

# Maatschappelijke Business Case

## ‘Voorkomen Schoolverzuim’

Juli 2016



In opdracht van Gemeente Nijmegen



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Aanleiding Maatschappelijke Business Case (mBC)	3
1.2 Maatschappelijk probleem, urgentie en de interventies	3
1.2.1 Maatschappelijk probleem	3
1.2.2 Urgentie	4
1.2.3 Interventies	4
1.3 Scope	4
1.4 Cohortanalyse	5
1.5 Leeswijzer	6
<b>2. Aanpak</b>	<b>7</b>
2.1 Een maatschappelijke Business Case: wat is dat eigenlijk?	7
2.2 Het projectteam	7
2.3 Het proces	8
<b>3. De interventie: ‘uitvoeringsniveau preventief’</b>	<b>10</b>
3.1 Context	10
3.2 Wat houdt uitvoeringsniveau ‘preventief’ concreet in?	10
3.3 Randvoorwaarden	11
3.4 De rol van ketenpartners	12
<b>4. Het cliëntperspectief</b>	<b>13</b>
4.1 De twee voornaamste effecten	13
4.2 De mate waarin effecten optreden	14
<b>5. Het ketenperspectief</b>	<b>16</b>
5.1 Overzicht van de ketenpartners	16
5.2 Algemene opmerkingen	16
5.3 Kosten en opbrengsten per organisatie	17
5.3.1 Bureau Leerplicht	17
5.3.2 Scholen	17
5.3.3 Medisch Expertteam	21
5.3.4 Jeugd Gezondheidszorg (GGD)	21
5.3.5 Jeugdreclassering	22
5.3.6 Zorgaanbieders	24
5.3.7 Schoolmaatschappelijk werk	27
5.3.8 Sociaal wijkteams (SWT)	28
5.4 Overzicht van investeringen en besparingen in de keten	28
<b>6. Maatschappelijk perspectief</b>	<b>30</b>
6.1 Ouders/ steunsysteem	30
6.2 Gemeenten	31
6.3 Rijksoverheid – ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34
6.4 Zorgverzekeraars	34
<b>7. De maatschappelijke Business Case</b>	<b>35</b>
7.1 Cliënteffecten, besparingen en investeringen	35
7.2 Het maatschappelijk rendement	36
<b>Bronvermelding</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 1: Zes pijlers van positieve gezondheid</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2: Rekenvoorbeeld netto-contante waarde</b>	<b>40</b>

## Managementsamenvatting

Eind 2015 is door de gemeenteraad van Nijmegen besloten om het uitvoeringsniveau van Bureau Leerplicht op te schalen naar niveau 'preventief'. Dit besluit werd genomen om het aantal 'thuiszittende' en verzuimende leerlingen verder terug te dringen. Kenmerkend aan het preventieve uitvoeringsniveau is dat het, naast de standaard wettelijke taken, ook preventieve – bovenwettelijke – elementen in zich heeft. Zo organiseert Bureau Leerplicht daar waar casuïstiek dit nodig heeft overlegstructuren zoals Zorgadviesteams (ZAT's) en Actietafels, worden er spreekuren op (een beperkt aantal) scholen gehouden en betreft Leerplicht ketenpartners in relatie tot verzuim en zorg als het om zware problematiek gaat.

Voortkomend uit het besluit om op te schalen naar uitvoeringsniveau 'preventief' ontstond de behoefte om inzicht te krijgen in de rolverdeling tussen de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij het voorkomen van schoolverzuim. Hoewel de preventieve inzet van Bureau Leerplicht in deze maatschappelijke Business Case (mBC) een centrale rol speelt, is uitvoering aandacht besteed aan de (mogelijk veranderende) rol van overige ketenpartners bij het voorkomen van schoolverzuim. Bovendien heeft deze mBC in grote lijnen inzichtelijk gemaakt welke investeringen er naar verwachting nodig zullen zijn van betrokken partijen en welke besparingen er op termijn mogelijk gerealiseerd kunnen worden, mede als gevolg van het preventieve uitvoeringsniveau van Bureau Leerplicht. Het onderzoek is gebaseerd op een (geëxtrapoleerd) cohort van 3.040 casussen.

Voor het geanalyseerde cohort is naar verwachting een investering nodig van EUR 323.000, die met name bestaat uit kosten voor het preventieve uitvoeringsniveau van Bureau Leerplicht, extra inzet van JGZ en een 'medisch expertteam', en een toename van het aantal (relatief gezien) 'lichte' zorgtrajecten. De verwachting is dat deze investering zich op termijn zal vertalen in een kostenbesparing van EUR 808.000, die met name gerealiseerd wordt door besparingen in het onderwijs als gevolg van een afname van het aantal extra onderwijsjaren (bijvoorbeeld door minder doublures), reclasseringsmaatregelen, jongeren dat kort na het schoolverlaten een Participatiewetuitkering krijgt en het aantal (relatief gezien) 'zware' zorgtrajecten. Op het gebied van zorg wordt verwacht dat een preventieve werkwijze er in sommige gevallen toe leidt dat relatief zware trajecten kunnen worden voorkomen door de tijdige inzet van een lichter traject.

De verhouding tussen de benodigde investeringen en potentiële kostenbesparingen leidt tot een ratio van 2,51, wat betekent dat iedere geïnvesteerde euro naar verwachting resulteert in EUR 2,51 maatschappelijk rendement. Overigens zijn zowel de bedragen als de genoemde ratio een prognose en zal toekomstige monitoring het daadwerkelijke rendement moeten aantonen. Bovendien dient er rekening te worden gehouden met enkele in dit rapport geformuleerde randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. De mate waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan zal naar verwachting van invloed zijn op de effectiviteit van het preventieve uitvoeringsniveau en de verwachte maatschappelijke effecten daarvan.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding Maatschappelijke Business Case (mBC)

Gemeente Nijmegen wil het sociaal domein, samen met relevante ketenpartners, verder gaan transformeren. Om deze transformatie te kunnen doorzetten wil de gemeente kiezen voor oplossingen waarmee ondersteuning voor de mensen die dat nodig hebben gewaarborgd blijft, terwijl er tegelijkertijd kosteneffectiever kan worden gewerkt. Daarvoor moet niet alleen zorgvuldig worden afgewogen hoe de beschikbare zorg en ondersteuning zo goed mogelijk kunnen aansluiten op de behoeften van mensen, maar ook hoe het beschikbare budget binnen het sociaal domein zodanig kan worden ingezet dat de beoogde kosteneffectieve en kostenefficiënte werkwijze kan worden gerealiseerd. De gemeente Nijmegen is van mening dat het daarbij van belang is dat een transformatie plaatsvindt zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

De gemeente Nijmegen wil deze transformatie onderbouwen middels diverse maatschappelijke Business Cases (mBC), waarvan voorliggend rapport er een is. Daarmee wordt duidelijker waar in de keten 'aan de voorkant' geïnvesteerd moet worden om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken. De focus ligt daarbij met name op de kosten en baten die betrekking hebben op de budgetten van overheden (gemeenten, Rijk), de ketenpartners en overige stakeholders.

Deze specifieke mBC is voortgekomen uit het besluit van de gemeenteraad van Nijmegen dat eind 2015 werd genomen om het uitvoeringsniveau van Bureau Leerplicht op te schalen naar niveau 'preventief', zoals later in dit rapport verder wordt toegelicht. Voortkomend uit dat besluit ontstond de behoefte om inzicht te krijgen in de rolverdeling tussen de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij het voorkomen van schoolverzuim. Hoewel de preventieve inzet van Bureau Leerplicht in deze mBC een centrale rol speelt, is uitvoerig aandacht besteed aan de (mogelijk veranderende) rol van overige ketenpartners bij het voorkomen van schoolverzuim. Om dit een plaats te geven in relatie tot de preventieve inzet van Leerplicht is onder andere een aantal randvoorwaarden benoemd.

## 1.2 Maatschappelijk probleem, urgentie en de interventies

### 1.2.1 Maatschappelijk probleem

Om richting te geven aan deze maatschappelijke Business Case is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Er zijn veel kinderen die thuiszitten of verzuimen. Dit is problematisch, omdat:

1. Dit kan leiden tot het niet behalen van een startkwalificatie en alle daaruit voortvloeiende problemen op de lange termijn;
2. Dit op korte termijn kan leiden tot problemen met betrekking tot (het welbevinden van) het gezin, waarbij moet worden opgemerkt dat bestaande problematiek in de thuissituatie regelmatig een oorzaak is van thuiszitten en/of verzuimen.

### 1.2.2 Urgentie

De urgentie om een duurzame oplossing te vinden voor het maatschappelijk probleem kan primair vanuit de volgende twee perspectieven worden beschreven:

#### 1. Leerlingen

- Thuiszitten en verzuimen hebben negatieve gevolgen op zowel de korte als de lange termijn met betrekking tot het welbevinden en de algehele ontwikkeling
- Bovendien verhoogt het de kans op het niet behalen van een startkwalificatie en de mogelijke doorstroom naar justitiële processen.
- Daarnaast vergroot het de kans om later in een uitkeringssituatie terecht te komen.

#### 2. Het gezin

- Thuiszitten en verzuim kunnen allerlei negatieve effecten hebben op (het functioneren van) het gezin, bijvoorbeeld met betrekking tot het welbevinden van ouders/verzorgers of broertjes/zusjes. In sommige gevallen kan het arbeidsproces van ouders worden verstoord.

#### 3. Gemeente

- De gemeente heeft het toezien op het naleven van de leerplicht als wettelijke taak; het voorkomen van ongeoorloofd verzuim is dan ook per definitie urgent.
- De relatief hoge doorstroom naar justitiële processen en voorzieningen zoals uitkeringen brengt hoge kosten met zich mee.

### 1.2.3 Interventies

De interventie die centraal staat in deze mBC betreft het ‘verbreden’ van de werkzaamheden van Bureau Leerplicht naar het niveau ‘preventief’ in de bredere context van het voorkomen van schoolverzuim. Hoofdstuk 3 gaat uitvoerig in op de uitgangspunten van deze interventie, de mogelijke effectiviteit ervan en de redenen waarom deze interventie een antwoord zou kunnen bieden op het eerdergenoemde maatschappelijk probleem. In dat hoofdstuk zal daarnaast duidelijk worden dat de effectiviteit van het opschalen van Bureau Leerplicht in de context van het voorkomen van schoolverzuim mede afhankelijk is van de mate waarin wordt voldaan aan bepaalde randvoorwaarden, welke dan ook in dat hoofdstuk worden benoemd.

## 1.3 Scope

Deze mBC richt zich op het in kaart brengen van de toekomstige maatschappelijke effecten van bovenstaande interventies op de cliëntgroep, scholen, (zorg)ketenpartners, de gemeente Nijmegen en overige stakeholders. Een deel van deze effecten zijn vervolgens vertaald in zowel *kostenbesparingen* als *extra investeringen* die naar verwachting nodig zullen zijn.

Er is besloten om deze mBC te richten op **kinderen en jeugd in de leeftijdsgroep 5 tot 18 jaar die woonachtig zijn in de gemeente Nijmegen**. Dit betekent dat kinderen die woonachtig zijn in de gemeente Nijmegen maar in een andere gemeente naar school gaan, wel zijn opgenomen in deze analyse. Dat heeft ermee te maken dat Bureau Leerplicht van de gemeente Nijmegen gegevens bijhoudt over kinderen die woonachtig zijn in de gemeente,

ongeacht de plaats waar zij naar school gaan. Deze kinderen vallen immers onder wettelijke verantwoordelijkheid van Bureau Leerplicht Nijmegen. In de praktijk kan dit leiden tot een enigszins vertekend beeld. Immers, het opschalen van Bureau Leerplicht in de gemeente Nijmegen heeft mogelijk niet direct effect op kinderen die in andere gemeenten naar school gaan, terwijl zij als zij woonachtig zijn in de gemeente Nijmegen wel in deze analyse zijn opgenomen. Andersom kan echter hetzelfde worden gesteld: kinderen die wonen in andere gemeenten maar in Nijmegen naar school gaan, zijn niet in de cijfers die in deze mBC zijn gebruikt opgenomen (zij vallen niet onder de wettelijke verantwoordelijkheid van Leerplicht Nijmegen), terwijl de interventies mogelijk wel op hen van invloed zullen zijn. Overigens zal de mate van vertekening in de cijfers te verwaarlozen gezien de geringe omvang van de groep kinderen waarvoor dit geldt.

De meettermijn van deze mBC is vier jaar (1 januari 2016 – 31 december 2019), maar de duur van de maatschappelijke effecten kunnen langer zijn dan deze periode.

## 1.4 Cohortanalyse

In deze mBC is de omvang van het maatschappelijk probleem gebaseerd op het aantal jongeren dat in het schooljaar 2015-2016 in beeld was bij Bureau Leerplicht. Tijdens de aanvang van het proces om deze mBC op te stellen, waren dat er 2.103. Daarbij moet worden opgemerkt dat het schooljaar op dat moment nog niet voorbij was. Om een beeld te krijgen van het totale aantal over het hele schooljaar hebben medewerkers van Bureau Leerplicht dit aantal geëxtrapoleerd naar de volledige duur van het schooljaar, waarbij rekening is gehouden met een relatief sterke toename van het aantal casussen tegen het eind van het schooljaar, gebaseerd op gegevens van voorgaande schooljaren. Na extrapolatie is uitgegaan van in totaal 3.040 casussen over het hele schooljaar 2015-2016.

Bij de totstandkoming van een maatschappelijke Business Case is het van belang om aannamen te kunnen doen met betrekking tot de mate waarin bepaalde effecten naar verwachting zullen optreden. Om deze aannamen te kunnen 'voeden' is het nodig om enig zicht te hebben op de aanwezige casuïstiek. Echter, van een groot deel van de door Bureau Leerplicht geregistreerde casussen was geen informatie beschikbaar met betrekking tot achterliggende problematiek, evenals bij de casus betrokken organisaties en instanties. Het bleek dan ook onmogelijk om voldoende onderbouwde uitspraken te doen over de effecten die naar verwachting voor *de hele groep* (van 3040 casussen) zullen optreden. Om die reden is besloten om deze maatschappelijke Business Case te baseren op een beperkte groep casussen waarover wel informatie beschikbaar was. De reden dat Bureau Leerplicht niet over *alle* casussen informatie heeft, heeft ermee te maken dat het in veel gevallen zeer lichte casuïstiek betreft waarin bijvoorbeeld een waarschuwing van een leerplichtambtenaar al voldoende is om het gewenste effect te bereiken. In die gevallen worden er verder dan ook geen gegevens bijgehouden. Door in deze mBC alleen te kijken naar een cohort jongeren waarover wel gegevens beschikbaar zijn, is de nadruk automatisch komen te liggen op casussen waarin sprake is van relatief zware casuïstiek.

In totaal waren er over (het onafgeronde) schooljaar 2015-2016 830 'zware' casussen waarover informatie beschikbaar was. Deze groep is voor deze mBC geëxtrapoleerd naar een

heel schooljaar, waarna er is gerekend met een totaal aantal van 997 casussen waarin één of meerdere van onderstaande punten aan de orde is<sup>1</sup>:

Motivatieproblemen bij afmaken onderwijs	Verslavingsproblematiek
Criminalisering van jongere / gezinsleden	Vechtscheiding
Gedragsproblematiek leerling	Conflictsituatie tussen ouders en school
Ouders ondersteunen leerplichtige niet	Recidive
Zorgmijding	Uithuisplaatsing
Woninguitzetting	Verkeerde opleidingskeuze
Huiselijk geweld / kindermishandeling	Pestproblematiek
Acceptatieproblemen bij verwijsniveau onderwijs	Radicalisering
Afstromen	Niet-leerbaarheid
Kan geen stageplaats / BBL vinden	Psychisch-medische redenen

De projectgroep is zich ervan bewust geweest dat het focussen op een cohort waarin sprake is van relatief zware problematiek, ertoe leidt dat deze maatschappelijke Business Case geen *volledig* beeld kan geven van de effecten van het opschalen van Bureau Leerplicht naar uitvoeringsniveau ‘preventief’ (en de daaruit voortvloeiende en/of samengaan- de veranderingen in de keten). Hieraan zal in hoofdstuk 7 aandacht worden besteed.

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de aanpak van deze mBC toegelicht, waarna in hoofdstuk 3 aandacht wordt besteed aan de interventie die in deze analyse centraal stond. In de drie daaropvolgende hoofdstukken worden de interventies benaderd vanuit het cliëntperspectief (hoofdstuk 4), het ketenperspectief (hoofdstuk 5) en het maatschappelijk perspectief (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 (‘De maatschappelijke Business Case’) dient als conclusie waarin de verschillende perspectieven met elkaar in verband worden gebracht, er een overzicht wordt gegeven van het te verwachten maatschappelijke rendement en de kernresultaten worden geïnterpreteerd.

---

<sup>1</sup> Categorisering is aangeleverd door Bureau Leerplicht.

## 2. Aanpak

### 2.1 Een maatschappelijke Business Case: wat is dat eigenlijk?

De maatschappelijke Business Case (mBC) is een veelgebruikte methode om het economische én maatschappelijke nut van een interventie in kaart te brengen. In aanvulling op de (meer traditionele) zakelijke Business Case, waar kosten en opbrengsten puur vanuit het perspectief van de organisatie worden bekeken, wordt er in een mBC ook aandacht besteed aan de kosten en opbrengsten voor de maatschappij. Net zoals een 'gewone' Business Case gaat een mBC uit van een afweging met betrekking tot een beslissing over een mogelijke investering, waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om het uitvoeren van een interventie. Door de kosten van de interventie af te zetten tegen de potentiële maatschappelijke opbrengsten wordt duidelijk wat het maatschappelijk rendement van de interventie is en hoe dit rendement precies ontstaat. Hierbij draait het in een maatschappelijke Business Case niet puur om financiële gegevens; er wordt ook uitvoerig aandacht besteed aan andere belangrijke effecten die naar verwachting op zullen treden. Uiteindelijk gaat het om het 'totaalplaatje': het geheel van zowel financiële als niet financiële effecten, die in samenhang met elkaar dienen om beleid te onderbouwen, aan te passen of verder uit te werken.

### 2.2 Het projectteam

Voor de ontwikkeling van deze mBC is door de gemeente Nijmegen een projectteam samengesteld dat ten minste bestond uit de volgende personen:

- Belinda de Hosson Bureau Leerplicht, Gemeente Nijmegen
- Olaf Scholten Bureau Leerplicht, Gemeente Nijmegen
- Maria Heijna ROC Nijmegen
- Francine Stevens Conexus (primair onderwijs)
- Rob Boon Jeugdbescherming Gelderland
- Leo Zwaal Raad van de Kinderbescherming
- Marcel Quanjel Entrea
- Chris Raaijmakers Entrea
- Hannelore Hoogeveen GGD Gelderland-Zuid
- Nance Baltussen Schoolmaatschappelijk Werk (Mondial College)
- Jeroen Rood Samenwerkingsverband VO-VS O
- Annemiek Postma NIM
- Rosa Muskens NIM
- Roy Breuer Gemeente Nijmegen
- Mireille Tijkorte Gemeente Nijmegen

Naast de hierboven genoemde personen zijn er tijdens de werksessies verschillende anderen eenmalig aanwezig geweest om mee te denken of hun expertise te delen over een specifiek onderwerp. De sessie zijn begeleid door twee consultants van Sinzer, Emma Verheijke en Vincent Belgraver.



Het projectteam is drie keer samengekomen tijdens werksessies van zo'n drie uur. Tijdens de verschillende sessies is er uitvoerig gesproken over onder andere het maatschappelijk probleem, de interventie, de te verwachten effecten daarvan en de benodigde input van verschillende stakeholders.

## 2.3 Het proces

Bij de start van de mBC is de projectgroep geïnformeerd over de werkwijze en werd duidelijk wat er in grote lijnen van de deelnemers werd verwacht. Gedurende de diverse sessies stond de input van de projectgroep centraal, waardoor recht is gedaan aan de expertise en praktische ervaring van de leden. Deze input was leidend bij totstandkoming van de mBC. Aanvullend literatuuronderzoek door Sinzer is gebruikt om de aannames die ten grondslag liggen aan deze analyse waar mogelijk verder te onderbouwen.

Naast de concrete uitkomsten van deze maatschappelijke Business Case wordt erdoor zowel de opdrachtgever (gemeente Nijmegen) als verschillende leden van de projectgroep veel waarde gehecht aan het achterliggende proces. Diverse deelnemers hebben aangegeven het waardevol te hebben gevonden met elkaar in overleg te zijn geweest over de aanpak van schoolverzuim, wat in sommige gevallen leidde tot nieuwe inzichten.

In deze mBC zijn de volgende stappen doorlopen om de te verwachten kosten en opbrengsten in kaart te brengen:



### Stap 1: Verandertheorie

In de eerste stap zijn het maatschappelijk probleem, de urgentie om dat probleem aan te pakken, de omvang van het probleem en de geboden oplossing in kaart gebracht.

### Stap 2: Stakeholderanalyse

Vervolgens zijn de belangrijkste stakeholders in kaart gebracht. Stakeholders zijn belanghebbenden of sleutelpersonen, -groepen of -organisaties die betrokken zijn bij of beïnvloed (zullen) worden door de interventies. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de stakeholders in deze mBC aan bod.

### Stap 3: Effecten bepalen

Per stakeholder is er aan de hand van de expertise van de projectgroep en met behulp van literatuuronderzoek vastgesteld welke effecten er naar verwachting zullen optreden. In deze stap is ook nagedacht over (mogelijke) indicatoren die nu of in de toekomst kunnen worden gebruikt om de effecten te meten.

### Stap 4: Effecten waarderen

Aan de effecten die naar verwachting leiden tot een kostenbesparing is vervolgens een financiële waarde gekoppeld (zie hoofdstuk 5). De gehanteerde bedragen zijn grotendeels gebaseerd op input van de projectgroep. Bij het toekennen van een financiële waarde aan de

effecten is voor ieder effect een zogenaamde 'impactclaim' toegekend. Dit is een percentage (vaak 25%, 50%, 75%, 100%) waarmee aangegeven wordt welk deel van het effect (in deze mBC altijd een besparing) naar verwachting kan worden toegeschreven aan de interventie.

#### Stap 5: Input bepalen

Vervolgens is vastgesteld welke investeringen er van welke organisaties nodig zijn om de interventies uit te voeren om de potentiële besparingen te kunnen realiseren.

#### Stap 6: Analyse

In een laatste stap zijn alle gegevens geanalyseerd om een totaalbeeld te kunnen vormen van het te verwachten maatschappelijk rendement. Daarbij is ook aandacht besteed aan de vraag waar de uiteindelijke baat van mogelijke maatschappelijke kostenbesparingen komt te liggen. Als onderdeel van de analyse is alle informatie verwerkt in Sinzer; een softwareoplossing waarmee gegevens met betrekking tot maatschappelijke effecten en kostenbesparingen kunnen worden verzameld, geanalyseerd en gemonitord. De gemeente Nijmegen beschikt in deze software over een eigen omgeving.

### 3. De interventie: ‘uitvoeringsniveau preventief’

#### 3.1 Context

Het laatste beleidsplan Leerplicht is vastgesteld voor de periode 2009-2011. Dit beleidsplan heeft in ieder geval tot aan het jaar 2015 gediend als beleidskader voor het uitvoeren van de leerplicht, zo valt te lezen in een openbaar collegevoorstel met betrekking tot het Regionaal Beleidsplan Leerplicht. Echter, de context waarin Bureau Leerplicht tegenwoordig opereert is sterk veranderd, mede als gevolg van de Jeugdwet, de Participatiewet en de wet op het Passend Onderwijs. In het kader daarvan is in 2014 dan ook besloten om een nieuw beleidsplan Leerplicht te ontwikkelen, waarin de positie van Bureau Leerplicht opnieuw zou worden ingebed in het veranderde (en nog steeds veranderende) sociale domein. In een voorstel voor het nieuwe beleidsplan zijn drie mogelijke uitvoeringsniveaus van Bureau Leerplicht uitgewerkt, die als volgt kunnen worden samengevat:

- **Niveau 1 (‘de basis’)**: waarbij uitvoering zich enkele richt op wettelijke taken. De nadruk ligt daarbij met name op handhaving;
- **Niveau 2 (‘preventief’)**: waarbij de uitvoering van leerplichttaken ook preventieve – bovenwettelijke – elementen in zicht heeft;
- **Niveau 3 (‘maximaal preventief’)**: waarbij de inzet van de leerplichtambtenaar en ondernomen activiteiten zich volledig richten op preventie.

Zoals in de inleiding van dit rapport duidelijk werd heeft het gemeentebestuur van Nijmegen eind 2015 besloten om Bureau Leerplicht op te schalen naar het uitvoeringsniveau ‘preventief’ – het tweede niveau.

#### 3.2 Wat houdt uitvoeringsniveau ‘preventief’ concreet in?

De concrete inhoud van de drie uitvoeringsniveaus is in het Regionaal Beleidsplan Leerplicht uitgewerkt aan de hand van verschillende uitgangspunten. Per uitgangspunt is voor ieder mogelijk uitvoeringsniveau uitgewerkt op welke manier het desbetreffende niveau bijdraagt aan het uitgangspunt. In de onderstaande tabel zijn de zes uitgangspunten en de concrete uitwerking van uitvoeringsniveau ‘preventief’ weergegeven. Voor een verdere toelichting op de uitgangspunten en het uitvoeringsniveau kan het Regionaal Beleidsplan Leerplicht 2015-2019 worden geraadpleegd.

Beleidsuitgangspunt	Uitvoeringsniveau preventief
Iedere (verzuimende) leerling is in beeld	<ul style="list-style-type: none"><li>- Leerling is geregistreerd bij leerplicht</li><li>- Verzuim wordt nader onderzocht</li><li>- Luxe verzuim wordt aangepakt bij herfst- en meivakantie</li><li>- Indien nodig wordt de registratie van de school gecheckt en wordt advies gegeven aan de school</li></ul>
Leerplicht en (jeugd)zorg	<ul style="list-style-type: none"><li>- Leerplicht betreft ketenpartners in relatie tot verzuim en zorg als het om relatief zware problematiek gaat</li><li>- Leerplicht organiseert daar waar casuïstiek dit nodig heeft overlegstructuren zoals Zorgadviesteams (ZAT's) en Actietafels<sup>2</sup></li></ul>

<sup>2</sup> De formulering van deze twee punten wijkt enigszins af van de formulering in het Regionaal Beleidsplan Leerplicht 2015-2019. Er is gekozen voor een formulering die ‘aanjagende’ rol van Bureau Leerplicht meer onderstreept.

Outreachinge aanpak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spreekuren op een beperkt aantal scholen</li> <li>- Preventieve samenwerking met scholen en uitvoering verzuimprotocol</li> </ul>
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leerplichtambtenaar gaat naar rechtszittingen daar waar nodig</li> </ul>
Regionale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionale en bovenregionale samenwerking daar waar zinvol</li> <li>- Er is formatieve ruimte voor deelname aan Regionaal Overleg Leerplicht en deelname aan regionale bijeenkomsten</li> <li>- Er vindt rechtmatigheidsonderzoek plaats bij een beperkt aantal scholen. Incidenten worden besproken met de school en er worden verbeterafspraken gemaakt.<sup>3</sup></li> </ul>
Professionele organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elke leerplichtambtenaar is BOA</li> <li>- De leerplichtambtenaren krijgen scholing en training</li> <li>- Er zijn twee jaarverslagen (Leerplicht 5-16 jaar en RMC 16-23 jaar) waarin ook uitgevoerd beleid wordt vermeld</li> <li>- Er is capaciteit voor beleidsrapportages (o.a. Passend Onderwijs)</li> <li>- Er is ruimte voor uitvoeringsbeleid, zoals (door)ontwikkeling (regionaal) verzuimprotocol.</li> </ul>

Uitvoeringsniveau ‘preventief’ is in essentie gericht op het vaker en eerder signaleren van problematiek die (mogelijk) leidt tot schoolverzuim. Door de taken van Bureau Leerplicht zodanig in te richten dat er meer ruimte is voor preventieve taken, wordt aangenomen dat het aantal verzuimende en/of thuiszittende kinderen kan worden gereduceerd. Immers, als problematiek eerder aan het licht komt kan er eerder naar een passende oplossing worden gezocht, zodat escalatie kan worden voorkomen. Overigens moet hierbij nadrukkelijk worden vermeld dat het niet de preventieve werkwijze van Leerplicht op zichzelf is die tot minder verzuim en thuiszitters leidt. Hoewel hier in sommige gevallen sprake van zal zijn, is een belangrijk uitgangspunt van de preventieve werkwijze van Leerplicht dat zij vaker een verbinder is tussen onderwijs en zorg, waardoor vaker en eerder passende zorg en/of begeleiding aan een jongere kan worden geboden.

### 3.3 Randvoorwaarden

Het voorkomen van schoolverzuim is een activiteit die zich afspeelt in een keten van diverse activiteiten en met diverse organisaties. Het is hiermee niet iets wat door een op zichzelf staande organisatie of instelling kan worden gerealiseerd. In deze mBC wordt de focus gelegd op de opschaling naar het uitvoeringsniveau preventief van het bureau Leerplicht. Hierbij wordt erkend dat niet alleen de inzet van Leerplicht een rol in speelt in het verhelpen van het maatschappelijke probleem van verzuim, maar diverse organisaties in de keten daarbij op diverse een belangrijke rol spelen.

Tijdens de werksessies is over dit punt uitvoerig gesproken. Om ervoor te zorgen dat de interventie van Leerplicht geplaatst zou kunnen worden in de context van het veld van ‘voorkomen van schoolverzuim’ en toch een doorrekening te kunnen maken op het uitvoeringsniveau preventief, is door de projectgroep in gezamenlijkheid de oplossing gevonden in het formuleren van randvoorwaarden en deze waar mogelijk te koppelen aan de businesscase ‘Vroegsignalering en vindplaatsgericht werken.’

<sup>3</sup> In het Regionaal Beleidsplan Leerplicht 2015-2019 staat deze taak vermeld onder het beleidsuitgangspunt ‘handhaving’. Bureau Leerplicht heeft echter aangegeven dat deze taak beter kan worden ondergebracht bij het beleidsuitgangspunt ‘regionale samenwerking’.

Door randvoorwaarden te formuleren wordt duidelijk dat het opschalen van Bureau Leerplicht naar niveau 'preventief' geen op zichzelf staande interventie is, maar juist moest worden gezien als onderdeel van een (steeds meer) preventieve werkwijze in de keten. De randvoorwaarden moeten zo worden gelezen dat de effectiviteit van Bureau Leerplicht in de uitvoering van haar preventieve taken afhankelijk kan zijn van de mate waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan. De projectgroep heeft de volgende randvoorwaarden hiervoor geformuleerd:

- Scholen behoren de signalering van verzuim op orde te hebben en dienen de verzuimprotocollen te volgen. De interne zorgstructuur moet hierbij adequaat inspelen op verzuim.
- Hoe de interne zorgstructuur er exact uitziet kan per school verschillend zijn. Daarom dienen de rollen, afstemming en samenwerking per school en/of wijk helder te zijn, ook in relatie tot de rol van Bureau Leerplicht.
- Regievoering op casussen met (dreigend) verzuim moet duidelijk zijn. Het verzuimprotocol helpt hierbij.
- Medisch professionals, zoals de jeugdarts, (ortho)pedagoog, psycholoog en anderen, behoren beschikbaar te zijn om te adviseren bij casussen met (potentieel) verzuim.

Een aantal organisaties heeft tijdens de werksessies aangegeven in deze randvoorwaarden knelpunten te ervaren. Om die reden is in gezamenlijkheid afgesproken dat eventuele ervaren knelpunten naar voren gebracht kunnen worden in de mBC 'Vroegsignalering en vindplaatsgericht werken', welke zich ook afspeelt in het veld van voorkomen van schoolverzuim. Op die manier bestaat de mogelijkheid om de gehele keten van voorkomen van verzuim beter in beeld te krijgen en aan de hand van diverse (overlappende) effecten en knelpunten te benaderen. Deze twee maatschappelijke Business Cases kunnen dan ook in relatie tot en als aanvulling op elkaar worden gezien om de noodzakelijke verbreding van de activiteiten van Leerplicht in de bredere context van voorkomen van schoolverzuim tot uiting te brengen.

### 3.4 De rol van ketenpartners

Zoals zojuist vermeld is het belangrijk om op te merken dat een meer preventieve werkwijze door Bureau Leerplicht *alleen*, in een deel van de gevallen geen volledig antwoord zal zijn op de verzuimproblematiek. Hoewel er in relatief lichte casussen soms niet veel meer nodig is dan een waarschuwing van de leerplichtambtenaar om verzuim te reduceren (of nog beter: voorkomen), zal er in andere gevallen moeten worden samengewerkt met een of meerdere ketenpartners. Dit is met name het geval indien er sprake is van achterliggende problematiek dat (mogelijk) een oorzaak is van verzuim. De preventieve rol van Bureau Leerplicht heeft in die gevallen met name betrekking op de vroegtijdige signalering, waarna waar nodig externe expertise wordt ingeroepen om het probleem verder te onderzoeken en naar een oplossing toe te werken met leerling en systeem.

## 4. Het cliëntperspectief

### 4.1 De twee voornaamste effecten

Aangezien de interventie die centraal staat in deze mBC primair is gericht op verzuimende en/of thuiszittende kinderen, wordt dit hoofdstuk volledig gewijd aan de verwachte effecten voor deze stakeholder. De effecten voor overige stakeholders komen in volgende hoofdstukken aan bod.

Tijdens de werksessies is besloten om de veranderingen die optreden voor de cliënten (in dit geval (potentieel) thuiszittende en/of verzuimende kinderen) onder te brengen in twee effecten. In een maatschappelijke Business Case wordt er doorgaans geen monetaire waarde gekoppeld aan effecten die op cliëntniveau optreden. De effecten voor deze stakeholder worden dan ook op een kwalitatieve manier beschreven.

#### Effect 1: Betere (positieve) gezondheid ervaren

In reactie op de veel bekritiseerde (maar nog steeds veel gebruikte) definitie van gezondheid die in 1948 door de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) werd geformuleerd, introduceerden Huber *et al.* (2011) het concept 'positieve gezondheid'. Hierin wordt 'gezondheid' niet als eindpunt gezien, maar als dynamisch begrip. Kenmerkend is dat de nadruk niet ligt op de afwezigheid van ziekten, maar op "het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven" (In voor Zorg, 2015). Zelfregie en veerkracht van het individu staan centraal. Na de introductie van het concept heeft aanvullend onderzoek geleid tot een opsplitsing van het concept in zes hoofddimensies<sup>4</sup>, namelijk:

1. Lichaamsfuncties
2. Mentale functies en mentale beleving
3. Spirituele dimensie (zingeving)
4. Kwaliteit van leven
5. Sociaal-maatschappelijke participatie
6. Dagelijks functioneren

De projectgroep verwacht dat een meer preventieve aanpak van schoolverzuim (in brede zin, dus niet slechts beperkt tot de preventieve taken van Bureau Leerplicht), ertoe leidt dat (potentieel) verzuimende en/of thuiszittende kinderen positieve veranderingen ervaren in verschillende aspecten van het dagelijks leven, wat uiteindelijk leidt tot een verbetering van de gezondheid wanneer deze wordt benaderd vanuit het concept 'positieve gezondheid'. Dit effect wordt met name verwacht onder de groep jongeren die te maken heeft met relatief zware problematiek die ten grondslag ligt aan het verzuim of thuiszitten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat dit effect zich mogelijk niet voordoet wanneer de (organisatie van) het onderwijs (mede) *oorzaak* is van uitval, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van angst- of pestproblematiek.

---

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 ("Het spinnenweb: zes pijlers van positieve gezondheid") voor een uitwerking van de zes dimensies.

Onderzoek van Ingrado (2010), de landelijke vereniging van afdelingen Leerplicht van de gemeenten en de RMC-regio's, heeft uitgewezen dat psychiatrische problemen (angsten, fobieën, psychiatrische stoornissen), gedragsproblemen en thuisproblematiek (ontbreken van structuur, onvoldoende houvast, onrust, gebroken gezin, ouders met psychiatrische stoornis) behoren tot de vijf meest voorkomende achterliggende redenen van thuiszitten. De preventieve werkwijze die in deze mBC centraal staat kan allereerst dienen om dit soort achterliggende problematieken vaker en eerder te signaleren. Gespecialiseerde professionals, zoals psychologen, orthopedagogen en maatschappelijk werkers, kunnen vervolgens worden ingeschakeld om te werken aan een passende oplossing. Door vaker en sneller te signaleren en vervolgens snel te handelen kan escalatie van de problematiek niet alleen worden voorkomen, maar kan het probleem in sommige gevallen ook worden gereduceerd. De genoemde soorten problematiek kunnen een sterk negatief effect hebben op diverse aspecten van 'positieve gezondheid', wat mogelijk leidt tot een over het algemeen slechter ervaren gezondheid van de jongere. De projectgroep neemt dan ook aan dat het tijdig signaleren en aanpakken van de problematiek de negatieve effecten op de beleefde gezondheid kan verminderen, waardoor de jongere op den duur een betere 'positieve gezondheid' ervaart.

Overigens worden de positieve effecten met betrekking tot de ervaren 'positieve gezondheid' naar verwachting niet alleen gerealiseerd door de problematieken die ten grondslag liggen aan verzuim of thuiszitten aan te pakken. Verdere positieve effecten kunnen in sommige gevallen optreden wanneer de jongere weer in staat wordt gesteld om terug te keren naar school, bijvoorbeeld wanneer dit leidt tot meer sociale contacten, de ontwikkeling van sociaal-communicatieve vaardigheden (pijler: sociaal-maatschappelijk participeren), een verbetering van de eigenwaarde door het gevoel te hebben dingen te kunnen bereiken, de ontwikkeling van veerkracht (pijler: mentaal welbevinden), of het idee te hebben geaccepteerd te worden, doelen te kunnen ontwikkelen en behalen en een toekomstperspectief te ontwikkelen (pijler: spirituele dimensie / zingeving).

#### Effect 2: Verbetering sociaal-maatschappelijke participatie

Hoewel sociaal-maatschappelijke participatie al kort werd benoemd onder het vorige effect, hecht de projectgroep eraan een verbetering op het gebied van sociaal-maatschappelijke participatie als apart mogelijk effect te benoemen. Aannemende dat vroegtijdige signalering en eerdere aanpak van problematiek uiteindelijk leidt tot een afname van het verzuim, verwacht de projectgroep dat dit mogelijk leidt tot een verbetering van de algehele ontwikkeling van leerlingen, waardoor zij soms beter mee kunnen komen op sociaal-maatschappelijk vlak. Zeker in gevallen waar sprake is van langdurig schoolverzuim, wat volgens Allen en Meng (2010) een voorspeller is van vroegtijdig schoolverlaten, is het in sommige gevallen aannemelijk dat de jongere in kwestie minder goed mee kan komen op sociaal-maatschappelijk vlak. Immers, op school ontwikkelen jongeren vaardigheden en doen zij kennis op die in principe van belang zijn om in de toekomst volwaardig deel te kunnen nemen aan de maatschappij.

## **4.2 De mate waarin effecten optreden**

In deze maatschappelijke Business Case is er voor gekozen om de effecten op cliëntniveau (zonder monetaire waarde) niet te kwantificeren. Er zijn dan ook geen aannames gedaan met

betrekking tot het aantal kinderen dat een verbeterde positieve gezondheid zal ervaren of in de toekomst beter in staat zal zijn om op sociaal-maatschappelijk vlak te participeren. In de praktijk zal blijken dat deze effecten wellicht niet voor alle kinderen optreden, of in ieder geval niet in dezelfde mate. De individuele situatie en context van het kind is een zeer belangrijke variabele en zal van invloed zijn op de mate waarin de verwachte positieve effecten daadwerkelijk voor het kind zullen optreden. Ook de manier waarop onderwijs en zorg zijn georganiseerd en met elkaar samenwerken zullen in belangrijke mate van invloed zijn op de mate waarin de genoemde effecten zullen optreden. Bovendien is het van belang om te vermelden dat het niet realistisch is om ervan uit te gaan dat alleen positieve effecten zich zullen voordoen. Het is evengoed denkbaar dat er in sommige gevallen juist sprake zal zijn van een negatief effect. Dit onderstreept het belang om de effecten op kindniveau te monitoren.



## 5. Het ketenperspectief

### 5.1 Overzicht van de ketenpartners

Dit hoofdstuk is volledig gericht op de ketenpartners die als stakeholders zijn opgenomen in deze maatschappelijke Business Case. Dit zijn:

1. Bureau Leerplicht
2. Scholen
3. Medisch expertteam
4. Jeugd Gezondheidszorg (JGZ/ GGD)
5. Jeugdreclassering
6. Zorgaanbieders
7. Schoolmaatschappelijk werk
8. Sociaal wijkteam

Per ketenpartner wordt een overzicht gegeven van de te leveren input en de potentiële besparingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat zowel de benodigde investeringen als de besparingen uiteindelijk moeten worden toegeschreven aan de financiers, zoals de gemeente of de Rijksoverheid. In hoofdstuk 6 zal daar verder op in worden gegaan. Er is bewust besloten om Bureau Leerplicht als aparte stakeholder op te nemen in de maatschappelijke Business Case, hoewel het uiteraard een orgaan is dat onder de gemeente valt. Voor sommige stakeholders is besloten effecten niet te kwantificeren, maar zijn deze kwalitatief beschreven. Dit was met name het geval indien de projectgroep onvoldoende kon inschatten of er een besparing zou optreden of dat er juist een investering nodig zou zijn, zoals het geval was bij Schoolmaatschappelijk Werk (SMW) en het Sociaal Wijkteam (SWT).

### 5.2 Algemene opmerkingen

In paragraaf 5.3 wordt per ketenpartner een overzicht gepresenteerd van de benodigde investeringen en/of potentiële besparingen. Alle in de tabellen opgenomen bedragen zijn netto-contant gemaakt op basis van een discontovoet van 3,5% per jaar over een periode van vier jaar (de periode waarop deze mBC betrekking heeft). Bij de berekening van de netto-contante waarde zijn zowel de kosten als de opbrengsten 'uitgesmeerd' over vier jaar (de meettermijn van deze mBC).<sup>5</sup>

Omdat deze maatschappelijke Business Case een prognose is, dient te worden opgemerkt dat de aantallen waarmee is gerekend zijn gebaseerd op aannamen en schattingen. Tijdens de totstandkoming van de mBC werd al snel duidelijk dat de deelnemende organisaties niet alle benodigde gegevens bijhouden, of dit nog maar sinds kort doen. In de meeste gevallen waren er dan ook geen trendgegevens beschikbaar waarop verwachtingen konden worden gebaseerd. De projectgroep, bestaande uit experts met veel praktijkervaring, hebben in de gevallen waar cijfers niet voorhanden waren aannamen gedaan op basis van hun ervaringen

---

<sup>5</sup> Door de netto-contante waarde te berekenen ontstaat een beeld van de *huidige* waarde van een bedrag dat in een toekomstige periode is geboekt. Dit wordt gedaan omdat een bedrag van bijvoorbeeld EUR 100 over vier jaar een lagere *huidige* waarde vertegenwoordigt. Zie bijlage 2 voor een rekenvoorbeeld.

en overleg met collega's. Hoewel dit betekent dat de benodigde investeringen en gerealiseerde besparingen in de praktijk zullen afwijken van de bedragen die in dit rapport worden genoemd (zowel in positieve als in negatieve zin), kunnen de uitkomsten een waardevolle bijdrage leveren aan het verkrijgen van inzicht in de dynamiek in de keten. Los van de vraag wat de omvang van de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen en investeringen zal zijn (dit is bij voorbaat immers nooit met honderd procent zekerheid te zeggen), geeft een maatschappelijke Business Case op basis van aannamen (en waar nodig zelfs schattingen) inzicht in de te verwachten relatieve verhoudingen tussen investeringen en besparingen. Bovendien wordt inzichtelijk bij welke partijen in de keten besparingen gerealiseerd kunnen worden en waar extra geïnvesteerd moet worden. Juist het verkrijgen van dat inzicht is een belangrijk doel van deze mBC.

### 5.3 Kosten en opbrengsten per organisatie

#### 5.3.1 Bureau Leerplicht

De kosten voor het uitvoeren van de preventieve taken als onderdeel van uitvoeringsniveau 'preventief' van Bureau Leerplicht bedragen over de periode 2017 – 2020 in totaal EUR 1.249.816<sup>6</sup>. Omdat er in deze mBC wordt gekeken naar een cohort van één jaar, worden de kosten voor de preventieve taken voor slechts een jaar meegerekend. Hoewel de bedragen per jaar zullen verschillen, is daarbij uitgegaan van een gemiddeld bedrag per jaar van EUR 312.454. Echter, dit bedrag is gebaseerd op *alle* preventieve taken van Bureau Leerplicht gedurende een jaar. Zoals eerder vermeld en toegelicht, richt deze analyse zich specifiek op de groep jongeren met relatief zware casuïstiek die in beeld zijn bij Bureau Leerplicht. Eerder bleek ook al dat de omvang van deze groep (n = 997) ongeveer 33% van het totaal aantal casussen (n = 3040) bedraagt. Er is dan ook besloten om de kosten voor de preventieve taken naar rato (dus voor 33%) mee te nemen in de berekening van deze mBC. Overigens is het mogelijk dat de kosten voor het uitvoeren van preventieve taken relatief gezien hoger zijn voor het cohort met zware problematiek waar deze mBC zich op richt. Er is besloten om daar in de berekening voorsnog geen rekening mee te houden, omdat moeilijk is vast te stellen in welke verhouding de extra kosten dan meegenomen zouden moeten worden.

Dit leidt tot de volgende investering:

Investing	Totaal netto-contant (€)
Uitvoering preventieve taken Bureau Leerplicht	97.991
<b>Totaal</b>	<b>97.991</b>

#### 5.3.2 Scholen

In deze paragraaf worden verschillende effecten beschreven die met name betrekking hebben op een verwachte afname van het aantal extra onderwijsjaren als gevolg van doublures. Hoewel deze effecten staan vermeld onder de stakeholder 'scholen', dient te worden opgemerkt dat de uiteindelijke financiële baat niet bij de scholen terecht komt maar bij de Rijksoverheid (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Er is door de

<sup>6</sup> Gegevens afkomstig van Gemeente Nijmegen. Het gaat hier expliciet alleen om kosten met betrekking tot het uitvoeren van de preventieve taken die behoren bij het gekozen uitvoeringsniveau, verdisconteert naar het in deze mBC gebruikte cohort. De kosten voor uitvoering van wettelijke taken zijn niet in de berekening meegenomen.

projectgroep bewust besloten om PO-, VO- en MBO-scholen te bundelen onder de stakeholder 'scholen', met name omdat de effecten naar verwachting grotendeels zullen overlappen. Echter, de mate waarin effecten optreden zullen naar verwachting verschillen tussen de verschillende niveaus. Zo zal de afname van het aantal doublures in het PO relatief beperkt zijn en zal dit effect zich met name voordoen onder jongeren in het VO. Aan deze verschillen kan in de jaarlijkse monitoring aandacht worden besteed.

#### Effect 1: afname aantal extra onderwijsjaren (als gevolg van afstroom)

Een regelmatig voorkomend probleem onder verzuimers en/of thuiszitters is dat zij, mede als gevolg van het volgen van onvoldoende onderwijs, afstromen naar een 'lager' onderwijsniveau. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een leerling in het derde jaar van het vwo het volgende schooljaar in de derde klas havo terecht komt. Hij of zij is dan een niveau 'omlaag' gegaan. Hoewel dit uiteraard per definitie een onwenselijke situatie is (althans, zolang het los staat van de capaciteiten van de jongere), is het extra onwenselijk als een leerling afstroomt naar een niveau waarmee niet (direct) een startkwalificatie kan worden verkregen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een leerling afstroomt van 4 havo naar 4 vmbo. Bureau Leerplicht en vertegenwoordigers uit het onderwijs geven aan dat de ervaring leert dat de weg naar een startkwalificatie voor deze groep jongeren langer en moeilijker wordt. Immers, om een startkwalificatie te behalen zullen zij óf na het vmbo alsnog havo moeten gaan doen, óf een mbo-opleiding van minimaal niveau twee moeten afronden.

Bureau Leerplicht heeft aangegeven binnen het cohort van deze mBC in 20 gevallen afstroom naar een niveau waarmee geen startkwalificatie kan worden verkregen denken te kunnen voorkomen. Overigens is dit een zeer grove schatting, puur gebaseerd op praktijkervaring. Verder wordt aangenomen dat in 10 van deze gevallen de jongere alsnog zou hebben geprobeerd een startkwalificatie te behalen binnen het voorgezet onderwijs door minstens de havo af te ronden. Uiteraard betekent dit dat deze leerling dan extra jaren doorbrengt in het voorgezet onderwijs ten opzichte van de situatie voordat afstroom plaatsvond.

Ter illustratie: een jongen zit in het schooljaar 2015-2016 in havo 4. In theorie zou hij in het schooljaar 2016-2017 het havo-diploma kunnen behalen. Echter, hij stroomt af en volgt in het jaar 2016-2017 onderwijs op niveau vmbo-4 en haalt dat jaar het vmbo-diploma. Hij wil alsnog een havo-diploma behalen, en moet dus nog twee jaar onderwijs op de havo volgen. Uiteindelijk haalt hij het havo-diploma in het schooljaar 2018-2019: twee jaar later dan zonder afstroom mogelijk was geweest.

De kosten voor een jaar onderwijs bedragen EUR 6.000 per leerling<sup>7</sup>. Twee jaar extra onderwijs op het voortgezet onderwijs kosten dus EUR 12.000 per leerling. Zoals vermeld schat Bureau Leerplicht 10 van dit soort situaties te kunnen voorkomen. Dit zou resulteren in een potentiële besparing van EUR 120.000. Echter, omdat het aannemelijk is dat er, gezien de casuïstiek, in een situatie zonder afstroom een doublure zou hebben plaatsgevonden waardoor ook in die situatie een extra onderwijsjaar nodig zou zijn geweest, wordt er uitgegaan van een uiteindelijke besparing van een jaar. De potentiële besparing bedraagt dan EUR 60.000. Voor dit effect wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

#### Effect 2: afname aantal doublures (als gevolg van thuiszitten)

---

<sup>7</sup> Gegevens afkomstig van Bureau Leerplicht, Gemeente Nijmegen.

Staatssecretaris Dekker (Onderwijs) en Staatssecretaris Van Rijn (VWS) hebben onlangs een pact gesloten met de PO-raad, VO-raad, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de VNG om het aantal thuiszitters (en de duur van het thuiszitten) sterk te reduceren. In dit pact is onder andere afgesproken dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis mag zitten zonder passend onderwijsaanbod.<sup>8</sup> Bureau Leerplicht heeft aangegeven te verwachten dat, mede als gevolg van het uitvoeringsniveau 'preventief', deze doelstelling voor de gemeente Nijmegen kan worden behaald.

Als gevolg van een afname van het aantal thuiszitters en tijd die een thuiszitter gemiddeld niet naar school gaat, verwacht Bureau Leerplicht dat het aantal doublures sterk kan worden gereduceerd. In de praktijk blijkt immers dat veel thuiszitters niet meer in staat zijn om het schooljaar waarin zij zich bevinden af te maken.

Op het moment dat het cohort van deze mBC werd vastgesteld vielen er ongeveer 375 van hen onder de categorie 'thuiszitter'. Bureau Leerplicht verwacht dat, zolang beleidsmatig alles goed is geregeld en afgestemd, een 'thuiszitterssituatie' voor de helft van deze groep überhaupt kan worden voorkomen. Van thuiszitten zou bij zo'n 185 leerlingen dan geen sprake zijn doordat problemen tijdig worden gesignaleerd en daar snel op wordt ingespeeld. Overigens werd daarbij aangegeven dat men nog een lange weg te gaan heeft voordat deze situatie daadwerkelijk wordt bereikt. Zolang thuiszitten niet volledig kan worden voorkomen is wel aannemelijk dat de periode dat een jongere thuiszit sterk kan worden gereduceerd. Thuiszitten voor iedereen voorkomen is naar verwachting geen realistische doelstelling; er zal altijd een groep jongeren zijn met problematiek van dien aard dat thuiszitten niet kan worden voorkomen. Echter, de verwachting van Bureau Leerplicht is dat ook voor deze groep geldt dat het mogelijk is om de thuiszitduur te beperken tot maximaal drie maanden door problemen tijdig te signaleren en daar actie op te ondernemen.

In deze mBC wordt aangenomen dat, mede door de preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht en de daaruit voortvloeiende preventieve acties in de keten, voor de helft van de groep van 375 thuiszitters die vallen binnen het cohort de thuiszitduur zodanig kan worden gereduceerd dat een doublure kan worden voorkomen. Er wordt aangenomen dat dit geldt voor 185 leerlingen. Op basis van deze redenering kan worden verondersteld dat er in totaal 185 extra onderwijsjaren als gevolg van doublures kan worden voorkomen. Eerder werd al vermeld dat de kosten van een onderwijsjaar ongeveer EUR 6.000 per leerling bedragen. Dit leidt tot een potentiële besparing van EUR 930.000. Voor dit effect wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

### Effect 3: afname aantal doublures (als gevolg van 'trial & error')

Een probleem dat door Bureau Leerplicht in sommige gevallen wordt geconstateerd heeft te maken met zogenaamde 'trial & error' met betrekking tot de zorg en/of ondersteuning die voor een thuiszittende jongere wordt georganiseerd. In het huidige systeem wordt er niet altijd voldoende gerichte zorg geboden, mede als gevolg van het feit dat een specialist niet snel genoeg wordt ingezet.<sup>9</sup> Hierdoor komt het voor dat het opgestelde plan voor de jongere niet altijd (volledig) werkt, waardoor er uiteindelijk behoefte is aan de ontwikkeling en uitvoering van een 'plan B'. Wanneer sprake is van deze situatie wordt in de praktijk ook wel

---

<sup>8</sup> Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/vsvleerplichtwet/nieuws/pact-moet-aantal-thuiszitters-terugdringen>

<sup>9</sup> Constatering afkomstig van Bureau Leerplicht.

gesproken van 'trial & error'. Op basis van de aanwezige casuïstiek heeft Leerplicht aangegeven dat dit proces van 'trial & error' soms onnodig leidt tot doublures omdat passende zorg en/of ondersteuning niet snel genoeg tot stand komt, waardoor de jongere onnodig lang thuiszit.

Aangenomen wordt dat er binnen het vastgestelde cohort 20 doublures zouden kunnen worden voorkomen indien er geen sprake zou zijn geweest van 'trial & error'. Bestaande casussen hebben tot dit aantal geleid. Aangezien de kosten voor een jaar onderwijs ongeveer EUR 6.000 per leerling bedragen, wordt een potentiële besparing van **EUR 120.000** verwacht. Voor dit effect wordt een impactclaim van 25% gehanteerd.

#### Effect 4: niet-behalen van startkwalificatie voorkomen

Schoolverzuim (en eventueel daaruit resulterende afstroom) is een belangrijke risicofactor voor voortijdig schoolverlaten en het niet behalen van een startkwalificatie (De Baat *et al.*, 2014). Echter, een reductie van het schoolverzuim en/of het aantal thuiszitters resulteert niet onmiddellijk in een even grote stijging van het aantal startkwalificaties dat wordt behaald. Voor sommige jongeren is alleen het terugkeren naar school al een grote stap vooruit en behoort het behalen van een startkwalificatie lang niet altijd tot de mogelijkheden. De doorrekening van deze maatschappelijke Business Case is gebaseerd op de relatief zware casuïstieken die in beeld zijn bij Bureau Leerplicht. Juist vanwege deze zware casuïstiek verwachten Leerplichtambtenaren dat het rendement met betrekking tot het voorkomen van het niet-behalen van een startkwalificatie onder deze groep erg gering zal zijn, bijvoorbeeld omdat de cognitieve vaardigheden van de jongeren beperkt zijn. Verwacht wordt dat dit effect alleen zal optreden onder de meer- en hoogbegaafde leerlingen binnen het cohort, die slechts een zeer klein deel vormen van dat cohort van zware casussen. Gebaseerd op een grove schatting wordt uitgegaan van 15 casussen waarvoor geldt dat het niet-behalen van een startkwalificatie kan worden voorkomen.

Het is moeilijk om het aantal gevallen waarin het niet-behalen van een startkwalificatie wordt voorkomen uit te drukken in een potentiële kostenbesparing, zeker omdat het gezien de complexiteit van de casuïstiek moeilijk is in te schatten wat de uiteindelijke effecten van het behalen van een startkwalificatie zullen zijn. Besloten is dan ook om dat hier niet te doen. Echter, bij de stakeholder 'gemeente' (zie hoofdstuk 6) zal het aantal startkwalificaties worden gebruikt om tot een beredeneerde aanname van het potentieel aantal voorkomen uitkeringen te komen.

Tot slot moet bij dit effect worden vermeld dat er in dit rapport mogelijk onterecht de indruk kan worden gewekt dat het preventiever werken door Bureau Leerplicht (in samenwerking met de gehele keten) maar in beperkte mate leidt tot het voorkomen van het niet-behalen van een startkwalificatie. Dit beeld moet echter worden genuanceerd. Hoewel er in deze mBC wordt gefocust op een cohort van 997 casussen (die relatief zwaar van aard zijn), bestaat de totale caseload uit 3040 jongeren. In ongeveer twee-derde van de gevallen is sprake van startende en lichtere problematiek. Juist onder deze groep wordt verwacht dat het preventieve werken een hoog rendement heeft met betrekking tot het aantal startkwalificaties, bijvoorbeeld omdat er van cognitieve beperkingen onder deze groep veel minder sprake is. In veel van deze gevallen kan een waarschuwing door de Leerplicht al 'wonderen doen', zo wordt verwacht. Het bleek echter op basis van de beschikbare

informatie onmogelijk om over deze groep uitspraken te doen met betrekking tot het aantal 'extra' behaalde startkwalificaties. Bureau Leerplicht verwacht dat de effecten pas over een aantal jaar duidelijk zullen zijn. Ook op landelijk niveau zijn er geen cijfers beschikbaar op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan, zo werd aangegeven. Verschillende contacten (waaronder bij het ministerie) zijn door Bureau Leerplicht aangewend om de gegevens 'boven tafel' te krijgen, maar deze waren niet beschikbaar. Gemeente Nijmegen is dan ook de eerste gemeente die begonnen is met het actief bijhouden van een 'klantbeeld', waaruit dit soort gegevens op den duur beschikbaar kunnen komen.

Samengevat leiden de hierboven genoemde effecten potentieel tot de volgende besparingen:

Besparing	Aantal	Impactclaim (%)	Totaal netto-contant (€)
Afname aantal extra onderwijsjaren (door afstroom)	10	50%	28.512
Afname aantal doublures (door thuiszitten)	185	50%	527.477
Afname aantal doublures (door 'trial & error')	20	25%	28.512
Niet-behalen van startkwalificaties voorkomen	10	Zie 'gemeente'	Zie 'gemeente'
<b>Totaal aan besparingen</b>			<b>584.501</b>

### 5.3.3 Medisch Expertteam

Bureau Leerplicht heeft in toenemende mate behoefte aan het inroepen van (medische) expertise ter consultatie. Steeds vaker is het inwinnen van specialistisch advies benodigd om een duidelijk beeld te kunnen vormen van een casus. In die gevallen kan een beroep worden gedaan op het '(medisch) expertteam', bestaande uit academici zoals een GZ-psycholoog en (ortho)pedagoog. In de praktijk zal per casus in principe één van de specialisten worden ingeroepen.

Het inroepen van het (medisch) expertteam gaat nadrukkelijk om consultatie; van behandeling is geen sprake. Het medisch expertteam wordt met name ingezet voor advisering oer belastbaarheid bij ziekte en omtrent de formulering van een plan van aanpak bij (dreigend) thuiszitten. De adviseurs moeten onafhankelijk zijn en mogen niet betrokken zijn bij de behandeling van een casus.

Verwacht wordt dat een van de leden van het medisch expertteam voor ongeveer 150 van 997 casussen in het geanalyseerde cohort zal worden geraadpleegd. Op basis van de praktijkervaringen van Bureau Leerplicht tot nu toe wordt uitgegaan van een gemiddelde inzet van vier uur per casus. Dit leidt tot een totale inzet van 600 uur tegen een uurtarief van EUR 119<sup>10</sup>.

Investering	Totaal netto-contant (€)
Inzet 'medisch expertteam' – consultatie Bureau Leerplicht	67.859
<b>Totaal</b>	<b>67.859</b>

### 5.3.4 Jeugd Gezondheidszorg (GGD)

Net als bij het medisch expertteam wordt verwacht dat het uitvoeringsniveau 'preventief' van Bureau Leerplicht in sommige gevallen kan leiden tot extra benodigde inzet vanuit de JGZ.

<sup>10</sup> Gemiddeld uurtarief van Jeugdarts Psycholoog (EUR 119) en Pedagoog (EUR 119). Gegevens afkomstig Entrea.

Aangenomen wordt dat in 20% van de casussen binnen het cohort van deze mBC een consultatie naar de JGZ (met name Jeugdarts) plaats kan vinden. Ook hier geldt dat, in wisselwerking met het medisch expertteam, in de praktijk één van deze professionals zal worden ingezet in een casus.

De GGD rekent voor deze casussen met een gemiddelde inzet van 2 uur en 40 minuten (2,7 uur) per casus tegen een uurtarief van EUR 140<sup>11</sup>. Dit resulteert in een investering van EUR 75.375 (997 casussen x 0,2 x 2,7 uur x EUR 140).

Investering	Totaal netto-contant (€)
Aanvullende inzet JGZ (met name Jeugdarts)	71.492
<b>Totaal</b>	<b>71.492</b>

Zoals opgemerkt zullen de medische professionals (Jeugdarts en het medisch expertiseteam) over het algemeen niet tegelijkertijd bij een casus worden betrokken. Hoe de verdeling tussen de mogelijke extra inzet van Jeugdartsen en het (medisch) expertiseteam precies zit, is op het moment van opstellen van deze mBC echter niet duidelijk. Op basis van de jaarlijkse monitoring zal deze verdeling duidelijker moeten worden. Uit die monitoring zal dan ook blijken of er überhaupt sprake is van extra benodigde inzet door Jeugdartsen of het expertiseteam. Bureau Leerplicht heeft aangegeven met name extra inzet van het medisch expertise team te verwachten, aangezien deze partij zich met name richt op psychische vraagstukken. Juist psychische problematiek is een veelvoorkomende (achterliggende) oorzaak van verzuim en thuiszitten. Desalniettemin is besloten om in deze mBC, mede gelet op de in paragraaf 3.3 genoemde randvoorwaarden, een toename van de inzet van zowel het medisch expertiseteam als de jeugdartsen volledig mee te rekenen om op die manier tot een conservatief doorgerekend scenario te komen. Gelet op deze handelswijze zouden de genoemde bedragen dan ook met het nodige voorbehoud moeten worden geïnterpreteerd.

### 5.3.5 Jeugdreclassering

Naar verwachting zullen er vanuit Jeugdreclassering investeringen benodigd zijn die zich uiteindelijk deels vertalen in een potentiële kostenbesparing. De investeringen hebben betrekking op een preventieve aanpak die nodig is om uiteindelijk kostenbesparingen te kunnen realiseren. In deze sub-paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan de benodigde investeringen.

#### Investering 1: Toename aantal drangtrajecten (gericht op aanpak ernstig schoolverzuim)

Verwacht wordt het extra inzetten van drangtrajecten die gericht zijn op het aanpakken van ernstig schoolverzuim kan leiden tot het voorkomen van een jeugdreclasseringsmaatregel. Door eerdere signalering van problematiek kan een drangtraject in een vroeger stadium worden ingezet en op die manier een deels preventieve werking hebben.

Er wordt aangenomen dat er 8 extra drangtrajecten gericht op de aanpak van ernstig schoolverzuim zullen worden ingezet. De gemiddelde kosten van zo'n traject bedragen EUR 3.600, gebaseerd op een gemiddelde duur van drie maanden (40 uur á EUR 90). De investering voor acht trajecten bedraagt **EUR 28.800**.

<sup>11</sup> GGD Gelderland-Zuid hanteert voor de Jeugdarts verschillende tarieven, afhankelijk van of uren per jaar (EUR 140 per uur) of per drie jaar (EUR 107 per uur) worden ingekocht. In deze mBC is besloten uit te gaan van het hoogste tarief.

### Investering 2: Toename aantal drangtrajecten (aanpak onveilige opvoedingssituatie)

Deze drangtrajecten worden ingezet in situaties waar sprake is van een onveilige opvoedingssituatie en/of een ernstige ontwikkelingsbedreiging. In de bestaande situatie komen dit soort casussen vaak te laat in beeld, wat vaak leidt tot een ondertoezichtstelling (OTS). Verwacht wordt dat vroegtijdige signalering en een preventieve houding ertoe kan leiden dat een OTS door middel van een drangtraject gericht op de aanpak van onveilige opvoedingssituaties kan worden voorkomen.

Er wordt uitgegaan van twee drangtrajecten die gemiddeld EUR 3.600 per traject kosten, gebaseerd op een gemiddelde duur van drie maanden (40 uur á EUR 90). Voor twee trajecten bedragen de kosten **EUR 7.200**.

### Investering 3: Toename consultatie en advies

Verwacht wordt dat er door een meer preventieve werkwijze vaker een beroep zal worden gedaan op de expertise van Jeugdreclassering, met name door Bureau Leerplicht, de scholen en schoolmaatschappelijk werk. De ervaring leert dat dit (binnen het cohort) met name het geval zal zijn voor de casussen met 'middelzware inzet' door Leerplicht<sup>12</sup>. Uit gegevens van Bureau Leerplicht blijkt dat er in het cohort ongeveer 225 kinderen<sup>13</sup> binnen deze categorie vallen. Jeugdreclassering verwacht dat er in 50% van deze casussen (n=113) sprake zal zijn van gemiddeld twee uur extra consultatie tegen een uurtarief van EUR 90. Dit leidt tot een benodigde investering van EUR 20.340.

Totaaloverzicht van de investeringen:

<b>Investering</b>	<b>Totaal netto-contant (€)</b>
Drangtrajecten (gericht op aanpak ernstig verzuim)	27.372
Drangtrajecten (gericht op aanpak onveilige opvoedingssituatie)	6.843
Consultatie en advies	17.107
<b>Totaal</b>	<b>51.322</b>

Zoals aangegeven wordt verwacht dat het inzetten van de twee genoemde drangtrajecten in een deel van de gevallen leidt tot een kostenbesparing doordat zwaardere trajecten worden voorkomen. De volgende potentiële besparingen worden verwacht:

### Effect 1: Afname aantal Jeugdreclasseringsmaatregelen

Er wordt aangenomen dat door de inzet van 8 drangtrajecten die zijn gericht op de aanpak van ernstig schoolverzuim, er uiteindelijk 5 jeugdreclasseringsmaatregelen kunnen worden voorkomen. Relatief gezien is dat een aanzienlijke besparing. In de huidige situatie vinden er ongeveer 20 JR-maatregelen plaats met schoolverzuim als grondslag.

De gemiddelde duur van een JR-maatregel bedraagt twee jaar. De jaarlijkse kosten bedragen EUR 6.655, wat betekent dat een JR-maatregel gemiddeld EUR 13.310 kost. Wanneer 5 JR-maatregelen worden voorkomen is dit een potentiële kostenbesparing van EUR 66.550. Voor dit effect wordt een impactclaim van 100% gehanteerd.

<sup>12</sup> Deze categorisering is afkomstig uit de gegevens van Bureau Leerplicht. Categorisering vindt plaats aan de hand van de tijdsinvestering van Bureau Leerplicht per casus.

<sup>13</sup> Dit getal is verkregen na extrapolatie van de geregistreerde casussen naar het hele schooljaar.



### Effect 2: Afname aantal ondertoezichtstellingen (OTS)

Als gevolg van de inzet van twee drangtrajecten die zijn gericht op de aanpak van een onveilige opvoedingssituatie en ernstige bedreiging van de ontwikkeling wordt verwacht dat twee ondertoezichtstellingen kunnen worden voorkomen (met schoolverzuim als grondslag). De gemiddelde kosten voor een OTS bedragen EUR 20.125, gebaseerd op een duur van 2,5 jaar. Twee voorkomen ondertoezichtstellingen leiden dan ook tot een potentiële kostenbesparing van EUR 40.250. Voor dit effect wordt een impactclaim van 100% gehanteerd.

Besparing	Aantal	Impactclaim (%)	Totaal netto-contant (€)
Afname aantal Jeugdreclasseringsmaatregelen	5	100%	63.250
Afname aantal ondertoezichtstellingen (OTS)	2	100%	38.254
<b>Totaal aan besparingen</b>			<b>101.504</b>

### **5.3.6 Zorgaanbieders**

De projectgroep verwacht dat een meer preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht en ketenpartners op den duur kan resulteren in aanzienlijke besparingen op het gebied van zorgkosten. Zeker onder de zware casussen is er regelmatig sprake van bijvoorbeeld psychiatrische zorg, waarbij een jongere soms zelfs wordt opgenomen in een residentiële instelling. De aanname van de projectgroep is dat preventief werken (dus: problemen vaker en eerder signaleren en vervolgens zo snel mogelijk naar een passende oplossing zoeken) escalatie kan voorkomen, waardoor relatief zware trajecten kunnen worden voorkomen. Hoewel dit niet betekent dat professionele zorg volledig kan worden voorkomen, wordt verwacht dat er een verschuiving in de keten plaatsvindt van zware zorg naar lichtere (en over het algemeen goedkopere) zorg.

Ter illustratie van dit effect is er in deze maatschappelijke Business Case gekeken naar het aantal jongeren uit het cohort van Bureau Leerplicht dat in beeld is bij de zorgaanbieders Pluryn, Entrea, Pro Persona en Karakter. Het gaat om de volgende aantallen:

- Pluryn: 17 (waarvan 12 ook bij andere instanties)
- Entrea: 50 (waarvan 24 ook bij andere instanties)
- Pro Persona: 17 (waarvan 11 ook bij andere instanties)
- Karakter: 30 (waarvan 12 ook bij andere instanties)

Bij deze aantallen moet worden opgemerkt dat dit geen compleet beeld geeft van alle jongeren die in beeld zijn bij een zorgaanbieder. Immers, er zijn diverse andere zorgaanbieders die nu niet zijn benoemd. Om praktische redenen is in deze mBC besloten om te focussen op een aantal zorgaanbieders om te illustreren welke effecten er mogelijk optreden. Uiteraard zal de omvang van deze effecten in de praktijk groter zijn wanneer rekening wordt gehouden met *alle* casussen bij *alle* betrokken zorgaanbieders. Per zorgaanbieder wordt kort toegelicht welke verschuiving in de zorg er wordt verwacht, waarna een overzicht van de investeringen en besparingen wordt gegeven. Naast de genoemde zorgaanbieders wordt er ook aandacht besteed aan de 'aanbieders van psychologische zorg', zonder dat daarbij concreet een uitvoerende partij wordt benoemd.

### Pluryn

Pluryn verwacht dat de preventieve inzet van Bureau Leerplicht niet zal resulteren in veranderingen in de zorgkosten.

### Entrea

Entrea neemt aan dat er door een meer preventieve werkwijze binnen het cohort sprake zou zijn geweest van extra intensieve ambulante begeleiding voor twee van de in totaal vijftig casussen. Een ambulant begeleidingstraject omvat in principe gemiddeld 40 uur begeleiding tegen een uurtarief van EUR 180 (totaal EUR 7.200). Echter, voor een extra intensief traject zou het aantal uren ambulante begeleiding moeten worden opgeschroefd naar zo'n 60 uur, wat leidt tot een extra investering van EUR 3.600 per casus. Voor twee extra intensieve ambulante casussen bedraagt de extra investering dan **EUR 7.200**. Daar staat echter tegenover dat, zo verwacht men, deze extra ambulante begeleiding (in een vroeg stadium) ertoe leidt dat twee residentiële trajecten van gemiddeld zes maanden kunnen worden voorkomen. Uitgaande van een dagtarief van EUR 240 voor een residentiële opname leidt dit tot een potentiële kostenbesparing van EUR 43.200 per traject (180 dagen x EUR 240). Voor twee voorkomen trajecten is dat in totaal EUR **86.400**. Voor dit effect wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

### Pro Persona

De 17 casussen van Pro Persona kunnen worden gegroepeerd op basis van categorisatie van casussen in de administratie van Bureau Leerplicht. Daarin wordt, zoals eerder vermeld, een onderscheid gemaakt tussen de categorieën 'veder' (4 casussen bij Pro Persona), 'licht' (10 casussen), 'middel' (4 casussen) en 'zwaar' (3 casussen). Aangenomen wordt dat er door vroegtijdige signalering en snel handelen meer sprake zal zijn van lichte casussen bij Pro Persona, terwijl een afname wordt verwacht in de categorieën 'middel' en 'zwaar'. De volgende aannames zijn gedaan:

- Categorie 'licht': toename van 4 casussen
- Categorie 'middel': 1 casus voorkomen
- Categorie 'zwaar': 1 casus voorkomen

Voor de categorie 'licht' wordt uitgegaan van een DBC van 800-1800 minuten (tariefkosten: EUR 2590). Voor 4 extra casussen leidt dat tot een extra benodigde investering van EUR **10.360**. Daartegenover staat dat naar verwachting een casus in de categorie 'middel' (DBC 1800-3000 minuten, tariefkosten: **EUR 4639**) wordt voorkomen. De voorkomen casus in de categorie 'zwaar' resulteert in een potentiële besparing van **EUR 7546** (DBC 3000-6000 minuten). Voor de besparingen wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

### Karakter

De casussen van Karakter kunnen op dezelfde manier worden gecategoriseerd als bij Pro Persona: veder (1 casus), licht (19 casussen), middel (5 casussen) en zwaar (5 casussen). Wederom wordt aangenomen dat er door vroegtijdige signalering en snel handelen meer sprake zal zijn van lichte casussen, terwijl een afname wordt verwacht in de categorieën 'middel' en 'zwaar'. Dezelfde DBC's en trajectprijzen worden gehanteerd. De volgende aannames zijn gedaan:

- Categorie ‘licht’: toename van 7 casussen (DBC 800-1800 min., EUR 2590)
- Categorie ‘middel’: 2 casussen voorkomen (DBC 1800-3000 min., EUR. 4639)
- Categorie ‘zwaar’: 2 casussen voorkomen. (DBC 3000-6000 min., EUR 7546)

Een toename van zeven casussen in de categorie ‘licht’ vraagt om een extra investering van EUR 18.130. Het voorkomen van twee casussen in de categorie ‘middel’ en twee casussen in de categorie ‘zwaar’ leidt tot een besparing van EUR 24.370 (2 x EUR 4636 + 2 x EUR 7546). Voor de besparingen wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

#### Aanbieders van psychologische zorg

Bij de stakeholder ‘scholen’ is eerder al gesproken over een afname van ‘trial & error’ in de begeleiding en zorg omtrent jongeren. Daar werd duidelijk dat een afname van ‘trial & error’ door het sneller inzetten van specialistische zorg en/of begeleiding in plaats van ‘generalistische’ zorg naar verwachting zal leiden tot een afname van het aantal doublures. De verwachting is echter dat dit ook tot besparingen zal leiden op het gebied van zorgkosten. Uit ervaringen van Bureau Leerplicht blijkt dat er regelmatig een “plan B moet worden uitgetest” omdat een eerder opgesteld zorgplan of begeleidingsplan niet (volledig) effectief blijkt te zijn. Onderdeel van het preventieve uitvoeringsniveau is dat problemen niet alleen sneller worden gesignaleerd, maar er ook eerder specialistische zorg wordt ingeroepen. Deze verschuiving naar een snellere inzet van specialistische expertise kwam eerder al aan de orde bij de stakeholder ‘medisch expertteam’. Aangenomen wordt dat de (snellere) inzet van specialisten in plaats van de zogenaamde ‘generalisten’ ertoe leidt dat het eerste behandelplan vaker effectief is, waardoor “het ontwikkelen van een plan B” kan worden voorkomen. Vanzelfsprekend resulteert dat in een potentiële kostenbesparing.

Op basis van de praktijkervaring van Bureau Leerplicht wordt aangenomen dat er in 100 casussen binnen het cohort een tweede behandelplan kan worden voorkomen. Over het algemeen gaat het daarbij om de inzet van psychologische expertise (ongeveer tien uur) tegen een uurtarief van EUR 119<sup>14</sup>. Dit leidt tot een potentiële kostenbesparing van **EUR 119.000**. Voor dit effect wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

In de volgende tabel worden de naar verwachting benodigde investeringen weergegeven.

Investering	Totaal netto-contant (€)
Extra intensieve ambulante begeleiding - Entrea	6.843
Toename ‘lichte zorg’ (DBC 800-1800 minuten) – Pro Persona	9.846
Toename ‘lichte zorg’ (DBC 800-1800 minuten) – Karakter	17.230
<b>Totaal</b>	<b>33.919</b>

De tabel op de volgende pagina biedt een totaaloverzicht van de verwachte potentiële besparingen, waarbij rekening is gehouden met de impactclaims die bij ieder effect zijn benoemd.

<sup>14</sup> Informatie m.b.t. aantal uur en type ingezette expertise aangeleverd door Bureau Leerplicht. Uurtarief aangeleverd door Entrea.

Besparingen	Aantal	Impactclaim (%)	Totaal netto-contant (€)
Residentiële trajecten voorkomen - Entrea	2	50%	41.058
Middelzware trajecten (1800-3000 min) – Pro Persona	1	50%	2.076
Zware trajecten (3000-6000 min) – Pro Persona	1	50%	3.586
Middelzware trajecten (1800-3000 min) – Karakter	2	50%	4.152
Zware trajecten (3000-6000 min) – Karakter	2	50%	7.172
Opstellen tweede behandelplan door psycholoog	100	50%	56.549
<b>Totaal aan besparingen</b>			<b>114.594</b>

### 5.3.7 Schoolmaatschappelijk werk

Schoolmaatschappelijk werk in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs speelt een (belangrijke) rol bij het voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten. Wanneer leerkrachten, ouders of anderen vragen hebben over een kind of zich zorgen maken, kunnen zij bij de schoolmaatschappelijk werker terecht, die helpt en ondersteunt bij vragen over kinderen en opvoeden. Er kan daarbij worden gedacht aan opvallend gedrag, pesten, gepest worden, onzekerheid, faalangst, problemen met slapen en eten of problemen thuis. Wanneer ouders of leerkrachten het idee hebben “dat er iets niet pluis is”, kan samen met de schoolmaatschappelijk werker worden gekeken naar de situatie van het kind. Door de inzet van schoolmaatschappelijk werk kan achterliggende problematiek, die (potentieel) leidt tot schoolverzuim, tijdig worden gesignaleerd en indien nodig aangepakt. De laagdrempelige toegankelijkheid tot ondersteuning van de schoolmaatschappelijk werker door zowel leerkrachten als ouders speelt daarbij een belangrijke rol.

Hoewel SMW nu al een belangrijke rol speelt bij de preventie van schoolverzuim (met name door tijdige signalering), zouden de preventieve mogelijkheden kunnen worden geoptimaliseerd. In het rapport ‘Evaluatie van Schoolmaatschappelijk Werk in het Primair Onderwijs in de gemeente Nijmegen en het voortgezet onderwijs in de regio Nijmegen’ (Spectrum, 2015) wordt aandacht besteed aan de kansen die er liggen om meer preventief te werken. Daarbij wordt onder andere een nauwere samenwerking en afstemming met Bureau Leerplicht als kansrijke ontwikkeling beschreven. Door het opschalen van Bureau Leerplicht naar uitvoeringsniveau ‘preventief’ verwacht de projectgroep dan ook dat er mogelijkheden zullen zijn om deze betere samenwerking en afstemming in de praktijk ten uitvoer te brengen. In een deel van de casussen zal samenwerking tussen Bureau Leerplicht en SMW essentieel zijn om het optimale rendement te kunnen behalen met betrekking tot de afname van schoolverzuim.

Een belangrijke vraag in deze maatschappelijke Business Case was of een meer preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht in samenwerking met ketenpartners zal gaan leiden tot kostenbesparingen voor SMW, of juist om extra investeringen vraagt. Aan de ene kant werd door de projectgroep verondersteld dat tijdige signalering en het snel bieden van ‘matched care’ (op den duur) zal leiden tot een afname van de zwaarte van casuïstieken bij SMW, wat ertoe kan leiden dat er gemiddeld minder uren inzet per casus nodig is. Aan de andere kant wordt verwacht dat, zeker in de beginfase, een meer preventieve werkwijze in eerste instantie zal leiden tot een toename van het aantal casussen als gevolg van meer signalering. Vertegenwoordigers van SMW in zowel het PO, VO als MBO hebben aangegeven dat de werkdruk nu al erg hoog is. Dit komt ook naar voren in het eerdergenoemde rapport van

Spectrum (2015). Indien de werkdruk voor SMW toeneemt is het aannemelijk dat zal moeten worden gezocht naar manieren om de kwaliteit van de geleverde ondersteuning te waarborgen. Onduidelijk is voorsnog of dit om extra financiële middelen voor SMW vraagt, of dat meer efficiënte en effectieve samenwerking in de keten een mogelijke toename van het aantal casussen kan opvangen.

Er is besloten om de effecten voor Schoolmaatschappelijk Werk in deze mBC niet te kwantificeren. De effecten zullen duidelijk moeten worden in de monitoring die de komende jaren zal gaan plaatsvinden. Uit de monitoring moet blijken in hoeverre het uitvoeringsniveau 'preventief' van Bureau Leerplicht heeft geleid tot een afname of toename van het aantal uren dat door SMW wordt ingezet.

### **5.3.8 Sociaal wijkteams (SWT)**

Naast Schoolmaatschappelijk Werk spelen ook Sociaal Wijkteams een rol bij het voorkomen en/of reduceren van schoolverzuim en thuiszitten. De vraag is echter of er door het uitvoeringsniveau 'preventief' van Bureau Leerplicht iets zal veranderen in de 'caseload' van de Sociaal Wijkteams. In deze maatschappelijke Business Case is onvoldoende duidelijk geworden welke effecten er in de praktijk naar verwachting zullen optreden. Verdere afstemming en overleg tussen de betrokken partijen (SWT en Bureau Leerplicht) is van belang gebleken om de mogelijke effecten duidelijker in kaart te kunnen krijgen. Aan de ene kant bestaat de verwachting dat een meer preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht zal leiden tot een toename van het aantal uren dat SWT's besteden aan overleg en afstemming, wat mogelijk om een extra investering zou vragen. Overigens is dat afhankelijk van de momenten en manier waarop dergelijk overleg plaatsvindt. Indien dit gebeurt tijdens overlegmomenten waar het Sociaal Wijkteam nu ook al aan deelneemt zal er naar verwachting nauwelijks sprake zijn van een extra tijdsinvestering op het gebied van overleg en afstemming. Aan de andere kant kwam aan de orde dat het snel bieden van 'matched care' na signalering van een probleem ertoe kan leiden dat er uiteindelijk minder casussen bij het Sociaal Wijkteam terecht zullen komen, wat potentieel (en op den duur) resulteert in een kostenbesparing. Zo verwacht Bureau Leerplicht dat De School als Vindplaats en Jeugdartsen vaker direct zullen doorverwijzen naar een 2<sup>e</sup>-lijns specialist, waardoor inzet in de 1<sup>e</sup>-lijn (bijvoorbeeld door een SWT) niet nodig is.

Net zoals voor Schoolmaatschappelijk Werk is het van belang om de effecten voor de Sociaal Wijkteams de komende jaren een plaats te geven in de monitoring.

## **5.4 Overzicht van investeringen en besparingen in de keten**

Tot zover is per ketenpartner uitgewerkt welke investeringen er naar verwachting benodigd zijn en welke besparingen dit kan opleveren. Om een totaalbeeld te kunnen vormen volgt op de volgende pagina een overzicht van deze bedragen. De berekeningen van de verwachte besparingen en de benodigde investeringen zijn gebaseerd op het cohort van 997 jongeren.

<b>Organisatie</b>	<b>Investerings (€)</b>	<b>Besparingen (€)</b>
Bureau Leerplicht	97.991	-
Scholen	-	584.501
Medisch expertteam	67.859	-
Jeugd Gezondheidszorg (GGD)	71.492	-
Jeugdreclassering	51.322	101.504
Zorgaanbieders	33.919	114.593
Sociaal wijkteam	PM	PM
Schoolmaatschappelijk werk	PM	PM
<b>Totaal</b>	<b>322.583</b>	<b>800.598</b>

## 6. Maatschappelijk perspectief

Nu de interventies die centraal staan in deze mBC zijn benaderd vanuit het cliëntperspectief en het ketenperspectief, besteedt dit hoofdstuk vanuit het maatschappelijk perspectief aandacht aan enkele bredere maatschappelijke effecten. Na een brainstormsessie tijdens een van de werksessies heeft de projectgroep vastgesteld dat er in ieder geval aandacht moet worden geschonken aan de volgende stakeholders:

1. Ouders/ sociaal steunsysteem
2. Gemeente Nijmegen
3. Zorgverzekeraars

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze lijst van stakeholders verre van compleet is. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog vele andere partijen op de een of andere manier veranderingen zullen ondervinden als gevolg van het preventiever werken door Bureau Leerplicht en ketenpartners. Echter, de meest relevante en significante veranderingen treden naar verwachting op bij de hierboven genoemde stakeholders.

Per stakeholder volgt een beschrijving van de effecten die er op basis van literatuur en de expertise van de projectgroep worden verwacht.

### 6.1 Ouders/ steunsysteem

Voor deze stakeholder worden ten minste de volgende drie effecten verwacht:

#### Effect 1: Toename van ervaren stress

Een belangrijk uitgangspunt van het meer preventieve werken is dat ook ouders een grotere mate van verantwoordelijkheid op zich nemen met betrekking tot de situatie van het kind. Daarbij is het van belang dat zij gezien worden als belangrijk onderdeel van de oplossing. Hoewel ouders er door het organiseren van de juiste begeleiding zeker niet alleen voor zullen staan, is de projectgroep van mening dat het belangrijk is dat ouders worden geactiveerd in het nemen van hun verantwoordelijkheid en een sterk uitvoerende rol zullen spelen met betrekking tot het plan van aanpak dat wordt opgesteld. Van ouders zal, waar mogelijk, in toenemende mate worden verwacht dat zij een stuk van de regievoering op zich nemen. De projectgroep erkent dat dit, afhankelijk van de draagkracht van de ouders, in sommige gevallen tot een toename leidt van de mate waarin ouders stress ervaren met betrekking tot de situatie van het kind. Ook om die redenen is het volgens de projectgroep van belang om goed te kijken naar de mogelijkheden van de ouder of verzorger, en hem/haar de ondersteuning te bieden die nodig is.

*Mogelijke indicator: Perceived Stress Scale (PSS)*

#### Effect 2: Afname van ervaren stress

Aan de andere kant is het goed denkbaar dat de preventieve aanpak die centraal staat in deze mBC tot een stressvermindering onder ouders kan leiden. Immers, wanneer problematiek eerder wordt gesignaleerd en er sneller een passende (effectieve) oplossing wordt geboden,

kan dit bepaalde zorgen die tot stress leiden bij de ouders wegnemen. Dit is uiteraard met name het geval wanneer de ouder of verzorger ziet dat er zich positieve veranderingen voordoen in het functioneren van het kind. Aan afname van stress onder ouders wordt ook verwacht wanneer ouders duidelijk is dat zij er niet alleen voor staan, bijvoorbeeld doordat eenvoudig toegang hebben tot professionele ondersteuning.

*Mogelijke indicator: Perceived Stress Scale (PSS)*

### Effect 3: Verbeterde zelfredzaamheid met betrekking tot ouderschap

In het verlengde van hetgeen ook bij de vorige effecten is benoemd, wordt verwacht dat de zelfredzaamheid van ouders/verzorgers met betrekking tot het ouderschap in sommige gevallen kan worden verbeterd. Zoals aangegeven zullen ouders meer worden aangemoedigd om verantwoordelijkheid te nemen en het plan van aanpak rondom het kind uit te voeren. Door hen daarin te ondersteunen wordt verwacht dat dit de zelfredzaamheid van de ouder/verzorger ten goede zal komen.

*Mogelijke indicator: Zelfredzaamheidsmatrix (supplement: ouders).*

## 6.2 Gemeenten

Voor deze stakeholder worden ten minste de volgende drie effecten verwacht:

### Effect 1: Uitkeringen bespaard

Om in deze maatschappelijke Business Case een aanname te kunnen doen op het potentieel aantal bespaarde uitkeringen is er door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Nijmegen geprobeerd een verband te leggen tussen het behalen van een startkwalificatie en de kans dat daarmee een uitkering wordt voorkomen. Hoewel moet worden benadrukt dat het niet mogelijk is om een causaal verband te leggen, zou puur op basis van een statistische verhoudingen kunnen worden gesteld dat er per startkwalificatie ongeveer 0,2 uitkering wordt voorkomen.<sup>15</sup> Dit is een grove indicatie die gebaseerd is op de werk-/inkomenssituatie in de eerste jaren na het voortijdig schoolverlaten. Het is denkbaar dat de uitkeringsafhankelijkheid van jongeren die geen startkwalificatie behalen op den duur toeneemt, maar daar zijn vooralsnog geen aannamen op gedaan.

Bij de stakeholder 'scholen' (zie paragraaf 5.3.2) is vermeld dat wordt aangenomen dat een meer preventieve werkwijze in 15 casussen binnen het cohort kan resulteren in het behalen van een startkwalificatie (die anders niet zouden zijn behaald). Aannemende dat er door iedere behaalde startkwalificatie 0,2 uitkeringen worden voorkomen, wordt er in deze mBC verondersteld dat er potentieel drie Participatiewet-uitkeringen (voor jongeren tussen 18-21 jaar) worden voorkomen. Aangenomen wordt verder dat er één jaar beroep op een uitkering wordt voorkomen, wat in de praktijk een conservatieve aanname kan blijken te zijn.

Bij het berekenen van het potentieel bespaarde bedrag is het gemiddelde van de volgende uitkeringsbedragen genomen<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Gegevens afkomstig van afdeling Onderzoek & Statistiek, Gemeente Nijmegen

<sup>16</sup> Gegevens afkomstig van [http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2016-06-14#Hoofdstuk3\\_Paragraaf3.2](http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2016-06-14#Hoofdstuk3_Paragraaf3.2)



- Alleenstaande van 18, 19 of 20 jaar: EUR 240,10 per maand
- Gehuwden waarvan beide echtgenoten 18, 19 of 20 jaar zijn: EUR 480,20 per maand
- Gehuwden waarvan een echtgenoot 18, 19 of 20 jaar is en de andere echtgenoot 21 jaar of ouder, zonder kostendelende medebewoners: EUR 934,89.

Omdat deze analyse zich richt op een cohort jongeren die allemaal nog onder de 18 jaar oud zijn, is het nog niet vast te stellen in welke uitkeringscategorie zij potentieel zouden zijn beland als een startkwalificatie niet zou zijn behaald. Besloten is dan ook om de waarde van een bespaarde uitkering te baseren op het gemiddelde van de drie genoemde bedragen. Dat gemiddelde bedraagt EUR 551,71 per maand. Op jaarbasis is dat een potentiële besparing van EUR 6.620 per casus. Uitgaande van drie bespaarde uitkeringen van een jaar bedraagt de totale potentiële besparing EUR 19.860. Voor dit effect wordt een impactclaim van 25% gehanteerd. Een potentiële besparing op administratieve kosten en begeleidingskosten zijn hierin nog niet meegenomen, waardoor het uiteindelijk bespaarde bedrag in de praktijk naar verwachting hoger uit zal vallen.

#### Effect 2: Afname lichte jeugdcriminaliteit

Uit het artikel 'het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit' (Weerman en Van der Laan, 2006) blijkt dat er een statistisch verband bestaat tussen zowel schoolverzuim en jeugddelinquentie als tussen voortijdig schoolverlaten en jeugddelinquentie. Het is echter zeer de vraag of er een oorzakelijk verband tussen verzuim/thuiszitten en jeugddelinquentie. Volgens Van San *et al.* (2010) is het aannemelijk dat de verzuimers en thuiszitters gemeenschappelijke kenmerken hebben die ertoe leiden dat delinquentie onder deze jongeren vaker aan de orde is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om problemen in de thuissituatie, een lage zelfcontrole of het hebben van financiële problemen. Deze redenatie volgende leidt ertoe dat niet 1-op-1 kan worden geconcludeerd dat een afname van het schoolverzuim en het aantal thuiszitters leidt tot een afname van de jeugdcriminaliteit. Immers, zolang de daadwerkelijke oorzaken van het criminele gedrag niet zijn aangepakt, is de kans groot dat het probleem blijft bestaan. Desalniettemin wordt in deze maatschappelijke Business Case aangenomen dat het preventieve werken in de praktijk kan leiden tot een afname van de (lichte) jeugdcriminaliteit. Immers, ook bij het reduceren van het schoolverzuim en het aantal thuiszitters wordt veel aandacht besteed aan 'achterliggende' problemen. In sommige gevallen zijn het juist deze problemen die (wellicht gedeeltelijk) de oorzaak zijn van delinquent gedrag. Wanneer voor deze problemen vaker en eerder een oplossing kan worden gezocht, is het dan ook aannemelijk dat dit er in bepaalde gevallen toe leidt dat criminaliteit wordt voorkomen.

Hoewel registratie op dit vlak niet actief plaatsvindt, heeft Bureau Leerplicht aangegeven dat er casussen bestaan waarvoor de bovenstaande redenatie zeker geldt. Als zeer conservatieve schatting is in deze mBC dan ook aangenomen dat een preventieve werkwijze er in 10 van de casussen toe zou hebben geleid dat lichte jeugdcriminaliteit kan worden voorkomen. Als potentiële besparing wordt er per casus vanuit gegaan dat één traject bij Bureau HALT (gemiddelde kosten: EUR 680) kan worden voorkomen. Dat leidt tot een totale potentiële besparing van EUR 6.800. Voor dit effect wordt een impactclaim van 50% gehanteerd.

### Effect 3: Verschuiving in de zorgkosten (aannemelijk resulterend in een afname)

In hoofdstuk 5 ('het ketenperspectief') werd bij de stakeholder 'zorgaanbieders' duidelijk dat er naar verwachting een verschuiving zal plaatsvinden van relatief 'zware' zorg naar relatief 'lichte' zorg. De achterliggende aanname daarbij was dat het vroeger signaleren van problematiek en het bieden van 'matched care' in een eerder stadium dan nu gebeurt, ertoe leidt dat problematiek zich minder ver ontwikkelt. Door passende zorg en/of begeleiding in een vroeg stadium te bieden kan, zo is de verwachting van de projectgroep, voor een deel van de casussen relatief lichte zorg volstaan (bijvoorbeeld in de vorm van een ambulante traject), waardoor zwaardere zorg (in sommige gevallen een residentieel traject) kan worden voorkomen. Aan de hand van 114 casussen binnen het cohort bij verschillende zorgaanbieders werd in het vorige hoofdstuk duidelijk dat een verschuiving van zware naar lichte zorg om een extra investering van EUR 33.919 zou vragen, terwijl daar een kostenbesparing van EUR 73.537 tegenover staat. Dit leidt tot een netto potentiële kostenbesparing van EUR 39.618. Wanneer de verwachte zorgkostenbesparingen als gevolg van minder 'trial & error' (EUR 56.549) daarbij worden opgeteld leidt dit tot een totale kostenbesparing van **EUR 96.167**. Deze besparing komt potentieel ten goede van de gemeentelijke zorgbudgetten.

Zoals in het vorige hoofdstuk ook bleek, zal er naar verwachting meer inzet nodig zijn van het (medisch) expertiseteam en JGZ. De totale extra verwachte benodigde investering bedraagt **EUR 139.351**, die ten laste zou komen van het gemeentelijke zorgbudget.

Op basis van de genoemde gegevens wordt de indruk gewekt dat de gemeentelijke zorgkosten zullen stijgen als gevolg van het meer preventieve werken. Immers, een investering van EUR 139.351 tegenover een besparing van EUR 96.167 leidt tot een 'gat' van **EUR 43.184**. Het is van belang daarbij op te merken dat er in deze maatschappelijke Business Case naar verwachting geen volledig beeld is ontstaan van de mogelijk bespaarde zorgkosten indien er een verschuiving plaatsvindt van zware naar lichte zorg. De besparingen zijn gebaseerd op 114 casussen, terwijl de omvang van het totale cohort 997 casussen omvat. Zoals eerder in dit rapport werd aangegeven gaat het hier om relatief zware casuïstiek, en is het waarschijnlijk dat er meer dan 114 casussen zijn waarbij sprake is van zorggebruik, bijvoorbeeld bij zorgaanbieders waaraan nu geen aandacht is besteed. Als er in (een deel van) die casussen een verschuiving van zware naar lichte zorg plaatsvindt is een kostenbesparing al snel aan de orde. Ter illustratie: de kosten van een residentieel traject bij Entrea bedragen al meer dan EUR 40.000. Indien er één van deze trajecten extra kan worden voorkomen dan waarvan nu is uitgegaan is er al sprake van een balans tussen de extra investeringen en de kostenbesparingen op het gebied van zorg. De verwachting dan ook dat er in de praktijk op den duur sprake zal zijn van een kostenbesparing.

In de onderstaande tabel worden de besparingen voor de gemeente weergegeven. De besparingen (en kosten) op het gebied van zorg en jeugdreclassering zijn hier niet in opgenomen, aangezien deze al staan vermeld bij overige stakeholders (hoofdstuk 5).

Besparingen	Aantal	Impactclaim (%)	Totaal netto-contant (€)
Participatiewet-uitkering bespaard (18-21 jaar)	3	25%	4.718
Afname lichte jeugdcriminaliteit	10	50%	3.231
<b>Totaal aan besparingen</b>			<b>7.949</b>

### 6.3 Rijksoverheid – ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In hoofdstuk 5 werd duidelijk dat er door een afname van het aantal extra onderwijsjaren (bijvoorbeeld als gevolg van doublures) een besparing van EUR 584.501 kan worden gerealiseerd. Aangezien onderwijs wordt bekostigd door de Rijksoverheid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), moet de financiële baat van deze besparing dan ook aan deze stakeholder worden toegeschreven.

### 6.4 Zorgverzekeraars

Effecten voor de stakeholder 'zorgverzekeraars' zijn in deze mBC niet uitvoerig aan bod gekomen en derhalve ook niet gekwantificeerd. Bovendien komen zorgkosten voor jeugdigen en jongeren tot 18 jaar in principe voor rekening van de gemeenten. Toch is belangrijk te benoemen dat ook zorgverzekeraars op den duur baat kunnen hebben bij de preventieve werkwijze die in dit rapport centraal staat. Zoals eerder werd toegelicht is het aannemelijk dat het in een vroeg stadium signaleren en aanpakken van problematiek ertoe kan leiden dat zwaardere zorg in een later stadium kan worden voorkomen. Zorgkosten voor personen van 18 jaar of ouder vallen gedeeltelijk onder de Zorgverzekeringswet, wat betekent dat bespaarde zorgkosten voor personen van in deze leeftijd mogelijk deels ten gunste komen van de zorgverzekeraars.

## 7. De maatschappelijke Business Case

### 7.1 Cliënteffecten, besparingen en investeringen

In dit rapport is vanuit drie perspectieven (cliëntperspectief, ketenperspectief en maatschappelijk perspectief) beschreven welke effecten er naar verwachting voor verschillende stakeholders zullen optreden als gevolg van het opschalen van Bureau Leerplicht naar uitvoeringsniveau 'preventief' in de bredere context van het voorkomen van schoolverzuim.

Allereerst werd duidelijk dat de projectgroep verwacht dat een meer preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht in samenwerking met betrokken ketenpartners kan leiden tot verschillende positieve effecten voor de jongeren, zoals beschreven in hoofdstuk 4 ('het cliëntperspectief'). Positieve effecten worden verwacht op verschillende aspecten van het dagelijks leven van de jongeren, die zijn ondergebracht in het concept 'positieve gezondheid'. Positieve veranderingen worden ook verwacht op het gebied van de sociaal-maatschappelijke participatie van de jongeren. Hierbij is het van belang om te vermelden dat deze effecten niet alleen op korte termijn een positieve invloed kunnen hebben, maar ook op de langere termijn. Hoewel er in dit rapport geen uitgebreide uitwerking heeft plaatsgevonden van de mogelijke langetermijneffecten op cliëntniveau (hierover bestaan diverse wetenschappelijke onderzoeken), verwacht de projectgroep dat er voor sommige jongeren sprake zal zijn van zeer duurzame effecten. Immers, jongeren die zich *nu* bijvoorbeeld sterk weten te ontwikkelen op het sociaal-maatschappelijk vlak, kunnen daar in de rest van hun leven de vruchten van plukken, bijvoorbeeld op het gebied van werk, het hebben van goede sociale contacten, et cetera. Overigens moet daarbij worden vermeld dat niet kan worden aangenomen dat positieve effecten voor alle jongeren optreden. Immers, de mate waarin deze optreden is zeer contextafhankelijk.

Deze maatschappelijke Business Case is gebaseerd op een geëxtrapoleerd cohort van 997 jongeren met relatief zware casuïstiek die tijdens het schooljaar 2015-2016 in beeld waren bij Bureau Leerplicht. Aan de hand van dit cohort is in kaart gebracht welke besparingen er te verwachten zijn om te bepalen of het opschalen van Bureau Leerplicht naar het uitvoeringsniveau 'preventief', in ieder geval vanuit financieel oogpunt, een interessante optie is. Het totale potentiële besparingsbedrag kwam uit op ongeveer **EUR 808.000**, dat voor een groot deel (ongeveer EUR 584.000; 72%) bestaat uit besparingen als gevolg van het voorkomen van extra onderwijsjaren, bijvoorbeeld door doublures. Deze potentiële besparing zou dan ook moeten worden toegeschreven aan de Rijksoverheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De overige besparingen (ongeveer EUR 224.000) kunnen worden toegeschreven aan de gemeentelijke budgetten en komen voort uit besparingen op het gebied van zorg (EUR 114.600; 14,2%), Jeugdreclassering (EUR 101.500; 12,5%), jeugdcriminaliteit (EUR 3.231; 0,4%) en Participatiewet-uitkeringen (EUR 4.718; 0,6%). Met betrekking tot dit laatste punt dient te worden opgemerkt dat de uiteindelijk gerealiseerde besparingen naar verwachting hoger zullen uitvallen, aangezien bijvoorbeeld administratieve- en begeleidingskosten nog niet zijn meegerekend. Hierover was bij de totstandkoming van deze maatschappelijke Business Case onvoldoende informatie beschikbaar. Ook wordt in een jaarlijkse monitoring meegenomen wat de effecten zijn voor de stakeholders

Schoolmaatschappelijk Werk en Sociaal Wijkteam, welke nu kwalitatief zijn omschreven. Het kan zijn dat hier op langere termijn eveneens kostenbesparingen zullen plaatsvinden.

Bij alle bedragen moet worden benadrukt dat het gaat om potentiële besparingen, die uiteraard pas optreden als bepaalde kosten ook daadwerkelijk niet meer worden gemaakt. In deze maatschappelijke Business Case is steeds gewerkt met, naar het idee van de projectgroep, vrij conservatieve schattingen en is bovendien op ieder effect een impactclaim toegepast. Het is dus waarschijnlijk dat de daadwerkelijke besparingen (een stuk) hoger zullen liggen.

Tegenover de potentiële besparingen staat naar verwachting een benodigde investering van ongeveer **EUR 322.600**. Het grootste deel van dit bedrag betreft de investering in de preventieve taken van Bureau Leerplicht (EUR 97.991; 30,3%). Zoals eerder toegelicht zijn deze kosten voor één jaar naar rato meegenomen in de analyse (dus naar verhouding van de omvang van het geanalyseerde cohort ten opzichte van de totale caseload). Het overige te investeren bedrag (EUR 224.600) bestaat uit extra verwachte kosten voor JGZ (EUR 71.490; 22,2%), het medisch expertiseteam (EUR 67.900; 21,1%); lichtere trajecten binnen Jeugdreclassering (EUR 51.300; 15,9%) en lichtere zorgtrajecten bij diverse zorgaanbieders (EUR 33.900; 10,5%). Hierbij wordt opgemerkt dat de extra kosten voor JGZ en het medisch expertiseteam in de meeste gevallen niet tegelijkertijd optreden en in de praktijk naar verwachting in totaal lager uitpakken. De verdeling van kosten tussen deze twee stakeholders zullen eveneens worden meegenomen in de jaarlijkse monitoring.

## 7.2 Het maatschappelijk rendement

Een investering van EUR 322.600 tegenover een potentiële kostenbesparing van EUR 808.000 leidt tot een **ratio van ongeveer EUR 2,51**. Dit betekent dat iedere geïnvesteerde euro potentieel € 2,51 aan maatschappelijk rendement oplevert. Zoals eerder al werd benoemd gaat het hier om een prognose en kan het daadwerkelijke rendement in de praktijk afwijken. Het is dan ook van belang om de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze maatschappelijke Business Case te monitoren.

Op basis van de prognose met betrekking tot het financiële maatschappelijke rendement lijkt het opschalen van Bureau Leerplicht, rekening houdende met extra benodigde investeringen in de keten, vanuit financieel-maatschappelijk perspectief een interessante beleidskeuze. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de in dit rapport geformuleerde randvoorwaarden die de mate van effectiviteit van het voorkomen van schoolverzuim dor middel van de preventieve taken kan beïnvloeden; daarom wordt deze mBC in relatie tot en als aanvulling op de mBC 'Vroegsignalering en vindplaatsgericht werken' gezien, welke zich eveneens afspeelt in het veld van voorkomen van schoolverzuim.

Wanneer ook de bredere (niet-financiële) maatschappelijke effecten (zowel die voor de cliënten als voor bijvoorbeeld het sociaal steunsysteem) in acht worden genomen, versterkt dit het positieve resultaat. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat deze maatschappelijke Business Case, zoals in de inleiding al werd aangekondigd, geen volledig beeld geeft van de effecten van het uitvoeringsniveau 'preventief' van Bureau Leerplicht. Deze mBC is om praktische redenen die eerder zijn toegelicht gebaseerd op een cohort van

997 casussen uit een totale populatie van ruim 3000 jongeren die (na extrapolatie over het schooljaar 2015-2016) in beeld zijn bij Bureau Leerplicht. Dit betekent dat de effecten die betrekking hebben op de overige groep (van ruim 2.000 jongeren) niet duidelijk zijn geworden. Omdat een preventieve werkwijze juiste onder die groep relatief eenvoudig en snel tot resultaat kan leiden (er is over het algemeen immers sprake van relatief lichte casuïstiek), is de verwachting van de projectgroep dat de daadwerkelijke maatschappelijke baten groter zullen zijn dan nu duidelijk is geworden. Juist onder de groep jongeren met lichte problematiek kan bijvoorbeeld een waarschuwing van de leerplichtambtenaar in een vroeg stadium, zo wordt verwacht, al een groot verschil uitmaken. Aangenomen wordt dan ook dat het aantal verzuimers en thuiszitters onder deze groep relatief sterk zal dalen als gevolg van de meer preventieve werkwijze van Bureau Leerplicht en ketenpartners. Indien dit leidt tot een reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters en een toename van het aantal behaalde startkwalificaties vertegenwoordigt dit al snel een grote maatschappelijke waarde. Hoewel deze waarde in deze mBC niet tot een financiële uiting is gekomen, zou dit wel als context in het achterhoofd moeten worden gehouden bij het interpreteren van de uitkomsten van dit rapport.

## Bronvermelding

Allen, J.; Meng, C. (2010) *Vroegtijdige schoolverlaters: aanleiding en gevolgen*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

De Baat, M.; Messing, C.; Prins, D. (2014) *Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Huber, M.; Knottnerus, J.; Green, L.; Van der Horst, H.; Jadad, A.; Kromhout, D.; Leonard, B.; Lorig, K.; Loureiro, M.; Van der Meer, J.; Schnabel, P.; Van Weel, C.; Smid, H. (2011) How should we define health, *British Medical Journal* 343: 235-237.

In voor Zorg (2015) *Lezing Machteld Huber: Een nieuw concept voor gezondheid* [online bron] < <http://www.invoorzorg.nl/ivz/verslag-Lezing-Machteld-Huber-Een-nieuw-concept-voor-gezondheid.html> > ( geraadpleegd: 12 mei 2016).

Ingrado (2010) *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Arnhem: Ingrado.

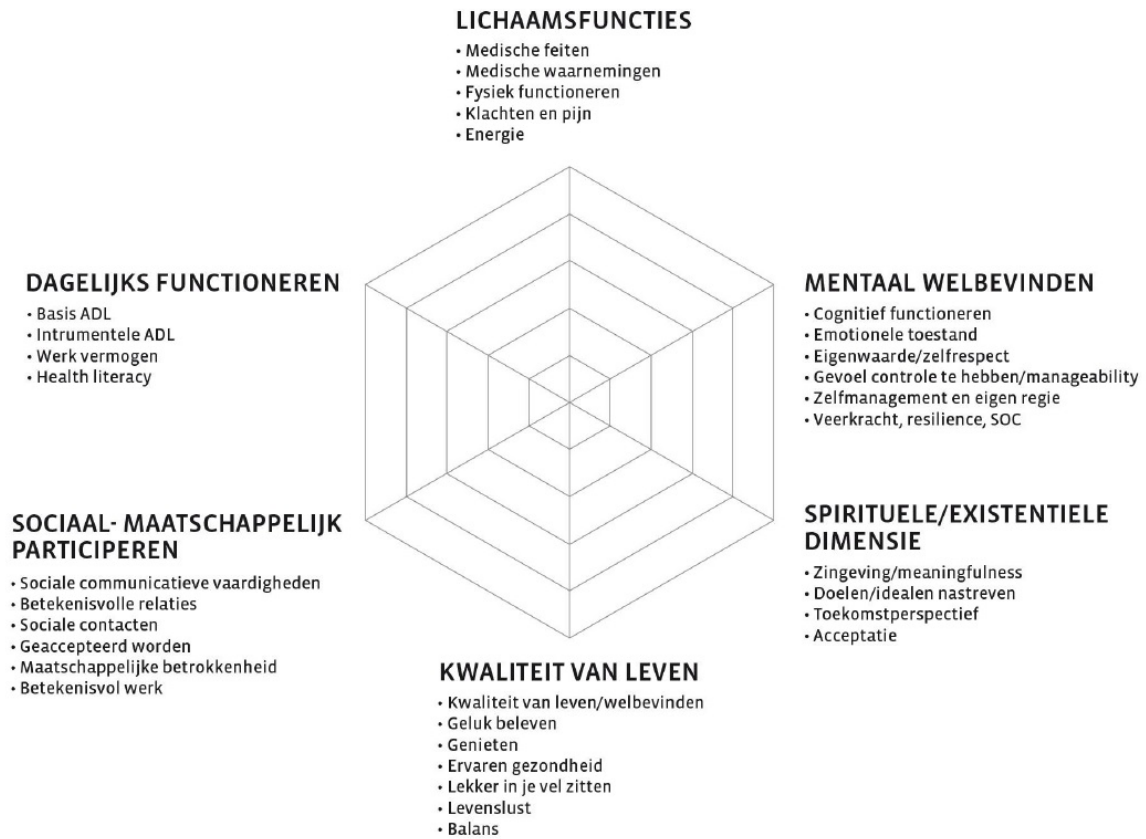
Spectrum (2015) *Evaluatie van het Schoolmaatschappelijk Werk in het primair onderwijs in de gemeente Nijmegen en in het voortgezet onderwijs in de regio Nijmegen*. Arnhem: Spectrum.

Van San, M; De Boom, J.; Rezai, S.; De Haan, R. (2010) *Uitvallers en doorzetters: Onderwijspositie, thuissituatie en criminaliteit bij Antilliaanse Rotterdamers*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Weerman, F.M.; Van der Laan, P.H. (2006) Het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit, *Justitiële Verkenningen* 32 (6): 39-53.

## Bijlage 1: Zes pijlers van positieve gezondheid

### PIJLERS VOOR POSITIEVE GEZONDHEID



Bron: <http://www.invoorzorg.nl/ivz/verslag-Lezing-Machteld-Huber-Een-nieuw-concept-voor-gezondheid.html>



## Bijlage 2: Rekenvoorbeeld netto-contante waarde

Dit rekenvoorbeeld dient om inzicht te geven in hoe de netto-contante waarde wordt berekend. In deze maatschappelijke Business Case wordt daarvoor een discontovoet van 3,5% op jaarbasis gehanteerd.

In dit voorbeeld wordt uitgegaan van een fictief project waarvan de jaarlijkse kosten EUR 10.000 bedragen gedurende een periode van vier jaar. De netto-contante waarde wordt als volgt berekend:

$$\text{Jaar 1: } \frac{\text{€ } 10.000}{1,035^0} = \text{€ } 10.000,00$$

$$\text{Jaar 2: } \frac{\text{€ } 10.000}{1,08^1} = \text{€ } 9.661,84$$

$$\text{Jaar 3: } \frac{\text{€ } 10.000}{1,08^2} = \text{€ } 9.335,11$$

$$\text{Jaar 4: } \frac{\text{€ } 10.000}{1,08^3} = \text{€ } 9.019,43$$

Dit leidt tot een totale netto-contante waarde van de projectkosten van EUR 38.017,37.