

Van evalueren naar regionaliseren?



VAN EVALUEREN NAAR REGIONALISEREN?

Van evalueren naar regionaliseren?

Een studie naar de uitvoeringspraktijk op het gebied van leerplicht en RMC in het Westelijk Weidegebied Utrecht en de mogelijkheden voor een regionale uitvoeringsorganisatie

Hans Schuit
Ton Eimers

mei 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

Evaluatie leerplicht/RMC Westelijk Weidegebied Utrecht / Nijmegen: Kenniscentrum
Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

ISBN 978 90 77202 34 0

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

Inleiding	1
Deel I – Evaluatie leerplicht/RMC Westelijk Weidegebied Utrecht	9
1 Vraagstelling en onderzoeksaanpak	4
2 Kwantitatief beeld WWU-gebied	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Aantal jongeren WWU-gebied	5
2.3 Typering verzuimproblematiek	6
2.4 Formatie voor leerplicht en RMC	6
2.5 Ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten	8
3 Kwalitatief beeld WWU-gebied	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Kwalitatief beeld op niveau van afzonderlijke gemeenten	11
3.3 Kwalitatief beeld op niveau van de WWU-regio	15
4 Conclusies en aanbevelingen	21
4.1 Conclusies	21
4.2 Aanbevelingen	24
Deel II – Think regional, act local!	27
5. Opzet en uitkomsten van de werkbijeenkomst op 16 april 2007	29
5.1 Aanleiding werkbijeenkomst	29
5.2 Vier ideaaltypische samenwerkingsmodellen voor leerplicht en RMC	29
5.3 Beoordeling van de samenwerkingsmodellen	31
5.4 Conclusies werkbijeenkomst 16 april	31
6. Contourenschets regionaal bureau voor leerplicht en RMC	33
6.1 Op zoek naar balans tussen lokale en regionale uitvoeringsaspecten	33
2.2 Uitvoering van het inhoudelijk werk: leerplicht- en RMC-taken	35
2.3 Leerplicht- en RMC-administratie	36
2.4 Coördinatiemechanismen: spilfunctie voor de leidinggevende	37
6.5 Bestuurlijk-juridische aspecten	38
2.7 Financiële aspecten	39
6.8 Omgevingsaspecten	47

7. Vervolgstappen op weg naar een regionale uitvoeringsorganisatie	49
Bijlage – Overzicht van geïnterviewde personen	51

Inleiding

Het voorliggende rapport over de huidige en toekomstige wijze van samenwerken met betrekking tot leerplicht en RMC in het Westelijk Weidegebied Utrecht is geschreven in opdracht van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen, Loenen, Maarsen, Montfoort, Oudewater en Woerden. Het rapport bestaat uit twee delen:

- Het eerste deel bevat de uitkomsten van een evaluatie van de huidige werkwijze op het gebied van leerplicht en RMC.
- Het tweede deel bevat een contourenschets voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC binnen de WWU-regio.

Deel I: het evaluatieonderzoek

In 2004 hebben de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen, Loenen, Maarsen, Montfoort, Oudewater en Woerden afgesproken om meer samen te werken bij de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken. Belangrijkste doelen van de samenwerking zijn het bewerkstelligen van een meer intensieve, meer uniforme en meer effectieve aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. De samenwerking is – voornamelijk - aangegaan voor een periode van 4 jaar. Belangrijkste kenmerken van de samenwerking zijn:

1. het onderbrengen van de leerplicht/RMC-administratie van Abcoude bij De Ronde Venen en die van Montfoort en Oudewater bij Woerden;
2. het uitvoeren van leerplichttaken in voortgezet onderwijs en bve-sector voor Abcoude door De Ronde Venen en voor Montfoort en Oudewater door Woerden;
3. de uitvoering van leerplichttaken in het basisonderwijs in Abcoude, Montfoort en Oudewater blijft in handen van de genoemde gemeenten zelf;
4. de formatie voor leerplichtuitvoering in het voortgezet onderwijs voldoet aan de LVLAI/Ingrado-norm;
5. alle gemeenten werken op basis van het regionaal leerplichthandboek;
6. het inrichten van een functie voor de trajectbegeleiding van bovenleerplichtige voortijdig schoolverlaters
7. het inrichten van een digitaal informatie- en meldpunt voor voortijdig schoolverlaten: leerplicht.net.

Bij de start van het samenwerkingstraject is afgesproken om medio 2006 een tussen-evaluatie te laten verrichten door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Het voorliggende onderzoeksverslag bevat de uitkomsten van een onderzoek naar het functioneren van de leerplicht- en RMC-functie binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht door het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA). De gegevens zijn verzameld in de periode augustus-oktober 2006.

Het verslag van het evaluatieonderzoek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat een korte beschrijving van de vraagstelling en de aanpak van het evaluatie-onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft een kwantitatief beeld van leerplicht- en RMC-uitvoering in het WWU-gebied en gaat o.a. in op het aantal jongeren in de regio, de ingezette formatie, het aantal leerplichtzaken en het aantal voortijdig schoolverlaters. In hoofdstuk 3 wordt de kwaliteit van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken binnen de WWU-regio zowel op het niveau van afzonderlijke gemeenten als op het niveau van de regio beschreven en beoordeeld. In hoofdstuk 4 worden, op basis van de onderzoeksbevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken, de belangrijkste conclusies uit het onderzoek getrokken en de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 4 bevat tevens aanbevelingen voor de gemeenten in het WWU-gebied om te komen tot een sluitende aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten.

Deel II: contourenschets van een regionale uitvoeringsorganisatie

Op basis van de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek vond op 16 april 2007 een werkbijeenkomst plaats met bestuurders en ambtelijk vertegenwoordigers van de acht gemeenten uit het Westelijk Weidegebied Utrecht. Inzet van de bijeenkomst was om te komen tot een keuze voor een organisatiemodel voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. De opzet en uitkomsten van de werkbijeenkomst staan beschreven in hoofdstuk 5.

Op basis van de werkbijeenkomst heeft KBA de opdracht gekregen om de contouren te schetsen van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Aan deze contourenschets werd de voorwaarde verbonden dat deze de sterke kanten van een regionale aanpak (solide administratie, betere waarborgen voor professionaliteit en bedrijfszekerheid) diende te paren aan de sterke kanten van een lokale uitvoeringspraktijk: deelname aan zorgstructuren op locatie, goede zichtbaarheid en bereikbaarheid voor ouders, leerlingen, scholen en andere partijen.

Hoofdstuk 6 van Deel II bevat de gevraagde contourenschets van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC met een decentrale, outreachende werkwijze. Tevens wordt hierbij een eerste inventarisatie gepresenteerd van bestuurlijk-juridische, personele en financiële aspecten van een regionale uitvoeringsorganisatie. Hierbij wordt tevens kort ingegaan op een aantal relevante ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau, die van invloed zijn op de vorming van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Hoofdstuk 7, tenslotte, geeft een eerste schets van de benodigde vervolgstappen op weg naar een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC in het Westelijk Weidegebied Utrecht, indien de betrokken gemeenten een intentiebesluit nemen om hiertoe over te gaan.

Deel I

Evaluatie leerplicht/RMC Westelijk Weidegebied Utrecht

1 Vraagstelling en onderzoeksanpak

De tussenevaluatie moet zichtbaar maken hoe de huidige samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC heeft gefunctioneerd in de periode 2004-2006. Anders geformuleerd gaat het om het verkrijgen van antwoorden op de volgende vragen:

1. is de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten binnen de gemeenten van het Westelijk Weidegebied Utrecht in de periode 2004-2006 intensiever, meer uniform en effectiever dan in de periode vóór 2004?
2. welke elementen in de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten binnen het Westelijk Weidegebied functioneren goed en welke aspecten van de huidige aanpak behoeven verbeteringen om te komen tot een sluitende aanpak van verzuim- en vsv-problematiek?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende research-activiteiten uitgevoerd:

- er zijn interviews gehouden met de wethouders en leerplichtambtenaren van de acht gemeenten in het Westelijk Weidegebied Utrecht;
- er zijn interviews gehouden met een viertal vertegenwoordigers vanuit het voortgezet onderwijs in het genoemde gebied;
- er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van het CWI, Jeugdzorg en één van de trajectbegeleiders van het ID-College;
- er is een studie gemaakt van relevante documenten, o.a. de notitie 'Regionalisering van de Leerplichtfunctie in het westelijk Weidegebied' van Sardes uit 2002, het zogenaamde 'basisdocument leerplicht.net', jaarverslagen van diverse gemeenten (voor zover beschikbaar) en diverse RMC-effectrapportages over de periode 2002-2006;
- er is een enquête gehouden onder scholen voor primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en bve-instellingen met leerlingen afkomstig uit het Westelijk Weidegebied Utrecht.

Binnen de interviews en de enquête lag het accent conform de onderzoeksopdracht op het in kaart brengen van de huidige situatie. In de marge van de interviews en de enquête zijn ook verbeterwensen aan de orde geweest.

De gemeentelijke interviews zijn gehouden met de wethouder onderwijs en de leerplicht ambtena(a)r(en). Een overzicht van alle geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1. Aan de enquête is meegewerkt door 56 basisscholen, 3 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, 16 scholen voor voortgezet onderwijs en 1 bve-instelling.

2 Kwantitatief beeld WWU-gebied

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een kwantitatief beeld van de leerplichthandhaving in het Westelijk Weidegebied Utrecht per gemeente. Paragraaf 3.2 beschrijft het aantal jongeren per gemeente. Paragraaf 3.3 bevat een korte typering van de verzuim-problematiek binnen de regio. Paragraaf 3.4 beschrijft de beschikbare formatie voor leerplichttaken binnen de afzonderlijke gemeente. Tevens wordt een vergelijking gemaakt tussen de beschikbare formatie en benodigde formatie op basis van de norm van de beroepsvereniging van leerplichtambtenaren, voorheen de LVLA, tegenwoordig Ingrado geheten. In paragraaf 3.5 worden cijfers gepresenteerd over het aantal leerplichtzaken per gemeente over de periode 2002-2006 en het aantal voortijdig schoolverlaters binnen de WWU-regio in de periode 2002-2006.

2.2 Aantal jongeren WWU-gebied

Tabel 1 geeft inzicht in het aantal jongeren in het WWU-gebied in de leeftijd van 4-23 jaar per gemeente, uitgesplitst naar leeftijdscategorie. Omdat niet van alle gemeenten betrouwbare informatie kon worden verkregen en de beschikbare informatie niet uniform was, is gebruik gemaakt van recente gegevens van het CBS. Inzicht in het aantal jongeren per gemeente vormt de grondslag voor de vergelijkingen in tabel 2-4 tussen feitelijke leerplichtformatie en leerplichtformatie op basis van de LVLA/Ingrado-norm.

Tabel 1 – Aantal jongeren per gemeente naar leeftijdscategorie

	5-12	12-18	5-18	18-23	4-23
Abcoude	1.072	565	1.637	409	2.179
Breukelen	1.586	889	2.475	847	3.542
De Ronde Venen	3.812	2.347	6.159	2.108	8.749
Loenen	940	462	1.402	401	1.923
Maarssen	3.940	2.707	6.647	2.689	9.767
Montfoort	1.615	912	2.527	888	3.630
Oudewater	1.113	687	1.800	575	2.513
Woerden	5.198	3.188	8.386	3.136	12.276
Totaal	19.276	11.757	31.033	11.053	44.579

Gegevens CBS, geregistreerde bevolking, peildatum 1 januari 2006

2.3 Typering verzuimproblematiek

Met name wethouders en leerplichtambtenaren uit de kleinere kernen typeren de verzuimproblematiek, waarmee zij als gemeente te maken krijgen als beperkt van omvang en problematiek. Voor zo ver er sprake is van verzuimproblematiek, gaat het in hun ogen overwegend om luxeverzuim. Dat geldt vooral voor verzuimproblematiek in het primair onderwijs. Dit spoot met het beeld van de afgenomen enquêtes: in het basisonderwijs geeft ongeveer 2/3 van de scholen aan overwegend met luxeverzuim te maken te hebben. In het voortgezet onderwijs daarentegen melden bijna alle scholen dat zij vooral te maken hebben met signaalverzuim. Overigens blijkt uit de ervaringen van leerplichtambtenaren in de WWU-regio en van daar buiten, dat verzuim-problematiek in het voortgezet onderwijs in veel gevallen voorafgegaan is door problemen in de basisschoolperiode.

2.4 Formatie voor leerplicht en RMC

In tabel 2-4 vergelijken we de beschikbare formatie voor leerplichttaken bij de afzonderlijke gemeenten met de LVLA/Ingrado-norm (1 fte voor leerplichtuitvoering op 5.000 leerplichtigen; 1 fte voor leerplichtadministratie op 24.000 leerlingen). Tabel 2.2 bevat een weergave van de formatie voor leerplichtuitvoering ten behoeve van 5-12-jarigen in relatie tot de LVLA/Ingrado-norm. Tabel 2.3 vergelijkt de feitelijk ingezette formatie voor leerplichthandhaving ten behoeve van 12-18-jarigen met de LVLA/Ingrado-norm. Waar gemeenten zelf geen uitsplitsing maken in hun formatie voor primair en voortgezet onderwijs (Breukelen, De Ronde Venen, Loenen, Maarssen en Woerden) is uitgegaan van een verhouding van 1:2 (afrondingsverschillen daargelaten) tussen formatie voor leerplichthandhaving in primair en voortgezet onderwijs. De formatiecijfers van de gemeenten Abcoude, Montfoort en Oudewater zijn indicatief, gebaseerd op ervaringsgegevens en niet op een formele aanstellingsomvang specifiek voor leerplichttaken. Tabel 2.4, tenslotte, vergelijkt de feitelijk beschikbare formatie voor leerplicht/RMC-administratie met de LVLA/Ingrado-norm.

Tabel 2 – Vergelijking feitelijke formatie voor leerplichthandhaving voor 5-12-jarigen per gemeente met benodigde formatie op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in fte's

	5-12 (fte's feitelijk)	5-12 (fte's Ingrado)	Saldo fte's
Abcoude	0.06	0.21	- 0.15
Breukelen	0.06 *	0.32	- 0.26
De Ronde Venen	0.27	0.76	- 0.49
Loenen	0.04	0.19	- 0.15
Maarssen	0.44	0.79	- 0.35
Montfoort	0.06	0.32	- 0.26
Oudewater	0.03	0.22	- 0.19
Woerden	0.38	1.44	- 0,66
Totaal	1.11	3,85	- 2.51

* Zie toelichting tabel 4.

Tabel 3 – Vergelijking feitelijke formatie voor leerplichthandhaving voor 12-18-jarigen per gemeente met benodigde formatie op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in fte's

	12-18 (fte's feitelijk)	12-18 (fte's Ingrado)	Saldo fte's
Abcoude (uitbesteed)	0.08	0.11	- 0.03
Breukelen	0.13 *	0.18	- 0.05
De Ronde Venen	0.54	0.47	+0.07
Loenen	0.07	0.09	- 0.02
Maarssen	0.89	0.54	+0.35
Montfoort (uitbesteed)	0.16	0.18	- 0.02
Oudewater (uitbesteed)	0.11	0.14	- 0.03
Woerden	0.75	0.64	+0.11
Totaal	2.73	2.35	+0.38

* Zie toelichting tabel 4.

Tabel 4 – Vergelijking feitelijke formatie voor leerplicht/RMC-administratie voor 4-23-jarigen per gemeente met benodigde formatie op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in fte's

	4-23 (fte's feitelijk)	4-23 (fte's Ingrado)	Saldo fte's
Abcoude (uitbesteed)	0.08	0.09	- 0.01
Breukelen	0.03 *	0.15	- 0.12
De Ronde Venen	0.33	0.36	- 0.03
Loenen	0.22	0.08	+0.14
Maarssen	0.67	0.41	+0.26
Montfoort (uitbesteed)	0.14	0.15	- 0.01
Oudewater (uitbesteed)	0.11	0.10	+0.01
Woerden	0.39	0.51	- 0.12
Totaal	1.97	1.85	+0.12

* In Breukelen zijn 8 uren beschikbaar voor leerplichthandhaving en leerplichtadministratie. Van deze 8 uur zijn er 7 (0.19 fte) toegerekend naar handhaving en 1 (0.03 fte) naar administratie.

Uit tabel 2 tot en met 4 blijkt dat er tussen de gemeenten verschillen bestaan wat betreft hun formatieve inzet en de mate waarin zij afwijken van de LVLA/Ingrado-norm. In 2004 hebben de WWU-gemeenten afgesproken dat zij in ieder geval hun formatie voor de groep van 12-18-jarigen op het niveau van de LVLA/Ingrado-norm zouden brengen. Op het eerste gezicht lijkt deze afspraak redelijk te zijn nagekomen en is er zelfs sprake van een klein formatie-overschot ten opzichte van de Ingrado-norm voor leerplichtinzet ten behoeve van 12-18-jarigen. Dit bescheiden overschot hangt deels samen met een daling van het aantal jongeren in de leeftijdsgroep tussen 12 en 18 jaar tussen 2002 (peiljaar voor de formatieberekening in 2004) en de voor tabel 2-4 gehanteerde peildatum uit 2006. Daarnaast is het overschot terug te voeren op het enigszins kunstmatige onderscheid tussen formatie voor 5-12-jarigen en 12-18-jarigen, dat in 2004 vooral gebruikt is om de inkoop van formatie door 'randgemeenten' bij 'netgemeenten' goed te kunnen regelen. Omwille van de controleerbaarheid van de gemaakte afspraken op dit punt is ook voor het formatie-overzicht per 2006 gebruik gemaakt van het in zekere zin gekunstelde onderscheid tussen leerplichthandhaving voor 5-12-jarigen en 12-18-jarigen.

Bezien we de beschikbare formatie voor leerplichthandhaving voor 5-18-jarigen integraal, dan blijkt dat alleen de gemeente Maarssen de Ingrado-norm haalt. Overigens geldt voor de gemeente Maarssen dat een deel van de formatie (0.17 fte) gefinancierd wordt uit tijdelijke middelen. Samen komen de overige gemeenten ruim 2 fte tekort: 2.13 fte (2.30 fte als de tijdelijke formatie van Maarssen wordt meegerekend als tekort). De tekorten zijn het grootste in Woerden (0.55 fte) en De Ronde Venen (0.42 fte). De overige gemeenten komen uit op tekorten van respectievelijk 0.18 fte (Abcoude), 0.31 fte (Breukelen), 0.17 fte (Loenen), 0.28 fte (Montfoort) en 0.22 fte (Oudewater).

Overigens geven de leerplichtambtenaren van de gemeente Maarssen aan, dat zij vanuit de beschikbare vaste en tijdelijke formatie ook interventies plegen ten behoeve van bovenleerplichtige voortijdig schoolverlaters. Zo beschouwd is het formatietekort van Maarssen (en ook van andere gemeenten) groter dan hiervoor beschreven. De vraag in hoeverre hier daadwerkelijk sprake is van een feitelijk tekort is echter afhankelijk van het antwoord op de vraag hoe de WWU-gemeenten de taakverdeling tussen School2Work en de leerplichtambtenaren van de deelnemende gemeenten willen definiëren en hoeveel formatie feitelijk nodig is voor interventies ten behoeve van vsvs-ers van 18 jaar en ouder.

De formatie voor de leerplicht/RMC-administratie binnen het WWU-gebied komt nagenoeg overeen met de Ingrado-norm. Maarssen (+ 0.24 fte) en Loenen (+ 0.14 fte) beschikken over relatief veel formatie, Woerden en Breukelen (allebei - 0.12 fte) hebben relatief gezien iets te weinig formatie voor administratieve ondersteuning.

Naast de formatie voor leerplichttaken en leerplicht/RMC-administratie beschikt de WWU-regio over formatie voor RMC-coördinatie en trajectbegeleiding. Voor RMC-coördinatie is 0.5 fte beschikbaar. Voor trajectbegeleiding en RMC-administratie is respectievelijk 0.44 fte en 0.22 fte beschikbaar.

2.5 Ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten

Bij de start van de regionale samenwerking rondom leerplicht en RMC in augustus 2004 is de formatie van De Ronde Venen, Maarssen en Woerden uitgebreid en zijn Abcoude, respectievelijk Montfoort en Oudewater ertoe overgegaan om hun leerplichtinzet ten behoeve van de groep van 12-18-jarigen samen met de leerplicht/RMC-administratie uit te besteden aan De Ronde Venen respectievelijk Woerden. In hoeverre is deze intensivering van leerplichtinzet terug te vinden in het aantal zaken dat door de diverse leerplichtambtenaren is afgehandeld? Tabel 5 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal leerplichtzaken in de periode 2002-2006.

Uit tabel 5 blijkt, dat de intensivering van leerplichtinzet vergezeld is gegaan van een forse stijging (meer dan een verdubbeling) van het aantal zaken bij leerplicht. Voor een deel valt deze stijging wellicht te verklaren uit een stijging van het aantal leerlingen in de regio met ongeveer 16% ten opzichte van 2002 (het peiljaar voor de formatieberekening uit 2004), mogelijk is er ook een toename van problematiek. Aannemelijk echter is dat de toename van het aantal leerplichtzaken overwegend het gevolg is van een intensivering van de inzet. Deze gedachte wordt ondersteund door de uitkomsten uit de scholenenquête. De respondenten uit de enquête geven aan dat de huidige leerplichtuitvoering net zo intensief of intensiever is dan in 2004. Ongeveer de helft van de scholen geeft aan dat er sprake is van een meer intensieve of veel meer intensieve inzet in vergelijking met de periode van vóór 1 augustus 2004.

Tabel 5 – Aantal leerplichtzaken* per gemeente in periode 2002-2006

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006 **
Abcoude	n.b.	n.b.	n.b.	29
Breukelen	6	8	14	n.b.
De Ronde venen	73	84	115	198
Loenen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Maarsssen	186	217	292	312
Montfoort	9	3	23	26
Oudewater	1	1	11	18
Woerden	n.b.	n.b.	138	164
Totaal	283	313	593	747

* De beschikbare jaarverslagen zijn niet volledig vergelijkbaar op dit punt. Maarssen rapporteert over gevallen van (dreigend) verzuim, die niet noodzakelijkerwijs via een melding zijn binnengekomen. Woerden en De Ronde Venen rapporteren primair over gemeld verzuim. Bij een iets andere wijze van rapporteren zouden Woerden en De Ronde Venen vermoedelijk op hogere cijfers uitkomen dan hierboven gepresenteerd.

** Cijfers 2005-2006, voor zo ver beschikbaar, zijn nog niet officieel vastgesteld.

Tabel 6 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) in het WWU-gebied. De fluctuaties in de jaarlijkse cijfers zijn groot en roepen daarmee vragen op naar de betrouwbaarheid. Als de conceptcijfers voor 2005-2006 kloppen, steekt het aantal jongeren, dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten heeft in de regio, gunstig af bij de landelijke cijfers over het schooljaar 2004-2005. Van de 1000 vsv-ers uit de WWU-regio bevinden er zich 867 in de leeftijdsgroep van 18-24 jaar. Op een totaal van 11.053 jongeren van 18-24 jaar is dat een aandeel van 7.8% vsv-ers. Landelijk bedraagt het aandeel van 18-24-jarige schoolverlaters zonder startkwalificatie 13.6% (bron: Factsheet voortijdig schoolverlaten, OCW, 2006). Het aantal herplaatste vsv-ers steekt echter weer ongunstig af bij het landelijk gemiddelde. Landelijk wordt ruim de helft van de vsv-ers herplaatst (bron: Sardes, 2006), terwijl in de WWU-regio dit iets boven een kwart ligt.

Tabel 6 – Aantal gemelde en herplaatste voortijdig schoolverlaters in periode 2002-2006

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006 *
gemeld	758	3.011	693	1.000
herplaatst	15	16	16	274

* Cijfers 2005-2006, nog niet officieel vastgesteld.

3 Kwalitatief beeld WWU-gebied

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een kwalitatief beeld van leerplicht- en RMC-uitvoering in het WWU-gebied. Daartoe presenteren we allereerst in paragraaf 4.2 een analyse van de wijze van leerplichthandhaving op het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Vervolgens in 4.3 beschrijven we een aantal kwalitatieve aspecten van het functioneren van de leerplicht- en RMC-functie op het niveau van de WWU-regio.

3.2 Kwalitatief beeld op niveau van afzonderlijke gemeenten

In tabel 7 worden diverse kwaliteitsaspecten van de leerplichtuitvoering per gemeente beoordeeld en beknopt weergegeven. In het vervolg van deze paragraaf worden de resultaten uit de tabel puntsgewijs toegelicht. De scores in de tabel zijn gebaseerd op de interviews met de gemeenten zelf, op interviews met sleutelpersonen uit de leerplichtomgeving, de resultaten uit de enquête en documentanalyse. De resultaten van deze analyse worden beknopt weergegeven in tabel 7 en vervolgens puntsgewijs toegelicht.

Tabel 7 – Kwalitatief beeld leerplichtuitvoering per gemeente

	Abcoude	Breukelen	De Ronde Ven N=16	Loenen	Maarssen	Montfoort	Oude- water	Woer- den
N = 81	N=5	N=11	N=16	N=5	N=16	N=3	N=4	N=21
administratie	n.v.t.	--	+	--	++	n.v.t.	n.v.t.	-
verantwoording	-	-	++	--	++	--	--	++
alarmopvolging	+	+	++	+	+	+	+	+
deelname ZAT/ netwerk	-	+	+	-	++	+	++	+
terugkoppeling	+	+	++	-	++	+	++	++
voorlichting	+	--	+	+	++	-	--	+
deskundigheid	+	+	++	+	++	+	+	++
bedrijfszekerheid	--	--	+	--	+	--	--	-
tevredenheid	+	+	++	+	++	+	+	++

++ = zeer goed / + = goed / + = niet goed, niet slecht, twijfelachtig / - = slecht / -- = zeer slecht

N = aantal respondenten enquête

Bij de interpretatie van de tabel is het belangrijk om te realiseren, dat de enquête-bevindingen voor de gemeenten Abcoude, Montfoort en Oudewater alleen zijn gebaseerd op de antwoorden van -een beperkt aantal- basisscholen. Over het algemeen zijn er geen grote verschillen tussen de antwoordpatronen voor de overige vijf gemeenten vanuit het basisonderwijs enerzijds en scholen voor voortgezet onderwijs en bve anderzijds.

Kwaliteit leerplicht/RMC-administratie

De scores voor de kwaliteit van de administratie zijn met name gebaseerd op vier criteria: (1) het up-to-date zijn van de administratie, (2) het periodiek uitvoeren van controles op absoluut verzuim, (3) het beschikken over een overzicht van de voortijdig schoolverlaters binnen de eigen gemeente en (4) de aannemelijkheid van de verhouding tussen categorieën van leerlingen (verhouding volledig - partieel leerplichtige leerlingen; verhouding aantal leerlingen primair – voortgezet onderwijs). Ook is geput uit de interviews met de gemeenten zelf en met één van de trajectbegeleiders van School2Work. Op basis van deze bronnen blijken alleen de gemeente Maarssen (zeer goed) en de gemeente De Ronde Venen (goed) over een deugdelijke administratie te beschikken. Voor het niet betrouwbaar zijn van de leerlingenadministratie worden door de andere gemeenten de volgende oorzaken genoemd: het niet tijdig doorgeven van mutaties door scholen, ziekte van de desbetreffende medewerker, onvolkomenheden op automatiseringsgebied en werkdruk vanuit andere gemeentelijke taken.

Kwaliteit van verantwoording over de uitvoering

De scores voor de kwaliteit van de verantwoording zijn gebaseerd op de geanalyseerde jaarverslagen van de diverse gemeenten, aangevuld met impressies uit de interviews. Alleen de gemeenten De Ronde Venen, Maarssen en Woerden (sinds schooljaar 2004-2005) produceren jaarlijks een verslag over de uitvoering van leerplichttaken in het voorgaande schooljaar. Deze jaarverslagen geven inzicht in de omvang van de verzuimproblematiek, de geleverde inzet, de behaalde resultaten en gaan tevens in op recente en toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van leerplicht. Daarmee worden de Colleges van deze gemeenten in staat gesteld om verantwoording af te leggen over de geleverde inzet en de behaalde resultaten met betrekking tot ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Van de overige gemeenten beschikt alleen Breukelen over een summier jaarverslag.

De gemeente Woerden rapporteert in zijn jaarverslagen ook over de geleverde inzet voor de leerlingen uit Montfoort en Oudewater in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Over leerplichthandhaving in het primair onderwijs voor leerlingen uit Oudewater en Montfoort wordt noch door Woerden, noch door Oudewater, noch door Montfoort gerapporteerd. De gemeente De Ronde Venen rapporteert niet over leerplichtinzet ten behoeve van leerlingen uit de gemeente Abcoude. Abcoude rapporteert noch over leerplichtuitvoering voor 5-12-jarigen, noch over de uitvoering voor de 12-18-jarigen. Voor zo ver er jaarverslagen gemaakt worden gaan deze vooral ter kennisname en niet ter besluitvorming naar de betrokken gemeenteraden.

Kwaliteit van de alarmopvolging

Snelheid van handelen bij verzuimmeldingen is van groot belang voor een effectieve en efficiënte aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. De scores voor 'alarmopvolging' in tabel 7 zijn gebaseerd op de uitkomsten uit de enquête en de interviews met vertegenwoordigers van scholen voor voortgezet onderwijs. Een ++-score duidt op een gemiddelde reactiesnelheid van 1-2 dagen, een +-score op een gemiddelde reactietermijn van 2 dagen tot een week, een +-score op een gemiddelde reactietermijn van een week. De kwaliteit van alarmopvolging in de gemeenten Maarsssen en Woerden is goed, in De Ronde Venen zeer goed volgens de scholen. De gangbare reactietijd vanuit de andere gemeenten ligt onder het niveau van de hiervoor genoemde gemeenten.

Deelname aan zorgadviesteams en buurtnetwerken

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. Multidisciplinaire netwerken, gericht op een integrale aanpak van jeugdproblematiek zijn zowel binnen ('zorgadviesteams') als buiten de scholen ('buurtnetwerk', 'jongeren-netwerk') te vinden. De scores voor participatie in dit type netwerken zijn gebaseerd op de uitkomsten uit de enquête en de interviews met vertegenwoordigers uit het voortgezet onderwijs en jeugdzorg. Hierbij gaat het zowel om het feitelijk deelnemen aan de netwerken die er zijn als om de geleverde inbreng. Uit tabel 7 kan geconcludeerd worden, dat de inbreng en deelname vanuit leerplicht in Maarsssen en Oudewater het meest gewaardeerd worden door de scholen. De lage scores van Loenen en Abcoude zijn terug te voeren op het ontbreken van dergelijke netwerken binnen het basisonderwijs in die gemeenten.

Kwaliteit van terugkoppeling over aangemelde zaken

Goede samenwerking tussen leerplicht en scholen is van groot belang voor een effectieve aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Een goede terugkoppeling door leerplicht over zaken, die door de scholen zijn aangemeld, draagt bij aan de meldingsbereidheid van scholen en de kwaliteit van de samenwerking. De scores in tabel 7 zijn afkomstig uit de scholenenquête en de interviews met vertegenwoordigers van de scholen. De terugkoppeling vanuit leerplicht wordt over het algemeen goed verzorgd. De scores voor Loenen (-) en Abcoude (+) blijven achter bij die van de andere gemeenten.

Kwaliteit van de voorlichting

Met goede en actieve voorlichting op de scholen kunnen leerplichtambtenaren bepalen uit de wet toelichten, de verantwoordelijkheid van scholen en ouders benadrukken en hun eigen meerwaarde zichtbaar maken. De scores voor 'kwaliteit van de voorlichting' zijn ontleend aan de scholenenquête, interviews met de gemeenten zelf en met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs. Alleen de voorlichting in de gemeente

Maarssen is zeer goed te noemen. Bij De Ronde Venen en Woerden dient vermeld te worden, dat de scholen in het voortgezet onderwijs een positiever beeld schetsen over voorlichtingsactiviteiten dan scholen uit het basisonderwijs. In Breukelen en Oudewater, en in iets mindere mate in de gemeente Montfoort, staat voorlichting op een laag pitje.

Deskundigheid

Het werk van leerplichtambtenaren wordt steeds complexer en vraagt in toenemende mate om interdisciplinaire samenwerking, kennis van de sociale kaart en inzicht in complexe problematiek. De scores voor deskundigheid in tabel 7 zijn ontleend aan de scholenenquête, de interviews met vertegenwoordigers van scholen voor voortgezet onderwijs en jeugdzorg, de mate waarin leerplichtambtenaren exclusief zijn vrijgemaakt voor leerplichtwerk en de mate waarin zij BOA-bevoegd zijn. De leerplichtambtenaren van de gemeenten Maarssen, De Ronde Venen en Woerden zijn het meest deskundig. Dit zijn leerplichtambtenaren, die zich uitsluitend bezighouden met leerplichttaken en de bulk van de leerplichtinterventies voor hun rekening nemen binnen het WWU-gebied. Deze leerplichtambtenaren beschikken bovendien over een BOA-bevoegdheid en zijn dus tevens opsporingsbevoegd. Bij de kleinere gemeenten ligt de leerplichtdeskundigheid op een iets lager peil dan in de drie genoemde gemeenten, zonder dat het beeld overigens uitgesproken negatief is. De gemeenten Breukelen en Loenen scoren het minst deskundig (niet deskundig, niet ondeskundig).

Kwaliteit van de bedrijfszekerheid

De onderzochte gemeenten zijn zonder uitzondering kwetsbaar in hun 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 iedere gemeente zijn ondergebracht bij één, soms twee medewerkers. Deze kwetsbaarheid wordt door de meeste gemeenten zelf onderkend en is door een aantal vertegenwoordigers van de scholen (interviews en enquête) genoemd als een probleem dan wel als een risico. De Ronde Venen en Maarssen scoren een +, omdat het werk verdeeld is over twee leerplichtambtenaren en omdat zij beschikken over (AO-)beschrijvingen van de werkprocessen bij leerplicht. Hierdoor zijn zij in beginsel iets minder kwetsbaar dan andere gemeenten bij uitval of vertrek van hun medewerkers. De gemeente Woerden, waar het werk eveneens is verdeeld over twee ambtenaren, heeft een minscore (-), omdat Woerden niet beschikt over een beschrijving van de eigen werkprocessen. De overige gemeenten beschikken over geen enkele back-up in geval van uitval of baanwisseling. In alle gemeenten is de administratieve functie het meest kwetsbaar: het administratieve werk is in alle gevallen ondergebracht in solo-functies.

De gemeenten Breukelen en Loenen erkennen hun kwetsbare positie wat betreft de bedrijfszekerheid van leerplichtuitvoering en overwegen daarom om hun leerplichtfunctie geheel of gedeeltelijk uit te besteden aan één van de buurgemeenten, zonder dat zij hierbij overigens een concreet tijdpad voor ogen hebben.

Tevredenheid scholen

De tevredenheids-scores zijn gebaseerd op de scholenenquête en de interviews met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs. Ontevreden scholen komen incidenteel wel voor, maar daar staan in alle gevallen ook positieve scores tegenover. Het meest tevreden zijn de scholen over de inzet vanuit De Ronde Venen, Maarssen en Woerden, het minst tevreden over de leerplichtinzet vanuit Breukelen.

3.3 Kwalitatief beeld op niveau van de WWU-regio

In deze paragraaf worden een aantal relevante kwaliteitsaspecten van leerplicht- en RMC-uitvoering op het niveau van de WWU-regio tegen het licht gehouden. Het gaat hierbij om kwaliteitsaspecten, die niet op het niveau van afzonderlijke gemeenten te beoordelen zijn of die specifiek om een beoordeling op regioniveau vragen. Tabel 8 bevat een beknopte weergave van de regio-score op deze kwaliteitsaspecten. In het vervolg van deze paragraaf worden de bevindingen uit de tabel nader toegelicht.

Tabel 8 – Kwalitatief beeld leerplichtuitvoering op WWU-niveau

Uitbesteding leerplichttaken aan netgemeente	++
Trajectbegeleiding vsv-ers	?
Gebruik van leerplicht.net	+
RMC-effectrapportage	--
Sturing van beleid en uitvoering	-
Uniformiteit van beleid en uitvoering	-
Klantvriendelijkheid in organisatorisch perspectief	--
Efficiëntie	--
Effectiviteit: sluitende aanpak?	?

++ = zeer goed / + = goed / + = niet goed, niet slecht, twijfelachtig / - = slecht / -- = zeer slecht

? = score niet mogelijk

Kwaliteit uitbesteding leerplichttaken aan netgemeente

De gemeenten Abcoude, Montfoort en Oudewater zijn tevreden over de uitvoering van leerplichttaken voor hun jongeren in het voortgezet onderwijs en de bve-sector door respectievelijk De Ronde Venen en Woerden. Deze tevredenheid is gebaseerd op het afhandelen van substantiële aantallen leerplichtzaken voor leerlingen afkomstig uit Abcoude, Montfoort en Oudewater. Derhalve een ++ -score.

Kwaliteit van trajectbegeleiding

De functie van trajectbegeleiding voor bovenleerplichtige voortijdig schoolverlaters is binnen het WWU nog niet goed uit de verf gekomen. Nadat deze aanvankelijk was ondergebracht bij de gemeente Woerden, wordt de trajectbegeleidingsfunctie sinds januari 2006 onder de naam 'School2Work' uitgevoerd door 2 medewerkers van het ID College uit Gouda. De eerste helft van 2006 heeft vooral in het teken gestaan van contacten leggen, administratieve processen beter op orde krijgen en nog weinig op actieve trajectbegeleiding. Uit cijfers van School2Work blijkt dat 205 vsv-ers zijn benaderd voor een gesprek. Met ongeveer 20% daarvan heeft daadwerkelijk een gesprek plaatsgevonden. Het resultaat van de gevoerde gesprekken is niet duidelijk. Vanwege de korte bestaanperiode van School2Work, en een aantal onduidelijkheden staat daarom in tabel 8 vooralsnog een vraagteken als score.

Voorwaarde voor een effectieve trajectbegeleidingsfunctie is, dat de deelnemende gemeenten controleren of bovenleerplichtige jongeren, die niet zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling, beschikken over een startkwalificatie. De afspraak was, dat gemeenten deze controle 2x per jaar via een mailing zouden verrichten en dat de NAW-gegevens van leerlingen zonder startkwalificatie doorgegeven zouden worden aan School2Work. Deze afspraak blijkt alleen door de gemeente Maarssen te worden nagekomen. Zo lang er geen betrouwbaar zicht bestaat op de omvang van het aantal 'echte' voortijdig schoolverlaters binnen het WWU-gebied is het moeilijk om de benodigde formatie voor trajectbegeleiding en de daarbij behorende administratieve ondersteuning goed te onderbouwen.

Gebruik van leerplicht.net

Ongeveer 60% van de scholen geeft aan gebruik te maken van de digitale meld- en informatiefunctie van het WWU. Het gebruik van leerplicht.net is groter in het basisonderwijs dan binnen het voortgezet onderwijs en de bve-sector. In het basisonderwijs gebruikt de grootste groep scholen leerplicht.net alleen voor informatievervalsing, een iets kleinere groep alleen voor het melden van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten en een nog iets kleinere groep gebruikt de website voor beide functies. In het voortgezet onderwijs wordt leerplicht.net vooral gebruikt voor het melden van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Een klein aantal respondenten gaf aan geen gebruik te maken van de meldingsfunctie, omdat deze als omslachtig en/of ingewikkeld ervaren werd. Leerplicht.net vervult zeker een functie voor het scholenveld, maar de functionaliteit kan groter. Derhalve een + - score voor het gebruik.

Kwaliteit RMC-effectrapportage

Uit tabel 7 bleek al, dat de betrouwbaarheid van de leerplicht/RMC-administratie in de meeste WWU-gemeenten voor verbetering vatbaar was. Op WWU-niveau leiden gebrekkige administraties van deelnemende gemeenten tot 2 gevolgen:

- Trajectbegeleiders kunnen niet beschikken over een betrouwbaar bestand met vsv-ers: leerlingen blijken wel op school te zitten of in het bezit te zijn van een startkwalificatie (zie verder onder kopje 'kwaliteit van trajectbegeleiding').

- De jaarlijkse RMC-effectrapportage van het Westelijk Weidegebied Utrecht, die als onderdeel van de RMC-effectrapportage van het RMC Utrecht naar de minister wordt verstuurd, geeft geen betrouwbaar beeld van de omvang van de problematiek van voortijdig schoolverlaten in het WWU-gebied.

Tussen de cijfers van de RMC-effectrapportages over meerdere rapportagejaren (zie tabel 6) zitten soms onverklaarbaar grote verschillen. Het ontbreken van een betrouwbaar beeld kan niet langer exclusief verklaard worden door het onvoldoende melden van niet-leerplichtige vsv-ers door onderwijsinstellingen bij woongemeenten en RMC's. Doordat onderwijsinstellingen met meerdere RMC's met ieder hun eigen administratieve procedures te maken hebben en RMC's over een klein budget maar niet over sanctiemogelijkheden beschikken, is de kwaliteit van de meldingen van niet-leerplichtige schoolverlaters voor verbetering vatbaar. Toch zijn er de laatste jaren, mede door de inmiddels wettelijk verankerde meldingsplicht voor onderwijsinstellingen van voortijdig schoolverlaten door niet meer leerplichtige jongeren, aantoonbare verbeteringen in het meldingsgedrag door scholen voor voortgezet onderwijs en bve-instellingen waar te nemen. Bij School2Work bestaat een positieve indruk over de meldingsbereidheid en meldingspraktijk voor wat betreft de niet leerplichtige schoolverlaters.

Nu de meldingsplicht van scholen wettelijk verankerd is en de meldingsdiscipline van onderwijsinstellingen inzake niet-leerplichtige vsvs-ers toeneemt, neemt het belang van een betrouwbare gemeentelijke leerplicht/RMC-administratie in belang toe. Een betrouwbaar beeld van voortijdig schoolverlaters op RMC-niveau staat of valt echter met de kwaliteit van een regionale databank van schoolverlaters met en schoolverlaters zonder startkwalificatie. Daarvoor is een goede regionale en/of lokale leerplicht/RMC-administratie bij de deelnemende gemeenten een basisvoorwaarde. Aan deze voorwaarde wordt binnen het WWU voor de RMC-doelgroep strikt genomen alleen voldaan door de gemeente Maarsse. Bijkomend gevolg is dat de RMC-coördinator ieder jaar onevenredig veel tijd kwijt is met het verzamelen van gegevens bij onderwijsinstellingen, bij gemeenten en bij de trajectbegeleiders. Met het resultaat wordt voldaan aan de verplichtingen jegens de minister, maar wordt geen betrouwbaar beeld geschetst van de omvang van de vsv-problematiek in het WWU-gebied en het effect van eventuele interventies. Gezien de geconstateerde betrouwbaarheidsproblemen krijgt de RMC-effectrapportage in tabel 8 een sterk negatieve score (--).

Sturing van beleid en uitvoering

Binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht worden regelmatig beleidsmatige initiatieven ontplooid om te komen tot een betere en meer uniforme uitvoering van leerplicht- en RMC-taken. Relevante documenten en afspraken (regionaal leerplichthandboek, basisdocument leerplicht.net) worden over het algemeen bestuurlijk besproken in het portefeuillehoudersoverleg en daarna vastgesteld door de Colleges van B&W van de acht betrokken gemeenten. Na deze besluitvorming ontstaat er in feite een sturingsvacuüm. Op het moment, dat één van de gemeenten zich op operationeel niveau niet of onvoldoende

houdt aan gemaakte afspraken of daar een andere interpretatie van heeft, is er niet een bevoegd persoon met een zeker uitvoeringsmandaat of een eenvoudige overlegstructuur om geconstateerde operationele kwesties uit de wereld te helpen. Hierbij kan bij voorbeeld gedacht worden aan het aanspreken van gemeenten op het onvoldoende functioneren van hun leerplicht/RMC-administratie. Ook het verschillend uitleggen van de afspraak 'eerst waarschuwen bij luxe-verzuim, pas bij een tweede keer proces-verbaal opmaken' uit het regionaal leerplichthandboek door de gemeente Maarssen ('we hebben al een paar jaar gewaarschuwd, dus kunnen we verbaliseren') en de overige gemeenten, die hier meer terughoudend mee omgaan, is hiervan een voorbeeld. Voor andere gemeenten of voor de RMC-coördinator is het moeilijk om collega-gemeenten aan te spreken op dergelijke operationele kwesties, die vragen om nadere afstemming tussen de gemeenten. Omdat de WWU-regio er geregeld in slaagt om op onderdelen van de leerplicht/RMC-uitvoering tot gezamenlijke afspraken te komen, maar er tevens sprake is van een sturingsvacuüm, krijgt de sturing van beleid en uitvoering in tabel 8 een minscore (-).

Uniformiteit van beleid en uitvoering

Uniformiteit van leerplicht- en RMC-taken is met name relevant voor onderwijsinstellingen binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en de bve-sector, die met leerlingen uit meerdere gemeenten en RMC-regio's te maken hebben. Uit de scholenenquête blijkt, dat ongeveer 1/3 van de respondenten uit deze sectoren een toename van uniformiteit binnen het WWU waarneemt ten opzichte van de periode van voor augustus 2004. Voor de overige respondenten zijn er geen verschillen tussen beide periodes waarneembaar. Uit de gegevens in tabel 7 blijkt overigens dat er binnen het Westelijk Weidegebied (nog) zeker geen sprake is van een uniforme uitvoering in alle opzichten. Een belangrijke stap om te komen tot een meer uniforme uitvoeringspraktijk is gezet met het vaststellen van het regionaal leerplichthandboek in 2004. Met name ten aanzien van de meer wettelijke en juridische aspecten biedt het handboek bruikbare kapstukken voor het handelen van de afzonderlijke leerplichtambtenaren in het WWU-gebied. Het handboek biedt geen richtlijnen voor gemeenschappelijk handelen op het gebied van sociaal-maatschappelijke interventies, prioritering van zaken bij werkdruk of normering van werkprocessen (bij melding altijd reageren binnen 24/48 uur). Het ontbreken van dergelijke gemeenschappelijke afspraken leidt tot verschillen in de handhavingspraktijk ten aanzien van leerlingen uit verschillende gemeenten en daarmee ook tot verschillen in rechtsgelijkheid en effectiviteit. Ook het geconstateerde gat tussen bestuurlijke afspraken en operationele dilemma's (zie ook kopje 'sturing van beleid en uitvoering') draagt bij aan het geconstateerde hiaat op het gebied van uniformering. Er zijn zeker aanzetten tot uniformering van de uitvoering van leerplicht/RMC-taken binnen de WWU-regio, maar de huidige aanpak schiet nog tekort wat betreft uniformiteit. In tabel 8 is deze constatering vertaald in een negatieve score (-).

Klantvriendelijkheid in organisatorisch perspectief

In tabel 7 is aangegeven, dat de meeste scholen tamelijk tevreden zijn over de inzet van de leerplichtambtenaren in het WWU. Los van de tevredenheid over de contacten met individuele leerplichtambtenaren kwamen met name uit de interviews met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs twee organisatorische wensen naar voren, die betrekking hebben op een meer klantvriendelijke benadering van scholen:

- één loket voor alle meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten, liefst op een grotere schaal dan die van het WWU-gebied;
- één vaste leerplichtambtenaar, die voor alle verzuimgevallen van de scholen als aanspreekpunt functioneert.

Behalve dat deze organisatorische maatregelen meldingsbevorderend zullen werken, komen zij ook de uniformiteit en de herkenbaarheid van de leerplicht/RMC-functie ten goede. De huidige decentrale organisatie schiet in dit opzicht in de ogen van de scholen tekort. Deze constatering is in tabel 8 vertaald in een sterk negatieve score (--). Overigens blijkt tegelijkertijd uit de enquête, dat scholen zelf onvoldoende gebruik maken van de één-loket-functie van leerplicht.net. Kennelijk herkennen de scholen leerplicht.net nog onvoldoende als het loket voor alle meldingen en/of ervaren zij de gebruikersvriendelijkheid als te beperkt (zie verder onder kopje 'leerplicht.net').

Efficiëntie

De huidige organisatie van de leerplicht- en RMC-functie is niet efficiënt, noch voor de scholen, noch voor diverse werkprocessen binnen de uitvoering van leerplicht/RMC-taken:

- scholen hebben te maken met zeer veel verschillende adressen voor hun verzuim meldingen (leerplicht.net lijkt niet in alle gevallen te volstaan hiervoor) en met veel verschillende leerplichtambtenaren voor hun verzuimzaken;
- de administratieve procedures om te komen tot een betrouwbaar bestand van vsv-ers zijn ingewikkeld, bevatten veel schijven en daardoor ook een grote foutenkans;
- het komt voor dat 2 leerplichtambtenaren samen in een zorgadviesteam zitten.

De tekortschietende efficiëntie is in tabel 8 vertaald in een sterk negatieve score (--).

Effectiviteit: sluitende aanpak?

In welke mate binnen de WWU-regio sprake is van een effectieve aanpak, van een sluitend netwerk ter voorkoming en bestrijding van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten, is op dit moment vanwege de onbetrouwbaarheid van administratieve gegevens niet te beantwoorden, vandaar een ?-score in tabel 8. Uit het onderzoek blijkt, dat in de afgelopen 2 jaar met een relatief bescheiden formatie-impuls het aantal leerplichtzaken meer dan verdubbeld is. Gezien het feit, dat de formatie voor leerplichtambtenaren ruimschoots onder de Ingrado-norm ligt en uit de kwalitatieve analyse op het niveau van de afzonderlijke gemeenten en op het niveau van de WWU-regio een substantieel aantal verbeterpunten is geïdentificeerd, ligt het voor de hand om te veronderstellen dat in de huidige situatie nog geen sprake is van een sluitende aanpak. De behaalde winst in termen van leerplichtinterventies is vermoedelijk eerder te zien als het begin dan als het eindpunt van een sluitende aanpak.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de uitgevoerde document- en vragenlijstanalyse alsmede de afgenomen interviews kunnen de hoofdvragen van het onderzoek beantwoord worden.

De conclusie ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag is positief: de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten is anno 2006 intensiever, meer uniform en effectiever dan in de periode voorafgaand aan het schooljaar 2004-2005.

Deze positieve conclusie is gebaseerd op de volgende waarnemingen:

1. Er wordt -conform de afspraken uit 2004- meer formatie ingezet ten behoeve van leerplichthandhaving en trajectbegeleiding dan in de periode voorafgaand aan het schooljaar 2004-2005: er is dus sprake van een intensievere aanpak dan voorheen.
2. Ongeveer 1/3 van de scholen, die de vragenlijst hebben ingevuld, geeft aan dat er anno 2006 sprake is van een meer uniforme werkwijze met betrekking tot de uitvoering van leerplichttaken dan in de periode voorafgaand aan het schooljaar 2004-2005. In de perceptie van de overige scholen is de mate van uniformiteit gelijk gebleven. Hoewel een meer uitvoerige kwalitatieve vergelijking met de periode voorafgaand aan het schooljaar 2004-2005 niet mogelijk is, lijkt de bevinding uit de enquête een voorzichtige aanwijzing, dat er sprake is van een meer uniforme aanpak dan voorheen.
3. Het aantal verzuimzaken dat door de leerplichtambtenaren is opgepakt en afgehandeld is over het schooljaar 2005-2006 meer dan 2x zo hoog als over het schooljaar 2003-2004: bereik en effectiviteit van de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten zijn dus toegenomen ten opzichte van de periode voorafgaand aan het schooljaar 2004-2005.

De conclusie ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag luidt dat er binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht naast enkele sterke punten nog veel ontwikkelpunten zijn binnen de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Om te komen tot een effectieve en sluitende aanpak van de problematiek is het nodig om de gesignaleerde ontwikkelpunten te verbeteren.

Deze conclusie is gebaseerd op een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse van de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht.

Meer specifiek gaat het om de volgende constatering:

1. Het sterkste element binnen het WWU wordt gevormd door de uitvoering van leerplicht/RMC-taken door de gemeenten De Ronde Venen, Maarssen en Woerden; deze constatering omvat ook de uitvoering van leerplichttaken in het voortgezet onderwijs en de bve-sector door de De Ronde Venen voor Abcoude respectievelijk door Woerden voor Montfoort en Oudewater.
2. Een tweede positief element binnen het WWU is het bestaan van gemeenschappelijke afspraken tussen de gemeenten over de wijze van omgaan met diverse aspecten van leerplichtuitvoering (o.a. verlenen van ontheffingen, opstellen van proces-verbaal).
3. Wanneer de tijdelijke leerplichtformatie meegerekend wordt, voldoet alleen de gemeente Maarssen aan de formatienorm voor leerplichthandhaving van de beroepsvereniging van leerplichtambtenaren Ingrado (voorheen de LVLA). De gemeenten hebben samen een formatietekort van ruim 2 fte voor de functie van leerplichtambtenaar.
4. Bijna alle gemeenten voldoen ongeveer aan de formatienorm voor leerplichtadministratie van Ingrado. Op het niveau van het gehele WWU-gebied is er zelfs sprake van een klein overschot.
5. Hoewel de uniformiteit van handelen in de perceptie van 1/3 van de scholen is genomen, blijkt uit een kwalitatieve analyse van de leerplichtuitvoering door de acht gemeenten binnen de WWU-regio, dat er tussen de betrokken gemeenten substantiele verschillen bestaan wat betreft de uitvoeringskwaliteit van leerplichttaken. Hierbij gaat het om verschillen in de kwaliteit van:
 - de leerplicht/RMC-administratie;
 - de verantwoording over de leerplichtuitvoering in het voorafgaande schooljaar;
 - de snelheid van 'alarmopvolging' bij meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten;
 - de mate van terugkoppeling aan scholen over aangemelde zaken;
 - de mate van voorlichting over leerplichtzaken aan scholen;
 - de deskundigheid van leerplichtambtenaren;
 - de bedrijfszekerheid van leerplichttaken in geval van uitval of vertrek van medewerkers.
6. In het merendeel van de gevallen schiet de leerplichtadministratie van de WWU-gemeenten tekort. In het licht van de constatering, dat de formatie voor leerplichtadministratie voldoet aan de Ingrado-norm is dit een opvallende constatering. Gevolg van de tekortschietende administraties is, dat controles op absoluut verzuim niet goed mogelijk zijn en dat het identificeren van voortijdig schoolverlaters problematisch is. Door het ontbreken van betrouwbare administratieve gegevens wordt ook het opstellen van wettelijk verplichte jaarverslagen aan de gemeenteraden en de verplichte jaarlijkse RMC-effectrapportage van de WWU-regio aan de minister ernstig bemoeilijkt.
7. De uitvoering van leerplicht- en RMC-taken door de WWU-gemeenten is kwetsbaar voor uitval en vertrek van medewerkers. Een groot deel van het werk wordt gedaan in

éénpittersfuncties. In de meeste gevallen ontbreken beschrijvingen van werkprocessen.

8. Trajectbegeleiding om jongeren zonder school en zonder startkwalificatie weer te plaatsen op een opleidingstraject richting startkwalificatie bevindt zich binnen het WWU nog in de opstartfase. De start wordt bemoeilijkt doordat het merendeel van de deelnemende gemeenten niet goed in staat blijkt om betrouwbare bestanden met vsv-ers aan te leveren bij 'School2Work'. Als er een meer betrouwbaar zicht ontstaat op het aantal 'echte' vsv-ers wordt het mogelijk om de benodigde formatie voor trajectbegeleiding nader te onderbouwen.
9. Tussen gezamenlijk geformuleerd beleid inzake leerplicht en RMC en de decentrale uitvoering hiervan bevindt zich een 'sturingsvacuüm': er is niets geregeld in termen van procedures of mandaten om in geval van tekortschietende uitvoering, uitvoeringsdilemma's of verschillen van inzicht knopen door te hakken of collega's van andere gemeenten niet-vrijblijvend aan te kunnen spreken op hun handelwijze.
10. Organisatorisch bezien kan de klantvriendelijkheid van de leerplicht- en RMC-taken een stuk beter. Scholen hebben behoefte aan één loket voor al hun meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Daarnaast hebben zij behoefte aan één vaste leerplichtambtenaar, die alle leerplichtzaken voor hun school behandelt, ongeacht de woongemeente van de leerlingen.
11. De werkwijze binnen het WWU is in een aantal opzichten niet efficiënt:
 - scholen hebben te maken met meerdere loketten voor hun meldingen;
 - de administratieve procedures om te komen tot een betrouwbaar bestand van vsv-ers zijn ingewikkeld, bevatten veel schijven en daardoor een grote foutenkans;
 - het komt voor dat 2 leerplichtambtenaren samen in een zorgadviesteam zitten.
12. In welke mate binnen de WWU-regio sprake is van een effectieve aanpak, van een sluitend netwerk ter voorkoming en bestrijding van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten, is op dit moment vanwege de onbetrouwbaarheid van administratieve gegevens niet te beantwoorden. Uit het onderzoek blijkt, dat in de afgelopen 2 jaar met een relatief bescheiden formatie-impuls het aantal leerplichtzaken meer dan verdubbeld is. In het licht van de geconstateerde ontwikkelpunten in dit onderzoek en het feit, dat de formatie voor leerplichtambtenaren zich ruimschoots onder de Ingradonorm bevindt, ligt het voor de hand om te veronderstellen dat in de huidige situatie nog geen sprake is van een sluitende aanpak en dat er nog veel winst te boeken valt bij de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken.

4.2 Aanbevelingen

Naast de vooruitgang, die in de voorbije twee jaar geboekt is, blijven er nog de nodige ontwikkelpunten over op het gebied van leerplicht- en RMC-uitvoering. Op dit moment zijn er nog te veel 'witte vlekken' in de uitvoeringspraktijk om te kunnen spreken van een 'sluitend netwerk ter voorkoming en bestrijding van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten'. Om te komen tot een sluitend netwerk van signalering, melding, registra-

tie en interventies binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht verdient het aanbeveling om op basis van de constatering bij punt 3 tot en met 12 uit de voorgaande paragraaf verbeterstappen te zetten binnen het verband van de WWU-regio. Deze 10 punten vormen samen een soort beleidsagenda 'sluitend netwerk' op het terrein van leerplicht en RMC voor de gemeenten binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht.

Om tot een werkelijk effectieve, sluitende aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten te komen is het wenselijk om deze 10 verbeterpunten integraal als uitgangspunt te nemen voor een koersbepaling door de WWU-gemeenten inzake de organisatie en inrichting van de leerplicht- en RMC-functie binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht. De huidige situatie is een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van het verleden, maar maakt tevens aannemelijk dat er op het terrein van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten binnen de WWU-regio nog veel meer winst te behalen is. Het is aan de WWU-gemeenten om te bepalen in welke mate zij de 10 geïdentificeerde verbeterpunten willen realiseren en welke bestuurlijke, organisatorische, financiële en personele consequenties zij daaraan willen verbinden.

Ook buiten de context van de uitgevoerde evaluatie dienen zich redenen aan voor nadere bezinning op de vormgeving van een 'sluitend netwerk'. Per 1 augustus 2007 wordt de wettelijke kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar ingevoerd. Deze ontwikkeling vraagt om een uitbreiding van de leerplichtformatie met het equivalent van een halve jaargroep. Op het niveau van de regio vraagt de invoering van de kwalificatieplicht om ongeveer 0.3 fte extra op basis van de LVLA/Ingrado-norm. 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, maar het zal duidelijk zijn dat er eerder taken bij zullen komen, dan af zullen gaan. Een laatste ontwikkeling, die speelt is het proces van gemeentelijke herindeling binnen de provincie Utrecht. Hoewel de uitkomsten van dit traject niet vaststaan, zal er vermoedelijk sprake zijn van een opschaling van de minimumomvang van gemeenten. Gemeentelijke herindeling biedt kansen voor herinrichting van leerplicht- en RMC-taken, maar kan ook gemakkelijk gebruikt worden als een alibi om de huidige situatie te laten voortbestaan. Gezien de winstkansen, die er liggen in termen van uitvalreductie en up-grading van de toekomstige beroepsbevolking, zou de uitdaging juist moeten zijn om leerplicht- en RMC-taken zodanig te organiseren, dat het gekozen werkmodel effectief en sluitend is, ongeacht de uitkomsten van het gemeentelijk herindelingstraject.

Deel II

Think regional, act local!

*Contourenschets van een regionaal bureau voor leerplicht en RMC
in het Westelijk Weidegebied Utrecht*

5. Opzet en uitkomsten werkbijeenkomst 16 april 2007

5.1 Aanleiding werkbijeenkomst

Op 16 april 2007 vond in het gemeentehuis van Breukelen een werkbijeenkomst plaats met bestuurders, leerplichtambtenaren en beleidsadviseurs van de 8 gemeenten binnen het Westelijk Weidegebied Utrecht en een trajectbegeleider van School2Work over de meest wenselijke invulling van regionale samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC binnen de regio. Aanleiding voor het bestuurlijk overleg waren de uitkomsten uit een eerder door KBA verrichte tussenevaluatie (november 2006) met betrekking tot het functioneren van de samenwerking op het terrein van leerplicht en RMC binnen de WWU-regio. Uit deze tussenevaluatie blijkt dat er verbeteringen zijn geboekt ten opzichte van de jaren vóór het schooljaar 2004-2005. Tevens maakt de tussenevaluatie echter zichtbaar, dat de bestaande wijze van samenwerking binnen de regio toe is aan een heroverweging om te kunnen komen tot een sluitende aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten.

5.2 Vier ideaaltypische samenwerkingsmodellen voor leerplicht en RMC

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. Sinds de invoering van de RMC-functie in 1994 zijn gemeenten in toenemende mate met elkaar gaan samenwerken bij de bestrijding van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. De verhouding tussen lokale en regionale uitvoeringselementen varieert daarbij.

Tijdens de werkbijeenkomst zijn door KBA 4 ideaaltypische modellen voorgelegd van uitvoeringsorganisaties voor leerplicht- en RMC-taken, waarbij de verhouding tussen lokale en regionale elementen steeds verschillend is. Bij de beschrijving van de modellen gaat het nadrukkelijk om modellen van uitvoeringsorganisaties.

De volgende modellen zijn voorgelegd tijdens de werkbijeenkomst:

Model 1: in het eerste model valt het onderscheid tussen lokale en regionale taken samen met het onderscheid tussen leerplichttaken (lokaal) en RMC-taken (regionaal).

- Model 2:** het onderscheid tussen lokale en regionale elementen is in het tweede model gebaseerd op een onderscheid tussen administratieve (regionaal) en uitvoerende (lokaal) taken met betrekking tot leerplicht en RMC.
- Model 3:** in het derde model wordt de grens tussen lokale en regionale elementen gemarkeerd door de leeftijdsgrens tussen basisonderwijs enerzijds en voortgezet onderwijs/middelbaar beroepsonderwijs anderzijds.
- Model 4:** het vierde model kenmerkt zich door een volledig regionale uitvoering van alle leerplicht- en RMC-taken inclusief de administratieve taken.

De modellen bevatten geen beleidstaken, omdat de uitvoering van leerplicht- en RMC-taken in alle gevallen binnen de kaders van gemeenschappelijk vastgesteld beleid plaatsvindt. Dit laat overigens onverlet, dat er vanuit de uitvoeringsorganisatie beleidssignalen en beleidsadviezen kunnen komen, die vragen om een herijking van het gemeenschappelijk beleid.

In figuur 1 worden de 4 modellen schematisch weergegeven.

Figuur 1 – ideaaltypische samenwerkingsmodellen voor leerplicht en RMC

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Lokale elementen	Leerplicht administratie 5-17 jaar Leerplicht-uitvoering 5-17 jaar	Leerplicht-uitvoering 5-17 jaar	Leerplicht administratie 5-12 jaar Leerplicht-uitvoering 5-12 jaar	
Regionale elementen	RMC-administratie 13-23 jaar RMC-uitvoering 13-23 jaar	Leerplicht administratie 5-17 jaar RMC-administratie 13-23 jaar RMC-uitvoering 13-23 jaar	Leerplicht administratie 13-17 jaar RMC-administratie 13-23 jaar Leerplicht-uitvoering 13-17 jaar RMC-uitvoering 13-23 jaar	Leerplicht administratie 5-17 jaar RMC-administratie 13-23 jaar Leerplicht-uitvoering 5-17 jaar RMC-uitvoering 13-23 jaar

De modellen zijn te bezien op een continuüm van een overwegend lokale uitvoeringsorganisatie (model 1) tot en met een volledig regionale uitvoeringsorganisatie (model 4). Model 2 en 3 nemen een tussenpositie in, waarbij bedacht moet worden dat model 3 meer personele inzet op regionaal niveau veronderstelt dan model 2. Schematisch weergegeven (figuur 2) verhouden de modellen zich als volgt op het continuüm van lokaal tot regionaal:

Figuur 2 - continuüm van lokale tot regionale uitvoering



5.3 Beoordeling van de samenwerkingsmodellen

Tijdens de bijeenkomst zijn de samenwerkingsmodellen door de vertegenwoordigers van de 8 betrokken gemeenten (zie voor een overzicht van de deelnemers aan deze bijeenkomst bijlage 2) inhoudelijk beoordeeld op hun sterke en zwakke kanten aan de hand van zes kwaliteitscriteria (een nadere omschrijving van deze criteria is te vinden in bijlage 3):

1. administratie/bedrijfsvoering op orde
2. preventief werken
3. professionaliteit
4. bedrijfszekerheid
5. klantvriendelijkheid/herkenbaarheid
6. sturing.

5.4 Conclusies werkbijeenkomst 16 april

Uit de werkbijeenkomst op 16 april kwam het regionaal model voor leerplicht en RMC als het meest optimale uitvoeringsmodel naar voren. Tegelijkertijd werd door veel aanwezigen de zorg verwoord, dat de kracht van het regionaal model ook de zwakte zou kunnen zijn. Als voordelen van het regionale model noemden de aanwezigen de kracht op het gebied van administratie en met name bedrijfszekerheid en professionalisering. Als mogelijk nadeel van een regionaal model voor leerplicht en RMC noemden veel aanwezigen het risico op verminderde lokale zichtbaarheid/herkenbaarheid en een verminderde deelname aan preventieve ketensamenwerking op lokaal niveau. KBA is daarop gevraagd om de contouren van een regionale uitvoeringsorganisatie op het gebied van leerplicht en RMC uit te werken, die voldoende waarborgen biedt voor herkenbaarheid, zichtbaarheid en preventieve inzet op lokaal niveau.

Vanuit het perspectief van de aanwezigen in de werkbijeenkomst is de opgave van een regionale uitvoeringsorganisatie per definitie tweeledig:

1. enerzijds de meerwaarde van een regionaal bureau leveren op het gebied van professionaliteit, bedrijfszekerheid en administratie, en
2. anderzijds de sterke kanten integreren van een lokale uitvoering zoals herkenbaarheid en zichtbaarheid voor ouders, leerlingen, scholen en andere partijen alsmede de deelname aan preventieve netwerken.

Het door KBA te beschrijven uitvoeringsmodel dient dus de sterke kanten van een lokale uitvoering van leerplicht en RMC te paren aan de meerwaarde van regionale uitvoeringsaspecten. Een dergelijke organisatie stelt daarmee hoge eisen aan het vermogen om centrale en decentrale aspecten van de uitvoering met elkaar te verbinden. Krachtige afstemmingsmechanismen tussen het lokale en het regionale niveau zijn daarom van groot belang voor een effectieve regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC.

6. Contourenschets regionaal bureau voor leerplicht en RMC

6.1 Op zoek naar balans tussen lokale en regionale uitvoeringsaspecten

De contourenschets voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC binnen de WWU-regio verenigt op grond van de uitkomsten van de werkbijeenkomst op 16 april 2007 de sterke kanten van een regionale en de sterke kanten van een lokale werkwijze: 'think regional, act local' zou je het motto van deze uitvoeringsorganisatie kunnen noemen. Het fundament van een dergelijke werkwijze bestaat uit drie pijlers:

1. lokale of decentrale uitvoeringselementen;
2. regionale of centrale uitvoeringselementen;
3. coördinatiemechanismen.

Figuur 3 bevat een schematische weergave van taken, die het meest effectief decentraal uitgevoerd kunnen worden en van taken die het meest effectief centraal georganiseerd kunnen worden. Daarnaast worden de coördinatiemechanismen beschreven die nodig zijn om te voorkomen, dat decentrale uitvoering onvoldoende de gemeenschappelijk overeengekomen kwaliteitseisen van de regionale uitvoeringsorganisatie weerspiegelt.

Figuur 3 – pijlers voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC



In het resterende deel van dit hoofdstuk worden de contouren geschetst van een regionale uitvoeringsorganisatie langs de lijnen van de pijlers uit figuur 3. Paragraaf 2.2 beschrijft de uitvoering van leerplicht en RMC-taken, die een overwegend decentraal karakter kent. In paragraaf 2.3 ligt het zwaartepunt bij de beschrijving van de leerplicht- en RMC-administratie op centrale uitvoeringsaspecten. Paragraaf 2.4 geeft een eerste uitwerking van de coördinatiemechanismen die nodig zijn voor een regionale uitvoeringsorganisatie. Paragraaf 2.5 tot en met 2.8, tenslotte, beschrijven respectievelijk een aantal bestuurlijk-juridische, personele, financiële en omgevingsaspecten van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC met lokale uitvoeringskenmerken.

De gepresenteerde beschrijving van een regionaal bureau voor leerplicht en RMC is een contourenschets op hoofdlijnen, die enerzijds voldoende concreet is om de betrokken gemeenten binnen de WWU-regio in staat te stellen om een principebesluit te nemen over de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC en anderzijds voldoende ruimte biedt voor specifieke keuzes op operationeel niveau. Voor definitieve besluitvorming met name ten aanzien van de financiële aspecten is een meer gedetailleerde uitwerking en onderbouwing nodig, die het beste gestalte kan krijgen binnen een projectorganisatie (zie hiervoor pagina 18).

2.2 Uitvoering van het inhoudelijk werk: leerplicht- en RMC-taken

Leerplicht- en RMC-werk is werk met een sterke 'buitendienst'-dimensie, het is geen typische kantoorbaan. Omwille van een effectieve aanpak moeten leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers er veel op uit: op huisbezoek, naar scholen toe, participeren in een buurtnetwerk, voorlichting geven, het houden van gesprekken. Dit gegeven vraagt om een decentrale, outreachende en gebiedsgebonden werkwijze door 'vaste contactpersonen' binnen een regionaal bureau. Dit betekent, dat iedere leerplicht/RMC-ambtenaar 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. De medewerker is daarbij 'het gezicht' van het regionaal bureau binnen zijn/haar rayon. Deze decentrale werkwijze kan ondersteund worden door middel van een 'mobiel kantoor' in de vorm van een laptop en een mobiele telefoon, maar kan ook de vorm krijgen van een (flex)werkplek op het gemeentehuis of binnen de nog op te richten Centra voor Jeugd en Gezin binnen het desbetreffende rayon.

Ondanks het decentrale karakter van de werkzaamheden hebben de 'medewerkers in de buitendienst' een vaste uitvalbasis nodig: een centrale locatie voor het voeren van werkoverleg, het bijwerken van de administratie (hoewel dit in principe ook op locatie kan), het face-to-face-contact met collega's en de administratie.

Door de bundeling van formatie voor leerplicht- en RMC-taken ontstaan nieuwe mogelijkheden om taken te herschikken en functies opnieuw in te richten: zo wordt het bijvoorbeeld mogelijk om leerplicht- en RMC-functies te integreren.

Afhankelijk van de te maken keuzes kan het takenpakket van een leerplichtambtenaar /RMC-functionaris binnen een regionaal bureau er als volgt uit komen te zien:

- voorlichting geven aan ouders, jongeren, scholen in rayon X over aspecten van de leerplichtwet en opleidingsmogelijkheden binnen -met name- het voortgezet (speciaal) onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs;
- deelname aan buurtnetwerken en zorgadviesteams op de scholen in rayon X;
- alarmopvolging: afhandeling van meldingen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten van leerlingen afkomstig uit rayon X (huisbezoek; oproepen van jongeren, ouders; afstemming/overleg met betrokken school, eventuele hulpverleningsinstanties, OM) en bemiddeling bij plaatsing van aangemelde jongeren op scholen en trajecten van scholing-, zorg- en/of arbeidstoeleiding;
- zorgdragen voor vastleggen van geconstateerde feiten en gemaakte afspraken met betrekking tot aangemelde zaken;
- opmaken van proces-verbaal indien andere interventies niet vruchtbaar blijken;
- het waarnemen van spoedeisende zaken uit een ander rayon in geval van afwezigheid van de vaste contactfunctionaris voor dat rayon;
- deelnemen aan werkoverleg met collega's;

- deelnemen aan relevante cursussen (BOA, gesprekstechniek, omgaan met agressie etc.) op vakgebied.

Op grond van de Ingradonorm voor leerplichtuitvoering uit 1995 (zie tussenevaluatie) en de Ingradonorm uit 2006 voor RMC-formatie (zie 2.7) is een formatie van 6.2 fte voor leerplichtuitvoering en 1.80 voor RMC-trajectbegeleiding wenselijk. Samen komt de benodigde formatie voor uitvoering van leerplicht- en RMC-taken hiermee uit op 8.0 fte.

2.3 Leerplicht- en RMC-administratie

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 ouders, jongeren, scholen en samenwerkingspartners binnen de regio, wordt de kwetsbaarheid van administratieve functies sterk gereduceerd en verdwijnen kwetsbare en op dit moment weinig betrouwbare overdrachtsprocessen tussen de gemeenten en School2Work.

In feite fungeert de leerplicht- en RMC-administratie als de front- én backoffice van het regionaal bureau. Frontoffice, omdat alle meldingen op één centrale plaats binnen komen, backoffice omdat de medewerkers van de administratie de randvoorwaarden scheppen voor het werk van de leerplicht- en RMC-functionarissen alsmede voor de verantwoording van hun werkzaamheden. Afhankelijk van de te maken keuzes kan het takenpakket van een administratief medewerker binnen een regionaal bureau er als volgt uit komen te zien:

- zorgdragen voor een permanente bereikbaarheid van het bureau (fysiek, telefonisch, website, mail) het registreren van meldingen van ongeoorloofd verzuim;
- het bijhouden van leerlingendossiers en mutaties binnen een geautomatiseerde regionale leerplicht- en RMC-administratie;
- het periodiek genereren van bedrijfsinformatie over aangemelde zaken, zaken-in-behandeling, afgesloten zaken, case-load per leerplicht/RMC-medewerker;
- het aanleveren van bedrijfsinformatie ten behoeve van de verplichte jaarlijkse leerplichtrapportages aan de betrokken gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten en de RMC-effectrapportage aan de minister van OCW;
- optioneel: het bieden van ondersteuning bij eenvoudige automatiseringsvraagstukken;
- optioneel: afhandelen van gestandaardiseerde leerplichttaken (geprotocolleerde vrijstellingsverzoeken).

Op grond van de Ingradonorm uit 1995 voor leerplichtadministratie (zie tussenevaluatie) en de recente Ingradonorm voor RMC-administratie uit 2006 (zie 2.7) is een formatieomvang van 1.45 fte wenselijk voor leerplichtadministratie en van 0.7 fte voor RMC-administratie. Samen komt dit neer op 2.45 fte voor leerplicht- en RMC-administratie.

Automatisering van de leerplicht- en RMC-administratie is van groot belang voor het goed functioneren van een regionaal bureau. Een goede digitale koppeling met de GBA's van de aangesloten gemeenten is daarvoor noodzakelijk evenals een goede ondersteuning op automatiseringsgebied. Gezien de kwetsbaarheid van dergelijke ondersteuning en de benodigde formatieve omvang (deeltijdfunctie) lijkt het verstandig om dit type ondersteuning op contractbasis in te kopen bij één van de aangesloten gemeenten en niet binnen het regionaal bureau zelf te positioneren.

2.4 Coördinatiemechanismen: spilfunctie voor de leidinggevende

Bij deze decentrale werkwijze moet gezorgd worden voor voldoende coördinerende en uniformerende mechanismen. Het is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en duidelijkheid naar ouders, leerlingen en onderwijsinstellingen toe belangrijk dat alle medewerkers van het regionaal bureau op een uniforme wijze hun werkzaamheden verrichten. Binnen de beoogde outreachende, decentrale werkwijze van leerplicht- en RMC-ambtenaren moet er daarom voldoende aandacht zijn voor teambuilding, profilering van het bureau, professionalisering, standaardisering en werkoverleg. De medewerkers van het bureau moeten zich in de eerste plaats leerplicht- en/of RMC-ambtenaar van het regionaal bureau voelen en niet (langer) ambtenaar van de gemeente Abcoude of Woerden. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van het volledige pakket van leerplicht- en RMC-taken binnen de WWU-regio: 'één team, één taak' als het ware.

De leidinggevende van het bureau is van essentieel belang voor het bewerkstellingen van voldoende afstemming en uniformiteit in het handelen van de medewerkers van het bureau. Hij of zij vormt het bindmiddel tussen de medewerkers. Daarnaast wordt de leidinggevende de verbindingsofficier tussen de opdrachtgevende gemeentebesturen en de medewerkers van het bureau en het gezicht van het bureau op managementniveau naar samenwerkingspartners toe. In het licht van de benodigde coördinatiekracht achten wij de keuze voor een fulltime leidinggevende het meest wenselijk. Gezien de vermoedelijke omvang van het bureau (circa 10 fte, exclusief leidinggevende zelf) lijkt het dan tevens mogelijk om de leidinggevende naast managementtaken een aantal inhoudelijke, uitvoeringsoverstijgende taken mee te geven. Het takenpakket van de leidinggevende zou als volgt samengesteld kunnen zijn:

- het verdelen, monitoren en bijsturen van de werkvoorraad;
- het houden van werkoverleg;
- het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken;

- het opstellen van de jaarlijkse rapportages aan de afzonderlijke gemeenten en de RMC-effectrapportage inclusief het doen van beleidsvoorstellen voor verbetering en bijsturing van de uitvoeringspraktijk;
- het regelen van zaken met betrekking tot de financiën en automatisering van het bureau;
- het maken en onderhouden van samenwerkingsafspraken (binnen de gegeven bestuurlijke kaders) met relevante externe partners (schoolbesturen, gemeenten, jeugdzorg, maatschappelijk werk, OM, CWI etc.).

6.5 Bestuurlijk-juridische aspecten

Omdat een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC een overheveling van taken impliceert van het lokale niveau naar het regionale niveau, is het noodzakelijk om de samenwerking tussen de opdrachtgevende gemeenten en de uitvoeringsorganisatie - dit kan ook één van de gemeenten zijn - van een juridische basis te voorzien.

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 8 gemeenten als opdrachtgever en een uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer. De overeenkomst beschrijft de duur van de overeenkomst, 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. In beide varianten vindt minimaal jaarlijks verantwoording plaats over de geleverde inzet, de bestede financiën en de bereikte resultaten aan de opdrachtgevende gemeenten.

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..

2.6 Personele aspecten

In dit stadium is het niet goed mogelijk om diepgaand in te gaan op de personele consequenties van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Bij de keuze voor een regionaal bureau dienen in elk geval de volgende vragen met betrekking tot de positie van zittende functionarissen 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?

Met het oog op de planning van een invoeringstraject is het belangrijk, dat de betrokken gemeenten zich goed realiseren, dat personele consequenties van een keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC gedurende het gehele ontwikkel- en besluitvormingstraject zorgvuldig overlegd dienen te worden met de betrokken ondernemingsraden.

2.7 Financiële aspecten

Onderstaande verkenning van de financiële effecten van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC heeft een globaal en inventariserend karakter. De gehanteerde aannames zijn hierbij zo veel mogelijk geëxpliciteerd. Met name de te maken kosten voor automatisering en huisvesting zijn sterk afhankelijk van de omvang van huidige budgetten en de wijze waarop deze in de diverse gemeentebegrotingen verwerkt zijn en daarom moeilijk in dit stadium te ramen.

Per saldo zal een regionale uitvoeringsorganisatie duurder zijn dan de huidige uitvoeringspraktijk. Met een regionale uitvoeringsorganisatie wordt namelijk een hoger ambitieniveau nagestreefd, dat - in ieder geval op korte termijn - zal leiden tot kostenuitzettingen voor de betrokken gemeenten: kwaliteit heeft een prijs! De te maken meerkosten zijn noodzakelijk om een einde te kunnen maken aan de gesignaleerde knelpunten in de uitvoering uit de tussenevaluatie. Deze meerkosten dienen beschouwd te worden als investeringen in de sociale infrastructuur op middellange termijn. De opbrengsten op langere termijn (eerdere signalering van problemen, sneller terugdringen van voortijdig schoolverlaten, een hoger opleidingsniveau, verminderd beroep op uitkeringen, grotere bijdrage aan regionale economie etc.) laten zich moeilijk uitdrukken in harde euro's maar zijn alleszins aannemelijk.

De inrichting van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC leidt globaal tot drie typen kosten:

1. *aanpassing van de huidige formatie voor leerplicht en RMC aan de Ingrado-normen*: deze kosten staan in beginsel los van de gekozen organisatievorm, zijn louter terug te voeren op het optrekken van de bestaande formatie tot het volgens de Ingrado benodigde formatieniveau;
2. *kosten, die rechtstreeks samenhangen met de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie*: afhankelijk van de te maken keuzes kosten voor een eigen leidinggevende, kosten voor automatisering en kosten voor huisvesting;
3. *eenmalige kosten, die samenhangen met de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie*: frictiekosten en kosten die gemoeid zijn met de inrichting van een projectorganisatie voor de voorbereiding en implementatie van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Kosten ten gevolge van aanpassing van de huidige leerplichtformatie

Op basis van de vergelijking van feitelijke formatie voor leerplichtuitvoering en leerplichtadministratie met de LVLA/Ingrado-norm in de door KBA opgestelde tussenevaluatie is gebleken, dat de WWU-regio 2.13 fte tekort komt voor leerplichtuitvoering ten behoeve van leerplichtigen in de leeftijd van 5-17 jaar en een overschot kent van 0.66 fte voor leerplichtadministratie. In tabel 1 en 2 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 salarisschalen en percentages zijn ook berekend over de huidige uitgaven van gemeenten voor leerplichtuitvoering en leerplichtadministratie. In werkelijkheid zijn er uiteraard verschillen in de aanstellingschalen van de betrokken medewerkers en de wijze waarop gemeenten hun kostensoorten berekenen. Omwille van de vergelijkbaarheid is bij alle gemeenten echter de hier geschetste systematiek toegepast. Afwijkingen tussen de berekende bedragen en de werkelijke kosten zijn dus mogelijk. Voor de berekening is uitgegaan van de personele bezetting ten tijde van de tussenevaluatie (november 2006).

Tabel 1 – Vergelijking huidige formatie en salariskosten leerplichtambtenaren met formatie en salariskosten op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in euro's per jaar.

	Huidige formatie	Huidige kosten	Formatie op basis Ingrado-norm	Kosten op basis Ingrado-norm	Saldo formatief	Saldo financieel
Abcoude *	0.14	€ 7.445	0.32	€ 17.018	- 0.18	- € 9.573
Breukelen	0.19	€ 10.105	0.50	€ 26.591	- 0.31	- € 16.486
De Ronde Venen	0.81	€ 43.077	1.23	€ 65.414	- 0.42	- € 22.337
Loenen	0.11	€ 5.850	0.28	€ 14.891	- 0.17	- € 9.041
Maarsen **	1.33	€ 70.732	1.33	€ 70.732	+ 0	+ € 0
Montfoort *	0.22	€ 11.700	0.50	€ 26.591	- 0.28	- € 14.891
Oudewater *	0.14	€ 7.445	0.36	€ 19.146	- 0.22	- € 11.701
Woerden	1.13	€ 60.096	1.68	€ 89.346	- 0.55	- € 29.250
WWU-regio totaal	4.07	€ 216.450	6.20	€ 329.729	- 2.13	- € 113.279

* formatie Abcoude, Montfoort en Oudewater is inclusief uitbesteding VO-taken

** berekening huidige kosten formatie gemeente Maarsen incl. 0.17 fte financiering uit tijdelijke middelen.

Tabel 2 – Vergelijking huidige formatie en salariskosten leerplichtadministratie met formatie en salariskosten op basis van LVLA/Ingrado-norm, uitgedrukt in euro's per jaar.

	Huidige formatie (4-23 jaar)	Huidige kosten (4-23 jaar)	Formatie op basis Ingrado-norm (5-17 jaar)	Kosten op basis Ingrado-norm (5-17 jaar)	Saldo formatief	Saldo financieel
Abcoude (uitbesteed)	0.08	€ 3.283	0.07	€ 2.873	+ 0.01	+ € 410
Breukelen	0.03	€ 1.231	0.10	€ 4.104	- 0.07	- € 2.873
De Ronde Venen	0.33	€ 13.543	0.26	€ 10.670	+ 0.07	+ € 2.873
Loenen	0.22	€ 9.029	0.06	€ 2.462	+ 0.16	+ € 6.567
Maarsen	0.67	€ 27.496	0.28	€ 11.491	+ 0.39	+ € 16.005
Montfoort (uitbesteed)	0.14	€ 5.745	0.11	€ 4.514	+ 0.03	+ € 1.231
Oudewater (uitbesteed)	0.11	€ 4.514	0.08	€ 3.283	+ 0.03	+ € 1.231
Woerden	0.39	€ 16.005	0.35	€ 14.364	+ 0.04	+ € 1.641
WWU-regio totaal	1.97	€ 80.846	1.31	€ 53.761	+ 0.66	+ € 27.085

* Omdat de WWU-gemeenten de volledige leerplicht- en RMC-administratie voor 4-23-jarigen verzorgen en er inmiddels Ingradorichtlijnen voor RMC-formatie beschikbaar zijn, zijn de bedragen in tabel 2 op grond van de Ingradonorm berekend over het aantal leerlingen in de leeftijd van 5-17 jaar. In vergelijking met de gehanteerde berekening uit de tussenevaluatie, toen deze richtlijnen voor RMC-formatie nog niet bekend waren, leidt dit tot een gunstiger formatief en financieel beeld voor de WWU-regio.

In tabel 3 zijn de totale meerkosten berekend van het navolgen van de LVLA/Ingrado-norm voor de afzonderlijke gemeenten en de WWU-regio op grond van de bevindingen in tabel 1 en 2.

Tabel 3 – 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 leerplicht- administratie	Saldo totaal
Abcoude (incl. uitbesteding)	- € 9.573	+ € 410	- € 9.163
Breukelen	- € 16.486	- € 2.873	- € 19.359
De Ronde Venen	- € 22.337	+ € 2.873	- € 19.464
Loenen	- € 9.041	+ € 6.567	- € 2.474
Maarsen *	+ € 0	+ € 16.005	+ € 16.005
Montfoort (incl. uitbesteding)	- € 14.891	+ € 1.231	- € 13.660
Oudewater (incl. uitbesteding)	- € 11.701	+ € 1.231	- € 10.470
Woerden	- € 29.250	+ € 1.641	- € 27.609
WWU-regio totaal	- € 113.279	+ € 27.085	- € 86.194

* berekening huidige kosten formatie gemeente Maarsen incl. 0.17 financiering uit tijdelijke middelen

De structurele meerkosten voor de regio van naleving van de LVLA/Ingrado-norm voor leerplichttaken komen ongeveer uit op € 90.000,-. Met uitzondering van de gemeente Maarsen zullen alle gemeenten uit het WWU-gebied extra investeringen moeten plegen om hun leerplichtuitvoering op niveau te krijgen. De omvang van de benodigde investeringen is over het algemeen redelijk verdeeld over de gemeenten.

In het licht van de benodigde extra uitgaven voor een regionale uitvoeringsorganisatie is het goed om te realiseren, dat de geraamde meerkosten los staan van het gekozen model voor een uitvoeringsorganisatie (lokaal of regionaal) en dat de huidige formatienorm dateert uit 1995 en in het voorjaar van 2007 door 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 upgradering van de LVLA/Ingrado-norm. Onduidelijk is voorsnog of een ophoging van de oude LVLA/Ingrado-norm zal leiden tot extra middelen in het gemeentefonds. Wel is inmiddels duidelijk, dat de gemeenten i.c. de RMC-regio's met ingang van augustus 2007 kunnen rekenen op extra middelen van het Rijk voor de invoering van de kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar. Landelijk gaat het om een structurele ophoging van de RMC-budgetten met 13 miljoen euro. Hoeveel extra middelen op grond

van deze extra rijksmiddelen naar de WWU-regio zullen vloeien is op dit moment nog niet bekend.

Kosten ten gevolge van aanpassing van de huidige RMC-formatie

Voorafgaand aan nieuwe richtlijnen voor leerplichtformatie heeft Ingrado in december 2006 formatierichtlijnen gepubliceerd voor RMC's op basis van het aantal 16-22-jarigen in de RMC-regio's. Op basis van deze richtlijnen zou de benodigde formatie voor RMC-taken binnen het WWU-gebied op basis van 14.032 jongeren (peildatum 1 januari 2006) in de leeftijd van 16 tot 23 jaar uit moeten komen op het volgende formatieve en financiële plaatje:

Tabel 4 – Berekening salariskosten RMC-functies WWU-regio op basis van Ingradorichtlijnen

	Aantal fte	Salariskosten
coördinatie (schaal 11.5)	0.45 fte	€ 30.378
trajectbegeleiding (schaal 9.5)	1.80 fte	€ 95.728
administratie (schaal 6.6)	0.70 fte	€ 28.727
registratie-automatisering (schaal 8.6)	0.15 fte	€ 7.403
WWU-regio totaal	3.10 fte	€ 162.236

* berekening salariskosten op basis van BBRA-schalen 1 januari 2006 incl. 8% vakantiegeld, 22% werkgeverslasten en 30% overhead

De benodigde financiële middelen overstijgen de huidige RMC-vergoeding van

€ 143.540 met een kleine 20.000 euro. Hierbij is het goed om te bedenken, dat het huidige RMC-budget deels voor andere uitgaven wordt aangewend dan voor salariskosten sec (software, website, onderzoekskosten e.d.). Wanneer we er - op basis van de RMC-jaarrekening 2006 en de RMC-begroting 2007 - van uitgaan, dat een deel van dit soort uitgaven altijd mogelijk zal moeten zijn en hiervoor een stelpost opnemen van € 20.000,-, dan komt het feitelijk tekort voor RMC-formatie uit op circa 40.000 euro op jaarbasis.

Kosten die voortvloeien uit de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie

Bij deze kostensoort gaat het zoals gezegd om kosten, die rechtstreeks samenhangen met de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC:

- kosten voor de leiding van het bureau;
- kosten voor automatisering;
- kosten voor huisvesting.

Kosten voor een leidinggevende

In paragraaf 2.4 hebben we reeds gewezen op het belang van een leidinggevende voor het bewerkstelligen van voldoende coördinerende impulsen tussen lokale en regionale aspecten van een regionaal bureau. Uitgaande van BBRA-schaal 11, periodiek 5, vermenigvuldigd met 8% vakantietoeslag, 22% werkgeverslasten en 30% overhead komen de jaarlijkse kosten voor een leidinggevende uit op € 67.507,-. Een deel daarvan, een bedrag van € 30.378,- op basis van de Ingradorichtlijn, is in beginsel af te dekken uit het RMC-budget. Voor de overige € 37.129,- is aanvullende bekostiging noodzakelijk. Hierbij gaat het om structurele meerkosten op exploitatiebasis.

Kosten op het gebied van automatisering

Bij een keuze voor een meer regionale manier van werken past ook een geïntegreerde leerplicht/RMC-administratie, die over digitale koppelingen beschikt met de GBA's van de deelnemende gemeenten. Het is moeilijk om in dit stadium een betrouwbare raming te geven van de meerkosten die gemoeid zijn met een dergelijk systeem. Onbekend is welke bedragen de afzonderlijke gemeenten op dit moment uittrekken voor het digitaal administreren van leerplicht- en RMC-gegevens en in welke mate deze zijn verdisconteerd in de overheadkosten van de diverse gemeenten. Deze bedragen vormen het basisbedrag voor een digitale leerplicht- en RMC-administratie, maar zijn vermoedelijk ontoereikend. Het uiteindelijke kostenplaatje is afhankelijk van:

- de uitkomsten van een aanbestedingsprocedure
- de huidige begrotingsbedragen voor leerplicht/RMC-applicaties
- de softwareprogramma's die de GBA's van de diverse gemeenten gebruiken, en
- het te formuleren ambitieniveau ten aanzien van een digitale leerplicht- en RMC-administratie.

Hoewel exacte bedragen in dit stadium niet gegeven kunnen worden, lijkt het verstandig om rekening te houden met een substantiële kostenpost voor automatisering. Navraag leert, dat de eenmalige ontwikkelkosten van dergelijke software voor een regio als het WWU vermoedelijk in de orde van 60.000 – 80.000 euro zullen uitkomen. De jaarlijkse onderhoudskosten komen vermoedelijk uit tussen de 10.000 en 15.000 euro.

Bij de kostensoort automatisering geldt, net als bij het op orde brengen van de formatie voor leerlicht en RMC, dat een groot deel van de te maken kosten los staat van de gekozen organisatievorm, maar louter terug te voeren is op de noodzaak om gegroeide achterstanden op het gebied van leerplicht- en RMC-administratie in te halen. De onderhoudskosten op het gebied van automatisering zouden in beginsel afgedekt moeten kunnen worden uit de huidige automatiseringsbudgetten.

Bij een positief intentiebesluit over een regionale uitvoeringsorganisatie dienen op korte termijn offertes opgevraagd te worden bij potentiële softwareleveranciers (Centric, Pronexus, Pink Roccade).

Kosten op het gebied van huisvesting

De huisvestingskosten voor een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC zijn net zoals de automatiseringskosten moeilijk in te schatten. Niet bekend is welke bedragen voor huisvesting van leerplicht- en RMC-medewerkers in de diverse gemeentebegrotingen zijn opgenomen en op welke wijze deze zijn meegenomen in de gemeentelijke overheadkosten voor leerplicht en RMC. In principe vormen deze de grondslag voor de huisvestingskosten voor medewerkers voor een regionale uitvoeringsorganisatie. Het uiteindelijke kostenplaatje is afhankelijk van de locatiekeuze voor het bureau (binnen welke gemeente; binnen of buiten gemeentelijke organisatie), maar in beginsel zouden de huisvestingskosten van een regionale uitvoeringsorganisatie vergelijkbaar moeten zijn met die van huisvesting binnen de diverse gemeentelijke organisaties. Vooralsnog gaan we daarom uit van een budgettair-neutraal effect op het gebied van huisvesting.

Eenmalige kosten samenhangend met een regionale uitvoeringsorganisatie

Bij de vorming van een regionale uitvoeringsorganisatie doen zich twee typen eenmalige uitvoeringskosten voor:

1. kosten, die samenhangen met het inrichten van een projectorganisatie.
2. frictiekosten.

Kosten projectorganisatie

Afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is om medewerkers aan de projectorganisatie ter voorbereiding en implementatie van een regionale uitvoeringsorganisatie binnen hun huidige werkvoorraad vrij te stellen voor deelname aan de projectorganisatie kunnen de kosten voor de bemensing van de projectorganisatie hoger of lager uitvallen. Bij inschakeling van een externe projectleider stijgen de kosten navenant. Afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van de bemensing van de projectorganisatie zullen de kosten komen te liggen tussen de 0 en circa 50.000 euro. Omwille van de slagvaardigheid van de projectorganisatie is het van groot belang, dat er gekwalificeerde mensen met voldoende tijd in zitten.

Frictiekosten

Tenslotte dient er bij een keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie 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 is het langer doorlopen van een contract met een softwareleverancier, 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. 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.

Kostenoverzicht

In tabel 5 zijn de bekende en onbekende kosten ten gevolge van de invoering van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC schematisch weergegeven.

Tabel 5 – kostenoverzicht regionale uitvoeringsorganisatie leerplicht/RMC

Kostensoort	Geraamd bedrag	Type kosten	Dekkingsopties
Toepassen formatienorm leerplicht		Ingrado	€ 86.000 inhaalslag
GB*			
Toepassen formatienorm RMC			
Ingrado	€ 40.000	inhaalslag	GB
Kosten leidinggevende	€ 37.500		modelgebonden GB
Kosten automatisering incidenteel:			
aanschaf applicatie	€ 60.000 - 80.000		modelgebonden Provincie
RMC-budget			
Middelen kwalificatieplicht			
Kosten automatisering structureel:			
onderhoud applicatie	€ 10.000 - 15.000		modelgebonden GB
Kosten huisvesting	€ 0		modelgebonden GB
Kosten projectorganisatie	€ 0 - 50.000		eenmalig Provincie
Friciekosten		p.m. eenmalig	Provincie

* GB = begroting betrokken gemeenten

Bovenstaand financieel overzicht op hoofdlijnen leidt tot de conclusie, dat invoering van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC voor de WWU-regio zal leiden tot structurele (meer)kosten van ongeveer 175.000 euro op jaarbasis. Het grootste deel van deze kosten (€ 126.000) heeft echter niets te maken met de keuze voor een regionale uitvoeringsorganisatie, maar met het ophogen van de huidige achterblijvende formatie voor leerplicht en RMC tot het niveau van de Ingradorichtlijnen. Voor deze kosten dienen de WWU-gemeenten in hun eigen begroting een oplossing te vinden.

Daarnaast zal er sprake zijn van eenmalige kosten, voor het aanschaffen van de benodigde software voor een regionale uitvoeringsorganisatie, die kan communiceren met de GBA's van de betrokken gemeenten, kosten voor het voorbereidings- en implementatietraject en nog nader vast te stellen frictiekosten. Deze eenmalige kosten zullen vermoedelijk ergens rond de 100.000 euro uitkomen. Het verdient aanbeveling om over deze kosten in overleg te treden met de Provincie

6.8 Omgevingsaspecten

De inrichting van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC verhoudt zich goed tot een aantal ontwikkelingen in de omgeving van leerplicht en RMC. Hierbij gaat het zowel om ontwikkelingen op landelijk als op regionaal niveau.

Landelijk tekenen zich steeds nadrukkelijker een aantal tendensen af, die vragen om een regionale bundeling van krachten:

- de invoering van de kwalificatieplicht per 1 augustus 2007;
- de invoering van de leerwerkplicht in de komende kabinetsperiode;
- de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin in de komende kabinetsperiode;
- de invoering van zorgadviesteams binnen alle vormen van onderwijs van het basisonderwijs tot en met het middelbaar beroepsonderwijs;
- bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs.

Al deze landelijke ontwikkelingen wijzen op de toegenomen maatschappelijke behoefte aan horizontale (onderwijs – Centra voor Jeugd en Gezin - leerplicht) en verticale (voorschoolse periode - basisonderwijs – voortgezet onderwijs - middelbaar beroepsonderwijs - arbeidstoeleiding) ketensamenwerking en vragen op regionaal niveau om een robuuste, slagvaardige uitvoeringsorganisatie op het gebied van leerplicht en RMC. Een uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC geschoeid op regionale leest past bij deze groeiende behoefte aan ketensamenwerking.

Binnen de WWU-regio is een proces in gang gezet van bestuurlijke opschaling. Het is niet waarschijnlijk dat de 8 betrokken gemeenten over 5-10 jaar nog in hun huidige vorm zullen bestaan. Voor de werkwijze en bekostiging van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC maakt het weinig uit of de bekostiging afkomstig is van 3 of 4 grotere gemeenten of 8 kleinere gemeenten. Een regionale uitvoeringsorganisatie is minder dan de huidige inkoopconstructies tussen gemeenten gevoelig voor de uitkomsten van een gemeentelijk herindelingsproces.

7. Vervolgstappen

Keuze voor een projectmatige aanpak

De uitkomsten van de werkbijeenkomst op 16 april zijn te beschouwen als een positieve grondhouding bij de betrokken bestuurders ten aanzien van de inrichting van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Indien bij de 8 gemeenten uit het WWU-gebied op grond van de voorliggende contourennotitie voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat voor een nadere uitwerking van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC, is het zinnig om ten behoeve van het verdere voorbereidings- en besluitvormingstraject een projectorganisatie in te richten.

Een solide projectorganisatie is een basisvoorwaarde om te komen tot een goed functionerende uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Om te voorkomen, dat de toekomstige uitvoeringsorganisatie opgezadeld wordt met losse eindjes uit het voortraject is het van belang om alle zaken die van belang zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie zo goed mogelijk in beeld te brengen en in te brengen in de diverse besluitvormingsmomenten binnen de betrokken gemeenten. Een projectorganisatie is hiervoor een goed middel.

Binnen projectmatig werken worden over het algemeen 6 projectfasen onderscheiden, die ieder afgerond dienen te worden met een besluit door daartoe bevoegde beslissers van de betrokken partijen:

1. initiatiefase
2. definitiefase
3. ontwerpfase
4. voorbereidingsfase
5. realisatiefase
6. evaluatiefase.

Gezien de intentie vanuit de werkbijeenkomst van 16 april om reeds in de komende begrotingsraden voor het kalenderjaar 2008 (september 2007) de financiële effecten van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC mee te kunnen nemen, is het van belang om op korte termijn, in ieder geval vóór de zomervakantie, te komen tot inrichting van de projectorganisatie (inclusief stuurgroep met bestuurders) en de opdrachtformulering aan de projectorganisatie. Dat betekent, dat vóór de zomervakantie de eerste 2 fasen uit de projectcyclus afgerond dienen te zijn. Hieronder zullen we kort aangeven welke stappen er tijdens de initiatief- en definitiefase gezet dienen te worden.

Initiatief- en definitiefase

De initiatiefase van een project dient globaal inzicht te geven in de gewenste opbrengsten door de betrokken partijen:

- inzicht in de door de beslissers gewenste ambities en opbrengsten
- een formulering van het te behalen doel of resultaat
- het vaststellen van randvoorwaarden en een globale planning.

De voorliggende contourenschets van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC is te beschouwen als een uitwerking van de wensen en streefbeelden vanuit de werkconferentie van 16 april. Op basis van de contourennotitie kan de besluitvorming binnen de diverse gemeenten in gang gezet worden. Om de initiatiefase af te kunnen ronden zijn de volgende besluiten nodig door de Colleges van B&W van de betrokken gemeenten:

1. Een beginselbesluit om in te stemmen met de vorming van een regionale uitvoe-

ringsorganisatie voor leerplicht en RMC op basis van de contourennotitie door KBA.

2. Een beginselbesluit om in te stemmen met de inrichting van een projectorganisatie op basis van de volgende opdracht: breng alle inhoudelijke, personele, juridische, bestuurlijke, organisatorische en financiële aspecten in beeld, zodat de betrokken gemeenten begin 2008 een definitief besluit kunnen nemen over de vorming van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC per 1 augustus 2008.

3. Een besluit om een nader aan te wijzen kwartiermaker opdracht te geven om bovenstaande opdracht nader uit te werken in een voorstel voor een projectorganisatie, dat in ieder geval voorziet in de volgende elementen:

- de structuur van de projectorganisatie
- het benoemen van benodigde disciplines, mensen (namen) en middelen
- het vastleggen van taken, rollen en bevoegdheden
- een concrete planning
- het vastleggen van beslissingsmomenten (go – no go)

4. Een besluit om vóór de zomervakantie een beslissing te nemen over de inrichting en facilitering van de projectorganisatie op basis van het voorstel van de kwartiermaker.

Met een positief besluit over het voorstel van de kwartiermaker voor de inrichting van de projectorganisatie wordt de definitiefase van het 'project' regionaal bureau leerplicht en RMC afgesloten.

Bij positieve besluitvorming vóór de zomervakantie door de Colleges van B&W van de betrokken gemeenten kan eind augustus 2007 begonnen worden met het ontwerpen (projectfase 3) en voorbereiden (projectfase 4) van (de invoering van) een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Definitieve besluitvorming over het al dan niet overgaan tot een regionale uitvoeringsorganisatie per 1 augustus 2008 (realisatiefase) kan dan naar schatting plaats vinden in februari 2008.

Bijlage 1 – Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Mevr. Vonk-Vedder	gemeente Abcoude	wethouder
Dhr. Van Someren	gemeente Abcoude	leerplichtambtenaar
Dhr. Nagel	gemeente Breukelen	wethouder
Dhr. Wagenaar	gemeente Breukelen	leerplichtambtenaar
Dhr. Van Breukelen	gemeente De Ronde Venen	wethouder
Mevr. Bots	gemeente De Ronde Venen	leerplichtambtenaar
Dhr. Toonen	gemeente Loenen	wethouder

Dhr. Koen	gemeente Loenen	leerplichtambtenaar
Dhr. Schröder	gemeente Maarssen	wethouder
Mevr. De Haas	gemeente Maarssen	leerplichtambtenaar
Dhr. Vinkenburg	gemeente Montfoort	wethouder
Mevr. Smits	gemeente Montfoort	leerplichtambtenaar
Dhr. Smelik	gemeente Oudewater	wethouder
Mevr. Van der Ploeg	gemeente Oudewater	leerplichtambtenaar
Dhr. Groeneweg *	gemeente Woerden	wethouder
Dhr. De Heer	gemeente Woerden	RMC-coördinator
Mevr. Van de Bosch	gemeente Woerden	leerplichtambtenaar
Mevr. Wagenveld	gemeente Woerden	leerplichtambtenaar
Mevr. Poortvliet	SG Thamen	zorgcoördinator
Dhr. Lammertink	Minkema College	adjunct-directeur
Dhr. Brokers	Broeckland College	adjunct-directeur
Dhr. Van der Woude	Economisch College	teamleider
Mevr. Van Keulen	School2Work	trajectbegeleider
Mevr. Kerkhof	Bureau Jeugdzorg Utrecht Noord	unitleider
Mevr. Koedam	CWI Leidsche Rijn	senior adviseur

- in overleg tussen de huidige portefeuillehouder Onderwijs van Woerden, Mevr. Van der Woude-Ekker en de vorige portefeuillehouder Onderwijs, Dhr. Groeneweg, die nog steeds deel uitmaakt van B&W, is afgesproken dat laatstgenoemde zou deelnemen aan het interview.

Bijlage 2: deelnemers werkbijeenkomst 16 april 2007

Abcoude:	mw. J. Vonk – Vedder
Breukelen:	dhr. G.C. Nagel
De Ronde Venen:	mw A. Bots, dhr. H. Peters
Loenen:	dhr. J.P. Toonen, dhr. R. Jansen
Maarssen:	dhr. C.P.W.J. Schröder, mw. A. de Haas, mw. A. Moes
Montfoort:	dhr. J.H.W.M. Vinkenburg
Oudewater:	dhr. A. van den Boon, mw. A. van der Ploeg
Woerden:	mw. A. van der Woude, dhr. C. de Heer, mw. P. van den Bosch, mw. O.
Wagenveld	
School2Work:	mw. M. van Keulen (tot 14.00 uur)

Bijlage 3: omschrijving kwaliteitscriteria

criterium 1: efficiënte administratie/bedrijfsvoering

Naast gangbare criteria als het up-to-date zijn van de administratie en een digitale koppeling met de GBA's van de betrokken gemeenten gaat het hierbij met name om de volgende zaken:

- het vermogen om betrouwbare overzichten te verschaffen ten behoeve van de planning en de verdeling werkvoorraad;
- het vermogen om betrouwbare beleidsinformatie te verschaffen t.b.v. verantwoording aan gemeenteraden, RMC Utrecht en OCW
- zo min mogelijk overdrachtmomenten in administratieve en andere werkprocessen
- vermijden van dubbel werk (1 verantwoording in plaats van 8 of 9; 1 leerplichtambtenaar per zorgadviesteam)

criterium 2: preventief werken

Hierbij gaat het om zaken als:

- deelname aan zorgadviesteams en buurtnetwerken
- het geven van voorlichting aan scholen, ouders en jongeren

criterium 3: professionaliteit

Het gevolgd hebben van een cursus voor leerplichtambtenaar en het beschikken over een BOA-bevoegdheid beschouwen we in dit verband als het startniveau van professionaliteit en als gelijk voor alle modellen. Bij het criterium zoals gehanteerd in de matrix gaat het om de beste randvoorwaarden voor professionele ontwikkeling van de medewerkers:

- een takenpakket dat uitsluitend bestaat uit leerplicht/RMC-taken
- het houden van werkoverleg met collega's
- het besprek van moeilijke en/of nieuwe casussen
- mogelijkheden voor intervisie en of vakgerelateerde bijscholing
- mogelijkheden voor taakroulatie

criterium 4: bedrijfszekerheid

Bij dit criterium gaat het om het reduceren van kwetsbaarheden in de uitvoering:

- vervangingsmogelijkheden bij uitval van een medewerker
- beschikbaarheid en bereikbaarheid van medewerkers
- standaardiseren, uniformeren en vastleggen van werkprocessen

criterium 5: klantvriendelijkheid/herkenbaarheid

Bij dit criterium gaat het om zaken als:

- beschikbaarheid en bereikbaarheid van medewerkers
- de herkenbaarheid van de leerplicht/RMC-organisatie
- één vaste contactpersoon per school (met name van belang in VO/MBO)
- meldingsgemak voor scholen: één loket
- uniforme werkwijze

criterium 6: sturing

Hierbij gaat het zowel om interne als externe sturing:

- Bij interne sturing gaat het om de mate waarin de uitvoeringsorganisatie in staat is slagvaardig en uniform te handelen in de geest van de bestuurlijke opdracht aan de uitvoeringsorganisatie. Eenheid in de bevelstructuur (leiding), eenheid van operationele aansturing zijn hierbij centrale begrippen.
- Bij externe sturing gaat het om het vermogen van bestuurders om hun uitvoeringsorganisatie op het terrein van leerplicht en RMC adequaat in te richten voor niet vrijblijvende (keten)samenwerking met relevante samenwerkingspartners (schoolbesturen, jeugdzorg, CWI, OM etc.).

Het voorliggende rapport Van evalueren naar regionaliseren? bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een evaluatie van de uitvoeringspraktijk op het gebied van leerplicht en RMC in het Westelijk Weidegebied Utrecht. Het evaluatieonderzoek vond plaats in het najaar van 2006. Uit de evaluatie blijkt, dat de uitvoeringspraktijk ten opzichte van voorgaande jaren op een aantal punten verbeterd is, maar ook dat er sprake is van substantiële knelpunten. Deze knelpunten (o.a. onvoldoende formatie, onbetrouwbaarheid van de administratie, kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering) staan een goed zicht op de problematiek en een effectieve aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten in de weg.

Op grond van de bevindingen uit de evaluatie is op 16 april 2007 een werkbijeenkomst gehouden met bestuurders en leerplichtambtenaren van de acht gemeenten uit het Westelijk Weidegebied Utrecht. Doel van de bijeenkomst was om op basis van een aantal kwaliteitscriteria te komen tot een modelkeuze voor een uitvoeringsorganisatie op het gebied van leerplicht en RMC. Uit de kwaliteitsscores van aanwezige bestuurders en leerplichtambtenaren kwam het zogenaamde 'regionaal model' als beste naar voren.

Op basis van de werkbijeenkomst heeft KBA de opdracht gekregen om de contouren te schetsen van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC. Aan deze contourenschets werd de voorwaarde verbonden dat deze de sterke kanten van een regionale aanpak (solide administratie, betere waarborgen voor professionaliteit en bedrijfszekerheid) diende te verenigen met de sterke kanten van een lokale uitvoeringspraktijk: deelname aan zorgstructuren op locatie, goede zichtbaarheid en bereikbaarheid voor ouders, leerlingen, scholen en andere partijen.

Het tweede deel van het rapport bevat de gevraagde contourenschets van een regionale uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC met een decentrale, out-reachende werkwijze. Tevens wordt hierbij een eerste inventarisatie gepresenteerd van bestuurlijk-juridische, personele en financiële aspecten van een regionale uitvoeringsorganisatie. Ook wordt kort ingegaan op een aantal relevante ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau, die van invloed zijn op de vorming van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Op basis van de voorliggende evaluatie en contourenschets kunnen de betrokken gemeenten een afweging maken over verdere stappen in de richting van de toekomstige uitvoeringsorganisatie voor leerplicht en RMC in het Westelijk Weidegebied Utrecht.