

Verkenning verdegaaende regionale samenwerking leerplicht en RMC

Opdrachtgever	: Gemeente Zwolle, namens de RMC regio IJssel Vecht
Contactpersoon DENSA	: Lazlo van Donkelaar
Status	: definitief
Datum	: 14 januari 2016

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
1.1	De opdracht.....	3
1.2	Het proces	4
1.3	Leeswijzer	5
2.	ONDERZOEKSRESULTATEN	5
2.1	Regionale samenwerking RMC en leerplicht in IJssel Vecht.....	5
2.2	Leerplicht en RMC in het sociaal domein.....	6
2.3	De regio in cijfers	7
2.4	Verbeterpunten uitvoering leerplicht en RMC	9
2.5	Conclusie meerwaarde, urgentie en draagvlak	10
3.	HET REALISEREN VAN DE MEERWAARDE IN SAMENWERKING	11
3.1	Uitgangspunten verdergaande samenwerking.....	11
3.2	Samenwerkingsmodel op drie niveau's.....	12
3.3	Advies aan de gemeenten in de regio IJssel Vecht	15
	BIJLAGE 1: BETROKKEN PARTNERS VAN GEMEENTEN	16
	BIJLAGE 2: DE REGIO IJSSEL VECHT IN CIJFERS.....	17

1. Inleiding

Met toenemend succes wordt in de RMC regio IJssel Vecht samengewerkt op verschillende thema's, waaronder het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (VSV). De aanpak van VSV staat in directe verbinding met het bestrijden van jeugdwerkloosheid (participatie), de kwaliteit van het onderwijs, zorg in en om het onderwijs, samenwerking op het gebied van handhaving en buurtteams/jeugdzorg/WMO. Deze ontwikkelingen kennen allen een lokale en regionale component.

In dit onderzoeksrapport zijn de resultaten van een onderzoek naar meerwaarde door een versterkte regionale aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten vastgelegd. Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2015 en mondt uit in een advies over het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening aan jongeren en ouders/verzorgers, zodat het recht op onderwijs en ontwikkeling van kinderen en jongeren gewaarborgd blijft.

1.1 De opdracht

De gemeente Zwolle heeft namens de RMC regio IJssel-Vecht (de gemeenten Dalfsen, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle) aan DENSA gevraagd een verkenning uit te voeren naar de mogelijke meerwaarde van versterken van de regionale samenwerking bij het bestrijden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is gevraagd om advies en oplossingsrichtingen om deze mogelijke meerwaarde te kunnen bereiken.

Doel

Doel van de verkenning is te onderzoeken op welke wijze meerwaarde kan worden bereikt door versterking van regionale samenwerking leerplicht en RMC, in de context van al de lokale en regionale ontwikkelingen in het sociale domein en het onderwijs.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek zijn de volgende vragen beantwoord:

1. Wat zijn de voors en tegens van verdergaande regionale samenwerking van leerplicht en RMC ten opzichte van de huidige situatie voor onze regio?
2. De regio vindt aansluiting bij de lokale behoefte van de gemeenten van groot belang. Hoe kan verdergaande regionale samenwerking optimaal aansluiten bij lokale situaties en ontwikkelingen en wat zijn de positieve danwel negatieve consequenties daarvan?
3. Welke oplossingsrichtingen voor verdergaande regionale samenwerking zijn realistisch?
4. Op welke wijze kan met draagvlak in de regio IJssel Vecht de meeste meerwaarde worden bereikt door verdergaande regionale samenwerking leerplicht en RMC?

Naast de hiervoor genoemde onderzoeksvragen zijn in het onderzoek gegevens verzameld over de uitgangssituatie, de mogelijkheden voor samenwerking en draagvlak van verdergaande samenwerking. De volgende vragen komen hierbij in ieder geval aan bod:

- Hoe zijn de huidige lokale werkwijze per gemeente en regionale werkwijze van het RMC georganiseerd?
- Op welke aspecten wordt al regionaal samengewerkt en hoe verloopt deze samenwerking?
- Welke formatie en middelen zijn beschikbaar en hoe worden deze ingezet?
- Hoe ervaren scholen/ouders en andere samenwerkingspartners de dienstverlening?

- Wat zijn de mogelijkheden om dienstverlening aan ouders, jongere en (onderwijs)partners te verbeteren?
- Wat zijn de inhoudelijke, organisatorische, bestuurlijke, juridische, ICT technische, personele en financiële kaders en consequenties van een verdergaande regionale samenwerking van leerplicht en RMC?
- Wat is de mogelijk te behalen efficiencywinst en wat zijn de mogelijkheden tot besparen?
- Op welke wijze lokale inbedding en aansluiting op bestaande lokale verbindingen en beleidsthema's behouden kan worden.

Naar aanleiding van het beantwoorden van de onderzoeksvragen en verzamelen van informatie zijn de volgende oplossingsrichtingen in het verslag uitgewerkt:

1. Versterking van de samenwerking zonder nieuwe organisatievormen (versterking van de huidige organisatie- en werkwijze).
2. Verdergaande regionale samenwerking met een versterkte of nieuwe regionale organisatievorm.

In de uitwerking is rekening gehouden met de lokale, regionale en landelijke situatie. Per oplossingsrichting is aangegeven op welke wijze deze is te organiseren, wat daarbij de consequenties zijn ten opzichte van de huidige situatie en welk toekomstige meerwaarde wordt verwacht.

Het betreft een kwalitatief onderzoek, de opbrengst is gericht op verbeteren van de samenwerking indien meerwaarde mogelijk is. De verzamelde kwantitatieve gegevens zijn met name gebruikt voor het onderbouwen van (de gevolgen van) oplossingsrichtingen die meerwaarde kunnen bereiken.

Resultaat

Het onderzoek mondt uit in voorliggend verslag en advies waarin de meerwaarde, het draagvlak, de consequenties en voors/tegens voor versterking van de regionale samenwerking van leerplicht- en RMC is beschreven. De resultaten van het onderzoek dienen als basis om binnen de regio een besluit te nemen over de wijze van regionale samenwerking op het gebied van leerplicht en RMC.

1.2 Het proces

Het onderzoek is gestart in week 36 van 2015 en afgerond door het aanbieden van het rapport en advies aan de portefeuillehouders van de 11 RMC gemeenten tijdens het regionaal portefeuillehouderoverleg in februari 2016. Voor het begeleiden van het onderzoek is een projectgroep ingesteld met zowel beleidsmatig als uitvoerend betrokkenen onder voorzitterschap van de RMC coördinator. Tijdens het onderzoek hebben twee regionale bijeenkomsten (26 oktober en 30 november 2015) plaatsgevonden waarin de tussentijdse onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd aan alle betrokkenen op management, beleidsmatig en uitvoerend niveau binnen de gemeenten. Doel van deze bijeenkomsten is om de verzamelde gegevens te duiden, samen conclusies te trekken en oplossingsrichtingen te verkennen. Op deze wijze ontstaat draagvlak voor gekozen oplossingsrichtingen.

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast om gegevens te verzamelen:

1. Deskresearch: op basis van stukken door de gemeenten in de regio aangeleverd.
2. Gestructureerde uitvraag van gegevens bij de gemeenten: aan de gemeenten zijn gegevens gevraagd over onder andere FTE, samenwerking met onderwijs en andere partners, caseload en problematiek, werkwijze, lokale inbedding, etc.

3. Interviews gemeenten: met bestuurders, beleidsmedewerkers, managers en medewerkers in de uitvoering hebben in de periode week 40 t/m week 48 interviews plaatsgevonden bij de 11 betrokken gemeenten.
4. Interviews partners: met onderwijs, handhavings- en zorgpartners hebben in de periode week 40 t/m week 48 interviews plaatsgevonden bij totaal 17 organisaties (PO, VO, MBO, (V)SO, OM, RvdK, MEE, De Kern, SWT), waarin de hele regio zo goed mogelijk vertegenwoordigd is.

Aansluitend op het doel van het onderzoek is op basis van alle verzamelde input een concept rapportage opgesteld en besproken met de projectgroep. Vervolgens is de rapportage bijgesteld en gepresenteerd aan de portefeuillehouders voor voortijdig schoolverlaten van de gemeenten in de RMC regio IJssel Vecht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de opbrengst van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 3 zijn de mogelijkheden voor doorontwikkeling van de regionale samenwerking beschreven, zodat de portefeuillehouders een beslissing kunnen nemen over de te realiseren samenwerking.

2. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk is de opbrengst van het onderzoek weergegeven. De focus ligt daarbij op het gedeelde gedachtegoed en de rode draad in alle verzamelde informatie.

2.1 Regionale samenwerking RMC en leerplicht in IJssel Vecht

De basis is voor alle gemeenten in Nederland hetzelfde: de leerplicht- en RMC wet- en regelgeving en de gestandaardiseerde verzuim- en VSV meldingen via DUO. De RMC coördinatie is belegd in Zwolle en vijf gemeenten rond Zwolle werken samen in de uitvoering van RMC begeleiding. Hardenberg en Ommen werken samen in de uitvoering van leerplicht en RMC. Alle overige gemeenten voeren de leerplicht- en RMC functie zelfstandig uit.

Uit het onderzoek blijkt dat met name de afgelopen drie jaar veel bereikt is op het gebied van samenwerken. Er is een regionaal beleidsplan voortijdig schoolverlaten waarin de verbanden met andere beleidsgebieden zijn gelegd (arbeidsmarkt, jongeren in kwetsbare positie, jeugd). De gemeenten zijn unaniem blij met de acties en actierichting die afgelopen jaren vanuit het RMC zijn geïnitieerd. Daarnaast zijn de volgende zaken (sub)regionaal afgesproken/afgestemd: verzuimprotocol, ambtsinstructie, gebruik van dezelfde software voor de leerlingenadministratie (Jeugdvolgsysteem van Metaobjects), regionaal afdoeningsoverleg met OM/RvdK en praktisch voor elkaar waarnemen op scholen waar leerlingen van meerdere gemeenten naar school gaan. Daarnaast vindt er regelmatig regionaal afstemmingsoverleg plaats tussen de uitvoerenden van het RMC en tussen de uitvoerenden van leerplicht. De rol van de RMC coördinator is hierbij erg belangrijk gebleken: diegene werkt verbindend en heeft een regionale insteek. Volgens veel respondenten is de toegenomen samenwerking met name aan de (vertrekkend) RMC coördinator te danken.

De regio is geografisch groot, er is weinig samenhang in regio indelingen (RMC regio, arbeidsmarktregio, regio's voor passend onderwijs, provincie, OM etc) waardoor er 'natuurlijke' subregio's zijn ontstaan die zelfstandig plan trekken binnen de regio of in een samenwerking betrokken zijn met gemeenten buiten IJssel Vecht. Daarnaast kenmerkt de regio zich door een beneden gemiddelde VSV problematiek (bron: RMC Factsheet convenantjaar 2013-2014, DUO), waardoor de urgentie voor meer samenhang in de regio op dit thema niet groot is. De huidige bestuurlijke aandacht voor schoolverzuim en VSV is beperkt, doordat 'het goed loopt' en er andere dossiers zijn die de aandacht opeisen (transities). De positie en toegevoegde waarde van leerplicht en

RMC in het sociaal domein is nog niet bij iedereen even duidelijk, de rol die leerplicht en RMC kunnen vervullen is vaak nog onderbelicht. Bij de kleinere gemeenten is er in de regel al meer integratie bereikt in het sociale domein en/of lopen taken meer in elkaar over (o.a. door combifuncties).

In het onderzoek is in de brede zin gesproken over regionale samenwerking tussen de gemeenten en het onderwijs. Voor de gemeenten geldt het uitgangspunt: lokaal wat kan, regionaal wat moet. Gemeenten zijn in hun ontwikkelingen sterk lokaal gericht, maar bereid tot samenwerking als regionaal optreden een beter antwoord geeft op de problematiek en de lokale uitvoering versterkt. Voor het primair onderwijs (PO) is lokaal meestal passend, maar het voortgezet onderwijs (VO) en middelbaar beroepsonderwijs (MBO) werken regionaal en boven-regionaal. Het VO en MBO geven in het onderzoek aan dat zij de vestigingsplaats zien als partner. Leerlingen binnen één instelling, naast elkaar zittend in de klas, worden door de school hetzelfde behandeld, onafhankelijk van hun woonplaats. Het onderwijs geeft daarbij in het onderzoek aan dat het gaat om samenwerking op basis van individuele casuïstiek. Het maakt niet uit of er een regionale of lokale gemeentelijke uitvoering georganiseerd is, zolang de uitvoering voor alle gemeenten consistent is en voor alle leerlingen hetzelfde. Eén gemeente is hierin geen gesprekspartner, een regio van gemeenten wel. Als de gemeenten invloed willen uitoefenen op het (regionaal georganiseerde) onderwijs dan zullen zij zich moeten organiseren en zoveel mogelijk consistent moeten werken. Binnen de opdracht van het RMC kan dit slechts ten dele worden bereikt, aangezien alle gemeenten zelf gaan over inzet op leerplicht en de samenhang binnen het RMC beperkt is. Het is voor contactgemeente Zwolle hierdoor moeilijk om in contacten met het onderwijs voor de regio te kunnen spreken en handelen.

2.2 Leerplicht en RMC in het sociaal domein

In 2016 wordt de wettelijke opdracht van het RMC uitgebreid en haar positie in het sociale domein versterkt (zie recente kamerbrieven over voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid, ministerie OCW en SZW). VSV wordt nadrukkelijk in verband gebracht met jeugdwerkloosheid en overige maatschappelijke uitval (langdurige uitkering, armoede, criminaliteit, detentie). Zo krijgt het RMC de opdracht om een netwerk te organiseren om jongeren in een kwetsbare positie naar onderwijs, werk en/of participatie te brengen. Het RMC volgt de jongeren vanuit bijvoorbeeld praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en MBO Entree naar participatie. Daarnaast houdt zij de opdracht op het gebied van jongeren zonder startkwalificatie, ook als zij jaren geleden van school zijn gegaan (oud VSV-ers). Het RMC krijgt op deze manier in haar wettelijke opdracht een scharnierfunctie van onderwijs naar gemeente en andersom. En de RMC contactgemeente Zwolle krijgt voor de regio IJssel Vecht hiermee een nog centralere positie om de belangen van de gemeenten in IJssel Vecht op zowel het gebied van VSV/kwetsbaren als jeugdwerkloosheid te behartigen.

Uit het onderzoek blijkt dat de positie van leerplicht en RMC nu al aan het veranderen is. Solistisch verzuim en VSV bestrijden kan niet meer, het gaat om samenwerking in het sociale domein. Leerplicht en RMC zullen meer maatwerk moeten gaan leveren. Leerplicht en RMC zijn één van de vooruitgeschoven posten van de gemeente binnen het onderwijs, naast de vooruitgeschoven post vanuit de jeugdhulp (wijkteams) en schoolmaatschappelijk werk. In samenwerking met (de zorg binnen) het onderwijs zijn zij vroegsignaleerder van problematiek in een gezin. Leerplicht en RMC hebben een scharnierfunctie van onderwijs naar lokaal, zij brengen vaak het eerste signaal aan dat er iets niet goed gaat in een gezin. Daarnaast heeft leerplicht absoluut verzuim, vrijstellingen en thuiszitters in beeld, wat ook kan duiden op achterliggende problematiek. Zo kan leerplicht en RMC bijdragen aan de lokale aanpak binnen het sociale domein. Andersom werkt het ook: als er een onderwijsbelemmering is bij een kind in een gezin, dan dient leerplicht/RMC direct betrokken te worden. De

mogelijkheden voor drang en dwang naar ouders en/of jongere zijn uniek in de keten en kunnen ingezet worden voor het 'ontwarren' van een complexe situatie thuis. Zo kan er door te handhaven gedwongen hulpverlening of reclassering in het gezin worden ingebracht, of kan een zorgmelding worden gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Bij het integraal aanpakken van (verzuim)problematiek die op school zichtbaar is, volstaat het niet alleen te handelen in het gezin/de wijk. De leefomgeving van het kind/de jongere bestaat voor een groot deel uit school, dus samenwerking met school is noodzakelijk. Veel scholen hebben echter een regionaal voedingsgebied (Pro/VSO/VO/MBO), waardoor de kennis over de (net ontstane) lokale sociale kaart vaak niet actueel is of ontbreekt. Daarnaast denken de lokale zorgpartners niet altijd aan het betrekken van de school, ook hier speelt onbekendheid met elkaar of het ontbreken van een relevant netwerk parten. In het onderzoek is aangegeven:

- Grenzen stellen tussen wat onderwijs en gemeenten doen kan niet, het gaat om samenwerken. Het leven draait door, zowel thuis, als in de wijk als op school. Het gaat om organiseren dat professionals elkaar vinden.
- Zowel onderwijs als gemeenten hebben uitgesproken graag meer inzicht te hebben in elkaars sociale kaart.

Het komt neer op de vraag: wie moet ik bellen in welke situatie en voor welke casuïstiek? De praktijk is echter dat gemeenten met veel scholen moeten samenwerken en scholen met veel gemeenten. En de sociale kaart én personen wisselen regelmatig. Beter is om duidelijkheid te creëren in de scharnierfunctie: hoe brengen we signalen van onderwijs naar lokaal en andersom? Leerplicht en RMC kunnen hierin een rol spelen, evenals de medewerkers vanuit passend onderwijs en jeugdhulp. Op dit moment bestaat bij de partners onduidelijkheid over wie wat doet en hoe. Het doel van de jeugdwet is vroeg signaleren, eerder ingrijpen zodat minder gespecialiseerde zorg nodig is. Snel en adequaat signaleren kan alleen als partijen heel duidelijk naar elkaar zijn hoe de link tussen onderwijs en gemeente (gestandaardiseerd) vormgegeven is.

2.3 De regio in cijfers

De RMC regio IJssel Vecht heeft 428.630 inwoners, waarvan 72.341 leerplichtigen en 24.628 boven-leerplichtigen (zie bijlage 2: de regio IJssel Vecht in cijfers). Leerplicht en RMC bestrijden schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten (VSV). Zij zijn in sterke mate afhankelijk van het onderwijs voor het signaleren en melden van verzuim en VSV. In onderstaande tabel is het aantal verzuimmeldingen per onderwijssoort en aantal nieuwe VSV-ers weergegeven:

Aantal relatief verzuimmeldingen IJssel Vecht 5 tot 18 jaar*

	PO	S(V)O	VO	MBO	Totaal
Regio IJssel Vecht	148	67	815	538	1568
% van totaal aantal	9,44%	4,27%	51,98%	34,31%	100,00%

aantal nieuwe VSV-ers 2013-2014 IJssel Vecht**

			VO	MBO	Totaal
Regio IJssel Vecht			78	461	539
% van totaal aantal			14,47%	85,53%	100,00%

* Bron: DUO LPW art 25 meldingen schooljaar 2014-2015

**Bron: DUO RMC factsheet definitieve cijfers schooljaar 2013-2014

De zwaarte van de problematiek ligt in het VO en MBO (86,29% verzuimmeldingen en 100% van de VSV problematiek), waar dan ook het grootste deel van de aandacht van

leerplicht en RMC heen gaat. In de leeftijd van 14 tot 20 jaar vinden de meeste interventies plaats door leerplicht en RMC gezamenlijk. De leeftijdsgrens van 18 jaar is daarbij lastig, niet alleen de mogelijkheden voor handhaving zijn na 18 jaar beperkt, het speelveld aan partners is ook anders. De inzet vanuit jeugd is meestal vormgegeven tot 18 jaar, terwijl dat mogelijk geen recht doet aan de problematiek. Uit het onderzoek blijkt dat wijkteams nu meestal gericht zijn op 18-, terwijl de 18+ kwetsbaren en zorgleerlingen ook zeker ondersteuning nodig hebben.

Ten opzichte van Nederland scoort de regio beneden gemiddeld op VSV (zie bijlage 2). Binnen de regio zijn er echter verschillen.

- Hoogscorders op verzuim en/of VSV zijn Zwolle (LP/VSV), Steenwijkerland (VSV), Kampen (LP), Ommen (LP), Zwartewaterland (VSV) en Hattem (VSV).
- Laagscoorders zijn Dalfsen (LP/VSV), Hardenberg (LP/VSV), Heerde (LP/VSV), Raalte (LP/VSV), Hattem (LP), Ommen (VSV) en Staphorst (VSV).

Naast verzuim zijn ook het aantal processen verbaal en vrijstellingen meetpunten voor leerplicht (zie bijlage 2). Deze meetpunten geven een indicatie van aanpak vanuit leerplicht op zorg vs handhaving (striktheid). Op basis van deze meetpunten kunnen de volgende voorzichtige conclusies worden getrokken:

- Handhaving op verzuim: Kampen en Raalte zetten sterk in op handhaven. Hattem, Ommen, Zwartewaterland en Zwolle zetten minder sterk in op handhaven. Bij Zwolle is de beeldvorming uit het onderzoek dat zij sterk handhaaft, maar uit de cijfers blijkt het tegendeel. Bij dit vergelijk is uitgegaan van de artikel 25 opgaven van de gemeenten en zijn de HALT afdoeningen buiten beschouwing gelaten.
- Handhaving op luxe verzuim: Hardenberg, Kampen en Zwartewaterland handhaven sterk op luxe verzuim. Hattem, Raalte en Staphorst handhaven minder strikt op luxe verzuim en/of krijgen geen meldingen.
- Vrijstellingen: Zwolle en Zwartewaterland lijken wat ruimhartiger dan andere gemeenten met het geven van vrijstellingen, terwijl Hattem en Raalte iets terughoudend lijken te zijn bij het verlenen van vrijstellingen.

Conclusie is dat op de meetpunten handhaving, vrijstellingen en luxe verzuim de gemeenten verschillen in aanpak en/of prioriteiten.

Voor het bestrijden van verzuim en VSV worden rijksmiddelen (RMC en kwalificatieplicht) en gemeentelijke middelen (leerplicht) ingezet. Algemeen geldt: hoe groter de problematiek, hoe meer formatie ingezet dient te worden. Daarnaast is de taakopvatting en het meer of minder efficiënt werken van invloed op de benodigde omvang van de formatie. Branchevereniging Ingrado heeft voor de goede uitvoering van zowel leerplicht als RMC taken een formatiemeter opgesteld die een indicatie geeft van de benodigde formatie. Met betrekking tot de ingezette formatie voor leerplicht en RMC in IJssel Vecht kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Regionaal lijkt voldoende formatie op leerplicht ingezet te worden, maar de verdeling over de gemeenten is ongelijk. Hattem, Heerde en Raalte lijken iets overformatie in te zetten. Staphorst en Zwartewaterland zetten te weinig formatie in in vergelijking met de formatiemeter.
- Voor het RMC lijkt regionaal net onvoldoende formatie beschikbaar (5,61 fte ten opzichte van 6,27 fte, terwijl de problematiek beneden gemiddeld is ten opzichte van Nederland). Ook hier is echter sprake van ongelijke inzet tussen de gemeenten. Steenwijkerland zet relatief veel formatie in, Kampen heeft een tijdelijke uitbreiding waardoor ook zij veel formatie inzet. De 5 samenwerkende gemeenten (Zwolle) lijken te weinig formatie in te zetten.

2.4 Verbeterpunten uitvoering leerplicht en RMC

In het onderzoek is met name gezocht naar de mogelijke verbeterpunten voor de uitvoering van leerplicht en RMC taken. Op basis van de mogelijke verbeterpunten, waar jongeren, ouders en/of ketenpartners baat bij hebben, is vervolgens gekeken of er een lokale, regionale of boven-regionale aanpak nodig is om de verbetering te bereiken. Het gaat hierbij om verbeteringen die leiden tot een verbeterde afhandeling/aanpak van casuïstiek. De mogelijke verbeterpunten, gericht op de uitvoering van leerplicht en RMC taken door de gemeenten, laten zich als volgt omschrijven:

1. De verzuimaanpak verschilt van persoon tot persoon, ondanks de wetten, regels, regionale afspraken en afstemming. Het gaat volgens de respondenten hierbij niet om gemeentelijke visie of beleid, puur om verschillen in uitvoering. Met name bij het Pro/Vso, VO en MBO wringt dat, aangezien er leerlingen uit meerdere gemeenten naast elkaar in de klas zitten. Casuïstiek is maatwerk, maar de verschillen zijn nu volgens zowel gemeenten als partners te groot. Het gaat hierbij met name om de balans handhaving-zorg, handhaven op hogere leerplicht leeftijden, het al dan niet toekennen van vrijstellingen, aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim en controle op luxe verzuim.
2. Gemeenten zijn gericht op afspraken maken met de scholen op het eigen grondgebied en scholen zijn gericht op de gemeente waar zij gevestigd zijn. Voor verzuim en VSV is een gemeente echter verantwoordelijk voor haar inwoners, en inwoners gaan ook naar scholen buiten de gemeentegrenzen. De gemeente heeft met al deze scholen te maken, maar kan in de praktijk met de beschikbare fte niet verzorgen om op alle scholen aanwezig te zijn. En een goede verzuimaanpak in samenwerking met de school is pas mogelijk als je elkaar kent en weet te vinden. De gemeenten kunnen afspraken maken om onderling voor elkaar waar te nemen en over te dragen indien de casuïstiek lokaal verder afgehandeld dient te worden.
3. De aanpak van thuiszitters, een verantwoordelijkheid van het onderwijs (de samenwerkingsverbanden), is divers. De aanpak van thuiszitten is een samenwerking tussen gemeenten en onderwijs. De wijze van handhaven, 'toestaan' van thuiszitten door het geven van een (gedoog)vrijstelling en het in beeld hebben van alle thuiszitters verschilt per gemeente en/of persoon. Eind 2015 is een thuiszittersprotocol opgesteld wat wellicht tot meer eenduidigheid zal leiden. In het onderzoek zijn echter signalen afgegeven:
 - a. Van 'verborgen' thuiszitters: jongeren die wel ingeschreven zijn op school, maar op 'ziek' gemeld staan en niet opvallen.
 - b. Daarnaast zijn er mogelijk jongeren die thuiszitten waar leerplicht niet bij betrokken is omdat andere interventies in het sociaal domein eerder ingezet worden en leerplicht dan 'lastig' zou kunnen zijn.
 - c. De laatste groep jongeren die niet goed in beeld is, zijn de jongeren met een vrijstelling. Wat doen zij overdag? Zijn er passende arrangementen denkbaar vanuit passend onderwijs/jeugdhulp, zodat zij (op termijn) wel naar school kunnen?
4. Alle gemeenten gebruiken hetzelfde administratiesysteem voor leerplicht en RMC (JVS). Sommige doelen zijn hiermee bereikt zoals de mogelijkheden voor dossieroverdracht, overdracht tussen leerplicht en RMC, werken via dezelfde werkprocessen en werken met dezelfde standaard documenten. Alle gebruikers van de gemeenten vullen JVS echter naar eigen inzicht in, waardoor cijfers nu onvergelijkbaar zijn. Er zijn nog geen werkafspraken gemaakt over het vastleggen van dossiers, openen en sluiten van werkprocessen, keuzes binnen werkprocessen en genereren van management informatie.
5. De continuïteit kan verbeterd worden/kwetsbaarheid kan verminderd worden, zodat dienstverlening voor jongeren, ouders en scholen op alle werkdagen beschikbaar is. Daarnaast kan continuïteit voor specialismen (b.v. BOA, regionaal

kan onderlinge vervanging geregeld worden met een door het OM goedgekeurde overeenkomst) of kleine formatieve eenheden (zeker bij administratie, applicatiebeheer, soms bij LPA of beleid) mogelijk door samenwerking beter geregeld worden. Daarnaast kan bij verdergaande samenwerking de beschikbare capaciteit beter ingezet worden daar waar het nodig is.

6. Op dit moment maken de 11 gemeenten hun eigen (wettelijk verplichte) rapportages en management informatie. In totaal zijn medewerkers in de regio hier volgens eigen opgave jaarlijks ruim 600 uur (75 werkdagen/3 maanden) mee bezig. Voorbeelden in het land laten zien dat hier efficiency winst te behalen valt. Indien deze taak gezamenlijk wordt uitgevoerd, dan is de verwachting dat 100 uur volstaat, waardoor meer uren beschikbaar komen voor jongeren, ouders en scholen.

2.5 Conclusie meerwaarde, urgentie en draagvlak

Mogelijke meerwaarde verdergaande regionale samenwerking

- Meer regionale eenheid van de uitvoering van de aanpak van verzuim en VSV, inclusief de aanpak van thuiszitters.
- Voor elkaar waarnemen op scholen met leerlingen uit meerdere gemeenten en eenduidige en duidelijke afspraken maken over overdracht naar lokaal. Zo krijgt de school één (of een paar) vaste contactperso(n)en en zijn de gemeenten over en weer op alle scholen in de regio IJssel Vecht vertegenwoordigd voor een goede samenwerking en het brengen van casuïstiek van regionaal naar lokaal en andersom.
- Samen de mogelijkheid benutten om scholen buiten de regio te bedienen waar vanuit meerdere gemeenten leerlingen uit IJssel Vecht heen gaan. Door alle scholen zowel binnen als buiten de regio te verdelen en voor elkaar waar te nemen wordt de capaciteit goed ingezet en het bereik en de kwaliteit van de verzuimaanpak vergroot.
- Vergroten van efficiency voor administratie, applicatiebeheer en genereren van management informatie en rapportages. Opstellen van werkafspraken voor gebruik JVS en toezicht op de naleving hiervan in het kader van kwaliteitsverbetering en management informatie.
- Verbeteren continuïteit, verminderen kwetsbaarheid, regelen onderlinge vervanging. Verbeteren inzet capaciteit daar waar nodig.

Urgentie voor verandering

De urgentie voor versterken van de regionale samenwerking tussen de gemeenten in de regio IJssel Vecht wordt gevormd door:

- De huidige rechtsongelijkheid tussen inwoners door verschillen in uitvoering en prioriteit, terwijl er al wetten, regels en regionale afspraken zijn die gelijkheid tot gevolg zouden moeten hebben.
- De problematiek is niet altijd volledig in beeld. Het gaat hierbij om:
 - o signalering op school in het kader van leerplicht, RMC en passend onderwijs/jeugdhulp, ook gericht op preventie (het uitgangspunt van passend onderwijs en de jeugdwet);
 - o juiste, volledige en tijdige melding van verzuim, thuiszitten en uitval.
 - o Duidelijke informatie over problematiek binnen en buiten de gemeenten op alle niveaus (uitvoering, management, beleid en bestuur). Management informatie is nu onvergelijkbaar en wisselend in samenstelling.
- Versterken van de invloed op en samenwerking met scholen met een bovenlokaal voedingsgebied (V(S)O, Pro, MBO), gevestigd zowel binnen als buiten de regio, waar leerlingen uit de gemeenten in de regio IJssel Vecht naar school gaan.
- De bredere opdracht voor het RMC, zoals die nu uitgewerkt wordt in wetten en regels vanuit Ministerie OCW, vraagt om meer regionale samenwerking en eenheid in de regio.

Draagvlak

In de gesprekken en regionale sessies is gebleken dat er bij alle gemeenten draagvlak is voor meer regionale samenwerking, mits deze bijdraagt aan versterking en verbetering van de lokale aanpak van verzuim en VSV voor de eigen inwoners. De meeste gemeenten willen graag zelf directe zeggenschap en dagelijkse sturing houden op de inzet op verzuim en VSV, de ontwikkelrichting van de regionale samenwerking dient hier rekening mee te houden. Een aantal gemeenten staat open voor verdergaande samenwerking, bijvoorbeeld door het organiseren van één regionaal team voor de uitvoering, waardoor mogelijk meer meerwaarde kan worden bereikt.

3. Het realiseren van de meerwaarde in samenwerking

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze de gemeenten in de regio IJssel Vecht meerwaarde kunnen bereiken in regionale samenwerking op het gebied van verzuim en VSV. Het gaat erom de urgentie om te handelen, het draagvlak en de mogelijk te bereiken meerwaarde om te zetten naar een praktische verbetering voor de dagelijkse lokale uitvoering voor inwoners van de gemeenten.

3.1 Uitgangspunten verdergaande samenwerking

Op basis van het onderzoek zijn uitgangspunten opgesteld waaraan de regionale samenwerking moet voldoen om positieve punten van de huidige werkwijze te behouden, te voldoen aan de wensen en eisen van de gemeenten en hun partners en meerwaarde te bereiken ten opzicht van nu. Ook zijn enkele tips van respondenten uit het onderzoek verwerkt in de uitgangspunten. De uitgangspunten voor verdergaande samenwerking zijn:

- Effectief inzetten op casuïstiek:
 - o Preventie in het PO lokaal vormgeven.
 - o Preventie in het V(S)O, Pro en MBO regionaal vormgeven.
 - o Curatie en achterliggende problematiek: lokale aanpak.
 - o LP-RMC hebben scharnierfunctie van onderwijs naar lokale aanpak en andersom. Zij werken samen met de scharnierfunctie jeugdhulp/school maatschappelijk werk.
 - o Principe invoeren: brengen én halen van casuïstiek in het onderwijs.
- Eenduidige regionale afspraken met een PDCA cyclus (auditen/meten en bijsturen van de uitvoering) en professionalisering van de uitvoering leerplicht en RMC.
- Leerplicht en RMC dienen goed lokaal ingebed te zijn in het sociale domein. Alle respondenten erkennen dat als problematiek zichtbaar wordt op school, deze bij lichte/enkelvoudige problematiek op school afgehandeld kan worden. Wanneer er achterliggende problematiek is, dan dient er lokaal bij de woongemeente geschakeld te worden tussen organisaties in het sociale domein. In meerdere gemeenten maakt leerplicht en RMC direct deel uit van de structuur van het sociale domein (o.a. wijkteams).
- Voorkomen en bestrijden van verzuim en VSV is mensenwerk. Vaste contacten en opgebouwde relaties moeten zoveel mogelijk behouden blijven.
- Een actieve houding van leerplicht en RMC op school moet behouden blijven en verder uitgebouwd worden. Het gaat om meedenken en partnerschap, niet alleen om reageren op en afhandelen van meldingen.
- Voor het waarmaken van de regionale afspraken is wellicht een ondergrens aan de in te zetten formatie nodig.
- Bij voorkeur geen gemeenschappelijke regeling of nieuw organisatorisch construct.

Met deze uitgangspunten is een samenwerkingsmodel met drie niveaus ontwikkeld waarin de gemeenten in de regio IJssel Vecht meerwaarde kunnen bereiken in verdergaande regionale samenwerking.

3.2 Samenwerkingsmodel op drie niveau's

Om alle gemeenten de toegevoegde waarde te laten behalen die zij wensen, is een model ontwikkeld met versterken van de samenwerking op drie niveau's. Gemeenten kunnen zelf kiezen met welk niveau zij de samenwerking met de andere gemeenten wensen te versterken. Met elk niveau wordt meerwaarde bereikt ten opzichte van de huidige situatie.

Samenwerkingsniveau 1: kwaliteitsimpuls en gezamenlijke preventie op school

Het eerste niveau is de basis waarin met uitbreiding van de huidige regionale afspraken beter samengewerkt wordt met het onderwijs en overige partners. De lokale zeggenschap blijft behouden, de lokale uitvoering wordt versterkt door verbeterde signalering en een kwaliteitsimpuls. Daarnaast wordt er één regionale lijn getrokken naar regionale partners. De huidige regionale afspraken blijven bestaan (zie paragraaf 2.1) en worden aangevuld met:

1. Een kwaliteitsimpuls: opstellen werkafspraken JVS en audits op kwalitatief goede en gelijke uitvoering door uitvoerenden leerplicht en RMC (PDCA cyclus). De audits zijn gericht op kwaliteit, professionalisering en bieden zicht op het naleven van regionale afspraken. Hierdoor wordt rechtsgelijkheid bevorderd, wordt het mogelijk goede en betrouwbare management informatie te maken en is het mogelijk vanuit bestuur en management te sturen op verbetering van de regionale en lokale uitvoering. Auditen kan door de professionals zelf over-en-weer gebeuren aan de hand van een standaard opzet of door een externe organisatie.
2. Gezamenlijke preventie en voor elkaar waarnemen op scholen met een regionaal voedingsgebied in en buiten de regio. Het onderwijs krijgt één gesprekspartner die spreekt voor de regio, preventie wordt eenduidig vormgegeven. Onder preventie wordt o.a. verstaan:
 - a. Het onderhouden van een goede relatie met school.
 - b. Sturen op (vroeg)signalering en goede melding.
 - c. Eerste verzuimgesprekken om verzuim te stoppen.
 - d. Aanwezigheid op school in zorgstructuur en vraagbaak/sparringpartner voor de school bij casuïstiek.
 - e. Het structureel in JVS zetten van de preventieve acties op jongeren waardoor de overdracht goed plaats kan vinden.

Verdergaande problematiek wordt afgehandeld door collega's bij de woongemeente. Gemeenten faciliteren elkaar om de preventie vorm te geven (dragen evenredig bij in inzet), scholen worden in principe bediend door de gemeente van vestiging. Scholen buiten de regio worden onderling verdeeld.

3. Afsluiten BOA overeenkomst en samen voeren overleg met OM/RvdK: door het afsluiten van een door het OM en Politie goedgekeurde overeenkomst mogelijk maken dat BOA's van de gemeenten elkaars taak kunnen waarnemen indien nodig. Daarnaast het centraal voeren van overleg over alle in de regio gemaakte PV's met OM en Raad voor de Kinderbescherming. Dit is de gangbare praktijk, werkt goed maar is nog niet geformaliseerd en gedragen door alle gemeenten.
4. Gezamenlijk applicatiebeheer en opstellen rapportages en management informatie: vergroten efficiency (besparing van vele uren, waardoor de beschikbare uren ten goede komen aan jongeren, ouders en partners) door samen opstellen van wettelijk verplichte rapportages en management informatie. Daarnaast leveren van gestructureerde input voor kwaliteitsaudits.

Het idee van de versterkte samenwerking op dit niveau is om het structureel regionaal kostenneutraal te realiseren, maar toch een grote meerwaarde te bereiken voor de samenwerking met scholen en afhandeling van casuïstiek. Dat wil zeggen dat de totale formatie en inzet op leerplicht en RMC in de regio gelijk blijft, maar anders ingezet wordt om de gezamenlijke taken uit te voeren (preventie in het onderwijs, audits, overleg OM/RvdK en applicatiebeheer). Er wordt echter nu door de gemeenten ongelijk geïnvesteerd in formatie en alle gemeenten dienen een evenredige bijdrage te doen in menskracht (uren) voor de gezamenlijke taken. Dat betekent dat als een gemeente weinig fte inzet, en er wel aan de gezamenlijke inzet voldaan moet worden, er relatief minder tijd overblijft voor de inzet op de curatieve eigen leerplichttaken. Als blijkt dat de lokale inzet voldoende is, dan is ook voor deze gemeente de samenwerking op niveau 1 kostenneutraal.

Maar hoeveel uren dienen er dan in de gezamenlijke taken te worden ingezet? Onderstaand is een indicatie van gezamenlijke inzet van al bestaande uren gemaakt op basis van een aantal aannames (zie ook bijlage 2, cijfers over preventieve inzet op school):

- Voor audits: elke professional elk jaar 1x auditen (3 uur per persoon) + rapporteren over de audit (1 uur per persoon). Bij 30 professionals is dat totaal 120 uur (ongeveer 0,01 fte).
- Preventie op alle scholen waar leerlingen uit IJssel Vecht op school zitten (zie cijferbijlage): totaal 168,7 uur per week (4,69 fte) nodig voor leerplicht en RMC gezamenlijk. Dit lijkt wellicht veel, maar het gaat om taken die nu al grotendeels uitgevoerd worden binnen de bestaande formatie (waaronder eerste verzuimgesprekken op school), alleen wordt de inzet nu expliciet en inzichtelijk gemaakt.
- PV overleg OM/RvdK, 1x2 weken, 4 uur inclusief voorbereiding, totaal ongeveer 100 uur, afgerond 0,01 fte.
- Functioneel applicatiebeheer en rapportages: 4 uur per week en 100 uur voor rapportages/management informatie (regionaal bespaar je dan 500 uur op deze laatste taak). Dan komt deze functie op ongeveer 0,25 fte.

Het totaal aan inzet op de gezamenlijke taken wordt met name bepaald door de preventieve inzet op scholen. In totaal wordt op basis van deze uitgangspunten 4,96 fte inzet gepleegd voor taken die een regionale functie hebben, waarvan 4,69 fte in het kader van preventie. Hierbij is het uitgangspunt dat de gemeente waar een school gevestigd is de preventieve taken op zich neemt. Voor gemeenten waar weinig scholen gevestigd zijn, betekent het dat de preventieve inzet buiten de eigen gemeentegrenzen plaatsvindt, maar wel mede voor de eigen leerlingen. In onderstaande tabel is te zien dat alle gemeenten inzet moeten plegen buiten de eigen gemeente, behalve Zwolle. Dat is verklaarbaar: ruim 35% van de inzet vindt plaats op scholen in Zwolle en bijna 15% op scholen buiten de regio. Dat betekent dat 0,28 fte inzet op scholen in Zwolle vanuit de andere gemeenten komt en dat 0,67 fte inzet buiten de regio gepleegd wordt.

Inzet gezamenlijke taken samenwerkingsniveau 1

	% 5 tot 23	Inzet fte	preventie op scholen in eigen gemeente	preventie op scholen buiten de eigen gemeente
Dalfsen	6%	0,32	0,11	0,22
Hardenberg/Ommen	18%	0,90	0,78	0,12
Hattem	3%	0,13	0,02	0,12
Heerde	4%	0,19	0,12	0,08
Kampen	13%	0,62	0,54	0,09
Ommen*				
Raalte	8%	0,40	0,35	0,05
Staphorst	5%	0,24	0,08	0,15
Steenwijkerland	9%	0,46	0,30	0,16
Zwartewaterland	6%	0,30	0,05	0,25
Zwolle	28%	1,39	1,39	-0,28
Totaal	100%	4,96**	3,73	0,95

*Voor Ommen zie Hardenberg

**De inzet in fte valt uiteen in 4,69 fte preventie op school en 0,27 fte overige taken

Voor de realisatie van samenwerkingsscenario 1 zijn er mogelijk eenmalige aanloopkosten om een verdergaande samenwerking te realiseren (opstellen samenwerkingsovereenkomst, format voor audit, BOA overeenkomst, werkafspraken JVS etc.), afhankelijk van de in de regio aanwezige kennis, kunde en beschikbare tijd.

Samenwerkingsniveau 2: niveau 1 plus regionale administratie leerplicht-RMC

Samenwerken op het tweede niveau gaat uit van het deelnemen aan het eerste niveau, uitgebreid met:

5. Het creëren van één team voor administratie leerplicht en RMC, waar ook het applicatiebeheer is ondergebracht. Dit kan vormgegeven worden door mandateren van administratieve taken naar één van de gemeenten, waardoor gemeenten zelf de eindverantwoordelijkheid houden (dienstverleningsovereenkomst). Op deze wijze kan de continuïteit beter gewaarborgd worden, kwetsbaarheid verminderd worden en efficiënter gewerkt worden. Daarnaast kan bij de centrale administratie telefonische ondersteuning geboden worden aan alle leerplicht- en RMC uitvoerenden, zodat de bereikbaarheid gedurende de hele werkweek gegarandeerd is en eenvoudige vragen snel worden beantwoord. Uitvoerenden in leerplicht en RMC worden 'ontzorgd' zodat zij al hun uren kunnen besteden aan jongeren, ouders en partners.
6. Samenbrengen van de beoordeling van verlofaanvragen en vrijstellingen, maar lokaal besluiten nemen. Op deze wijze worden verlof en vrijstellingen regionaal gelijk beoordeeld en afgehandeld. Ook deze functie wordt ondergebracht bij het centrale administratieve team, maar vraagt specifieke kennis en kunde.

De definitieve uitwerking van de juridische, organisatorische, financiële en personele consequenties van samenwerken op dit niveau kan pas plaatsvinden wanneer gemeenten hebben aangegeven interesse te hebben. De consequenties van het formeren van één administratief team kunnen pas in kaart worden gebracht wanneer duidelijk is welke gemeenten met welke formatie en welke regelingen overwegen samen te werken. Als interesse aangegeven is door gemeenten, dan kan een business case worden opgesteld. In de business case worden de juridische, organisatorische, financiële en personele

gevolgen per gemeente uitgewerkt, op basis waarvan de gemeenten kunnen besluiten al dan niet over te gaan tot samenwerking op niveau 2.

Samenwerkingsniveau 3: niveau 2 plus regionaal team leerplicht-RMC

Samenwerken op het derde niveau gaat uit van het deelnemen aan het eerste én tweede niveau, uitgebreid met:

7. Creëer één team voor uitvoering van de leerplicht- en RMC taken (zowel de administratie als verdere uitvoering leerplicht en RMC), maar blijf lokaal bij de woongemeente werken. Door mandatering van taken van gemeenten naar één of meerdere centrumgemeenten ontstaat één taakuitvoering, aansturing etc.. Op deze wijze is er centrale sturing, ontstaat bijna als vanzelf meer eenheid van werken onder collega's en is het mogelijk capaciteit in te zetten waar nodig.

De definitieve uitwerking van de juridische, organisatorische, financiële en personele consequenties van samenwerken op dit niveau kan pas plaatsvinden wanneer gemeenten hebben aangegeven interesse te hebben. De consequenties van het formeren van één team voor leerplicht en RMC kunnen pas in kaart worden gebracht wanneer duidelijk is welke gemeenten met welke formatie en welke regelingen overwegen samen te werken. Als interesse aangegeven is door gemeenten, dan kan een business case worden opgesteld. In de business case worden de juridische, organisatorische, financiële en personele gevolgen per gemeente uitgewerkt, op basis waarvan de gemeenten kunnen besluiten al dan niet over te gaan tot samenwerking op niveau 3.

3.3 Advies aan de gemeenten in de regio IJssel Vecht

Gezien de mogelijk te behalen meerwaarde, de urgentie om tot nadere samenwerking te komen en het draagvlak voor verdere samenwerking waar nodig (zie paragraaf 2.5), is het advies aan de gemeenten in de regio IJssel Vecht om het samenwerkingsmodel met 3 niveaus te omarmen en verder uit te werken. De samenwerking op niveau 1 bestaat uit:

- een kwaliteitsimpuls voor de uitvoering leerplicht en RMC, waardoor verschillen in de uitvoering weggenomen worden en regionale afspraken nagekomen worden;
- gezamenlijke preventie in het onderwijs en voor elkaar waarnemen in het onderwijs, waardoor de scharnierfunctie naar lokaal goed gemaakt kan worden, er regionaal meer kracht en eenheid komt in de samenwerking met het onderwijs en alle leerplichtigen en boven-leerplichten vanuit alle gemeenten bediend worden;
- voor elkaar kunnen overnemen van BOA taken om de kwetsbaarheid van deze functie weg te nemen;
- gezamenlijk applicatiebeheer en management informatie, wat een grote winst in efficiency is.

Indien de gemeenten het advies volgen, dan kan de bestuurlijke opdracht gegeven worden dit samenwerkingsniveau verder uit te werken en vervolgens (zoveel mogelijk kostenneutraal) te realiseren. Daarnaast kunnen gemeenten die dat wensen hun interesse kenbaar maken in samenwerking op niveau 2 of 3. Deze samenwerking dient verder uitgewerkt te worden in een business case.

De partners die deelgenomen hebben aan het onderzoek en in de praktijk samenwerken met de gemeenten hebben gevraagd om het onderzoeksrapport te mogen ontvangen en te bespreken met de gemeenten. DENSA adviseert in het kader van de goede samenwerking het rapport met de partners te bespreken en verzorgt met alle plezier een bijeenkomst om hen te informeren en samen te discussiëren over de volgende stap in de samenwerking.

Bijlage 1: Betrokken partners van gemeenten

Naast de interviews bij alle wethouders, beleidsmedewerkers, managers en uitvoerenden leerplicht en RMC bij gemeenten, zijn interviews afgenomen bij partners van de gemeenten op het gebied van onderwijs, handhaving en zorg. Hartelijk dank voor jullie betrokkenheid, de fijne gesprekken en nuttige input voor het onderzoek!

Gemeenten	Naam
Alle 11 gemeenten regio IJssel Vecht	Alle wethouders met VSV in portefeuille, beleidsmedewerkers, aantal managers en uitvoerenden leerplicht en RMC
Onderwijs	naam
Samenwerkingsverband Noordoost Overijssel	Riekus Ensink
Samenwerkingsverband Zwolle	Henk Keesenberg
Ambelt	Miriam van der Laan
Ambelt	Hendrik Jan Rozeveld
Samenwerkingsverband Zwolle	Jaap Petegem
Po steenwijkerland	Jan Spanjer
Landstede	Els Vijfhuizen
Landstede	Adinda Hukema
Alfa college	Annelies Veldhuis
Deltion	Renske Venhuizen
Deltion	Carin van Unen
AOC Groene Welle	Dick Idema
Handhaving en zorg	naam
Raad voor de Kinderbescherming	Marianne Schuil
Openbaar Ministerie	Tina van Zuthem
De Kern	Jan Toonen
MEE IJssel Oevers	Ria Brands
Sociale Wijkteams Zwolle	Monique van Esterik

Bijlage 2: De regio IJssel Vecht in cijfers

De RMC regio IJssel Vecht heeft 428.630 inwoners, waarvan 72.341 leerplichtigen en 24.628 boven-leerplichtigen. De percentages in onderstaande tabel zijn 'percentages van de regio', het deel van de inwoners van de regio wat woont in de betreffende gemeente.

Inwoners 5 t/m 23 jaar Regio IJssel Vecht*

	5 t/m 15	16-17	Tot LP		18 t/m 22		inwoners	
Dalfsen	4035	734	4769	7%	1529	6%	27677	6%
Hardenberg	8825	1672	10497	15%	3504	14%	59577	14%
Hatterum	1711	312	2023	3%	584	2%	11821	3%
Heerde	2422	456	2878	4%	925	4%	18512	4%
Kampen	7894	1361	9255	13%	2914	12%	51432	12%
Ommen	2336	410	2746	4%	809	3%	17341	4%
Raalte	4943	960	5903	8%	2000	8%	36603	9%
Staphorst	2985	557	3542	5%	1107	4%	16421	4%
Steenwijkerland	5841	1135	6976	10%	2099	9%	43219	10%
Zwartewaterland	3710	726	4436	6%	1390	6%	22166	5%
Zwolle	16621	2695	19316	27%	7767	32%	123861	29%
Totaal	61323	11018	72341		24628		428630	

*CBS, peildatum 1-1-2015

Leerplicht en RMC bestrijden schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten (VSV). Zij zijn in sterke mate afhankelijk van het onderwijs voor het signaleren en melden van verzuim en VSV. In onderstaande tabel is het aantal verzuimmeldingen per onderwijssoort en aantal nieuwe VSV-ers weergegeven:

Aantal relatief verzuimmeldingen IJssel Vecht 5 tot 18 jaar*

	PO	S(V)O	VO	MBO	Totaal
Regio IJssel Vecht	148	67	815	538	1568
% van totaal aantal	9,44%	4,27%	51,98%	34,31%	100,00%

aantal nieuwe VSV-ers 2013-2014 IJssel Vecht**

			VO	MBO	Totaal
Regio IJssel Vecht			78	461	539
% van totaal aantal			14,47%	85,53%	100,00%

* Bron: DUO LPW art 25 meldingen aan minister schooljaar 2014-2015

**Bron: DUO RMC factsheet definitieve cijfers schooljaar 2013-2014

De zwaarte van de problematiek ligt in het VO en MBO (86,29% verzuimmeldingen en 100% van de VSV problematiek), waar dan ook het grootste deel van de aandacht van leerplicht en RMC heen gaat. In de leeftijd van 14 tot 20 jaar vinden de meeste interventies plaats door leerplicht en RMC gezamenlijk. De leeftijdsgrens van 18 jaar is daarbij lastig, niet alleen de mogelijkheden voor handhaving zijn na 18 jaar beperkt, het speelveld aan partners is ook anders. De inzet vanuit jeugd is meestal vormgegeven tot 18 jaar, terwijl dat mogelijk geen recht doet aan de problematiek. Wijkteams zijn nu veelal gericht op 18-, terwijl de 18+ kwetsbaren en zorgleerlingen ook zeker ondersteuning nodig hebben.

In onderstaande tabel is de problematiek per gemeente weergegeven. Ten opzichte van Nederland scoort de regio beneden gemiddeld op VSV. Binnen de regio zijn er echter verschillen. Hoogscissors op verzuim en/of VSV zijn Zwolle (LP/VSV), Steenwijkerland (VSV), Kampen (LP), Ommen (LP), Zwartewaterland (VSV) en Hattem (VSV). Laagscissors zijn Dalfsen (LP/VSV), Hardenberg (LP/VSV), Heerde (LP/VSV), Raalte (LP/VSV), Hattem (LP), Ommen (VSV) en Staphorst (VSV).

Problematiek per gemeente LP en RMC regio IJssel Vecht*

	LP art 25	% tov leerlingen	VSV (nieuw)	%***
Dalfsen	107	2,24%	26	1,00%
Hardenberg	252	2,40%	72	1,22%
Hattem	30	1,48%	17	1,68%
Heerde	61	2,12%	17	1,08%
Kampen	303	3,27%	58	1,26%
Ommen	84	3,06%	14	0,99%
Raalte	127	2,15%	31	0,94%
Staphorst	93	2,63%	18	0,95%
Steenwijkerland	196	2,81%	57	1,47%
Zwartewaterland	119	2,68%	37	1,55%
Zwolle	621	3,21%	192	2,09%
Totaal	1993	2,76%	539	1,29%

* schooljaar 2014-2015 indien aangeleverd, anders 2013-2014

**opvallend: aantal preventieve casussen bij benadering aangegeven, wordt niet vastgelegd

*** Ter vergelijking het landelijk gemiddelde VSV % in 2013-2014: 1,92%

Processen –verbaal en vrijstellingen LP regio IJssel Vecht*

	% II van regio	PV's	% PV's van regio	PV luxé		Vrijstellingen	% van regio
Dalfsen	7%	3	4%	4	6%	13	6%
Hardenberg	15%	11	15%	17	26%	30	13%
Hattem	3%	0	0%	-	0%	3	1%
Heerde	4%	1	1%	3	5%	10	4%
Kampen	13%	21	28%	10	15%	31	13%
Ommen	4%	0	0%	1	2%	9	4%
Raalte	8%	12	16%	-	0%	11	5%
Staphorst	5%	4	5%	-	0%	14	6%
Steenwijkerland	10%	10	13%	7	11%	16	7%
Zwartewaterland	6%	0	0%	9	14%	24	10%
Zwolle	27%	13	17%	14	22%	75	32%
Totaal	100%	75	100%	65	100%	236	100%

* schooljaar 2014-2015 indien aangeleverd, anders 2013-2014

Naast verzuim zijn ook het aantal processen verbaal en vrijstellingen meetpunten voor leerplicht. Deze meetpunten geven een indicatie van aanpak vanuit leerplicht op zorg vs handhaving (striktheid). Analyse van het aantal en soort PV's en vrijstellingen per gemeente, ten opzichte van de problematiek en aantal jongeren in de gemeente:

- Dalfsen: het aantal PV's en vrijstellingen is in lijn met het aantal jongeren en de problematiek.
- Hardenberg: het aantal PV's voor verzuim en vrijstellingen is in lijn, maar het aantal PV's voor luxe verzuim is relatief hoog.
- Hattem: er zijn minder PV's en vrijstellingen dan verwacht. Er zijn geen PV's voor luxe verzuim geschreven.
- Heerde: het aantal PV's en vrijstellingen is in lijn met het aantal jongeren en de problematiek.
- Kampen: het aantal PV's voor verzuim is relatief hoog, ook als in aanmerking wordt genomen dat zij een hoogscoorder is op problematiek leerplicht. Daarnaast is het aantal PV's voor luxe verzuim en vrijstellingen in lijn met het aantal jongeren.
- Ommen: het aantal PV's voor verzuim is opvallend laag, zeker als in aanmerking wordt genomen dat zij een hoogscoorder is op problematiek leerplicht. Daarnaast is het aantal PV's voor luxe verzuim en vrijstellingen in lijn met het aantal jongeren.
- Raalte: het aantal PV's voor verzuim is relatief hoog, zeker gezien dat zij een laagscoorder is op problematiek. Daarnaast valt op dat er geen PV's luxe verzuim zijn. Het aantal vrijstellingen is beneden verwachting ten opzichte van het aantal jongeren.
- Staphorst: het aantal PV's voor verzuim en vrijstellingen is in lijn met het aantal jongeren en de problematiek. Wel valt op dat er geen PV's luxe verzuim zijn.
- Steenwijkerland: het aantal PV's en vrijstellingen is in lijn met het aantal jongeren en de problematiek.
- Zwartewaterland: het aantal PV's voor verzuim is opvallend laag, terwijl het aantal PV's voor luxe verzuim opvallend hoog is. Daarnaast is het aantal vrijstellingen hoger dan verwacht ten opzichte van het aantal jongeren.
- Zwolle: stelt 17% van de PV's voor schoolverzuim op, terwijl zij hoogscoorder is op verzuimmeldingen/VSV en 27% van de leerlingen vertegenwoordigd. Zwolle zit niet sterk op handhaving, in tegenstelling tot de beeldvorming zoals gebleken uit het onderzoek. Zwolle scoort daarnaast bovengemiddeld op het verlenen van vrijstellingen. Het aantal PV's voor luxe verzuim is iets lager dan verwacht.

Op basis van de kerncijfers voor leerplicht kunnen de volgende voorzichtige conclusies worden getrokken:

- Handhaving op verzuim: Kampen en Raalte zetten sterk in op handhaven. Hattem, Ommen, Zwartewaterland en Zwolle zetten minder sterk in op handhaven.
- Handhaving op luxe verzuim: Hardenberg, Kampen en Zwartewaterland handhaven sterk op luxe verzuim. Hattem, Raalte en Staphorst handhaven niet op luxe verzuim.
- Vrijstellingen: Zwolle en Zwartewaterland lijken wat ruimhartiger dan andere gemeenten met het geven van vrijstellingen, terwijl Hattem en Raalte iets terughoudend lijken te zijn bij het verlenen van vrijstellingen.

Voor het bestrijden van verzuim en VSV worden rijksmiddelen (RMC en kwalificatieplicht) en gemeentelijke middelen (leerplicht) ingezet. Algemeen geldt: hoe groter de problematiek hoe meer formatie ingezet dient te worden. Daarnaast is de taakopvatting en het meer of minder efficiënt werken van invloed op de benodigde omvang van de formatie. Branchevereniging Ingrado heeft voor de goede uitvoering van zowel leerplicht als RMC taken een formatiemeter opgesteld die een indicatie geeft van de benodigde formatie. In onderstaande tabellen zijn beide weergegeven, toegepast op de gemeenten in de regio IJssel Vecht.

Met betrekking tot de ingezette formatie voor leerplicht en RMC kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Regionaal lijkt voldoende formatie op leerplicht ingezet te worden, maar de verdeling over de gemeenten is ongelijk. Hattem, Heerde en Raalte lijken iets overformatie in te zetten. Staphorst en Zwartewaterland zetten op basis van deze cijfers te weinig formatie in.
- Ook voor het RMC lijkt regionaal voldoende formatie beschikbaar. Ook hier is echter sprake van ongelijke inzet tussen de gemeenten. Steenwijkerland zet relatief veel formatie in, Kampen heeft een tijdelijke uitbreiding waardoor ook zij veel formatie inzet. De 5 samenwerkende gemeenten (Zwolle) lijken te weinig formatie in te zetten.

Formatie leerplicht regio IJssel Vecht

	Werkelijk				Totaal	Ingrado formatiemeter	
	LPA+K P	Admin+Ap pl	belei d	Overi g		LP onder *	LP boven* *
Dalfsen	0,82	0,1	0,16		1,08	0,79	1,32
Hardenberg-Ommen	2,39	0,61			3	2,49	4,13
Hattem	0,5				0,5	0,22	0,37
Heerde					0,8	0,45	0,75
Kampen	1,89	0,69	0,02	0,11	2,71	2,24	3,73
Raalte	1	0,56	0,1		1,66	0,94	1,56
Staphorst					0,45	0,69	1,14
Steenwijkerland	1,5	0,5	0,1		2,1	1,45	2,41
Zwartewaterland	0,4	0,1	0,06		0,56	0,88	1,46
Zwolle***	4,56	1,35	0,1	0,2	6,21	4,60	7,64
Totaal	13,06	3,91	0,54	0,31	19,07	14,76	24,51

* Onderkant bandbreedte: caseload op basis van art 25 gedeeld door 135

** Bovenkant bandbreedte: 1,66 X onderkant bandbreedte (incl. preventieve taken)

***Waarvan 1 fte tijdelijk tot eind 2015

Formatie RMC regio IJssel Vecht

	Werkelijk			Totaal	Ingrado formatiemeter RMC*
	RMC beg	RMC admin	RMC coord/belei d		
Dalfsen	0,15	0,05		0,2	0,40
Hardenberg-Ommen	1			1	0,92
Hattem	zwoll e			0,09	0,15
Heerde	zwoll e		0,2	0,2	0,24
Kampen**	1	0,12	0,13	1,25	0,77
Raalte	0,5			0,5	0,53

Staphorst	zwolle			0,15	0,29
Steenwijkerland**	1			1	0,55
Zwartewaterland	zwolle			0	0,37
Zwolle	1,22			1,22	2,04
Totaal	4,87	0,17	0,33	5,61	6,27

* 1 fte per 3800 inwoners van 18 t/m 22 jaar/ gemiddelde caseload van 300

**Waarvan 0,55fte tijdelijk ivm begeleiding RMC harde kern en 1000 jongeren plan

***Incl. RMC taken WWB en administratie

Aantal/type scholen in gemeenten IJssel Vecht

	PO	S(V)O	PRO	VO	MBO
Dalfsen	18	-	-	1	-
Hardenberg	60	2	2	6	1
Hattem	6	-	-	-	-
Heerde	13	1	-	1	-
Kampen	33	2	2	3	1
Ommen (zie Hardenberg)					
Raalte	17	2	1	1	1
Staphorst	10	-	-	1	-
Steenwijkerland	39	2	1	2	-
Zwartewaterland	17	-	-	1	-
Zwolle	48	3	4	12	4
buiten de regio (aanne)	6	4	2	4	4
Totaal	267	16	12	32	11

Aanne benodigde preventieve aanpak op scholen:

	Uren	Toelichting
PO	0,1	Alle scholen 2x per jaar bezoeken
VO	2	uur per week aanwezig ihkv preventie
MBO	6	uur per week aanwezig ihkv preventie
PRO	1	uur per week aanwezig ihkv preventie
S(V)O	1	uur per week aanwezig ihkv preventie

Het aantal uur dat per gemeente ingezet zou moeten worden in het kader van preventie in de scholen die in de eigen gemeente zijn gevestigd in verhouding tot het aantal uren dat geïnvesteerd zou moeten worden in preventie:

	Uren preventie inzet nodig in eigen gemeente	% inzet van regio	% leerlingen regio	Gelijke deel zou zijn geweest inzet van .. uren
Dalfsen	3,8	2,25%	6%	10,5
Hardenberg	28	16,60%	18%	29,5
Hattem	0,6	0,36%	2%	4,0
Heerde	4,3	2,55%	4%	6,3
Kampen	19,3	11,44%	12%	20,0
Ommen (zie Hardenberg)				
Raalte	12,7	7,53%	8%	13,7
Staphorst	3	1,78%	4%	7,6
Steenwijkerland	10,9	6,46%	9%	14,4
Zwartewaterland	1,7	1,01%	6%	9,5
Zwolle	59,8	35,45%	32%	53,2
buiten de regio	25	14,58%		
Totaal	168,7			168,7