

# Verkenning samenwerking leerplicht Groningen

T. Eimers  
M. Roelofs

30 juni 2009

## 1. Inleiding

De provincie Groningen is voor wat betreft de uitvoering van de RMC-wetgeving verdeeld in drie regio's:

- Regio 1: Oost-Groningen, contactgemeente Veendam
- Regio 2: Noord-Groningen-Eemsmond, contactgemeente Delfzijl
- Regio 3: Centraal en Westelijk Groningen, contactgemeente Groningen

Op dit moment werken de gemeenten samen als het gaat om de RMC-functie. Wat betreft de leerplichtfunctie is er tussen enkele gemeenten wel samenwerking, maar er is geen breder verband van samenwerking op het gebied van beleid en uitvoering. In het verleden zijn in de drie regio's enkele pogingen gedaan om tot intensievere samenwerking tussen gemeenten te komen. De vraag is nu of en op welke wijze bredere samenwerking tussen en binnen de drie regio's een bijdrage zou kunnen leveren aan de versterking van de leerplichtfunctie binnen de provincie Groningen.

Op verzoek van de gemeente Groningen heeft KBA een korte verkenning uitgevoerd met als centrale vragen:

- Op welke punten kan de leerplichtuitvoering versterkt worden binnen de provincie Groningen?
- Op welke punten kan de afstemming tussen de gemeenten onderling (per subregio) verbeterd worden?
- Op welke wijze zou meer of betere samenwerking kunnen bijdragen aan deze verbeteringen?

Ten behoeve van de verkenning zijn gesprekken gevoerd met de RMC-coördinatoren van de drie regio's en met enkele andere belanghebbenden. Er is nadrukkelijk geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de leerplichtuitvoering. De verkenning betrof slechts een korte inventarisatie van opvattingen en inzichten bij betrokken functionarissen.

In deze rapportage geven we kort de belangrijkste bevindingen en conclusies weer.

## 2. De leerplichtuitvoering

De wijze waarop de leerplichtuitvoering is georganiseerd wisselt sterk per gemeente. In de regio Oost hebben gemeenten ervoor gekozen elk zelfstandig de leerplichtfunctie uit te voeren, zij het dat er wel in de praktische uitvoering een zekere clustering van gemeenten is ontstaan (rondom Winschoten en Veendam). In de regio Noord-Eemsmond zijn er twee leerplichtbureaus, één in Winsum en één in Delfzijl. De regio Centraal & West omvat de gemeente Groningen met een eigen leerplichtbureau en daarnaast nog twee 'deelregio's'.

De gemeenten bepalen veelal zelf welke inzet zij plegen op de uitvoering van de leerplichtfunctie. Dat leidt ertoe dat er verschillen bestaan tussen de inzet van formatie, de bezetting van de formatieplekken, uitvoering door eigen ambtenaren of uitbesteding aan derden en de positionering van de leerplichtfunctie (binnen de gemeentelijke organisatie). Over het algemeen is de uitvoering kwetsbaar voor (tijdelijke) uitval van een leerplichtambtenaar. Dat geldt vooral voor de kleinere gemeenten.

Hoewel het beeld varieert, kan worden vastgesteld dat zeker niet alle gemeenten hun zaken op orde hebben als het gaat om signalering en registratie van verzuim en uitval. In

de regio Oost is men gestart met een plan voor het op orde krijgen van de registraties per gemeente. Ook elders in de provincie zijn er gemeenten die (nog) niet in staat zijn om een sluitende registratie te onderhouden.

Over de kwaliteit van de uitvoering kan op grond van deze verkenning geen uitspraak worden gedaan. De geïnterviewde personen verschillen van mening over de kwaliteit en geven ook aan dat mogelijk men over en weer onvoldoende geïnformeerd is over de feitelijke stand van zaken. Wel is men het er over eens dat de afgelopen jaren leerplicht een hogere bestuurlijke prioriteit heeft gekregen en dat het bewustzijn gegroeid is dat leerplicht belangrijk is. Er zijn verschillende impulsen geweest voor verbetering van de kwaliteit, zoals de scholing tot BOA van een groot aantal leerplichtambtenaren en het onderlinge overleg tussen ambtenaren.

Toch geven de betrokkenen ook aan dat er nog een lange weg te gaan is: nog altijd wordt leerplicht door gemeentebestuurders te weinig onderkend als een instrument om jeugd- en onderwijsbeleid mee uit te voeren, is er te weinig besef van de wettelijke taak en verantwoordelijkheid die gemeenten op dit punt hebben en wordt er nauwelijks gericht beleid geformuleerd ten aanzien van leerplicht (en RMC).

In de uitvoering ligt het accent meestal bij de curatieve werkwijze. Men reageert op de eerste plaats op melding van verzuim en uitval. Een punt van verbetering voor veel gemeenten is de preventie. Landelijk is een trend waarneembaar, waarin gemeenten zich naast de curatieve aanpak, ook steeds meer richten op preventie in en samen met de scholen. Dat uit zich in bijvoorbeeld deelname aan Zorgadviesteams (ZAT's), voorlichting en spreekuren op de scholen. Ook hier geldt dat het beeld voor de provincie Groningen als geheel wisselend is. Over de gehele linie wordt er geleidelijk meer aandacht besteed aan preventie, maar in de kleinere gemeenten, bijvoorbeeld zonder 'eigen' voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs blijft de preventie achter.

Een speciaal punt van aandacht is de preventie gericht op het middelbaar beroepsonderwijs. Het meeste mbo is geconcentreerd in de gemeenten Groningen. Vanuit het RMC in Centraal & West zijn RMC-preventiemedewerkers actief binnen het ROC. Deze preventiemedewerkers werken op vier locaties en voeren waar nodig gesprekken met individuele leerlingen. Dat geldt ook voor leerlingen die van buiten de regio komen. Vanuit de beide andere regio's gaan de meeste jongeren ook naar het mbo in de stad Groningen, maar is het veel lastiger om een preventieve aanpak te ontwikkelen. In Noord geven de wethouders van de gemeenten bijvoorbeeld aan geen prioriteit te willen geven aan de leerlingen die het ROC bezoeken.

Een daarmee verwant probleem betreft de inzet van de extra middelen, die voor de invoering van de kwalificatieplicht door het rijk beschikbaar zijn gesteld. De gelden zijn weliswaar bedoeld, maar niet specifiek geoormerkt, voor de uitvoering van de kwalificatieplicht. In alle drie de regio's is het geld niet op regionaal niveau ingezet, door het bijvoorbeeld te koppelen aan de RMC-functie of gezamenlijk in te zetten voor preventie binnen het mbo. Het geld is verdeeld over de gemeenten, die de middelen elk naar eigen inzicht, vaak ter versterking van de leerplichtuitvoering, hebben ingezet. Gerichte inzet op de 17-jarigen in het mbo is veelal niet aan de orde. Gezien het gesignaleerde probleem van te weinig preventie juist in het mbo, lijkt dat een gemiste kans.

### 3. Afstemming en samenwerking

Over het geheel genomen is de afstemming en samenwerking als het gaat om beleid, aanpak, informatie-uitwisseling, overdracht, professionalisering en bijvoorbeeld het gezamenlijk optreden naar derden (scholen, Openbaar Ministerie) niet sterk ontwikkeld.

In de regio Noord hebben de zeven gemeenten pogingen gedaan om tot verdergaande regionale samenwerking te komen. De redenen daarvoor waren de kwetsbaarheid van de leerplichtfunctie bij de afzonderlijke gemeenten en de behoefte om een meer efficiënte, gezamenlijke administratie te voeren. Uiteindelijk heeft men, de voor- en nadelen afwegend, er voor gekozen om niet te regionaliseren. Men werd het niet eens over de locatie van een eventueel gezamenlijk bureau, er waren lastige punten rondom de kostenverrekening en uiteindelijk bleken de voordelen voor de administratie niet op te wegen tegen de kosten. Nu werken de gemeenten wel samen en naar verwachting zal de gemeentelijke herindeling ertoe leiden dat samenwerking binnen de regio eenvoudiger te organiseren valt.

In de regio Centraal en West is de rol van de gemeente Groningen relatief zwaar. Er is een aantal keer gekeken of Groningen voor andere gemeenten de leerplichtfunctie zou kunnen uitvoeren. Omdat in Groningen leerplicht en RMC binnen één afdeling zijn ondergebracht en nauw samenwerken, gebeurt het in de praktijk al vaak dat leerlingen, met name uit het mbo, door de gemeente Groningen (het RMC) worden opgepakt, ook als ze van buiten de gemeente komen. Ook in deze regio geldt echter dat de gemeenten een eigen koers varen wat betreft leerplicht.

In de regio Oost geldt dat evenzeer, zo niet nog sterker. De gemeenten kiezen er expliciet voor om zowel de leerplicht-, kwalificatieplicht- als de RMC-functie zelf uit te voeren, althans zelf over de inzet van de middelen en formatie te kunnen beslissen.

Het principe dat gemeenten kiezen voor eigen directe verantwoordelijkheid en (min of meer) zelfstandig de leerplichtfunctie willen uitvoeren, hoeft niet direct te betekenen dat de onderlinge afstemming slecht ontwikkeld is. Het is denkbaar dat gemeenten op beleidsniveau en op hoofdlijnen van de aanpak wel onderling afstemmen en gelijksoortige normen hanteren voor kwaliteit van de uitvoering. Hoewel op dat vlak enkele aanzetten zijn gegeven, onder meer in de twee provinciale convenanten, is de onderlinge afstemming nochtans gering. Vanuit het RMC wordt aangegeven dat men graag verdergaande stappen zou willen zetten op het gebied van afstemming en samenwerking, maar dat het draagvlak daarvoor bij veel gemeenten minimaal is.

Gemeenten met meer uitvoerings- en beleids capaciteit lopen voor de anderen uit waar het gaat om beleid en opbouw van netwerken. Kleinere gemeenten kunnen (en soms willen) niet in dat spoor mee en zo ontstaat een ongelijkheid, die het draagvlak voor samenwerking verder verkleint.

Het belangrijkste aandachtspunt is op dit moment de preventie en uitvalbestrijding bij jongeren in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar. In veel van de wetgeving (onderwijs, jeugdzorg, wwv) valt deze groep enigszins tussen wal en schip. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat het gaat om een, qua kenmerken, eigenstandige groep met een eigen problematiek. Voor een deel komt dat door het feit dat zij zich concentreren in het mbo - ook letterlijk, want jongeren uit de hele provincie trekken daarvoor naar de stad Groningen. Daardoor ontstaat een concentratie van deelnemers in het mbo, die feitelijk uit een groot aantal verschillende gemeenten afkomstig zijn. Onder hen vanzelfsprekend

tevens de nodige jongeren met problemen. Primair ligt er een taak voor de mbo-instellingen om er voor te zorgen dat leerlingen naar school gaan, niet verzuimen en hun opleiding met succes afronden. Leerplicht en RMC spelen echter een belangrijke aanvullende én controlerende rol. Aanvullend is leerplicht/RMC als het gaat om bijvoorbeeld de verbinding met de thuissituatie te leggen of via trajectbegeleiding. Controlerend heeft leerplicht/RMC een rol als het gaat om de inspanningen die de school zelf verricht. Weliswaar gaat de toezichthoudende taak wat betreft de melding van verzuim door scholen over naar de Onderwijsinspectie, wat blijft, is het effect dat uitgaat wanneer de leerplicht- of RMC-functionaris als externe meekijkt in bijvoorbeeld een Zorgadviesteam. Om die reden zou er meer geïnvesteerd kunnen - en wellicht moeten - worden in de preventie en vroegtijdige aanpak van problemen in het mbo. Dat is een verantwoordelijkheid die gemeenten gezamenlijk dragen, maar waaraan tot nu toe nog onvoldoende gezamenlijke invulling wordt gegeven.

#### **4. Wel of niet samenwerking?**

Samenwerking is nooit een doel op zich. Door meer of betere samenwerking zou de kwaliteit van de leerplichtuitvoering omhoog moeten gaan en daarmee verzuim en uitval teruggedrongen moeten worden.

Op een aantal punten is het evident dat samenwerking niet alleen kansrijk, maar zelfs noodzakelijk is. Dat geldt met name voor de categorie jongeren vanaf 17 jaar in het mbo, die buiten de gemeente- en zelfs regiogrenzen op school gaan. Het gaat dan concreet om de inzet van het RMC, de inzet van de kwalificatieplichtgelden en de samenwerking met de afdeling leerplicht van de gemeente Groningen, waar de meeste jongeren van deze doelgroep te vinden zijn.

Samenwerking betekent op de eerste plaats het onderkennen van gezamenlijke bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid. Nu is ook zichtbaar dat op uitvoerend niveau men wel bereid is om de samenwerking te intensiveren, maar dat het bestuurlijke draagvlak daarvoor ontbreekt.

Ook op andere punten kan intensievere samenwerking bijdragen aan verbetering van de leerplichtuitvoering. Voor scholen, jongeren en ouders is het duidelijker wanneer gemeenten eenduidig omgaan met verzuim en (dreigende) uitval. Eenduidige protocollen, gelijksoortig handelen rondom om verbalisering, vergelijkbaar beleid inzake luxeverzuim: het is niet alleen voor scholen en leerlingen transparant, het helpt de leerplichtambtenaren zelf ook een sterke positie in te nemen richting bijvoorbeeld scholen, jeugdzorg of OM.

Samenwerking kan veel verschillende vormen aannemen en op verschillende schaal worden toegepast. In het land wordt door regio's op verschillende manieren omgegaan met vergelijkbare uitdagingen. Sommige regio's kiezen daarbij voor de meest vergaande variant en formeren één gezamenlijk regionaal bureau, waar leerplicht, kwalificatieplicht en RMC zijn ondergebracht. De voordelen liggen zeker op het gebied van de bedrijfsvoering, omdat een grotere werkeenheid ontstaat met bovendien eigen management en eigen beleid. Veelal blijkt dat met een dergelijke beweging ook een inhaalslag gemaakt moet worden bijvoorbeeld ten aanzien van het administratieve systeem en de formatie. Dat vraagt om een extra investering. Andere regio's kiezen om principiële of pragmatische redenen niet voor een gemeenschappelijk bureau. De gemeenten maken echter wel

bindende afspraken over de wijze waarop zij elk afzonderlijk hun leerplichtfunctie gaan invullen en er worden omvattende afspraken gemaakt over gezamenlijk beleid inzake de leerplicht. In deze regio's kiest men vaak wel voor een regionale positie van RMC en kwalificatieplicht. De twee varianten laten zien dat ook zonder vergaande organisatorische samenwerking er een hoge mate van eenduidigheid en gemeenschappelijkheid kan worden bereikt.

De gemeenten in de provincie Groningen hebben de afgelopen jaren het een en ander geprobeerd waar het gaat om samenwerking binnen de eigen RMC-regio. De variant van het gemeenschappelijke bureau is daarbij ook aan de orde geweest, terwijl anderen hebben gekeken naar betere afstemming. Tot dus ver is het niet gelukt om op dat vlak echt een grote stap vooruit te maken. De belangrijkste drempel lijkt daarbij te liggen op het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Lang niet alle gemeenten hebben een visie als het gaat om leerplicht of RMC, soms ontbreekt het geheel aan onderwijsbeleid. In andere gevallen kiezen gemeenten expliciet voor zelfstandigheid in de leerplichtuitvoering. Wat ontegenzeggelijk een rol speelt, is de onevenwichtigheid tussen de gemeente Groningen en de overige gemeenten. De gemeente Groningen heeft een groter volume en daarmee meer mogelijkheden. Onder meer daardoor ontstaat - zoals overigens in zoveel regio's die bestaan uit een grote stad en omliggende gemeenten - een zekere spanning in de relatie: wie bepaalt wat, wie bemoeit zich met wie? Het is niet eenvoudig om daarin een goede balans te vinden en een heldere blik te houden.

## **5. Conclusies en aanbevelingen**

Aan belangrijke voorwaarden om tot een brede, succesvolle samenwerking te komen is (nog) niet voldaan. Het traject om de samenwerking te intensiveren, in elk geval op die punten waar de inhoud van het werk dat dringend vraagt, vraagt nog veel stappen. De ongelijke startpositie van de drie regio's en de gemeenten daarbinnen versterkt de complexiteit nog meer.

Toch lijkt het ook geen vrijblijvend proces om tot betere afstemming en samenwerking te komen. De laatste twee jaar heeft de rijksoverheid de teugel rondom de leerplicht al stevig aangetrokken. De wetgeving is aangepast, er is veel extra geld geïnvesteerd en het toezicht op de scholen wordt verscherpt. Het is aannemelijk dat de komende twee - drie jaar conclusies worden getrokken uit de wijze waarop de gemeenten de regionale samenwerking hebben opgepakt. Ook hier zal de teugel strakker getrokken worden naarmate duidelijk wordt dat gemeenten niet zelf tot adequate vormen van samenwerking komen. De ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) zal dat proces verder versterken. De komst van de CJG's, zeker waar die zich richten op de leeftijdscategorieën 12+ en 18+, stelt opnieuw de vraag aan de orde wat de positie en de inbreng van leerplicht en RMC is in het geheel.

Om een doorbraak te realiseren zou voor de provincie Groningen langs twee wegen gezocht moeten worden naar een vorm van samenwerking tussen de gemeenten en regio's. Daarbij wordt gekozen voor een vorm van samenwerking, die enerzijds recht doet aan een ieders eigen achtergrond en positie en anderzijds op praktische punten meerwaarde biedt in het aanpakken van concrete problemen. De twee wegen die daarbij begaanbaar lijken zijn de weg langs de bestuurders en de weg langs de uitvoerders en beleidsambtenaren.

De weg 'bovenlangs' moet leiden tot een bestuurlijk commitment en - belangrijker nog - tot een bestuurlijke opdracht om de afstemming en samenwerking tussen gemeenten en de regio's te verbeteren. Het gaat daarbij niet om een vorm van vergaande organisatorische samenvoeging, maar om afspraken die tot verbetering leiden op concrete punten, zoals in deze rapportage genoemd: preventie, doelgroep 18+, gegevensuitwisseling, basisniveau kwaliteit van de leerplichtuitvoering. Besturen stellen daarbij zelf het beleidsmatige kader, met als vertrekpunt eenduidig beleid op de hoofdlijnen. De weg 'bovenlangs' moet leiden tot een gemeenschappelijk beleidskader, een convenant over het basisniveau voor de uitvoering en een bestuurlijke opdracht om op concrete punten aan het werk te gaan met verbetering.

De weg 'onderlangs', via de leerplicht/RMC-functionarissen, beleidsambtenaren en RMC-coördinatoren, moet voldoende concrete verbeterpunten en -plannen opleveren om de bestuurlijke opdracht te kunnen vullen. Tevens zou op het niveau van de RMC-coördinatoren (en betrokken hoofden leerplicht) een voorstel gemaakt kunnen worden voor de opzet van een krachtige 'projectorganisatie', waarin wordt beschreven hoe op uitvoerend niveau de verbeteropdracht uitgevoerd gaat worden in een periode van 1-2 jaar.

Een dergelijke werkwijze sluit aan bij aanpakken die ook elders in het land worden toegepast. Voorbeelden van regio's waar men langs deze weg werkt zijn de regio's Eindhoven en Stedendriekhoek (Apeldoorn/Deventer/Zutphen). Ook in de regio Zuid-Oost Friesland (Friese Wouden) spreekt men nu over een dergelijk traject.

De voorgestelde aanpak langs twee wegen biedt voldoende ruimte voor regionale en lokale verscheidenheid en zelfstandigheid. Tegelijkertijd stelt het een duidelijk kader waarbinnen gemeenten afzonderlijk maar nadrukkelijk ook samen een aantal belangrijke uitdagingen kunnen oppakken.

## Bijlage – Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Mevr. L. de Ruiters	Openbaar Ministerie arr. Groningen	Jeugdofficier van Justitie
Dhr. H. Jager Gezin	Gemeente Groningen	Projectmanager Centrum voor Jeugd en Groningen
Dhr. O. Jongsma Westelijk	Gemeente Groningen	RMC-coördinator Regio Centraal en Groningen
Dhr. H. ten Brinke gen	Gemeente Delfzijl	RMC-coördinator Regio Noord Gronin- gen
Mevr. H. Visscher	Gemeente Veendam	RMC-coördinator Regio Oost Groningen