

Versterking Leerplichtfunctie gemeente Deventer

Beleidsadvies en plan van aanpak

T. Eimers
I. Verweij

Nijmegen, 20 november 2007

© 2008 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inleiding

Elk jaar verlaten tienduizenden jongeren het onderwijs zonder een startkwalificatie. Veelal keren zij met teleurstelling het onderwijs de rug toe. Voortijdig schoolverlaten is geen nieuw probleem, maar de laatste jaren wordt wel steeds duidelijker dat het ongewenst is dat zo veel jonge mensen hun onderwijsperiode zonder succes afsluiten. Niet alleen verkleinen zij hun eigen kansen op een goede arbeidsloopbaan, ook de maatschappij verliest door de onderbenutting van talent. In de afgelopen jaren is bovendien het besef gegroeid dat een succesvolle schoolloopbaan belangrijk bijdraagt aan de sociale en maatschappelijke integratie van jongeren.

De aanpak van voortijdig schoolverlaten is een lokale en regionale kwestie. Scholen, hulpverlening en gemeenten hebben het voortouw. De rol van de gemeente is een belangrijke. De gemeente heeft een direct belang bij uitvalbestrijding als het gaat om de gevolgen zoals jeugdwerkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid en sociale integratie. De gemeente heeft ook een belangrijke wettelijke taak als het gaat om het terugdringen van uitval, namelijk de uitvoering van de Leerplichtwet en de RMC-regelgeving.

Recent wordt, door de rijksoverheid en gemeenten, de Leerplichtwet steeds meer als een essentieel instrument gezien om de lokale aanpak van schooluitval te ondersteunen en stimuleren. De invoering van de Kwalificatieplicht en de sterke nadruk op drang en dwang in de aanpak illustreren dat de tijd van vrijblijvendheid rondom de leerplichthandhaving voorbij is. De rijksoverheid scherpt de wet aan, stelt financiële middelen beschikbaar en voert de controle op de handhaving op.

Voor Deventer komt die impuls op het goede moment. In de Stedendriehoek hebben gemeenten, provincie en andere partijen met elkaar afspraken gemaakt om voortijdig schoolverlaten aan te pakken. Versterking van de leerplichtfunctie past in het beleid om jongeren betere ontwikkelingskansen te bieden, problemen in wijken aan te pakken en burgers op hun eigen talenten én verantwoordelijkheden aan te spreken.

In het voorliggende advies wordt aangegeven wat de relevante ontwikkelingen zijn op het gebied van Leerplicht en RMC, welk gemeentelijk beleid daarbij het beste aansluit en op welke manier de leerplichthandhaving een daadwerkelijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van uitval.

Een wezenlijk aspect van het advies is, dat het gaat om twee sporen: het gemeentelijk *beleid* rondom Leerplicht en RMC moet duidelijk zijn én de *uitvoering* van leerplicht- en RMC-functie moet optimaal zijn. Geen goede uitvoering zonder een duidelijk beleidskader, geen effectief beleid zonder goede uitvoering.

Beleidskader Leerplicht en RMC

Landelijke en regionale ontwikkelingen

In oktober 2007 is de aftrap gegeven voor het Schoolverlatersoffensief Stedendriehoek (SOS). De subregio's Apeldoorn, Deventer en Zutphen hebben gezamenlijk afspraken gemaakt om de uitval terug te dringen, de zorg in en rond school te versterken en een sluitend aanbod te creëren voor jongeren die toch uitvallen. De versterking van de leerplicht- en RMC-functie speelt daarin een belangrijke rol.

Het Schoolverlatersoffensief past in een landelijke trend om nogmaals gas te geven waar het gaat om de uitvalbestrijding. Er zijn een aantal landelijke ontwikkelingen die onderstrepen welk belang er wordt gehecht aan de rol van Leerplicht en RMC hierbij:

- Nieuwe wetgeving (vervanging partiële leerplicht door verlengde volledige leerplicht, i.c. kwalificatieplicht)
- Invoering Onderwijsnummer en veel strakker toezicht op de meldingsplicht voor scholen (onder meer via de Inspectie en accountantscontroles)
- Kwaliteitsimpuls voor de leerplichthandhaving (extra middelen voor gemeenten) gekoppeld aan een strakker toezicht op gemeenten wat betreft de wettelijke taken rondom Leerplicht (resp. Kwalificatieplicht)¹

De aanscherpingen in het beleid zijn uitdrukking van een veranderde ambitie. De leerplicht- en RMC-wetgeving vormen een uitstekend wettelijk kader om de aanpak van voortijdig schoolverlaten *systematisch* aan te pakken. Door een sluitend systeem van melding en registratie en door directe reactie op gemeld verzuim en uitval sluit het net rondom de voortijdig schoolverlater zich. Vanzelfsprekend is er meer nodig om vervolgens de problemen ook daadwerkelijk op te lossen. Ook op dat punt is een belangrijke verschuiving zichtbaar: om de problematiek van uitval werkelijk aan te kunnen pakken is een verschuiving nodig van curatief naar meer preventief werken.

Curatief én preventief

Traditioneel heeft de leerplichtuitvoering een curatief karakter: de leerplichtambtenaar komt in actie op het moment dat verzuim of uitval gemeld wordt. Vaak is het dan al zo ver, dat de problemen hoog zijn opgelopen. De kans om nog echt te 'repareren' is relatief klein. Begrijpelijkerwijs verschuift daarom in de gehele aanpak van voortijdig schoolverlaten en in die van Leerplicht en RMC naar preventie, het vroegtijdig signaleren en voorkomen van problemen. De voordelen van preventief werken zijn evident:

- De kans op succes is groter wanneer de problemen vroegtijdig aangepakt kunnen worden.
- De (maatschappelijke) kosten van preventie zijn vele malen lager dan die van curatieve maatregelen.
- Voor Leerplicht en RMC geldt dat preventief werken zich grotendeels afspeelt in de school. De kans om daar effectief de problemen van een jongere op te kunnen pakken is relatief gunstig. Rondom de school zijn de laatste jaren immers zorgnetwerken opgebouwd, waarin naast de school ook jeugdzorg, maatschappelijk werk en anderen participeren. Met behulp

¹ Zie voor een meer uitgebreide toelichting het rapport Samenwerking Leerplicht Stedendriehoek (Roelofs en Eimers, KBA, 2007)

van dat netwerk kan effectiever gewerkt worden, dan wanneer uitval eenmaal een feit is en er geen beroep op die structuren gedaan kan worden.

Er is nog een vierde, vaak onderbelicht, argument om in te zetten op preventie. Dat heeft te maken met de kwaliteit van de curatieve aanpak. Het staat buiten discussie dat de curatieve aanpak noodzakelijk is en blijft: als leerlingen verzuimen of uitvallen, dan móet daarop gereageerd worden. Het is te vergelijken met de rol van de brandweer: preventie (voorkomen is beter dan blussen) is een hoofdtaak van de brandweer, maar mag nooit ten koste gaan van de reactie als er daadwerkelijk brand is. Dan moet de blusactie snel en doeltreffend zijn. Zo is het ook met de leerplichtuitvoering: preventie staat naast kwalitatief goede curatieve aanpak. De bijzonderheid is nu, dat de kwaliteit van de curatieve benadering sterk afhankelijk is van de preventie. Een voorbeeld maakt dat duidelijk: het RMC in Deventer krijgt jaarlijks vele honderden meldingen van voortijdig schoolverlaten. Het is louter op grond van die aantallen onmogelijk om elke individuele uitvaller afzonderlijk aandacht en ondersteuning te bieden. Om de metafoor van de brandweer nogmaals te gebruiken: als er elke dag vijf-zes branden uitbreken, dan gaat dat ten koste van de kwaliteit van het bluswerk. De oplossing is niet om meer brandweerwagens aan te schaffen, maar om branden te voorkomen.

Om de kwaliteit van de leerplichthandhaving te versterken is preventief werken noodzakelijk. De kernbegrippen van een beleidskader voor Leerplicht en RMC zijn dan ook *kwaliteit* en *preventie*.

Beleidskader Leerplicht en RMC

Het gemeentelijk beleidskader voor Leerplicht en RMC onderstreept de rol van beide functies bij het realiseren van doelen die de gemeente zichzelf gesteld heeft ten aanzien van voortijdig schoolverlaten en jeugd- en onderwijsbeleid in meer brede zin. Dit zijn de hoofdpunten:

1. De gemeente wil, in samenwerking met andere betrokken partijen, het voortijdig schoolverlaten terugdringen en (daarmee) de problematiek van risicojongeren verminderen.
2. De gemeente beschouwt Leerplicht en RMC als belangrijke (wettelijke) instrumenten om een bijdrage te leveren aan de gezamenlijke inspanningen om voortijdig schoolverlaten te verminderen. De gemeente plaatst de inzet van Leerplicht/RMC in het bredere kader van onderwijs- en jeugdbeleid.
3. De gemeente heeft als uitgangspunten voor de inzet van Leerplicht en RMC een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de curatieve taak en sterke inzet op preventie in en rond de school. De gemeente kiest nadrukkelijk voor preventie en vroegtijdige aanpak van de problematiek.
4. De gemeente wil bindende afspraken maken met partijen, het onderwijs voorop, over samenwerking op het gebied van preventie.
5. De gemeente stelt zich de volgende doelen voor de inzet van Leerplicht en RMC:
 - Terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en verzuim (met bepaalde gezamenlijk overeengekomen percentages).
 - Opzetten, uitbouwen en versterken van de preventieve zorgstructuur in en rond scholen.
 - Handhaving van de wet (leerplicht/kwalificatieplicht) voor alle in Deventer woonachtige kinderen en jongeren.
 - Opzetten, uitbouwen en versterken van de curatieve zorgstructuur tot een sluitend aanbod voor risicojongeren die niet naar school kunnen.
 - Optimale toeleiding naar werk van jongeren die niet meer herplaatsbaar zijn in het onderwijs.

Wat is er nodig?

Om de gestelde doelen te kunnen realiseren moet een aantal stappen gezet worden:

- Het beleidskader moet bestuurlijk worden vastgesteld.
- Er moeten afspraken gemaakt worden met relevante partijen over samenwerking op het gebied van preventie en curatieve aanpak.
- Beleid en afspraken moeten een duurzaam, meerjarig karakter hebben om de uitvoering de kans te geven om te ontwikkelen en te verbeteren.
- De gestelde doelen worden vastgelegd in meetbare indicatoren en gekoppeld aan realisatie-termijnen.
- Er wordt een ontwikkelprogramma voor het gemeentelijk bureau Leerplicht/RMC vastgesteld en uitgevoerd. Het programma moet leiden tot een sterk bureau dat de beoogde taken kan uitvoeren op kwalitatief goed niveau.

In de navolgende delen van het advies lichten we nader toe hoe de beleidsmatige stappen ingevuld kunnen worden en waaruit het ontwikkelprogramma voor het bureau Leerplicht/RMC zou moeten bestaan. Om een en ander in het juiste perspectief te kunnen plaatsen geven we eerst een korte analyse van de bestaande situatie in Deventer.

Leerplicht en RMC in Deventer

Op dit moment functioneert in de gemeente Deventer een kleine eenheid die zich bezighoudt met Leerplicht en RMC. De huidige uitvoering voldoet niet aan de criteria zoals hiervoor genoemd met betrekking tot kwaliteit en preventie. Op beide punten kan wezenlijke vooruitgang worden geboekt. Tegelijkertijd biedt de huidige uitvoering ook goede aanknopingspunten om tot de gewenste uitbreiding, aanscherping en verbetering te komen.

Sterke punten

De huidige uitvoering kent een aantal sterke punten waarbij een ontwikkelprogramma aan kan sluiten.

- Bij de afdeling werken sterk betrokken en ter zake deskundige personen, die aangetoond hebben ook in moeilijke (interne) omstandigheden het inhoudelijk belang van het werken met jongeren voorop te kunnen stellen. De afdeling heeft in het verleden te kampen gehad met gebrekkige interne aansturing binnen de gemeentelijke organisatie en is onder die omstandigheden toch in staat gebleken essentiële onderdelen van het werk te kunnen blijven uitvoeren.
- Door de ervaring en het werken in netwerken in het onderwijs en daarbuiten is er bij de afdeling veel kennis van het werkveld. Het werken met jongeren met problemen is een complexe taak, omdat er veelal sprake is van meervoudige problematiek en betrokkenheid van verschillende partijen (school, hulpverlening, ouders). Het werk vraagt ervaring en deskundigheid, maar ook een grote mate van professionele betrokkenheid.
- Er zijn recent stappen gezet om tot verhoging van de kwaliteit van het werk te komen. Het gaat daarbij onder meer om het volgen van de opleiding tot bevoegd opsporingsambtenaar (BOA), verbeteringen in het administratieve systeem, uitbreiding van de administratieve capaciteit en gesprekken in het kader van teamontwikkeling.

Uit de gesprekken met medewerkers en leidinggevendenden komt sterk naar voren dat er ook en juist bij betrokkenen zelf een grote behoefte leeft om tot kwaliteitsverbetering te komen. Men ervaart de (maatschappelijke) vraag naar een actieve opstelling van Leerplicht/RMC. Juist omdat de leerplichtambtenaar een van de weinigen is die wettelijke maatregelen kan inzetten in de aanpak van risicjongeren, wordt er steeds meer van hem/haar verwacht.

Zwakke punten

Net als in veel gemeenten in Nederland heeft Leerplicht in Deventer te maken met een relatief marginale positie in de organisatie. Dat komt tot uitdrukking in de positionering (waar is Leerplicht organisatorisch aangehaakt), de beleidsmatige inbedding, de aansturing en de professionaliteit. Van oudsher hechten veel gemeenten naar verhouding te weinig waarde aan de wettelijke taak van leerplichthandhaving. De laatste tijd is daar verandering in gekomen en ook in Deventer zijn bestuur en politiek zich in toenemende mate bewust van de rol die Leerplicht/RMC kan en moet spelen. Zwakke punten in de huidige uitvoering zijn:

- Er is geen duidelijk sturend beleid voor Leerplicht/RMC. Er zijn niet of nauwelijks doelen en prioriteiten geformuleerd en die zijn niet doorvertaald naar de uitvoering.
- Er is de afgelopen jaren weinig consistentie geweest in de aansturing van het team. Er is geschoven met de positie van het team binnen de organisatie en ook nu lijkt de definitieve

positionering nog onzeker. Door deze veranderingen is het team met telkens nieuwe en daardoor nog met de materie onervaren management geconfronteerd.

- Er is geen evenwicht in de taken van het team (caseload) en de personele bezetting. Dardoor ontstaat overbelasting en blijven er taken liggen. Het is onduidelijk door wie en hoe prioriteiten gesteld worden wanneer niet alle taken uitgevoerd kunnen worden. Recent is het team onder nieuw management geplaatst (teammanager, senior) en zijn er stappen gezet om tot een betere aansturing te komen. Het voorliggende advies maakt deel uit van die initiatieven.
- Er is een forse achterstand als het gaat om de professionalisering van het werk (werkprocessen, methodiek, werkverantwoording, scholing).

In potentie heeft het bureau Leerplicht/RMC in Deventer de kwaliteit voor een groot deel in huis om de slag naar meer preventief werken te maken. Nu al wordt met succes een spreekuur uitgevoerd op een schoollocatie, wordt deelgenomen aan een aantal Zorgadviesteams (ZAT) en zijn er voorlichtingsactiviteiten op scholen geweest. Typerend is echter dat er weinig samenhang en consistentie zit in de activiteiten. Leerplicht participeert niet in alle ZAT's, is niet aanwezig op alle scholen en voert het ene jaar wel en het andere jaar (vanwege capaciteitsproblemen) niet voorlichting uit.

Personele capaciteit

Op dit moment heeft het bureau Leerplicht en RMC de volgende personele capaciteit:

- Capaciteit leerplichtambtenaar
structureel 2,43 fte
tijdelijke 0,88 fte
- Capaciteit leerplichtadministratie
structureel 1 fte
- Capaciteit RMC-coördinator
structureel 0,72 fte
- Capaciteit RMC-administratie
structureel 0,66 fte

Voor de berekening van de omvang van de capaciteit bestaat geen voorgeschreven norm. De omvang van de RMC-capaciteit is gebonden aan de hoogte van de RMC-middelen die door de rijksoverheid aan de regio worden toegekend en aan de verdeling van die gelden binnen de regio. Deventer heeft daarover met de andere gemeenten in de Stedendriehoek afspraken gemaakt. De eventuele herschikking van die middelen en de versterking van de RMC-functie staan op de agenda van het Schoolverlatersoffensief en worden daarom hier buiten beschouwing gelaten. Voorsnog wordt aangenomen dat de capaciteit van 0,72 fte plus 0,66 fte administratieve ondersteuning voor het RMC vaststaat.

Zoals aangegeven wordt door de direct betrokkenen binnen Leerplicht een structurele overbelasting ervaren. Er is te weinig capaciteit om het werk kwalitatief beter en meer preventief uit te voeren. De gemeente ontvangt geen structureel door het rijk geormerkte gelden voor de leerplichtuitvoering. Het is aan gemeenten zelf om de gewenste capaciteit te bepalen. Al sinds jaren wordt daarbij als referentiepunt gehanteerd de norm die de beroepsvereniging van leerplichtambtenaren heeft opgesteld, tot voor kort bekend als de LVLA-norm (Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren, tegenwoordig Ingrado). Zeer recent heeft Ingrado een nieuwe norm gepubliceerd die als richtlijn voor gemeenten wordt aanbevolen voor de berekening van de

benodigde leerplichtcapaciteit. De norm is gebaseerd op de landelijk gemiddelde praktijk, zoals gebleken in onderzoek.²

De nieuwe Ingrado-richtlijn gaat uit van een integrale leerplichtfunctie, dat wil zeggen één rekenformule waarin zowel de uitvoerende als de administratieve taken zijn meegenomen. De richtlijn is gebaseerd op het aantal leerplichtigen in de gemeente plus de bestaande caseload van Leerplicht, dat wil zeggen het aantal meldingen bij Leerplicht dat een actie vereist.

De gemeente Deventer heeft 14.758 leerplichtige kinderen en jongeren in de leeftijd van 5 tot 18 jaar. De huidige caseload van het bureau Leerplicht is niet precies vast te stellen in verband met recente veranderingen in het administratieve systeem. De huidige gemiddelde caseload in Deventer bedraagt naar schatting 116. Dat is onder het landelijk gemiddelde van 135.³

Navraag bij enkele andere grote steden (Nijmegen, Arnhem, Dordrecht) leert dat, gezien de grote-stadsproblematiek eerder verwacht kan worden dat de reële caseload boven het landelijk gemiddelde ligt. In Nijmegen en Arnhem ligt de gemiddelde caseload een factor 1,9 hoger dan het landelijk gemiddelde. Voor Dordrecht (en omliggende kleinere gemeenten) ligt het gemiddelde dichter tegen de landelijke norm. Het lijkt daarom reëel voor de gemeente Deventer te rekenen met een verwachte gemiddelde caseload van 173. Dat is een factor 1,3 boven het landelijk gemiddelde. Concreet betekent dat, dat de totale caseload van het bureau Leerplicht met vijftig procent zal stijgen van 450 per jaar naar 670 per jaar. Die stijging ontstaat door verscherpte controle op de meldplicht van scholen en door de inzet op preventie en vroegsignalering. De stijging ontstaat ook door de recent ingevoerde Kwalificatieplicht. Daardoor zijn nu ook alle zeventienjarigen volledig leerplichtig en geldt nu ook voor ROC's volledige meldplicht van verzuim en uitval.

Aan de gemiddelde caseload voor de gemeente Deventer van 173 is volgens de richtlijn van Ingrado een bepaalde omvang van de formatie gekoppeld. Ingrado baseert de berekening op de inhoud van de ambtsinstructie voor leerplichtambtenaren. Voor Deventer is op basis van de richtlijn een totale formatie voor Leerplicht vereist van 4,98 fte.

Die formatie omvat zowel de leerplichtambtenaren als de administratieve leerplichtmedewerkers. In de formatie inbegrepen zijn taken als casusbespreking op school, curatieve en repressieve activiteiten (proces verbaal, contact justitie) naar aanleiding van verzuim en uitval en bureautaken zoals applicatiebeheer en administratie.

Niet in de formatie verrekend is de participatie in preventieve netwerken, zoals de ZAT's of buurtpreventienetwerken. Ingrado heeft die taak vooralsnog buiten de formatie berekening gehouden en afzonderlijk benoemd. Voor Deventer gaat het concreet om een drietal preventieve taken, die buiten de genoemde formatieberekening vallen:

- Deelname aan de ZAT's in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Daarvoor is een formatie van 720 uur vereist.⁴
- Spreekuren op schoollocaties in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Daarvoor is een formatie van 480 uur vereist.⁵

2 Ingrado-formatierichtlijn leerplichtfunctie 2007. Ingrado. Vereniging voor Leerplicht en RMC, Arnhem

3 Aantal cases per 3.800 leerplichtigen.

4 Op basis van 15 ZAT's in PO, VO en MBO, een vergaderfrequentie van 8 maal per jaar en per vergadering 3 uur voorbereiding en 3 uur vergadertijd.

5 Op basis van 8 locaties VO en MBO, 20 maal per jaar een spreekuur van 3 uur.

- Voorlichting op scholen over Leerplicht en Kwalificatieplicht. Daarvoor kan een formatie (of budget) van 100 uur worden gereserveerd voor uitvoering van een activiteitenplan. In het totaal is voor de preventieve taken een formatie van 1 fte vereist (1.300 uur).

Professionalisering

Het team Leerplicht/RMC heeft de komende periode een zware, dubbele opdracht: niet alleen moet het werk uitgebreid worden met nieuwe taken, daarnaast moet de kwaliteit van het werk sterk uitgebouwd worden (zie hierna: Actieplan organisatie en uitvoering). Zo zal bijvoorbeeld het opmaken van procesverbaal en het intensiveren van huisbezoeken niet alleen extra tijd, maar ook investering in protocollen, opleiding tot bevoegd opsporingsambtenaar en coaching vragen. Om de professionaliseringsslag mogelijk te maken én ondertussen alle taken te blijven verrichten is het nodig om tijdelijk, voor de duur van een jaar, extra capaciteit in te zetten. Daarmee ontstaat voor het team ruimte voor verandering. De tijdelijke capaciteit die daarvoor nodig is, bedraagt 0,5 fte (650 uur/jaar), zowel in te zetten voor leerplichtuitvoering als administratief werk.

Samenvatting capaciteit

De huidige capaciteit van Leerplicht bedraagt 4,31 fte. Dat is structureel en tijdelijk, leerplicht en administratie bij elkaar opgeteld.

De caseload van Leerplicht zal stijgen door verandering in wetgeving en controle op meldingen door scholen. Voor uitvoering van de nieuwe caseload is een formatie van 4,98 fte vereist.

Voor de uitvoering van preventietaken is daarnaast nog 1 fte noodzakelijk. Zodat de totale vereiste formatie voor Leerplicht uitkomt op 5,98 fte.

Ten opzichte van de huidige formatie is een structurele uitbreiding met 1,67 fte noodzakelijk om de doelstelling van kwalitatief goede leerplichthandhaving én inzet op preventie te realiseren. Daarbij moet tevens de huidige 0,88 fte tijdelijk inzet voor Leerplicht omgezet worden in structureel.

Voor professionalisering is 0,5 fte voor één jaar nodig.

De formatie voor RMC staat hier, zoals aangegeven, naast en is bepaald op 1,38 fte.

Actieplan beleid

Hiervoor is heel nadrukkelijk aangegeven dat voor een optimaal functioneren van het instrument Leerplicht/RMC een duidelijk beleidskader een noodzakelijke voorwaarde is. In deze paragraaf wordt aangegeven welke stappen daarvoor nodig zijn:

1. Vaststellen beleidskader door bestuur
2. Uitwerken beleidsdoelen
3. Maken van afspraken over preventie
4. Leggen van verbinding tussen Leerplicht/RMC en jeugdbeleid
5. Leggen van verbinding tussen Leerplicht/RMC en 'Werk en Inkomen'
6. Maken van afspraken over regionale samenwerking Leerplicht/RMC

Vaststellen beleidskader door bestuur

Als eerste stap moet de gemeente vaststellen hoe zij beoogt de wettelijk taak Leerplicht/RMC uit te voeren, met welke doelen, binnen welk kader en met welke samenwerkingspartners. Hiervoor is aangegeven wat de bouwstenen van het beleidskader kunnen zijn.

Uitwerken beleidsdoelen

De beleidsdoelen moeten herkenbaar en meetbaar geoperationaliseerd worden: concrete doelen benoemen voor de korte, middellange en lange termijn. Specifiek gaat het om operationele doelen, zoals het mee opzetten van ZAT's, het houden van spreekuren of het geven van voorlichting. Daarnaast gaat het om de effecten van het beleid in termen van bijvoorbeeld sluitende melding door alle scholen, vermindering luxeverzuij, vermindering voortijdig schoolverlaten of terugdringing problematiek risicojongeren.

Maken van afspraken over preventie

Nu is de deelname van Leerplicht aan ZAT's nog afhankelijk van de overeenstemming tussen individuele leerplichtambtenaren en afzonderlijke scholen. De gemeente moet met alle schoolbesturen (po, vo en mbo) afspraken maken over zorgadviesteams en de inzet van verschillende partijen daarin. Daarbij zijn ook onder meer de jeugdzorg, het maatschappelijk werk, de onderwijsbegeleidingsdienst en de GGD betrokken. De gemeente legt de afspraken vast in conventanten of contracten en verbindt zich aan een bepaalde eigen inbreng vanuit Leerplicht/RMC.

Leggen van verbinding tussen Leerplicht/RMC en jeugdbeleid

De doelen voor Leerplicht/RMC overlappen sterk met de bredere doelen van het jeugdbeleid (en arbeidsmarktbeleid). Er is gemeenschappelijkheid in het willen beperken van problemen van en door jongeren. Leerplicht voert het bredere jeugdbeleid mee uit en kan waardevolle informatie leveren over de effecten van het beleid. Binnen de gemeentelijke organisatie moet beleidsmatig een verbinding gemaakt worden tussen de beleidsterreinen die met jeugd en jongeren te maken hebben en Leerplicht/RMC maakt daarvan onderdeel uit.

Leggen van verbinding tussen Leerplicht/RMC en 'Werk en Inkomen'

Zeker na de invoering van de Kwalificatieplicht hebben Leerplicht en RMC een belangrijke taak wat betreft (ongekwalificeerde) jongeren die op de overgang van onderwijs naar werk staan. Nauwe samenwerking tussen Leerplicht/RMC en onder meer Werk en Inkomen, CWI en UWV is een vereiste. Nu gebeurt het dan leerplichtige jongeren zich bij het CWI melden zonder dat er sprake is van structurele samenwerking en uitwisseling tussen CWI en Leerplicht/RMC. Operationeel moet gedacht worden aan de vorming van een multidisciplinair overleg (W&I, CWI, Leerplicht/RMC, ROC). Beleidsmatig gaat het om eenheid van visie in de aansturing en het stellen van kaders waarbinnen de multidisciplinaire samenwerking mogelijk is. Meer hierover wanneer we over de positionering van het RMC te spreken komen..

Maken van afspraken over regionale samenwerking Leerplicht/RMC

Overall in het land zijn gemeenten bezig om regionale samenwerking op het gebied van leerplichtuitvoering te starten. De redenen liggen voor de hand. Door samenwerking bereikt men schaalvergroting in de uitvoering met betere kansen voor professionalisering en continuïteit in de uitvoering. De samenwerking lost voor een groot deel de problematiek van de gemeentegrens overschrijdende leerlingenstromen op. Dat probleem is nu nog groter vanwege de Kwalificatieplicht voor zestien en zeventienjarigen die naar het ROC gaan. Op veel plaatsen in het land leidt de samenwerking tot gemeenschappelijke regionale bureaus Leerplicht/RMC. Er zijn vele varianten van samenwerking, uiteenlopend van afspraken over informatie-uitwisseling tot de vorming van één regionaal bureau. Voor de gemeenten in de Stedendriehoek staat de samenwerking op het gebied van Leerplicht/RMC op de agenda. De gemeente Deventer zou een daarin actieve rol moeten spelen om te onderzoeken hoe met name de taak van leerplichthandhaving voor jongeren die naar het middelbaar beroepsonderwijs gaan kan worden opgepakt samen met andere gemeenten. Juist op dat punt is voor Deventer veel winst in samenwerking te halen.

Actieplan organisatie en uitvoering

Met het vaststellen van het beleidsmatige kader wordt richting gegeven aan het werk dat Leerplicht/RMC moet uitvoeren. Daarmee is aan een belangrijke voorwaarde voldaan. Om echter daadwerkelijk tot efficiënte en effectieve uitvoering te komen en om te kunnen voldoen aan de wettelijke taken is het noodzakelijk om een kwaliteitsslag te maken in de organisatie en uitvoering.

Het actieplan voor de versterking van organisatie en uitvoering omvat de volgende punten:

1. Verhoging structurele capaciteit Leerplicht
2. Invoering systeem van 'allrounders' voor werkverdeling
3. Integratie Leerplicht en RMC
4. Instellen coördinatiefunctie Leerplicht/RMC
5. Professionalisering leerplicht- en RMC-werk
6. Coaching en teamontwikkeling

Verhoging structurele capaciteit Leerplicht

De capaciteit van het bureau Leerplicht is primair gerelateerd aan de omvang van de gemeente (aantal leerplichtigen). Hoe kleiner de leerplichtformatie, hoe meer kwetsbaar de uitvoering, bijvoorbeeld voor ziekte of verlof. Omgekeerd geldt, dat een grotere formatie beter mogelijkheden biedt voor continuïteit, specialisatie voor bijzondere gevallen, professionalisering en herkenbaarheid naar buiten toe.

Hiervoor is berekend dat de formatieomvang passend bij de omvang van de gemeente Deventer en passend bij de problematiek van een middelgrote stad als Deventer structureel 5,98 fte bedraagt (inclusief preventietaken).

Daarnaast zijn om de formatie te vergroten de volgende stappen genoemd: regionale samenwerking en integratie van Leerplicht en RMC (zie hierna).

Invoering systeem van 'allrounders' voor werkverdeling

Nu wordt binnen het team Leerplicht gewerkt met een klantsysteem dat gebaseerd is op een zekere mate van specialisatie. Eén leerplichtambtenaar heeft het primair onderwijs in het pakket, een volgende het voortgezet onderwijs enzovoort. Dat systeem heeft als voordeel dat het vaste personen koppelt aan delen van het onderwijs. Geconstateerd moet worden dat het systeem onvoldoende aansluit bij de omvang van een bureau zoals in Deventer. Ook bij realisatie van de voorgestelde uitbreiding van de formatie blijft het team te klein om met een dergelijk vorm van specialisatie te kunnen werken. Grotere bureaus zoals in Utrecht met meer dan twintig medewerkers kunnen wel specialiseren, maar voor kleinere bureaus past een systeem van allround-werkers beter. Voorgesteld wordt om een systeem te hanteren van zogenaamde *overlappende allrounders*. Dat wil zeggen: elke medewerker heeft zijn eigen werkgebied (leeftijdsgroep, scholen, buurten) dat overlapt met tenminste twee andere collega's. Op die manier krijgen scholen en anderen meestal te maken met vaste contactpersonen en is tegelijkertijd de continuïteit gewaarborgd, wanneer de vaste contactpersoon uitvalt of verhinderd is.

Bij dit systeem van allrounders hoort een informatiesysteem waarmee de gegevens van cliënten voor alle medewerkers toegankelijk zijn en waarin een zekere mate van gestandaardiseerde rapportage wordt gevraagd.

Integrale taakuitvoering

Binnen het hiervoor geschetste systeem van werkverdeling is het een vereiste dat alle medewerkers allround geschoold zijn en alle 'instrumenten' van het leerplichtwerk tot hun beschikking hebben. Elke medewerker moet in staat zijn preventief, curatief en repressief te werken. Alle medewerkers dienen bevoegd opsporingsambtenaar te zijn. Deze integrale taakuitvoering past in de visie dat het leerplichtwerk bestaat uit verschillende componenten die nauw met elkaar verbonden zijn. Voor de omgang met een jongere die problemen heeft en spijsbelt, is vaak een combinatie van hulp, begeleiding en drang/dwang nodig om beweging in de zaak te krijgen. Het is het belang van de jongere, dat hij daarbij niet met telkens verschillende personen te maken krijgt. Leerplicht is in de ontwikkeling en schoolloopbaan van jongeren vaak juist één van de weinige instanties die doorlopend (op de achtergrond) aanwezig is. Leerplicht kan verbindingen leggen met het schoolverleden van de jongere, met de thuissituatie en fungeert in belangrijke mate als spil in het zorgnetwerk. Daarvoor is het wél noodzakelijk dat Leerplicht werkt vanuit een integrale taakopvatting: preventief, curatief en waar nodig repressief.

In de Gemeenteraad van Deventer is in juni 2007 bij motie gevraagd om aandacht te schenken aan alternatieve mogelijkheden om de leerplichtwet beter te handhaven. In dit advies is beargumenteerd dat Leerplicht een belangrijke sleutelrol heeft in de bestrijding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Een rol die door landelijk beleid en ontwikkelingen de komende jaren verder zal groeien. De oplossing voor problemen die er zijn in de handhaving van de Leerplicht moeten daarom gezocht worden in versterking van de leerplichtfunctie. Voorstellen daartoe worden in het voorliggende advies gedaan. Het eventueel onderbrengen van deeltaken (toezicht, verbalisering, onderzoek) bij derden en het daarmee opsplitsen van het takenpakket draagt niet bij aan de versterking van de leerplichtfunctie als geheel en staat haaks op de visie van integrale taakuitvoering.

Integratie Leerplicht en RMC

In het land zijn er verschillende, deels tegenstrijdige ontwikkelingen te zien als het gaat om de rol en positie van de RMC-functie. Er zijn twee bewegingen.

De eerste beweging is om RMC te koppelen aan CWI en andere op arbeid en inkomen gerichte partijen. Het RMC schuift in die beweging naar de kant van de arbeid en daarmee – vanuit het oogpunt voortijdig schoolverlaten bekeken – naar de curatieve kant. Het RMC komt in actie op het moment dat de uitval heeft plaatsgevonden en de kans op herplaatsing relatief geringer is. De vorm waarvoor meestal gekozen wordt is die van het Jongerenloket. Er zijn van dergelijke loketten op vele plaatsen in het land, waaronder in Apeldoorn. In Deventer is eerder ook sprake geweest van een Jongerenloket, maar dat idee is vooralsnog blijven liggen. De keuze voor een Jongerenloket is impliciet de keuze voor een meer curatieve en reactieve aanpak. De ervaringen elders leren dat de bundeling van krachten in een loketfunctie veelal leidt tot een verminderde aanwezigheid op de scholen en in de preventieve netwerken. De beschikbare formatie kan maar één keer ingezet worden.

De tweede beweging is die van integratie van Leerplicht en RMC in één bureau. RMC wordt daarbij opgevat als een verlengde van de leerplichtfunctie, met een gemeenschappelijke doelstelling namelijk het voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Ook deze variant komt veel voor. Bijvoorbeeld de gemeente Utrecht werkt met één bureau voor Leerplicht en RMC. Het voordeel van deze aanpak is dat RMC ingezet wordt langs dezelfde lijn als Leerplicht, namelijk gericht op preventief én curatief werken. Vanuit de RMC-functie wordt geparticipeerd in de preventienetwerken voornamelijk in het mbo (ROC, AOC). Nadeel is dat de concentratie op onderwijs weer kan leiden tot een verzwakking van de samenwerking met CWI en andere.

Voor Deventer zijn er sterke argumenten om te kiezen voor de tweede beweging en Leerplicht en RMC te integreren:

- Integratie sluit aan bij de keuze voor een meer preventieve benadering en versterking van de aanpak in het onderwijs zelf.
- De kennis en ervaring van het RMC met het mbo is hard nodig binnen het leerplichtbureau vanwege de uitbreiding van de Leerplicht tot achttien jaar.
- Toevoeging van RMC aan Leerplicht betekent een wezenlijke uitbreiding van de totale capaciteit van het bureau. De toegevoegde formatie weegt hier zwaarder dan in een eventuele samenvoeging met bijvoorbeeld CWI.

Noodzakelijk bij integratie van Leerplicht/RMC is wél dat er vorm wordt gegeven aan samenwerking en afstemming met CWI en vergelijkbare partijen. De vorm daarvoor zou een periodiek multidisciplinair overleg kunnen zijn. Ook hiervan zijn in het land verschillende voorbeelden bekend.

Instellen coördinatiefunctie Leerplicht/RMC

De aansturing van het team Leerplicht/RMC is binnen de huidige organisatie van de gemeente verdeeld over 'uitvoering' en 'beleid'. Voor de inhoud van het beleid kijkt men naar de programmamanagers, voor de directe aansturing naar de teammanager en senior. De afdeling Leerplicht/RMC is in zekere zin een 'restformatie' die binnen de organisatie onder *de span of controle* van een teammanager gebracht moet worden, zonder dat de afdeling groot genoeg is voor een eigen leidinggevende. Dat maakt het team kwetsbaar voor discontinuïteit in de aansturing. De praktijk van de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat er nauwelijks sprake is geweest van continuïteit in de organisatorische en inhoudelijke aansturing.

Het formuleren van een helder beleidskader is één stap om die problemen te ondervangen. Tevens wordt voorgesteld om binnen het team Leerplicht/RMC een coördinerende taak te benoemen. Nadrukkelijk gaat het erom om iemand coördinerende taken die geven die zelf werkzaam is binnen het team (een voorman of -vrouw). Zo iemand is aan het team gebonden en schuift bij een eventuele herpositionering van het team mee naar de nieuwe plek. Zo blijft de continuïteit geborgd. Door te kiezen voor iemand die werkt en een achtergrond heeft in het Leerplicht/RMC-werk blijft ook de inhoudelijke kennis geborgd. Dat is van groot belang wanneer gekozen wordt voor een meer op beleid gebaseerde inzet en ontwikkeling van Leerplicht/RMC. Tot slot kan de coördinerende persoon ook de verbindingsschakel vormen naar de andere delen van de gemeentelijke organisatie waarmee Leerplicht/RMC moet gaan samenwerken.

De coördinerende taak laat de bestaande verantwoordelijkheden en taken van het team- en programmamanagement en daarmee van de bestaande organisatiestructuur onaangetaast. De coördinerende taak omvat geen personele verantwoordelijkheden, geen formele aansturingbevoegdheid en geen formele beleidsverantwoordelijkheid.

Professionalisering leerplicht- en RMC-werk

Met het groeiende belang dat de laatste jaren aan Leerplicht en RMC wordt toegekend, is een snelle professionalisering van het werk op gang gekomen. Werkprocessen worden vastgelegd in protocollen. Er wordt gewerkt volgens vaste methodieken, die meer eenheid geven in de aanpak en die het werk beter overdraagbaar maken. Er wordt gewerkt met verantwoordingsystemen die inzichtelijk maken welke caseload iemand heeft en welke prestaties geleverd worden. Er wordt gewerkt met intervisie en er wordt geschoold om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Op dit punt kan het team Leerplicht/RMC in Deventer nog een grote sprong voorwaarts maken. Er zijn enkele aanzetten voor professionalisering van het werk geweest, maar er is behoefte aan een systematische aanpak en een programma voor de middellange termijn. Dat

programma geldt voor het team als geheel en richt zich op professionalisering van het werk en de werkprocessen. Een direct gevolg is dat het werk efficiënter verdeeld kan worden, dat sneller zichtbaar is waar onder- en overcapaciteit zit en dat duidelijker verantwoording afgelegd kan worden van het verrichte werk.

In het streven naar kwaliteitsverbetering vereist dit aspect een diepte-investering, dat wil zeggen een ontwikkelprogramma voor twee tot drie jaar met professionele ondersteuning van buiten het team. Hiervoor is reeds aangegeven dat voor het eerste jaar een extra capaciteit van 0,5 fte (tijdelijk) nodig is om de ruimte te maken voor professionaliseringsactiviteiten in het team.

Coaching en teamontwikkeling

Tot slot is het leerplicht- en RMC-werk ook gewoon mensenwerk. Voor de huidige medewerkers betekenen de voorstellen, zoals hier gedaan, een grote verandering. Een verandering ten goede, want er wordt gekozen vóór Leerplicht en RMC. Zij zullen in de toekomst beter hun werk kunnen doen en meer vruchten van hun werk zien als ook de preventie effect krijgt. Tegelijkertijd worden aan hen ook nieuwe eisen gesteld, met name rondom de inrichting en verdeling van het werk en de professionaliteit van het werk. Om hen daarin mee te nemen is coaching nodig, op individueel niveau en op het niveau van het team als geheel.