

HAALBAARHEIDSONDERZOEK SAMENWERKING LEERPLICHT/RMC
OOSTERSCHELDEREGIO

Haalbaarheidsonderzoek samenwerking leerplicht/RMC Oosterschelderegio

Hans Schuit
Ton Eimers

12 februari 2007

Deze publicatie is te bestellen bij het Kenniscentrum Beroepsonderwijs
Arbeidsmarkt
Postbus 1422
6501 BK Nijmegen
Tel: 024 – 365 35 20
Fax: 024 – 365 34 93
E-mail: info@kenniscentrum-ba.nl

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Hans Schuit
Ton Eimers

Haalbaarheidsonderzoek leerplicht/RMC Oosterschelderegio
Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
ISBN 978-90-77202-27-2
NUR 840

© 2007 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 KBA 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.

Inhoud

Samenvatting en conclusies	1
1 Inleiding	7
2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak	11
2.1 Inventarisatie huidige praktijk leerplicht- en RMC-taken	11
2.2 Ontwikkeling toekomstvisie	12
2.3 Beschrijving samenwerkingsmodellen	12
2.4 Advies over samenwerkingsvorm	13
3 Inventarisatie huidige leerplicht- en RMC-praktijk	15
3.1 Aantal jongeren Oosterschelderegio en typering verzuimproblematiek	15
3.2 Inhoudelijke kenmerken huidige leerplichtpraktijk	16
3.3 Organisatorische kenmerken huidige leerplichtpraktijk	18
3.4 Inhoudelijke en organisatorische kenmerken van het RMC-loket	21
3.5 Samenvatting belangrijkste bevindingen huidige leerplicht/RMC-praktijk	24
4 Toekomstvisie	27
4.1 Inhoudelijke kenmerken gewenste leerplichtpraktijk	27
4.2 Organisatorische kenmerken gewenste leerplichtpraktijk	28
4.3 Gewenste inhoudelijke en organisatorische kenmerken RMC-loket	31
4.4 Overige kwaliteitsaspecten uitvoering leerplicht/RMC	33
4.5 Landelijke ontwikkelingen	34
4.6 Toekomstvisie	36
5 Samenwerkingsmodellen	39
5.1 Korte typering samenwerkingsmodellen	39
5.2 Beschrijving van de drie meest relevante samenwerkingsmodellen	40
5.3 Sterke en minder sterke eigenschappen van de samenwerkingsmodellen	43
5.4 Contouren van een regionale werkwijze	47

6	Juridische, personele en financiële effecten	49
6.1	Juridische implicaties van de onderscheiden modellen	49
6.2	Personele implicaties	50
6.3	Financiële implicaties	51
7	Waarom investeren in leerplicht en RMC?	57
	Geraadpleegde documenten en literatuur	59
	Bijlage 1 – Overzicht van geïnterviewde personen	61
	Bijlage 2 – Inschaling, opleidingsniveau en BOA-bevoegdheid	62

Samenvatting en conclusies

De voorliggende rapportage bevat een verslag van de bevindingen van een haalbaarheidsstudie naar de mogelijkheden van regionalisering van de leerplicht- en RMC-functie in opdracht van de gemeenten binnen de Oosterschelderegio. Ten behoeve van het onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij wethouders, beleidsadviseurs en leerplichtambtenaren van de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Daarnaast zijn medewerkers van het RMC-loket geïnterviewd en relevante documenten bestudeerd. Het zwaartepunt van het onderzoek lag in de periode november-december van 2006.

Het onderzoek had tot doel om een objectieve analyse te maken van de huidige stand van de uitvoering van de leerplichttaken in de betrokken gemeenten. Daarbij is enerzijds gekeken naar *inhoudelijke aspecten* van de uitvoering en anderzijds naar de *organisatorische context* waarbinnen de uitvoering plaats vindt binnen de diverse gemeenten en het RMC-loket. Naast een beschrijving van de huidige situatie zijn alle betrokkenen tevens gevraagd een beschrijving te geven van de in hun ogen gewenste situatie met betrekking tot leerplicht en RMC.

Bij het onderzoek naar de inhoudelijke dimensie van de uitvoering is onder andere gekeken naar:

- de kwaliteit van de leerplichtadministratie;
- de snelheid van 'alarmopvolging' bij verzuimmeldingen;
- de controlefunctie (absoluut verzuim, aanwezigheid, luxe-verzuim);
- de voorlichtingsfunctie naar scholen en ouders toe;
- deelname aan zorgnetwerken rondom leerlingen;
- beleidsverantwoording.

Bij het onderzoek naar de organisatorische dimensie van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken zijn de volgende aspecten onderzocht:

- de omvang van de beschikbare leerplichtformatie in relatie tot de LVLA-norm;
- de mate van vrijstelling voor leerplichttaken;
- de mate van deskundigheid van leerplicht- en RMC-functionarissen;
- de inschaling van leerplichtfunctionarissen;
- de mate van bereikbaarheid en inzetbaarheid van functionarissen;
- het al dan niet beschikken over een opsporingsbevoegdheid (BOA);
- de mate van formalisering van leerplichttaken (functieprofiel, werkprocessen, normtijden etc.);
- de bedrijfszekerheid/kwetsbaarheid van leerplichttaken.

Tevens is in het onderzoek de relatie tussen leerplicht- en RMC-taken onderzocht i.c. de afstemming tussen leerplichtuitvoering binnen de gemeenten en de inzet vanuit het RMC-loket.

Uit de gehouden interviews blijkt, dat er zich tussen de diverse gemeenten relatief grote verschillen voordoen in de *inhoudelijke* uitvoering van leerplichttaken. De grootste verschillen doen zich voor bij het geven van voorlichting aan scholen en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Op dit moment zijn er (nog) geen gemeenten, die het volledige spectrum van leerplichttaken (administratie, schoolcontroles, actie bij meldingen, deelname aan zorgadviesteams, voorlichting en beleidsverantwoording) op een kwalitatief hoog niveau invullen. De grootste lacunes in de uitvoering hebben betrekking op:

1. het niet deelnemen aan zorgadviesteams (consultatieteams, SMT's);
2. het niet verzorgen van voorlichting;
3. het onvoldoende op orde zijn van de leerplichtadministratie;
4. het niet of nauwelijks verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

Ook in organisatorisch opzicht doen zich tussen de onderzochte gemeenten substantiële verschillen voor wat betreft de omvang van formatie voor leerplichthandhaving en leerplichtadministratie en de mate van professionalisering van de betrokken medewerkers. De bedrijfszekerheid van de leerplichtfunctie is in vier van de onderzochte gemeenten zeer kwetsbaar en in drie gemeenten voor verbetering vatbaar.

Tussen het RMC-loket en de betrokken gemeenten bestaat een grote mate van onduidelijkheid over de onderlinge taakverdeling: dit betreft zowel de verantwoordelijkheid voor de intake van aangemelde zaken als de taakverdeling op grond van complexe (RMC-loket) en niet complexe gevallen (leerplichtambtenaren). Het onderscheid tussen complexe en niet complexe gevallen blijkt in de praktijk lastig eenduidig te operationaliseren.

Uit de analyse van de opvattingen met betrekking tot de door de betrokkenen gewenste situatie blijkt, dat de gemeenten zich nagenoeg op alle onderscheiden inhoudelijke aspecten van het leerplichtwerk actiever willen manifesteren dan op dit moment het geval is. De intensiveringsbehoefte is niet bij iedere gemeente op een zelfde wijze samengesteld, maar door de bank genomen zijn de verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de gewenste situatie kleiner dan ten aanzien van de feitelijke situatie. Alle gemeenten geven aan het belang van het kind meer centraal te willen stellen bij de uitvoering van hun leerplichttaken. Om dit waar te maken willen gemeenten vooral meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de leerplichtadministratie, het deelnemen aan consultatieteams en SMT's, het geven van voorlichting en het afleggen van verantwoording aan de raad. In 5 van de 7 betrokken gemeenten zal daarom naar het oordeel van de betrokkenen de formatie voor leerplichthandhaving uitgebreid

moeten worden. Overigens willen niet alle gemeenten uit deze categorie zich op voorhand vastleggen op de zogenaamde LVLA/Ingrado-norm, de formatienorm van de beroepsvereniging voor leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers. In 3 van de 7 gemeenten willen de betrokkenen de professionaliteit van het leerplichtwerk verbeteren, terwijl in 6 van de 7 gemeenten de wens bestaat om de bedrijfszekerheid van de uitvoering van leerplichttaken te vergroten.

Uit een vergelijking van de feitelijke formatie voor leerplichthandhaving en leerplichtadministratie binnen de onderzochte gemeenten met de benodigde formatie op grond van de LVLA/Ingrado-norm blijkt, dat de gemeenten samen 1.78 fte tekort komen voor leerplichthandhaving en een overschot hebben van maximaal 0.24 fte op het gebied van leerplichtadministratie.

Ten aanzien van het RMC-loket zijn de meest gewenste verbeterpunten:

- het verminderen van de kwetsbaarheid van de administratieve functie van het loket;
- het opheffen van de bestaande onduidelijkheid tussen RMC-loket en leerplichtambtenaren met betrekking tot de intakeverantwoordelijkheid;
- het opheffen van de onduidelijkheid over de werkverdeling tussen RMC-loket en leerplichtambtenaren op grond van het criterium 'complexe - niet complexe gevallen'.

Op grond van de geïnventariseerde opvattingen over de wenselijke situatie met betrekking tot leerplicht en RMC alsmede een aantal relevante ontwikkelingen binnen het landelijk beleid zijn 11 kwaliteitscriteria geformuleerd, die beschouwd kunnen worden als een programma van eisen voor regionale samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC binnen de Oosterschelderegio. Het gaat om de volgende criteria:

1. voldoende formatie;
2. administratie op orde;
3. preventief werken;
4. professionaliteit;
5. bedrijfszekerheid;
6. efficiency;
7. uniformiteit;
8. lokale herkenbaarheid (5-12 jaar);
9. integratie vsv-aanpak 12-23 jaar;
10. sturing;
11. institutionele herkenbaarheid (12-23 jaar).

Op grond van deze 11 punten zijn een aantal samenwerkingsvarianten voor leerplicht en RMC gescoord op hun sterke en minder sterke eigenschappen. Het betreft de volgende drie samenwerkingsmodellen:

- *model 'lokaal-licht regionaal'*: in feite de huidige werkwijze binnen de Oosterschelderegio, de minder complexe taken ten behoeve van leerplichthandhaving in het voortgezet (speciaal) onderwijs en mbo (12-18 jaar) en de administratieve taken zijn bij de betrokken gemeenten zijn ondergebracht; een regionaal werkend RMC-bureau is verantwoordelijk voor de uitvoering van RMC-taken en interventies ten behoeve van complexe vsv-gevallen uit het voortgezet (speciaal) onderwijs en het mbo;
- *model 'lokaal-uitgebreid regionaal'*: uitvoering van alle leerplichttaken in het primair onderwijs (5-12 jaar) door de gemeenten, uitvoering van alle leerplichttaken in voortgezet (speciaal) onderwijs en mbo alsmede RMC-taken (12-23 jaar) door een regionaal werkend leerplicht/RMC-bureau;
- *model 'regionaal'*: volledige uitvoering van alle leerplicht- en RMC-taken (5-23 jaar) door een regionaal werkend leerplicht/RMC-bureau.

Het *regionale samenwerkingsmodel* scoort het hoogst op de geformuleerde kwaliteitscriteria en moet daarom beschouwd worden als het *meest geschikte organisatiemodel om een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten binnen de Oosterschelderegio te bewerkstelligen*.

De belangrijkste opgave voor een regionaal werkend bureau op het gebied van leerplicht en RMC is om het goede evenwicht te vinden tussen lokale (decentrale) herkenbaarheid en outreachend werken enerzijds en sturing, afstemming, professionalisering, standaardisering en collegiale uitwisseling op regionaal (centraal) niveau anderzijds.

In het rapport wordt een eerste uitwerking van de juridische, personele en financiële effecten van de onderscheiden samenwerkingsmodellen gegeven, omdat besluitvorming over de meest wenselijke samenwerkingsvorm niet alleen op inhoudelijke maar ook op argumenten van juridische, personele en financiële aard gebaseerd wordt. De belangrijkste conclusies ten aanzien van juridische, personele en financiële effecten zijn:

- in alle drie de modellen is het wenselijk om de uitvoering van taken van een juridische grondslag te voorzien; dit geldt des te sterker naarmate een model meer elementen van regionale uitvoering bevat;

- naarmate in een model meer personeel overgebracht wordt van het gemeentelijk niveau naar het regionaal niveau vragen de personele aspecten van een samenwerkingsmodel meer aandacht in het implementatieproces;
- ongeacht het te kiezen samenwerkingsmodel is het wenselijk om de leerplichtformatie binnen de regio op het niveau te brengen van de huidige LVLA/Ingrado-norm;
- de directe meerkosten, die hiermee gemoeid zijn bedragen structureel ongeveer 100.000 euro per jaar;
- naast de directe meerkosten is er sprake van structurele, indirecte meerkosten voor scholing, werkplektarief en kilometervergoeding, die met ongeveer 50% stijgen ten opzichte van het huidige kostenniveau;
- de omvang van directe en indirecte meerkosten per gemeente wordt bepaald door de mate waarin individuele gemeenten voldoen aan de LVLA/Ingrado-norm, tussen de gemeenten bestaan in dit opzicht relatief grote verschillen;
- naast de meerkosten, die binnen alle modellen gelijk zijn, is er sprake van frictiekosten bij de overgang van taken van gemeenten naar een regionaal bureau;
- de omvang en duur van deze frictiekosten is van verschillende factoren afhankelijk, maar zijn relatief beperkt in verhouding tot de structurele meerkosten;
- binnen het 'regionaal' model is de omvang van frictiekosten relatief het grootst, binnen het 'lokaal-uitgebreid regionaal' model liggen de frictiekosten iets lager dan binnen het regionaal model; bij voortzetting van de huidige werkwijze, het 'lokaal-licht regionaal' model zijn er geen frictiekosten.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal argumenten die gemeentebestuurders kunnen gebruiken om te investeren in een efficiënte en effectieve aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Naast ideologische of ethische overwegingen is de belangrijkste reden om geld te steken in de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten het argument van *investeren in de samenleving van morgen*.

1 Inleiding

De Oosterschelderegio bestaat uit de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Minimaal vanaf 2001 is er binnen de Oosterschelderegio sprake van serieuze initiatieven om te komen tot een meer samenhangende en meer sluitende aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Een belangrijke impuls voor deze initiatieven wordt gevormd door de wettelijke taken, die de gemeenten binnen de Oosterschelderegio hebben gekregen op grond van Rijksbeleid rondom het melden, registreren, coördineren en aanpakken van voortijdig schoolverlaten in het kader van de RMC-regeling, later RMC-wet.

RMC staat voor Regionale Meld en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten. Binnen een RMC-regio werken gemeenten samen aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. In feite is de RMC-wet te beschouwen als de kop op de Leerplichtwet uit 1969, die het verplicht volgen van onderwijs door jongeren regelt. Anders dan de Leerplichtwet is de RMC-wet niet zo zeer *gericht* op het bevorderen, controleren en afdwingen van de gang naar school van leerplichtige jongeren, maar *op het civiel effect* van die schoolgang: centraal staat de vraag of jongeren in de leeftijd van 12-23 jaar erin slagen om bij het verlaten van het onderwijs het niveau te behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Met een diploma op het niveau van HAVO, VWO of MBO-2 wordt voldaan aan deze eis.

Vanuit de RMC-functie vindt geregeld afstemmingsoverleg plaats tussen de deelnemende gemeenten over de uitvoering en organisatie van leerplicht- en RMC-taken. Belangrijke resultaten van dit afstemmingsoverleg zijn de vorming van het RMC-loket in 2004 en de vaststelling van een uniforme ambtsinstructie voor de leerplichtambtenaren in 2005. De ambtsinstructie regelt tevens de verhouding tussen taken van het RMC-loket en de leerplichtambtenaren van de betrokken gemeenten. Het RMC-loket houdt zich sinds september 2004 bezig met:

- “het fungeren als centraal meldpunt en het registreren van voortijdig schoolverlaters;
- trajectbegeleiding: de jongere wordt geholpen om de weg naar school en/of werk terug te vinden;
- netwerkvorming: scholen, gemeenten, CWI's, hulpverlening, politie, justitie werken samen om jongere te helpen” (uit: Instructie voor de leerplichtambtenaar en de RMC-functionaris van de gemeente Goes, bijlage 1, p.13, 2005).

Binnen de gekozen taakverdeling tussen leerplichtambtenaren van de betrokken gemeenten en het RMC-loket zijn de eersten verantwoordelijk voor het bijhouden van de leerplichtadministratie, het afgeven van vrijstellingen op grond van de leerplichtwet, het afhandelen van verzuim in het primair onderwijs en het afhandelen van eenvoudige verzuimgevallen in het voortgezet onderwijs. Het RMC-loket fungeert als meldingslocatie voor alle gevallen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten ten behoeve van voortgezet onderwijs en bve-sector. Daarbij is het RMC-loket verantwoordelijk voor het administreren van voortijdig schoolverlaters uit deze onderwijssectoren, voor het doormelden van zaken van leerplichtige leerlingen uit het voortgezet onderwijs naar de woongemeenten en het voor afhandelen van meldingen uit de bve-sector en de meer complexe gevallen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten afkomstig uit het voortgezet onderwijs.

Vanuit het eerder genoemde regionaal overleg binnen de Oosterschelderegio is in het voorjaar van 2006 op ambtelijk niveau een beleidsagenda opgesteld voor de inrichting van de RMC/leerplicht-functie binnen de Oosterschelderegio voor de periode 2006-2008.

De beleidsagenda past binnen de ambities van de betrokken gemeenten om voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid actiever aan te pakken en te komen tot een sluitende keten tussen onderwijs, arbeid en zorg. De Beleidsagenda is opgesteld vanuit de ervaring dat een efficiënte en effectieve uitvoering van de leerplicht- en RMC-functie wordt bemoeilijkt doordat de uitvoering van RMC-taken regionaal en centraal is ingericht, terwijl de uitvoering van de leerplichttaken lokaal en decentraal is georganiseerd. In de praktijk doen zich - ondanks de ambtsinstructie en het RMC-loket- met name twee knelpunten voor:

1. gemeenten voeren de leerplichtfunctie ieder op hun eigen wijze uit;
2. er bestaan kwantitatieve en kwalitatieve verschillen tussen de gemeenten voor wat betreft de handhaving van de leerplicht: in het algemeen kan gesteld worden dat de gemeenten niet voldoen aan de formatienorm voor leerplichthandhaving van de landelijke vereniging van leerplichtambtenaren (voorheen LVLA, tegenwoordig Ingrado).

In het licht van bovenstaande knelpunten hebben de portefeuillehouders Onderwijs van de betrokken gemeenten besloten om een haalbaarheidsstudie uit te laten voeren naar de mogelijkheden voor een regionale uitvoering van de leerplichtfunctie. Voorliggend rapport bevat de bevindingen en de aanbevelingen van deze haalbaarheidsstudie.

Het onderzoeksverslag is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van de vraagstelling en de aanpak van het haalbaarheidsonderzoek. Hoofdstuk 3

geeft een beeld van de huidige uitvoeringspraktijk met betrekking tot leerplicht en RMC binnen de Oosterschelderegio.

In hoofdstuk 4 wordt een schets gegeven van de door betrokkenen gewenste situatie met betrekking tot leerplicht en RMC-taken. De opvattingen van de direct betrokkenen worden samen met gangbare noties over bedrijfsvoeringsaspecten, ervaringen elders in het land en beleidsvoornemens van het Rijk gebruikt als input voor een *toekomst-schets* voor samenwerkingsvarianten binnen de Oosterschelderegio op het terrein van leerplicht en RMC. De toekomstschets verwoordt als het ware de *wat-vraag* ten aanzien van leerplicht en RMC: *wat wil de regio bereiken, aan welke kwaliteitscriteria moet samenwerking op het terrein van leerplicht en RMC voldoen?*

In hoofdstuk 5 worden, op basis van de onderzoeksbevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken, modellen voor regionale samenwerking gepresenteerd. De *samenwerkingsvarianten* geven binnen het bestaande wettelijk kader voor leerplicht en RMC als het ware *mogelijke antwoorden* op de *hoe-vraag*: *op welke wijze wil de regio zijn ambities ten aanzien van leerplicht en RMC bewerkstelligen?* Deze samenwerkingsmodellen worden getoetst op basis van de in hoofdstuk 4 benoemde kwaliteitscriteria. Op basis van deze inhoudelijke toetsing wordt een advies gegeven voor het meest optimale samenwerkingsmodel.

Hoofdstuk 6 beschrijft op hoofdlijnen een aantal personele, financiële en juridische consequenties van de samenwerkingsmodellen uit hoofdstuk 5. Deze juridische, personele en financiële effecten kunnen naast de uitkomsten van de inhoudelijke toetsing uit hoofdstuk 5 betrokken worden in de besluitvorming over de meest wenselijke vorm van regionale samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC.

Hoofdstuk 7, tenslotte, geeft een aantal mogelijke antwoorden op de *waarom-vraag*, de vraag waarom investeringen in een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten überhaupt zinvol zijn.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de personen, die geïnterviewd zijn in het kader van het onderzoek. Bijlage 2 bevat een overzicht van het inschalings- en opleidingsniveau van leerplichtfunctionarissen van de onderzochte gemeenten alsmede het al dan niet beschikken door de leerplichtambtenaar over een bevoegdheid voor Buitengewoon Opsporings Ambtenaar (BOA).

2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak

Binnen het haalbaarheidsonderzoek zijn conform de vraagstelling van de opdrachtgevende gemeenten de volgende elementen meegenomen, die tevens te beschouwen zijn als afzonderlijke en opeenvolgende fasen van het onderzoek:

1. Inventarisatie van de huidige stand van zaken.
2. Ontwikkeling toekomstvisie.
3. Beschrijving samenwerkingsvarianten.
4. Uitbrengen advies over samenwerkingsvorm.

2.1 Inventarisatie huidige praktijk leerplicht- en RMC-taken

De inventarisatie had tot doel een objectieve analyse te maken van de huidige stand van de uitvoering van de leerplichttaken in de betrokken gemeenten. Daarbij is enerzijds gekeken naar *inhoudelijke aspecten* van de uitvoering en anderzijds naar de *organisatorische context* waarbinnen de uitvoering plaats vindt binnen de diverse gemeenten en het RMC-loket.

Bij het onderzoek naar de inhoudelijke dimensie van de uitvoering is onder andere gekeken naar:

- de kwaliteit van de leerplichtadministratie;
- de snelheid van 'alarmopvolging' bij verzuimmeldingen;
- de controlefunctie (absoluut verzuim, aanwezigheid, luxe-verzuim);
- de voorlichtingsfunctie naar scholen en ouders toe;
- deelname aan zorgnetwerken rondom leerlingen;
- beleidsverantwoording.

Bij het onderzoek naar de organisatorische dimensie van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken zijn de volgende aspecten onderzocht:

- de omvang van de beschikbare leerplichtformatie in relatie tot de LVLA-norm;
- de mate van vrijstelling voor leerplichttaken;
- de mate van deskundigheid van leerplicht- en RMC-functionarissen;
- de inschaling van leerplichtfunctionarissen;
- de mate van bereikbaarheid en inzetbaarheid van functionarissen;
- het al dan niet beschikken over een opsporingsbevoegdheid (BOA);
- de mate van formalisering van leerplichttaken (functieprofiel, werkprocessen, normtijden etc.);
- de bedrijfszekerheid/kwetsbaarheid van leerplichttaken.

Tevens is in het onderzoek de relatie tussen leerplicht- en RMC-taken onderzocht i.c. de afstemming tussen leerplichtuitvoering binnen de gemeenten en de inzet vanuit het RMC-loket.

Voor het verzamelen van de benodigde gegevens zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met de portefeuillehouders, leerplichtambtenaren en beleidsadviseurs van de zeven betrokken gemeenten en met medewerkers van het RMC-loket (voor een overzicht van geïnterviewde personen: zie bijlage 1). Daarnaast zijn relevante documenten (jaarverslagen, beleidsnota's, werkdocumenten) bestudeerd (zie literatuurlijst). De uitkomsten van de inventarisatie naar de feitelijke uitvoeringspraktijk is terug te vinden in hoofdstuk 3.

2.2 Ontwikkeling toekomstvisie

Voor het opstellen van de toekomstvisie zijn allereerst de wensen van wethouders, leerplichtambtenaren en beleidsadviseurs van de betrokken gemeenten en medewerkers van het RMC-loket geïnventariseerd tijdens de reeds genoemde interviews (zie 2.1). Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie over toekomstig beleid op het terrein van leerplicht en RMC door de Rijksoverheid en van formatienormen van de Ingrado (voorheen: de LVLA, de Landelijke Vereniging van LeerplichtAmbtenaren). Toekomstige wettelijke verplichtingen, eigen wensen en 'normen' worden binnen de toekomstvisie duidelijk onderscheiden gepresenteerd. De toekomstvisie is verwoord in hoofdstuk 4 en dient als input voor de volgende onderzoeksfase waarin één of meer varianten van samenwerking worden uitgewerkt. In feite verwoordt de toekomstvisie de *wat-vraag* ten aanzien van leerplicht en RMC-uitvoering binnen de Oosterschelde-regio: *wat wil de regio bereiken op het gebied van leerplicht en RMC?*

2.3 Beschrijving samenwerkingsmodellen

Op basis van de bevindingen uit de eerste en tweede fase van het onderzoek worden een aantal mogelijke samenwerkingsvarianten voor leerplicht en RMC beschreven (zie hoofdstuk 5). Daarbij wordt gekeken naar verschillende inhoudelijke en organisatorische aspecten van de leerplicht- en RMC-uitvoering zoals die ook tijdens de eerste twee fasen van het onderzoek aan de orde zijn geweest. De in hoofdstuk 4 opgestelde toekomstvisie fungeert hierbij als een soort programma van eisen c.q. toetsingskader. De onderscheiden samenwerkingsvarianten, die zijn te beschouwen als *mogelijke antwoorden binnen het bestaande wettelijk kader voor leerplicht en RMC op de hoe-vraag* naar de wijze van samenwerking, worden 'gescoord' op hun voor- en nadelen ten aanzien van de onderscheiden kwaliteitsnormen (programma van eisen). Hierbij is

specifiek aandacht voor de 'winst' in termen van efficiency en effectiviteit, die is te behalen bij de diverse varianten.

2.4 Advies over samenwerkingsvorm

Op basis van de stappen gezet in de eerste 3 fasen van het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 een advies uitgebracht over de beste bij de regio en de toekomstige ontwikkelingen passende samenwerkingsvorm. De uitkomsten van de toetsing van de onderscheiden samenwerkingsvarianten aan het -op basis van de toekomstvisie geformuleerde- programma van eisen vormt hiervoor de grondslag.

Van de gekozen samenwerkingsvorm wordt een eerste uitwerking van de werkwijze op hoofdlijnen gegeven. Tevens wordt - in hoofdstuk 6 - een eerste beschrijving gegeven van de te verwachten juridische, personele en financiële effecten.

3 Inventarisatie huidige leerplicht- en RMC-praktijk

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de feitelijke uitvoering van leerplicht- en RMC-taken binnen de Oosterschelderegio. Paragraaf 3.1 beschrijft het aantal jongeren per gemeente en geeft een typering van de verzuimproblematiek in de afzonderlijke gemeenten. Paragraaf 3.2 bevat een weergave van de inhoudelijke kenmerken van de leerplichtfunctie in de onderscheiden gemeenten. Paragraaf 3.3 beschrijft de organisatorische kenmerken van de leerplichtfunctie binnen de afzonderlijke gemeenten. Paragraaf 3.4 geeft een beschrijving van de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van het RMC-loket. In paragraaf 3.5 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste constatering ten aanzien van de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van leerplicht en RMC binnen de Oosterschelderegio.

3.1 Aantal jongeren Oosterschelderegio en typering verzuimproblematiek

Tabel 1 geeft inzicht in het aantal jongeren in de Oosterschelderegio in de leeftijd van 4-23 jaar per gemeente, uitgesplitst naar leeftijdscategorie. Omdat tijdens de interviews duidelijk werd, dat niet van alle gemeenten betrouwbare en uniforme informatie kon worden verkregen uit de leerplichtadministratie, is gebruik gemaakt van recente gegevens van het CBS. Inzicht in het aantal jongeren per gemeente vormt de grondslag voor de vergelijkingen in tabel 4 en 5 tussen feitelijke leerplichtformatie en leerplichtformatie op basis van de LVLA/Ingrado-norm: de cijfers uit de derde kolom (5-17-jarigen) vormen de basis voor deze vergelijking in hoofdstuk 4.

Tabel 1 – Aantal jongeren per gemeente naar leeftijdscategorie

	5-12	13-17	5-17	18-23	4-23
Borsele	2.596	1.548	4.144	1.466	5.953
Goes	3.483	2.280	5.763	2.245	8.427
Kapelle	1.305	824	2.129	700	3.000
Noord-Beveland	612	367	979	328	1.380
Reimerswaal	2.540	1.461	4.001	1.563	5.581
Schouwen-Duiveland	3.276	2.071	5.347	1.990	7.732
Tholen	2.929	1.768	4.697	1.730	6.783
Totaal	16.741	10.319	27.060	10.022	39.156

Gegevens CBS, geregistreerde bevolking, peildatum 1 januari 2006

De geïnterviewde wethouders, beleidsmedewerkers en leerplichtambtenaren uit de zeven onderzochte gemeenten typeren de verzuimproblematiek, waarmee zij als gemeente te maken krijgen op een verschillende wijze. De gemeenten Borsele, Goes, Kapelle en Reimerswaal zijn van mening, dat de verzuimproblematiek in het primair onderwijs overwegend luxe-verzuim is en in het voortgezet onderwijs overwegend signaalverzuim, een aanwijzing voor psychische of sociale problematiek. In de gemeenten Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland en Tholen is overwegend sprake van signaalverzuim met de kanttekening dat luxe-verzuim ook bij hen voorkomt, met name in het primair onderwijs. Nagenoeg alle gemeenten geven aan dat de verzuimproblematiek in omvang toeneemt. Tevens geven de gemeenten aan niet zeker te weten of alle verzuimgevallen door de scholen bij hen gemeld worden. In een aantal gevallen wordt ronduit gesteld, dat dit zeker niet het geval is.

3.2 Inhoudelijke kenmerken huidige leerplichtpraktijk

In tabel 2 wordt per gemeente een beschrijving gegeven van de inhoudelijke kenmerken van de huidige leerplichtpraktijk aan de hand van een aantal relevante uitvoeringsaspecten. Hoewel de gemeente Goes op het moment van het onderzoek een vacature kende voor leerplichtambtenaar, zijn de scores voor Goes toegekend op basis van de gangbare leerplichtpraktijk zonder vacature. Uit de tabel blijkt, dat er zich tussen de diverse gemeenten relatief grote verschillen voordoen in de uitvoering van leerplichttaken. De grootste verschillen doen zich voor bij het geven van voorlichting aan scholen en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Op dit moment zijn er (nog) geen gemeenten, die het volledige spectrum van leerplichttaken dekken. In het vervolg van paragraaf 3.2 wordt tabel 2 nader toegelicht.

Tabel 2 – Inhoudelijke kenmerken leerplichtuitvoering per gemeente

	Borsele	Goes	Kapelle	Noord-Beveland	Reimerswaal	Schouwen-Duiveland	Tholen
leerplichtadministratie	±	±	-	±	±	±	±
schoolcontroles	-	-	-	-	-	-	-
alarmopvolging	±	+	+	+	+	+	+
deelname CT/SMT	-	-	-	±	-	-	-
voorlichting	-	±	+	+	±	±	+
beleidsverantwoording	-	-	-	-	+	±	+

+ = relatief sterk ontwikkelde taakuitvoering

± = enigszins ontwikkelde taakuitvoering

- = nauwelijks ontwikkelde taakuitvoering

Bij de interpretatie van de tabel is het belangrijk om te realiseren, dat de scores uitsluitend zijn gebaseerd op de uitspraken tijdens de interviews. Binnen het kader van het uitgevoerde onderzoek was het niet mogelijk om steekproefcontroles in de diverse leerplichtadministraties te doen. Evenmin zijn de scores getoetst aan bij voorbeeld de ervaringen van zorgcoördinatoren uit het primair en voortgezet onderwijs.

Leerplichtadministratie

De scores voor de leerplichtadministratie zijn samengestelde scores, die gebaseerd zijn op de volgende vijf criteria: (1) het up-to-date zijn van de administratie, zowel wat betreft het aanleveren van gegevens door de scholen als de verwerking daarvan, (2) het periodiek uitvoeren van controles op absoluut verzuim, (3) de aanwezigheid van een digitale koppeling met het GBA, (4) de mate waarin leerlingendossiers digitaal bijgehouden worden, en (5) de bruikbaarheid van de leerplichtadministratie als bron voor gemeentelijk beleid. Wanneer de leerplichtadministratie op twee of meer kenmerken niet goed scoorde is een plusminus-score gegeven. Dit is bij alle gemeenten binnen de Oosterschelderegio het geval, met uitzondering van de gemeente Kapelle. De gemeente Kapelle scoort (vooralsnog) een minteken omdat de leerplichtadministratie in opbouw is: de leerlingen uit het basisonderwijs zijn inmiddels ingevoerd in het systeem, het voortgezet onderwijs volgt nog in dit schooljaar.

Schoolcontroles

Geen van de zeven gemeenten voert aanwezigheidscontroles uit of controles op luxe-verzuim. In alle gevallen staat daarom een min-score. Overigens geven de gemeenten allemaal aan andere aspecten van leerplichtuitvoering belangrijker te vinden dan het uitvoeren van controles op aanwezigheid van leerlingen binnen de scholen.

Snelheid van de alarmopvolging

Snelheid van handelen bij verzuimmeldingen is van groot belang voor een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Uit de interviews bestaat de indruk, dat in de meeste gevallen de norm uit de ambtsinstructie van 5 dagen gehaald wordt. Overigens lijkt ten aanzien van meldingen uit het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs niet helemaal duidelijk of hier een norm van 5 dagen gehanteerd dient te worden vanaf het moment van binnenkomst bij de woongemeente of vanaf het moment van melding door de school bij het RMC-loket. Conform de ambtsinstructie heeft het RMC-loket namelijk 2 dagen de tijd voor het intake, registratie en doormelding naar de woongemeente. Alleen bij de gemeente Borsele blijven meldingen doorgaans iets langer liggen.

Deelname aan consultatieteams en sociaal-medische teams

Een belangrijk kwaliteitskenmerk voor leerplichtuitvoering is pro-activiteit, in een vroegtijdig stadium meedenken met andere partijen (scholen, jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk, jeugdzorg etc.) over kinderen en jongeren met problemen, die

van invloed kunnen zijn op de schoolloopbaan. Op of rondom de scholen voor primair en voortgezet onderwijs binnen de Oosterschelderegio functioneren zogenaamde Consultatieteams (primair onderwijs) en SMT's (voortgezet onderwijs) om leerlingen met ontwikkelingsproblemen interdisciplinair te bespreken. Aan geen van deze netwerken wordt deelgenomen door leerplichtambtenaren uit één van de zeven Oosterschelde-gemeenten. Alleen de leerplichtambtenaar van de gemeente Noord-Beveland heeft een afspraak met scholen om op afroep beschikbaar te zijn.

Voorlichting

Met goede en actieve voorlichting op de scholen kunnen leerplichtambtenaren bepalingen uit de wet toelichten, de verantwoordelijkheid van scholen en ouders benadrukken, een relatie opbouwen met de scholen en hun eigen meerwaarde zichtbaar maken. Een plus-score duidt op actieve voorlichting op de scholen zelf en gaat verder dan het agenderen van leerplichtzaken binnen een bestuurlijk overleg of het verspreiden van een folder. De gemeenten Kapelle, Noord-Beveland en Tholen zijn beduidend actiever dan de overige gemeenten, waarbij het zwaartepunt van de voorlichtingsactiviteiten zich overigens in het basisonderwijs bevindt. De gemeente Borsele is het minst actief op het punt van voorlichting.

Beleidsverantwoording

Binnen de gemeenten van de Oosterschelderegio is het geen algemeen gebruik, dat de colleges van B&W verantwoording afleggen aan de gemeenteraad over het gevoerde leerplichtbeleid en de resultaten daarvan. In de gemeenten Reimerswaal en Tholen brengt het College jaarlijks een leerplichtverslag naar de raad, in de gemeente Schouwen-Duiveland is de praktijk enigszins wisselvallig. In de overige gemeenten worden geen of bij hoge uitzondering leerplichtverslagen aangeboden aan de raad.

3.3 Organisatorische kenmerken huidige leerplichtpraktijk

In tabel 3 wordt per gemeente een beschrijving gegeven van de organisatorische kenmerken van de huidige leerplichtpraktijk aan de hand van een aantal relevante uitvoeringsaspecten. Voor de gemeente Goes geldt, dat de vermelde scores betrekking hebben op de normale uitvoeringspraktijk. De vacature voor leerplichtambtenaar ten tijde van het onderzoek werkt dus niet door in de scores. De weergave van de variabelen professionalisering en bedrijfszekerheid in de tabel heeft betrekking op samengestelde variabelen. Voor een overzicht van het niveau van inschaling en opleiding voor de functies van leerplichtambtenaar en medewerker leerplichtadministratie alsmede de beschikbaarheid van BOA-bevoegdheid per gemeente wordt verwezen naar bijlage 2 bij dit rapport.

Uit tabel 3 blijkt, dat er substantiële verschillen bestaan tussen de onderscheiden gemeenten wat betreft hun formatie voor leerplichtuitvoering en leerplichtadministratie en de mate van professionalisering en bedrijfszekerheid van de leerplichtfunctie. In het restant van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de geconstateerde verschillen in tabel 3.

Tabel 3 – Organisatorische kenmerken leerplichtuitvoering per gemeente

	Borsele	Goes	Kapelle	Noord- Beveland	Reimerswaal	Schouwen- Duiveland*	Tholen*
formatie leerplichtambt.	0.06 fte	0.81 fte	0.17 fte	0.22 fte	0.55 fte	0.83 fte	1.00 fte
formatie administratie	0.37 fte	0.47 fte	0.13 fte	0.06 fte	0.20 fte	variabel	0.14 fte
professionalisering	-	+	-	±	±	±	±
bedrijfszekerheid	-	-	-	-	±	±	±

* formatie gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen gebaseerd op situatie per 01-01-07

+ = relatief grote mate van professionalisering / bedrijfszekerheid

± = enige mate van professionalisering / bedrijfszekerheid

- = relatief kleine mate van professionalisering / bedrijfszekerheid

Formatie voor leerplichtambtenaren en leerplichtadministratie

Uit tabel 3 blijkt, dat er verschillen bestaan tussen de zeven gemeenten in de Oosterschelderegio wat betreft de omvang van hun formatie voor de uitvoering van leerplichttaken en leerplichtadministratie. Een eerste terugblik op tabel 1 leert, dat deze verschillen niet altijd zijn te herleiden tot het aantal leerplichtige leerlingen in de afzonderlijke gemeenten. Tevens blijkt dat de omvang van formatie voor leerplichtuitvoering niet altijd gelijke tred houdt met de formatieve capaciteit voor administratieve taken: zo heeft de gemeente Borsele bij voorbeeld nauwelijks formatie voor leerplichtuitvoering, maar relatief veel voor leerplichtadministratie. Omgekeerd heeft de gemeente Tholen relatief veel formatie voor leerplichtuitvoering, maar relatief weinig voor administratieve taken. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de formatieve verschillen tussen gemeenten.

Professionalisering

Aan leerplichtambtenaren worden steeds hogere eisen gesteld. De problematiek waarmee leerplichtambtenaren in hun werk te maken hebben, is zwaarder dan voorheen en vraagt in steeds meer gevallen om een interdisciplinaire benadering. Steeds meer gemeenten stellen hoge eisen aan hun leerplichtambtenaren. De scores voor professionalisering in tabel 3 zijn samengestelde scores, gebaseerd op de variabelen eigenstandigheid van de functie, opleidingsniveau en het al dan niet beschikken over een BOA-bevoegdheid. Een plusscore voor professionalisering van de leerplichtfunctie in tabel 3 duidt op de volgende kenmerken van de functie van leerplichtambtenaar

bij een gemeente: het onderbrengen van de functie van leerplichtambtenaar in een eigenstandige functie zonder neventaken, en als functie-eisen HBO werk- en denkniveau, het gevolgd hebben van een specifieke cursus voor leerplichtambtenaar en het zelf beschikken door de leerplichtambtenaar of één van de leerplichtambtenaren over een BOA-bevoegdheid. Wellicht ten overvloede, het hanteren van HBO werk- en denkniveau impliceert niet automatisch, dat een leerplichtambtenaar met een MBO-diploma niet over het gewenste werk- en denkniveau kan beschikken. Het criterium hier is of HBO-niveau door een gemeente als functie-eis wordt gehanteerd.

De gemeenten Goes scoort wat betreft professionalisering van de leerplichtfunctie het best. De gemeenten Borsele en Kapelle scoren het slechtst. Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen vormen de middengroep.

Bedrijfszekerheid

De onderzochte gemeenten zijn zonder uitzondering kwetsbaar voor situaties van uitval bij de uitvoering van leerplichttaken. Dit geldt zowel voor leerplichtbeleid, leerplichthandhaving als leerplichtadministratie. Deze kwetsbaarheid vloeit voort uit het feit dat de taken van leerplichtambtenaar en medewerker leerplichtadministratie in de meeste gemeenten zijn ondergebracht bij één, soms twee medewerkers. Deze kwetsbaarheid wordt door de meeste gemeenten zelf onderkend. In de gemeenten Schouwen-Duiveland, Reimerswaal en Tholen is de situatie verhoudingsgewijs iets gunstiger, omdat daar de formatie voor de uitvoering van leerplichttaken is verdeeld over twee respectievelijk drie (Tholen en Reimerswaal) medewerkers.

Overigens is in bijna alle gemeenten sprake van een zekere mate van uitwisselbaarheid tussen leerplichtambtenaar en medewerker leerplichtadministratie en is in een aantal gevallen ook een collega benoemd tot leerplichtambtenaar door het College om in noodgevallen als leerplichtambtenaar op te kunnen treden. De praktische waarde van deze vangnetconstructies in situaties van uitval moet naar onze mening beperkt geacht worden.

Een ander aspect van bedrijfszekerheid betreft de bereikbaarheid en beschikbaarheid van leerplichtfunctionarissen. In de meeste gemeenten kunnen alle dagen van de week meldingen gedaan worden, ofwel omdat het werk over meerdere personen verdeeld is, ofwel omdat het leerplichtwerk onderdeel uitmaakt van een fulltime takenpakket. Daarmee is over het algemeen wel de bereikbaarheid van leerplicht binnen een gemeente gewaarborgd, maar nog niet de feitelijke beschikbaarheid van de leerplichtambtenaar, omdat deze bij voorbeeld pas 2 dagen later weer aanwezig is of omdat deze eerst nog een raadsvoorstel over de WMO of de bibliotheek moet afmaken. Volgens eigen zeggen staat dit gegeven het oppakken van verzuimmeldingen binnen de gestelde norm van 5 dagen, conform de ambtsinstructie, normaliter niet in de weg.

Een laatste aspect van bedrijfszekerheid betreft de mate waarin werkprocessen op het terrein van leerplicht zijn beschreven. In geval van langdurige uitval kunnen vervangers dan relatief gemakkelijk ingezet worden om administratieve of uitvoerende taken te vervullen. In een aantal gemeenten bestaan wel plannen om de werkprocessen rondom leerplicht administratief vast te leggen, maar deze plannen zijn op dit moment nog niet geëffectueerd.

Op basis van de hiervoor geschetste kenmerken wordt de bedrijfszekerheid op het gebied van leerplicht in de gemeenten Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen gescoord als \pm , en in de overige gemeenten als negatief (-).

3.4 Inhoudelijke en organisatorische kenmerken van het RMC-loket

Conform de regionale ambtsinstructie is de opdracht aan het RMC-loket drieledig:

- “het fungeren als centraal meldpunt en het registreren van voortijdig schoolverlaters;
- trajectbegeleiding: de jongere wordt geholpen om de weg naar school en/of werk terug te vinden;
- netwerkvorming: scholen, gemeenten, CWI's, hulpverlening, politie, justitie werken samen om jongere te helpen” (uit: Instructie voor de leerplichtambtenaar en de RMC-functionaris van de gemeente Goes, bijlage 1, p.13, 2005).

Bovenstaande opdracht aan het RMC-loket heeft overigens nooit de status gekregen van een dienstverleningscontract, dat door het RMC-loket wordt uitgevoerd in opdracht van de zeven Oosterscheldegemeenten. De taakomschrijving uit de regionale ambtsinstructie is in de praktijk leidend voor de uitvoering van de werkzaamheden.

De werkwijze van het RMC-loket valt niet te beschrijven zonder in te gaan op de werkverdeling tussen de zeven gemeenten binnen de Oosterschelderegio en het RMC-loket zelf. Aan de hand van de drie hoofdtaken van het RMC-loket beschrijven we de werkwijze van het RMC-loket inclusief de taakverdeling tussen loket en gemeenten.

Functie melden en registreren voortijdig schoolverlaters

Sinds september 2004 worden scholen voor voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs geacht om in- en uitschrijvingen van leerlingen te melden bij het RMC-loket. Ook het aanmelden van zaken van (vermoedelijk) ongeoorloofd verzuim, voortijdig schoolverlaten en probleemleerlingen afkomstig uit de genoemde onderwijssectoren loopt via het RMC-loket.

Wat betreft het registreren van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten zijn de verantwoordelijkheden als volgt gedefinieerd:

1. de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de registratie van leerplichtigen en niet-leerplichtigen tot 23 jaar in hun gemeente (in- en uitschrijvingen van leerlingen);
2. de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de registratie van vsv-ers en dreigende vsv-ers in hun gemeente;
3. het RMC-loket is verantwoordelijk voor de registratie van vsv-ers en dreigende vsv-ers in de Oosterschelderegio.

Voor leerlingen afkomstig uit de gemeente Tholen gelden overigens andere afspraken, omdat het merendeel van deze leerlingen in een andere RMC-regio (West-Brabant) met andere afspraken naar school gaan. De Tholense leerlingen worden rechtstreeks gemeld bij de gemeente Tholen.

De gemeenten zijn op grond van bovenstaande werkwijze verantwoordelijk voor het identificeren van absoluut verzuimers. Na het schiften van administratieve fouten zouden 'echte' absoluut verzuimers, die in de leeftijdscategorie van het RMC vallen, door de woongemeenten teruggemeld moeten worden bij het RMC-loket als geval van voortijdig schoolverlaten. Dit komt in de praktijk nauwelijks voor. Dit lijkt een belangrijke leemte in de huidige praktijk van informatie-uitwisseling tussen gemeenten en RMC-loket, die het zicht op de omvang van de problematiek en daarmee een effectieve aanpak bemoeilijkt.

De leerlingenadministratie van het RMC is geautomatiseerd. Er zijn op dit moment echter geen digitale koppelingen tussen de leerplichtadministraties van de zeven Oosterscheldegemeenten en de RMC-administratie. Dit leidt aan beide kanten tot onnodige invoerhandelingen door administratief medewerkers.

Trajectbegeleiding

De meldingen van (vermoedelijk) ongeoorloofd verzuim worden binnen 2 werkdagen doorgegeven aan de leerplichtambtenaar van de woongemeente ter verdere afhandeling. De voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) en probleemleerlingen worden afgehandeld door de medewerkers van het RMC-loket. De trajectbegeleider en de loopbaanadviseurs proberen dreigende uitvallers binnen het onderwijs te houden en vsv-ers weer op een onderwijs- of arbeidstraject te plaatsen.

Bovenstaande taakverdeling wordt door alle betrokkenen ook wel aangeduid als een taakverdeling op grond van complexe (taak RMC-loket) en minder complexe gevallen (taak leerplichtambtenaren). In de praktijk kleven aan deze taakverdeling een tweetal onduidelijkheden:

1. het onderscheid tussen complexe en minder complexe gevallen is, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, nooit adequaat geoperationaliseerd en blijkt door alle be-

trokkenen, zowel bij het RMC-loket als bij de leerplichtambtenaren, als onhelder te worden ervaren en lastig bruikbaar voor een verdeling van werkzaamheden.

2. een andere onduidelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor de intake, waar het onderscheid gemaakt wordt tussen meer en minder complexe gevallen. Opvattingen over wie daar verantwoordelijk voor is (RMC-loket of leerplichtambtenaren) blijken in de tijd en tussen betrokkenen te kunnen variëren. Er lijkt wel eensgezindheid te zijn over de constatering, dat niet alle leerplichtambtenaren inhoudelijk voldoende zijn toegerust voor een adequate intake.

Netwerkvorming

Hoewel er feitelijk geen uitgeschreven opdracht ligt met betrekking tot de taak 'netwerkvorming' blijkt in de praktijk, dat vanwege de één-loket-functie en de contacten vanuit het RMC-loket met onderwijsinstellingen, CWI, zorginstellingen, politie en justitie rondom vsv-zaken er feitelijk een aantal initiatieven wordt ontplooid, die bijdragen aan netwerkvorming. Zo is er eind 2005 een zogenaamde 'netwerkmanifestatie' georganiseerd en is er een convenant afgesloten met ROC Zeeland en CWI rondom de inrichting van het jongerenloket. De contacten met de scholen, althans op institutioneel niveau, zijn overigens nog betrekkelijk summier van karakter.

Formatie

Voor de werkzaamheden van het RMC-loket is de volgende formatie beschikbaar:

* loopbaanadvisering:	1.50 fte
* trajectbegeleiding:	0.89 fte
* administratie:	0.50 fte
* coördinatie:	0.56 fte
* beleid:	0.11 fte

De formatie voor loopbaanadvisering wordt gefinancierd uit een subsidie van de provincie Zeeland. Vanaf 2008 moeten de kosten van de loopbaanadviseurs bekostigd worden uit de budgetten van het RMC-loket en de deelnemende gemeenten. De formatie voor coördinatie is overigens niet uitsluitend bedoeld als formatie voor de aansturing van het personeel van het RMC-loket, maar vooral voor afstemming met aanpalende werkvelden zoals hulpverlening, onderwijs, CWI, politie, justitie, gemeenten en provincie. Op dit moment is er sprake van de inzet van tijdelijke krachten voor de administratie en de trajectbegeleiding.

Professionalisering

Het RMC-loket werkt met uitzondering van de beleidsondersteuner en de coördinator met vrijgestelde functionarissen. Voor de functies van loopbaanadviseur en trajectbegeleider wordt HBO-niveau gevraagd en kennis en ervaring met de doelgroep alsmede de werkvelden onderwijs en arbeid.

Bedrijfszekerheid

De bedrijfszekerheid van het RMC-loket is beperkt. Het gaat om een relatief klein team. Vooral de administratieve functie is kwetsbaar voor uitval, maar ook het zwangerschapsverlof van de trajectbegeleidster blijkt lastig op te vangen binnen het loket zelf. Binnen het RMC-loket is een begin gemaakt met het beschrijven van werkprocessen en het normeren daarvan om te komen tot een beter inzicht in de benodigde formatie en een vermindering van de kwetsbaarheid voor situaties van uitval. Dit proces is nog niet afgerond.

3.5 Samenvatting belangrijkste bevindingen huidige leerplicht/RMC-praktijk

Omwille van het overzicht worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van leerplicht en RMC hieronder kort samengevat:

- de problematiek van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten neemt toe in de Oosterschelderegio;
- vanaf de voortgezet-onderwijs-leeftijd is signaalverzuim de dominante problematiek, ongeveer de helft van de gemeenten is van mening dat signaalverzuim ook in het primair onderwijs de meest voorkomend vorm van verzuim is;
- er zijn substantiële verschillen tussen gemeenten in de reikwijdte van hun leerplichthandhaving: er is niet één gemeente waar het volledige spectrum van leerplichtactiviteiten volledig tot wasdom is gekomen;
- de lacunes in de huidige leerplichtpraktijk van de Oosterschelderegio hebben vooral betrekking op (1) het niet deelnemen aan consultatieteams en SMT's, (2) het niet verzorgen van voorlichting, (3) het onvoldoende op orde zijn van de leerplichtadministratie en (4) het niet of nauwelijks afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad;
- tussen de gemeenten bestaan substantiële verschillen in formatie-omvang: deze verschillen houden geen direct verband met verschillen in het aantal leerplichtige jongeren binnen de diverse gemeenten; tevens blijkt dat er geen lineaire relatie bestaat tussen de beschikbare formatie voor leerplichtuitvoering en voor leerplichtadministratie;
- de mate van professionalisering van de leerplichtfunctie verschilt tussen de gemeenten binnen de Oosterschelderegio: in het merendeel van de gevallen is de professionaliseringsgraad niet zo sterk ontwikkeld;
- de mate van bedrijfszekerheid van de leerplichtfunctie is door de bank genomen weinig ontwikkeld binnen de diverse gemeenten;
- tussen de leerlingenadministratie van het RMC-loket en de leerplichtadministratie van de Oosterscheldegemeenten bestaat geen digitale koppeling: dit gegeven leidt tot onnodig, handmatig werk en een verminderd zicht op voortijdig schoolverlaters;

- hoewel op de werkconferentie van 9 mei 2006 alle betrokkenen de stelling onderschreven, dat “de leerplichtambtenaar verantwoordelijk is voor **alle** leerplichtige jongeren tot 18 jaar en het RMC voor de leerlingen van 18 jaar en ouder” blijkt de feitelijke taakverdeling tussen RMC-loket en leerplichtambtenaren ten aanzien van leerplichtige leerlingen vanaf de voortgezet-onderwijs-leeftijd onhelder te zijn: dit betreft zowel de verantwoordelijkheid voor de intake van aangemelde zaken als wat betreft de taakverdeling inzake complexe en minder complexe gevallen;
- de contacten tussen RMC-loket en onderwijsveld op institutioneel niveau zijn nog betrekkelijk summier.

4 Toekomstvisie

In dit hoofdstuk schetsen we een allereerst een beeld van de door de betrokkenen gewenste situatie met betrekking tot leerplicht en RMC in de Oosterschelderegio. Paragraaf 4.1 gaat in op de door betrokkenen gewenste inhoudelijke kenmerken van de leerplichtfunctie binnen de Oosterschelderegio. Paragraaf 4.2 beschrijft de wensen van betrokkenen ten aanzien van de organisatorische kenmerken van de leerplichtfunctie Oosterschelderegio. In paragraaf 4.3 volgt een beschrijving van de wensen ten aanzien van de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van het RMC-loket. Overigens blijkt, dat de wensen van betrokkenen veelal een spiegelbeeld zijn van zaken, die in de huidige uitvoeringspraktijk niet of onvoldoende gerealiseerd worden. In paragraaf 4.4 recapituleren we de voornaamste bevindingen uit het onderzoek. Deze bevindingen zijn een belangrijke grondslag om te komen tot een toekomstvisie ten aanzien van de samenwerking rondom leerplicht en RMC. In 4.5 worden deze bevindingen aangevuld met een aantal landelijke ontwikkelingen, die van invloed zijn op de keuze voor een organisatie-model voor leerplicht- en RMC-taken. In paragraaf 4.6, tenslotte, wordt op basis van de belangrijkste onderzoeksbevindingen en beschreven landelijke ontwikkelingen een toekomstvisie ontwikkeld voor de beoogde samenwerkingsvorm op het gebied van leerplicht en RMC. Deze toekomstvisie is als het ware te beschouwen als een programma van eisen voor de samenwerkingsvorm, die nodig is om te komen tot een sluitende aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten binnen de Oosterschelderegio.

4.1 Inhoudelijke kenmerken gewenste leerplichtpraktijk

Tabel 4 geeft een overzicht van inhoudelijke kenmerken van de gewenste leerplichtpraktijk zoals verwoord door de zeven onderzochte gemeenten. Voor een nadere toelichting op de onderscheiden elementen binnen de tabel wordt verwezen naar paragraaf 3.2. Uit de tabel blijkt, dat de gemeenten zich nagenoeg op alle onderscheiden inhoudelijke aspecten van het leerplichtwerk actiever willen manifesteren dan op dit moment het geval is. De samenstelling van de intensiveringsbehoefte is niet bij iedere gemeente gelijk, maar door de bank genomen zijn de verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de gewenste situatie kleiner dan ten aanzien van de feitelijke situatie. Alle gemeenten geven aan het belang van het kind meer centraal te willen stellen bij de uitvoering van hun leerplichttaken. Om dit waar te maken willen gemeenten vooral meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de leerplichtadministratie, het deelnemen aan consultatieteams en SMT's, het geven van voorlichting en het afleggen van verantwoording aan de raad. In 4 van de 7 gemeenten zal daarom

naar het oordeel van de betrokkenen de formatie voor leerplichthandhaving uitgebreid moeten worden.

Niet alle gemeenten zijn voorstander van het uitvoeren van steekproefcontroles op de aanwezigheid van leerlingen op de scholen. Met name de gemeenten Borsele, Goes en Noord-Beveland stellen zich gereserveerd op dit aanzien van dit punt. Bij de overige gemeenten leeft vooral de wens om meer aan de bestrijding van luxeversuim te doen, overigens wel in goed overleg met de scholen. De gemaakte voorbehouden hebben betrekking op het treden in de bevoegdheid van de schoolbesturen, op het belang van het opbouwen van een goede relatie met de schoolbesturen –controles worden dan als storende factor ervaren- en op het feit, dat zij andere leerplichttaken belangrijker vinden. Met name voorlichting en deelname aan consultatieteams en SMT's worden als meer prioritair benoemd.

De meeste gemeenten geven aan te kunnen voldoen aan de huidige norm van 5 dagen voor alarmopvolging zoals die is geformuleerd in de regionale ambtsinstructie. De gemeente Goes geeft aan nog eens na te willen denken of deze norm niet aangescherpt zou kunnen worden, niet op eigen houtje maar in regioverband.

Tabel 4 – Inhoudelijke kenmerken gewenste leerplichtuitvoering per gemeente

	Borsele	Goes	Kapelle	Noord- Beveland	Reimerswaal	Schouwen- Duiveland	Tholen
leerplichtadministratie	+	+	+	=	+	+	+
schoolcontroles	=	=	+=	=	+	+=	+
alarmopvolging	+	=?	=	=	=	+=	+
deelname CT/SMT	+	+	+	+=	+=	+	+
voorlichting	+	+	=	+=	=	+	+
beleidsverantwoording	+	+	+	=	+=	+	+

+ = meer aan doen/ += = iets meer aan doen/ = = handhaven op huidige niveau/ - = minder aan doen

4.2 Organisatorische kenmerken gewenste leerplichtpraktijk

Tabel 5 beschrijft de organisatorische kenmerken van de gewenste leerplichtpraktijk zoals verwoord tijdens de afgenomen interviews. Voor een nadere toelichting op de onderscheiden elementen binnen de tabel wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Uit de tabel blijkt, dat de gemeenten door de bank genomen meer willen investeren in .

Uit tabel 5 blijkt, dat 4 van de 7 gemeenten (Borsele, Kapelle, Reimerswaal en Schouwen-Duiveland) het nodig achten om hun formatie voor leerplichtuitvoering uit te breiden. Deze bevindingen spoort met de bevinding in paragraaf 4.1, dat de onder-

zochte gemeenten een intensievere invulling willen geven aan hun leerplichtpraktijk. Van de drie gemeenten, die dat niet nodig achten, zijn er twee (Noord-Beveland en Tholen), die voldoen aan de LVLA/Ingrado-norm (zie tabel 6). De omvang van de benodigde uitbreiding blijft overigens enigszins ongewis. Enerzijds is er sprake van een zekere uitbreidingswens, anderzijds is er een behoefte aan normering voor de benodigde omvang van de leerplichtformatie en willen niet alle gemeenten de LVLA/Ingrado-norm onverkort als uitgangspunt nemen.

Tabel 5 – Organisatorische kenmerken gewenste leerplichtuitvoering per gemeente

	Borsele	Goes	Kapelle	Noord-Beveland	Reimerswaal	Schouwen-Duiveland*	Tholen*
formatie leerplichtambt.	+	+	+	=	+	+	=
formatie administratie	=	-	+	=	=	+	+
professionalisering	=	=	+	=	=	+	+
bedrijfszekerheid	=	+	+	+	+	+	+

* formatie gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen gebaseerd op situatie per 01-01-07
 + = hoger niveau is wenselijk / = = huidig niveau continueren / - = lager niveau is wenselijk

Drie gemeenten willen hun formatie voor leerplichtadministratie uitbreiden en/of meer oormerken. Van deze drie gemeenten komen Kapelle en Tholen iets tekort ten opzichte van de LVLA/Ingrado-norm (zie ook tabel 7). In de gemeente Schouwen-Duiveland is sprake van variabele, niet geoormerkte formatie voor leerplichtadministratie en wordt de beschikbare capaciteit als onvoldoende ervaren. De overige gemeenten hebben een overschot aan leerplichtcapaciteit. Van deze gemeenten heeft de gemeente Goes de intentie uitgesproken om de administratieve capaciteit terug te brengen naar het niveau van de LVLA/Ingrado-norm en het surplus in te zetten om een deel van de kosten af te dekken, die nodig zijn om de formatie voor leerplichthandhaving op het niveau van de LVLA/Ingrado-norm te krijgen.

Drie gemeenten vinden het wenselijk om meer werk te maken van professionalisering van de leerplichtfunctie, de overige gemeenten zijn van mening dat het huidige niveau volstaat.

Alle gemeenten de bedrijfszekerheid van hun leerplichtfunctie verhogen. De gemeenten Reimerswaal en Tholen vertalen dit gegeven vooral in het beschrijven van hun werkprocessen rondom leerplicht, terwijl Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Schouwen-Duiveland het versterken van regionale samenwerking als een belangrijke voorwaarde beschouwen voor het vergroten van hun bedrijfszekerheid. De gemeente Borsele vindt vergroting van de bedrijfszekerheid wel belangrijk, maar geeft hieraan niet de hoogste prioriteit.

Vergelijking beschikbare formatie met LVLA/Ingrado-norm

Om de gegevens over beschikbare en gewenste formatieve capaciteit voor de uitvoering van leerplichttaken van een referentiekader te voorzien, zijn de gegevens over beschikbare formatie afgezet tegen de benodigde formatie op basis van de zogeheten 'LVLA'-norm, de norm van de Landelijke Vereniging van LeerplichtAmbtenaren (LVLA), tegenwoordig Ingrado geheten. De LVLA/Ingrado-norm gaat uit van 1 fte voor leerplichtuitvoering op 5.000 leerplichtigen en 1 fte voor leerplichtadministratie op 24.000 leerlingen. In tabel 6 en 7 is de LVLA/Ingrado-norm als referentiemateriaal gebruikt voor een vergelijking met de beschikbare leerplichtcapaciteit binnen de Oosterschelderegio. Naar verwachting komt er in het voorjaar van 2007 een nieuwe formatienorm vanuit de Ingrado, die rekening houdt met veranderingen in de leerplichthandhaving in de afgelopen jaren. Op pagina 53-54 gaan we nader in op het mogelijke effect van een vernieuwde norm op de bevindingen uit het uitgevoerde onderzoek.

Tabel 6 – Vergelijking feitelijke formatie voor leerplichthandhaving voor 5 t/m 17-jarigen per gemeente met benodigde formatie op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in fte's

	fte's feitelijk	fte's Ingrado	Saldo fte's
Borsele	0.06	0.83	- 0.77
Goes	0.81	1.15	- 0.34
Kapelle	0.17	0.43	- 0.26
Noord-Beveland	0.22	0.20	+ 0.02
Reimerswaal	0.55	0.80	- 0.25
Schouwen-Duiveland	0.83	1.07	- 0.24
Tholen *	1.00	0.94	+ 0.06
Totaal	3.64	5.42	- 1.78

* formatie gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen gebaseerd op situatie per 01-01-07

Tabel 7 – Vergelijking feitelijke formatie voor leerplichtadministratie voor 5 t/m 17-jarigen per gemeente met benodigde formatie op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in fte's

	fte's feitelijk	fte's Ingrado	Saldo fte's
Borsele	0.37	0.17	+ 0.20
Goes	0.47	0.24	+ 0.23
Kapelle	0.13	0.09	- 0.04
Noord-Beveland	0.06	0.04	+ 0.02
Reimerswaal	0.20	0.17	+ 0.03
Schouwen-Duiveland *	variabel	0.22	?
Tholen	0.14	0.20	- 0.06
Totaal *	1.37	1.13	+ 0.24

* In Schouwen-Duiveland zijn geen afzonderlijke uren voor de leerplichtadministratie begroot. De totaalcijfers voor de totale beschikbare administratieve formatie en voor het getotaliseerde saldo van feitelijke administratieve formatie en administratie op basis van de LVLA/Ingrado-norm zijn berekend exclusief Schouwen-Duiveland.

Uit tabel 6 blijkt dat er tussen de gemeenten substantiële verschillen bestaan wat betreft hun formatieve inzet en de mate waarin zij afwijken van de LVLA/Ingrado-norm. Twee gemeenten, Tholen en Noord-Beveland, zitten iets boven de LVLA/Ingrado-norm voor leerplichtformatie. De gemeente Borsele blijft ver achter bij de norm. De overige vier gemeenten komen allen ongeveer een kwart tot een derde fte tekort ten opzichte van de LVLA/Ingrado-norm.

In vergelijking met de beschikbare formatie voor leerplichtuitvoering is het beeld ten aanzien van de beschikbare formatie voor leerplichtadministratie afgezet tegen de LVLA/Ingrado-norm relatief gunstig. Vier gemeenten beschikken in vergelijking met de norm over een beperkt formatie-overschot. Mogelijk is dit een uitvloeisel van een overwegend administratieve taakopvatting met betrekking tot leerplichttaken uit het verleden. De gemeenten, Kapelle en Tholen, blijven een fractie achter bij de norm. Voor Schouwen-Duiveland is een vergelijking tussen LVLA/Ingrado-norm en beschikbare formatie niet mogelijk wegens het ontbreken van gespecificeerde formatiegegevens. Deze gemeente ervaart overigens wel een tekort aan formatie voor leerplichtadministratie.

Overigens wordt het gat tussen feitelijke leerplichtformatie per gemeente en de LVLA/Ingrado-norm op dit moment deels gedicht door inzet vanuit het RMC-loket. Volgens een schatting in het verslag van de *werkconferentie Leerplicht/RMC* van 9 mei 2006 zou ongeveer 1/3 van de capaciteit vanuit het RMC-loket ingezet worden ten behoeve van volledig en partieel leerplichtige jongeren. Vertaald in fte komt dit overeen met een formatieve inzet van ongeveer 0.8 fte (uren voor administratie, coördinatie en beleid niet meegerekend) ten behoeve van leerplichthandhaving voor (partieel) leerplichtige leerlingen.

4.3 Gewenste inhoudelijke en organisatorische kenmerken RMC-loket

De belangrijkste wensen ten aanzien van de werkwijze van het RMC-loket zijn de volgende.

Melden en registreren voortijdig schoolverlaters

Ten aanzien van de meldings- en registratiefunctie liggen er twee wensen bij het RMC-loket:

1. vermindering van de kwetsbaarheid van de administratieve functie;
2. stroomlijnen van de datastromen en werkprocessen tussen loket en gemeenten.

Het eerste punt hangt samen met de beperkte formatie-omvang van de éénpitsfunctie. Het tweede punt met het ontbreken van geautomatiseerde koppelingen tussen GBA- en leerplichtadministraties van de gemeenten en het RMC-loket. De meest

optimale situatie zou zijn, wanneer het RMC-loket over alle leerlingengegevens binnen één centrale administratie zou kunnen beschikken en een geautomatiseerde koppeling naar de GBA's van de afzonderlijke gemeenten.

Trajectbegeleiding

Van de zijde van het RMC-loket en van de zijde van de gemeenten is er een sterke behoefte aan verduidelijking van de wederzijdse verantwoordelijkheden. Dit geldt zowel voor de intake van nieuwe zaken als voor de verdeling van complexe en minder complexe zaken tussen gemeenten en RMC-loket. Gelet op de weerbaarheid van deze materie in de afgelopen jaren en ook vanuit andere overwegingen (professionalisering, vermindering kwetsbaarheid, efficiencyverhoging) achtten de vertegenwoordigers van het RMC-loket de condities voor een heldere taakverdeling het best gewaarborgd binnen een organisatievorm, waarbinnen leerplichttaken en RMC-taken onder één dak zijn verenigd.

Netwerkvorming

Het RMC-loket wil ook in de nabije toekomst een actieve rol blijven vervullen op het gebied van netwerkvorming tussen relevante actoren op het gebied van onderwijs, zorg, arbeid en handhaving. De condities daarvoor acht men beter gewaarborgd binnen een regionaal bureau voor leerplicht- en RMC dan binnen de huidige situatie. Overigens erkent men dat de rol van het RMC-loket als uitvoeringsorganisatie een afgeleide is van de mate waarin de zeven gemeenten erin slagen om op bestuurlijk niveau afspraken te maken met relevante stakeholders binnen de genoemde werkvelden.

Formatie

Op dit moment zijn er twee tijdelijk medewerkers in dienst bij het loket om achterstanden op het gebied van administratie en trajectbegeleiding in te lopen. Het RMC-loket ervaart formatieve tekorten. Op dit moment is men bezig te werkprocessen te beschrijven en te normeren om op deze wijze een betere onderbouwing te kunnen leveren voor eventuele formatieclaims. Vanaf 1 januari 2008 vervalt de provinciale subsidie voor de aanwezige loopbaanadviseurs. Vanaf genoemde datum komen deze medewerkers ten laste van RMC-budget en bijdragen van de betrokken gemeenten. Deze verschuiving in de dekking van een deel van de formatie leidt overigens niet tot financiële problemen.

Professionalisering

Het RMC-loket is van mening, dat het samenbrengen van leerplichtmedewerkers en medewerkers van het RMC-loket binnen één organisatorisch verband, de beste condities schept voor professionalisering en uniformering van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken.

Bedrijfszekerheid

De beste condities voor een betere bedrijfszekerheid zien vertegenwoordigers van het RMC-loket in schaalvergroting door de formatie voor leerplicht- en RMC-taken samen te brengen binnen één uitvoeringsorganisatie. De huidige schaal van werken is te klein om situaties van uitval adequaat op te kunnen vangen.

4.4 Overige kwaliteitsaspecten uitvoering leerplicht/RMC

In de gesprekken met de gemeenten en het RMC-loket zijn een aantal kwaliteitsaspecten naar voren gekomen, die zij van belang achten voor de toekomstige vormgeving van de leerplicht- en RMC-uitvoering binnen de Oosterschelderegio. Deze kwaliteitsaspecten zijn zowel ontleend aan de beschrijving van de feitelijke als de gewenste situatie met betrekking tot leerplicht en RMC. Genoemd zijn de volgende criteria:

- voldoende formatie;
- verbetering administratie;
- preventief werken (voorlichting, deelname CT's en SMT's);
- professionaliteit;
- bedrijfszekerheid.

Daarnaast zijn in de interviews, deels in samenhang met de reeds benoemde criteria, deels los daarvan, nog andere criteria genoemd, die richtinggevend dienen te zijn voor de (toekomstige) wijze van werken:

- efficiency;
- uniformiteit;
- herkenbaarheid op lokaal niveau (5-12 jaar).

Efficiency

In de gesprekken met de direct betrokkenen en in de opdracht voor de haalbaarheidsstudie is veelvuldig gewezen op het belang van efficiënte werkprocessen: door een efficiënte organisatie van het werk kan een beter resultaat bereikt worden en kunnen kosten bespaard worden. Overlappenden en witte plekken binnen het werk dienen vermeden te worden. Hierbij dient onder andere gedacht te worden aan een heldere taakverdeling tussen leerplichtambtenaren en RMC-functionarissen.

Uniformiteit

Eén van de belangrijkste taken van een overheid is zorg te dragen voor rechtsgelijkheid van burgers. In het kader van leerplicht- en RMC-taken dient deze opdracht zich het meest nadrukkelijk aan in de leeftijdsgroep van 12-23 jaar, wanneer jongeren vanuit verschillende gemeenten bij elkaar in de klas zitten. Kortom, het is belangrijk, dat gemeenten de zelfde prioriteiten stellen, de zelfde sancties hanteren en de zelfde investeringen plegen om jongeren te behoeden voor ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten.

Herkenbaarheid op lokaal niveau (5-12 jaar)

Alle betrokkenen, ongeacht of zij voorstander zijn van meer gecentraliseerde vormen van samenwerking of niet, geven aan veel belang te hechten aan zichtbaarheid van de leerplichtfunctie binnen de lokale gemeenschap. Dit wordt met name van belang geacht voor een goede uitvoering van de leerplichtfunctie ten behoeve van 5-12-jarigen (primair onderwijs).

Daarnaast is door enkele betrokkenen nog gewezen op het belang van de positionering van leerplicht en RMC binnen het lokaal jeugdbeleid, bij de ontwikkeling van de lokale educatieve agenda, de vorming van centra voor jeugd en gezin etc. Deze kwaliteitsaspecten refereren aan vergelijkbare beleidsontwikkelingen op rijksniveau en worden meegenomen in paragraaf 4.5.

4.5 Landelijke ontwikkelingen

Voor het opstellen van een toekomstvisie met betrekking tot de eisen waaraan de leerplicht- en RMC-functie binnen de Oosterschelderegio dient te voldoen, is het verstandig om rekening te houden met ontwikkelingen binnen het rijksbeleid. Een aantal ontwikkelingen zijn in dit verband van belang:

1. Per 1 augustus 2007 wordt de wettelijke kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar ingevoerd. Partiële leerplicht komt met ingang van deze datum te vervallen. Dit betekent dat met name op het snijvlak van de leerplichtige en de niet-leerplichtige leerlingen de kwaliteit van overdracht en afstemming van leerlingengegevens en leerlingencasussen in belang zal gaan toenemen. In de vergelijking tussen beschikbare formatiecapaciteit en de LVLA/Ingrado-norm (zie tabel 6 en 7) is overigens al rekening gehouden met de invoering van deze wet.
2. Daarnaast is het Rijk bezig met de voorbereiding van de invoering van een leerwerkplicht voor 18-23-jarigen. Jongeren uit die leeftijdsgroep moeten óf naar school óf werken. Op dit moment is nog niet duidelijk wat deze ontwikkeling precies gaat betekenen voor de gemeenten in termen van extra taken en formatiebeslag. Het moge duidelijk zijn dat er eerder taken bij zullen komen, dan af zullen gaan. De leerwerkplicht impliceert, dat het steeds belangrijker wordt om in de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten een werkwijze te kiezen, waarbij de overgang tussen leerplicht (5-17 jaar) en leerwerkplicht (18-23 jaar) zo glad mogelijk verloopt.
3. OCW heeft onlangs een onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van de leerplichthandhaving in Nederland. Het onderzoek is ingegeven door de wens van het ministerie om beter zicht te krijgen op de kwaliteit van de leerplichthandhaving en de ambitie om hier in de toekomst meer op te willen sturen. Door de samenwerking tussen leerplicht en RMC in regionaal verband te intensiveren kan beter voldaan worden aan toekomstige kwaliteitseisen van OCW in dit opzicht.

4. De invoering van het onderwijsnummer. Door de invoering van het onderwijsnummer kunnen gemeenten, onderwijsinstellingen en RMC's zich steeds moeilijker verschuilen achter koppelingsproblemen op administratief gebied (om deze reden participeert het RMC-loket in een pilot-project van de IB-groep met betrekking tot het onderwijsnummer).
5. Zowel in het kader van 'Operatie Jong' als in het kader van de zogenaamde 'Aanval op de uitval' door het ministerie van OCW wordt het belang van lokale en regionale ketensamenwerking benadrukt. Binnen deze ketens hebben (samenwerkende) gemeenten naast faciliterende en uitvoerende taken, ook een regieverantwoordelijkheid.

Uit deze landelijke ontwikkelingen zijn ten aanzien van de vormgeving van de samenwerking met betrekking tot leerplicht en RMC nog drie aanvullende eisen te destilleren, te weten:

- integratie vsv-aanpak 12-23 jaar;
- (keten)sturing;
- herkenbaarheid op institutioneel niveau (12-23 jaar).

Integratie vsv-aanpak 12-23 jaar

De regeringsvoornemens ten aanzien van de kwalificatieplicht en de leerwerkplicht veronderstellen een vergaande samenwerking tussen professionals die zich bezighouden met leerplichthandhaving in de leeftijd van 12-17 jaar en professionals die zich bezighouden met het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in de leeftijd van 12-23 jaar. Naarmate deze professionals meer geïntegreerd samenwerken zal de invoering van de kwalificatieplicht en de leerwerkplicht een groter civiel effect sorteren.

Sturing

Onder sturing wordt verstaan het vermogen om richting te geven aan het handelen van eigen en andermans gedrag. Binnen de context van RMC en leerplicht onderscheiden we enerzijds *interne* en anderzijds *externe sturing*. Interne sturing heeft in dit verband betrekking op het vermogen van bestuurders binnen de Oosterschelderegio om het handelen van functionarissen op het gebied van leerplicht en RMC zodanig te richten, dat hun handelen een substantiële bijdrage levert aan de gewenste aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Binnen veel RMC-regio's, zo blijkt uit KBA-onderzoek, bestaat er een grote kloof tussen afspraken op portefeuillehoudersniveau en de operationele werkelijkheid bij de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken. Er is met andere woorden sprake van een sturingsvacuüm.

Externe sturing heeft betrekking op het vermogen van bestuurders om met andere maatschappelijke partijen zoals schoolbesturen, jeugdzorg en CWI tot overeenstemming te komen over de gewenste c.q. benodigde *ketenaanpak* van ongeoorloofd

schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Vanuit Operatie Jong en Aanval op de uitval wordt van gemeenten een steeds grotere rol verwacht in het bewerkstelligen van ketensamenwerking. In dergelijk overleg zijn bestuurders geloofwaardiger, wanneer zij zelf verantwoordelijk zijn voor één uitvoeringsorganisatie dan wanneer hun uitvoeringsorganisatie versnipperd is over zeer veel verschillende personen binnen zeer veel verschillende organisaties.

Herkenbaarheid op institutioneel niveau (12-23 jaar)

De herkenbaarheid van leerplicht en RMC in het land blijkt door de veelheid van actoren en loketten problematisch te zijn. Voor externe partners, met name vanuit het onderwijs, neemt de herkenbaarheid toe naarmate RMC en leerplicht er beter in slagen om zich te profileren als één merk. De invoering van het RMC-loket in de Oosterschelderegio is een voorbeeld van het bewerkstelligen van een betere herkenbaarheid. Een betere herkenbaarheid van leerplicht en RMC maakt het eenvoudiger om binnen de keten onderwijs-zorg-handhaving-arbeid tot samenwerkingsafspraken te komen en leidt tot een hogere meldingsbereidheid vanuit het onderwijs.

4.6 Toekomstvisie

Op basis van het uitgevoerde onderzoek binnen de Oosterschelderegio enerzijds en recente ontwikkelingen in het Rijksbeleid anderzijds is het mogelijk om een toekomstvisie te formuleren voor de toekomstige aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten binnen de Oosterschelderegio. Op basis van de hiervoor benoemde criteria en aandachtspunten is een lijstje van 11 punten opgesteld, waaraan de toekomstige uitvoering van leerplicht- en RMC-taken moet voldoen om te komen tot een sluitende aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. In feite gaat het hier om de *wat-vraag* ten aanzien van de toekomstige samenwerkingsvorm binnen de regio, om het programma van eisen voor de gewenste samenwerkingsvorm.

Op grond van onderstaande 11 punten zullen in het volgende hoofdstuk een aantal samenwerkingsvarianten gescoord worden op hun sterke en zwakke kanten. Het samenwerkingsmodel, dat het hoogste scoort op onderstaande 11 criteria is het meest geëquipeerd om een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten te bewerkstelligen. Het programma van eisen voor een samenwerkingsmodel op het terrein van leerplicht en RMC bestaat aldus uit de volgende criteria:

1. voldoende formatie
2. administratie op orde
3. preventief werken

4. professionaliteit
5. bedrijfszekerheid
6. efficiency
7. uniformiteit
8. lokale herkenbaarheid (5-12 jaar)
9. integratie vsv-aanpak 12-23 jaar
10. sturing
11. institutionele herkenbaarheid (12-23 jaar).

5 Samenwerkingsmodellen

5.1 Korte typering samenwerkingsmodellen

Het kernvraagstuk bij de keuze voor een samenwerkingsmodel rondom RMC en leerplicht is het vaststellen van de juiste verhouding tussen lokale en regionale uitvoeringselementen. Van oudsher zijn sinds de invoering van de Leerplichtwet van 1969 leerplichttaken belegd bij de afzonderlijke gemeenten. De uitvoering van taken op grond van de RMC-regeling in 1994, waar gemeenten binnen RMC-regio's gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn, heeft over het algemeen meer gemeenschappelijke verschijningsvormen opgeleverd. Met name de trajectbegeleidingsfunctie heeft veelal een regionale invulling gekregen. Op het continuüm van lokaal-regionaal zijn voor wat betreft de uitvoering van leerplicht de volgende samenwerkingsmodellen te onderscheiden:

1. model '*lokaal*': uitvoering van alle leerplicht- en RMC-taken (5-23 jaar) door de afzonderlijke gemeenten;
2. model '*lokaal-RMC*': uitvoering leerplichttaken door de gemeenten, uitvoering van RMC-taken voor 18-23-jarigen door een regionaal werkend RMC-bureau;
- 3a. model '*lokaal-licht regionaal*': in feite de huidige werkwijze binnen de Oosterschelderegio, de minder complexe taken ten behoeve van leerplichthandhaving in het voortgezet (speciaal) onderwijs en mbo (12-18 jaar) en de administratieve taken zijn bij de betrokken gemeenten zijn ondergebracht; een regionaal werkend RMC-bureau is verantwoordelijk voor de uitvoering van RMC-taken en interventies ten behoeve van complexe vsv-gevallen uit het voortgezet (speciaal) onderwijs en het mbo;
- 3b. model '*lokaal-uitgebreid regionaal*': uitvoering van alle leerplichttaken in het primair onderwijs (5-12 jaar) door de gemeenten, uitvoering van alle leerplichttaken in voortgezet (speciaal) onderwijs en mbo alsmede RMC-taken (12-23 jaar) door een regionaal werkend leerplicht/RMC-bureau;
4. model '*regionaal*': volledige uitvoering van alle leerplicht- en RMC-taken (5-23 jaar) door een regionaal werkend leerplicht/RMC-bureau.

In 5.3 zullen we op basis van de in het vorig hoofdstuk geschetste toekomstvisie de modellen 3a, 3b en 4 scoren op hun sterke en minder sterke kanten. Model 1 en 2 laten we hierbij buiten beschouwing, omdat de huidige werkwijze met betrekking tot leerplicht en RMC binnen de Oosterschelderegio zich verder heeft ontwikkeld dan de werkwijze waar binnen deze twee modellen vanuit wordt gegaan. In 5.2 geven we voorafgaand aan het scoren van de modellen op de in hoofdstuk 4 verkregen kwali-

teitscriteria een nadere uitwerking van de werkwijze binnen ieder van de onderscheiden modellen.

5.2 Beschrijving van de drie meest relevante samenwerkingsmodellen

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen de werkwijze geschetst van de in paragraaf 5.1 onderscheiden samenwerkingsmodellen 3a, 3b en 4. Het gaat om een schets op hoofdlijnen aan de hand van 5 kenmerken:

1. meldingen
2. leerplicht/RMC-administratie
3. taakverdeling regionaal bureau en betrokken gemeenten
4. formatieverdeling regionaal Bureau en betrokken gemeenten
5. opdrachtgeverschap en verantwoording.

Inherent aan de modelmatige beschrijving is dat de feitelijke invulling van de samenwerking in de werkelijkheid op onderdelen anders ingekleurd kan worden. In alle modellen is verondersteld, dat voldaan wordt aan de LVLA/Ingrado-norm. Er zijn dus geen kwantitatieve verschillen wat betreft de beschikbare hoeveelheid formatie tussen de modellen.

Model 'lokaal-licht regionaal'

Op hoofdlijnen zien werkwijze en taakverdeling binnen het model 'lokaal-licht regionaal', dat in feite een afspiegeling is van de huidige samenwerkingspraktijk, er als volgt uit:

1. *Meldingen*: voor de leerlingen in de basisschooleeftijd (5-12-jaar) heeft iedere gemeente zijn eigen loket, waar alle in- en uitschrijvingen van leerlingen en alle meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten gemeld worden. Voor de leerlingen van 12-23 jaar in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is er één loket voor het doen van meldingen en het doorgeven van leerlingenmutaties. Het loket is onderdeel van een regionaal bureau. Het loket meldt de binnengekomen meldingen en mutaties door aan de deelnemende gemeenten.
2. *Leerplicht/RMC-administratie*: iedere gemeente heeft zijn eigen basisadministratie, waarin alle administratieve gegevens met betrekking tot leerlingen van 5-23 jaar uit de eigen gemeente worden bijgehouden. Daarnaast functioneert er een centrale leerplicht/RMC-administratie, die belast is met de registratie van vsv-ers en dreigende vsv-ers van 12-23 jaar binnen de regio. De administratie is onderdeel van een regionaal bureau.
3. *Taakverdeling tussen regionaal bureau en gemeenten*: de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken vindt deels centraal plaats vanuit het regionaal bureau en deels decentraal vanuit de deelnemende gemeenten. Interventies ten behoeve van

leerlingen met minder complexe problematiek worden uitgevoerd door de leerplichtambtenaren van de deelnemende gemeenten. Interventies ten behoeve van leerlingen met complexe problematiek worden opgepakt vanuit het regionaal bureau.

4. *Verdeling leerplichtformatie tussen Regionaal Bureau en gemeenten:* de benodigde formatie wordt tussen het regionaal bureau en de aangesloten gemeenten verdeeld op basis van enerzijds de leerlingaantallen per gemeente in respectievelijk de basisschool- en voortgezet onderwijsleeftijd op grond van een nader overeen te komen verdeelsleutel, en anderzijds op basis van de veronderstelde verdeling tussen complexe en minder complexe meldingen in de groep van 12-23 jaar. In vergelijking met model 'lokaal-uitgebreid regionaal' ligt de formatie-omvang voor leerplichtfuncties in de deelnemende gemeenten zelf hierdoor iets hoger.
5. *Oprichtingsverantwoordelijkheid en verantwoording:* de deelnemende gemeenten fungeren als opdrachtgever voor het regionaal bureau. Het regionaal bureau dient zorg te dragen voor periodieke verantwoording aan de betrokken gemeenten over de geleverde inzet ten behoeve van de taken die door de gemeenten zijn ondergebracht bij het regionaal bureau.

Model 'lokaal-uitgebreid regionaal'

Het model 'lokaal-uitgebreid regionaal' kent een sterkere regionale component dan het model 'lokaal-licht regionaal' (3a). Het belangrijkste verschil ten opzichte van model 3a is dat *alle* leerplicht- en RMC-werkzaamheden vanaf de voortgezet-onderwijsleeftijd regionaal worden uitgevoerd. Wat betreft de inzet ten behoeve van leerlingen in de basisschoolleeftijd is er geen verschil tussen beide modellen. Op hoofdlijnen zien werkwijze en taakverdeling binnen model 'lokaal-uitgebreid regionaal' er als volgt uit:

1. *Meldingen:* voor de leerlingen in de basisschoolleeftijd (5-12-jaar) heeft iedere gemeente zijn eigen loket, waar alle in- en uitschrijvingen van leerlingen en alle meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten gemeld worden. Voor de leerlingen van 12-23 jaar in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is er één loket voor het doen van meldingen en het doorgeven van leerlingmutaties. Dit loket is onderdeel van een regionaal bureau voor leerplicht/RMC.
2. *Leerplicht/RMC-administratie:* iedere gemeente heeft zijn eigen basisadministratie, waarin alle mutaties, meldingen, interventies en dossiers met betrekking tot leerlingen uit de eigen gemeente worden bijgehouden. Daarnaast functioneert er een centrale leerplicht/RMC-administratie voor 12-23-jarigen op het niveau van de RMC-regio. Deze administratie is onderdeel van een regionaal bureau voor leerplicht/RMC.
3. *Taakverdeling tussen regionaal bureau en gemeenten:* de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken vindt deels centraal plaats vanuit een regionaal bureau voor

leerplicht/RMC (12-23 jaar) en deels decentraal (5-12) vanuit de deelnemende gemeenten.

4. *Verdeling leerplichtformatie tussen regionaal bureau en gemeenten*: de benodigde formatie wordt tussen het regionale bureau en de aangesloten gemeenten verdeeld op basis van de leerlingaantallen per gemeente in respectievelijk de basisschool- en voortgezet onderwijsleeftijd en een nader overeen te komen verdeelsleutel. In de deelnemende gemeenten zelf ontstaan hierdoor deeltijdfuncties met een betrekkelijk kleine formatie-omvang.
5. *Opdrachtgeverschap en verantwoording*: de deelnemende gemeenten fungeren als opdrachtgever voor het regionaal bureau. Het regionaal bureau dient zorg te dragen voor periodieke verantwoording aan de betrokken gemeenten over de geleverde inzet ten behoeve van de taken die door de gemeenten zijn ondergebracht bij het regionaal bureau.

Model 'Regionaal'

Het regionale model onderscheidt zich van beide voorgaande modellen, doordat alle werkzaamheden binnen een regionaal werkende uitvoeringsorganisatie zijn ondergebracht. Op hoofdlijnen zien werkwijze en taakverdeling binnen model 'regionaal' er als volgt uit:

1. *Meldingen*: voor alle leerlingen van 5-23 jaar is er één loket voor het doen van meldingen en het doorgeven van leerlingenmutaties. Het loket is onderdeel van een regionaal bureau voor leerplicht en RMC.
2. *Leerplicht/RMC-administratie*: er is één centrale leerplicht/RMC-administratie voor 5-23-jarigen op het niveau van de RMC-regio. De administratie is onderdeel van een regionaal bureau voor leerplicht en RMC.
3. *Taakverdeling tussen regionaal bureau en gemeenten*: de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken voor alle leerlingen van 5-23 jaar vindt volledig plaats vanuit een regionaal bureau voor leerplicht en RMC.
4. *Verdeling leerplichtformatie tussen regionaal bureau en gemeenten*: alle formatie voor de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken voor leerlingen van 5-23 jaar binnen de RMC-regio is ondergebracht binnen het regionaal bureau voor leerplicht en RMC. De formatie-omvang van het regionaal bureau en de bijdrage daaraan vanuit de deelnemende gemeenten wordt vastgesteld op basis van de leerlingaantallen per gemeenten.
5. *Opdrachtgeverschap en verantwoording*: de deelnemende gemeenten fungeren als opdrachtgever voor het regionaal bureau. Het regionaal bureau dient zorg te dragen voor periodieke verantwoording aan de betrokken gemeenten over de geleverde inzet op het gebied van leerplicht en RMC.

5.3 Sterke en minder sterke eigenschappen van de samenwerkingsmodellen

In tabel 8 worden de sterke en minder sterke eigenschappen van de drie onderscheiden samenwerkingsmodellen rondom leerplicht en RMC beschreven.

Tabel 8 – Overzicht sterke en zwakke eigenschappen samenwerkingsmodellen

	Model 3a: 'lokaal-licht regionaal'	Model 3b: 'lokaal-uitgebreid regionaal'	Model 4: 'regionaal'
1. voldoende formatie	++	++	++
2. administratie op orde	+	+	++
3. preventief werken	++	++	++
4. professionaliteit	±	±	++
5. bedrijfszekerheid	-	±	++
6. efficiency	-	+	++
7. uniformiteit	-	+	++
8. herkenbaarheid 5-12	++	++	±
9. integratie vsv-aanpak 12-23	+	++	++
10. sturing	-	+	++
11. herkenbaarheid 12-23	+	++	++
12. sluitende aanpak = 1-11	+/ <u>±</u>	+	++

++ = zeer sterke eigenschap

+ = sterke eigenschap

± = geen sterke, geen zwakke eigenschap

- = zwakke eigenschap

-- = zeer zwakke eigenschap

De scores in tabel 8 worden hieronder puntsgewijs toegelicht.

1. Voldoende formatie

Voldoende formatie is van essentieel belang voor alle samenwerkingsmodellen of dat nu gebaseerd is op de LVLA/Ingrado-norm of een andere norm. Voldoende formatie is een basisvoorwaarde om de overige eisen vanuit de toekomstvisie te kunnen realiseren. Omdat in alle drie de modellen daarvoor de LVLA/Ingrado-norm wordt gehanteerd, scoren de modellen op dit aspect gelijk, namelijk maximaal positief.

2. Administratie op orde

Hierbij is met name gekeken naar de kwaliteit van de leerplicht- en RMC-administratie op het niveau van de Oosterschelderegio. De beste condities voor een goed functionerende, betrouwbare administratie zijn aanwezig wanneer alle gegevens binnen één leerlingenadministratie zijn ondergebracht. Binnen *model 3a en 3b* kan in beginsel

met goede samenwerkingsafspraken een behoorlijk kwaliteitsniveau worden bereikt, maar vanwege het relatief grote aantal overdrachtsmomenten tussen de diverse subadministraties en het grote aantal personen dat daarbij betrokken is kennen deze modellen tevens een ingebakken kwetsbaarheid. In *model 4* is dit probleem niet aanwezig doordat gebruik gemaakt wordt van één gemeenschappelijke administratie.

3. *Preventief werken*

De mogelijkheden om preventief te werken (schoolbezoeken, deelname aan consultatieteams en SMT's, geven van voorlichting) zijn, onder conditie van voldoende formatie, in principe goed binnen alle drie de modellen. De mogelijkheden om daar daadwerkelijk vorm en inhoud aan te geven zijn het beste geborgd in *model 4*, omdat daar alle betrokkenen onder één operationele aansturing functioneren. De slagkracht en de beschikbare tijd (zie ook bij punt 5 en 6) om preventief te kunnen werken zijn daarom binnen *model 4* in potentie iets groter dan binnen *model 3a* en *3b*.

4. *Professionaliteit*

Voor een professionele manier van werken is het belangrijk dat scholings- en ontwikkelingsaspecten (intervisie, trainingen, taakrotatie etc.) zo veel mogelijk gezamenlijk en gecoördineerd opgepakt worden. De mogelijkheden om dit te doen nemen toe met een groter formatievolume. De beste condities voor een professionele werkwijze zijn aanwezig binnen *model 4*, omdat binnen dit model de meeste leerplicht/RMC-formatie binnen één organisatie is ondergebracht. Dit gegeven biedt de beste condities voor aanstellingen zonder neventaken naast leerplicht en RMC, voor inhoudelijke voeding vanuit het vakgebied, voor leren van elkaar en voor het volgen van vakinhoudelijke scholing op het gebied van leerplicht en RMC. *Model 3b* bevat op zijn beurt weer betere condities voor professionalisering dan *model 3a*, vanwege de grotere omvang van gecentraliseerde en gespecialiseerde formatie voor de leeftijdsgroep van 12-23-jarigen. In beide modellen zijn de randvoorwaarden voor professionalisering ten behoeve van de groep van 5-12-jarigen relatief zwak ontwikkeld.

5. *Bedrijfszekerheid*

De bedrijfszekerheid van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken is het beste te waarborgen bij een grotere formatieve omvang en door te werken binnen één team met collega's met de zelfde taken onder een eenduidige aansturing. Aan deze voorwaarden wordt het best voldaan door *model 4*. Binnen dit model bestaan de beste condities voor vervanging bij uitval van een medewerker, voor standaardisering van werkprocessen en voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van medewerkers. Binnen *model 3b* zijn de condities voor bedrijfszekerheid voor de categorie van 12-23-jarigen relatief gunstig, voor de groep van 5-12 zijn deze echter relatief slecht. Binnen *model 3a* is de bedrijfszekerheid van leerplicht- en RMC-taken voor de leeftijdsgroep van 5-12 jaar niet goed te waarborgen en voor de leeftijdscategorie van 12-23 jaar liggen de randvoorwaarden onder het niveau van *model 3b*.

6. *Efficiency*

Een belangrijk element voor de te kiezen samenwerkingsvorm, dat genoemd werd in het programma van eisen voor de haalbaarheidsstudie, is de mogelijk te behalen efficiencywinst. Aan efficiency zitten veel kanten. In tabel 8 zijn de volgende dimensies van efficiency meegenomen:

- het aantal administratieve en/of inhoudelijke overdrachtsmomenten binnen de werkprocessen op het gebied van leerplicht en RMC;
- de mate van helderheid van de taakverdeling tussen leerplicht- en RMC-functionarissen;
- de omvang van de verantwoordingslast: zijn er 8 functionarissen bezig met de verantwoording naar de afzonderlijke gemeenten en de regio of slechts één?
- de mogelijkheden om deelname aan SMT's of voorlichtingsactiviteiten te verdelen: zitten er vier leerplichtambtenaren in een SMT of één?
- de mogelijkheden om vanuit één organisatie werkafspraken te maken met samenwerkingspartners.

Bundeling van werkzaamheden binnen één uitvoeringsorganisatie biedt de beste condities voor al deze vormen van efficiencywinst. Winst kan eveneens worden behaald door een heldere taakverdeling tussen het regionale en het lokale niveau en beperking van het aantal overdrachtsmomenten zoals in *model 3b*. *Model 3a* scoort relatief slecht vanwege de extra administratieve en inhoudelijke overdrachtsmomenten en de minder heldere taakverdeling tussen regionaal bureau en de leerplichtambtenaren van de deelnemende gemeenten.

7. *Uniformiteit*

Uniformiteit van werken is binnen één gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie gemakkelijker te bewerkstelligen dan binnen een situatie met veel verschillende actoren op verschillende locaties en niveaus (lokaal-regionaal) van uitvoering. De randvoorwaarden voor een uniforme uitvoering van leerplicht- en RMC-taken zijn het meest aanwezig in *model 4* en het minst in *model 3a*. *Model 3b* neemt vanwege zijn ambigue karakter (formatie 5-12 niet gebundeld, formatie 12-23 wel gebundeld) een tussenpositie in.

8. *Herkenbaarheid in het werkveld voor 5-12-jarigen*

De herkenbaarheid van de leerplichtfunctie voor 5-12-jarigen is het meest eenvoudig te realiseren op lokaal niveau, dicht bij de basisscholen en dichtbij de ouders. De *modellen 3a en 3b* scoren in dit opzicht het best, *model 4* scoort hier minder. Het is overigens niet zo, dat deze herkenbaarheid vanuit een centrale uitvoeringslocatie überhaupt niet te realiseren is, maar deze is wel minder vanzelfsprekend en vraagt dan expliciet om een outreachende werkwijze met een regelmatige fysieke aanwezigheid op lokaal niveau.

9. Geïntegreerde vsv-aanpak 12-23 jaar

Model 3b en 4 zijn het meest 'toekomstproof', omdat hun werkwijze door de bundeling van leerplicht- en RMC-taken rondom 12-23-jarigen het beste aansluit op de eisen die gesteld zullen worden vanuit een effectieve uitvoering van de kwalificatieplicht en de leer-werkplicht. *Model 3a* kent eveneens een redelijke mate van integratie van leerplicht- en RMC-taken voor 12-23-jarigen, maar blijft op dit punt achter bij de beide andere modellen vanwege de minder heldere taakverdeling en de grotere hoeveelheid administratieve en inhoudelijke overdrachtsmomenten.

10. Sturing

Eén operationele eenheid, waarbinnen alle leerplicht- en RMC-taken verenigd zijn, zoals binnen *model 4* het geval is, biedt de beste voorwaarden om een sturingsvacuum tegen te gaan en effectief uitvoering te geven aan bestuurlijke doelen. De interne sturingsmogelijkheden zijn door het grotere aantal schakels tussen beleid en uitvoering en binnen de uitvoeringsorganisatie minder goed te verankeren binnen *model 3b* en nog minder binnen *model 3a*. Ook met betrekking tot externe sturing, de samenwerking met externe stakeholders op het gebied van onderwijs, zorg, arbeid en handhaving biedt een regionale aanpak de beste kansen.

11. Institutionele herkenbaarheid in het werkveld voor 12-23-jarigen

De herkenbaarheid van leerplicht- en RMC-uitvoering in het voortgezet (speciaal) onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is het best gewaarborgd met de aanwezigheid van één uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. *Model 3b* en *model 4* scoren het best op dit criterium. *Model 3a* komt bij de beide andere modellen in de buurt, maar scoort door de minder heldere taakverdeling tussen regionaal bureau en gemeentelijke leerplichtambtenaren minder hoog.

12. Sluitende aanpak

In de beoordeling van de modellen wegen criteria die te maken hebben met de bedrijfsmatige kant van leerplicht- en RMC-uitvoering relatief zwaar: uniformiteit, bedrijfszekerheid, sturing en professionalisering zijn te beschouwen als vitale randvoorwaarden voor de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van leerplicht- en RMC. In dat opzicht heeft bundeling van krachten binnen één gemeenschappelijke, regionale uitvoeringsorganisatie evidente voordelen.

Een sluitende aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is het best gewaarborgd in het model, dat het hoogste scoort op alle hiervoor genoemde aspecten. *Model 4*, het regionale model, waarbinnen alle leerplicht- en RMC-taken binnen één uitvoeringsorganisatie zijn ondergebracht, presteert overall het beste van de drie gescoorde samenwerkingsmodellen.

Het model 'lokaal-uitgebreid regionaal' (3b) komt qua voor- en nadelen enigszins in de buurt van het regionale model, in ieder geval voor de groep van 12-23 jaar, maar heeft als groot nadeel dat de achterblijvende formatie ten behoeve van leerplichttaken in het primair onderwijs een sterk gefragmenteerd karakter kent, zodat een effectieve inzet van leerplichtfunctionarissen ernstig wordt bemoeilijkt.

Het model 'lokaal-licht regionaal' (3a), het equivalent van de huidige uitvoeringspraktijk binnen de Oosterschelderegio, blijft relatief ver achter bij de beide andere modellen. Deze constatering wordt met name ingegeven vanuit het feit, dat de taakverdeling ten behoeve van de 12-23-jarigen tussen gemeentelijke leerplichtambtenaren en regionaal bureau meer administratieve en inhoudelijke overdrachtsmomenten met zich meebrengt en minder helder is dan de beide andere modellen en het feit dat dit model daarnaast, net als het model 'lokaal-uitgebreid regionaal', een versnippering kent van leerplichtinzet in de leeftijdscategorie van 5-12 jaar.

5.4 Contouren van een regionale werkwijze

Uit het scoren van de drie beschreven samenwerkingsmodellen in paragraaf 5.3 kwam het regionaal model als het sterkste model naar voren. De minst sterke eigenschap van dit model, de lokale herkenbaarheid van de werkzaamheden ten behoeve van 5-12-jarigen was tevens de sterkste eigenschap van de beide andere modellen. Voordat we nader ingaan op de juridische, personele en financiële effecten van de onderscheiden modellen, lijkt het verstandig om nog enkele woorden te wijden aan de verhouding tussen lokale (decentrale) en regionale (centrale) aspecten binnen het regionale samenwerkingsmodel: welke taken kunnen het beste decentraal en welke kunnen het beste centraal worden uitgevoerd?

Leerplichtwerk is geen typisch kantoorwerk. Het is werk met een sterke 'buitendienst'-dimensie. Omwille van efficiëntie en effectiviteit moeten leerplichtambtenaren er veel op uit: op huisbezoek, naar scholen toe. Binnen de Oosterschelderegio zijn de afstanden relatief groot en liggen de kernen en scholen relatief ver van elkaar vandaan. Dit gegeven vraagt naast de eis van lokale herkenbaarheid van leerplichtinzet ten behoeve van 5-12-jarigen om een decentrale, gebiedsgebonden werkwijze. Dit betekent, dat iedere leerplichtambtenaar binnen een regionaal bureau een groot deel van zijn/haar tijd aanwezig zal zijn in de buurt van de scholen, kinderen/jongeren en hun ouders van het aan hem/haar toegewezen rayon. Deze werkwijze kan ondersteund worden door middel van een 'mobiel kantoor' in de vorm van een laptop en een mobiele telefoon, maar een werkplek op het gemeentehuis in het desbetreffende rayon is eveneens een serieus te nemen optie.

Bij deze decentrale werkwijze moet gezorgd worden voor voldoende coördinerende en uniformerende mechanismen. Naast het uithuizige en decentrale karakter van het leerplichtwerk van de leerplichtambtenaren moet er voldoende aandacht zijn voor teambuilding, profilering van het bureau, professionalisering, standaardisering en werkoverleg. De medewerkers van het bureau moeten zich in de eerste plaats leerplichtambtenaar van het regionaal bureau voelen en niet (langer) ambtenaar van de gemeente X of Y. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken binnen de totale Oosterschelderegio. Een belangrijk onderdeel van het werk is de zichtbaarheid binnen de lokale gemeenschappen van het regionaal bureau. De desbetreffende medewerker is daarbij 'het gezicht' van het regionaal bureau binnen zijn/haar rayon.

Door de bundeling van formatie voor leerplicht- en RMC-taken ontstaan nieuwe mogelijkheden om taken en functies in te richten. Bundeling biedt de mogelijkheid om leerplicht- en RMC-functies te integreren en om specialismen of accounts te verdelen: één leerplichtambtenaar wordt bij voorbeeld accountmanager voor het OM, een andere neemt de contacten met de jeugdzorg voor zijn/haar rekening.

Waar de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken vaak een decentrale uitvoering kent, vraagt een solide administratie juist om een sterke mate van centralisering. Het is van groot belang om *alle* formatieve capaciteit en *alle* administratieve werkprocessen rondom leerplicht en RMC permanent op één centrale locatie onder te brengen. Deze locatie dient tevens als uitvalsbasis voor de leerplichtambtenaren/trajectbegeleiders. Door deze gecentraliseerde werkwijze ontstaat er één loket voor alle leerplicht- en RMC-vragen en -meldingen voor de regio, wordt de kwetsbaarheid van administratieve functies sterk gereduceerd en verdwijnen ondoelmatige overdrachtsmomenten tussen RMC-loket en gemeenten. Praktisch gezien zullen er afspraken op dit punt gemaakt moeten worden met de basisscholen uit de betrokken gemeenten en met name de scholen uit West-Brabant, die gewend zijn om rechtstreeks bij de gemeente Tholen te melden. Voor de stroomlijning van deze praktische aspecten zijn overigens adequate oplossingen voorhanden op het gebied van telefonietechniek.

De inhoudelijke aansturing van de medewerkers binnen het regionaal bureau gebeurt door de leidinggevende van het bureau. Dit geldt ook, indien bij de formatieve invulling van het bureau gekozen wordt voor détachering van zittende medewerkers uit de deelnemende gemeenten (zie hiervoor verder 6.2).

6 Juridische, personele en financiële effecten

Op grond van de uitgevoerde analyse van de voor- en nadelen van diverse modellen voor regionale samenwerking op basis van criteria uit de eerder geformuleerde toekomstvisie, blijkt dat het regionale model (4) de beste waarborgen biedt voor een sluitende aanpak van ongeoorloofd scholverzuim en voortijdig schoolverlaten. Vanuit deze inhoudelijke criteria redenerend adviseren wij de betrokken gemeenten derhalve om een keuze te maken voor een regionaal bureau voor de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken en met elkaar afspraken te maken over een implementatietraject.

Echter, naast inhoudelijke argumenten kunnen bij de besluitvorming over samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC ook argumenten van juridische, personele en financiële aard betrokken worden. Om in het besluitvormingsproces ook dergelijke overwegingen te kunnen betrekken, geven we in dit hoofdstuk een eerste uitwerking van de juridische, personele en financiële effecten van de onderscheiden modellen. In paragraaf 6.1 gaan we in op de juridische implicaties van de drie onderscheiden samenwerkingsmodellen. In paragraaf 6.2 beschrijven we de personele gevolgen van de keuze voor ieder van deze drie modellen. In paragraaf 6.3, tenslotte, gaan we in op de financiële aspecten van de keuze voor elk van de modellen.

6.1 Juridische implicaties van de onderscheiden modellen

In essentie is er weinig verschil tussen de juridische implicaties van de onderscheiden samenwerkingsmodellen. Het regionale model is van de drie beschreven modellen weliswaar het meest omvattend wat betreft de intensiteit van samenwerking, maar in alle drie de onderscheiden modellen is sprake van taken, die door een regionaal bureau namens de gemeenten in de Oosterschelderegio worden uitgevoerd. In alle drie de varianten is het daarom, ongeacht de bandbreedte van de samenwerking, wenselijk om de samenwerking tussen de opdrachtgevende gemeenten en de uitvoerende organisatie - dit kan ook één van de gemeenten zijn - van een juridische basis te voorzien.

Hoewel model het model 'lokaal-licht regionaal' in feite een continuering van de bestaande werkwijze op het gebied van leerplicht en RMC betekent, is het naar onze mening verstandig om bij een eventuele keuze voor dit model ook deze wijze van samenwerking van een meer juridische grondslag te voorzien. De huidige, historisch gegroeide, werkwijze met een aanhaking van medewerkers en budgetten bij de gemeente Goes heeft bijgedragen aan sterkere invulling van de RMC-functie binnen de

regio dan in het verleden, maar blijkt bij sommige gemeenten binnen de regio ook wel eens vragen op te roepen over “mogelijk gebruik van dubbele petten”. Met een transparante, juridische regeling van rechten en plichten van alle betrokken partijen zijn dit soort vragen te voorkomen.

De te kiezen juridische instrumenten dienen in verhouding te staan tot de omvang van de te regelen zaken. Om deze reden laten we hier het relatief zware bestuurlijk-juridische construct van een gemeenschappelijke regeling buiten beschouwing.

Voor het regelen van de samenwerking tussen de betrokken gemeenten en de uitvoeringsorganisatie zijn in beginsel twee varianten denkbaar. In beide gevallen is het afsluiten van een prestatie-overeenkomst noodzakelijk. De samenwerking kan geregeld worden via een overeenkomst tussen de zeven gemeenten als opdrachtgever en een uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer. De overeenkomst beschrijft de te leveren prestaties, de beschikbare middelen, het aandeel van de afzonderlijke gemeenten in de bekostiging, de wijze van verantwoording afleggen (inhoudelijk en financieel), de wijze van omgaan met interpretatieverschillen en onvoorziene omstandigheden etc..

Een andere optie is een overeenkomst tussen één van de gemeenten, die als werkgever voor een regionaal bureau optreedt, en de overige gemeenten. In principe omvat een dergelijke overeenkomst de zelfde bepalingen als een overeenkomst met een uitvoeringsorganisatie buiten de gemeente, met dien verstande dat een aantal extra bepalingen nodig zijn voor het regelen van de dubbele pet van de gemeente, die zowel als opdrachtgever als opdrachtnemer functioneert.

De keuze voor aanhaking van de uitvoeringsorganisatie bij één van de gemeenten of het verzelfstandigen daarvan is afhankelijk van te maken keuzes met betrekking tot het beschikbare budget, de rechtspositie van het betrokken personeel, de kosten van een gemeentelijke variant in relatie tot een verzelfstandigde variant etc.

6.2 Personele implicaties

Naarmate een samenwerkingsmodel meer taken overneemt van de deelnemende gemeenten, nemen de personele implicaties van dat model ten opzichte van de huidige situatie toe. Bij een keuze voor het model ‘lokaal-licht-regionaal’ verandert er in personeel opzicht het minst: de bestaande functionarissen blijven belast met de uitvoering van reeds bestaande taken. Mogelijk zijn er in dat geval wel een aantal personeel-juridische aspecten aan de orde, maar dat hangt af van juridische keuzes door de verantwoordelijke bestuurders.

Het model 'lokaal-uitgebreid regionaal' en in sterkere mate het volledig regionale model vragen om extra personele aandacht, omdat bij deze samenwerkingsvarianten bestaande personele capaciteit van gemeenten op het gebied van leerplicht en RMC wordt ondergebracht binnen één regionaal bureau. De volgende vragen met betrekking tot de positie van zittende functionarissen bij de overgang naar een regionaal bureau dienen in een implementatietraject in ieder geval beantwoord te worden:

- kiezen de betrokken gemeenten voor het principe 'mens-volgt-functie'?
- in hoeverre krijgen zittende functionarissen de kans om zich aanvullend te scholen, mocht dat noodzakelijk geacht worden, voor de nieuwe functies?
- komen zittende functionarissen in dienst van de werkgever van een regionaal bureau leerplicht of is détachering ook een optie?

6.3 Financiële implicaties

Ongeacht het samenwerkingsmodel voor leerplicht en RMC, waarvoor de gemeenten binnen de Oosterschelderegio zullen kiezen, zijn er extra kosten verbonden aan het op orde brengen van de formatie voor leerplicht en RMC. Voor wat betreft de uitvoering van RMC-taken gaan we er vooralsnog van uit dat het huidige budget daarvoor leidend is. Hoewel de gebruikte gegevens in dit onderzoek niet volledig vergelijkbaar zijn met de gebruikte gegevens uit een onderzoek van Ingrado ten behoeve van het opstellen van een richtlijn voor de formatieomvang van de RMC-functie uit eind 2006, lijkt op grond van een eerste vergelijking de huidige formatie van het RMC-loket voldoende te zijn. Dit in tegenstelling tot de leerplichtformatie binnen de regio. De formatie van het RMC-loket blijft daarom verder buiten het bestek van dit rapport, maar zal bij een keuze voor verdergaande regionalisering uiteraard betrokken moeten worden bij de vaststelling van de beschikbare formatie voor een regionaal opererend bureau.

Op basis van de vergelijking van feitelijke formatie voor leerplichtuitvoering en leerplichtadministratie met de LVLA/Ingrado-norm in hoofdstuk 4 is gebleken, dat de Oosterschelderegio 1.78 fte tekort komt voor leerplichtuitvoering ten behoeve van leerplichtigen in de leeftijd van 5-17 jaar en een overschot kent van 0.24 fte voor leerplichtadministratie (exclusief gemeente Schouwen-Duiveland). In tabel 9 en tabel 10 is per gemeente en voor de regio een kostenindicatie opgesteld van de financiële implicaties van het volgen van de LVLA/Ingrado-norm voor leerplichtformatie respectievelijk formatie voor leerplichtadministratie.

Bij de berekening van bedragen op grond van de LVLA/Ingrado-norm is voor leerplichtuitvoering uitgegaan van BBRA-schaal 9, periodiek 5 en voor leerplichtadministratie van BBRA-schaal 6, periodiek 6, op basis van bedragen per 1 januari 2006. De genoemde bedragen zijn op jaarbasis, inclusief 8% vakantietoeslag, 22% werkgeverslasten en 30% overhead. Deze zelfde percentages zijn ook berekend over

de huidige uitgaven van gemeenten voor leerplichtuitvoering en leerplicht-administratie. In werkelijkheid zijn er uiteraard verschillen in de wijze waarop gemeenten hun kostensoorten berekenen. Omwille van de vergelijkbaarheid is bij alle gemeenten echter de hier geschetste systematiek toegepast. Kleine afwijkingen tussen de op grond van deze berekening geschetste bedragen en de werkelijke kosten zijn dus mogelijk. Bij de berekening van de bedragen voor de huidige situatie is uitgegaan van de huidige functionele schaal van de zittende medewerkers en het aantal beschikbare fte ten tijde van het onderzoek.

Tabel 9 – Vergelijking huidige salariskosten leerplichtambtenaren met salariskosten op basis van LVL/Ingrado-norm, uitgedrukt in euro's per jaar.

	Huidige kosten	Kosten op basis Ingrado-norm	Saldo
Borsele (10.5)	€ 3.608	€ 44.141	- € 40.533
Goes (9.5)	€ 43.077	€ 61.159	- € 18.082
Kapelle (10.5)	€ 10.022	€ 22.868	- € 12.646
Noord-Beveland (9.5)	€ 11.700	€ 10.636	+ € 1.064
Reimerswaal (8.5)	€ 26.284	€ 42.546	- € 16.262
Schouwen-Duiveland * (8.5)	€ 39.664	€ 56.905	- € 17.241
Tholen * (7.5)	€ 44.409	€ 49.991	- € 5.582
Oosterschelderegio totaal	€ 178.964	€ 288.246	- € 109.282

* formatie gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen gebaseerd op situatie per 01-01-07

Tabel 10 – Vergelijking huidige salariskosten medewerkers leerplichtadministratie met salariskosten op basis van LVL/Ingrado-norm, uitgedrukt in euro's per jaar.

	Huidige kosten	Kosten op basis Ingrado-norm	Saldo
Borsele	€ 13.541	€ 6.977	+ € 6.564
Goes	€ 17.201	€ 9.849	+ € 7.352
Kapelle	€ 5.773	€ 3.694	+ € 2.079
Noord-Beveland	€ 2.462	€ 1.642	+ € 820
Reimerswaal	€ 8.208	€ 6.977	+ € 1.231
Schouwen-Duiveland *	€ 4.104	€ 9.029	- € 4.925
Tholen	€ 5.124	€ 8.208	- € 3.084
Oosterschelderegio totaal *	€ 56.413	€ 46.376	+ € 10.037

* In Schouwen-Duiveland zijn geen afzonderlijke uren voor de leerplichtadministratie begroot. Om toch een berekening te kunnen maken is in tabel 10 uitgegaan van een feitelijke inzet op dit moment van 0.10 fte.

In tabel 11 zijn de totale meerkosten berekend van het navolgen van de LVLA/Ingrado-norm voor de afzonderlijke gemeenten en de Oosterschelderegio op grond van de bevindingen in tabel 9 en 10.

Tabel 11 – Indicatie meerkosten salarissen voor afzonderlijke gemeenten en voor de regio bij voldoen aan LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in euro's per jaar.

	Saldo leerplichtformatie	Saldo formatie leer- plichtadministratie	Saldo totaal
Borsele	- € 40.533	+ € 6.564	- € 33.987
Goes	- € 18.082	+ € 7.352	- € 10.730
Kapelle	- € 12.646	+ € 2.079	- € 10.567
Noord-Beveland	+ € 1.064	+ € 820	+ € 1.884
Reimerswaal	- € 16.262	+ € 1.231	- € 15.031
Schouwen-Duiveland	- € 17.241	- € 4.925	- € 22.166
Tholen	- € 5.582	- € 3.084	- € 8.666
Oosterschelderegio totaal	- € 109.282	+ € 10.037	- € 99.245

De structurele meerkosten voor de regio van naleving van de LVLA/Ingrado-norm komen ongeveer uit op € 100.000,-. Tussen de afzonderlijke gemeenten bestaan relatief grote verschillen wat betreft de berekende meerkosten. Met name de gemeenten Borsele en Schouwen-Duiveland zitten met hun huidige kostenniveau aan de lage kant. De gemeenten Borsele en Goes zitten in de huidige situatie relatief ruim in hun formatie voor leerplichtadministratie en kunnen een deel van deze formatie omzetten in formatie voor leerplichtambtenaren om zo de meerkosten van de LVLA/Ingrado-norm enigszins te drukken. In de gemeente Tholen is op zich voldoende formatieruimte aanwezig voor leerplichtuitvoering en administratie, maar wordt het beperkte financieel effect veroorzaakt door de relatief lage inschaling van de huidige functionarissen. Alleen de gemeente Noord-Beveland ondervindt geen nadelig financieel effect van toepassing van de LVLA/Ingrado-norm.

Een toename van de personele kosten met bijna 100.000 euro is een forse stijging ten opzichte van de huidige situatie. Zodra de meerkosten van de LVLA/Ingrado-norm bekend zijn, ontstaat in regionaliseringstrajecten op het gebied van leerplicht en RMC nog wel eens de neiging om de norm ter discussie te gaan stellen. Dat lijkt ons niet verstandig en ook strijdig met de eigen ervaring van de Oosterscheldegemeenten, dat de verzuimproblematiek toeneemt. Bovendien is het goed om te realiseren, dat de huidige norm dateert uit 1995 en in het voorjaar van 2007 door de Ingrado herzien zal worden. Hoewel er op dit moment geen informatie beschikbaar is over de nieuwe norm, lijkt het in het licht van de toegenomen complexiteit van problemen bij kinderen en jongeren, het grotere accent op preventieve inzet en meer ketengericht werken, verstandig om rekening te houden met een substantiële ophoging van de

LVLA/Ingrado-norm. Een stijging van 20-30% ten opzichte van de oude norm achten wij niet ondenkbaar. Onduidelijk is voornamelijk of een ophoging van de oude LVLA/Ingrado-norm zal leiden tot extra middelen in het gemeentefonds. Het overnemen van de huidige formatienorm van LVLA/Ingrado zal in ieder geval de afstand tussen de huidige beschikbare formatie voor leerplicht binnen de regio en de wenselijke formatie-omvang op grond van de nieuwe Ingrado-norm beter overbrugbaar maken.

In het verlengde van een stijging van salariskosten voor leerplichthandhaving en leerplichtadministratie bij opvolging van de LVLA/Ingrado-norm zal tevens sprake zijn van een structurele stijging van werkplekgebonden kosten (telefonie, bureau, PC etc.), scholingskosten en de kosten voor kilometervergoedingen van de leerplichtambtenaren. Deze kosten liggen direct in het verlengde van een uitbreiding van de formatie voor leerplichtambtenaren. Op grond van de gegevens in tabel 6 dient rekening gehouden te worden met een stijging van ongeveer 50% van deze kostensoorten voor leerplichtambtenaren. De werkplekkosten en scholingskosten voor medewerkers van de leerplichtadministratie binnen de regio zullen een fractie dalen met ongeveer 20% structureel. De benoemde kostenstijging zal zich binnen alle drie de onderscheiden samenwerkingsmodellen voordoen.

Naast de reeds genoemde, min of meer autonome, kostenstijging van de kilometervergoeding voor leerplichtambtenaren binnen alle 3 de modellen, zal er binnen het regionale model voor leerplicht en RMC vermoedelijk sprake zijn van een zekere stijging van de kilometervergoedingen vanwege noodzakelijke verplaatsingen tussen lokale uitvoeringslocaties en centraal afstemmingsoverleg. De omvang van deze kosten dient ervaringsgewijs vastgesteld te worden en is op het totaal aan meerkosten vermoedelijk bescheiden van omvang.

Hoewel in het onderzoek niet gevraagd is naar de huidige scholingskosten van leerplichtambtenaren en administratieve krachten, is het vanuit professionaliseringsoptiek verstandig om rekening te houden met scholingskosten voor leerplichtambtenaren voor een bedrag van ongeveer 1.200 euro op jaarbasis per medewerker. Een korte inventarisatie langs serieuze aanbieders van relevante vakopleidingen (Ingrado, bestuursacademie, Politie Academie) leert dat van dit bedrag een BOA-bevoegdheid behaald kan worden en één keer in de vijf jaar verlengd kan worden. Tevens voorziet dit bedrag in het jaarlijks volgen van andere relevante vakcursussen en de vergoeding van cursusmaterialen en reiskosten.

Bij een keuze voor een meer regionale manier van werken (model 4) past ook een geïntegreerde leerplicht/RMC-administratie. Voornamelijk worden geen kosten geraamd voor de invoering van een geïntegreerd administratief systeem, dat digitale koppelingen mogelijk maakt tussen de administratie van het RMC-loket en de GBA-

administraties van de diverse gemeenten. Op dit moment wordt binnen het RMC-loket gewerkt aan de implementatie van een dergelijk systeem. Voorlopig veronderstellen we, dat dit systeem kan voldoen aan de administratieve eisen, die een geïntegreerd bureau voor leerplicht en RMC stelt en dat in de toekomst de huidige budgetten van gemeenten voor hun leerplichtadministratie en het budget voor de administratie van het RMC-loket voldoende zullen zijn voor het onderhoud van een dergelijk systeem.

Tenslotte dient er bij een keuze voor een meer regionale werkwijze (model 3b, en in sterkere mate model 4) rekening gehouden te worden met frictiekosten. Hierbij moet bij voorbeeld gedacht worden aan het wegvallen van financiële dekking voor een deel van de uren van een medewerker onderwijsadministratie, die niet overgaat naar het regionaal bureau voor leerplicht en RMC. Een ander voorbeeld kan betrekking hebben op een langer doorlopend contract met een software-leverancier, terwijl inmiddels wel een gemeentelijke bijdrage verwacht wordt in de kosten van software voor een gemeenschappelijke leerplicht/RMC-administratie.

De omvang en duur van deze frictiekosten is van zeer veel factoren afhankelijk en moeilijk van tevoren in te schatten. In vergelijking tot de structurele meerkosten zal de omvang van frictiekosten overigens relatief gering zijn. Te overwegen valt om voor het opvangen van deze frictiekosten in overleg te treden met de provincie. Veel provincies zien voor zich zelf niet direct een rol op het terrein van voortijdig schoolverlaten, maar blijken wel bereid om - tijdelijk - bij te dragen aan het creëren van goede randvoorwaarden voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoeringspraktijk (denk bij voorbeeld aan de bijdrage van de provincie Zeeland aan het RMC-loket).

7 Waaron investeren in leerplicht en RMC?

In de voorafgaande hoofdstukken hebben we de *wat-vraag* (hoofdstuk 4) en de *hoe-vraag* (hoofdstuk 5 en 6) met betrekking tot de gewenste wijze van samenwerking rondom leerplicht en RMC van een antwoord voorzien. De misschien wel belangrijkste vraag, de *waarom-vraag*, is niet gesteld en nog onbeantwoord. In dit laatste hoofdstuk willen we een aantal argumenten benoemen, die ingaan op het waarom van een regionaal bureau voor leerplicht- en RMC-uitvoering.

In deze haalbaarheidstudie hebben we laten zien, dat een regionaal bureau voor leerplicht en RMC de beste condities biedt voor een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Maar waarom is een effectieve en efficiënte werkwijze bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten eigenlijk belangrijk? Op deze vraag zijn twee soorten antwoord mogelijk: antwoorden op het *niveau van het individu* en antwoorden op het *niveau van de samenleving*.

De eerste categorie antwoorden heeft betrekking op het recht van jongeren om op te groeien tot zelfstandige volwassenen, die het vermogen hebben om verantwoordelijkheid te dragen binnen arbeid, gezin en samenleving. Je zou dit het individuele recht op geluk kunnen noemen. Afhankelijk van de levensovertuiging, die men is toegeedaan, zal men in het ene geval van mening zijn, dat kinderen/jongeren en hun ouders zelf verantwoordelijk zijn voor het verwerven van dit geluk en dus ook voor het succesvol afronden van hun schoolloopbaan. In het andere geval zal men vinden, dat kinderen/jongeren en hun ouders hierbij recht hebben op extra ondersteuning. Zo beschouwd is een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten i.c. een regionaal bureau leerplicht/RMC vooral een ethische plicht van een beschaafde samenleving om kinderen en jongeren met steun -en soms ook dwang- bij te staan in hun weg naar volwassenheid.

Over de verantwoordelijkheid van individuen voor het al dan niet succesvol afronden van een schoolloopbaan en het recht op externe ondersteuning daarbij verschillen de meningen binnen het politiek-levensbeschouwelijk spectrum. Meer overeenstemming is er te vinden in antwoorden op de waarom-vraag op het niveau van de samenleving. Ongeacht politieke of religieuze kleur beschouwen mensen en politieke partijen kinderen als het samenlevingskapitaal van de toekomst. Investeren in een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is investeren in de samenleving van morgen:

- zo hebben de landen van de Europese Unie in 2000 bij de zogenaamde Lissabon-akkoorden bij voorbeeld afgesproken om het voortijdig schoolverlaten binnen de lidstaten terug te dringen, omdat anders een toonaangevende positie binnen de wereldeconomie niet haalbaar is;
- daarnaast dreigen door de vergrijzing forse tekorten op de arbeidsmarkt: Nederland en andere Europese landen hebben iedere arbeidskracht, die inzetbaar te maken is, keihard nodig om de economie draaiend te houden, om handen aan het bed te houden, docenten voor de klas etc. etc.; dit argument geldt a fortiori voor de provincie Zeeland, waar het krimpen van de (beroeps)bevolking vooruitloopt op toekomstige, neerwaartse, demografische ontwikkelingen in de meer verstedelijkte regio's van Nederland;
- en, zadelts een samenleving die niet investeert in risicjongeren de samenleving van morgen op met kosten voor detentie, uitkeringen, maatschappelijk werk, schuldsanering etc. etc.;
- tenslotte, kan volgens berekeningen van de Rebelgroup uit 2006 met maatregelen ter voorkoming en bestrijding van voortijdig schoolverlaten een (financieel) rendement verkregen worden van 20-30% op de gepleegde investeringen.

Kortom, wie op grond van ethisch-levensbeschouwelijke argumenten niet gevoelig is voor de noodzaak van investeringen in een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten, doet er goed aan om zich te laten overtuigen door sociaal-economische en maatschappelijke argumenten

Geraadpleegde documenten en literatuur

Ingrado (2006). *Landelijke richtlijnen voor de formatieomvang van de RMC-functie*. Arnhem: Ingrado, vereniging voor leerplicht en RMC.

Gemeente Goes (2005). *Instructie voor de leerplichtambtenaar en de RMC-functionaris van de gemeente Goes 2005*. Goes: gemeente Goes.

Gezamenlijke gemeenten Oosterschelderegio (2006). *Beleidsagenda RMC/leerplicht 2006-2008 Oosterschelderegio*.

Gezamenlijke gemeenten Oosterschelderegio (2006). *Is leren verplicht? Uw rechten en plichten volgens de Leerplichtwet*. Informatiebrochure. Goes: gezamenlijke gemeenten Oosterschelderegio.

In het Veld, R., e.a. (2006). *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*. Rotterdam: Rebelgroup.

RMC-loket (2005). *Jaarrapportage voortijdig schoolverlaten RMC-loket Oosterschelderegio, schooljaar 2004/2005*. Goes: RMC-loket.

RMC-loket (2004). *Effectrapportage 2003/2004*. Goes: RMC-loket.

RMC-loket (2005). *Effectrapportage 2004/2005*. Goes: RMC-loket.

Tilborg, L. Van, W. van Es (2003). *Naar een sluitende aanpak van de RMC in de Oosterschelderegio. Verbetervoorstellen voor uitvoering en samenwerkingsstructuur*. Utrecht: Sardes.

Bijlage 1

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Dhr. Zandee	gemeente Borsele	wethouder
Mevr. Colijn	gemeente Borsele	leerplichtambtenaar
Mevr. Van 't Westeinde	gemeente Goes	wethouder
Dhr. Tierie	gemeente Goes	beleidsadviseur
Dhr. Kosten	gemeente Kapelle	wethouder
Mevr. Van den Berge	gemeente Kapelle	leerplichtambtenaar
Dhr. De Putter	gemeente Noord-Beveland	wethouder
Dhr. van Leerdam	gemeente Noord-Beveland	leerplichtambtenaar
Dhr. de Kunder	gemeente Reimerswaal	wethouder
Mevr. Goedegebure	gemeente Reimerswaal	leerplichtambtenaar
Dhr. Van Schaik	Gemeente Reimerswaal	afdelingshoofd
Dhr. Van der Wekken	gemeente Schouwen-Duiveland	wethouder
Mevr. Rentmeester	gemeente Schouwen-Duiveland	leerplichtambtenaar
Dhr. van Brummelen	gemeente Schouwen-Duiveland	beleidsadviseur
M. Velthuis	gemeente Tholen	wethouder
Mevr. Ridderhof	gemeente Tholen	leerplichtambtenaar
Dhr. Kole	gemeente Tholen	beleidsadviseur
Dhr. Tierie	RMC-loket Oosterschelderegio	beleidsadviseur
Mevr. Franssen	RMC-loket Oosterschelderegio	coördinator
Mevr. Wolters	RMC-loker Oosterschelderegio	trajectbegeleider

Bijlage 2

Inschaling, opleidingsniveau en BOA-bevoegdheid

Overzicht van inschalingsniveau, opleidingsniveau en aanwezigheid BOA-bevoegdheid bij leerplichtambtenaar in de Oosterscheldegemeenten.

	Borsele	Goes	Kapelle	Noord- Beveland	Reimerswaal	Schouwen- Duiveland*	Tholen
Sal.schaal LPA	10	9	10	9	8	8	7
Sal.schaal adm.med.	5	5	7	6 ¹	6	6	5 ¹
Opleidingseis LPA ²	HBO	HBO	HBO	HBO	MBO	HBO	MBO
Opleidingseis adm.med.	MBO	MBO	MBO	MBO	MBO	MBO	MBO
LPA zelf BOA ³	nee	ja ⁴	nee	nee	ja	ja	ja

Legenda

LPA = leerplichtambtenaar

1. de inschaling van de administratief medewerker in Noord-Beveland en Tholen betreft een inschatting door de geïnterviewde vertegenwoordigers van deze gemeenten.
2. opleidingseis: in de meeste gevallen wordt naast HBO-werk- en denkniveau een specifieke opleiding gevraagd op het gebied van leerplicht dan wel de bereidheid om deze te volgen.
3. LPA zelf BOA: er is gekeken of de leerplichtambtenaar zelf of een collega-leerplichtambtenaar beschikt over een BOA-bevoegdheid dan wel bezig is met het volgen van een opleiding, die opleidt voor Buitengewoon Opsporings Ambtenaar (BOA).
4. ten tijde van het onderzoek bestond in de gemeente Goes een vacature voor leerplichtambtenaar. Eén van de functie-eisen in de advertentie is het beschikken over een BOA-bevoegdheid.