Sebastiaan Steenman voor zijn goede begeleiding. Ook vond ik het fijn dat ik terecht kon bij mijn focusgroep, die bestond uit Lotte Weemstra en Remco Roos. Verder gaat mijn dank uit naar mijn 'mental coach' Alexandra Geenen. Bovendien wil ik Mirko Noordegraaf voor zijn inleidende colleges en Hans Gerritsen voor de bewustwording van de verschillende rollen die ik tijdens deze periode aan heb genomen, bedanken. Daarnaast wil ik Ingrado, de brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, bedanken dat ze bereid waren om namens mij de enquête uit te zetten en in het speciaal Pieter Schoenmakers die mij inzicht heeft gegeven in de beleidsveranderingen die spelen op het gebied van leerplicht en schooluitval. Uiteraard wil ik alle leerplichtambtenaren bedanken die mijn enquête hebben ingevuld en zijn geïnterviewd. En in het bijzonder wil ik Peter Ouwens Nagell bedanken die mij een kijkje heeft gegeven in het werk van een leerplichtambtenaar.

Door deze scriptie ben ik veel ervaringen rijker geworden. Op onderzoeksgebied: door het maken van een enquête, het afnemen van interviews, analyseren, respondenten regelen en uiteindelijk door het schrijven van dit onderzoeksrapport. Maar ook heb ik op een heel ander gebied dingen geleerd, dingen waar je normaal gesproken niet bij stilstaat, omdat je er zelf niet direct mee te maken hebt, maar wat de dagelijkse praktijk is voor een leerplichtambtenaar. Bovendien zal ik de dag van de leerplicht 2010 ook nooit meer vergeten, wat was dat leuk!

Veel plezier met lezen.

Marieke Erinkveld



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	7
1 Inleiding	9
1.1 De strijd tegen schooluitval	9
1.2 ‘Puzzle’	10
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Relevantie	11
1.5 De rol van de leerplichtambtenaar	12
1.6 Leeswijzer.....	14
2 Theoretisch kader	15
2.1 Implementatie	15
2.2 Leerplichtambtenaar een street-level bureaucrat?	16
2.3 Discretionaire ruimte.....	19
2.4 Conclusie	27
3 Methoden van onderzoek.....	30
3.1 Cases.....	30
3.2 Operationalisatie theoretische variabelen.....	36
3.3 Onderzoeksmethode	38
4 Bevindingen	48
4.1 Leerplichtambtenaar een street-level bureaucrat?	48
4.2 Ingrado een implementation resource?	49
4.3 Invoering van de kwalificatieplicht.....	49
4.4 Invoering van het digitaal meldloket.....	56
4.5 Zorg- en adviesteams	61
Conclusie	67
Aanbevelingen.....	69
Reflectie	69
Bronnenlijst.....	72
Bijlagen.....	75
1. Schema vier uitvoeringsstijlen van Terpstra en Havinga	76
2. Enquête voor leerplichtambtenaren	77
3. Topielijst.....	82
4. Codeboom.....	83

Samenvatting

Onderwijs is een belangrijk middel om jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt en de maatschappij. Daarom wordt schooluitval gezien als een van de grootste problemen van het huidige Nederlandse onderwijs. Om deze uitval tegen te gaan, heeft het Rijk de afgelopen jaren veel beleid gemaakt. De uitvoering van dit beleid ligt bij de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar speelt een belangrijke rol, omdat hij uiteindelijk de werkelijke richting en de kwaliteit van het beleid bepaalt, en of de beleidsdoelstellingen überhaupt gehaald worden, is grotendeels afhankelijk van hoe de leerplichtambtenaar te werk gaat. Hij heeft behoorlijk wat vrijheid om zijn werk uit te voeren en interessant is daarom om te achterhalen wat voor invloed beleid eigenlijk op zijn handelen heeft.

Met behulp van drie recente beleidsveranderingen: de invoering van de kwalificatieplicht, de invoering van het digitaal meldloket en het beleid omtrent de zorg- en adviesteams, is er gekeken wat voor invloed recente beleidsveranderingen hebben op het handelen van de leerplichtambtenaar. Om dit te achterhalen is er een digitale enquête verstuurd naar leerplichtambtenaren door heel Nederland. Om dieper op de resultaten in te kunnen gaan, zijn er ook aanvullende interviews afgenomen.

Uit de enquêtes en interviews is gebleken dat het handelen van de leerplichtambtenaar in de meeste gevallen overeenkomt met het gemaakte beleid. De beleidsveranderingen zorgen wel voor een verhoging van de werkdruk, maar op de lange termijn is de verwachting dat de werkdruk weer iets daalt, omdat de leerplichtambtenaar door het gemaakte beleid steeds preventiever te werk gaat.

1 Inleiding

1.1 De strijd tegen schooluitval

“Alle kinderen in Nederland moeten worden voorbereid op de maatschappij en de arbeidsmarkt.”¹ Onderwijs is een zeer belangrijk middel om dit doel te kunnen bereiken. Maar maar liefst een kwart van de kinderen die jaarlijks het voortgezet onderwijs instromen, blijkt toch vroeg of laat in hun schoolcarrière uit te vallen. Een aantal schrijft zich later weer in, maar er is ook een groep die zelfs uitgroeit van voortijdige schooluitvallers tot maatschappelijk uitvallers.² Zo komt werkloosheid en criminaliteit bij voortijdig schoolverlaters vaker voor dan bij jongeren die hun school wel hebben afgemaakt. Mogelijke gevolgen zijn een laag zelfbeeld, weinig toekomstperspectief en een geringe maatschappelijke participatie. Over het algemeen gesproken vormen voortijdig schooluitvallers dus een kwetsbare groep. Maar niet alleen de jongeren zelf worden tekort gedaan, schooluitval brengt ook behoorlijke kosten voor de samenleving met zich mee. Zo is een goed opgeleide beroepsbevolking, zeker in een kenniseconomie en met de vergrijzing en ontgroening in het vooruitzicht, belangrijk voor de productiviteit en arbeidsparticipatie van een land.³

Dat schooluitval wordt gezien als een van de grootste problemen van het huidige Nederlandse onderwijs is hierdoor niet opmerkelijk.⁴ Het tegengaan van schooluitval staat dan ook al jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda.⁵ Dit geldt ook in Europees verband; een van de doelstellingen van het verdrag van Lissabon is om de uitval in het onderwijs te verminderen.⁶ De Nederlandse overheid heeft als doel om het aantal voortijdig schoolverlaters in 2012 te halveren in vergelijking met 2002.⁷ In 2002 waren er 71.000 jongeren die uitvielen,⁸ in het schooljaar 2007-2008 waren het 48.300 jongeren.⁹ De daling van het aantal schooluitvallers lijkt op schema te liggen, maar het aantal jaarlijkse voortijdig schoolverlaters blijft groot.

Nederland kenmerkt zich in vergelijking met andere landen door veel uitvoerende taken en middelen te decentraliseren naar gemeenten. Dit is ook in de strijd tegen schooluitval het

1 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht

2 WRR, 2009: 23

3 WRR, 2009: 23-36

4 Van der Steeg & Webbink, 2006: 7

5 WRR, 2009: 23

6 Directie Beroepsonderwijs en volwasseneducatie, 2007

7 WRR, 2009: 23

8 Ministerie van Economische Zaken, 2009

9 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2009

geval. Gemeenten “zijn op grond van Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), leer-, kwalificatie- en zorgplicht verantwoordelijk voor de aanpak van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de lokale zorgstructuur en de samenhang tussen de schakels in de jeugdketen.”¹⁰ Het toezicht op de naleving van de leerplichtwet (Lpw) is opgedragen aan het college van Burgemeester en Wethouders (B&W). Zij hebben een controle en verantwoordingstaak wat betreft het schoolverzuim in de gemeente. De toezichtstaak wordt uitgeoefend door een beëdigd functionaris; de leerplichtambtenaar.¹¹

1.2 ‘Puzzle’

De laatste jaren is er behoorlijk wat beleid gemaakt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de strijd tegen voortijdig schooluitval aan te gaan. Maar het zijn de uitvoerders, in dit geval de leerplichtambtenaren, die de werkelijke richting van het beleid bepalen en die ervoor kunnen zorgen of de beleidsdoelstellingen worden gehaald. Een leerplichtambtenaar heeft met verschillende soorten jongeren te maken, die allerlei problemen met zich meedragen. Daarom heeft een leerplichtambtenaar bepaalde vrijheid nodig om zijn taken goed te kunnen vervullen. Deze discretionaire ruimte kan er voor zorgen dat beleidsdoelstellingen worden gehaald, omdat de leerplichtambtenaar zijn handelen kan afstemmen op het individu. Maar discretionaire ruimte kan er ook voor zorgen dat andere belangen worden nagestreefd, waardoor beleidsdoelstellingen juist niet worden gehaald. Het komt er dus op neer dat een beleid dat zo belangrijk is voor de Nederlandse overheid staat of valt met het gebruik van de discretionaire ruimte van een gemeenteambtenaar. Door deze discretionaire ruimte is de vraag of beleidsveranderingen wel invloed hebben op het handelen van de leerplichtambtenaar.

1.3 Probleemstelling

Met behulp van dit onderzoek wordt achterhaald wat precies *de invloed van beleid op het handelen van de leerplichtambtenaar is, wat de motivatie is om wel of juist niet volgens het gemaakte beleid te werk te gaan en om aan te tonen of de bestaande wetenschappelijke theorieën over het gedrag van street-levelbureaucrats en het gebruik van de discretionaire ruimte tijdens de beleidsimplementatie wel kloppen voor leerplichtambtenaren.*

¹⁰ Tweede kamer, 2007, VSV/DIR/2007/48811

¹¹ Zootjens e.a., 2006: 546-548

Doordat schooluitval de afgelopen jaren een veel besproken beleidsonderwerp is, zijn er verschillende beleidsnota's met betrekking tot dit onderwerp gemaakt. Hierdoor heeft de leerplichtambtenaar te maken met veel verschillende maatregelen. Voorbeelden zijn de invoering van de kwalificatieplicht, de invoering van het digitale meldloket en het beleid omtrent zorg- en adviesteams. Wat voor invloed deze beleidsveranderingen precies hebben op het handelen van de leerplichtambtenaar, is nog niet geheel duidelijk. Dit verband zal in dit onderzoek worden onderzocht. De hoofdvraag is dan ook als volgt geformuleerd:

- *'Hoe beïnvloeden recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar?'*

De drie eerder genoemde voorbeelden zullen dienen als cases om er achter te komen hoe recente beleidsveranderingen het handelen van leerplichtambtenaar beïnvloeden. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- *Wat houden de recente beleidsveranderingen in?*
- *Hoe beïnvloeden de recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar in theorie?*
- *Hoe beïnvloedt de invoering van de kwalificatieplicht het handelen van de leerplichtambtenaar?*
- *Hoe beïnvloedt de invoering van het digitaal meldloket het handelen van de leerplichtambtenaar?*
- *Hoe beïnvloedt het beleid omtrent de zorg- en adviesteams het handelen van de leerplichtambtenaar?*

1.4 Relevantie

Met behulp van dit onderzoek zal er meer inzicht komen in hoe de leerplichtambtenaar met beleid omgaat. Als blijkt dat beleid en de implementatie niet overeenkomen kan er eventueel gekeken worden hoe dit verbeterd zou kunnen worden. De afstemming tussen beleid en uitvoering zorgt ervoor dat de waarde van het beleid stijgt, omdat er dan meer met het gemaakte beleid gedaan wordt. Bovendien zal door deze afstemming mogelijk ook de kwaliteit van de leerplichtambtenaar zelf stijgen. Zo kan met behulp van de juiste middelen die beschikbaar worden gesteld in een beleidsnota de effectiviteit van de leerplichtambtenaar stijgen, waardoor het aantal voortijdig schooluitvallers daalt en schooluitval een minder groot maatschappelijk probleem wordt. Mocht blijken dat het gemaakte beleid en het handelen al

overeenkomen, kan dit als best-practice case gezien worden en als voorbeeld gelden voor situaties waarin er wel een probleem is tussen beleid en uitvoering.

Ook wetenschappelijk gezien is dit onderzoek belangrijk. Er is al veel onderzoek gedaan naar de rol van street-level bureaucrats. Het boek van Lipsky 'Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services' is een klassieker over beleidsuitvoering van street-level bureaucrats. Na hem volgden nog vele anderen, zoals Hill,¹² Scott¹³ en Jewell en Glaser,¹⁴ die onderzoek naar dit onderwerp hebben gedaan. Politieagenten en de zorgsector staan vaak centraal in deze onderzoeken, maar de leerplichtambtenaar is vanuit dit perspectief nog nooit object van onderzoek geweest. De rol van de leerplichtambtenaar is vergeleken met andere beroepsgroepen bijzonder. Hij is namelijk een bijzondere opsporingsambtenaar aan het begin van een strafrechtelijk traject, maar tegelijkertijd kan hij ook gezien worden als een maatschappelijk werker om voortijdig schoolverlaters weer naar school te krijgen.¹⁵ Het is daarom interessant om te bekijken of voor deze beroepsgroep andere factoren een rol spelen tijdens de beleidsimplementatie. In onderstaande paragraaf zal de rol van de leerplichtambtenaar toe worden gelicht.

1.5 De rol van de leerplichtambtenaar

De uitoefening van de taken van een leerplichtambtenaar kan per gemeente verschillen, maar hij of zij¹⁶ heeft over het algemeen drie hoofdtaken. Een van de hoofdtaken betreft de mogelijkheid tot het geven van verlof aan een jongere, zodat hij vrijgesteld wordt van schoolbezoek. Deze vrijstelling wordt alleen gegeven als er sprake is van een gewichtige reden. Bovendien moet het gaan om verlof van meer dan tien dagen in een schooljaar. Dus als ouders door speciale redenen de kinderen niet naar school willen of kunnen laten gaan, is er toestemming nodig van de leerplichtambtenaar.

Een andere hoofdtaak van een leerplichtambtenaar is om onderzoek te verrichten als blijkt dat een jongere niet is ingeschreven bij een school, terwijl hiervoor geen vrijstelling is gegeven. Daarnaast controleert een leerplichtambtenaar of leerplichtige die wel ingeschreven staan ook daadwerkelijk naar school gaan en of jongeren onderwijs volgen die voldoet aan de leerplichtwet. Door middel van gesprekken met jongeren en ouders probeert de

¹² Hill, 2003

¹³ Scott, 1997

¹⁴ Jewell & Glaser, 2006

¹⁵ Zoontjens, 2006: 553

¹⁶ Voortaan zal er alleen met de mannelijke vorm naar de leerplichtambtenaar verwezen worden, maar hier wordt ook zij bedoeld.

leerplichtambtenaar te achterhalen wat er precies aan de hand is. Als blijkt dat er geen gewichtige redenen mee spelen, maar een jongere gaat ondanks de gemaakte nog steeds niet regelmatig naar school, dan zal de leerplichtambtenaar als laatste redmiddel een proces-verbaal opstellen.¹⁷ Het opstellen van een proces-verbaal mag overigens alleen gedaan worden als de leerplichtambtenaar ook een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) is.¹⁸ Vervolgens stuurt de leerplichtambtenaar het proces-verbaal naar de officier van justitie.

De derde hoofdtaak van een leerplichtambtenaar is om een ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in te lichten, indien hij er achter komt dat een jongere in strijd met geldende voorschriften arbeid verricht.¹⁹

Om zijn taken goed uit te kunnen en voeren, is samenwerking met de overige betrokken partijen van essentieel belang. De leerplichtambtenaar en het onderwijs zijn samen de eerste schakel in de keten bij (dreigende) schooluitval.²⁰ De directeur dient de leerplichtambtenaar dan ook tijdig te informeren over in- en uitschrijvingen en schoolverzuim, zodat de leerplichtambtenaar zo snel mogelijk kan ingrijpen. De leerplichtambtenaar heeft zelf ook toegang tot de scholen, is bevoegd om te horen en heeft het recht om zelf inlichtingen te kunnen vragen aan de directeur van de school. Daarnaast probeert een leerplichtambtenaar samen met de school verzuim tegen te gaan door middel van voorlichting.

Als de leerplichtambtenaar ziet dat kinderen aanleiding tot zorg geven, moet hij Bureau Jeugdzorg op de hoogte brengen.²¹ Daarnaast nemen leerplichtambtenaren deel aan buurt- of dorpsoverleg met politie, jeugdwerk, GGD en scholen. Vaak is er sprake van een regionaal samenwerkingsverband, met als voordeel dat er beter zicht is op de jongeren die bijvoorbeeld in een randgemeente wonen en in een centrumgemeente naar school gaan. Tevens neemt de leerplichtambtenaar deel aan het justitiële casusoverleg (JCO) samen met de officier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming.²²

Kortom, de leerplichtambtenaar heeft meer taken dan alleen de handhaving van de leerplichtwet. Hij kan ook wel gezien worden als een spin in een web en heeft een dubbele en lastige rol. Zo heeft hij een maatschappelijke zorgfunctie, die vooral gericht is op het

17 Zoontjens e.a., 2006: 546-548

18 Leamers e.a., 1998: 441

19 Zoontjens e.a., 2006: 546-548

20 Ingrado, 2008: 2

21 Zoontjens e.a., 2006: 549-550

22 Sluijter & Welschen, 2006: 580-582

begeleiden en adviseren, en een handhavingstaak, door bijvoorbeeld een proces-verbaal op te stellen. Deze twee rollen kunnen botsen. Vanuit de rol als hulpverlener is het voor de leerplichtambtenaar minder belangrijk of de wet wordt nageleefd, terwijl juist vanuit de handhavingstaak zeer belangrijk is of de wet wordt nageleefd. De meeste leerplichtambtenaren geven toch aan dat ze de maatschappelijke zorgtaak belangrijker vinden.²³ Op welke manier de leerplichtambtenaar te werk gaat heeft mogelijke consequenties op het verdere verloop van het leven van de jongeren en of de beleidsdoelstellingen gehaald worden.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal er een theoretisch antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. In het derde hoofdstuk staat de methoden van onderzoek centraal. Hier zullen de theoretische variabelen, die aan de orde zijn gekomen in het theoretisch kader, worden geoperationaliseerd. Daarnaast komen de casus- en respondentenselectie en de gebruikte methoden aan bod. De resultaten van het empirisch onderzoek staan in het vijfde hoofdstuk beschreven. Vervolgens kan de hoofdvraag beantwoord worden en dit zal te lezen zijn in de conclusie. Daarna zullen er aanbevelingen worden gedaan en tot slot zal er gereflecteerd worden op het onderzoek.

²³ Leamers e.a., 1998: 430

2 Theoretisch kader

Zoals al in de paragraaf ‘Relevantie’ te lezen was, is er al veel geschreven over en empirisch onderzoek gedaan naar de beïnvloeding van beleid op het gedrag van uitvoerders. Er zal daarom niet opnieuw een explorerend onderzoek worden gedaan naar dit onderwerp, maar de bestaande theorieën zullen leidend zijn. In deze paragraaf zullen de relevante bestaande theorieën worden behandeld, waardoor er een theoretisch antwoord wordt gevormd op de hoofdvraag ‘*Hoe beïnvloeden de recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar?*’ Of de theoretische aannames die in deze paragraaf worden gemaakt daadwerkelijk kloppen, wordt getoetst in het empirische gedeelte van het onderzoek.

De wetenschappers die aangehaald zullen worden, bekijken het onderwerp vanuit verschillende perspectieven. Wel kan worden gesteld dat de focus het meest neigt naar een politieke visie. Meestal is er namelijk strijd tussen het gemaakte beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Strijd, belangen en plannen zijn begrippen die in de politieke visie centraal staan.

2.1 Implementatie

Omdat implementatie van beleid centraal staat in dit onderzoek, zal eerst worden uitgelegd wat in dit onderzoek precies onder implementatie wordt verstaan. In deze beleidsfase worden de gemaakte beslissingen omgezet in bestuurlijk optreden.²⁴ Dit optreden bepaalt uiteindelijk wat er van het beleid terechtkomt.

Volgens Hupe zijn er twee aspecten, volgtijdelijkheid en hiërarchie, die de relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering normatief gezien bepalen. Dit houdt niet alleen in dat de uitvoering na de beleidsvorming komt, maar ook dat de uitvoering ondergeschikt is aan de beleidsvorming. Het hiërarchische aspect kan worden teruggevonden in de verwachting wie belast is met een bepaalde fase in het beleidsproces. In Nederland wordt overheidsbeleid meestal op lokaal niveau uitgevoerd. Zo laat de uitdrukking ‘lagere overheden’ zien dat er van gemeenten wordt verwacht dat zij het beleid geformuleerd door de rijksoverheid uitvoeren.²⁵ Dit laatste is ook terug te zien bij het beleid tegen schooluitval. De Nederlandse overheid heeft de uitvoerende taken gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Er kan vanuit verschillende perspectieven naar uitvoering van beleid worden gekeken. Bovens en anderen onderscheiden de analytische visie en de politieke visie.²⁶ In de analytische visie

²⁴ Bovens e.a., 2007: 100-102

²⁵ Hupe, 2007: 69

²⁶ Bovens e.a., 2007: 115-117

wil de overheid het gedrag van de doelgroepen beïnvloeden. Om dit te bereiken worden verschillende instrumenten ingezet. Voorbeelden zijn voorlichtingen, verbod of subsidie. Door middel van een kosten-baten analyse wordt het meest geschikte, ofwel het meest doelmatige en doeltreffende, instrument gekozen. De uitvoeringsorganisaties worden in deze visie ook gezien als een instrument; zij worden daarom vaak *de radertjes in de beleidsmachine* genoemd, vandaar dat dit ook wel het machinemodel van de uitvoering wordt genoemd.

Vanuit de politieke visie is beleidsuitvoering een krachtenspel met en/of tussen uitvoeringsorganisaties en burgers. Burgers maken volgens deze visie een eigen kosten-baten analyse. Zij proberen hun eigen winst zoveel mogelijk te maximaliseren en de kosten zoveel mogelijk te reduceren. Met als gevolg dat de doelgroep van het beleid probeert te ontwijken, te negeren of proberen te frauderen. Hierdoor kan de uitvoering afwijken van het officiële beleid. Bovendien wordt er vanuit gegaan dat de strijd om inhoud niet stopt na de beleidsvorming, maar dat deze strijd zich voortzet tijdens de uitvoering. Volgens deze visie kan een uitvoeringsorganisatie niet worden gezien als instrument, omdat zij een eigen logica hebben die verschilt met de logica van beleidsmakers. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er ambtelijke weerstand is tegen beleid. Als reactie wordt meestal door de uitvoerders eigen beleid ontwikkeld. Hierdoor kan de uitvoering verschillen met het officiële beleid. De scheidslijn tussen beleidsvorming en uitvoering vervaagt in deze visie; de strijd zet zich voort in de uitvoering en tijdens de uitvoering vindt ook beleidsvorming plaats.²⁷ In dit onderzoek staat de politieke visie centraal, omdat er vanuit wordt gegaan dat gemeenten en leerplichtambtenaren zelf een eigen logica ontwikkelen die in strijd kan zijn met de gedachte die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft over hoe het beste voortijdig schooluitval kan worden bestreden.

2.2 Leerplichtambtenaar een street-level bureaucrat?

Ook volgens Lipsky is er geen duidelijke scheidslijn tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het niveau waar het overheidsbeleid daadwerkelijk wordt toegepast is cruciaal, omdat daar de actie plaatsvindt en de keuzes van een street-level bureaucrat een behoorlijke en soms zelfs onverwachte impact hebben op de werkelijke richting en de resultaten van het beleid. Het gedrag van de street-level bureaucrat bepaalt hierdoor in grote mate de kern, kwaliteit, voordelen en sancties van het beleid die door zijn organisatie wordt

²⁷ Bovens e.a., 2007: 115-117

verstrekt. Lipsky ziet street-level bureaucrats daarom eerder als beleidsmakers dan als diegene die het beleid ‘slechts’ implementeren.²⁸ Hij vindt daarom dat er in een onderzoek naar beleidsuitvoering niet de top van een organisatie, maar de street-level bureaucrats centraal moet staan. Dat is ook de intentie van dit onderzoek en daarom is dit onderzoek ook op de leerplichtambtenaar gericht. Of de theorie van Lipsky over street-level bureaucrats geldt voor leerplichtambtenaren, dient er eerst te worden gekeken of een leerplichtambtenaar wel een street-level bureaucrat is. Met de term street-level bureaucrats worden “*Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*” bedoeld.²⁹ Leerplichtambtenaren zijn publieke dienstverleners en hebben vaak direct contact met hun cliënten en hebben een bepaalde mate van beleidsvrijheid, dit zal later uitgebreider aan de orde komen. Leerplichtambtenaren kunnen dus gezien worden als street-level bureaucrats. Deze definitie wordt ook door andere auteurs aangehaald en de leerplichtambtenaar voldoet aan deze omschrijving, daarom zal bovenstaande definitie ook in dit onderzoek als leidraad gelden.

Werkomstandigheden

Naast de regelmatige interactie met burgers zijn er nog meer omstandigheden waar de street-level bureaucrat over het algemeen mee te maken heeft, zoals met:

- Een chronisch gebrek aan de juiste middelen om hun taken te vervullen die van hen gevraagd wordt.
- Een grotere vraag naar de diensten dan dat er kan worden aangeboden.
- Ambigue, vage of tegenstrijdige beleidsdoelstellingen.
- Prestaties met betrekking tot de doelstelling is moeilijk of zelfs onmogelijk om te meten.
- Cliënten zijn er in de meeste gevallen niet op vrijwillige basis.³⁰

Vooraf het chronische gebrek aan de juiste middelen en de grotere vraag dan het aanbod zorgen ervoor dat leerplichtambtenaren met een hoge werkdruk te maken hebben.³¹ In de beleidsnotitie ‘Schoolverzuim’ uit 1986 staan een aantal knelpunten beschreven met betrekking tot de toepassing en handhaving van de Leerplichtwet 1969. Een van de knelpunten die destijds al werd genoemd, is het tekort aan menskracht. In een grote gemeente

28 Lipsky, 1980: 3-25

29 Lipsky, 1980: 3

30 Lipsky, 1980: 27-28

31 Lipsky, 1980: 29-70

was de werkdruk behoorlijk gestegen. In een kleine gemeente was de leerplichthandhaving slechts een onderdeel van een veelomvattend takenpakket van de onderwijsambtenaar.³² Uit andere onderzoeken is gebleken dat grotere gemeenten (boven 50.000 inwoners) ook te kampen hebben met een groter absoluut verzuim, dit wil zeggen dat leerplichtige kinderen niet ingeschreven zijn als leerling op een onderwijsinstelling. Bij relatief verzuim, leerplichtige kinderen zijn dan wel ingeschreven maar zijn ongeoorloofd afwezig, is er een stuk minder verschil tussen kleine en grote gemeenten.³³ De beleidsnotitie en deze onderzoeken zijn weliswaar enigszins verouderd, maar verwacht kan worden dat de leerplichtambtenaar nog steeds een hoge werkdruk heeft door het actieve beleid dat de laatste jaren gemaakt is met betrekking tot schooluitval. Zoals Lipsky ook al aangaf, kan het gebrek aan middelen in de meeste gevallen niet opgelost worden. Dit komt onder andere omdat de kwaliteit van dienstverlening verbeterd zou kunnen worden en omdat het aantal mensen waar de diensten aan worden verleend slechts het topje van de ijsberg is van mensen die zouden kunnen worden geholpen door de street-level bureaucrat.³⁴

De beleidsdoelstellingen zijn meestal niet duidelijk voor de uitvoerders. Dit is vooral een situatie die speelt als het om overheidsbeleid gaat. Doelstellingen van overheidsbeleid zijn namelijk abstract, verwarrend en moeilijk te bereiken.³⁵

Prestaties met betrekking tot de doelstelling zijn moeilijk of zelfs onmogelijk om te meten. Directe controle via de klant verloopt bij overheidsdiensten moeilijk, omdat de effectiviteit en de efficiëntie lastig te meten zijn. Er is namelijk geen sprake van een resultaatsverplichting maar een inspanningsverplichting, omdat er geen sprake is van een harde causale relatie.³⁶ Een leerplichtambtenaar kan nog zo zijn best doen om een kind op school te houden, maar het kan gebeuren dat een kind uiteindelijk toch uitvalt. Sommige kinderen zijn eenmaal makkelijker op school te houden dan andere kinderen. Vaak is het niet naar school gaan niet het enige probleem waar een jongere mee kampt, meestal zijn er ook nog andere omgevingsfactoren, zoals een slechte thuissituatie, die een rol kunnen spelen. Andersom kan natuurlijk ook gebeuren dat een jongere toch naar school blijft gaan of weer naar school gaat, maar wie zegt dat dit door de prestaties van de leerplichtambtenaar komt? Dit maakt het ook

32 Leamers e.a., 1998: 429

33 Leamers e.a., 1998: 437

34 Lipsky, 1980: 29-39

35 Lipsky, 1980: 40-53

36 Bakker & van Waarden, 1999: 19-20

lastig om leerplichtambtenaren te controleren. Bovendien zijn ze vaak niet op kantoor aanwezig. Zo moeten ze bijvoorbeeld naar de rechtbank, op huisbezoek en scholen bezoeken.

Vaak zijn cliënten niet vrijwillig bij de street-level bureaucrat terecht gekomen. Sommige jongeren komen ‘vrijwillig’ bij de leerplichtambtenaar terecht om voor een gelegenheid vrij te vragen. Het is overigens wel verplicht om toestemming van de leerplichtambtenaar te krijgen voor deze gelegenheden. Maar meestal komen jongeren bij de leerplichtambtenaar terecht omdat zij gespijeld hebben. Zij zijn dan niet vrijwillig bij de leerplichtambtenaar. De jongeren zijn afhankelijk van de leerplichtambtenaar, omdat zij niet ergens anders van deze dienst gebruik kunnen maken. Daarnaast kan het gedrag van de leerplichtambtenaar het leven van een jongere cruciaal beïnvloeden: of hij een jongere weer terug naar school krijgt en daardoor zijn school afmaakt heeft gevolgen voor het verdere leven van de jongere.³⁷

Dus de verwachting is dat de werkomstandigheden van een leerplichtambtenaar overeen komen met de omstandigheden van een street-level bureaucrat. De leerplichtambtenaar heeft waarschijnlijk een hoge werkdruk, zijn prestaties zijn lastig te meten en het beleid over de veranderingen zijn voor hem onduidelijk en ambigu. Bovendien zal een leerplichtambtenaar niet ‘slechts’ een uitvoerder zijn van de beleidsveranderingen, maar zal hij ook gezien kunnen worden als een beleidsmaker, omdat hij in de praktijk bepaalt welke wat er van het beleid, terechtkomt, of juist niet terechtkomt.

De ambiguïteit en onzekerheid van doelstellingen als wel het niet effectief kunnen meten van de prestaties zijn stimulerende factoren voor vergroting van de beleidsvrijheid van de leerplichtambtenaar.³⁸ In onderstaande paragraaf wordt deze beleidsvrijheid toegelicht.

2.3 Discretionaire ruimte

Street-level bureaucrats genieten dus tijdens het uitvoeren van een zekere beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. Doordat leerplichtambtenaren van deze vrijheid genieten tijdens het handelen, is het interessant om te onderzoeken of zij handelen naar het voorgeschreven beleid of dat zij ervoor kiezen om dit juist niet te doen. Of beleidsdoelstellingen worden behaald, of er een effectieve dienstverlening is en of de burgers

³⁷Lipsky, 1980: 54-70

³⁸Lipsky, 1980: 40-53

tevreden zijn hangt allemaal grotendeels af op welke wijze de leerplichtambtenaar zijn discretionaire ruimte invult.³⁹

Discretionaire ruimte noodzakelijk?

Volgens Bakker en van Waarden hebben uitvoerders deze discretionaire ruimte echt nodig. Als deze ruimte er niet is zal dit de effectiviteit en de efficiëntie van de implementatie grof aantasten. Algemeen en abstract beleid over schooluitval moet namelijk in specifieke situaties worden toegepast. Jongeren met allerlei soorten problemen komen terecht bij de leerplichtambtenaar. Het is onmogelijk om voor al deze gevallen beleid te schrijven. In deze specifieke situaties kan het juist belangrijk zijn voor de rechtvaardiging van het beleid dat er rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden.⁴⁰ Naast dat de situaties waarin leerplichtambtenaren werken een bepaalde mate van discretionaire ruimte noodzakelijk maakt, is er nog een aspect dat voor deze vrijheid zorgt; namelijk de autonomie vanuit de autoriteit van de organisatie. Meestal sluiten de beleidsvorming en de implementatie niet op elkaar aan. Deze spanning maakt de discretionaire ruimte van de street-level bureaucrat nog groter. Dit zou eventueel kunnen komen door weinig en/of slechte communicatie over het beleid naar de leerplichtambtenaar, lage betrokkenheid en conflicten tussen de leerplichtambtenaar en zijn bovengeschatte.⁴¹ Bovendien hebben organisaties op het terrein van sociale zekerheid over het algemeen te maken met een zwak georganiseerde clientèle, dit geldt ook voor leerplichtambtenaren. Hierdoor ervaren leerplichtambtenaren op dit gebied weinig beperkingen vanuit de taakomgeving.⁴²

Beperkingen

Uit het voorgaande blijkt al dat uitvoerders een behoorlijke ruimte hebben om met beleid om te gaan. Dit houdt niet in dat zij zich helemaal niet aan regels, aanwijzingen en normen hoeven te houden. Zo kan een leerplichtambtenaar niet geheel doen en laten wat hij wil. Alle publieke organisaties hebben wel te maken met beperkingen vanuit de juridische en politieke omgeving. Zij zijn namelijk directe verantwoording schuldig aan hun politieke superieuren in plaats van aan de klanten.⁴³ Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) moet jaarlijks verslag geven aan de gemeenteraad over het gemeentelijke gevoerde leerplichtbeleid en dient jaarlijks een opgave aan de minister te geven over de omvang en behandeling van het

³⁹ Scott, 1997: 36

⁴⁰ Bakker & van Waarden, 1999: 19-20

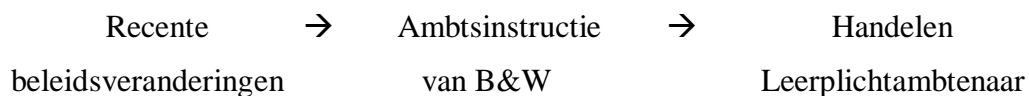
⁴¹ Lipsky, 1980: 3-25

⁴² Bakker & van Waarden, 1999: 30-34

⁴³ Bakker & van Waarden, 1999: 34-37

gemelde schoolverzuim in de gemeente.⁴⁴ Vooral als een onderwerp hoog op de politieke agenda staat, zoals schooluitval, en uitvoerders te maken krijgen met een zeer gedetailleerd beleid, wordt de discretionaire ruimte aanzienlijk beperkt.⁴⁵ Hierdoor kunnen gemeenten en leerplichtambtenaren dus niet geheel zelf bepalen hoe de uitvoering plaats zal vinden en hebben ze te maken met verschillende politieke doelen. De invulling van de discretionaire wordt tevens bepaald door de hoogte van de sancties op overtreding.⁴⁶

Daarnaast wordt de vrijheid in het handelen van een leerplichtambtenaar beperkt door de leerplichtwet en de ambtsinstructie die de leerplichtambtenaar krijgt van het college van B&W, waarin staat hoe de leerplichtambtenaar zijn taken moet uitoefenen.⁴⁷ Toch gaven de leerplichtambtenaren uit het onderzoek van Commissie-Michiels aan dat de ambtsinstructie voor hen geen nadrukkelijke rol speelt.⁴⁸ De ambtsinstructie moet in theorie aangepast worden aan grote beleidsveranderingen.⁴⁹ In onderstaand schema is te zien dat recente beleidsveranderingen via de ambtsinstructie het handelen van de leerplichtambtenaar beïnvloeden. De vraag is of de ambtsinstructie in de praktijk altijd wordt aangepast als er grote beleidsveranderingen hebben plaats gevonden.



De leerplichtambtenaar zal dus waarschijnlijk veel discretionaire ruimte hebben tijdens het uitoefenen van zijn werk. Naast dat hij deze ruimte nodig heeft om de beleidsveranderingen effectief te implementeren zijn de prestaties van een leerplichtambtenaar lastig te meten, heeft hij te maken met ambigu beleid en sluiten de beleidsvorming en beleidsuitvoering niet helemaal op elkaar aan, dat voor spanning zorgt. Deze factoren vergroten de discretionaire ruimte. Deze ruimte wordt in theorie wel beperkt door de verantwoording die hij moet geven aan zijn politieke superieuren in een jaarlijks verslag en door de ambtsinstructie. Ondanks dat in theorie het handelen van een leerplichtambtenaar bepaald wordt door de ambtsinstructie, zal de ambtsinstructie in de praktijk een kleine of zelfs helemaal geen rol spelen. Op welke manier deze discretionaire ruimte wordt ingevuld, komt in de onderstaande paragrafen aan de orde.

44 Art. 25 lid 1 en 2 Leerplichtwet 1969

45 Bakker & van Waarden, 1999: 21

46 Bakker & van Waarden, 1999: 21

47 Leamers e.a., 1998: 433-434

48 Leamers, e.a., 1998: 444

49 Ingrado, 3 februari 2010

Invulling discretionaire ruimte

Een risico dat aan discretionaire ruimte kleeft is de mogelijkheid tot vriendjespolitiek of fraude. Een leerplichtambtenaar kan bijvoorbeeld door deze vrijheid eigen doelstellingen nastreven die strijdig zijn met de beleidsdoelstellingen. Ter voorkoming zal er een uniforme regeltoepassing plaats moeten vinden, maar dit heeft weer als risico dat er onredelijkheid, vervreemding tussen burger en overheid en bureaucratie ontstaat. Kortom, er heerst een spanning tussen flexibiliteit en uniformiteit.⁵⁰ Hoe de discretionaire ruimte exact wordt ingevuld is mede afhankelijk van de keuze die de leerplichtambtenaar maakt tussen de eerder genoemde begrippen; zo kan er gekozen worden voor een uniforme of een meer flexibele werkwijze. Daarnaast kan er onderscheid worden gemaakt hoe de uitvoerder met mensen omgaat; zo kan hij een formele en gedistantieerde of juist een informele houding aannemen.⁵¹

Street-level bureaucrats voelen meestal een spanning tussen het toepassen van uniforme regels en om toch maatwerk te kunnen leveren door hun werkwijze af te stemmen op het individu. Dit geldt waarschijnlijk ook voor leerplichtambtenaren. Ze hebben namelijk te maken met zoveel verschillende jongeren. Voor de ene jongere is bijvoorbeeld het toepassen van uniforme regels voldoende om hem naar school te laten gaan, voor de andere jongere kan er beter worden afgeweken van deze regels om een beter resultaat te bereiken.

Terpstra en Havinga hebben op basis van interpretaties, normen en hulpbronnen vier implementatiestijlen ontwikkeld: de traditionele uitvoering van beleid, de ambtelijk-bureaucratische uitvoering van beleid, de professioneel-beroepsmatige uitvoering van beleid en de bedrijfsmatige uitvoering van beleid. Het volledige schema over de inhoud van deze stijlen is weergegeven in nummer 1 van de bijlage. Het betreft idealistische stijlen en daarom is er een combinatie van kenmerken van verschillende stijlen te herkennen. Het handelen van een leerplichtambtenaar komt het meest overeen met een tussenvorm van een ambtelijk-bureaucratische uitvoering van beleid en een professioneel-beroepsmatige uitvoering van beleid. Aan de ene kant is een gemeente een bureaucratie en is de oriëntatie gericht op formele regels en bureaucratie om willekeur te voorkomen. Aan de andere kant moet een leerplichtambtenaar de ruimte hebben om met verschillende soorten jongeren anders om te kunnen gaan, zodat er maatwerk kan worden geleverd voor een specifieke jongere. Het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' laat zien dat de overheid door de maatschappelijke ontwikkelingen ook echt behoefte heeft aan publieke

⁵⁰ Bakker & van Waarden, 1999: 14-15, 30

⁵¹ Bakker & van Waarden, 1999: 28-30

professionals. “Waar ‘mechanische uitvoering’ vroeger goed mogelijk was, vragen de verdergaande individualisering en decategorisering binnen de samenleving steeds vaker om een professionele afweging van individuele gevallen in het licht van algemene normen.”⁵²

Doordat de leerplichtambtenaar steeds vaker deze professionele afweging moet maken en door de moeilijkheden die hij tijdens de beleidsimplemenatie tegenkomt, zoals tijd- en informatiegebrek, ambigue beleidsvoorkeuren van politici en andere onzekerheden, worden meestal handelingen uit het verleden herhaald, waardoor het handelen eigenlijk een soort routine wordt. Door deze routine ontwikkelt de uitvoerder eigenlijk zijn eigen stijl.⁵³ Welke stijl de uitvoerder kiest, hangt samen met de hieronder beschreven beïnvloedingsfactoren. Hierdoor worden er eigen regulerings- of beleidstijlen gevormd en is het mogelijk dat er stijlverschillen zijn tussen organisaties, sectoren en landen.⁵⁴

Beïnvloedingsfactoren

Scott heeft onderzoek gedaan naar hoe eigenschappen van de cliënten, de mate van controle binnen de organisatie en de persoonlijke eigenschappen van de street-level bureaucrat invloed hebben op de invulling van de bureaucratische discretionaire ruimte. Een interessante uitkomst uit dit onderzoek is dat een hogere mate van controle binnen de organisatie niet leidt tot een grotere consistentie in de beslissingen die gemaakt worden tussen twee verschillende cliënten met dezelfde behoeften, terwijl het doel van controle juist is om cliënten met dezelfde behoeften dezelfde hulp te geven. Sterker nog hoe meer controle er plaatsvindt, hoe meer er onderscheid wordt gemaakt tussen de twee cliënten. De controle heeft van de drie onderwerpen het meeste invloed.⁵⁵ Dit komt overeen met het onderzoek van Kelly waarin werd gekeken in welke mate ‘individual theories of justice’ een rol spelen tijdens het implementeren van beleid bij street-level bureaucraten. De vraag hierbij was of street-level bureaucraten hun discretionaire ruimte gebruiken om de in hun ogen gerechtvaardigde resultaten te bereiken. Het blijkt dat hoe groter de discretionaire ruimte is, hoe minder hij te maken heeft met voorgeschreven handelingsregels en hoe groter zijn eigen controle is, hoe groter de effecten zijn van de ‘individual theories of justice’ op het handelen van de street-level bureaucrat.⁵⁶ Dus als de leerplichtambtenaar een hoge mate van controle ervaart, zal er juist meer onderscheid gemaakt worden tussen twee cliënten die hetzelfde nodig hebben. Als

52 WRR, 2000: 131

53 Bakker & van Waarden, 1999: 28-29

54 Bakker & van Waarden, 1999: 28-30

55 Scott, 1997: 40, 51-53

56 Kelly, 1994

een leerplichtambtenaar daarentegen vindt dat hij over een grote discretionaire ruimte beschikt, dan zal hij eerder de in zijn ogen gerechtvaardigde resultaten bereiken.

Bovendien is opvallend dat uit het onderzoek van Scott blijkt dat de eigenschappen van de street-level bureaucrat nauwelijks een rol spelen bij het handelen.⁵⁷ Hill laat echter zien dat de betekenis van beleid onder andere gecreëerd wordt door de achtergrond, de kennis en de normen en de waarden van diegene die het beleid implementeren en dat dit wel een belangrijke rol speelt in het implementeren van beleid. Zoals eerder aangegeven hebben street-level bureaucrats vaak te maken met vage beleidsdoelstellingen, waardoor street-level bureaucrats zelf moeten bepalen wat met het beleid bedoeld wordt. Daarnaast moeten street-level bureaucrats zorgen dat het beleid aansluit op de praktijk en hiervoor hebben zij meestal te weinig vaardigheden en een tekort aan kennis om het beleid goed te kunnen implementeren. Hill legt daarom de nadruk op ‘implementation resources’. Dit zijn “individuals or organizations that can help implementing units learn about policy, best practices for doing policy, or professional reforms meant to change the character of services delivered to clients”.⁵⁸ Het zijn overigens allemaal individuen en organisaties die niet onder de formele overheid vallen. Een voorbeeld is Ronric training en consultancy, deze organisatie “houdt zich sinds 1994 bezig met het trainen van leerplichtambtenaren en het adviseren van gemeenten op het vakgebied leerplicht en voortijdig schoolverlaten.”⁵⁹ De training heeft invloed op het handelen van de leerplichtambtenaar en met behulp van het advies dat aan een gemeente wordt gegeven, wordt het landelijke beleid omgezet in een gemeentelijk beleid. Implementation resources kunnen soms ook een eigen visie hebben en beïnvloeden hierdoor de implementatie.⁶⁰ Hier wordt in het empirische gedeelte niet de nadruk opgelegd, maar het is belangrijk om op te merken dat implementation resources dus een grote rol kunnen spelen hoe leerplichtambtenaren om gaan met recente beleidsveranderingen. Het nadeel van de theorie van Hill is dat er vanuit wordt gegaan dat het gemaakte beleid altijd goed is. Beleidsmakers hebben tenslotte ook niet alle wijsheid in pacht en kunnen ook fouten maken, waardoor er fouten in beleid kunnen zitten. In dit onderzoek zal het niet gaan om de eigenschappen van de leerplichtambtenaar, omdat uit het onderzoek van Scott blijkt dat dit nauwelijks invloed heeft. Wel zal er gekeken worden naar mogelijke implementation resources omdat zij grotendeels kunnen bepalen hoe een leerplichtambtenaar handelt.

57 Scott, 1997: 40, 51-53

58 Hill, 2003: 269

59 www.ronric.nl

60 Hill, 2003

Jewell en Glaser hebben een ander framework gecreëerd van factoren die invloed hebben op hoe beleid geïmplementeerd wordt. De verschillende dimensies die in het framework naar voren komen zijn: autoriteit, rolverwachtingen, werkdruk, contact met de cliënt, kennis en expertise en stimuli. Onder autoriteit valt de mogelijkheid om een impact op anderen te hebben. De autoriteit van een leerplichtambtenaar is groot, want zoals eerder aan de orde is gekomen, kunnen de handelingen die een leerplichtambtenaar verricht of juist niet verricht consequenties hebben op het verdere leven van de jongeren. Bovendien kan een leerplichtambtenaar jongeren sancties opleggen en een proces-verbaal opmaken. Met de rolverwachting wordt bedoeld op welke manier de missie en de waarden van een beleidsverandering worden gecommuniceerd naar de leerplichtambtenaar en hoe dit vervolgens gevolgen heeft op de perceptie van de leerplichtambtenaar en de houding naar het werk en de cliënten.⁶¹ Kortom, het beeld dat een leerplichtambtenaar heeft over een beleidsverandering bepaalt op welke wijze hij handelt. Hierin speelt de fase voor de beleidsuitvoering al een belangrijke rol in het invullen van de discretionaire ruimte. Als leerplichtambtenaren actief betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding van de recente beleidsveranderingen, mag er vanuit worden gegaan dat zij ook eerder handelen naar het voorgeschreven beleid. Op deze manier kan er vooraf al rekening worden gehouden met de mogelijke beperkingen waar de leerplichtambtenaar mee te maken krijgt en kan er vooraf consensus gecreëerd worden tussen de doelen van de beleidsmakers en visie van de leerplichtambtenaar over deze doelen.⁶² Onder werkdruk valt niet alleen de hoeveelheid zaken die een leerplichtambtenaar moet behandelen, maar ook de complexiteit van de zaken en de beslissingen die in elke zaak moeten worden genomen. Zoals eerder aan de orde is gekomen, mag verwacht worden dat de werkdruk van een leerplichtambtenaar hoog is. Bij het contact met de cliënt kan gedacht worden aan hoe vaak er contact plaatsvindt binnen een bepaalde tijd en de kwaliteit van de interactie met cliënten. De vijfde dimensie kennis en expertise gaat over hoe een leerplichtambtenaar de beleidsveranderingen, regels en doelen begrijpt en over de vaardigheden beschikt om hier naar te kunnen handelen met of zonder hulp van implementation resources. De laatste dimensie betreft stimuli, hiermee worden zowel formele als informele beloningssystemen bedoeld. Naast dat positieve of negatieve aandacht van de bovengeschiede een rol kan spelen, kan het voor leerplichtambtenaren ook stimulerend werken als blijkt dat ze een jongere (bijna) op het rechte pad kunnen krijgen. De dimensies die zij aandragen lijken structuurvariabelen te zijn, maar zij vergeten dat het om

61 Jewell & Glaser, 2006: 340-343

62 Bakker & van Waarden, 1999: 20-21

een dynamische wisselwerking gaat. De factoren hebben niet alleen invloed op de implementatie, maar de implementatie heeft ook invloed op de genoemde factoren.⁶³

Terpstra en Havinga daarentegen hangen de theorie van Giddens aan dat het gaat om “een dualiteit van actor en structuur: structurele kenmerken van het systeem van beleidsuitvoering zijn zowel medium als uitkomst van de praktijken die samen dat systeem worden.”⁶⁴ Terpstra en Havinga stellen dat uitvoerders handelen op basis van interpretaties, normen en hulpbronnen. De leerplichtambtenaar interpreteert de recente beleidsveranderingen en hier stemt hij zijn handelen op af. Wat voor beeld de leerplichtambtenaar heeft over een recente beleidsverandering bepaalt dus op welke manier hij gaat handelen. Dit komt overigens ook naar voren in de dimensie rolverwachting van Jewell en Glaser. Daarnaast spelen normatieve regels, zoals de rechten en plichten van de leerplichtambtenaar zelf, zijn collega’s, zijn bovengeschiedte en van de jongere en zijn ouders een rol. De interpretaties en de normen vormen samen de regels voor het handelen. Als de leerplichtambtenaar zich moet verantwoorden zal hij teruggrijpen naar deze regels. Hulpbronnen worden ontleend aan de structuur van het beleidsuitvoeringssysteem. Tijdens het handelen wordt er dus gebruik gemaakt van de structuur van het beleidsuitvoeringssysteem en tegelijkertijd wordt deze structuur tijdens het handelen geactualiseerd.⁶⁵

In dit onderzoek zal deze wisselwerking centraal staan. Dit kwam al eerder naar voren door te stellen dat leerplichtambtenaren zowel gezien kunnen worden als beleidsuitvoerders als beleidsmakers. Er zal voornamelijk naar de dimensie werkdruk gekeken worden, omdat dit ook expliciet terugkomt in de theorieën over street-level bureaucrats, maar dan is er wel oog voor de wisselwerking tussen deze variabele en de implementatie. Zo speelt naar verwachting de werkdruk van de leerplichtambtenaar een belangrijke rol. De waarschijnlijk hoge werkdruk heeft eventueel als gevolg dat de leerplichtambtenaar niet alle zaken kan behandelen of dat hij minder aandacht kan besteden aan elke zaak, waardoor een leerplichtambtenaar mogelijk niet volledig kan handelen naar de recente beleidsveranderingen. Door het steeds actievere beleid tegen schooluitval kan de werkdruk nog meer stijgen en hierdoor kan de leerplichtambtenaar weer niet volledig handelen naar recente beleidsveranderingen.

63 Jewell & Glaser, 2006: 340-343

64 Terpstra & Havinga, 1999: 43

65 Terpstra & Havinga, 1999: 50

Macht

Omdat de focus van dit onderzoek gericht is op de strijd tijdens de beleidsuitvoering, brengt dit met zich mee dat ook macht een belangrijke rol speelt. Er kan gedacht worden aan macht in de vorm van het vermogen tot ingrijpen, leerplichtambtenaren plegen tenslotte doelgerichte interventies om schooluitval te voorkomen. Ook kan macht gezien worden als een institutioneel kenmerk binnen een beleidsuitvoeringssysteem. Vaak bestaat een beleidsuitvoeringssysteem uit veel verschillende organisaties en netwerken. Er kunnen drie typen relaties onderscheiden worden. Allereerst heeft een leerplichtambtenaar te maken met bestuurlijk of ambtelijk hoger geplaatste partijen, zoals het college van B&W en het ministerie van OCW. Ondanks dat deze partijen hiërarchisch boven de leerplichtambtenaar staan, beschikt de leerplichtambtenaar over middelen om de druk van boven te weerstaan. De leerplichtambtenaar is immers die het beleid uitvoert en over de relevante gegevens en personen beschikt. Leerplichtambtenaren krijgen naast deze verticale netwerken ook steeds meer te maken met horizontale netwerken, dit zijn organisaties die zich ook bezighouden om schooluitval tegen te gaan. Hier kan gedacht worden aan scholen, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg. Ook is de relatie tussen de leerplichtambtenaar en de jongere van belang. De jongere heeft geen keuze; hij moet naar de leerplichtambtenaar als hij vaak spijbelt. Daarnaast wordt de macht van de leerplichtambtenaar vergroot, omdat hij een proces-verbaal kan opmaken, mits hij een Bijzonder Opsporingsambtenaar is (BOA). Bovengenoemde partijen hebben allemaal een bepaalde vorm van autonomie, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van elkaar.⁶⁶ De verwachting is daarom dat samenwerking met deze partijen voor een leerplichtambtenaar, juist omdat hij een soort spin in het web is, een belangrijke factor is om beleidsveranderingen succesvol uit te kunnen voeren.

2.4 Conclusie

Nu kan er een antwoord gegeven worden op de deelvraag *'Hoe beïnvloeden recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar in theorie?'* Duidelijk is geworden dat een leerplichtambtenaar gezien kan worden als een street-level bureaucrat. Dit brengt onder andere met zich mee dat een leerplichtambtenaar waarschijnlijk een hoge werkdruk heeft, te maken heeft met ambigue en onduidelijke beleidsdoelstellingen en dat zijn prestaties lastig te meten zijn. Bovendien zijn leerplichtambtenaren vaak op pad. Deze factoren zorgen er mede voor dat leerplichtambtenaren lastig te controleren zijn en van veel discretionaire ruimte kunnen genieten. Hierdoor kunnen leerplichtambtenaren naast dat ze

⁶⁶ Terpstra & Havinga, 1999: 47-48

uitvoerders van het beleid tegen voortijdig schooluitval zijn ook gezien worden als beleidsmakers, waardoor ze in een machtige positie zitten. De keuzes die zij maken, kunnen namelijk een grote invloed hebben op de werkelijke richting en de resultaten van het beleid tegen voortijdig schoolverlaten. Het handelen van leerplichtambtenaren bepaalt dus in grote mate de kern, kwaliteit, voordelen en sancties van recente beleidsveranderingen.

Deze discretionaire ruimte wordt in theorie beperkt door de ambtstructuur. Als er grote beleidsveranderingen worden ingevoerd, moet de ambtsinstructie aangepast worden, waarin staat omschreven hoe een leerplichtambtenaar dient te handelen. Uit eerder onderzoek van tientallen jaren geleden is gebleken dat de ambtsinstructie nauwelijks een rol speelt voor leerplichtambtenaren. De verwachting is daarom dat de ambtsinstructie nog steeds nauwelijks bepaalt hoe een leerplichtambtenaar handelt. Een andere beperkende factor is de verantwoording aan de politieke superieuren. Zo dient een leerplichtambtenaar een jaarverslag te maken voor het college van B&W.

Hoe de leerplichtambtenaar dan wel handelt is afhankelijk van het systeem van beleidsuitvoering, maar tegelijkertijd bepalen de handelingen van de leerplichtambtenaar hoe dit systeem eruit ziet. Het beeld dat een leerplichtambtenaar heeft over een beleidsverandering bepaalt hoe de leerplichtambtenaar handelt. Als een leerplichtambtenaar niet achter het beleid staat kan hij zijn discretionaire ruimte gebruiken om een handelingswijze aan te nemen die afwijkt van het officiële beleid, met als gevolg dat het systeem van beleidsuitvoering verandert. Ook de hoogte van de werkdruk is bepalend of een leerplichtambtenaar überhaupt kan handelen naar de recente beleidsveranderingen en staat in wisselwerking met elkaar; het steeds actievere beleid tegen schooluitval kan de werkdruk verhogen, waardoor de leerplichtambtenaar wederom niet volledig kan handelen naar de recente beleidsveranderingen. Daarnaast zal een goede samenwerking met andere partijen voor de leerplichtambtenaar, als spin in het web om schooluitval tegen te gaan, een belangrijk middel zijn om de beleidsveranderingen, succesvol uit te kunnen voeren.

Tijdens het handelen voelt de leerplichtambtenaar waarschijnlijk de spanning tussen het toepassen van uniforme regels en om ook maatwerk te kunnen leveren aan de jongeren. Er komen namelijk zoveel verschillende jongeren bij hem terecht. Voor de ene jongere is het toepassen van uniforme regels genoeg om hem weer naar school te laten gaan, maar voor een andere jongere werkt het beter als er wordt afgeweken van de uniforme regels. Bovendien is

er de verwachting dat er een spanning is tussen het gemaakte beleid en de uitvoering van hetzelfde beleid.

Deze theoretische aannames worden in de empirie getest. In het volgende hoofdstuk wordt behandeld op welke manier er empirisch onderzoek is gedaan.

3 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze het empirisch onderzoek is verricht. Allereerst wordt toegelicht welke cases in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens zullen de theoretische variabelen worden geoperationaliseerd. Tot slot zal worden beargumenteerd voor welke onderzoeksmethode is gekozen en hoe de uitvoering van het onderzoek daadwerkelijk is gegaan.

3.1 Cases

In dit onderzoek gaat het om de invloed van recente beleidsveranderingen op het handelen van leerplichtambtenaren. Er is bewust gekozen om onderzoek te verrichten naar *recente* beleidsveranderingen. Op deze manier kunnen de leerplichtambtenaren namelijk beter voor de geest halen hoe het zowel voor de beleidsverandering er aan toe ging als hoe het er tegenwoordig aan toe gaat. Ook het besluit om te kijken naar drie cases is bewust genomen. Hierdoor is er een vergelijking mogelijk tussen recente beleidsveranderingen. Na gesprekken met Ingrado, de brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, en een leerplichtambtenaar bleek dat er keuze was uit de volgende beleidsveranderingen: de invoering van de kwalificatieplicht, beleid over de stap tussen het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), invoering van een nieuwe meldtermijn, de invoering van het digitaal meldloket en het beleid omtrent zorg- en adviesteams. Wel kwam er nog een andere interessante beleidsverandering aan de orde: de mogelijkheid voor een leerplichtambtenaar om te korten op de kinderbijslag, maar dit wetsvoorstel is pas aangenomen, waardoor leerplichtambtenaren er nog niet in de praktijk mee te maken hebben gekregen. Uiteindelijk is er gekozen voor de invoering van de kwalificatieplicht, omdat hierdoor de leerplichtambtenaar direct een grotere en een andere soort doelgroep erbij krijgt. Er is niet gekozen voor het beleid over de stap tussen het vmbo en het mbo, omdat hier heel veel beleid over is geschreven en de kwalificatieplicht ook is ingevoerd om de stap tussen het vmbo en mbo beter te laten verlopen. Ook de nieuwe meldtermijn en de invoering van het digitaal meldloket beslaat samen hetzelfde aspect, namelijk de hoeveelheid meldingen en het soort meldingen die verandert voor de leerplichtambtenaar. De keuze is op het digitaal meldloket gevallen, omdat de invoering van het nieuwe meldtermijn een hele kleine wijziging is en waarschijnlijk meer op de scholen is gericht. Bovendien is er gekozen om te kijken naar de invloed van het beleid omtrent zorg- en adviesteams, omdat het hier vooral gaat om de samenwerking met andere partijen en de preventieve rol die een leerplichtambtenaar hierdoor heeft.

Doordat er nu naar drie verschillende aspecten wordt gekeken, ontstaat er een completer beeld over de invloed van recente beleidsveranderingen op het handelen van de leerplichtambtenaar, waardoor de hoofdvraag ‘hoe beïnvloeden recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar’ beantwoord kan worden. De drie gekozen beleidsveranderingen worden hieronder verder toegelicht.

Invoering van de kwalificatieplicht

De eerste recente beleidsverandering betreft de invoering van de kwalificatieplicht. Voor de invoering van de kwalificatieplicht waren jongeren tot het einde van het schooljaar waarin zij zestien jaar worden volledig leerplichtig. Als jongeren na de volledige leerplicht direct van school wilden gaan, ging de partiële leerplicht van kracht. “Een jongere die op zijn zestiende geen zin meer heeft in een volledige dagopleiding moet gedurende een schooljaar minimaal een of twee dagen per week onderwijs volgen, afhankelijk van de gekozen leerweg.”⁶⁷ Bovendien werd met de partiële leerplicht er van uit gegaan dat de 16- en 17-jarigen die ingeschreven waren voor voltijds onderwijs dit onderwijs ook voltijds volgden. De partiële leerplicht bleek in de praktijk moeilijk te handhaven. Onder andere omdat de jongeren die ingeschreven stonden voor een voltijds opleiding, maar toch slechts een of twee dagen per week naar school gingen niet konden worden aangepakt. Hierdoor werd er door leerplichtambtenaren te weinig aandacht gegeven aan verzuim in de partieel leerplichtige leeftijd. Met als gevolg dat het schoolverzuim, dat leidt tot schooluitval, in deze leeftijd behoorlijk groot was.⁶⁸

Om deze schooluitval aanzienlijk te verminderen en om zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten halen, is op 1 augustus 2007 de partiële leerplicht afgeschaft en de kwalificatieplicht ingevoerd. Dit houdt in dat jongeren nog steeds volledig leerplichtig blijven tot het einde van het schooljaar waarin ze zestien jaar worden. Maar vanaf dan gaat de kwalificatieplicht gelden voor de jongeren die nog geen achttien jaar zijn en nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie. Met een startkwalificatie wordt minstens een havo- vwo- of mbo2 diploma bedoeld. De jongeren hoeven niet perse vijf dagen per week naar school te gaan, met combinaties van leren en werken is het ook mogelijk om een startkwalificatie te behalen.⁶⁹ Als deze jongeren de leeftijd van 18 jaar bereiken, zijn ze niet meer leerplichtig, toch wordt verwacht dat de overgrote meerderheid het schooljaar af zal maken en dat alsnog

67 Tweede kamer, W4830.K-2: 9

68 Tweede kamer, W4830.K-2: 9-10

69 Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, 2009

een startkwalificatie wordt behaald.⁷⁰ Maar niet iedereen is in staat om een startkwalificatie te behalen en daarom worden er ook uitzonderingen gemaakt op de kwalificatieplicht. Zo worden zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudige gehandicapte kinderen vrijgesteld. Ook jongeren in het praktijkonderwijs worden vrijgesteld als zij een getuigschrift of een schooldiploma hebben behaald. Daarnaast mogen leerplichtambtenaren een jongere die door lichamelijke of psychische redenen niet in het bezit kan komen van een startkwalificatie vrijstellen van de kwalificatieplicht.⁷¹

Om er voor te zorgen dat jongeren ook daadwerkelijk tot hun achttiende jaar naar school gaan en een startkwalificatie behalen is een passend onderwijsaanbod en “ondersteuning en aandrang van de leerplichtambtenaar ” noodzakelijk.⁷² Dit vereist een actieve leerplichthandhaving. In het wetsvoorstel, dat in zijn volledigheid is aangenomen, wordt aangegeven dat deze recente beleidsverandering beperkte gevolgen heeft voor gemeenten als zij de handhaving van de leerplichtwet 1969 op orde hebben. De handhavingssystematiek van de kwalificatieplicht sluit namelijk aan op de leerplichtwet 1969. “Gemeenten die nu al de leerplicht actief handhaven en daarbij ook de Regionale Meld en Coördinatiefunctie actief uitvoeren, hebben van de kwalificatieplicht weinig kwantitatieve effecten voor de eigen werkzaamheden te verwachten.”⁷³ In de praktijk blijkt de handhaving per gemeente sterk te verschillen en ontvangt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) geregeld klachten over de leerplichthandhaving. Daarom moeten de gemeenten waar een gebrekkig handhaving plaatsvindt een inhaalslag maken.⁷⁴

Naast een actieve leerplichthandhaving is een goede afstemming tussen de Regionale Meld en Coördinatie (RMC) regio's en leerplichtambtenaren noodzakelijk. Voor de invoering van de kwalificatieplicht lieten gemeenten meestal de partiële leerplichtigen over aan de RMC regio's. Na de invoering van de kwalificatieplicht blijven de zestien- en zeventienjarige onder de leerplichtambtenaar vallen. Een leerplichtambtenaar zal op de hoogte moeten worden gesteld als er een startkwalificatie wordt behaald door de jongere. Om deze overgang in goede

70 Tweede kamer, W4830.K-2: 13

71 Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, 2009

72 Tweede kamer, W4830.K-2: 9-10

73 Tweede kamer, W4830.K-2: 13

74 Tweede kamer, W4830.K-2: 14

banen te leiden zijn goede afspraken over de taakverdeling van de RMC-functionaris en de leerplichtambtenaar nodig.⁷⁵

De financiële middelen worden niet aan de gemeente zelf gegeven, maar aan de RMC regio's. De achterliggende reden is om de regionale samenwerking te stimuleren en doet recht aan het gegeven dat voor 16- en 17-jarigen vaak regionaal ingezet wordt.⁷⁶

Door de invoering van de kwalificatieplicht wordt dus de doelgroep voor de leerplichtambtenaren vergroot, waardoor waarschijnlijk het aantal zaken voor een leerplichtambtenaar stijgt. Stel, de leerplichtambtenaar krijgt twee jongeren van zeventien jaar die door de invoering van de kwalificatieplicht beide nog naar school moeten. Dan is de verwachting dat de leerplichtambtenaar eerder probeert om de jongere die geen werk heeft naar school te krijgen dan dat hij de jongere die al fulltime werkt probeert terug naar school te sturen. Interessant is om te achterhalen op welke manier de leerplichtambtenaar zijn discretionaire ruimte gebruikt met betrekking tot de kwalificatieplicht.

Invoering van het digitaal meldloket

De tweede recente beleidsverandering beslaat een heel ander aspect en gaat over de invoering van het digitaal meldloket. Het melden van spijbelgedrag door scholen verliep gebrekkig. Een grote school heeft vaak leerlingen uit verschillende gemeenten, hierdoor moest een school vaak verzuim melden aan verscheidene gemeenten. Dit bracht behoorlijke administratieve lasten met zich mee. Er moest eerst per verzuimgeval worden gekeken naar welk adres de melding moet worden gericht. Bovendien diende de wijze en de inhoud van melden afgestemd te worden op de gemeente waar de melding aan is gericht. Deze factoren zorgden ervoor dat scholen niet altijd al het verzuim (tijdig) melden. Deze manier van melden bracht ook behoorlijke administratieve lasten voor de gemeenten met zich mee. De meldingen die de gemeente ontving, kwamen van verschillende scholen die niet op eenzelfde wijze de melding doorgeven.

Om het melden beter en meer soepel te laten verlopen is vanaf 1 augustus 2009 een digitaal meldloket bij de Informatie Beheer-groep (IB-groep), tegenwoordig Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), gecreëerd. Zo hoeven scholen alle meldingen slechts naar een adres te sturen. Daarnaast zijn er bij dit loket al een aantal gegevens uit het Basisregister onderwijs (Bron) bekend. Het gaat om informatie die de school al eerder aan DUO heeft doorgegeven,

⁷⁵ Tweede kamer, W4830.K-2: 14

⁷⁶ Ingrado, 3 februari 2010

zoals persoons- en inschrijvingsgegevens. Als de school het verzuim wil melden, voegt het loket automatisch de beschikbare gegevens van de jongere toe en hoeft de school slechts de verzuimgegevens in te voeren.⁷⁷ De school hoeft echter niet al het spijbelgedrag te melden. Als jongeren slechts incidenteel spijbelen is het de bedoeling dat de school zelf dit gedrag stopt. Maar als een jongere minstens zestien uren les- of praktijk gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken ongeoorloofd afwezig is, dient de school dit verzuim wel digitaal te melden. De school kan er wel voor kiezen om het verzuim toch eerder dan deze wettelijke termijn te melden en schakelt hiermee de leerplichtambtenaar in. Meestal maken de school en de leerplichtambtenaar daar samen afspraken over. In de meeste gevallen gaat het dan om zorgwekkend verzuim of recidive na vier weken.⁷⁸ Als de melding eenmaal verzonden is, ontvangt de woongemeente van de desbetreffende jongere bericht van het loket over het verzuim. Op het digitale loket kan de leerplichtambtenaar vervolgens de gegevens van deze jongere bekijken. Het melden verloopt door het digitale loket op een uniforme wijze. Dit is prettig voor de school, omdat nu duidelijk is aan wie ze de melding moeten richten en is een eenduidige manier bestaat om een melding te maken. Dit is tevens prettig voor de leerplichtambtenaar, omdat zij nu op eenduidige wijze de meldingen binnen krijgen.⁷⁹

De doelen van het digitale loket zijn dan ook:

- “Tijdige melding van relatief verzuim in alle gevallen waarin dat verplicht is;
- Administratieve lastenverlichting voor scholen en gemeenten;
- Betere beleidsinformatie voor de gemeenten.”⁸⁰

Door de administratieve lastenverlichting hebben leerplichtambtenaren meer tijd voor het ‘echte werk’; het handhaven van de Leerplichtwet en kan er betere hulp worden verleend aan dreigende schooluitvallers, zodat er preventief kan worden opgetreden tegen schooluitval.⁸¹

Deze verandering heeft tot gevolg dat er een grotere doelgroep is ontstaan voor de leerplichtambtenaren. Daarnaast kan hij ook meer te maken krijgen met jongeren die echt niet meer naar school willen, maar willen werken. Bij deze verandering is het interessant om te

⁷⁷ Tweede kamer, 2008, VSV/31220: 1-3

⁷⁸ Tweede kamer, 2009, VO/BVB/121678: 3

⁷⁹ Tweede kamer, 2008, VSV/31220: 1-3

⁸⁰ Tweede kamer, 2008, VSV/31220:2

⁸¹ Tweede kamer, 2009, VO/BVB/121678: 2,

Tweede kamer, 2008, VSV/31220:2

achterhalen of de invoering van het digitale loket daadwerkelijk voor administratieve lastenverlichting zorgt en of de leerplichtambtenaar echt meer tijd heeft voor het ‘echte’ werk

Zorg- en adviesteams

In het beleid omtrent zorg- en adviesteams staan weer andere aspecten, namelijk samenwerking en het aannemen van een preventieve rol, centraal. Er was steeds meer de behoefte om jongeren die met problemen kampen zo goed en zo snel mogelijk te helpen en daarom zijn er zorg- en adviesteams (ZAT) ontstaan. Deze teams bestaan uit professionals “die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, samenwerken met scholen om problemen van kinderen en jongeren op te lossen.”⁸² Hier kan gedacht worden aan de Jeugd(gezondheids-)zorg, maatschappelijk werk, de politie, de zorgcoördinator van het onderwijs en de leerplichtambtenaar. Tijdens het overleg van deze professionals worden concrete situaties van jongeren besproken, waardoor het mogelijk is om signalen snel op te vangen en er daadwerkelijk iets mee te kunnen doen. Zo komen de signalen direct bij de juiste hulpverlener terecht, met als gevolg dat de juiste hulp kan worden geboden aan jongeren en dat de verschillende soorten hulp op elkaar afgestemd is. Jeugd(gezondheids-)zorg kan bijvoorbeeld toelichting geven over de geschiedenis van de jongere en zijn gezin en de leerplichtambtenaar kan ingrijpen als de jongere niet naar school gaat. Bovendien worden de ouders en de docenten snel ingeschakeld en wordt er in dit overleg afgesproken wie de eindverantwoordelijke is voor de zorg aan een jongere.⁸³

De problemen waar jongeren mee kampen verschilt vaak per leeftijdscategorie en onderwijssector, daarom is de samenstelling van een ZAT ook afhankelijk van deze factoren.⁸⁴ Bij het primair onderwijs neemt de leerplichtambtenaar alleen op afroep deel aan het ZAT. Bij het voortgezet onderwijs neemt een vertegenwoordiger van de leerplicht wel standaard deel aan het ZAT en bij het middelbaar beroeps onderwijs neemt een leerplichtvertegenwoordiger en/of een vertegenwoordiger van het RMC standaard deel aan een ZAT.⁸⁵

Het aantal ZAT’s stijgt al een paar jaar, hierdoor stijgt de kans dat jongeren snel en goed geholpen worden ook. De overheid vindt de manier van samenwerken in ZAT’s veelbelovend en daarom wordt er tot en met 2011 doorgegaan met het stimuleren van samenwerking via

82 Tweede kamer, 2008, VO/S&O/23278: 2

83 Tweede kamer, 2008, VO/S&O/23278: 2-3

84 Tweede kamer, 2008, VO/S&O/23278: 3

85 Nji Onderwijs & Jeugdzorg/LCOJ, 2008: 5

ZAT's. De betrokken partijen mogen deze samenwerking op hun eigen manier invullen. Wel is er een landelijk steunpunt opgericht voor ZAT's bij het Nederlands Jeugdinstituut.⁸⁶ Ondanks de groei van het aantal ZAT's en de verbetering van de samenwerking van de betrokken partijen zijn er ook een aantal knelpunten. Zo is de samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid nog niet overal op gang gekomen en moet de samenwerking nog aanzienlijk verbeterd worden. Als jongeren uit verschillende gemeenten naar dezelfde school gaan blijkt het extra lastig om een goede samenwerking voor elkaar te krijgen.⁸⁷

Om er toch voor te zorgen dat de doelstelling om 100% dekking van goedwerkende ZAT's te hebben, zodat jongeren vroegtijdige en passende hulp krijgen, in 2011 bereikt wordt, wil het ministerie van OCW dit wettelijk waarborgen. De samenwerking tussen de verschillende partijen is namelijk nog te vrijblijvend en op deze manier wordt voorkomen dat jongeren met onderwijsverstijgende problemen voortijdig schoolverlaters worden of zelfs maatschappelijk uitvallen. Daarnaast wil de overheid ook dat er de nadruk gelegd wordt op preventie. Daarom is er besloten om over wettelijke borging van zorg in en om de school te spreken. Bovendien kunnen de betrokken partijen hierdoor zelf bepalen welke aanpak het beste bij een school past.⁸⁸ Door dit beleid zal de leerplichtambtenaar waarschijnlijk intensiever samenwerken en wordt de informatie gedeeld met de andere betrokken partijen. Tevens staat in dit beleid de preventie centraal en zal de leerplichtambtenaar zich meer gaan richten op preventie dan dat hij voor de invoering van dit beleid deed. De vraag is of dit in de praktijk zo is.

Deze drie beleidsveranderingen geven samen een breder beeld over hoe beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar beïnvloedt. Interessant is om de drie cases te vergelijken of zij op een andere manier het handelen van de leerplichtambtenaar beïnvloeden of dat het op dezelfde wijze gebeurt.

3.2 Operationalisatie theoretische variabelen

Nu het begrip 'recente beleidsveranderingen' is geoperationaliseerd, zullen ook de theoretische variabelen die in dit onderzoek centraal staan worden geoperationaliseerd. Dit onderzoek is theoriegestuurd en daarom komen de variabelen uit het theoretisch kader. Aangezien het gaat om een implementatievraagstuk zal eerst de definitie van implementatie worden gegeven. Tijdens de implementatie worden beslissingen omgezet in bestuurlijk

⁸⁶ Tweede kamer, 2008, VO/S&O/23278: 8

⁸⁷ Tweede kamer, 2008, VO/S&O/23278: 6-7

⁸⁸ Tweede kamer, 2009, JOZ/127716: 3

optreden.⁸⁹ De leerplichtambtenaren zetten dus de beslissingen, die terug te vinden zijn in de beleidsnota's, van het ministerie van OCW om in handelingen in de praktijk.

In dit onderzoek zullen leerplichtambtenaren gezien worden als street-level bureaucrats. Met deze term worden *“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”* bedoeld.⁹⁰ Om te achterhalen of leerplichtambtenaren echt street-level bureaucrats zijn, zal er gevraagd worden naar de algemene werkdruk, de beslissingsbevoegdheid van leerplichtambtenaren en per beleidsverandering naar de mate van controle en beleidsvrijheid.

Uitvoerders hebben deze discretionaire ruimte volgens Bakker en van Waarden echt nodig. Daarom zal er per beleidsverandering gevraagd worden of ze inderdaad deze ruimte nodig hebben. Om te achterhalen of ze deze ruimte ook daadwerkelijk aan hen wordt gegeven en of zij er gebruik van maken, worden er ook vragen gesteld over het krijgen en nemen van deze ruimte.⁹¹ De term discretionaire ruimte wordt overigens niet gebruikt naar de leerplichtambtenaren toe, omdat zij deze term mogelijk niet kennen. Voor hen wordt de term beleidsvrijheid gebruikt. Tevens komt uit de theorie naar voren dat de beleidsvorming en de implementatie meestal niet op elkaar aansluit. Deze spanning zorgt ervoor dat de discretionaire ruimte van de street-level bureaucrat nog groter is⁹², daarom zal er per beleidsverandering ook gevraagd worden naar deze spanning. Deze factoren vergroten de discretionaire ruimte, maar er zijn ook factoren die de discretionaire ruimte juist beperken. De ambtstructuur bepaalt in theorie hoe de leerplichtambtenaar moet handelen naar recente beleidsveranderingen. Om te kijken of de ambtstructuur hier een belangrijke rol inspeelt, wordt er eerst gevraagd of de ambtstructuur überhaupt is aangepast aan de recente beleidsveranderingen, tevens is hier ook de antwoordoptie 'weet ik niet' aangevoegd om te achterhalen of de leerplichtambtenaren op de hoogte zijn, of juist niet, van mogelijke wijzigingen in hun ambtstructuur. Vervolgens zal er per beleidsverandering gevraagd worden of de ambtstructuur invloed heeft op hoe men te werk gaat. Een andere mogelijk beperkende factor is de controle, die uitgeoefend wordt op de leerplichtambtenaar. Er zal worden gekeken naar de controle vanuit de leidinggevende, het college van B&W en het ministerie van OCW, omdat zij hiërarchisch boven de leerplichtambtenaar staan. Bij de derde

89 Bovens e.a., 2007: 100-102

90 Lipsky, 1980: 3

91 Bakker & van Waarden, 1999: 19-20

92 Lipsky, 1980: 3-25

beleidsverandering, de zorg- en adviesteams zal ook gevraagd worden naar de controle van de andere leden van de zorg- en adviesteams. Ze werken namelijk samen en er worden afspraken met elkaar gemaakt, aannemelijk is dat men elkaar controleert of iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt.

Tevens blijkt uit de literatuur dat de leerplichtambtenaar de recente beleidsveranderingen interpreteert en hier zijn handelen op afstemt.⁹³ Het beeld dat de leerplichtambtenaar heeft over het beleid is dus van belang. Hieronder valt of hij weet wat er met het beleid bedoeld wordt en of de beleidsdoelstellingen helder zijn. Als een leerplichtambtenaar niet achter het beleid staat kan hij zijn discretionaire ruimte gebruiken om een handelingswijze aan te nemen die afwijkt van het officiële beleid, met als gevolg dat het systeem van beleidsuitvoering verandert. Of dit het geval is worden de vragen gesteld over of de leerplichtambtenaar achter het beleid staat, of de handelingswijze van de leerplichtambtenaar afwijkt van het officiële beleid of dat ze andere doelen proberen te bereiken die in strijd zijn met het gemaakte beleid.

3.3 Onderzoeksmethode

Het is de bedoeling dat er iets over de hele populatie van leerplichtambtenaren kan worden gezegd. Om conclusies te kunnen trekken over de gehele populatie is het van belang dat er een grootschalig onderzoek plaatsvindt. Met behulp van een kwantitatieve methode, zoals de enquête, is het mogelijk om een groot aantal respondenten en variabelen in het onderzoek te betrekken. De verzamelde gegevens zijn hierdoor gemakkelijker te generaliseren. Een nadeel is dat deze gegevens redelijk oppervlakkig zijn, omdat er in enquêtes niet kan worden doorgevraagd naar de achterliggende reden van de keuze die de respondenten maken om een antwoord in te vullen, al kan dit door middel van een pre-test gedeeltelijk worden achterhaald. Dit komt later in dit hoofdstuk nog aan de orde. Bovendien past de enquête goed bij deductief onderzoek doordat de metingen moeten worden gestandaardiseerd en dus vooraf te bepalen zijn. Als aanvulling op de enquêtes, zijn er ook interviews afgenomen. Het doel van deze kwalitatieve methode is om naast het algemene, maar ook redelijk oppervlakkige beeld, diepgang te creëren. Zo zijn er aanvullende vragen gesteld en was er de mogelijkheid om door te vragen. Later in dit hoofdstuk zal aan de orde komen wat voor soort interviews zijn gehouden, hoe de respondenten geselecteerd zijn en op welke manier de analyse zal plaatsvinden. Maar eerst zal dit met betrekking tot de enquête worden behandeld.

93 Jewell & Glaser, 2006: 340-343

Terpstra & Havinga, 1999: 43

Enquête

Om zoveel mogelijk leerplichtambtenaren te bereiken is er voor gekozen om de vragenlijst digitaal door leerplichtambtenaren te laten invullen. Een nadeel is dat er geen zicht op is door wie en hoe vaak de enquêtes zijn ingevuld. Maar de link is alleen naar leerplichtambtenaren gestuurd, dus de kans is zeer klein dat anderen de enquête hebben ingevuld. Daarnaast zullen leerplichtambtenaren waarschijnlijk niet de enquête dubbel hebben ingevuld, omdat zij dan ook dubbel zoveel tijd kwijt zijn.

Opbouw enquête

Om de kans op sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te verkleinen, is er in de e-mail en in de introductietekst van de enquête duidelijk aangegeven dat de gegevens uit de enquête anoniem worden verwerkt.

De enquête begint met een aantal algemene vragen, die gezien kunnen worden als controlevariabelen. Deze kenmerken kunnen namelijk mogelijk van invloed zijn op de antwoorden die worden gegeven en het eventuele verband kan door middel van statistische analyse worden verklaard. De eerste vraag gaat over hoeveel jaar de respondent werkzaam is als leerplichtambtenaar. Zo kan worden achterhaald of de respondent ook de situatie voordat de beleidsverandering in is gegaan kent en dient dus als een filtervariabele. Vervolgens wordt er naar het aantal inwoners en het aantal leerplichtigen van de werkgemeente gevraagd. Dit omdat uit de theorie is gebleken dat er in grote gemeenten meestal een actievere leerplichthandhaving plaatsvindt dan in kleine gemeenten, omdat in kleine gemeenten deze taken meestal een deeltijd baan is of een taak is dat een beleidsambtenaar erbij doet.⁹⁴ Ook wordt gevraagd of de respondent zich richt op de basisschool, het voortgezet onderwijs en/of het middelbaar beroepsonderwijs. Als de respondent aangeeft dat zijn doelgroep alleen kinderen van de basisschool zijn, dan worden de vragen over de kwalificatieplicht automatisch overgeslagen, omdat hij niks met de kwalificatieplicht te maken heeft. Hierdoor zijn de vragen over de eerste beleidsverandering door minder respondenten beantwoord. Tevens heeft deze vraag gevolgen voor de derde beleidsverandering over de Zorg- en Adviesteams: een leerplichtambtenaar hoeft niet bij een ZAT van een basisschool aanwezig te zijn, maar wel bij een ZAT van een voortgezet onderwijs en bij het middelbaar beroepsonderwijs moet de leerplichtambtenaar en/of een vertegenwoordiger van het RMC standaard deelnemen aan de ZAT. Hierdoor kan er onderscheid gemaakt worden waarom men wel of niet deelneemt aan een ZAT en kan er gekeken worden indien deelname verplicht is,

⁹⁴ Prins, 2010: 36-39

dit ook daadwerkelijk wordt gedaan of als het juist niet verplicht is dat er toch wordt gekozen om deel te nemen aan een ZAT. Om vat te krijgen op hoeveel jongeren een leerplichtambtenaar ongeveer begeleidt, is ook hierover een vraag gesteld. Er is voor gekozen om dit over een maand te vragen, omdat de respondenten dat waarschijnlijk beter weten dan van een heel jaar. Afgelopen week is geen optie, omdat het die week vakantie was. Ondanks dat in de maand februari een week vakantie zit, is er toch voor die maand gekozen omdat het recent is en de respondent het waarschijnlijk beter kan herinneren dan van de maanden daarvoor. Tot slot worden er twee vragen gesteld over werkdruk en beleidsvrijheid om te kijken of de aannames over street-level bureaucrats in dit geval ook kloppen.

Na deze controlevariabelen, komen de theoretische variabelen aan de orde. In dit gedeelte zijn er vragen gesteld die overeenkomen met de operationalisatie van de theoretische variabelen. Daarnaast zijn er concrete vragen gesteld over het handelen van de leerplichtambtenaar met betrekking tot de drie recente beleidsveranderingen. Hier kan worden gedacht aan het aantal jongeren dat onder de kwalificatieplicht valt en door de leerplichtambtenaar begeleid wordt of de respondent in een zorg- en adviesteam zit en of de respondent door de invoering van het digitale loket minder administratieve lasten heeft.

Naast dat er ook open vragen in de enquête zijn, zijn de meeste vragen omgevormd in stellingen. De antwoorden zijn op een vijf puntsschaal weergegeven; van ‘helemaal oneens’ tot ‘helemaal eens’. Er is gekozen voor een vijf puntsschaal, omdat hier zowel de keuzes ‘oneens’ en eens als de extremen ‘helemaal oneens’ en ‘helemaal eens’ in staan. Het nadeel is dat de respondent niet echt over de vraag nadenkt en snel is geneigd om de optie ‘neutraal’ in te vullen. Toch is ervoor gekozen, om de keuze ‘neutraal toe te voegen, omdat op deze manier de respondent niet gedwongen wordt om een keuze te maken, als hij het echt niet eens of oneens is met de stelling. Hierdoor kan er aangenomen worden dat als de respondenten aangeven dat ze het oneens of eens zijn met de stelling dit daadwerkelijk ook zo is en dat er geen respondenten bij zitten die eigenlijk het er niet eens of oneens mee zijn.

Er is zo min mogelijk gebruik gemaakt van antwoordopties als ‘niet van toepassing’ en ‘weet ik niet’. Alleen als het echt niet anders kan zijn deze antwoordcategorieën weergegeven. Zo kan het natuurlijk mogelijk zijn dat de respondent niet op de hoogte is of zijn ambtsinstructie wel of niet aangepast is aan de recente beleidsveranderingen. Bij deze vragen is daarom de antwoordoptie ‘weet ik niet’ toegevoegd. De optie niet van toepassing is toegevoegd bij de vragen die over Zorg- en Adviesteams gaan. Als de respondent namelijk niet in een zorg- en

adviesteam zit kan hij bijvoorbeeld ook niet antwoorden of de leden van de zorg- en adviesteam hem controleren. De volledige enquête is te zien in nummer 2 van de bijlage.

Pre-test

Een goede formulering van de items is essentieel. De vragenlijst moet enkelvoudige, eenduidige en geen suggestieve vragen bevatten. Om de interne validiteit van de enquête vooraf te controleren is de enquête eerst getest. Zo is de operationalisatie eerst voorgelegd aan de begeleider en de collega-onderzoekers. Zij kunnen namelijk een deskundig oordeel vormen, ook wel face-validity genoemd. Daarnaast heeft er een pre-test plaatsgevonden. Dit houdt in dat de vragen samen met een leerplichtambtenaar zijn doorgelopen. Op deze manier is achterhaald of de vragen helder, eenduidig en begrijpelijk zijn. Tevens zijn de vragen door middel van deze pre-test afgestemd op het jargon van leerplichtambtenaren en bovendien zijn de keuzes om voor een bepaald antwoord te kiezen boven tafel gekomen. Ondanks dat er een pre-test is gehouden bleek achteraf dat toch niet alle vragen even duidelijk waren voor de respondenten en dat niet alle respondenten over de informatie beschikten die nodig was voor een aantal vragen, zoals het aantal inwoners, het aantal leerplichtigen en het aantal zaken die ze in de maand februari behandeld hebben. Een pre-test bij een grotere groep leerplichtambtenaren was daarom beter geweest. Maar vanwege de beperkte tijd was dit helaas niet mogelijk.

Selectie respondenten

Leerplichtambtenaren hebben via Ingrado, de brancheorganisatie leerplicht en voortijdig schoolverlaten, een e-mail met een introductie over het onderzoek en de link, waarmee ze op de site kunnen komen om de enquête in te vullen, ontvangen. Omdat de kans bestaat op non-respons is deze mail gestuurd naar alle leerplichtambtenaren die in het ledenbestand van Ingrado staan. Ingrado beschikt echter niet over de e-mailadressen van alle leerplichtambtenaren. Daarom is in de e-mail gevraagd of de mail doorgestuurd kan worden indien er meer leerplichtambtenaren in de desbetreffende gemeente werken.

Doordat de link via Ingrado is verstuurd, zijn leerplichtambtenaren die in gemeenten werken die geen lid zijn van Ingrado uitgesloten van dit onderzoek. Maar maar liefst 97,9 % van alle gemeenten is lid van Ingrado. Er zijn zowel grote, middelgrote, kleine en zeer kleine gemeenten lid, dus de leden van Ingrado een representatief beeld geven van alle leerplichtambtenaren in Nederland. Er kan dus worden aangenomen dat hierdoor het beeld niet wordt vertekend.

De enquête heeft ruim twee weken online gestaan. De e-mail met de link is naar 3003 adressen gestuurd, maar slechts 125 respondenten hebben de enquête ingevuld. De respondenten kunnen helaas niet geheel worden vergeleken met de populatie, omdat vanwege de anonimiteit niet is gevraagd naar de gemeente waarin de respondent werkt. Toch kan er uit de e-mailadressen, die men op heeft gegeven als men wil meewerken aan verder onderzoek, opgemaakt worden dat er een goede spreiding is door heel Nederland en aan het antwoord over het aantal inwoners is te zien dat zowel leerplichtambtenaren uit grote gemeenten als uit kleine gemeenten de enquête hebben ingevuld. Ondanks dat er maar 125 leerplichtambtenaren bij dit onderzoek betrokken zijn, kan worden aangenomen dat de respons toch een redelijk representatief beeld van alle leerplichtambtenaren in Nederland door de duidelijke spreiding. De respondenten werken tussen de 0 en 26 jaar als leerplichtambtenaar. Gemiddeld zijn de respondenten 6,86 jaar werkzaam als leerplichtambtenaar. De gemeente waarbij de respondent werkt heeft tussen de 8.000 en 600.000 inwoners. Gemiddeld genomen werkt de respondent in een gemeente, die 83.093 inwoners telt. Maar liefst 83,2% van de respondenten richt zich op het basisonderwijs, 92,8% op het voortgezet onderwijs en 55,2% op het middelbaar beroepsonderwijs.

Interviews

Naast de digitale enquête zijn er ook interviews afgenomen. Op deze manier kan er dieper op de onderwerpen worden ingegaan en is er de mogelijkheid om de resultaten die uit de enquête zijn gekomen te verklaren. De onderzoeker is in deze methode eigenlijk het belangrijkste meetinstrument. Hij stelt namelijk de vragen, hierbij is het net zoals bij de enquête belangrijk dat er eenduidige en geen suggestieve vragen worden gesteld. Hoe meer gestructureerd het interview, hoe hoger de betrouwbaarheid en validiteit is. Toch is er gekozen voor semigestructureerde interviews, waarin naast vaststaande topics ook ruimte is voor hetgeen dat tijdens het interview spontaan naar boven komt. Hierdoor zijn er onderwerpen die in de enquête niet aan de orde kwamen toch aan het licht gekomen. Ook dient er bij deze methode rekening te worden gehouden met sociaal wenselijke antwoorden. Om de kans op zulke antwoorden zo veel mogelijk te verkleinen, zijn er open vragen gesteld en is er benadrukt dat de resultaten uit het interview anoniem worden verwerkt. Bovendien interpreteert de onderzoeker de antwoorden. Om achteraf te beoordelen hoe valide en betrouwbaar de verzamelde gegevens zijn, zijn de interviews, uiteraard met toestemming van de respondent, opgenomen en vervolgens uitgewerkt in transcripten.

Interviewtopics

De interviewtopics komen gedeeltelijk voort uit het theoretisch kader en uit de resultaten van de enquête. Hieronder is te lezen welke topics aan de orde zijn gekomen en waarom hiervoor is gekozen.

Algemeen

- Beroepskeuze
- Werkzaamheden

Om het ijs te breken komt er in het interview eerst een aantal algemene vragen aan bod. Deze vragen gaan over de keuze om voor het beroep leerplichtambtenaar te kiezen, de werkzaamheden en de werkdruk van de respondent. Vooral de werkzaamheden van leerplichtambtenaren kunnen behoorlijk verschillen, omdat gemeenten zelf mogen bepalen hoe de uitvoering van het beleid tegen schooluitval vormgegeven wordt. Bovendien kan verwacht worden dat in kleine gemeenten de leerplichtambtenaar meer verschillende soorten werkzaamheden op zich moet nemen dan in een grote gemeenten, waar meer leerplichtambtenaren in dienst zijn. Door het stellen van deze vragen wordt bovendien een algemeen beeld geschetst van de respondent.

Discretionaire ruimte:

- lage mate van controle
- ambtsinstructie
- Krijgt meer vrijheid dan dat eigenlijk nodig is. Hoe komt dit?
- Welke factoren zorgen ervoor dat u wel of niet naar beleid handelt (aangezien de controle laag is)?

De discretionaire ruimte staat centraal in dit onderzoek en is daarom een apart topic. Uit de enquêtes blijkt dat leerplichtambtenaren nauwelijks gecontroleerd worden door zowel het ministerie, het college van B&W en door de leidinggevende. In het interview zal naar de achterliggende oorzaken worden gevraagd, of er andere manieren zijn waarop ze worden gecontroleerd en hoe ze met de lage mate van controle omgaan. Ook is uit de enquête gebleken dat de ambtsinstructie meestal niet is aangepast, maar dat dit binnenkort wel gaat gebeuren. De vraag is of het verandert voor een leerplichtambtenaar als de ambtsinstructie is aangepast. Daarnaast komt in het interview meer de achtergrond van de ambtsinstructie naar voren; op welke manier wordt hij gemaakt? Is de leerplichtambtenaar daar bij betrokken? Een

andere interessante uitkomst is dat leerplichtambtenaren meer vrijheid krijgen dan dat ze nodig hebben. Hier zal tevens dieper op in worden gegaan. Doordat de controle zo laag is en de leerplichtambtenaren meer vrijheid krijgen dan nodig is de vraag welke factoren bepalen of ze wel of niet naar een recente beleidsverandering handelen.

De topics met betrekking tot de drie recente beleidsveranderingen beginnen bewust met een open vraag, zodat er ook zaken aan de orde kunnen komen die niet genoemd zijn in de enquête. Bovendien is de kans zeer groot dat de respondenten zelf al over de onderwerpen beginnen, waardoor er aangehaakt kan worden op de antwoorden.

Wat voor gevolgen heeft de invoering van de **kwalificatieplicht** voor u?

- Veranderend/niet veranderd
- Werkdruk
- Ander soort zaken?
- 17 jarige met goede/slechte vooruitzichten

Wat voor gevolgen heeft de invoering van het **digitale loket** voor u?

- Veranderd/ niet veranderd
- Werkdruk
- Administratieve lasten
- Meldingen via de oude manier
- Onvolledige meldingen

Wat voor gevolgen heeft het beleid omtrent **zorg- en adviesteams** voor u?

- Veranderd/niet veranderd
- Werkdruk
- Samenwerken
- Vast en op afroep?

Bij alle beleidsverandering komt het onderwerp werkdruk aan de orde. Voor de rest verschillen de onderwerpen per beleidsverandering, omdat ze hele andere aspecten beslaan. Bij de kwalificatieplicht gaat het over de nieuwe leeftijdscategorie 16- en 17-jarige, bij het digitaal meldloket zal het vooral gaan over de meldingen en de administratieve lasten. Uit de

enquête blijkt namelijk dat de administratieve lasten helemaal niet zijn afgenomen door de invoering van het digitaal meldloket en op deze manier kan worden achterhaald hoe dit zit. Door de zorg- en adviesteams wordt er voornamelijk samengewerkt met de andere partijen, zoals scholen en bureau Jeugdzorg. De vraag is op welke manier deze samenwerking het handelen van de leerplichtambtenaar heeft beïnvloedt. Tot slot zal gevraagd worden naar het verschil tussen vaste zorg- en adviesteams en op afroep. In de enquête bleek dat veel leerplichtambtenaren zowel in vaste zorg- en adviesteams zitten en op afroep basis, maar wat is precies het verschil?

Spanning tussen uitvoering en beleid: hoe komt dat?

Het laatste topic zal gaan over de spanning tussen het beleid over en uitvoering. Uit de literatuur blijkt dat street-level bureaucrats vaak een spanning ervaren tussen beleid en uitvoering. Bij de leerplichtambtenaar blijkt dit echter niet echt het geval te zijn. Daarom zal worden gevraagd wat hier de oorzaken zijn. Of als ze toch een spanning voelen tussen beleid en uitvoering komt aan de orde wat de mogelijke redenen zijn. In nummer 3 van de bijlage is de topiclijst te zien die mee is genomen naar de interviews. Aan wie deze interviewtopics zijn voorgelegd staat in onderstaande paragraaf omschreven.

Selectie respondenten

Doordat er in de laatste vraag van de enquête is gevraagd of de respondent bereid is om deel te nemen aan een gesprek, heeft er zelfselectie plaatsgevonden door de onderzoekseenheden. Omdat er vanwege de beperkte tijd niet meer dan interviews konden worden gehouden, zijn de vier respondenten zorgvuldig geselecteerd door middel van een selectieve steekproef. De respondenten zijn geselecteerd op grootte van de gemeente, omdat er uit de theorie is gebleken dat er in grote gemeenten meestal een actievere leerplichthandhaving plaatsvindt dan in kleine gemeenten, omdat in kleine gemeenten deze taken meestal een deeltijdbaan is of een taak is wat een beleidsambtenaar erbij doet.⁹⁵ Bovendien hebben leerplichtambtenaren in grote gemeenten meer collega's en spelen er in steden en dorpen vaak andere problematiek. Uiteindelijk zijn er twee leerplichtambtenaren uit een kleine gemeente, een leerplichtambtenaar uit een middelgrote gemeente en een leerplichtambtenaar uit een grote gemeente geïnterviewd. Een leerplichtambtenaar uit een kleine gemeente doet overigens ook de leerplicht voor een andere omliggende gemeente. Daarnaast is er rekening gehouden met

⁹⁵ Prins, 2010: 36-39

een redelijke spreiding door Nederland. Zo zijn de respondenten werkzaam in gemeenten in de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Utrecht. Een van de voorgeselecteerde respondenten bleek ziek te zijn geworden, waardoor een collega de afspraak met mij had overgenomen. Deze collega was nog vrij jong en werkte 2 jaar als leerplichtambtenaar, waardoor er niet zoveel ervaring was hoe het er voor de beleidsveranderingen er aan toe ging. Aan de andere kant is het ook interessant hoe een jonger iemand tegen de beleidsveranderingen aan kijkt en wat voor invloed de beleidsveranderingen op het handelen hebben.

Uitvoering

Alle interviews zijn afgenomen in een kamer waar alleen de respondent en ik aanwezig waren. Daarnaast is duidelijk aangegeven dat de gegevens uit de interview anoniem worden verwerkt en niet te herleiden zijn naar de respondent. Hierdoor is de kans op sociaal wenselijke antwoorden behoorlijk klein. Drie interviews zijn geheel opgenomen en een interview gedeeltelijk, omdat de respondent in het begin van het interview bezwaar had dat het opgenomen zou worden. Dit laatste had tot gevolg dat ik zelf mee heb geschreven tijdens het begin van het interview, waardoor er wat informatie verloren is gegaan. Maar de respondent gaf later aan dat het toch opgenomen mocht worden en daarom is alsnog het overgrote gedeelte van het interview opgenomen en geanalyseerd op de manier die hieronder wordt uitgelegd.

Analyse

De transcripten van de interviews hebben de basis gevormd voor de analyse. Doordat de interviewtopics grotendeels gebaseerd zijn op de literatuur, komen de codes ook grotendeels overeen met de literatuur. Toch is besloten om niet met vooraf bepaalde codes te werken, omdat op deze manier andere nuttige informatie, die niet in de literatuur naar voren komen, maar in de praktijk erg belangrijk blijkt te zijn, verloren zou zijn gegaan. De analyse bestond uit verschillende fases. Eerst werd elk fragment benoemd met een code. Op dat moment is nog niet geselecteerd op relevantie, omdat men niet weet wat men tegen gaat komen. Nadat elk fragment open is gecodeerd is er axiaal gecodeerd. In deze fase wordt er gekeken welke elementen relevant zijn voor het onderzoek en worden codes, als ze veel overeenkomsten hebben, samengevoegd. Hierdoor vermindert het aantal begrippen en komen deze begrippen hiërarchisch onder elkaar te staan. Tot slot is er selectief gecodeerd. In deze fase wordt er

gezocht naar integratie en verbanden van de categorieën, zodat de resultaten kunnen worden geschreven.⁹⁶ De codeboom is terug te vinden in nummer 4 van de bijlage.

Nu duidelijk is geworden op welke manier er onderzoek is gedaan, wordt het tijd om naar de resultaten van dit onderzoek te gaan. De resultaten zijn in het volgende hoofdstuk te lezen.

⁹⁶ Boeije, 2005: 84-107

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk staan de resultaten beschreven van het empirisch onderzoek. Allereerst zal aan de orde komen of de werkomstandigheden van een street-level bureaucrat ook van toepassing zijn op de leerplichtambtenaar. Vervolgens zal de invloed op het handelen van de leerplichtambtenaar per beleidsverandering worden beschreven

4.1 Leerplichtambtenaar een street-level bureaucrat?

Met de term street-level bureaucrats worden *“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”* bedoeld.⁹⁷ Uit de praktijk blijkt dat de leerplichtambtenaar in ieder geval direct contact met jongeren en ouders heeft en beschikt over vrijheid om zijn werk uit te kunnen voeren. De respondenten geven namelijk gemiddeld aan dat ze veel tot zeer veel beslissingsbevoegdheden in hun werk hebben (gem=4,37, sd=0,706). De opties ‘zeer weinig’ en ‘weinig’ zijn zelfs geen enkele keer als antwoord gegeven.

Daarnaast hebben street-level bureaucrats een hoge werkdruk. Ook dit blijkt op te gaan voor de leerplichtambtenaar. De algemene werkdruk wordt redelijk hoog ervaren. De meeste respondenten hebben aangegeven dat zij een hoge werkdruk hebben (modus=4). Een respondent vertelde dat er vaste piekmomenten zijn, waarin het extreem druk is. Leerplichtambtenaren met 40 zaken in de maand februari komen het meeste voor. In veel gemeenten is er een roep om formatie-uitbreiding. Zo zei een van de respondenten: “Maar dat is altijd hè. Er worden een paar nieuwe dingen bedacht en hup we moeten het maar weer doen. Dat blijft lastig. Ik heb zelf een rapport gemaakt voor B&W voor de formatie-uitbreiding. Ik heb even op een rijtje gezet wat er de afgelopen jaren nieuwe taken bij is gekomen. Dat is een enorme waslijst en dat blijft maar doorgaan.”

Bovendien zijn street-level bureaucrats niet alleen ‘slechts’ uitvoerders van beleid zijn, maar bepalen zij de werkelijke richting van het beleid en kunnen daarom ook gezien worden als beleidsmaker. Uit de interviews is gebleken dat de leerplichtambtenaren inderdaad niet alleen uitvoerders zijn van beleidsveranderingen, maar dat zij eigenlijk ook zelf het beleid maken hoe ze moeten handelen. Een goed voorbeeld hiervan is een respondent die een gecombineerde functie heeft. Deze respondent is zowel leerplichtambtenaar als beleidsadviseur onderwijs. Een andere respondent gaf aan: “De constatering is dat leerplicht/rmc nauwelijks aangestuurd wordt door beleid. Er zijn geen beleidsregels of dingen

⁹⁷ Lipsky, 1980: 3

die daar bedacht worden die van invloed zijn op ons.” Tevens gaf deze respondent aan dat de nieuwe ambtsinstructie is geschreven vanuit het handelen van de leerplichtambtenaren en ook door hen zelf is geschreven.

Kortom, leerplichtambtenaren kunnen inderdaad gezien worden als street-level bureaucrats. Ze hebben een hoge werkdruk en veel beslissingsbevoegdheid in hun werk. Tevens zijn zij niet alleen uitvoerders van het beleid, maar maken en bepalen zij grotendeels zelf hoe dit beleid eruit ziet.

4.2 Ingrado een implementation resource?

De leerplichtambtenaren worden op de hoogte gehouden door Ingrado. Zo vertelde een respondent: “we hebben een vakorganisatie Ingrado en die voorziet ons van informatie via de website en via nieuwsbrieven. Er is vier keer per jaar een krantje. En daar worden we goed door geïnformeerd.” Een andere respondent gaf aan: “Iedereen heeft het te druk om daar mee bezig te zijn. Dat laat je weer over aan de beroepsvereniging. Die zet dan de grote lijn uit en dan ben je allang blij dat zij dat een beetje doen.” Ingrado valt niet onder de formele overheid en kan dus gezien worden als een implementation resource. Dit zijn “individuals or organizations that can help implementing units learn about policy, best practices for doing policy, or professional reforms meant to change the character of services delivered to clients”.⁹⁸

Wat voor invloed de drie gekozen beleidsveranderingen daadwerkelijk voor invloed hebben op het handelen van de leerplichtambtenaar wordt in de volgende paragrafen beschreven, waardoor de deelvragen ‘Hoe beïnvloedt de invoering van de kwalificatieplicht het handelen van de leerplichtambtenaar?’, ‘Hoe beïnvloedt de invoering van het digitaal meldloket het handelen van de leerplichtambtenaar?’ en ‘Hoe beïnvloedt het beleid omtrent de zorg- en adviesteams het handelen van de leerplichtambtenaar?’ beantwoord kunnen worden. Per beleidsverandering zal gekeken worden of ook het kenmerk ambigue beleidsdoelstellingen voor de leerplichtambtenaar geldt.

4.3 Invoering van de kwalificatieplicht

Niet elke leerplichtambtenaar heeft te maken met kwalificatieplichtige jongeren. 70,4% van de respondenten geeft aan kwalificatieplichtigen in hun takenpakket te hebben. De jongeren die op de middelbare school zitten en nog geen startkwalificatie behaald hebben, vallen onder

⁹⁸ Hill, 2003: 269

de gemeentelijke leerplichtambtenaar. De jongeren die nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie maar wel op het mbo zitten vallen in kleinere gemeenten meestal onder bureaus die regionaal georganiseerd zijn. Grotere gemeenten hebben een leerplichtambtenaarplus, dit zijn leerplichtambtenaren die zich alleen richten op kwalificatieplichtigen op het mbo. Bovendien zijn er in de grote gemeente zelfs leerplichtambtenaren daadwerkelijk een aantal dagen werkzaam op een mbo-school. De vragen die over de invoering van de kwalificatieplicht gaan, zijn alleen beantwoord door respondenten die wel te maken hebben met kwalificatieplichtigen, hierdoor is het aantal respondenten van deze vragen gedaald naar 78.

Helder beleid! Of toch niet?

De respondenten weten heel goed wat het beleidsverandering met betrekking tot de kwalificatieplicht inhoudt; het gemiddelde ligt tegen ‘helemaal eens’ aan (gem=4,90). Ook is er niet zoveel spreiding tussen de gegeven antwoorden (sd=0,345). Bovendien geven zij aan dat ook de beleidsdoelstellingen van de kwalificatieplicht behoorlijk duidelijk zijn. Het gemiddelde van deze stelling ligt tussen de antwoorden ‘eens’ en ‘helemaal eens’ in (gem=4,47, sd=0,718). Of de leerplichtambtenaar zelf moet bepalen wat er precies met het beleid over de kwalificatieplicht bedoeld wordt, verschillen de respondenten behoorlijk van mening. Het gemiddelde nadert de antwoordoptie ‘neutraal’, maar in de gegeven antwoorden zit een behoorlijke spreiding (gem=2,83, sd=1,33). Dus de verwachting dat de leerplichtambtenaar te maken heeft met onduidelijk en ambigu beleid gaat voor deze beleidsverandering niet op.

Ambtsinstructie

In theorie is de ambtsinstructie aangepast aan de invoering van de kwalificatieplicht en staat erin omschreven hoe de leerplichtambtenaar moet handelen. Desondanks is bij 61% van de respondenten de ambtsinstructie in ieder geval niet aangepast, bij 24,7% is de ambtsinstructie wel aangepast aan de kwalificatieplicht en 14,3% van de respondenten weet niet of zijn ambtsinstructie is aangepast. Een opvallende uitkomst uit een van de interviews was dat een respondent zelfs nog nooit gehoord had van een ambtsinstructie. Volgens deze respondent zal de ambtsinstructie waarschijnlijk wel indirect invloed hebben, “maar niet direct dat ik me daar bewust van ben in het werk.” Wel werd later aangegeven dat de gemeente een visie nastreeft en dat ze ook naar deze visie werkt. De visie zou vergeleken kunnen worden met de ambtsinstructie.

De respondenten geven gemiddeld aan dat de ambtsinstructie niet echt van invloed is op hoe men te werk gaat met een kwalificatieplichtige (gem=2,71, sd=1,1175). De behoorlijke spreiding van deze antwoorden, kwam ook naar voren in de interviews. Op de vraag of de ambtsinstructie invloed heeft op het handelen werd verschillend geantwoord. Een respondent gaf aan: “Als ik eerlijk ben niet. Wij hebben ook de oude nog. Die is opgesteld en geadviseerd door Ingrado, toen nog de vereniging voor leerplichtambtenaren. En zo ziet het er ook uit: een vrij algemeen stuk. Aan veel gemeenten aangeboden en door veel gemeenten overgenomen. Het voordeel daarvan is dat het op alle plekken bruikbaar was. Het nadeel is natuurlijk dat in zo’n ambtsinstructie veel meer de plaatselijke situatie en het plaatselijk handelen beschreven zou moeten staan.” Een andere respondent gaf juist als antwoord: “Ja natuurlijk. We spreken met elkaar dingen af hoe we dingen aanpakken en wat de regels zijn. Dan vind ik ook dat je daar naar moet handelen hè. Daar is van te voren goed over nagedacht. Over de discussiepunten is uitgebreid gediscussieerd en we zijn dan tot een compromis gekomen. Dat document wordt ook vastgesteld door burgemeester & wethouders. Dus dat ben je je ook verplicht. [...] Maar geen haan die daar natuurlijk naar kraait later als iemand wel een ambtsinstructie heeft maar er niet naar handelt. Dus we doen het wel hoor. We spreken elkaar er ook op aan. Maar als mijn collega in een andere gemeente iets heel anders doet, dan weet ik dat niet.”

Dus meestal is de ambtsinstructie niet aangepast aan de invoering van de kwalificatieplicht. De meningen zijn verdeeld over of de ambtsinstructie van belang is, maar gemiddeld genomen speelt de ambtsinstructie nauwelijks een rol op hoe de leerplichtambtenaar te werk gaat met kwalificatieplichtigen.

“...Niemand die over mijn schouder mee kijkt...”

“Controle? Daar merk ik heel weinig van.” En deze leerplichtambtenaar is niet de enige. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten vinden dat ze heel weinig worden gecontroleerd met betrekking tot de kwalificatieplicht. Gemiddeld voelen ze zich het minst gecontroleerd door het college van B&W (gem=2,01, sd=1), vervolgens door het ministerie van OC&W (gem=2,21, sd=1,181) en het ‘meest’ gecontroleerd voelen zij zich door hun leidinggevende (gem=2,40, sd=1,290).

Ook komt uit de enquête dat de respondenten vinden dat ze redelijk veel beleidsvrijheid hebben (gem=3,6316, sd=1,03363). De Cronbach’s alpha van deze dimensie betreft 0,873. Onder deze dimensie vallen de stellingen: ik heb veel vrijheid nodig, ik krijg veel vrijheid en

ik neem veel vrijheid om het beleid over de kwalificatieplicht toe te kunnen passen. Opvallend is overigens dat men meer vrijheid krijgt (gem=3,80, sd=1,027) dan men eigenlijk nodig heeft (gem=3,73, sd=1,057). Ondanks dat niet aan alle voorwaarden wordt voldaan is toch voor de one-sample t-test om het verschil op significantie te toetsen, omdat deze toets toch het meest geschikt is. Het verschil blijkt inderdaad significant, $p=0,000$. Een van de verklaringen voor de hoge beleidsvrijheid is dat een leerplichtambtenaar eigenlijk een solistische functie is. Niemand anders heeft kennis van zaken. Wel wordt er uiteraard verantwoording afgelegd aan het ministerie en wordt er een jaarverslag gemaakt voor het ministerie van OC&W. “Maar er is niemand die over mijn schouder mee kijkt hoe ik met de jongeren omga.”

Ondanks dat de leerplichtambtenaar weinig gecontroleerd wordt en redelijk veel beleidsvrijheid heeft, geeft 68% van de respondenten aan dat zijn handelingswijze niet afwijkt van het officiële beleid. Laat staan om zijn vrijheid te gebruiken voor andere doelen die in strijd zijn met het beleid over de kwalificatieplicht. De meeste respondenten gaven bij de laatste stelling aan dat ze het daar helemaal mee oneens waren (modus=1) en het gegeven antwoord zat gemiddeld tussen ‘helemaal oneens’ en ‘eens’ in (gem=1,83, sd=1,005). Een respondent vertelde tijdens een interview: “Ik heb zoiets van ik vind dat ik een goed product moet leveren. Ik heb me ook verbonden aan de gemeente. Ik ben ook beëdigd, dus er is ook vertrouwen in mij en maak er geen misbruik van. Maar misschien zou het theoretisch kunnen, ja.”

Dus de verwachting dat de leerplichtambtenaar veel beleidsvrijheid heeft en weinig gecontroleerd wordt klopt met betrekking tot het beleid omtrent de kwalificatieplicht. Wel geven ze aan dat ze deze vrijheid meestal niet gebruiken om af te wijken van het beleid over de kwalificatieplicht of om andere doelen te bereiken die in strijd zijn met de beleidsdoelstellingen.

Iedereen een startkwalificatie?

Over het algemeen staan de meeste leerplichtambtenaren dan ook achter de invoering van de kwalificatieplicht. Het gemiddelde van het antwoord op deze stelling ligt tussen ‘eens’ en ‘helemaal eens’ (gem=4,47), wel is er een redelijke spreiding (sd=0,839). Een respondent antwoordde op de vraag wat hij vond van de invoering van de kwalificatieplicht: “Heel positief! Het is wel moeilijk om jongeren van 17 achter de broek te zitten. Ze zijn aan het puberen en krijgen een eigen wil. Maar goed dat is ook weer een uitdaging en ook wel leuk

aan het werk. Echt een nadeel... Ja, weet je als er meer jongeren een diploma door halen, dan zie ik niet echt een nadeel.”

De andere geïnterviewde respondenten kijken met een positief kritische houding naar de invoering van de kwalificatieplicht. Ze vinden het goed dat er een norm wordt gesteld en dat de lat hoog wordt gelegd. Alleen is het ook belangrijk om te kijken wat men er precies mee wil bereiken en te realiseren dat een startkwalificatie niet voor iedereen haalbaar is. Zo gaf een respondent aan dat hij het vooral in het begin lastig vond om tegen jongeren die moeite hebben met leren, het heel lastig vinden om in de schoolbanken te zitten en eigenlijk niet kunnen wachten om te gaan werken te zeggen als ze eindelijk met veel pijn en moeite een vmbo-diploma hebben gehaald ‘hartstikke goed! Maar het is nog niet genoeg, je moet nog even door.’ Volgens deze respondent worden er tegenwoordig steeds meer tussenvormen gevonden. Als een jongere wel zijn vmbo heeft gehaald, in de praktijk werkzaam is en andere dingen heeft gedaan die ook heel belangrijk zijn en iets zeggen over zijn capaciteiten “al heeft een jongere dan misschien geen diploma op minstens mbo-2 niveau, hij kan op deze manier toch aantonen dat hij bepaalde dingen heeft gedaan.”

Ook een andere respondent staat achter de invoering van de kwalificatieplicht, maar heeft ook een paar kanttekeningen. “Ik vind het heel goed om de lat heel hoog te leggen hè. Iedereen een startkwalificatie. Maar zodra je dat zegt, weet je al dat niet iedereen dat gaat halen en dat geeft ook niet. “Ik vind dan ook dat er niks mis is met jongeren die lekker aan het werk zijn, een prima baan hebben, hun eigen brood kunnen verdienen, maar geen startkwalificatie hebben. Prima. Gewoon niet alles op inzetten om dat alsnog voor elkaar te krijgen. [...] Ze hebben helemaal de wil niet om dat diploma te halen of ze volgen in een bedrijf wat interne cursussen of opleidingen. Die leiden niet direct tot een startkwalificatie, maar leidt wel tot een hele waardevolle medewerker in zo’n bedrijf. Nou prima, niks mis mee is volgens de wet dan wel een voortijdig schoolverlater, maar die laten we lekker met rust.” Deze houding komt overeen met de resultaten uit de enquête. Maar liefst 90,1% van de respondenten geeft aan een 17-jarige zonder startkwalificatie met slechte vooruitzichten benaderen. Maar als dezelfde 17-jarige goede vooruitzichten heeft, zal in ieder geval 39,7% deze jongere vrijstellen van de kwalificatieplicht. Slechts 35,9% zal deze jongere absoluut niet vrijstellen. Een andere respondent behoort tot de laatste groep; “werk gedogen is geen optie en dat mag niet meer. Ze moeten gewoon naar school. Daar zijn we ook best wel streng in. Vroeger ging dat

makkelijker ‘ach joh, ja ga maar werken. Je hebt een baan en dat is goed’. Maar pas vanaf je 18^e kun je echt gaan werken. Dus wat dat betreft wordt het beleid wel heel strak uitgevoerd.”

De respondenten staan dus zeer positief tegenover de invoering van de kwalificatieplicht. Wel vinden ze dat het niet voor alle jongeren even reëel is om een startkwalificatie te behalen.

Veranderingen voor de leerplichtambtenaar?

“De kwalificatieplicht heeft voor de leerplicht niet zo heel veel gevolgen of veranderingen gehad. Wel heeft het invloed gehad op het schemergebied tussen de leerplicht en de rmc-functie.” Desondanks vinden de respondenten dat de samenwerking met de RMC-regio niet echt is verbeterd (gem=3,22, sd=1,108). Wel zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de RMC-functionaris. Het gemiddelde antwoord op deze stelling neigt naar de optie ‘eens’ (gem=3,90, sd=1,158).

Naast de afspraken met de RMC-regio gaf een respondent aan dat hij scholen moest voorlichten en duidelijkheid moest scheppen over het beleid omtrent de kwalificatieplicht en dat er ook afspraken met scholen gemaakt moesten worden “Dat was wel een intensief proces, want scholen willen leerlingen van 17 jaar, waar het niet goed meegaat ook nog wel eens uitschrijven. Maar dat mag gewoon niet meer. Of ze moeten een officiële verwijderingsprocedure starten. Eerder kan die leerling niet uitgeschreven worden. Maar een andere optie is er niet. Ja, en daar spreken we scholen ook op aan.”

Op de vraag aan hoeveel kwalificatieplichtigen men in de maand februari aandacht heeft besteed zijn zeer verschillende antwoorden gegeven. De antwoorden variëren tussen de 0 en 90. Uit de interviews is naar voren gekomen dat door de komst van de kwalificatieplicht er meestal speciale ‘kwalificatieplicht-ambtenaren’ zijn ingesteld. Zij behandelen alleen meldingen van jongeren die op het ROC zitten en letten op de overgang van vmbo naar het mbo. Er zijn dus ook respondenten die zich alleen maar op kwalificatieplichtigen richten, hierdoor zijn de uitschieters naar boven te verklaren. Omdat door de enorme uitschieters een gemiddelde niet een reëel beeld zal geven, is er gekeken naar de modus. Meestal hebben de respondenten aan vijf kwalificatieplichtigen aandacht besteed in de maand februari. Respondenten hebben het meest aangegeven dat ze in totaal 40 zaken hebben. Gemiddeld gaat toch 12,5% van de zaken over kwalificatieplichtigen. Als het regionaal geregeld is, betekent niet dat gemeenten er helemaal geen werk meer aan hebben. De meldingen komen eerst binnen bij de gemeente, zij sturen ze door naar het regionale punt en vervolgens koppelt dit punt weer terug hoe zij de zaak gaan afhandelen.

Op de vraag op welke manier de werkdruk is veranderd door de kwalificatieplicht is ook verschillend gereageerd. “Door invoering van de kwalificatieplicht en het kwal.budget is het mogelijk geweest om formatie te optimaliseren. Positief!” Aan de andere kant werden er ook reacties gegeven als: “Ingradonorm: 3800 leerplichtigen op 1 FTE tegen het licht houden als het gaat om kwalificatiewet. Ik doe alleen kwalificatie en deze doelgroep brengt andere problematiek met zich mee en behoeft intensievere begeleiding.” Gemiddeld geven de respondenten aan dat de werkdruk toch gestegen is (gem=3,68, sd=0,787). Ze moeten de jongeren toch langer volgen en er is eigenlijk toch een leeftijdscategorie bijgekomen. Voor deze groep zijn ook andere vaardigheden nodig, zoals andere gespreksvaardigheden en een ander soort inlevingsvermogen.

Spanning?

Door de respondenten wordt gemiddeld genomen niet echt een spanning tussen het gemaakte beleid en de uitvoering van de kwalificatieplicht ervaren (gem=3,03, sd=1,238). Een van de redenen kan zijn omdat er met de invoering van de kwalificatieplicht ook geld beschikbaar is gesteld voor formatie.

Deelconclusie

Inmiddels kan er antwoord gegeven worden op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe beïnvloedt de invoering van de kwalificatieplicht het handelen van de leerplichtambtenaar?’ De invoering van de kwalificatieplicht heeft vooral gevolgen voor het schemergebied tussen de leerplicht en de rmc-functie. Meestal is de ambtstructuur niet aangepast aan de invoering van de kwalificatieplicht en is gemiddeld gezien nauwelijks van belang voor het handelen van de leerplichtambtenaar. Bovendien wordt hij weinig gecontroleerd, waardoor hij een grote discretionaire ruimte heeft. Maar deze ruimte wordt zelden gebruikt om af te wijken van het beleid. Ze zijn dan ook zeer positief over de invoering van de kwalificatieplicht. Wel vinden ze het niet reëel om alle jongeren een startkwalificatie te laten behalen. Ook blijkt dat niet alle leerplichtambtenaren even streng zijn in de uitvoering van de kwalificatieplicht. De een geeft aan dat het absoluut niet mogelijk is om gedogen werken toe te staan; de jongeren moet naar school en handhaaft het beleid heel strikt. Terwijl een ander aangeeft dat er niks is mis met jongeren die een prima baan hebben, maar geen startkwalificatie hebben, en diegene zal er ook niet alles op inzetten om dit wel voor elkaar te krijgen. Over het algemeen is de werkdruk door de invoering van de kwalificatieplicht toch toegenomen, ondanks dat er extra budget is vrijgekomen voor formatie. Er is toch een leeftijdscategorie bijgekomen, waar andere

vaardigheden voor nodig zijn. De leerplichtambtenaren ervaren niet echt een spanning tussen beleid en uitvoering.

In de volgende paragraaf zal gekeken worden op welke manier de invoering van het digitaal meldloket het handelen van de leerplichtambtenaar beïnvloedt.

4.4 Invoering van het digitaal meldloket

Elke leerplichtambtenaar heeft te maken met het digitale meldloket en daarom zijn de vragen met betrekking tot het digitale meldloket aan alle respondenten gesteld. In totaal hebben 103 respondenten antwoord gegeven op deze vragen.

Beleid

De respondenten geven aan dat ze heel goed weten wat het digitaal meldloket inhoudt; het gemiddelde ligt tussen ‘eens’ en ‘helemaal eens’ in (gem=4,61, sd=0,757). Over de duidelijkheid van de beleidsdoelstellingen zijn ze iets minder positief, maar het gemiddelde ligt nog steeds bij de ‘eens’(gem=3,96, sd=1,111). Of de respondenten zelf moeten bepalen wat er met het beleid over het digitaal meldloket wordt bedoeld zijn ze het niet mee eens, maar ook niet mee oneens. Al neigt het gemiddelde wel iets meer naar ‘oneens’ (gem=2,72, sd=1,214). Kortom, de verwachting dat de leerplichtambtenaar te maken heeft met onduidelijk en ambigu beleid gaat voor deze beleidsverandering wederom niet op.

Ambtsinstructie

Meestal is de ambtsinstructie (nog) niet aangepast aan het digitaal meldloket. Dit is in ieder geval bij 73,3% van de respondenten het geval en 17,8% weet niet of hun ambtsinstructie is aangepast aan het digitaal meldloket. Een respondent vertelde tijdens een interview dat er pas een landelijke Ingrado-dag was geweest, waar een format voor een nieuwe ambtsinstructie is uitgedeeld. Dit format is aangepast aan het digitaal meldloket. Deze respondent verwacht dat veel gemeenten daarmee aan de slag gaan. Dit komt ook naar voren uit de opmerkingen die in de enquête gemaakt zijn. Veel respondenten geven aan dat ze uitdrukkelijk hebben gewacht op de beleidsveranderingen, maar dat ze inmiddels druk bezig zijn om de ambtsinstructie aan te passen. Toch vindt niet iedereen dat de ambtsinstructie aangepast hoeft te worden aan het digitaal meldloket. “Het verzuimloket is nieuw. Maar het is meer de methode hoe verzuimmeldingen bij ons komen als dat onze reactie daar anders op zou zijn. De ambtsinstructie heeft er toch mee te maken van: hoe reageer je op een melding? Het verzuimloket heeft wel wat wijzigingen in de manier van melden en misschien ook van de volledigheid van melden. Maar het is in feite hetzelfde verzuim als daarvoor. Alleen dan op

een andere manier. Dus het is maar de vraag of je daarom de instructie zal moeten aanpassen.” De meeste respondenten geven dan ook aan dat de ambtsinstructie helemaal geen invloed heeft op hoe de respondent met het digitaal meldloket te werk gaat (modus=1).

Kortom, de ambtsinstructie bepaalt nauwelijks hoe de leerplichtambtenaar met het digitaal meldloket omgaat, waardoor de theoretische aanname dat de ambtsinstructie bepaalt hoe een leerplichtambtenaar moet handelen niet geldt voor deze beleidsverandering.

Beleidsvrijheid

Op welke manier de respondenten dan wel te werk gaan met het digitaal meldloket wordt weinig op gecontroleerd; het gemiddelde ligt ongeveer op ‘weinig’ (gem=1,97, sd=0,94292). De dimensie controle bestaat uit de controle vanuit het ministerie, het college van B&W en de leidinggevende. De cronbach’s alpha van deze dimensie is 0,814. Door het college van B&W voelen zij zich het minst gecontroleerd en door hun leidinggevende voelen zij zich het ‘meest’ gecontroleerd. De controle vanuit het ministerie van OCW zit er tussenin met een gemiddelde van 2,07 (sd=1,195). Dat er behoorlijk weinig gecontroleerd wordt, blijkt ook uit de volgende opmerking van een respondent. “We maken natuurlijk elk jaar wel ons jaarverslag. Maar ik denk dat als ik een heel verzonnen verhaal in zal sturen, dat het wordt geaccepteerd. Ja, het moet natuurlijk wel een beetje lijken. Maar ik denk als ik helemaal niks zal tellen en ik denk: nou, vorig jaar hebben we 100 leerlingen gehad en dat heb ik zo een beetje onderverdeeld. Weet je wat, ik heb dit jaar geen zin in om het werk te doen en ik denk van ik ga van die 100 leerlingen drie van elk minder doen. Als ik dat zou leveren is er volgens mij geen haan die daarnaar kraait.”

Ondanks dat de respondenten over het algemeen zeer weinig gecontroleerd worden, geven ze aan dat ze niet veel maar ook niet weinig beleidsvrijheid hebben; het gemiddelde ligt iets boven de antwoordoptie ‘neutraal’ (gem=3,2395, sd=0,93982). Deze dimensie heeft een cronbach’s alpha van 0,847. Opnieuw blijkt dat de respondenten gemiddeld meer vrijheid krijgen (gem=3,38, sd=1,086) dan dat ze nodig hebben (gem=2,99, sd=1,024) om met het digitaal meldloket te kunnen werken. Uit de one-sample t-test blijkt dat dit verschil wederom significant is, $p=0,000$. Een respondent vertelde dat zij nauwelijks aangestuurd worden door beleid. “Wij bepalen eigenlijk oja zo moeten we omgaan met het verzuimloket. Daar hebben wij een werkwijze op gemaakt van hoe we daar mee omgaan en wie wat oppakt. Dan zou je zeggen van: nou, zo’n werkwijze maken is eigenlijk een beleidsstuk. Van hoe gaan we daar mee om? Maar dat is door onszelf geformuleerd.”

Desondanks dat leerplichtambtenaren de mogelijkheid hebben om niet naar het gemaakte beleid te handelen, doen ze daar niet zoveel mee. Het merendeel geeft aan dat zijn handelingswijze niet afwijkt van het officiële beleid over het digitaal meldloket. 27,2% is het ‘helemaal niet eens’, 30,1% is het ‘oneens’, 33% is ‘neutraal’, 7,8% is het ‘eens’ en slechts 1,9% is het ‘helemaal eens’ met de stelling dat zijn handelingswijze afwijkt van het officiële beleid. De beleidsvrijheid wordt meestal al helemaal niet gebruikt om andere doelen die in strijd zijn met het officiële beleid te bereiken. Op deze stelling is dan ook het meeste ‘helemaal oneens’ als antwoord gegeven (modus 1).

Dus de verwachting dat de leerplichtambtenaar weinig gecontroleerd wordt klopt met betrekking tot het beleid omtrent het digitaal meldloket. De aanname dat de leerplichtambtenaar veel beleidsvrijheid heeft gaat echter niet voor deze beleidsverandering op.

Het digitaal meldloket een goed idee?

De meeste respondenten staan gemiddeld achter de invoering van het digitaal meldloket (gem=3,94, sd=1,124). Uit de interviews kwam naar voren dat men achter het idee staat om één centraal punt te hebben waar scholen kunnen melden. “Dat is voor iedereen helder”. Bovendien kom het digitaal meldloket er niet zomaar, “want het melden bij leerplicht is een probleem vanuit scholen. Sommige vinden het veel werk. Andere zijn bang. Het is toch leerplicht, gaat er dan niet heel veel met de leerling gebeuren? Andere doen het eerst zelf wel en als het echt echt niet meer kan, dan melden ze wel bij leerplicht. Maar vaak is het dan te laat. Weet je alles heeft voor- en nadelen. Maar dit maakt de weg tussen leerplicht en de school wel een stuk korter. Ik denk dat dat positief is.” Toch vinden de respondenten dat het digitaal meldloket te vroeg is ingevoerd. Organisaties zouden nog niet helemaal klaar zijn voor de komst van het digitaal meldloket. Dus de respondenten vinden vooral op de lange termijn het digitaal meldloket zeker een goed idee.

Veranderingen voor de leerplichtambtenaar?

Door de te vroege invoering van het digitaal meldloket zijn nog niet alle administratiesystemen van gemeenten gekoppeld aan het digitaal meldloket. Doordat deze koppeling ontbreekt, moet alles nog een keer ingevoerd worden en heeft tot gevolg dat er meer administratieve werkzaamheden bij zijn gekomen. Terwijl juist een van doelen van het digitaal meldloket is om de administratieve lasten van leerplichtambtenaren te verminderen, blijkt dit in de praktijk dus niet het geval te zijn. De meeste respondenten hebben dan ook op de stelling dat het digitaal meldloket voor minder administratieve lasten zorgt ‘helemaal

oneens' geantwoord (modus=1). Een ander beleidsdoel van de invoering van het digitaal meldloket is dat er betere beleidsinformatie beschikbaar is. Gemiddeld vinden de respondenten toch dat het er niet beter op is geworden (gem=2,37, sd=1,048). "Vroeger deden we altijd handmatig tellen. Ik denk dit jaar ook nog wel."

Door het digitaal meldloket zijn de meldingen die naar de leerplichtambtenaren worden gestuurd veranderd. Voor de invoering kwam er bij de melding meestal gelijk een verhaal mee en een verzuimoverzicht. Nu wordt er in de melding alleen naar basale gegevens gevraagd. Leerplichtambtenaren hebben meer nodig om te kunnen achterhalen wat er aan de hand is. Op de stelling of er door de invoering van het digitaal meldloket meer meldingen met onvolledige informatie binnenkomen zijn dan ook de meeste respondenten het eens (modus=4). De meeste respondenten hebben door de invoering van het digitaal meldloket niet meer onjuiste meldingen ontvangen (modus=2). Wel worden er weleens onduidelijke meldingen gestuurd: "Dan staat er bij periode verzuim bijvoorbeeld 12 oktober tot 6 maart, maar dan staat er niet bij om hoeveel dagen het gaat. Dus dan lijkt het net alsof het gigantische.... In het begin kreeg ik bijna een hartaanval. Maar dan ging je bellen en dan bleek het in die periode dat ze drie of vier keer niet geweest waren." De melding is eigenlijk alleen maar een signaal. Als leerplichtambtenaren een melding via het digitaal loket ontvangen, moeten ze er eigenlijk bijna altijd achteraan wat de gegevens eigenlijk betekenen.

Doordat er in de melding alleen basale gegevens staan, is het voor de leerplichtambtenaar lastig om te zien welke meldingen prioriteit hebben. Bij sommige zaken is het van belang dat er direct actie wordt ondernomen door bijvoorbeeld op huisbezoek te gaan, maar alleen op basis van de gegevens uit het meldformulier kan dit niet direct gezien worden. Uit de interviews blijkt dat respondenten zelf een manier hebben gevonden om hier mee om te gaan: "Ik heb met de scholen afgesproken waar ik contact mee heb van: oké, het verzuimloket is wettelijk verplicht. Meld daar, maar je realiseert je zelf hoe spaarzaam de gegevens zijn die je invult. Dus ik heb meer nodig. Dus stuur mij ook direct een mailtje met even wat highlights, met onder andere wat er moet gebeuren en een verzuimoverzicht, zodat het gelijk helder is."

Daarbij komt dat de meeste respondenten aangeven dat het aantal dossiers door de invoering van het digitaal meldloket behoorlijk is gestegen (modus 5). Gemiddeld genomen vinden de respondenten dat hun werkdruk door het digitaal meldloket iets is gestegen (gem=3,52, sd=0,906). Desondanks geven de meeste respondenten aan dat hun werkdruk door de invoering van het digitaal meldloket onveranderd is (modus 3). Dit kan komen omdat nog

lang niet alle meldingen via het digitaal meldloket gemeld worden. Maar liefst 75,5% geeft aan dat ze meldingen, die eigenlijk via het digitaal meldloket horen te gaan, op een andere manier ontvangen. Er zijn zelfs leerplichtambtenaren die nog helemaal geen meldingen via het digitaal meldloket krijgen. Enkele interessante opmerkingen uit de enquête: “Onze gemeente heeft nog geen enkele melding via het digitale loket ontvangen.” “Mijn scholen melden nog op de oude manier.” Ik merk dat scholen waar ik intensief contact mee heb, dus waar ik spreekuren en controles heb 5 wekelijks dat deze school preventief melden dus minder dan de wettelijke verzuim. Al deze meldingen neem ik mee via een persoonlijk bezoek aan de school en werkt uitstekend. Voor deze scholen is het dus extra heel veel werk en levert het verzuimloket niets op. Heb hen wel gewezen op de verplichting om bij verzuim volgens de lpwet te melden via verzuimloket, maar dit loopt nog niet.” Voor deze groep heeft de invoering van het digitaal meldloket dus nog geen enkele invloed gehad op hun handelen. Het digitaal meldloket werd in de maand februari tussen de 0 en 70 keer gebruikt door de respondenten. De meeste respondenten hebben het digitale loket in de maand februari 5 keer gebruikt (modus=5).

Spanning?

De respondenten geven gemiddeld aan dat ze een lichte spanning ervaren tussen het beleid en de uitvoering om met het digitaal meldloket te werken. (gem=3,11, sd=1,098). De verwachting dat de leerplichtambtenaar spanning ervaart om het gemaakte beleid uit te kunnen voeren is dus niet echt uitgekomen.

Deelconclusie

Inmiddels kan nu ook op de derde deelvraag ‘Hoe beïnvloedt de invoering van het digitaal meldloket het handelen van de leerplichtambtenaar?’ antwoord worden gegeven. De ambtsinstructie bepaalt in de praktijk nauwelijks hoe de leerplichtambtenaar werkt met het digitaal meldloket. Bovendien wordt de leerplichtambtenaar weinig gecontroleerd hoe hij het digitaal loket gebruikt. Desondanks vinden de respondenten dat ze bij deze beleidsverandering niet echt veel beleidsvrijheid hebben. De respondenten geven ook aan dat de ze goed weten wat het digitaal meldloket inhoudt en zijn de beleidsdoelstellingen voor hen helder. Toch geven ze aan dat de beleidsdoelstellingen nog niet gehaald zijn. Zo moet het digitaal meldloket zorgen voor minder administratieve lasten, terwijl eigenlijk het tegenovergestelde het geval is. Meestal ontbreekt nog de koppeling met andere administratieve systemen. De verwachting is echter dat op de lange termijn er wel sprake zal zijn van lastenverlichting; dan is de koppeling met andere administratieve meldingen wel

aanwezig en scholen melden nu eerder, waardoor de leerplichtambtenaar eerder kan ingrijpen. Op lange termijn vinden de leerplichtambtenaren het digitaal meldloket dan ook zeker een goed idee. Wat wel een nadeel is voor de leerplichtambtenaren is dat de meldingen door de invoering van het digitaal meldloket slechts basale gegevens bevatten, maar leerplichtambtenaren hebben meer nodig om te kunnen achterhalen wat er aan de hand is. Dit maakt het ook lastig voor de leerplichtambtenaar om te zien welke meldingen prioriteit hebben. De melding kan worden gezien als een signaal, waar de leerplichtambtenaar zelf achteraan moet om te achterhalen wat deze melding eigenlijk betekent. De leerplichtambtenaren die te maken hebben met het digitaal meldloket geven aan dat er veel meer meldingen worden gedaan, wat voor veel meer werk zorgt. Maar er zijn ook leerplichtambtenaren waar de invoering van het digitaal meldloket nog helemaal geen invloed op hun handelen heeft, omdat zij nog helemaal geen meldingen via het digitaal loket ontvangen. De leerplichtambtenaar ervaart geen spanning tussen het gemaakte beleid en de uitvoering hiervan.

Wat voor invloed het beleid omtrent de zorg- en adviesteams voor invloed op het handelen van de leerplichtambtenaar heeft, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.5 Zorg- en adviesteams

Ook de vragen met betrekking tot de zorg- en adviesteams zijn aan alle respondenten gesteld. Wel zijn er een aantal respondenten tussendoor afgehaakt, waardoor de vragen over de zorg- en adviesteams beantwoord zijn door 99 respondenten.

Beleid

De respondenten weten gemiddeld genomen heel goed wat een zorg- en adviesteam inhoudt (gem=4,90, sd=0,336). Ook vinden deze respondenten de doelstellingen van het beleid over de zorg- en adviesteams behoorlijk duidelijk (gem=4,47, sd=0,825). Of men zelf moet bepalen wat met het beleid over de zorg- en adviesteams wordt bedoeld verschillen de respondenten wat meer van mening (gem=2,66, sd=1,1271). Kortom, de verwachting dat leerplichtambtenaren met onduidelijk en ambigu beleid te maken hebben, gaat wederom niet op.

Ambtsinstructie

In 50% van de gevallen is de ambtsinstructie niet aangepast, 22,4% van de respondenten weet niet of de ambtsinstructie is aangepast en bij 27,6% is de ambtsinstructie wel aangepast aan het beleid omtrent de zorg- en adviesteams. De ambtsinstructie heeft nauwelijks invloed op

hoe de respondenten handelen binnen een zorg- en adviesteam; het antwoord ‘heel weinig’ werd het meest vaak op deze stelling is gegeven (modus=1). Toch blijkt uit de interviews dat een gezamenlijke werkwijze is gewenst. “Met name de ambtsinstructie is belangrijk, een gezamenlijke werkwijze is belangrijk, omdat we inmiddels een behoorlijk team hebben van leerplicht/rmc. Ik was de heletijd in mijn eentje de enige leerplichtambtenaar. Ik bedoel ik handel op de ene school hetzelfde als op de andere school, omdat ik een persoon ben. Op het moment dat verschillende scholen met verschillende leerplichtambtenaren te maken hebben, is het wel heel belangrijk dat, helemaal hetzelfde zal waarschijnlijk niet gebeuren, maar wel een beetje dezelfde lijn volgen. Anders wordt het wel heel onduidelijk. Ik denk dat de burger en scholen dat mogen verwachten dat de leerplicht op dezelfde manier handelt op dezelfde gevallen.”

Dus de ambtsinstructie speelt ook bij deze beleidsverandering in de praktijk een kleine rol, maar wel is een gezamenlijke werkwijze steeds meer gewenst.

Beleidsvrijheid

De respondent uit de grote gemeente geeft aan dat er eigenlijk een soort onderlinge sociale controle is. Zij overleggen veel met collega's en op deze manier verantwoordt deze respondent zich. “Maar voor de rest is er weinig controle.” Dat leerplichtambtenaren weinig gecontroleerd worden hoe zij omgaan met het beleid over zorg- en adviesteams blijkt ook uit de resultaten van de enquête. Het gemiddelde antwoord is ‘weinig’ (gem=2,1862, sd=0,89498). De cronbach's alpha van de dimensie controle is 0,721. Onder deze dimensie valt de controle vanuit het ministerie van OCW, het college van B&W, de leidinggevende en de leden van de zorg- en adviesteams. Als de vraag over het college van B&W eruit zou worden gehaald, stijgt de cronbach's alpha naar 0,729. Deze stijging is bijna te verwaarlozen en daarom is deze vraag er niet uit gehaald.

Leerplichtambtenaren worden het meest gecontroleerd door de leden van de zorg- en adviesteams (gem=3,00, sd=1,222). Met de leden van de zorg- en adviesteams voelen de leerplichtambtenaren toch een soort commitment. Er worden tijdens een overleg ook afspraken vastgelegd. Door hun leidinggevende voelen ze zich een stuk minder gecontroleerd (gem=2,24, sd=1,141). Nog minder voelen zij zich door het college van B&W gecontroleerd (gem=1,69, sd=0,973). Maar het minst voelen zij zich gecontroleerd door het ministerie van OCW (gem=1,48, sd=0,904). Een respondent geeft aan “je hebt heel veel samenwerkingspartners in het werkveld. Bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg, de scholen. Dus

daar krijg je ook wel heel vaak iets van terug. Kijk er komen wel signalen uit het werkveld als je iets niet goed doet.” Als dit het geval is, wordt dit intern besproken. “Maar dat is echt een beetje op de werkvloer onderling, maar niet van bovenaf. Heel informeel en onder collega’s.”

Het is ook lastig voor de leidinggevende en het college van B&W om leerplichtambtenaren te controleren. Zo vertelde een respondent: “Beleidsmedewerkers kun je heel makkelijk afrekenen en controleren op de producten die zij leveren; op de beleidsstukken die zij maken. Dat is het moment om ze te beoordelen van heb je goed werk afgeleverd. Dat geldt voor zowel voor de leidinggevende hier als voor het college. Bij leerplichtambtenaren ligt dat natuurlijk moeilijker, want we zijn gewoon op pad. We zijn geen hulpverleners maar snurken daar natuurlijk wel tegen aan. Wanneer heb je resultaat? Resultaat kan zijn dat een jongen wel uitvalt maar wel op een andere plek goed terecht komt. Resultaat kan zijn dat het nog steeds niet goed gaat op school, maar dat de thuissituatie wel heel erg verbeterd is. Het is wel heel moeilijk om daar zeg maar harde gegevens aan te leggen.” Doordat leerplichtambtenaren vaak op pad zijn en daardoor lastig te controleren zijn, krijgen ze meer vrijheid (gem=3,62, sd=1,113) dan ze eigenlijk nodig hebben (gem=3,08, sd=1,164). Dit verschil is getest op significantie met behulp van de one sample t-test en het verschil is significant, $p=0,000$. Opvallend is dat ze ook meer vrijheid toe-eigenen dan dat ze eigenlijk nodig hebben (gem=3,51, sd=1,110). Ook dit verschil blijkt uit de one sample t-test significant, $p=0,000$. Gemiddeld geven de respondenten een 3,4035, dat betekent dat ze vinden dat ze redelijk wat beleidsvrijheid hebben (gem=3,4035, sd=0,96376). Deze dimensie heeft een cronbach’s alpha van 0,814. Deze dimensie bestaat uit de vragen over de vrijheid die een leerplichtambtenaar nodig heeft, krijgt en neemt om het beleid over zorg- en adviesteams toe te kunnen passen. De beleidsvrijheid wordt door de meeste respondenten helemaal niet gebruikt om andere doelen te bereiken die in strijd zijn met het officiële beleid met betrekking tot zorg- en adviesteams(modus= 1). Op de stelling of hun handelingswijze weleens afwijkt van het officiële beleid ligt het gemiddelde op 2,14 (sd=0,985).

Kortom, leerplichtambtenaren worden weinig gecontroleerd door het ministerie van OCW, het college van B&W en hun leidinggevende of zij zich houden aan het beleid omtrent de zorg- en adviesteams. Wel is er uit de interviews gebleken dat er sociale controle door collega’s onderling voorkomt. Meestal als er iets is, bijvoorbeeld er komen signalen uit het werkveld, wordt dat niet met hiërarchisch bovengeschieden gedeeld, maar overleggen collega’s onderling hoe dit het beste aangepakt kan worden. De theoretisch aannames dat ze

weinig gecontroleerd worden en redelijk wat beleidsvrijheid hebben kan met betrekking tot het beleid omtrent de zorg- en adviesteams blijken in de praktijk te kloppen.

Een ZAT helpt om het plaatje compleet te maken

De respondenten staan helemaal achter de invoering van zorg- en adviesteams; het gemiddelde ligt vlakbij de antwoordcategorie ‘helemaal eens’ (gem=4,76, sd=0,497). Er is zelfs geen enkele respondent die aan heeft gegeven niet achter de invoering van zorg- en adviesteams te staan. Maar liefst 86,7% van de respondenten vindt ook dat de zorg- en adviesteams helpen aan de taak om de leerplicht te handhaven, 7,1% heeft gekozen voor het neutrale antwoord en slechts 6,1% vindt dat de zorg- en adviesteams niet helpen om de leerplicht te handhaven. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten het goed vinden dat er geregeld contact is met scholen en andere betrokken partijen. Zo vertelde een respondent “ Ik denk ook bijvoorbeeld dat bij zo’n zorg- en adviesteam iedereen daar vanuit zijn eigen professie met een heel duidelijk doel zit. Dat is toch een gemeenschappelijk doel om leerlingen binnen de poort te houden en hulp te geven daar waar het minder gaat.” Dit gemeenschappelijke doel is dan ook heel belangrijk. Als een jongere verzuimt dan wordt dat tegenwoordig steeds meer gezien als een signaal, want meestal speelt er dan andere problematiek mee. Door de informatie met elkaar te delen, kan het plaatje zo compleet mogelijk gemaakt worden. Dus de leerplichtambtenaren zijn zeer positief over het beleid omtrent de zorg- en adviesteams.

Veranderingen voor de leerplichtambtenaar?

Doordat het plaatje op deze manier zo compleet mogelijk gemaakt wordt, weet de leerplichtambtenaar beter hoe de school- en thuissituatie eruit ziet en kan hij beter inspelen op de problematiek. De zorg- en adviesteams dienen dus eigenlijk als een soort informatiefunctie voor de leerplichtambtenaar. Een respondent geeft zelfs aan: “Ik kan me eigenlijk niet voorstellen dat we het niet gehad hebben. Het is een heel belangrijk instrument en ik denk dat het in de toekomst alleen maar belangrijker gaat worden.”

Door de invoering van de zorg- en adviesteams werkt men veel intensiever samen met de betrokken partijen (gem=4,52, sd=0,802). Voor de invoering van de zorg- en adviesteams wist iedereen elkaar wel te vinden, maar er liepen allerlei lijntjes over en weer en van en naar verschillende instanties. Door de invoering van de zorg- en adviesteams is de drempel lager om intensief met andere partijen samen te werken. Daarnaast werkt het beter als ze elkaar tegenkomen en elkaar kennen. Hoe de samenwerking in een zorg- en adviesteam verloopt is erg wisselend, omdat dit erg persoons- en organisatieafhankelijk is.

Zorg- en adviesteams zorgen voor een hogere werkdruk. Gemiddeld vinden de respondenten dat hun werkdruk iets gestegen is (gem=3,48, sd=0,705).. Toch denkt men dat zorg- en adviesteams op lange termijn juist zal zorgen voor een lagere werkdruk. De leerplichtambtenaar is door de invoering van zorg- en adviesteams in een vroeg stadium jongeren op de scholen aan het bespreken, waardoor er eerder geïntervenieerd kan worden, het mogelijk niet zo ver hoeft te komen en er uiteindelijk minder meldingen binnen zullen komen.

Slechts 3% van de respondenten zal bij aanwezigheid van een zorg- en adviesteam kiezen om hieraan niet deel te nemen. In de maand februari hebben de respondenten tussen de 0 en 15 keer deelgenomen aan een overleg van een zorg- en adviesteam. De meeste respondenten hebben in deze maand 2 keer deel genomen aan een overleg. In hoeveel zorg- en adviesteams de respondenten in totaal zitten is gemiddeld iets hoger. In totaal zitten ze gemiddeld afgerond in 4 zorg- en adviesteams (gem=3,74, sd=2,683). Dit kan iets hoger zijn omdat leerplichtambtenaren zowel vast als op afroep deel kunnen nemen aan een zorg- en adviesteam. Ze nemen standaard deel als er veel leerlingen uit hun gemeente op de school zitten en ze nemen op afroep deel als er maar weinig jongeren uit hun gemeente leerling zijn op de desbetreffende school en er jongeren uit hun gemeente besproken worden in het overleg.

Spanning?

Ook in dit geval blijkt dat de respondenten weinig spanning ervaren tussen het gemaakte beleid over de zorg- en adviesteams en de uitvoering. Gemiddeld ligt het antwoord tussen 'weinig' en 'neutraal' aan (gem=2,69, sd=1,140). De theoretische aanname dat uitvoerders een spanning ervaren om gemaakt beleid uit te kunnen voeren, geldt niet voor de leerplichtambtenaar. Een respondent vertelt de mogelijke oorzaak: "Hier worden we er ook wel in betrokken en onze mening wordt gevraagd. Maar dat is hier in deze gemeente. Ik weet niet hoe dat ergens anders is. We worden ook betrokken in het proces en er wordt overlegd, het wordt ons niet opgelegd en ik denk dat daardoor de spanning er sowieso niet is. Ik kan me voorstellen als iemand van bovenaf beleid oplegt en dat moet je uitvoeren, punt, dat er dan meer spanning is. Maar hoe het beleid gevormd wordt, daar worden we bij betrokken. Het is dan toch je eigen ding, dan voel je je ook verantwoordelijk en dan valt die spanning denk ik weg."

Deelconclusie

Ook de laatste deelvraag ‘Hoe beïnvloedt het beleid omtrent de zorg- en adviesteams het handelen van de leerplichtambtenaar?’ kan nu beantwoord worden. De ambtsinstructie heeft ook bij deze beleidsverandering weinig invloed op hoe een leerplichtambtenaar handelt. Wel is een gezamenlijke werkwijze steeds meer gewenst. Leerplichtambtenaren worden opnieuw weinig gecontroleerd. Opvallend is dat zij zich het meest gecontroleerd voelen door de andere leden van de zorg- en adviesteams. Leerplichtambtenaren voelen een soort commitment met deze partijen en daarnaast worden er duidelijke afspraken gemaakt tijdens zo’n overleg. Bovendien blijkt dat er een sociale controle is bij collega’s onderling en wordt er eerder aan collega’s gevraagd hoe men iets het beste aan kan pakken dan dat ze dit delen met de hiërarchisch bovengeschikten. De leerplichtambtenaar beschikt over veel beleidsvrijheid, maar gebruikt deze vrijheid niet om af te wijken van het beleid over de zorg- en adviesteams. Als gevolg van het beleid omtrent de zorg- en adviesteams werkt de leerplichtambtenaar veel intensiever samen met de betrokken partijen. Wel zorgen de zorg- en adviesteams voor een iets hogere werkdruk. Desondanks zijn de leerplichtambtenaren zeer positief over de zorg- en adviesteams. Het mag dan wel voor een iets hogere werkdruk zorgen, op lange termijn wordt verwacht dat het de werkdruk iets verlaagt, omdat men nu preventiever aan het werk is. Wederom geven de respondenten aan dat het beleid duidelijk is en ervaren ze niet echt een spanning tussen het gemaakte beleid en de uitvoering, omdat zij zelf bij het beleid worden betrokken worden en het beleid niet opgelegd krijgen.

Conclusie

Nu op alle deelvragen een antwoord is gegeven kan de hoofdvraag ‘*Hoe beïnvloeden de recente beleidsveranderingen het handelen van de leerplichtambtenaar?*’ beantwoord worden. Hieronder zullen de theoretische verwachtingen vergeleken worden met de empirische bevindingen.

Een leerplichtambtenaar kan inderdaad gezien worden als een street-level bureaucrat. Hij is een publieke dienstverlener, heeft veel en direct contact met jongeren en geniet van redelijk veel discretionaire ruimte. De werkomstandigheden van een street-level bureaucrat gaan in de meeste gevallen dan ook op voor de leerplichtambtenaar. Zo heeft hij een hoge werkdruk en komen de jongeren niet vrijwillig bij hem terecht. Daarnaast is de leerplichtambtenaar vaak op pad, heeft hij meestal als enige kennis van zaken en kunnen zijn prestaties moeilijk gemeten worden. Hierdoor is hij lastig te controleren en wordt hij ook daadwerkelijk weinig gecontroleerd. Bovendien is de leerplichtambtenaar zowel beleidsuitvoerder als beleidsmaker. Naast het feit dat zij de werkelijke richting van beleidsveranderingen bepalen, maken ze dit beleid ook vaak zelf, bijvoorbeeld door hun eigen ambtsinstructie op te stellen, of zijn ze er op zijn minst bij betrokken.

Maar niet alle werkomstandigheden van de street-level bureaucrat gelden voor de leerplichtambtenaar. Zowel bij het beleid over de kwalificatieplicht, het digitaal meldloket als bij de zorg- en adviesteams weten ze wat het beleid inhoudt en vinden ze dit beleid helder. Ook ervaren ze niet echt een spanning tussen het gemaakte beleid en het uitvoeren van deze beleidsveranderingen. Om recente beleidsveranderingen te kunnen implementeren krijgt de leerplichtambtenaar dan ook hulp van de ‘implementation resource’ Ingrado, de brancheorganisatie van leerplicht en voortijdig schoolverlaten. Zij maken de vertaalslag tussen beleid en uitvoering; zetten de grote lijn uit voor de leerplichtambtenaar.

Als er een beleidsverandering wordt ingevoerd, wordt in theorie de ambtsinstructie van de leerplichtambtenaar aangepast aan deze verandering, zodat in de ambtsinstructie staat aangegeven op welke wijze de leerplichtambtenaar te werk moet gaan. In de praktijk blijkt dat de ambtsinstructie in de meeste gevallen nog niet aangepast is aan de recente beleidsveranderingen. Overigens geven veel leerplichtambtenaren aan dat binnenkort de deze instructie wel wordt aangepast. Ook blijkt dat de ambtsinstructie in de praktijk nauwelijks van invloed is op hoe een leerplichtambtenaar handelt. De verantwoording naar de politieke superieuren door jaarlijks een verslag te maken over wat ze afgelopen jaar hebben gedaan

voor het college van B&W wordt wel gedaan, maar er is aangegeven dat zij ook zo een verzonnen verhaal zouden kunnen opsturen. Dit zijn in theorie factoren die de discretionaire ruimte beperken, maar in de praktijk blijkt dat dit de discretionaire ruimte van de leerplichtambtenaar niet beperkt.

Desondanks dat de leerplichtambtenaar een grote discretionaire ruimte heeft, wordt deze ruimte maar zelden gebruikt om af te wijken van het beleid. Als dit wel het geval is, gebeurt dit met name bij het beleid omtrent de kwalificatieplicht. Niet alle leerplichtambtenaren zijn even streng in de uitvoering van dit beleid. Niet alle leerplichtambtenaren zullen er alles op inzetten om een jongere die een baan heeft, maar nog niet in het bezit is van startkwalificatie om deze jongere de startkwalificatie alsnog te laten behalen.

Daarnaast is er door de invoering van de kwalificatieplicht is er voor de leerplichtambtenaar een leeftijdscategorie bijgekomen, waar andere vaardigheden voor nodig zijn. Ondanks dat er extra budget is vrijgekomen voor formatie-uitbreiding is de werkdruk van de leerplichtambtenaar toch iets gestegen. Door de invoering van het digitaal meldloket krijgt de leerplichtambtenaar meer meldingen binnen, wat voor meer werk zorgt, mits hij de meldingen al ontvangt via dit loket. De melding bevat basale gegevens en wordt nu meer gezien als een signaal, waar de leerplichtambtenaar zelf achteraan moet om te achterhalen wat deze melding eigenlijk betekent en ook dit zorgt voor extra werk. Het beleid omtrent de zorg- en adviesteams heeft de werkdruk van de leerplichtambtenaar ook iets laten stijgen. De verwachting is dat op lange termijn de werkdruk weer iets zal dalen, omdat de leerplichtambtenaar preventiever aan het werk is; er wordt door scholen eerder gemeld door het digitale meldloket en met behulp van de zorg- en adviesteams is men eerder op de hoogte van de situatie waarin jongeren zich bevinden en kan er eerder ingegrepen worden. Door de zorg- en adviesteams werkt de leerplichtambtenaar veel intensiever samen met de andere betrokken partijen. Op deze manier weet de leerplichtambtenaar beter hoe de school- en thuissituatie eruit ziet en kan hij beter inspelen op de problematiek; een zorg- en adviesteam draagt bij om het plaatje compleet te maken.

Kortom, de leerplichtambtenaar heeft veel vrijheid om beleid uit te voeren, maar toch komt het handelen van de leerplichtambtenaar in de meeste gevallen overeen met het gemaakte beleid. De beleidsveranderingen zorgen in ieder geval op de korte termijn voor een verhoging van de werkdruk. Bovendien gaat de leerplichtambtenaar door de beleidsveranderingen steeds preventiever werken om schooluitval te voorkomen.

Aanbevelingen

Ondanks het gegeven dat de leerplichtambtenaren zeer positief zijn over de beleidsveranderingen, zijn er volgens hen toch een paar verbeterpunten mogelijk om de implementatie van de beleidsveranderingen soepeler te laten verlopen.

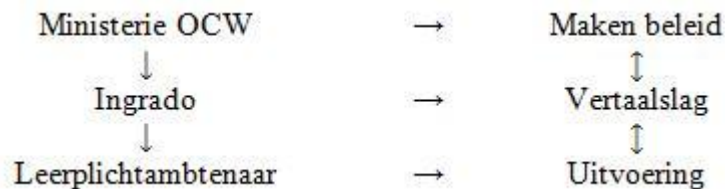
Door de invoering van het digitaal meldloket zijn de kwalitatieve gegevens in de melding verdwenen en bestaat de melding slechts nog uit basale gegevens. Het is voor een leerplichtambtenaar lastig om te zien wat er aan de hand is en welke melding prioriteit heeft. Het standaard meldformulier zou anders ingericht kunnen worden, zodat er ook kwalitatieve gegevens mee kunnen worden gezonden. Vanwege de werkdruk kunnen leerplichtambtenaren namelijk niet alle meldingen direct behandelen. Bij de ene melding is het meer van belang dat er direct actie wordt ondernomen dan bij de andere melding. Er zou ook een vraag kunnen worden gesteld over de prioriteit van de melding, zodat dit direct duidelijk is voor de leerplichtambtenaar.

Leerplichtambtenaar is een solistische functie; hij heeft vaak als enige kennis van zaken. Mede hierdoor wordt hij weinig gecontroleerd en kan hij zijn eigen werkwijze grotendeels bepalen. Een gezamenlijke werkwijze is steeds meer gewenst. Door het steeds actievere beleid om de strijd tegen schooluitval aan te gaan, zijn er meer leerplichtambtenaren aangenomen. Waar vroeger in een gemeente een leerplichtambtenaar werkzaam was, zijn er tegenwoordig een aantal leerplichtambtenaren werkzaam. Daarbij is het voor de jongeren, de ouders, scholen en de andere betrokken partijen duidelijk als de verschillende leerplichtambtenaren hetzelfde handelen. Een respondent vertelde tijdens het interview dat er bij hen veel sociale controle plaatsvindt door de leerplichtambtenaren onderling. Er wordt veel overlegd en als men ergens mee zit kan men bij collega's terecht; zij doen immers hetzelfde werk. Ook andere gemeenten kunnen gebruik maken van onderlinge controle en overleg, waardoor de controle wordt verhoogd en er een gezamenlijke werkwijze wordt ontwikkeld.

Reflectie

Het beleid om de strijd tegen schooluitval aan te gaan staat of valt inderdaad met de invulling van de discretionaire ruimte van de leerplichtambtenaar. Uit dit onderzoek is gebleken dat ze een grote discretionaire ruimte hebben, maar dat ze over het algemeen toch handelen naar het gemaakte beleid. Ze ervaren tegen de verwachting in ook weinig spanning tussen beleid en

uitvoering en staan achter de beleidsveranderingen. Dit kan komen omdat Ingrado, de vroegere Landelijke Vereniging voor Leerplichtambtenaren (LVLA), een brug slaat tussen beleid en uitvoering, zoals te zien is in onderstaand schema. Zij worden betrokken bij het maken van beleid, maar zetten tevens ook de grote lijnen uit voor de leerplichtambtenaar.



De uitkomsten van dit onderzoek kan ook beïnvloedt zijn door de gebruikte onderzoeksmethoden. Door de enquête en de interviews is er veel informatie verkregen over de invloed van de recente beleidsveranderingen op het handelen van leerplichtambtenaren. Maar deze methoden gaan beiden over de ervaringen van leerplichtambtenaren en dit hoeft niet altijd overeen te komen met het daadwerkelijk handelen. In mogelijk vervolgonderzoek kan er gebruik worden gemaakt van de onderzoeksmethode observeren om te onderzoeken of dit ook daadwerkelijk terug te zien is in zijn gedrag.

Bovendien zal waarschijnlijk ook de keuze van de beleidsveranderingen een rol spelen. Achteraf gezien zit de werkelijke vrijheid van een leerplichtambtenaar in wanneer en welke stappen hij onderneemt om een jongeren naar school te krijgen. Dit komt naar voren bij de beleidsverandering omtrent de kwalificatieplicht, maar komt minder naar voren bij het digitale meldloket of de zorg- en adviesteams. Bij de kwalificatieplicht gaven dan ook meer leerplichtambtenaren aan dat ze van beleid afwijken. Voor eventueel vervolgonderzoek is het interessant om te kijken hoe het bij een hele recente beleidsverandering, waardoor de leerplichtambtenaar de mogelijkheid heeft gekregen om ouders op de kinderbijslag te korten als het kind niet naar school gaat. Uit een interview kwam spontaan naar voren dat een leerplichtambtenaar haar twijfels had om deze zware maatregel te gebruiken.

De invloed van de recente beleidsveranderingen zijn ook nog niet helemaal duidelijk, omdat het beleid reeds is ingevoerd of in proces van invoering is, zoals het digitaal meldloket. Sommige leerplichtambtenaren hebben nog geen enkele melding via het digitaal meldloket ontvangen. Interessant is om een paar jaar later te onderzoeken wat de invloed dan is van deze recente beleidsveranderingen.

Dit onderzoek laat zien dat er niet altijd een spanning hoeft te zijn tussen beleid en uitvoering. Wat dat betreft kan dit als een best-practice case dienen. Ook laat dit onderzoek zien dat leerplichtambtenaren inderdaad toegevoegd kunnen worden aan het lijstje van street-level bureaucrats. Wel blijkt dat niet alle factoren van een street-level bureaucrat opgaan voor de leerplichtambtenaar. Leerplichtambtenaren vinden het beleid namelijk juist wel heel duidelijk. Dit kan verklaard worden door de vertaalslag die Ingrado maakt tussen uitvoering en beleid. Bovendien zijn zij vaak zelf direct betrokken op welke manier het beleid op gemeentelijk niveau wordt ingevuld.

Bronnenlijst

- Bakker, W. & F. van Waarden. Onder redactie van Bakker, W. & F. van Waarden. (1999). *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Meppel: Boom onderwijs.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Directie Beroepsonderwijs en volwasseneducatie. (2 augustus 2007). *Leven lang leren. Lissabon-doelstelling*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (verkregen via de website www.minocw.nl/levenlangleren/474/Lissabon-doelstelling.html)
- Directie Beroepsonderwijs en volwasseneducatie. (16 april 2009). *Kwalificatieplicht*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (verkregen via de website www.minocw.nl/leerplicht/452/kwalificatieplicht.html)
- Fokke & Sukke. (18 maart 2010). *Dag van de leerplicht*. (verkregen via de website www.foksuk.nl)
- Goedheer, G.J.J. & A.L.M. Storimans. (2006). *Teksten regelingen: Leerplicht. Editie 2007*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Hill, H.C. (2003). 'Understanding Implementation: Street-level Bureaucrats' Resources for Reform', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3): 265-282.
- Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- Ingrado. (14 januari 2008). *Reactie op IWI-rapport d.d. juni 2007 'Doorstart voor de schooluitvaller'*.
- Ingrado. (3 februari 2010). *Gesprek met Ingrado*.
- Jewell, C.J. en B.E. Glaser. (2006). 'Toward a General Analytic Framework: Organizational Settings, Policy Goals, and Street-level Behavior', *Administration & Society*, 38 (3): 335-364.
- Kelly, M. (1994). 'Theories of Justice and Street-level discretion', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4: 119-140.

- Laemers, M., B. Vermeulen, J. van Kuijk & N. van Kessel. Onder redactie van Tjeenk Willink, W.E.J. (1998). *Handhaven op niveau*, Deventer: Commissie bestuursrechtelijk en privaatrechtelijke handhaving.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministerie van Economische Zaken. (2009). *Nederland Ondernemend Innovatieland: Talenten*. (verkregen via de website [www.ez.nl/Onderwerpen/Meer_innovatie/Nederland Ondernemend Innovatieland/Monitor_NOI/Talenten](http://www.ez.nl/Onderwerpen/Meer_innovatie/Nederland_Ondernemend_Innovatieland/Monitor_NOI/Talenten))
- Ministerie van Jeugd en Gezin & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (10 juni 2009). *Wettelijke borging zorg in en om de school*. Kamerstuknummer: JOZ/127716.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (?). *Voorstel van wet: Wijziging van de leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht*. Kamerstuknummer: W4830.K-2.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. (30 november 2007). *Uitvoeringsbrief schooluitval*. Kamerstuknummer: VSV/DIR/2007/48811.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (9 juli 2008). *Landelijke invoering 1-loket verzuim en VSV*. Kamerstuknummer: VSV/31220.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (28 mei 2009). *Vragen van de leden Biskop en Jan Jacob van Dijk (beiden CDA)*. Kamerstuknummer: VO/BVB/121678.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. (12 november 2009). *Definitieve cijfers schooljaar 2007-2008: 48300*. (verkregen via de website www.voortijdigschoolverlaten.nl/nieuws.php?n_id=180)
- NJi Onderwijs & Jeugdzorg / LCOJ. (mei 2008). *Standaard Convenant: Zorg- en adviesteam in het onderwijs*.
- Prins, M. (12 maart 2010). *Parttime waken over leerplicht*. Binnenlands Bestuur. (verkregen via de website www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/all/parttime-waken-over-leerplicht.152296.lynkx)
- Programmaministerie Jeugd en Gezin. (19 juni 2008). *Zorg- en Adviesteams: samenwerken voor snelle en goede hulp voor kinderen en jongeren*. Kamerstuknummer: VO/S&O/23278.

- Ronric training en consultancy. *Ronric training en consultancy*. (verkregen via de website www.ronric.nl)
- Scott, P.G. (1997). 'Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (1): 35-57.
- Sluijter, A.P.M. & R. Welschen. Onder redactie van Michiels, F.C.M.A & E.R. Muller. (2006). *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Terpstra, J. & T. Havinga. Onder redactie van Bakker, W. & F. van Waarden. (1999). *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Van der Steeg, M. & D. Webbink. (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*, Den Haag: CPB. (verkregen via de website www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/107/doc107.pdf)
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: SDU uitgevers.
- WRR. (2009). *Vertrouwen in de school over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zoontjens, P.J.J. Onder redactie van Michiels, F.C.M.A & E.R. Muller. (2006). *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Rijksoverheid. *Leerplicht*. (verkregen via de website www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht)
- Plaatjes voorkant (verkregen via de websites www.nederbetuwe.nl/download/3145554/DSC02751_1.jpg/width/450/height/299, www.gelderlander.nl/multimedia/archive/00951/Onderwijs_School_951729b.jpg, www.trouw.nl/multimedia/dynamic/00259/414495_163538_jpeg_259721d.jpg)

Bijlagen

1. Schema vier uitvoeringsstijlen van Terpstra en Havinga
2. Enquête voor leerplichtambtenaren
3. Topiclijst
4. Codeboom

1. Schema vier uitvoeringsstijlen van Terpstra en Havinga⁹⁹

	Traditionele uitvoering van beleid	Ambtelijk-bureaucratische uitvoering van beleid	Professioneel-beroepsmatige uitvoering van beleid	Bedrijfsmatige uitvoering van beleid
Interpretatieschema's				
Dominante oriëntatie	Oriëntatie op gewoonte; traditionele moraal of (lokale) gezagdrager	Oriëntatie op formele regels en bureaucratische onpartijdigheid	Oriëntatie op professionele besluitvorming binnen (wettelijk) vastgelegde kaders	Oriëntatie op productiviteit en kostenbeheersing
Kenmerkende typificaties van zaken, cliënten of problemen	Morele categorisering	Legalistische categorisering (categorieën afgeleid uit formele regels)	Instrumentale categorisering (gebaseerd op soort oplossing of behandeling)	Pragmatische categorisering (gebaseerd op intern organisatorische overwegingen)
Normen				
Legitimiteit	Mate van overeenstemming met traditionele moraal, gewoonte & gezagsverhoudingen	Formeel-legalistisch; correcte toepassing regels (bv: zonder aanzien des persoons)	Professioneel/oplossinggericht; op individueel geval toegesneden handelen gericht op beste resultaat	Bedrijfsmatig; beheersing van kosten en uitvoeringsproces; efficiëntie (veelal in kwantitatieve gemeten)
Ideaalbeeld uitvoerder	Uitdrager van moraal en loyaal aan gezagdrager	Loyaal aan recht en conformiteit aan regels	Deskundig en doelgericht	Efficiënt en hoge score op performance-indicatoren
Hulpbronnen				
Controleregiem	Controle in persoonlijke relatie door gezagsdrager	Controle langs hiërarchische lijnen op naleving regels	Collegiale toetsing en overleg	Controle op targets, performance indicatoren & kwaliteitsmanagement
Leidinggevende	Traditionele (lokale) gezagsdrager en ervaren ambtenaar	(Top)Ambtenaar	Professional (primus inter pares onder de professionals)	Manager
Type organisatie	Overzichtelijk, traditioneel, hiërarchisch, vaak lokaal ingebed	Moderne bureaucratie, procedures vastgelegd in regels en voorschriften	Professionele organisatie, met differentiatie rond deskundigheden	Productie-organisatie gestructureerd op grond van taakopsplitsing en targets
Knelpunten	-Moraliserende bevoogding -Afhankelijkheid, willekeur -Geringe democratische en juridische controle	-Zinloos papierwerk -Legalisme en formalisme -Weinig op individueel geval afgestemd -Gebrek aan doelgerichtheid	-Onbeheersbaarheid uitvoering (kosten: afwijken formele regels) -Democratische controle moeilijk -Risico rechtsongelijkheid(inhoudelijke overwegingen)	-Morele, politieke en professionele waarden ondergeschikt aan kostenbeheersing en efficiëntie -Risico willekeur (efficiencyoverwegingen)

⁹⁹ Terpstra & Havinga, 1999: 51

2. Enquête voor leerplichtambtenaren

1. Algemene vragen

1. Hoeveel jaar werkt u als leerplichtambtenaar?
2. Hoeveel inwoners heeft de gemeente waar u werkt?
3. Hoeveel leerplichtigen heeft de gemeente waar u werkt?
4. Hoe groot was uw caseload in de maand februari 2010?
5. U richt zich op jongeren van...
(meerdere antwoorden mogelijk)
- de basisschool
- het voortgezet onderwijs
- het middelbaar beroepsonderwijs
6. Hoe ervaart u de werkdruk?
- Heel laag Heel hoog
7. Hoeveel beslissingsbevoegdheid heeft u in uw werk?
- Heel weinig Heel veel
8. Behoren kwalificatieleerplichtige jongeren tot uw takenpakket? Ja Nee

Volgende

2. Kwalificatieplicht

9. Beleid
- Helemaal oneens Helemaal eens
- Ik weet wat de kwalificatieplicht inhoudt
- De beleidsdoelstellingen met betrekking tot de kwalificatieplicht zijn duidelijk
- Ik moet zelf bepalen wat er met het beleid over de kwalificatieplicht bedoeld wordt
- Ik sta achter de invoering van de kwalificatieplicht
- ik ervaar een spanning tussen het gemaakte beleid en de uitvoering van de kwalificatieplicht
10. Beleidsvrijheid
- Helemaal oneens Helemaal eens
- Ik heb veel vrijheid nodig om het beleid over de kwalificatieplicht toe te kunnen passen
- Ik krijg veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over de kwalificatieplicht
- Ik neem veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over de kwalificatieplicht
- Mijn handelingswijze wijkt af van het officiële beleid over de kwalificatieplicht
- Ik gebruik mijn vrijheid om andere doelen te

bereiken die in strijd zijn met het beleid over de kwalificatieplicht

11. Ik word gecontroleerd of ik me aan het beleid over de kwalificatieplicht houd door...

	Heel weinig					Heel veel				
het ministerie van OCW	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het college van B&W	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uw leidinggevende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Mijn ambtsinstructie is aangepast aan de invoering van de kwalificatieplicht

Ja Nee Weet ik niet

	Helemaal oneens					Helemaal eens				
13. Mijn ambtsinstructie heeft invloed op hoe ik te werk ga met kwalificatieleerplichtige jongeren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Helemaal oneens					Helemaal eens				
14. Ik zal een 17-jarige zonder startkwalificatie met slechte vooruitzichten benaderen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik zal een 17-jarige zonder startkwalificatie, maar met een fulltime-baan en goede vooruitzichten vrijstellen van de Lpw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn samenwerking met de RMC-regio is verbeterd door de invoering van de kwalificatieplicht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met de RMC-functionaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Erg gedaald					Erg gestegen				
15. Hoe is uw werkdruk veranderd door de invoering van de kwalificatieplicht?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Aan hoeveel kwalificatieleerplichtigen heeft u in de maand februari 2010 aandacht besteed?

Volgende

3. Digitaal meldloket

17. Beleid	Helemaal oneens					Helemaal eens				
Ik weet wat het digitale loket inhoudt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De beleidsdoelstellingen met betrekking tot het digitale loket zijn duidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik moet zelf bepalen wat er met het beleid over het digitale loket bedoeld wordt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik sta achter de invoering van het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ervaar een spanning tussen het gemaakte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

beleid en de uitvoering van het digitale loket

18. Beleidsvrijheid	Helemaal oneens			Helemaal eens		
Ik heb veel vrijheid nodig om het beleid over het digitale loket toe te kunnen passen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik krijg veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik neem veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn handelingswijze wijkt af van het officiële beleid over het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik gebruik mijn vrijheid om andere doelen te bereiken die in strijd zijn met het beleid over het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Ik word gecontroleerd of ik me aan het beleid over het digitale loket houd door...	Heel weinig			Heel veel		
het ministerie van OCW	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het college van B&W	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uw leidinggevende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Mijn ambtsinstructie is aangepast aan de invoering van het digitale loket

Ja Nee Weet ik niet

21.	Helemaal oneens			Helemaal eens		
Mijn ambtsinstructie heeft invloed op hoe ik te werk ga met het digitale loket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22.	Helemaal oneens			Helemaal eens		
Door de invoering van het digitale loket heb ik minder administratieve lasten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Door de invoering van het digitale loket is het aantal dossiers voor mij gestegen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Door de invoering van het digitale loket beschik ik over betere beleidsinformatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ontvang nog steeds meldingen op een andere manier, die eigenlijk via het digitale loket horen te gaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik krijg door de invoering van het digitale loket meer meldingen binnen die niet juist zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik krijg door de invoering van het digitale loket meer meldingen binnen die onvolledige informatie bevatten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23.	Erg gedaald			Erg gestegen		
Hoe is uw werkdruk veranderd door de invoering van het digitale loket?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24. Hoe vaak heeft u in de maand februari 2010 het digitale loket gebruikt?

Volgende

4. Zorg- en adviesteams (ZAT)

25. Beleid	Helemaal oneens			Helemaal eens	
Ik weet wat een zorg- en adviesteam inhoudt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De beleidsdoelstellingen met betrekking tot zorg- en adviesteams zijn duidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik moet zelf bepalen wat er met het beleid over zorg- en adviesteams bedoeld wordt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik sta achter de invoering van zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ervaar een spanning tussen het gemaakte beleid en de uitvoering van de zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Beleidsvrijheid	Helemaal oneens			Helemaal eens	
Ik heb veel vrijheid nodig om het beleid over zorg- en adviesteams toe te kunnen passen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik krijg veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik neem veel vrijheid voor het toepassen van het beleid over zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn handelingswijze wijkt af van het officiële beleid over zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik gebruik mijn vrijheid om andere doelen te bereiken die in strijd zijn met het beleid over zorg- en adviesteams	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Ik word gecontroleerd of ik me aan het beleid over de zorg- en adviesteams houd door...

	Heel weinig			Heel veel		n.v.t.
het ministerie van OCW	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>
het college van B&W	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>
uw leidinggevende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>
de leden van een zorg- en adviesteam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>

28. Mijn ambtsinstructie is aangepast aan de invoering van zorg- en adviesteams

Ja Nee Weet ik niet

29.	Heel weinig			Heel veel		n.v.t.
Mijn ambtsinstructie heeft invloed op hoe ik in een zorg- en adviesteam werk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>

	Helemaal oneens			Helemaal eens			n.v.t.
30. Een zorg- en adviesteam draagt bij aan mijn taak om de leerplicht te handhaven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>
Bij aanwezigheid van een zorg- en adviesteam neemt u daar aan deel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>
Ik werk door de invoering van zorg- en adviesteams intensief samen met partijen bijnnen de lokale jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>

	Erg gedaald			Erg gestegen		
31. Hoe is uw werkdruk veranderd door de invoering door het beleid omtrent zorg- en adviesteams?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

32. Aan hoeveel zorg- en adviesteams neemt u in totaal deel?

33. Hoe vaak heeft u in de maand februari 2010 deelgenomen aan een overleg van een zorg- en adviesteam?

Volgende

34. Heeft u opmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

35. Wilt u zelf nog iets toevoegen op welke manier recente beleidsveranderingen invloed hebben op uw handelen?

36. Om nog meer inzicht te krijgen in de effecten van de beleidsveranderingen, zullen er de komende weken een aantal gesprekken plaatsvinden. Zou u in een gesprek uw antwoorden toe willen lichten?

Ja

Nee

37. Indien ik contact met u op mag nemen, zou u dan uw e-mailadres willen invullen?

Verstuur

3. Topiclijst

Algemeen

- Beroepskeuze
- Werkzaamheden

Discretionaire ruimte:

- lage mate van controle
- ambtsinstructie
- Krijgt meer vrijheid dan dat eigenlijk nodig is. Hoe komt dit?
- Welke factoren zorgen ervoor dat u wel of niet naar beleid handelt (aangezien de controle laag is)?

Wat voor gevolgen heeft de invoering van de **kwalificatieplicht** voor u?

- Veranderend/niet veranderd
- Werkdruk
- Ander soort zaken?
- 17 jarige met goede/slechte vooruitzichten

Wat voor gevolgen heeft de invoering van het **digitale loket** voor u?

- Veranderd/ niet veranderd
- Werkdruk
- Administratieve lasten
- Meldingen via de oude manier
- Onvolledige meldingen

Wat voor gevolgen heeft het beleid omtrent **zorg- en adviesteams** voor u?

- Veranderd/niet veranderd
- Werkdruk
- Samenwerken
- Vast en op afroep?

Spanning tussen uitvoering en beleid: hoe komt dat?

4. Codeboom

- Beroepskeuze
- Twee petten → Algemeen
- Werkzaamheden
- Werkdruk
- Beleidsuitvoerder & beleidsmaker → Kenmerken street-level bureaucrat
- Controle
- Ambtsinstructie
- Afwijken van beleidsverandering → Beleidsvrijheid
- Vertrouwensband
- Beoordeling

Kwalificatieplicht

- Steun kwalificatieplicht
- MBO-team
- Leerplichtambtenaarplus → Kwalificatieplichtambtenaren
- Regionale leerplichtambtenaren
- Schemergebied leerplicht & rmc
- Gevolgen kwalificatieplicht → Veranderingen
- Verandering door kwalificatieplicht

Meldloket

- Steun meldloket
- Timing invoering meldloket
- Lange termijn
- Onjuiste meldingen
- Onvolledige meldingen → Meldingen
- Meldingen via de oude manier
- Koppeling administratiesystemen
- Administratieve lasten → Administratie
- Hetzelfde verzuim
- Contact met school noodzakelijk

Zorg- en adviesteams

- Steun ZAT
- Lange termijn ZAT
- Soort ZAT
- Samenwerking door ZAT
- Nadelen ZAT

- Spanning uitvoering en beleid
- Implementation resource