

ONDERZOEK UITVOERING LEERPLICHTWET DOOR RBL

Door de samenwerkende rekenkamers en
rekenkamercommissies van Hillegom, Katwijk, Leiden,
Leiderdorp, Lisse, Noordwijkerhout, Oegstgeest,
Teylingen en Voorschoten

14 november 2011

COLOFON

Leden van de begeleidingsgroep namens de samenwerkende rekenkamers en rekenkamercommissies: Carsten Hof, Ronald Popma, Rini Teunissen, Cor Visser met de ambtelijke ondersteuning van Herman Hoeijmans

Onderzoekers B&A: Ruud Rottier, Yorick van den Berg en Jesse Hoogenbosch

INHOUDSOPGAVE

1	Voorwoord	5
2	Inleiding	7
2.1	Leeswijzer	8
3	Onderzoeksverantwoording	11
3.1	Het onderzoekskader	11
3.2	Onderzoeksvragen	12
3.3	Plaatsing onderzoeksvragen in het onderzoekskader	13
3.3.1	Doelen	13
3.3.2	Strategie	13
3.3.3	Uitvoering	14
3.3.4	Resultaten	14
3.4	Het normenkader	14
3.5	Onderzoeksaanpak	15
3.5.1	Stap 1: Voorbereiding	15
3.5.2	Stap 2: Documentenanalyse	15
3.5.3	Stap 3: Veldwerk	15
3.5.4	Opstellen nota van bevindingen	17
4	Een korte geschiedenis	19
5	Bevindingen Doelformulering	25
5.1	Beschrijvende vragen	25
5.2	Normerende vragen	26
6	Bevindingen geformuleerde uitvoeringsstrategie	29
6.1	Beschrijvende vragen	29
6.2	Normerende vragen	30
7	Bevindingen uitvoering	35
7.1	Beschrijvende vragen	35
7.2	Normerende vragen	36
8	Bevindingen resultaten	45
8.1	Beschrijvende vragen	45
8.2	Normerende vragen	46

9	Conclusies en aanbevelingen	51
9.1	Mate van doelgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering van de taken	51
9.2	Resultaten van de meerwaarde	53
9.3	Resultaten kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden	54
10	Nawoord	57
11	Bestuurlijke reacties	59
12	Factsheet per gemeente	77
	Bijlage 1: Het normenkader	79
	Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen	83
	Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen	85
	Bijlage 4: Werkplan Leerplicht 2009 t/m 2012	87



VOORWOORD

De rekenkamers en rekenkamercommissies van de gemeenten in Holland Rijnland komen halfjaarlijks bij elkaar om elkaar te informeren over de onderzoeken die zijn of worden uitgevoerd en om kennis en ervaring uit te wisselen. In 2010 hebben de rekenkamers en rekenkamercommissies het plan opgevat de samenwerking te verdiepen en een gezamenlijk onderzoek te laten uitvoeren.

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van dat gezamenlijke onderzoek. Het onderwerp van het onderzoek is het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet. De samenwerkende rekenkamer(commissies) hebben voor dit onderwerp gekozen omdat dit voor iedere gemeente een herkenbare en belangrijke aangelegenheid is, en omdat veel gemeenten deze functie hebben overgedragen aan het Regionaal Bureau Leerplicht. De samenwerkende rekenkamer(commissies) willen namelijk met het onderzoek ook ervaring opdoen met het onderzoeken van een gemeenschappelijke regeling.

De rapportage bestaat in hoofdlijnen uit twee delen: de bevindingenrapportage en een bestuurlijk deel. In de bevindingenrapportage zijn de feitelijke resultaten van het onderzoek opgenomen, samen met de conclusies en aanbevelingen. Het bestuurlijk deel bevat de bestuurlijke reactie van het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland op de bevindingenrapportage en het nawoord van samenwerkende rekenkamer(commissies). In de bijlage bij het rapport zijn de gemeentespecifieke feitelijkheden weergegeven.

Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau B&A Groep. Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie in het leven geroepen.

De feitelijke onderzoeksresultaten (zonder conclusies en aanbevelingen) zijn in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor op 1 augustus 2011 voorgelegd aan het RBL en aan de aan het onderzoek deelnemende gemeenten. De reacties die naar aanleiding hiervan zijn ontvangen zijn verwerkt in het rapport. Het bevindingenrapport inclusief conclusies en aanbevelingen is door iedere aan het onderzoek deelnemende rekenkamer of rekenkamercommissie vastgesteld. Dit heeft plaatsgevonden in de laatste week van september.

Het rapport met de conclusies en aanbevelingen is vervolgens voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur Holland Rijnland en het college van elk van de betreffende gemeenten voor zover van toepassing. Hierbij wordt opgemerkt dat niet iedere rekenkamer(commissie) de procedure van bestuurlijk wederhoor toepast.

De reactie van het DB Holland Rijnland is opgenomen in het bestuurlijk deel van de rapportage. Het aanbieden van de eventuele bestuurlijke reactie van de colleges is onderdeel van de wijze waarop per gemeente de behandeling van een onderzoeksrapport van de rekenkamer(commissie) wordt afgewikkeld.

Voor het vergaren van de informatie waarop de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd, zijn naast het bestuderen van dossiers interviews gehouden. De samenwerkende rekenkamer(commissies) spreken hierbij dank uit aan de geïnterviewde personen voor de door hen beschikbaar gestelde tijd en de verstrekte informatie. Ook danken de rekenkamer(commissies) de medewerkers van het Regionaal Bureau Leerplicht en ambtenaren van de gemeenten die hun medewerking hebben verleend aan het opsporen en het ter beschikking stellen van de gevraagde documenten voor hun bijdrage aan het onderzoek.

De samenwerkende rekenkamers en rekenkamercommissies in Holland Rijnland,
Namens deze, de begeleidingscommissie
18 november 2011



INLEIDING

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 is een van de taken waar gemeenten op het terrein van het onderwijs uitvoering aan moeten geven. Ongeoorloofd verzuim dient te worden gemeld aan de leerplichtambtenaar, die hierop actie onderneemt, variërend van een huisbezoek tot het opstellen van een proces-verbaal met mogelijk een gerechtelijke afhandeling.

Jaarlijks dient het college, conform artikel 16 van de Leerplichtwet, de gemeenteraad op de hoogte te stellen van de uitvoering van haar leerplichttaken door middel van een jaarverslag.

Al sedert september 2002 is het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL) verantwoordelijk voor de uitvoering van de leerplichttaken voor de meeste gemeenten in de regio Holland Rijnland¹. Dit uitvoeringsorgaan, aanvankelijk aangehaakt bij de gemeente Leiden maar vanaf 2007 onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland, geeft uitvoering aan het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet. Daarnaast voert het RBL tevens de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten² (RMC-functie) uit, alsook de kwalificatieplicht³ en de leerplichtadministratie van de regio Holland Rijnland. Per januari 2007 is het RBL ingebed in het desbetreffende Samenwerkingsorgaan.

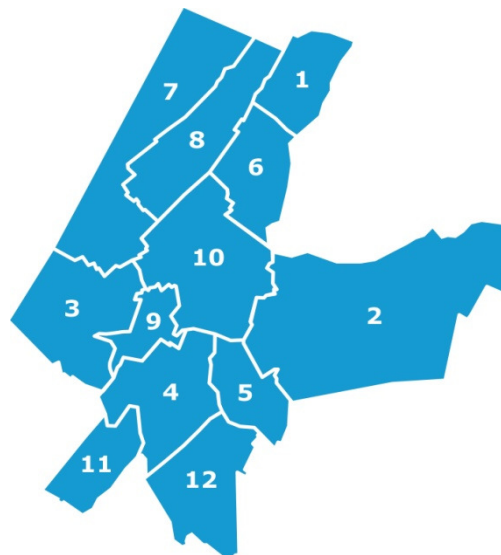
¹ De gemeenten Alphen aan de Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude maken deel uit van de Regio Holland Rijnland, maar in deze gemeenten wordt de leerplichtwet in gezamenlijkheid uitgevoerd door de gemeente Alphen aan de Rijn.

² De RMC-functie stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio's, waarbij meer jongeren een startkwalificatie behalen en op een verantwoorde wijze kunnen deelnemen in de samenleving. Het spreekt voor zich dat hiervoor de medewerking noodzakelijk is van alle betrokken partijen, onder wie de desbetreffende jongeren, evenals gemeenten, scholen, zorgorganisaties en werkgevers.

³ Jongeren onder de 18 jaar zijn verplicht om onderwijs te volgen totdat ze een startkwalificatie (havo-, vwo-, mbo-diploma niveau 2 of hoger) hebben.

In het RBL Holland Rijnland participeren de volgende gemeenten:

1. Hillegom
2. Kaag en Braassem
3. Katwijk
4. Leiden
5. Leiderdorp
6. Lisse
7. Noordwijk
8. Noordwijkerhout
9. Oegstgeest
10. Teylingen
11. Voorschoten
12. Zoeterwoude



(bron: website RBL)

De samenwerkende rekenkamers en rekenkamercommissies van de 12 gemeenten – met uitzondering van die van Noordwijk, Zoeterwoude en Kaag en Braassem – wensten een gezamenlijk onderzoek naar de uitvoering van de Leerplichtwet door het RBL.

Ten behoeve van dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld vanuit de samenwerkende rekenkamers bestaande uit Carsten Hof, Cor Visser, Ronald Popma en Rini Teunissen. Ambtelijke ondersteuning wordt verleend door Herman Hoeijmans, secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Teylingen.

2.1

LEESWIJZER

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 een verantwoording gegeven van het onderzoek. Hierin worden het onderzoekskader en –vragen beschreven evenals de aanpak. In hoofdstuk 3 treft u een korte geschiedenis van het RBL aan. In het gehanteerde onderzoekskader is onderscheid gemaakt tussen de geformuleerde doelen en uitvoeringsstrategie en de daadwerkelijke uitvoering en resultaten. In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 worden de bevindingen van het onderzoek op deze onderdelen weergegeven. In hoofdstuk 8 sluiten we het rapport af met conclusies en aanbevelingen.

3

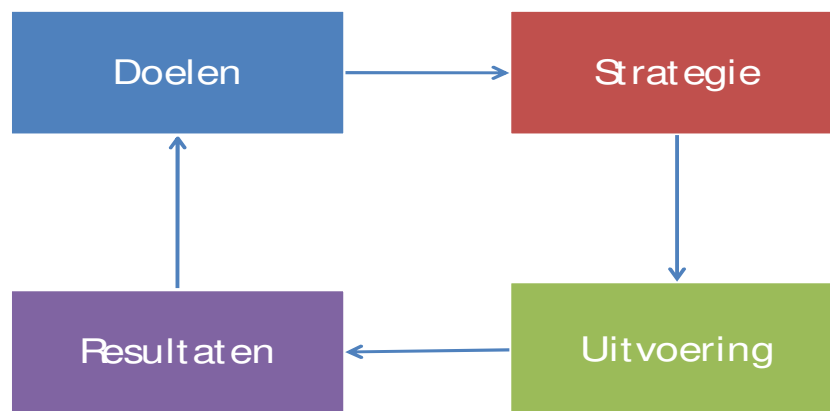
ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Het onderzoek betreft de wijze van uitvoering van de leerplichtwet door het RBL. Hieronder worden begrepen de volledige en de kwalificerende leerplicht⁴ welke in 2007 in werking is getreden. In het onderzoek is niet betrokken de RMC-functie en het jongerenloket voor onderwijs en werk die in het RBL met de leerplichtfunctie zijn samengebracht.

3.1

HET ONDERZOEKSKADER

Voor het onderzoek is een onderzoekskader gehanteerd dat bestaat uit de vier hoofdstappen van de beleidscyclus. De evaluatie omvat een beschrijving van datgene wat met het beleid beoogd werd (*de doelen*) en hoe het beleid vorm heeft gekregen in instrumenten en organisatie (*de strategie*). De doelen en strategie vormen het 'decor' tegen de achtergrond waarvan de *uitvoering* en *de resultaten* worden beschreven en geanalyseerd.



Aan de vier stappen van dit onderzoekskader zijn de onderzoeksvragen met deelvragen verbonden.

⁴ Kwalificatieplicht: tot 18 jaar zijn jongeren leerplichtig tenzij ze een startkwalificatie hebben behaald. Aan deze plicht kan ook inhoud worden gegeven door een combinatie van werken en leren.

3.2**ONDERZOEKSVRAGEN**

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

- Worden de door de wet opgedragen taken doelgericht en doelmatig uitgevoerd door het RBL voor de deelnemende gemeenten?
- Levert de samenwerking in het RBL de verwachte meerwaarde op?
- Op welke manier geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol?

Deze centrale vraagstelling is uiteengelegd in een vijftal onderzoeksvragen met deelvragen.

Onderzoeksvragen	Deelvragen
1. Wat zijn de algemene beleidskaders?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke mogelijkheden biedt de wet voor nadere kaderstelling door de raad? ▪ Zijn deze mogelijkheden benut? ▪ Zijn doelen geoperationaliseerd in duidelijke prestaties?
2. Hoe is de uitvoering geregeld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke taken en bevoegdheden zijn overgedragen aan het RBL? ▪ Hoe geeft het RBL uitvoering aan de opgedragen taken? ▪ Hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld tussen gemeente en RBL?
3. Hoe vindt toezicht op de uitvoering plaats?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke rol hebben de afzonderlijke gemeenteraden, de colleges en het RBL hierin? ▪ Hoe verhouden deze rollen zich ten op zicht van elkaar? ▪ Hoe wordt invulling gegeven aan de controlerende taak van de raden?
4. In hoeverre vindt uitvoering van de wet op doelmatige en doeltreffende wijze plaats?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heeft het regionale beleid de beoogde effecten? ▪ Heeft de samenwerking de verwachte meerwaarde opgeleverd? ▪ In welke mate is er sprake van afstand tussen het RBL en de afzonderlijke gemeenteraden?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?	

De onderzoeksvragen en de deelvragen verschillen naar aard. Er zijn vragen die beschrijvend beantwoord dienen te worden (bijvoorbeeld: welke mogelijkheden biedt de wet?) en vragen waar een norm aan verbonden kan worden waardoor een oordeel mogelijk is (bijvoorbeeld: zijn doelen geoperationaliseerd?).

3.3

PLAATSING ONDERZOEKSVRAGEN IN HET ONDERZOEKSKADER

Aan de hand van het onderzoekskader zijn deze vragen - met het onderscheid beschrijvend en normerend – geordend, waarbij nog verdere vragen zijn toegevoegd.

3.3.1

Doelen

Beschrijvende vragen

- Wat bepaalt de wetgeving ten aanzien van de uitvoering van de leerplichtfunctie?
- Welke mogelijkheden biedt de wet voor nadere kaderstelling door de gemeenteraden?
- Is van deze mogelijkheden voor nadere kaderstelling door de gemeenteraden gebruik gemaakt?
- Zijn er (aanvullende) beleidskaders per gemeente van toepassing en zo ja, welke?

Normerende vragen

- Zijn de doelen SMART geformuleerd en geoperationaliseerd in duidelijke prestaties?
- Is de verhouding tussen de doelen uit de Leerplichtwet en de doelen van het RBL beschreven?
- Is de veronderstelde meerwaarde van de regionale uitvoering op een onderbouwde wijze benoemd en voor zover mogelijk SMART geformuleerd?

3.3.2

Strategie

Beschrijvende vragen

- Welke taken en bevoegdheden zijn per deelnemende gemeente overgedragen aan het RBL?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld tussen gemeenten en (medewerkers van) het RBL én tussen gemeenten onderling?

Normerende vragen

- Hoe kan de aanwezige uitvoeringsstrategie worden gekwalificeerd?
- Hoe ziet de bevoegdheidsverdeling tussen de raad, het college en het RBL eruit en hoe kan deze worden gewaardeerd?

3.3.3

Uitvoering

Beschrijvende vragen

- Hoe geeft het RBL uitvoering aan de aan haar opgedragen taken?
- Hoe vindt het toezicht op de uitvoering door het RBL plaats en welke rol hebben de afzonderlijke gemeenteraden, de colleges en het RBL hierin?
- Op welke wijze geeft het RBL invulling aan haar verantwoordingsfunctie?
- In hoeverre worden de raden in de gelegenheid gesteld hun controlerende taak uit te oefenen?

Normerende vragen

- Is de uitvoering door het RBL conform de vooraf gekozen uitvoeringsstrategie?
- Voldoet de uitvoering aan de relevante kwaliteitseisen?
- In hoeverre vindt de uitvoering door de RBL op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats?
- In hoeverre verhoudt de kwaliteit van de uitvoering zich tot andere RBL's buiten Holland Rijnland?
- In welke mate is sprake van afstand tussen het RBL en de afzonderlijke gemeenteraden en hoe wordt deze gewaardeerd?

3.3.4 Resultaten

Beschrijvende vragen

- Welke resultaten zijn in de afgelopen jaren behaald?

Normerende vragen

- Zijn de behaalde resultaten overeenkomstig de beleidsdoelstellingen (heeft het de beoogde effecten)?
- Zijn de resultaten vergelijkbaar met die van andere RBL's (benchmark)?
- In hoeverre heeft de samenwerking de verwachte meerwaarde opgeleverd?
- In hoeverre kan de verantwoording door het RBL worden gebruikt door de afzonderlijke raden in hun controlerende en kaderstellende rol?

3.4 HET NORMENKADER

Voor de beantwoording van de normerende onderzoeksvragen op basis waarvan oordelen gegeven gaan worden, hanteren wij een normenkader waarin aan elke onderzoeksvraag een norm of een set van normen wordt verbonden. Hierdoor wordt het mogelijk aan de verzamelde gegevens ook een waardering te geven. Het normenkader is ingedeeld aan de hand van de vier stappen in het onderzoekskader. In bijlage 1 is het definitieve normenkader opgenomen. De hierin opgenomen normen zijn ontleend aan wettelijke bepalingen, algemene opvattingen over de beleidstheorie (SMART, beleidscyclus), Ingrado-richtlijnen en normen en benchmarkgegevens (rapport Ecorys).

3.5 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is in de volgende stappen uitgevoerd.

3.5.1 Stap 1: Voorbereiding

In twee bijeenkomsten van de begeleidingscommissie is de planning vastgesteld en het concept normenkader besproken. Dit heeft geleid tot een definitieve versie van het normenkader. Hiermee worden de bevindingen gewaardeerd en beoordeeld.

3.5.2 Stap 2: Documentenanalyse

Na de start is een documentenanalyse uitgevoerd om een eerste antwoord op de onderzoeksvragen te formuleren en de interviews met diverse respondenten voor te bereiden. Het ging hierbij om de volgende bronnen, waarbij steeds tussen haakjes is aangegeven ten behoeve van welk onderdeel van het evaluatiekader de gegevens worden gebruikt:

- De Leerplichtwet (doelen)
- Beleidsplan Leerplicht 2009 – 2012 van het RBL (doelen en strategie)
- Documentatie ter onderbouwing van het besluit om regionaal samen te werken (doelen en strategie)
- Jaarplannen van het RBL (strategie en uitvoering)
- Jaarverslagen en verantwoording over de uitvoering en resultaten van het RBL en per afzonderlijke gemeente (uitvoering en resultaten)
- De evaluatie van het samenwerkingsverband Holland Rijnland (strategie en uitvoering met name wat betreft de kaderstellende en controlerende rol van de raden)
- Per gemeente de documenten (kaders en verantwoording) die aan de raad ter kennisname of besluitvorming over de Leerplicht en uitvoering door het RBL zijn voorgelegd en de verslagen van de bespreking hiervan door de raad (strategie, uitvoering, resultaten)
- Benchmarkgegevens over de kwaliteit en resultaten van de uitvoering door andere RBL's (uitvoering en resultaten)

Het complete overzicht van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 2

3.5.3 Stap 3: Veldwerk

Het veldwerk bestond uit diverse interviews en twee sessies

Geïnterviewden	Gespreksonderwerpen die aan de orde kwamen
De portefeuillehouder Sociale Agenda uit het Dagelijks Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oordeel over kwaliteit doelen RBL ▪ Oordeel over de uitvoeringsstrategie (meerwaarde regionale aanpak) ▪ Oordeel over de kwaliteit van de uitvoering ▪ Oordeel over de bestuurlijke invloed op het RBL ▪ Oordeel over de geleverde resultaten van het RBL
De manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oordeel over kwaliteit doelen RBL ▪ Oordeel en achtergronden uitvoeringsstrategie (meerwaarde regionale aanpak) ▪ Oordeel over de kwaliteit van de uitvoering ▪ Oordeel over de bestuurlijke invloed op het RBL ▪ Oordeel over de samenwerking met de deelnemende gemeenten en het onderwijsveld ▪ Oordeel over de geleverde resultaten van het RBL

Geïnterviewden	Gespreksonderwerpen die aan de orde kwamen
Directeuren in het onderwijs (basisonderwijs, voorgezet onderwijs, ROC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oordeel over kwaliteit doelen RBL ▪ Oordeel over meerwaarde regionale samenwerking ▪ Oordeel over de kwaliteit van de uitvoering ▪ Oordeel over de bestuurlijke invloed op het RBL ▪ Oordeel over de geleverde resultaten van het RBL
Sessies	
Leden van het regionaal Ambtelijk Overleg Jeugd / Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oordeel over kwaliteit doelen RBL ▪ Oordeel over de uitvoeringsstrategie (meerwaarde regionale aanpak) ▪ Oordeel over de kwaliteit van de uitvoering en aansluiting van het RBL bij het lokale veld ▪ Oordeel over de aansturing vanuit gemeenten richting RBL ▪ Oordeel over de geleverde resultaten van het RBL
Raadsleden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oordeel over kwaliteit doelen RBL ▪ Oordeel over de uitvoeringsstrategie (meerwaarde regionale aanpak) ▪ Oordeel over de kwaliteit van de uitvoering ▪ Oordeel over de kaderstellende en controlerende rol van de raad ▪ Oordeel over de geleverde resultaten van het RBL

De volledige lijst van geïnterviewden en van de deelnemers aan de sessies zijn opgenomen in bijlage 3.

3.5.4 Opstellen nota van bevindingen

De opbrengsten van de documentenanalyse en het veldwerk zijn geanalyseerd en gewaardeerd aan de hand van het normenkader.



EEN KORTE GESCHIEDENIS

In januari 2001 ziet het 'Voorstel voor start experiment bureau leerplicht in de RMC regio Zuid Holland Noord' van de intergemeentelijke werkgroep 'regionale samenwerking leerplicht' het licht. Dit leidt tot een Samenwerkingsovereenkomst gericht op het instellen van een experimenteel regionaal bureau leerplicht in een daartoe aan te wijzen vestigingsgemeente met aanwijzing van een kwartiermaker. In deze overeenkomst worden de volgende doelen geformuleerd als het gaat om de leerplichtfunctie:

- Een effectieve bestrijding van voortijdig schoolverlaten.
- Het kwalitatief hoogwaardige uitvoering geven aan de maatschappelijke zorgtaak.
- Het vervullen van een signalerende functie ten aanzien van verzuim en schooluitval richting scholen en gemeenten.
- Het zorgen voor afstemming met voor de leerplichtfunctie en RMC functie relevante beleidsterreinen.
- Een standaardisering van procedures.
- Het realiseren van een centrale voorlichting aan en melding voor leerlingen, ouders en scholen.
- Het ontwikkelen van preventief beleid ten aanzien van schoolverzuim en dreigende schooluitval.
- Het ontwikkelen en uitvoeren van regionaal leerplichtbeleid en beleid met betrekking tot voortijdig schoolverlaten.
- Het verzorgen van beleidsondersteuning aan deelnemende gemeenten.

In februari 2001 heeft de intergemeentelijke werkgroep het voorstel 'Experiment Regionaal Bureau Leerplicht' aan de portefeuillehouders aangeboden. De bespreking ervan leidde tot de suggestie om met een 'sprankelend' voorstel te komen. In mei 2001 verschijnt het voorstel 'Zuid Holland Noord houdt de jongeren binnenboord', waarin naast het regionaal bureau ook nog de gedachte van de leerplichtwinkel wordt uitgewerkt. In dit voorstel staan de volgende *voordelen* van het model regionaal bureau vermeld:

- Eenduidige aanpak.
- Continuïteit in aanpak.
- Meer professionaliteit.
- Duidelijkheid naar onderwijs, jeugdzorg en arbeidstoeleiding.
- Geringe kwetsbaarheid.
- Complete levering van de leerplichtjaarverslagen.
- Geen onevenwichtige risicospreiding tussen gemeenten.

Als *nadelen* worden genoemd

- Door gemeenten kan de stap van totale lokale uitvoering naar totale regionale uitvoering als te rigoureuus worden ervaren.
- De lokale leerplichtcontacten met het basisonderwijs verdwijnen.
- Er is minder frequent contact tussen individuele leerlingen en gemeente.

In de zomer van datzelfde jaar verschijnt het op dit voorstel gebaseerde Plan van Aanpak voor een bureau. In dit plan zijn maar liefst 16 beoogde resultaten verwoord:

- Stijging van het aantal meldingen van schoolverzuim zodat de werkelijke problematiek in beeld wordt gebracht (n.b. het begrip 'meldingen' dekt niet dezelfde lading als het daadwerkelijke verzuim en deze begrippen mogen dus niet met elkaar worden verward).
- Verbetering van het inzicht in de omvang en de achtergronden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.
- Melding signaalverzuim door scholen in een vroeg stadium.
- Snelle en adequate actie vanuit RBL op verzuimmelding (binnen twee werkdagen)
- Lokaal en herkenbaar leerplichtgezicht hebben en houden.
- Deelname aan regionale netwerken, zoals bij de Zorgadviesteams (ZAT's).
- Ontwikkeling van preventief beleid dat leidt tot afname van schoolverzuim.
- De toegankelijkheid van extra voorzieningen (zoals bijv. het project DE Witte Poort) is voor de jongeren uit alle regiogemeenten gelijk.
- Stevige netwerkrelaties met scholen en jeugdhulpverlening. De contacten worden in kwalitatief en kwantitatief opzicht verbeterd.
- Belangrijke gesprekspartner voor jeugdzorg en goede aansluiting bij het integraal jeugdbeleid.
- Ontwikkeling van eenduidig beleid aangaande leerplicht en schoolverzuim. Dit beleid dient te worden afgestemd met aanpalende beleidsterreinen.
- Regionale richtlijnen m.b.t. de verschillende leerplichtzaken (extra verlof, ontheffingen, uniforme wijze van melden etc.).
- Functioneel jaarverslag waarin in elk geval wordt opgenomen: verzuim- en leerplichtcijfers en opvallende zaken per gemeente, regionale trends, adviezen en aanknopingspunten voor bijv. jeugdbeleid.
- Adviesfunctie richting lokale overheden.
- Sluitende melding voortijdig schoolverlaters (VSV-ers) bij RMC.
- Ontwikkeling sluitende registratie en aanpak van (potentiële) VSV-ers. De lijn van leerplicht naar de RMC-functie moet een doorlopende worden.

Gesteld wordt dat een half jaar voor de beëindiging van het experiment zal worden geëvalueerd of en in welke mate deze doelen zijn bereikt.

Op 1 september 2002 ging het experiment RBL Zuid Holland Noord van start voor een proefperiode van 3 jaar. De gemeente Noordwijkerhout en de toen nog zelfstandige gemeente Voorhout (nu gemeente Teylingen) namen niet aan dit experiment deel.

De stuurgroep RBL constateerde in 2003 bij het opstellen van het werkplan 2004 dat de vele ambities niet in balans waren met de mogelijkheden op financieel gebied. De ambities worden vervangen door de formulering van drie taakgebieden;

- Melding en registratie
- Preventie en sanctiebeleid
- Verantwoording.

Hierbij zijn geen streefdoelen of criteria geformuleerd.

Het onderzoeksbureau Platform Opleiding Onderwijs en Organisatie (PLATO) van de Universiteit Leiden evalueerde in de jaren 2002 – 2004 het RBL, zoals bij de start van het experimentele RBL al beoogd was. In januari 2004 verschijnt in dit verband een tussenrapportage die de periode september 2002 tot december 2003 betreft. In december 2004 is de eindevaluatie gereed die de periode januari 2004 tot december 2004 omvat. De conclusies zijn de volgende:

- Het RBL voldoet wat betreft de leerplichttaken aan de wettelijke eisen.
- Op nagenoeg alle terreinen is vooruitgang geboekt.
- Er is meerwaarde (onderschreven door scholen en zorginstellingen) vanwege
 - ✓ verbetering van het leerplichtbeleid door het hebben van één aanspreekpunt en van eenduidig beleid;
 - ✓ toename van het aantal meldingen en aanvragen, afgesloten dossiers en processen-verbaal;
 - ✓ ontwikkeling van regionale projecten en voorzieningen.
- Het draagvlak is groot.

Het experiment RBL wordt per 1 september 2005 verlengd tot 31 december 2006. Holland Rijnland was op dat moment, als kleine strategieorganisatie, nog niet volledig toegerust om een uitvoeringsorganisatie als het RBL op te nemen.

Met ingang van 1 januari 2007 is het RBL organisatorisch ingebed in het samenwerkingsverband Holland Rijnland. RBL staat nu voor Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland. Dit houdt ook in dat alle medewerkers aangesteld werden bij Holland Rijnland en aansturing ging plaatsvinden door het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland.

In de jaren 2007-2009 zijn stapsgewijs de leerplichtadministraties van 10 gemeenten samengevoegd⁵. Voordeel daarvan is dat scholen zich nog maar tot één loket hoeven te wenden voor hun in- en uitschrijvingen en voor hun verzuimmeldingen. Dit levert winst op voor scholen met leerlingen afkomstig uit verschillende gemeenten.

Op 31 juli 2008 werd een organisatiewijziging van kracht, waardoor het RBL deel ging uitmaken van de Sociale Agenda. Daarbij is de uitvoering van de leerplichttaken en de leerplichtadministratie ondergebracht bij het team leerplicht en administratie.

⁵ Een enkele gemeente had de leerplichtadministratie al eerder overgedragen, andere gemeenten zijn later aangesloten bij het RBL. Het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland heeft in 2007 besloten dat alle leerplichtadministraties zouden worden overgedragen aan het RBL.

Ook wordt in 2008 het Beleidsplan leerplicht 2009 – 2012 vastgesteld. Als missie voor het RBL wordt hier “het waarborgen van het recht op onderwijs” geformuleerd. Alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd (van 5 tot en met 17 jaar) in de regio moeten naar hun mogelijkheden onderwijs kunnen volgen. Het uiteindelijk doel is dat zij een startkwalificatie halen. De uitgangspunten die door het RBL hierbij gehanteerd worden betreffen:

- vroegtijdig signaleren en handelen;
- gezinsgericht en gebiedsgericht werken;
- aanspreken verantwoordelijken;
- leveren van maatwerk.

Deze uitgangspunten zijn in een werkplan in speerpunten vertaald.

Overzicht speerpunten (zie hiervoor ook bijlage 4)

- a. Licht verzuim en te laat komen wordt op passende wijze gesanctioneerd.
- b. Leerplicht krijgt een gezicht binnen het MBO.
- c. Het RBL informeert de scholen over het melden van verzuim en de richtlijnen voor het verlenen van verlof
- d. het RBL adviseert scholen over de verzuimregistratie en het verzuimbeleid
- e. Samenwerking met ketenpartners moet leiden tot snellere beëindiging van het verzuim.
- f. Voor jongeren van 16 en 17 jaar wordt door leerplicht vaker het Jongerenloket ingeschakeld.
- g. Doorlooptijden
- h. Verminderen van het aantal thuiszitters.
- i. Verbeteren eigen werkproces

In 2009 dragen ook de gemeenten Noordwijkerhout en Kaag en Braassem de uitvoering van de leerplichtwet over aan het Regionaal Bureau Leerplicht.

Op 17 februari 2010 is door het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland Focus 2014 – de strategische agenda Holland Rijnland 2010 – 2014, vastgesteld. In de doel- en inspanningenboom leer- en kwalificatieplicht en bestrijden voortijdig schoolverlaten is binnen het algemene doel ‘Meer leerlingen tot 23 jaar halen hun startkwalificatie’ als SMART-doel opgenomen dat alle kinderen van 5 tot en met 17 jaar onderwijs volgen op (een passende) school. Daarbij zijn de volgende inspanningen benoemd:

- Tot start schooljaar 2012-2013 uitvoeren van de leer- en kwalificatieplicht en de leerling-administratie door het Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland voor alle kinderen van 5-17 jaar in RMC 026 Zuid Holland Noord volgens het beleidsplan en werkplan leerplicht 2009-2012. Dit gebeurt door het uitvoeren van de volgende taken:
 - Signaleren verzuim en uitval kwalificatieplichtige leerlingen;
 - Registratie verzuim, uitval en het voeren van de leerling-administratie;
 - Opvolgen van verzuim;
 - Handhaven van de leerplichtwet;
 - Regie op het leerplichtbeleid;

- Voeren regierol gemeenten op uitvoering leerplicht- en leerlingadministratietaak RBL door uitvoeren van het ambtelijk overleg onderwijs.
- Evalueren beleidsplan en werkplan leerplicht 2009-2012 door gemeenten voor 1 juli 2012.
- Ontwikkelen nieuw leerplichtbeleid 2012-2016 door RBL voor 1 juli 2012.
- Maken van nadere samenwerkingsafspraken door RBL met de inspectie over de handhavende taak richting scholen.
- Jaarlijks rapporteren door het RBL in de vorm van het jaarverslag RBL.
- Opstellen regionaal educatieve agenda door gemeenten en onderwijs (verantwoordelijkheid platformfunctie van de sociale agenda van Holland Rijnland).
- Opstellen beleidskader voor gemeenten en onderwijs voor zorg in en rondom het onderwijs (verantwoordelijkheid platformfunctie van de sociale agenda van Holland Rijnland).

5

BEVINDINGEN DOELFORMULERING

5.1

BESCHRIJVENDE VRAGEN

Wat bepaalt de wetgeving ten aanzien van de uitvoering van de leerplichtfunctie?

Relevant in deze zijn de Leerplichtwet 1969, de leerplichtregeling 1995 en de Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim.

De Memorie van Toelichting (4 december 2006, Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht) beschrijft het volgende:

- Een kind is leerplichtig vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het kind vijf jaar is geworden. In de Leerplichtwet 1969 wordt een onderscheid gemaakt tussen de volledige leerplicht en de partiële leerplicht. De volledige leerplicht geldt vanaf de vijfde verjaardag van een kind en duurt tot het einde van het schooljaar waarin het kind 16 wordt of tot het einde van het twaalfde schooljaar. De partiële leerplicht sluit aan op de volledige leerplicht en duurt tot het einde van het schooljaar waarin een jongere 17 wordt. De partiële leerplicht geldt alleen voor jongeren die na de volledige leerplicht meteen van school willen gaan. Een jongere die op zijn zestiende geen zin meer heeft in een volledige dagopleiding moet gedurende een schooljaar minimaal een of twee dagen per week onderwijs volgen, afhankelijk van de gekozen leerweg.
- Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 is opgedragen aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere woont. Voor de uitvoering van dit toezicht wijzen zij leerplichtambtenaren aan. Leerplichtambtenaren moeten controleren of leerplichtigen staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling en of zij die instelling ook werkelijk bezoeken. Zij beoordelen verder of leerlingen die op andere manieren onderwijs genieten (bijvoorbeeld in het buitenland of op een particuliere school), voldoen aan de Leerplichtwet 1969. Zij hebben de taak om verzuim te voorkomen, door voorlichting te geven samen met scholen. Leerplichtambtenaren gaan ook gesprekken aan met leerlingen die verzuimd hebben en hun ouders en maken concrete afspraken over hun terugkeer naar school. Leerplichtambtenaren zijn ook verantwoordelijk voor het afdwingen van schoolbezoek door middel van sancties.
- Schooldirecteuren stellen de leerplichtambtenaar van de woongemeente van een leerling in kennis van in- en uitschrijvingen en van ongeoorloofd verzuim. Tegen schooldirecteuren die zich niet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet 1969 houden kan een strafrechtelijke procedure worden gestart.
- Ouders moeten ervoor zorgen dat hun zoon of dochter op een school of onderwijsinstelling staat ingeschreven. Ouders moeten er ook op toezien dat hun kind de school/instelling geregeld bezoekt. Dit betekent dat er geen school of praktijktijd verzuimd mag worden. Ouders moeten de school/instelling tijdig informeren als hun kind afwezig is door ziekte. Als er een andere reden voor

afwezigheid van hun kind is, moeten ouders hiervoor vooraf toestemming krijgen van de school/instelling.

- Vanaf twaalf jaar is een jongere zelf medeverantwoordelijk voor het geregeld bezoeken van zijn school en kan hij ook persoonlijk aangesproken worden op ongeoorloofd verzuim. Indien ouders/jongeren zich niet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet 1969 houden, kan dit tot een strafrechtelijke sanctie leiden.

Welke mogelijkheden biedt de wet voor nadere kaderstelling door de gemeenteraden?

In de leerplichtwet en de Memorie van Toelichting wordt hierover niets geformuleerd. Aanvullingen zijn mogelijk in zoverre zich die zich verhouden tot de wet. Nadere kaderstelling kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het ambitieniveau (percentage uitval) of uitbreiding van het takenpakket buiten de leerplicht (zoals Jongerenloket en RMC-functie). In andere RBL's zie je dat net als in Holland Rijnland vaker: de combinatie van verschillende taken zoals RMC en jongerenloket.

Is van deze mogelijkheden voor nadere kaderstelling door de gemeenteraden gebruik gemaakt?

Nee, in de bestudeerde documenten is niets aangetroffen dat duidt op nadere kaderstelling door gemeenteraden. Ook niet in de vorm van wijzigingsvoorstellen op stukken betreffende het RBL.

Zijn er (aanvullende) beleidskaders per gemeente van toepassing en zo ja, welke?

Nee, aanvullende beleidskaders zijn niet aangetroffen in de in dit onderzoek bestudeerde documenten.

5.2

NORMERENDE VRAGEN

Zijn de doelstellingen van het RBL SMART geformuleerd en geoperationaliseerd in duidelijke prestaties?

Norm: De doelstellingen van het RBL zijn SMART geformuleerd.

Norm: De doelen zijn geoperationaliseerd in duidelijke prestaties blijkend uit begrotingen en jaarverslagen.

Voor beide normen geldt dat daar in zeer beperkte mate aan wordt voldaan. Wel is er sprake van een ontwikkeling in de richting van meer SMART-doelstellingen en prestaties en prestatie-indicatoren.

Er zijn bij de start van het experimentele RBL doelen geformuleerd. Dat waren er maar liefst 16, zie hiervoor pagina 14. Deze doelen zijn niet SMART geformuleerd en niet geoperationaliseerd. Geen streefwaarden zijn geformuleerd en ook ontbreekt bij de meeste doelen een tijdspad. Per 2004 is men overgestapt op de formulering van taakgebieden.

In het Beleidsplan Leerplicht 2009 – 2012 en het daarop gebaseerde werkplan van het RBL worden speerpunten van het beleid genoemd (zie hiervoor op pagina 16 en

bijlage 4). Wat betreft de advisering aan scholen stelt het RBL zich als doel dat jaarlijks alle scholen worden bezocht en dat over 4 jaar (dus in 2012) 100% van alle scholen verzuim meldt. De andere speerpunten worden niet van een harde norm voorzien. In Focus 2014 wordt aan dit beleidsplan en werkplan gerefereerd (zie pagina 16).

Het RBL geeft aan dat momenteel gewerkt wordt aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Deze betreffen de doorlooptijden en nader te bepalen relevante meetpunten waar het RBL invloed op heeft. Daar gaan dan vervolgens doelen op geformuleerd worden. In een nadere uitwisseling van informatie met het RBL hierover is door het RBL het volgende schriftelijk aangegeven:

Het RBL heeft een nieuwe opzet voor het jaarverslag in voorbereiding. Dat wordt na de zomervakantie (van 2011) voorgelegd aan het AO Jeugd en eventueel de bestuurders. In het jaarverslag wil het RBL meer aandacht schenken aan voortijdig schoolverlaten, maar ook enkele prestatie-indicatoren weergeven. In ieder geval wil het RBL inzicht geven in:

- Percentage meldingen waarbij binnen 10 werkdagen een afspraak is gemaakt
- Percentage meldingen waarbij na meer dan 10 werkdagen een afspraak is gemaakt
- Percentage meldingen waarbij geen afspraak is gemaakt (redenen)

Is de verhouding tussen de doelen uit de Leerplichtwet en de doelen van het RBL beschreven?

Norm: De doelen van het RBL komen overeen met de doelen uit de Leerplichtwet en zijn terug te vinden in de doelstellingen van het RBL.

Ja, maar deze zijn niet expliciet vastgelegd. De wet bevat geen expliciete doelstellingen. De doelen van het RBL komen overeen met die van de Leerplichtwet waar het gaat om het voorkomen van schoolverzuim. Er wordt geen expliciete link gelegd tussen de wet en de doelstellingen van het RBL.

Is de veronderstelde meerwaarde van de regionale uitvoering op een onderbouwde wijze benoemd en SMART geformuleerd?

Norm: De meerwaarde van de regionale uitvoering is op een onderbouwde wijze benoemd en in SMART geformuleerde doelstellingen beschreven.

Er is een benoeming van de meerwaarde, maar deze is niet gedocumenteerd en ook niet SMART-geformuleerde doelstellingen beschreven.

Door het RBL is de meerwaarde van het RBL in de volgende punten benoemd:

- Schaalvoordelen als het gaat om professionaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie.
- Het zijn van een 'sterke' speler in het regionale veld, daar waar andere organisaties ook veelal regionaal zijn georganiseerd: vo en mbo, zorgpartijen.
- In samenhang met het voorgaande punt: versterking van de ketensamenwerking.
- Het soepel in elkaar laten overlopen van de uitvoering van de leerplichtwet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voor voortijdig schoolverlaten.

6

BEVINDINGEN GEFORMULEERDE UITVOERINGSSTRATEGIE

6.1

BESCHRIJVENDE VRAGEN

Welke taken en bevoegdheden zijn per deelnemende gemeente overgedragen aan het RBL?

Gemeenten in onderzoek ⁶ opgenomen	Deel uitmakend van RBL-HR per	Leerplichtadministratie overgedragen per
1. Hillegom	2007	2007/2008
2. Katwijk	2007	Laatste kwartaal 2008
3. Leiden	2007	Laatste kwartaal 2008
4. Leiderdorp	2007	2007/2008
5. Lisse	2007	Laatste kwartaal 2008
6. Noordwijkerhout	01-08-2009	01-08-2009
7. Oegstgeest	2007	2007/2008
8. Teylingen Voor 2006: Sassenheim, Warmond en Voorhout	2007	2007/2008
9. Voorschoten	2007	2007/2008

Uit het documentenonderzoek blijkt dat de volgende taken en bevoegdheden zijn overgedragen:

1. De leerplichtadministratie.
2. De opvolging en afhandeling van verzuim
3. Het opstellen van processen-verbaal.
4. Het afgeven van vrijstellingen en verlofaanvragen.
5. Nazorg en preventietaken.
6. Beleidstaken.
7. Deelname aan lokale overleggen (ZAT's)
8. Controle van verzuimregistratie bij scholen

⁶ De rekenkamers/rekenkamercommissies van de gemeenten Kaag en Braassem, Noordwijk en Zoeterwoude participeren niet in dit onderzoek. Noordwijk en Zoeterwoude maken sedert 1 januari 2007 deel uit van het RBL-HR, Kaag en Braassem (voorheen Alkemade en Jacobswoude) is sedert 1 januari 2009 een gefuseerde gemeente. De gemeenten Alphen aan de Rijn, Meeuwkoop en Rijnwoude maken weliswaar sedert 1 april 2010 deel uit van de Regio Holland Rijnland, maar in deze gemeenten wordt de Leerplichtwet in gezamenlijkheid uitgevoerd door de gemeente Alphen aan de Rijn. Deze gemeenten behoren ook tot een ander RMC (namelijk regio Zuid-Holland Oost).

Hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld tussen gemeenten en (medewerkers van) het RBL en tussen gemeenten onderling?

In de huidige gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland (artikel 13) zijn hierover de volgende zaken vastgelegd:

- Het algemeen bestuur geeft zo spoedig mogelijk maar in ieder geval binnen drie maanden aan de raden van de deelnemende gemeenten de door één of meer leden van die raden schriftelijk gevraagde inlichtingen, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.
- Het algemeen bestuur geeft aan de raden van de deelnemende gemeenten ongevraagd alle inlichtingen die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig zijn.
- Een lid van het algemeen bestuur is aan de gemeenteraad, die hem/haar als lid heeft aangewezen, verantwoording verschuldigd voor het door hem/haar in het algemeen bestuur gevoerde beleid. Het afleggen van verantwoording geschiedt volgens, door de betrokken gemeenteraad nader te stellen regels/afspraken.
- Besturen van de deelnemende gemeenten zijn gehouden het samenwerkingsorgaan kennis te geven van de bij hen in voorbereiding zijnde plannen en/of maatregelen op het taakgebied van het samenwerkingsorgaan, voor zover deze redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor het functioneren van het samenwerkingsorgaan.

In regionaal verband functioneert het portefeuillehoudersoverleg 'Sociale Agenda Holland Rijnland'. Hierin komen alle relevante stukken van het RBL aan de orde voordat ze worden doorgeleid naar het Dagelijks of Algemeen Bestuur. De door het Dagelijks Bestuur geaccordeerde stukken komen ter bespreking of besluitvorming in het Algemeen Bestuur, waarna doorzending naar de gemeenten plaatsvindt.

In het regionaal ambtelijk overleg Jeugd wordt op ambtelijk niveau het beleid en de uitvoeringsresultaten besproken en voorbereid. In dit ambtelijk overleg schuiven de beleidsambtenaren onderwijs van de verschillende gemeenten aan indien zaken betreffende de leerplicht aan de orde zijn. Voor alle gemeenten en scholen bestaan vaste aanspreekpunten binnen het RBL.

6.2

NORMERENDE VRAGEN

Hoe kan de aanwezige uitvoeringsstrategie worden gekwalificeerd?

Norm: Er is een onderbouwde en beargumenteerde keuze gemaakt voor een uitvoeringsstrategie op regionaal niveau. Dit blijkt uit het 'instellingsbesluit' van de afzonderlijke gemeenteraden.

Nee, wel zijn argumenten genoemd in een aantal documenten, maar deze zijn niet in het instellingsbesluit opgenomen. Bij het voorstel voor het experiment regionaal bureau leerplicht (2001) een aantal voordelen genoemd van een uitvoeringsstrategie op regionaal niveau. Te weten:

- Eenduidige aanpak.

- Continuïteit in aanpak.
- Meer professionaliteit.
- Duidelijkheid naar onderwijs, jeugdzorg en arbeidstoeleiding.
- Geringe kwetsbaarheid.
- Complete levering van de leerplichtjaarverslagen.
- Geen onevenwichtige risicospreiding tussen gemeenten.

Daarnaast is benoemd dat er sprake zou zijn van efficiencywinst. In plaats van 1 FTE leerplichtambtenaar op 5.000 leerlingen zou dit door de regionalisering op 1 FTE leerplichtambtenaar per 6.000 leerlingen uitkomen.

In het instellingsbesluit voor de experimentele fase is deze onderbouwing niet te vinden. Waarom niet is niet duidelijk geworden in het onderzoek. Ook in de latere besluitvorming waar het ging om het RBL onder te brengen bij Holland Rijnland, is dit geen onderwerp van beschrijving of bespreking geweest.

Norm: De meerwaarde van de gekozen uitvoeringsstrategie op regionaal niveau is benoemd.

Ja, maar deze is weinig concreet geformuleerd en onderbouwd. De meerwaarde zit vooral in de 'hoofden' van de betrokkenen en komt in grote lijnen overeen.

In het gesprek met het RBL is door de manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht uitgesproken dat de meerwaarde van de regionale uitvoeringsstrategie op dit moment op de volgende aspecten zichtbaar is:

- Kwaliteit van de organisatie: verbetering van de professionaliteit (investeren in opleiding en training van medewerkers die hoofdzakelijk leerplichttaken hebben) en minder kwetsbaar (bij ziekte of vertrek) door de grotere omvang van de organisatie.
- Schaalvoordelen: een regionale leerplichtorganisatie is, met name in het voortgezet onderwijs en het MBO, een gesprekspartner die net als de onderwijsorganisaties en leerlingenstromen regionaal is georiënteerd. Doordat scholen één aanspreekpunt hebben en niet bij meerdere gemeenten verschillende, kan er makkelijker worden samengewerkt. Dit wordt herkend door de gesproken onderwijsinstellingen, al kampen zij nog steeds met meerdere 'loketten' voor leerlingen die buiten de regio Holland Rijnland wonen. Hetzelfde geldt voor de relatie met het zorgveld met vrijwel uitsluitend regionaal werkende zorginstellingen.
- De combinatie van leerplicht- en RMC-verantwoordelijkheid maakt het mogelijk om gericht te opereren in relatie tot de scholen, wat betreft het terugdringen van verzuim en voortijdig schoolverlaten.
- De inbedding in Holland Rijnland maakt het mogelijk om beter aan te sluiten bij het lokale preventieve jeugdbeleid en de overleg- en besluitvormingsstructuur in Holland Rijnland leidt tot slagvaardiger besluitvorming.

De gesproken beleidsambtenaren van de gemeenten benoemen de volgende meerwaarde:

- Vroeger werd de uitvoering van de leerplichtwet door een ambtenaar erbij gedaan. Bij het RBL, zijn er mensen echt op aangesteld. Zo kunnen kennis en netwerken opgebouwd worden en ontwikkelt zich één aanpak.
- Voor de scholen is het ook handig, leerlingen komen overal vandaan (dit geldt vooral bij het beroepsonderwijs).

Maar er worden ook kanttekeningen geplaatst:

- Of het nu efficiënter gebeurt, is de vraag. Er is ten eerste geen zicht op en sommige respondenten vragen zich af of ze niet goedkoper af zouden zijn als de uitvoering op lokaal niveau zou geschieden.
- Ook de beleidsfunctie is bij het RBL terechtgekomen. Dit als gevolg van de verplaatsing van de middelen (ook beleidsmatig) naar Holland Rijnland.
- Door sommigen wordt aangegeven dat de afstand tot de samenwerking (op meerdere beleidsterreinen) in Holland Rijnland groot is, de samenwerking op subregionaal niveau is natuurlijker.

Door de raadsleden waarmee is gesproken, worden de volgende noties over de meerwaarde gegeven:

- De meerwaarde van het regionaliseren van de uitvoering zit in het ontbreken van expertise op lokaal niveau en in de groei aan taken waardoor een efficiëntere uitvoering nodig is. De schaal van de gemeenten (m.u.v. Leiden) leent zich niet meer voor lokale uitvoering.
- Leerlingen, zeker vanaf het voortgezet onderwijs, overschrijden vaak gemeentegrenzen bij het volgen van onderwijs. Voor scholen is het daarom praktisch als de leerplichtfunctie op regionaal niveau met dezelfde afspraken wordt uitgevoerd.
- Regionalisering leidt ook tot eenheid van beleid in het onderwijs.
- De leerplicht is in de uitvoering uitbesteed. Maar daarmee is ook het beleid uitbesteed. Hierdoor vermindert de directe relatie met het raadswerk waar het gaat om de kaderstellende en controlerende rol.

Hoe ziet de bevoegdheidsverdeling tussen de raad, het college en het RBL eruit en hoe kan deze worden gewaardeerd?

Norm: De verdeling van taken en de verhouding tussen het RBL en de raden is benoemd en voor alle betrokken partijen duidelijk.

Ja, grotendeels. De verdeling is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling (zie ook 5.1). De verdeling van taken en de verhouding tussen het RBL en de raden is voor het RBL duidelijk evenals voor de gemeenteraden. Bij de scholen is deze onbekend.

Het RBL zelf is bekend met de verdeling van taken als onderdeel van Holland Rijnland. De gesproken raadsleden zijn bekend met de getrapte bestuurlijke verantwoording en kaderstelling via het AB en DB van Holland Rijnland. Echter de weg naar directe invloed is langer geworden, waardoor de neiging om vragen te stellen afneemt. Overigens is er een breed gedragen beeld dat er geen problemen

zijn bij het RBL en dat verklaart ook voor een belangrijk deel de beperkte animo om hier dicht op betrokken te zijn.

Bij het onderwijs is men niet op de hoogte van taakverdeling tussen het RBL en de raden. Zij hebben in voorkomende gevallen op lokaal niveau bestuurlijk contact met de wethouder.

Norm: Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het RBL verantwoording aflegt aan de afzonderlijke raden.

Ja, in de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland (artikel 13) zijn afspraken gemaakt (zie ook de beantwoording van de onderzoeksvraag *Hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld tussen gemeenten en (medewerkers van) het RBL en tussen gemeenten onderling?* in paragraaf 5.1).

Het RBL rapporteert in de praktijk aan de gemeenteraden via jaarrapportages en in sommige gevallen bereiken ook de halfjaarlijkse rapportages de raad.



BEVINDINGEN UITVOERING

7.1

BESCHRIJVENDE VRAGEN

Hoe geeft het RBL uitvoering aan de aan haar opgedragen taken?

Door uitvoering te geven aan de volgende activiteiten:

- De leerplichtadministratie.
- De opvolging en afhandeling van het verzuim.
- Het opstellen van processen-verbaal.
- Het afgeven van vrijstellingen en verlofaanvragen.
- Nazorg en preventietaken.
- Beleidstaken.
- Deelname aan lokale overleggen (ZAT's).
- Controle van verzuimregistratie bij scholen.

Hoe vindt het toezicht op de uitvoering door het RBL plaats en welke rol hebben de afzonderlijke gemeenteraden, de colleges en het RBL hierin?

Het toezicht op de uitvoering vindt plaats langs twee lijnen:

- De bestuurlijke structuur van Holland Rijnland met een Algemeen en een Dagelijks Bestuur. In deze structuur zijn bestuurlijke vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd.
- De (half)jaarlijkse verantwoording aan de afzonderlijke gemeenteraden. De gemeenten gaan wisselend om met deze verslagen en rapportages. De halfjaarrapportages worden vooral ambtelijk afgehandeld en in sommige gevallen via het college. Het jaarverslag wordt in twee varianten behandeld: alleen in het college of in de raadscommissie voorafgegaan door behandeling in het college. Uit de stukken blijkt dat de jaarverslagen overwegend niet leiden tot vragen of sturing vanuit de raad of het college.

De rol van de afzonderlijke gemeenteraden is, naast de kaderstellende rol, het via de jaarverantwoording controleren van de uitvoering. Via de structuur van het AB kunnen de raden via hun vertegenwoordiging sturing geven aan het RBL via kaderstelling of vragen over de uitvoering.

De colleges bereiden de besluitvorming en verantwoording richting de gemeenteraden voor. Daarnaast zijn zij vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland.

Het RBL voorziet het DB en AB van Holland Rijnland alsook de afzonderlijke gemeenten (colleges en raden) van verantwoordingsinformatie over de uitvoering en

de kaders voor het beleid. Dit wordt ambtelijk voorbereid in het AO Jeugd van Holland Rijnland.

Tevens wordt in het jaarverslag van Holland Rijnland en in het blad 'Samengevat' melding gemaakt van hetgeen de RBL aan werkzaamheden verzet.

Op welke wijze geeft het RBL invulling aan haar verantwoordingsfunctie?

Langs de weg van de jaarverslagen en de halfjaarrapportages. Deze bevatten een kwalitatieve en kwantitatieve verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden. Op verzoek van gemeenteraden wordt door het RBL ook een toelichting gegeven op de jaarverslagen. De mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt wisselt.

In hoeverre worden de raden in de gelegenheid gesteld hun controlerende taak uit te oefenen?

De raden krijgen de jaarverslagen, ter kennisname, in de raadscommissies voorgelegd. Dit leidt overwegend niet tot vragen. In de gevallen dat de raad(scommissie) het RBL uitnodigt voor een toelichting, leidt dat wel tot vragen bij raadsleden.

7.2

NORMERENDE VRAGEN

Is de uitvoering door het RBL conform de vooraf gekozen uitvoeringsstrategie?

Norm: De uitvoeringspraktijk is conform de taakverdeling tussen RBL en gemeenten in de gekozen uitvoeringsstrategie.

Ja, de taakverdeling is conform hetgeen is afgesproken. In de loop der jaren zijn meer taken naar het RBL gegaan. Enerzijds vanwege ontwikkelingen in de wetgeving (bijvoorbeeld de kwalificatieplicht). Anderzijds omdat extra taken zoals de leerplichtadministratie naar het RBL zijn overgegaan.

Wordt de afgesproken bevoegdheidsverdeling en verantwoording tussen raden, colleges en RBL toegepast?

Norm: De bevoegdheidsverdeling en verantwoording is verlopen zoals is afgesproken.

Ja, de afgesproken bevoegdheidsverdeling en verantwoording wordt toegepast zoals in de gemeenschappelijke regeling is beschreven.

Norm: De bevoegdheidsverdeling en de verantwoording worden positief ervaren.

Ten dele. De bevoegdheidsverdeling en verantwoording verloopt zoals afgesproken, maar dat betekent niet dat deze als onverdeeld positief wordt ervaren. De gesproken raadsleden geven soms 'opdrachten' mee aan de vertegenwoordiger in het AB, maar deze lukt het niet altijd om deze in te brengen vanwege de grote hoeveelheid aan agendapunten. De spreektijd is erg kort. Daarnaast zijn het toch vooral de grote projecten die de agenda bepalen in het AB. Het werkplan van het RBL is een

hamerstuk geweest zo blijkt uit de verslagen van het AB. De afstand tot de lokale politieke agenda is daarmee vergroot. De raadsleden geven een suggestie om in het AB en DB de band tussen RBL en gemeenten te bespreken met het doel om deze te versterken.

Het portefeuillehoudersoverleg wordt ambtelijk altijd goed voorbereid zo is de ervaring op bestuurlijk niveau. De voorzitter van het overleg heeft daarnaast ook een paar keer per jaar overleg met de manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht. Maar hierop zijn de raadsleden niet goed aangesloten. Het portefeuillehoudersoverleg wordt in meerdere gemeenten in de raadscommissie geagendeerd. De vraag is dan aan de raadsleden om punten aan te dragen. De getrapte structuur zorgt in die zin wel voor enige barrière om vragen te stellen. In Leiden wordt daarom momenteel het eigen raads- en commissiewerk in relatie tot Holland Rijnland geëvalueerd.

In hoeverre vindt de uitvoering door het RBL op een doelmatige wijze plaats?

In onderstaande tabellen zijn vergelijkingen gemaakt tussen de uitvoering door het RBL Holland Rijnland, de Ingradonorm en gegevens van andere RBL's. De gegevens over het RBL Holland Rijnland komen uit de jaarverslagen en de begrotingen van Holland Rijnland.

Normen voor de formatie

Was voor 2007 de Ingradonorm voor de leerplichtfunctie 1 fte op 4500 leerplichtigen, sinds 2007 is de nieuwe richtlijn voor de leerplichtfunctie (leerplichthandhaving, administratie, coördinatie, beleid en applicatie) 1 fte op 3800 leerplichtigen. In het onderzoeksverslag "Regionale samenwerking leerplicht in RMC-ZHN verband" uit 1998 wordt gesproken van een norm van 1 fte op 5000 leerplichtigen (bron voorganger Ingrado). Bij de start van het experimentele RBL werd verondersteld dat om efficiencyredenen de formatie op 1 fte per 6000 leerplichtigen zou uitkomen. Een doelmatigheidswinst van 20 procent. In de latere stukken is het doelmatigheidsvraagstuk geen onderwerp van beschrijving.

Personele inzet (formatie)

Jaar	Ingradonorm formatie per 1000 leerlingen*	Landelijk gemiddelde formatie per 1000 leerlingen**	Aantal leerplichtigen RBL	Personele formatie RBL	Formatie RBL per 1000 leerlingen	Verschil met Ingrado	Verschil met landelijk RBL gemiddelde
2005-2006	0,26	0,35	57.267	14,47	0,25	-4%	-28%
2006-2007	0,26	0,35	57.165	14,75	0,26	-2%	-26%
2007-2008	0,26	0,35	56.868	10,92	0,19	-27%	-45%
2008-2009	0,26	0,35	60.702	16,42	0,27	3%	-23%
2009-2010	0,26	0,35	62.875	18,22	0,29	10%	-17%

* bepaald per 2007

** op basis van onderzoek "De leerplichtfunctie in Nederland, onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten", Ecorys, 22 februari 2010. Vergeleken is met de categorie RBL (p. 11)

Sinds de opname van het RBL in Holland Rijnland staan in de jaarverslagen geen gegevens meer over de formatie. Deze staan sinds die tijd wel in de begroting van Holland Rijnland, zij het elk jaar op een andere wijze en met een andere indeling. Daardoor ontstaan verschillen tussen de jaren. Bij het RBL zijn daarom afzonderlijk de formatiegegevens voor de relevante jaren opgevraagd en in bovenstaande tabel verwerkt. Deze bieden een beter inzicht in daadwerkelijke formatie. In de berekening van de formatie, is omwille van de vergelijkbaarheid met de landelijke gegevens, de RMC-functie uit de formatie gehaald.

Uit de gepresenteerde voorlopige cijfers blijkt dat het RBL Holland Rijnland door de jaren heen meer formatie is gaan inzetten. De inzet ligt in de eerste jaren onder de Ingrado-norm en in de latere jaren ligt die erboven. Een vreemde uitbijter is het jaar 2007-2008 waar de formatie ineens een stuk lager ligt⁷. De omvang van de formatie ligt ten opzichte van de onderzochte RBL's in het onderzoek van Ecorys fors lager, al wordt dit verschil in de loop der jaren minder groot (van 28% naar 17%). De verwachte doelmatigheidswinst van 20% bij de aanvang van het experimentele RBL is niet gerealiseerd. Het aantal leerlingen per fte is nu veel lager dan toen gedacht, maar laat zich verklaren door de toename van taken, onder andere door de introductie van de kwalificatieplicht en de overgang van de leerplichtadministratie naar het RBL.

Caseload per fte

Het aantal behandelde jeugdigen is afgezet tegen de personele formatie en vervolgens vergeleken met vier andere RBL's. Het gaat hier om RBL regio Zuid-Holland Zuid (bureau leerplicht en voortijdig schoolverlaten), RBL Noord-Veluwe, RBL Goeree-Overflakkee en RBL Schijndel, Haaren, Vught en St. Michielsgestel. Gegeven de informatie die er te vinden was, is alleen voor het schooljaar 2008/09 een gemiddelde caseload berekend.

In de berekening van de formatie is ook de formatie voor de uitvoering van de RMC-functie meegenomen. Dit omdat deze in de referentie RBL's niet te onderscheiden was van de formatie voor de uitvoering van de leerplicht. Daarom verschilt in onderstaande tabel de formatie van het RBL Holland Rijnland ten opzichte van de vorige tabel.

Jaar	Aantal leerplichtigen RBL	Aantal behandelde jeugdigen	Personele formatie RBL Holland Rijnland	Caseload per fte RBL Holland Rijnland	Caseload per fte vergelijkbare RBL's	Vershil met vergelijkbare RBL's
2005-2006	57.267	1.398	14,47	96,61	91,88	5%
2006-2007	57.165	1.372	16,31	84,12		-8%
2007-2008	56.868	1.592	13,81	115,27		25%
2008-2009	60.702	2.131	21,24	100,33		9%
2009-2010	62.875	2.125	23,72	89,59		-2%

⁷ Nadere duiding vanuit het RBL leert dat in latere jaren de formatie is toegenomen door de invoering van de kwalificatieplicht en de toegenomen leerlingenaantallen.

De caseload van het RBL Holland Rijnland wijkt, afgezien van het jaar 2007-2008, maximaal negen procent af ten opzichte van de referentie RBL's. Ook hier is het jaar 2007-2008 erg afwijkend. Een trend valt niet te geven gezien de schommelingen, anders dan dat de caseload vergelijkbaar is met andere RBL's.

Norm: De uitvoering kent een personele en financiële inzet die in overeenstemming is met de Ingrado-normen.

Ja, de uitvoering kent, met enige afwijking naar boven en beneden, een personele en daarmee ook financiële inzet die overeenkomstig is met de Ingrado-normen.

Norm: De inzet aan de fte's (personele bezetting/formatie) door het RBL is niet meer dan in andere – vergelijkbare – RBL's.

Ja, de inzet aan fte's door het RBL Holland Rijnland is niet meer, zelfs fors lager, dan bij andere, vergelijkbare RBL's.

Norm: De partners (inclusief de gemeenten) ervaren een prettige samenwerking waardoor er sprake is van een soepele procesgang.

Ja, grotendeels. De samenwerking is sterk afhankelijk van de ervaren kwaliteit van de leerplichtambtenaar. Het RBL zou een proactievare houding kunnen aannemen waar het gaat om het aanspreken van scholen op hun resultaten bij de aanpak van het verzuim.

Op lokaal niveau hebben de gemeenteambtenaren wisselende ervaringen met het RBL. De kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking hangt erg op de kwaliteit van de individuele leerplichtambtenaar. Het accounthouderschap is als structuur prettig, maar staat of valt bij de kwaliteit van de contactpersoon van het RBL. Wat betreft de uitvoering hebben de gemeenten contact met de leerplichtambtenaar. Als het om beleid gaat wordt er af en toe eens overlegd met de beleidsmedewerker van het RBL. Overigens gaan deze contacten van de gemeente uit. Hier wordt een gebrek aan proactiviteit van de kant van het RBL ervaren. Daarbij erkennen de ambtenaren dat het regionale ambtelijk overleg Jeugd op dit onderwerp ook zeer wisselend wordt bijgewoond vanuit de diverse gemeenten.

Vanuit het onderwijs zijn de ervaringen met het RBL overwegend positief. De gesproken vertegenwoordigers van de scholen zien het RBL vooral als een laatste instrument in de aanpak van het verzuim. Zij voelen zich primair verantwoordelijk voor de aanpak van het verzuim en vinden, met name in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs dat zij zelf ook nog slagen kunnen en moeten maken in hun verzuimaanpak. Verzuim is niet altijd top of mind bij mentoren en docenten. De scholen ervaren duidelijke afspraken met het RBL en vinden de aanwezigheid (al dan niet op afroep) in de lokale overleggen (ZAT-teams) voor met name complexe gevallen zinvol. Soms wordt een wat bureaucratische houding ervaren, maar die wordt ook begrepen vanuit de strakke kaders waarbinnen leerplichtambtenaren hun werk uitvoeren. De scholen hebben overwegend een goed gevoel bij hun eigen

aanpak van het verzuim, maar volgen de resultaten van de aanpak niet. Vanuit een aantal gesproken scholen is aangegeven dat het RBL hen niet echt achter de broek zit waar het gaat om de registratie en melding, maar vooral ook waar het gaat om de resultaten van het terugdringen van het verzuim. Een belangrijke bepalende factor voor de samenwerking is de kwaliteit van de leerplichtambtenaar. Er zijn duidelijk verschillen tussen leerplichtambtenaren in hun aanpak (bijvoorbeeld wat betreft de locatie bij het spreken van ouders en leerlingen: op het kantoor in Leiden of op de school) maar ook waar het gaat om gesprekstechnieken en het motiveren van ouders en leerlingen.

Norm: Het RBL houdt zelf de efficiëntie tegen het licht en communiceert hierover met de deelnemende gemeenten.

Nee. Uit het interview met het RBL blijkt dat daar geen expliciete doelstelling is om efficiënter te werken, anders dat mondeling is aangegeven dat daar continu aandacht voor is (overigens zonder zelf de vergelijking met het verleden of andere regio's te maken). Echter hierover is geen documentatie aangetroffen die deze opvatting ondersteunt. Over de mate van efficiëntie communiceert het RBL niet met de deelnemende gemeenten.

Voldoet de uitvoering aan de relevante kwaliteitseisen?

Norm: De uitvoering is conform de wettelijke taken en gemeentelijke kaderstelling.

Ja, wat betreft de wettelijke taken. Het RBL voert de functies zoals die door de wet zijn voorgeschreven uit, blijkens de jaarverslagen. De gemeentelijke kaderstelling blijkt voornamelijk uit het beleidsplan dat het RBL hanteert bij de uitvoering. De mate van realisatie van de doelen in het beleidsplan wordt in navolgend hoofdstuk behandeld.

Norm: De organisatie van het RBL is passend en toereikend voor de haar opgedragen taken naar het oordeel van de raden en betrokkenen in het onderwijs.

Ja, zowel de raden en het onderwijs hebben de indruk dat het RBL als organisatie passend en toereikend is voor de haar opgedragen taken. De steeds verdergaande professionalisering van de organisatie leidde ertoe dat het RBL sinds 2006 ISO gecertificeerd is.

Het beeld bij de raadsleden is vooral gevormd omdat zij via hun gemeente of anderszins geen problemen aangereikt krijgen waaruit zou blijken dat het RBL als organisatie niet functioneert. Vanuit het onderwijs geldt dezelfde argumentatie. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de kwaliteiten van de persoon van de leerplichtambtenaar in sterke mate bepalen hoe de kwaliteit van de organisatie wordt beoordeeld. De meeste gesproken scholen hebben duidelijke verschillen ervaren tussen verschillende leerplichtambtenaren waarmee zij hebben samengewerkt. De scholen verwachten wel dat het RBL snel handelt als de school een leerling aandraagt. Met name rondom de vakantieperiodes (met veel luxe verzuim) zou een

directe actie vanuit het RBL, op aangeven van de scholen, gewenst zijn. Hier zijn in een aantal gevallen minder goede ervaringen mee.

In hoeverre verhoudt de kwaliteit van de uitvoering zich tot andere RBL's buiten Holland Rijnland (benchmark)?

Norm: Het RBL voert de Leerplichttaak uit op een vergelijkbaar kwaliteitsniveau (benchmark) als andere regionale bureaus leerplicht op de punten:

- functieverdeling/functieschaal
- opleidingsniveau leerplichtambtenaar
- beëdiging
- BOA-bevoegdheid

Ja, het RBL voert de Leerplichttaak uit op een vergelijkbaar kwaliteitsniveau op bovengenoemde punten. Dit blijkt uit de onderstaande bevindingen.

	Benchmark RBL*	RBL Holland Rijnland**
Percentage ondersteunende medewerkers	37%	39%
Percentage leerplichtambtenaren	63%	61%
Functieschaal leerplichtambtenaren, percentage meest voorkomende schaal (9)	73%	100%
Opleidingsniveau HBO (en hoger) – overig	80% - 20%	100% - 0%
Percentage beëdigde leerplichtambtenaren	80%	100% ⁸
BOA-bevoegdheid	66%	100%

* Op basis van onderzoek "De leerplichtfunctie in Nederland, onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten", Ecorys, 22 februari 2010. Vergeleken is met de categorie RBL.

** Hiervoor is het jaar 2009-2010 als vergelijkingspunt voor gekozen.

Hoe ervaren partners (inclusief de gemeenten) de overdracht van bevoegdheden van de gemeenten naar het RBL?

Norm: De partners zijn tevreden over de kwaliteit van de uitvoering.

Ja, grotendeels. De partners zien ook de meerwaarde van de regionalisering waar het gaat om de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Echter door de overdracht van de bevoegdheden is ook een grotere afstand en dus minder zicht op de kwaliteit van de uitvoering gekomen. Dit geldt met name voor de gemeenten. Het totaalbeeld van de kwaliteit van de uitvoering is goed, maar met name gebaseerd op vertrouwen. Het oordeel over de kwaliteit van de uitvoering is daarnaast gebaseerd op de ervaren kwaliteit van de leerplichtambtenaar. En die wisselt. Dit beeld geldt voor zowel de scholen als de gemeenten.

In het rapport met de resultaten van een in 2008 uitgevoerde evaluatie van het Samenwerkingsverband Holland Rijnland worden kanttekeningen geplaatst bij de regionalisering van uitvoeringstaken⁹. Wat betreft het RBL wordt gesteld: "men geeft aan deze taak 'te' uitvoerend te vinden." Holland Rijnland zou meer een kleine op

⁸ Bij indiensttreding wordt direct het traject tot beëdiging van de leerplichtambtenaar gestart, net als het verkrijgen van de BOA-bevoegdheid.

⁹ Evaluatie samenwerkingsverband Holland Rijnland, 2008, pagina 12.

strategie gerichte organisatie moeten blijven. Meer in het algemeen wordt door de geïnterviewde groep in de regio een uitbreiding van taken en activiteiten geconstateerd zonder dat het ambtelijk en formeel is geregeld. Hierdoor verliest Holland Rijnland gedeeltelijk het strategisch doel uit het oog. Bij de aanbevelingen betreffende de Sociale Agenda¹⁰ wordt gesteld dat een integrale visie en filosofie nodig is die vertaald wordt naar concrete doelstellingen, personeel/financiën en overige in te zetten middelen. Daarnaast moet duidelijk worden wat regionaal en wat lokaal gedaan moet worden.

De conclusie van een in juni 2010 gehouden tevredenheidsonderzoek door het RBL is dat over het algemeen alle betrokken partijen tevreden zijn met de diensten van het RBL. Vooral het contact met de leerplichtambtenaren, de bereikbaarheid en informatievoorziening worden positief ervaren.

	Cijfer	Respons (%)
Gemeenten	7,6	28,2
Basisscholen/REC	7,3	16,6
Voortgezet onderwijs en MBO	7,6	66,6
Ouders/verzorgers	7,7	Niet te bepalen

Het gemiddelde cijfer voor het RBL is in 2010 een 7,5, in 2009 was dat een 8,1¹¹.

Norm: De partners worden tijdig geïnformeerd over activiteiten van het RBL. Ja, de partners worden tijdig geïnformeerd over de activiteiten.

Uit het tevredenheidsonderzoek blijkt dat de gemeenten en scholen overwegend tevreden (neutraal tot positief) zijn over de informatievoorziening vanuit het RBL. In het onderzoek zijn de gemeenten bevraagd op de bekendheid met en de kwaliteit van de ontvangen informatie zoals nieuwsbrieven, jaarverslagen, website en folders. Bij alle partners die deelnamen aan het onderzoek blijkt de informatievoorziening een van de sterke punten van het RBL. In de gevoerde gesprekken met gemeenten wordt dit bevestigd, maar over de betekenis van de aangeleverde cijfers van het RBL in de jaarverslagen bestaat niet altijd duidelijkheid. Hierover meer in het volgende hoofdstuk. Ook in het onderwijs heerst tevredenheid over de tijdigheid van de informatievoorziening.

¹⁰ Ibidem, pagina 16.

¹¹ Door het RBL is een verklaring voor deze daling aangedragen, namelijk een onvoldoende functionerende leerplichtambtenaar.

In welke mate is sprake van afstand tussen het RBL en de afzonderlijke gemeenteraden en hoe wordt deze gewaardeerd?

Norm: De afzonderlijke raden worden in de gelegenheid gesteld sturing te geven aan de uitvoering door het RBL.

Ja. De afzonderlijke raden worden op twee manieren in de gelegenheid gesteld om sturing te geven: via de aan hen toegezonden jaarverslagen in de eigen raad, maar ook via hun vertegenwoordiger in het AB van Holland Rijnland.

Norm: De afzonderlijke raden stellen op basis van de verantwoording vragen over het functioneren van het RBL en stellen indien nodig ook de kaders bij.

In zeer beperkte mate. Slechts in een enkel geval is bij de bestudering van de raads- en commissieverslagen naar voren gekomen dat er vragen zijn gesteld over het functioneren van het RBL. De route via de vertegenwoordiger in het AB van Holland Rijnland wordt vaak niet gezocht. Als dit gebeurt, dan hebben andere agendapunten een hogere politieke urgentie. De urgentie wordt vooral bepaald door de mate waarin een probleem wordt ervaren. En dat is bij de uitvoering van de leerplichttaken niet het geval.

8

BEVINDINGEN RESULTATEN

8.1

BESCHRIJVENDE VRAGEN

Welke resultaten zijn in de afgelopen jaren behaald?

De onderstaande resultatenmatrix geeft op de meeste, met de uitvoering van de leerplichtwet samenhangende onderdelen uit de diverse jaarverslagen van het RBL het volgende beeld.

Bij ongeoorloofd schoolverzuim wordt een onderscheid gemaakt in:

- Absoluut verzuim: een leerplichtige leerling staat niet ingeschreven op een school
- Relatief verzuim: een leerplichtige leerling staat wel ingeschreven maar verzuimt lessen.

Binnen de categorie relatief verzuim wordt weer een onderscheid gemaakt tussen:

- Luxeverzuim: de leerling is afwezig terwijl ouders daartoe geen verlof hebben gevraagd of dat een dergelijk verzoek is afgewezen.
- Signaalverzuim: de leerling is afwezig als gevolg van achterliggende problemen (psychische problemen, problemen thuis enz.).

Thuiszitters zijn die leerplichtige jongeren (5 – 18 jaar) die zonder geldige reden meer dan 4 weken verzuimen zonder dat zij ontheffing hebben van de leerplicht.

		Totaal			
		06/07	07/08	08/09	09/10
Aantal leerplichtigen (5-17 jarigen) ¹²		57.165	56.868	60.702	62.875
Ongeoorloofd schoolverzuim	Absoluut, geconstateerd	13	9	22	13
	Relatief: luxe verzuim	85	88	221	158
	Relatief: signaalverzuim	481	516	765	981
Thuiszitters		-	-	45	103
Aantal door leerplichtambtenaren behandelde jeugdigen		1.372 (2,39%)	1.592 (2,79%)	2.131 (3,51%)	2.125 (3,38%)
Aantal overtredingen waarbij proces-verbaal is opgemaakt (ongeoorloofd verzuim)		145	133	166	121

Opmerkingen bij de tabel

In het jaar 2008/2009 voerde het RBL de leerplichtfunctie voor het eerst ook uit voor de gemeente Kaag en Braasem (per 1 januari 2009). In het jaar 2009/2010 werd voor het eerst de leerplichtfunctie voor alle 12 gemeenten van de regio uitgevoerd door de aansluiting van Noordwijkerhout per 1 augustus 2009.

¹² Alle deelnemende gemeenten aan het RBL (dus inclusief de gemeenten die niet in dit onderzoek zijn betrokken).

Meer dan deze aansluitingen lijken de onderstaande ontwikkelingen verklarend te zijn voor de stijgende cijfers.

- In 2008/09 is een sterke stijging van het aantal verzuimmeldingen en door leerplichtambtenaren behandelde jongeren te zien. Dit vindt met name zijn oorzaak door de behandeling van de groep kwalificatieplichtigen als gevolg van de invoering van de kwalificatieplicht (tot de 18^e verjaardag) per 1 augustus 2007 (2007/08 was nog een overgangsjaar) en de toename van het aantal meldingen door een nauwere samenwerking tussen leerplichtambtenaren en de scholen.
- In het algemeen stijgen de cijfers van het signaalverzuim als gevolg van de invoering van zorgadviesteams en intensievere contacten van leerplichtambtenaren met scholen, waardoor verzuim beter gesignaleerd en sneller gemeld wordt.

8.2 NORMERENDE VRAGEN

Zijn de behaalde resultaten overeenkomstig de beleidsdoelstellingen (In hoeverre vindt de uitvoering door het RBL op een doeltreffende wijze plaats)?

Norm: Het RBL voert alle functies uit in overeenstemming met de wet.

Ja, het RBL voert alle functies uit in overeenstemming met de wet. Dit is eerder ook door het onderzoek van Plato geconstateerd.

Norm: De door het RBL behaalde resultaten zijn overeenkomstig de vooraf benoemde beleidsdoelstellingen.

Dat is maar zeer gedeeltelijk te bepalen. Dat ligt enerzijds aan de kwaliteit van de doelstellingen en anderzijds aan de betekenis van de beschikbare gegevens over het verzuim.

Wat betreft de kwaliteit van de doelstellingen geldt dat het lastig is om de resultaten te koppelen aan de veelal niet-SMART geformuleerde doelstellingen zonder streefwaarden. Een enkele keer lukt dat. Zo wordt uit de jaarverslagen duidelijk dat het streefpercentage van 75% wat betreft meldingen basisscholen niet wordt gehaald. Daarbij komt dat geen systematische verantwoording plaatsvindt wat betreft de speerpunten en de daarbij geformuleerde activiteiten, waardoor het moeilijk te zeggen is of de resultaten overeenkomstig de vooraf benoemde beleidsdoelstellingen zijn.

In onderstaand schema wordt aan de hand van de speerpunten uit het werkplan Leerplicht 2009 – 2012 (gebaseerd op het beleidsplan) geïndiceerd of er sprake is van doelrealisatie. Hierbij is steeds het jaarverslag gebruikt om te bepalen in hoeverre de activiteiten genoemd bij de speerpunten ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

Speerpunt	Gerealiseerd ja / nee
a. Licht verzuim en te laat komen worden op passende wijze gesanctioneerd.	Ja
b. Leerplicht krijgt een gezicht binnen het MBO.	Ja
c. Het RBL informeert de scholen over het melden van verzuim en de richtlijnen voor het verlenen van verlof	Ja
d. het RBL adviseert scholen over de verzuimregistratie en het verzuimbeleid	Ja
e. Samenwerking met ketenpartners moet leiden tot snellere beëindiging van het verzuim.	Onduidelijk
f. Voor jongeren van 16 en 17 jaar wordt door leerplicht vaker het Jongerenloket ingeschakeld.	Onduidelijk
g. Doorlooptijden	Onduidelijk
h. Verminderen van het aantal thuiszitters.	Nee
i. Verbeteren eigen werkproces	Wordt aan gewerkt ¹³

Het tweede punt waardoor onduidelijkheid bestaat over de doeltreffendheid is komt voort uit de vraag welke betekenis kan worden gegeven aan de beschikbare gegevens over het verzuim. Een belangrijke belemmerende factor in het inzicht over het verzuim is de wettelijk toegestane 10-dagen regeling waarbij de leerling 10 dagen per jaar buiten de reguliere verlofperiodes vrij kan nemen. Dit mits met de goede redenen onderbouwt en tijdig aangevraagd. De vraag is in hoeverre de 10-dagen regeling door de verschillende scholen uniform wordt toegepast. Bij het niet correct toepassen van de regeling kan mogelijk een deel van het verzuim onzichtbaar raken. Een ander vraagpunt betreft de betekenis van het aantal scholen dat meldt: houdt dat in dat een school die niet meldt geen verzuim kent of wordt er gewoon niet gemeld? De toename in het aantal verzuimmeldingen (zie ook paragraaf 7.1) kan een oorzaak zijn van een toenemend aantal scholen dat verzuim meldt, maar kan ook betekenen dat het verzuim in absolute zin toeneemt. De jaarverslagen van het RBL bevatten veel gegevens, maar de duiding of analyse ervan ontbreekt. Neemt het verzuim nu toe of hebben we nog steeds de top van het bekende verzuim niet bereikt omdat nog niet alle scholen niet melden? Het RBL heeft aangegeven dat in het jaarverslag 2010-2011 een duiding van deze cijfers zal plaatsvinden.

Zijn de resultaten vergelijkbaar met die van andere RBL's (benchmark)?

Norm: De door het RBL behaalde resultaten zijn in grote mate vergelijkbaar met die van andere RBL's (benchmark).

Ja, op de onderzochte vergelijkingspunten.

¹³ Vanuit het RBL is aangegeven dat kwaliteitsverbetering een punt van 'permanente actie' is.

Een vergelijking is gemaakt via de jaarverslagen van drie andere RBL's. Dit kan maar op een zeer beperkt aantal aspecten door de zeer uiteenlopende wijzen waarop de verschillende RBL's rapporteren. Dat begint al met de verschillende onderverdelingen van het relatief verzuim waardoor geen vergelijk mogelijk is op enkel luxe en signaalverzuim.

Vergelijkingspunten	RBL HR 2009/10	Noord Veluwe 2009/10	Zuid Holland Zuid 2008/09	Schijndel enz. 2008/09
aantal leerplichtigen	62.875	33.184	76.377	15.815
absoluut verzuim	13 =0,02%	18=0,06%	12 =0,016%	9=0,06%
relatief verzuim	1139 =1,8%	840= 2,5%	1339 = 1,75%	195=1,23%

Op dit beperkt aantal waarnemingen zijn de scores in grote mate vergelijkbaar met die van andere RBL's. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat die scores eigenlijk de 'opgaven' betreffen waar men in de regio voor stond in een bepaald jaar. Of de resultaten van de inspanningen op deze opgaven vergelijkbaar zijn, is niet te zeggen omdat er vanuit de diverse regio's slechts één jaarverslag beschikbaar was.

In hoeverre heeft de samenwerking de verwachte meerwaarde opgeleverd?

Norm: Bij het RBL liggen al die taken die door de gemeenten ook konden worden overgedragen.

Ja, er is sprake van een zo volledig mogelijke overdracht van taken, met als sluitstuk de overdracht van de leerplichtadministratie in de periode 2007-2008.

Norm: De vooraf verwachte meerwaarde is gerealiseerd.

Dat is niet te zeggen. Er is niet tot helder geformuleerde opdracht besloten waarin de te realiseren meerwaarde is beschreven. Zoals in de eerdere bevindingen is aangegeven, is deze meerwaarde niet expliciet beschreven, maar de meerwaarde die in de 'hoofden' zit van de diverse partijen (RBL, gemeenteambtenaren en scholen) komt in grote mate overeen. Echter er wordt niet op enigerlei wijze op gestuurd.

Norm: De RBL-taken zijn – naar het oordeel van de gemeenten - voldoende toegesneden op de specifieke lokale situaties en wensen.

Grotendeels.

Volgens de raadsleden lijken de doelen van het RBL één op één overeen te komen met de gemeentelijke doelen. De vraag is voor hen wel of iets een doel is of een werkwijze. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd het bezoeken van alle netwerken door de leerplichtambtenaren.

Vanuit de gemeenteambtenaren is aangegeven dat de leerplichtambtenaar goed is aangesloten bij de lokale situatie door de deelname aan lokale overleggen (ZAT's). Echter door het op afstand plaatsen van de leerplichttaken heeft het onderwerp ook

minder ambtelijke aandacht op lokaal niveau, waardoor het zicht op de aansluiting op de lokale situatie minder is. Bij gemeenten die recentelijk hun taken hebben overgedragen aan het RBL is dit zicht, vanuit de eigen ervaringen met de leerplicht, er nog wel. Deze zijn dan ook kritischer over de mate waarin er aansluiting is met de lokale situatie en wensen.

In hoeverre kan de verantwoording door het RBL worden gebruikt door de afzonderlijke raden in hun controlerende en kaderstellende rol?

Norm: Naar het oordeel van de afzonderlijke raden geeft het RBL in haar verantwoording voldoende handvatten voor de controlerende en kaderstellende rol van de raad.

Ten dele. De gesproken raadsleden zijn onder de indruk van de kwaliteit en informatie in de jaarverslagen, maar weten niet altijd hoe ze de cijfers van het RBL in de jaarverslagen moeten interpreteren. Bijvoorbeeld het percentage meldende scholen: is het een goed teken als een school niet meldt of juist niet? De betekenis van de cijfers wordt gemist.

Norm: De afzonderlijke raden geven daadwerkelijk invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol op basis van de verantwoordingen.

In beperkte mate.

Alleen bij de start van de experimentele fase zijn door verschillende gemeenteraden inhoudelijke discussies gevoerd over de kaders. In één gemeente is zelfs een afweging gemaakt tussen meerdere uitvoeringsscenario's (Voorschoten). De argumenten voor de experimentele fase en later de inbedding in Holland Rijnland waren in alle deelnemende gemeenten vergelijkbaar, zo niet identiek. De inbedding in Holland Rijnland en de overheveling van de leerplichtadministratie is via raadsbesluiten verlopen. De kaderstellende en controlerende rol van de raden wordt hierbij zeer beperkt ingevuld. Bij de invoeging in Holland Rijnland zien we geen discussies. De jaarverslagen leveren ook geen inhoudelijke discussies op. De raden krijgen deze verslagen ter kennisname en stellen daarover veelal geen vragen. De halfjaarrapportages worden niet in de raad(scommissie) behandeld. Volgens de raadsleden waarmee gesproken is, is er een basaal vertrouwen dat het goed gaat. Dat moet ook wel, raadsleden krijgen zoveel jaarverslagen dat alleen als er sterke vermoedens of signalen zijn dat het niet goed gaat er tot actie (vragen stellen) wordt overgegaan. Men koerst hierbij op het gekwalificeerde advies van de ambtenaren, de visie van de griffier en het vertrouwen in de collegeleden. Het RBL heeft overigens in deze wel een 'brengplicht': als er afwijkingen zijn, zouden zij moeten melden. De leerplicht is in de uitvoering uitbesteed. Maar daarmee is ook het beleid uitbesteed.

9

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

- Worden de door de wet opgedragen taken doelgericht en doelmatig uitgevoerd door het RBL voor de deelnemende gemeenten?
- Levert de samenwerking in het RBL de verwachte meerwaarde op?
- Op welke manier geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol?

Waar dat nodig is, zijn de conclusies voorzien van aanbevelingen.

9.1

MATE VAN DOELGERICHTHEID EN DOELMATIGHEID VAN DE UITVOERING VAN DE TAKEN

Conclusie 1: Het Regionaal Bureau Leerplicht voert de leerplichttaken uit zoals in de wet is bedoeld

Uit het onderzoek is gebleken dat het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland haar taken conform de wettelijke bepalingen uitvoert. Nadere kaderstelling vanuit de gemeenten boven op de wettelijke taken heeft niet plaatsgevonden. Wel is met het onderbrengen van de RMC-functie en het Jongerenloket bij Holland Rijnland op regionaal niveau sprake van verbinding met direct aanpalende beleidsterreinen.

Conclusie 2: Het Regionaal Bureau Leerplicht voert haar taken efficiënt uit

Uit de vergelijking met de Ingrado-normen en andere RBL's blijkt dat het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland efficiënt haar taken uitvoert wat betreft de personele en financiële inzet. Ook afgezet tegen de workload per leerplichtambtenaar. Het kwaliteitsniveau, afgemeten aan variabelen als de omvang van de ondersteunende medewerkers, het opleidingsniveau van de leerplichtambtenaren, de salariering en de beëdiging en BOA-bevoegdheid, is vergelijkbaar dan wel hoger dan andere RBL's. De partners van het RBL (scholen en gemeenten) zijn blijkens de tevredenheidsonderzoeken in grote mate tevreden over de kwaliteit van de uitvoering. Echter over hoe de inzet zich verhoudt tot de effectiviteit kunnen geen uitspraken worden gedaan door het ontbreken van doelstellingen op de doeltreffendheid (zie conclusie 3).

Aanbeveling 1: Het RBL voert op dit moment haar taken efficiënt uit. Een periodieke vergelijking (bijvoorbeeld eens per twee jaar) met de Ingrado-normen en andere RBL's is aan te bevelen. Zeker in het licht van altijd terugkerende discussies over de

inwonerbijdrage van de gemeenten. Deze aanbeveling dient vorm te worden gegeven door het RBL.

Conclusie 3: Er is onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van het Regionaal Bureau Leerplicht.

Over de doeltreffendheid van de uitvoering van de leerplichttaken door het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland kan geen afdoende beeld worden gegeven.

Daarvoor zijn meerdere oorzaken:

- Aan de uitvoering van de leerplichttaken zijn geen streefwaarden gekoppeld. Noch bij de vorming van het RBL noch bij de inbedding in Holland Rijnland en in zeer beperkte mate in het vigerende beleidsplan van het RBL. De doelstellingen in het beleidsplan kennen vooral het karakter van (beleidsmatige) activiteiten die worden nagestreefd, maar bijvoorbeeld niet een streefwaarde over het terugdringen van het verzuim. Ook in het streven van het RBL om met prestatie-indicatoren te werken, worden alleen prestatie-indicatoren benoemd over de bedrijfsvoering (doorlooptijden na melding ed.), maar niet over de gewenste maatschappelijke effecten en uitkomsten. En dat terwijl er toch landelijke doelstellingen zijn over het terugdringen van verzuim. Kortom, aan de voorkant van de beleidscyclus is niet nagedacht over SMART-geformuleerde uitkomsten en resultaten.
- Door de opdrachtgever van het Regionaal Bureau Leerplicht, de samenwerkende gemeenten in Holland Rijnland, wordt ook niet gestuurd op streefwaarden. De kaderstellende rol van de opdrachtgever wordt op dit punt niet ingevuld. Ook op ambtelijk niveau bij de afzonderlijke gemeenten is hier geen aandacht voor. Dit lijkt zich te verklaren uit het feit dat met het regionaliseren van de uitvoering van de leerplichttaken ook de beleidstaken bij de gemeenten zijn verdwenen. Vaak omdat beleid en uitvoering bij de gemeenten voor de regionalisering door één persoon werd gedaan. De facto is de beleidsvorming rondom leerplicht met de uitvoering ook vertrokken naar Holland Rijnland. Er is een regionale ambtelijke overlegstructuur Jeugd en Onderwijs, maar deze is vooral reactief en stuurt niet op streefwaarden wat betreft de uitvoering van de leerplichttaken.
- De jaarverslagen van het RBL bevatten veel gegevens, maar de duiding daarvan is voor de opdrachtgever en zelfs voor het RBL niet gemakkelijk. Een voorbeeld daarvan is het percentage meldende scholen: betekent een laag aantal meldende scholen dat er geen verzuim is (positief) of dat er wel verzuim is dat niet wordt gemeld (negatief). De jaarverslagen bieden geen inzicht of het nu goed of slecht gaat met het verzuim, een analyse daartoe ontbreekt.

Aanbeveling 2: Stel per 2012 streefwaarden op die inzicht bieden in de mate waarin het RBL doeltreffend functioneert. De streefwaarden dienen op twee onderwerpen betrekking te hebben: de mate waarin scholen verzuim melden (percentage meldende scholen) en de mate van verzuim onder leerplichtigen (percentage leerplichtigen dat verzuimt). Met name bij het MBO dient nog een flinke slag te worden gemaakt in zowel de registratie als de uitval door verzuim. De opdrachtgevers (de samenwerkende gemeenten) dienen deze aanbeveling ter hand te nemen, waarbij het RBL gevraagd kan worden met een voorstel te komen.

Aanbeveling 3: Geef als RBL van 2012 inzicht in de verklaringen achter de behaalde resultaten en ook aanbevelingen voor vervolgacties. Dus als een streefwaarde wel of niet wordt gehaald, dient daarvoor een verklaring te worden gegeven. Vervolgacties kunnen de verantwoordelijkheid zijn van het RBL, maar ook van de gemeente. De jaarlijkse verantwoording krijgt daarmee een betekenis die ook in concrete acties zichtbaar wordt. Bovendien wordt dan ook inzichtelijk wat het rendement is (wat werkt en wat niet) van de instrumenten die het RBL inzet (bijvoorbeeld deelname aan lokale zorgnetwerken) om haar taken uit te voeren.

Aanbeveling 4: In de ambtelijke organisaties van de afzonderlijke gemeenten dient de beleidsmatige capaciteit aanwezig te zijn om de (uitkomsten van de) uitvoering van de leerplichttaken door het RBL effectief te kunnen verbinden met het lokale (preventieve) jeugdbeleid.

9.2

RESULTATEN VAN DE MEERWAARDE

Conclusie 4: De meerwaarde van de regionale samenwerking wordt beleefd, maar is niet vastgelegd en er wordt niet op gestuurd.

Er zijn gedeelde opvattingen over de aard en mate van de meerwaarde van de regionale samenwerking. De meerwaarde bestaat uit schaalvoordelen als het gaat om professionaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie, het op regionaal niveau opereren met partners die ook op regionaal niveau werken en jongeren (in het voortgezet onderwijs) die de gemeentegrenzen overschrijden en de verbinding¹⁴ met de regionale uitvoering van de RMC-functie en het Jongerenloket.

Echter de beleefde meerwaarde is niet expliciet vastgelegd en er wordt ook niet op gestuurd in de zin dat beoordeeld wordt of wat men denkt of verwacht ook daadwerkelijk zo is. Het RBL noch de partners (scholen en zorgpartijen) en de gemeenten stellen zich periodiek de vraag of de regionale uitvoering inderdaad een meerwaarde oplevert en waaruit deze bestaat. Zeker omdat de uitvoering van de leerplichttaken op afstand van de financiers is komen te staan, kan een op resultaten gebaseerde legitimering van de regionale samenwerking ervoor zorgen dat een realistische beeldvorming bij de gemeenten blijft bestaan en geeft het mogelijkheden tot sturing.

Aanbeveling 5: Expliciteer de meerwaarde van de samenwerking en leg daarbij de nadruk op de bijdrage van het RBL aan het lokaal preventief jeugdbeleid van de gemeente. Dus welke bijdrage levert het RBL aan bijvoorbeeld vroegsignalering en uitval op school. Daarmee wordt de meerwaarde van de regionale samenwerking ook inhoudelijk geladen voor de gemeenten en overheersen niet de bedrijfsmatige argumenten. Deze aanbeveling dient door het RBL, als opdrachtnemer, te worden opgepakt.

¹⁴ Het functioneren van de RMC-functie en het Jongerenloket zijn geen onderwerp van onderzoek geweest.

9.3

RESULTATEN KADERSTELLEDE EN CONTROLERENDE ROL GEMEENTERADEN

Conclusie 5: De afzonderlijke raden en het AB van Holland Rijnland vullen hun kaderstellende en controlerende rol zeer beperkt in.

Bij de start van de regionale samenwerking heeft in een aantal raden een discussie plaatsgevonden over de meerwaarde van regionale samenwerking, maar niet zozeer over de te behalen resultaten of maatschappelijke effecten. De toetreding van het RBL tot Holland Rijnland en de overdracht van de leerplichtadministratie zijn, op een enkele uitzondering na, vooral hamerstukken geweest. Ook de controlerende rol van de afzonderlijke raden is beperkt te noemen. Jaarverslagen van het RBL leiden niet tot bespreking of vragen, uitzonderingen daargelaten als het RBL in de commissie wordt uitgenodigd om de resultaten toe te lichten. Sturing op behaalde resultaten, maar ook de formulering van de gewenste resultaten blijft achterwege. Voor deze conclusies zijn de volgende verklaringen:

- Zolang zich geen calamiteiten of incidenten voordoen, ontbreekt de politieke urgentie om de sturen of controleren. De resultaten van het RBL in de jaarverslagen geven vertrouwen vanwege de hoge gegevensdichtheid, maar als raadsleden zich, op uitvraag door de onderzoekers, zich verdiepen ervaren zij onduidelijkheid over de duiding van de gegevens.
- De regionalisering van de uitvoering heeft ook een getrapte bestuurslijn met zich meegebracht via het AB en DB. Dat leidt enerzijds tot een verplaatste kaderstelling en controle, namelijk op het niveau van het AB en DB. Dat blijkt ook uit de verslagen van het DB en het AB, alhoewel ook deze niet leiden tot sturing op het formuleren van streefwaarden. Anderzijds wordt de route naar het AB door raadsleden als een barrière ervaren: de spreektijd is kort en er moet wel echt iets aan de hand zijn voordat je je AB-lid met een boodschap op pad stuurt.

Aanbeveling 6: Gemeenteraden zouden, naast de formulering van de eerder genoemde streefwaarden, zich vanuit hun kaderstellende rol moeten concentreren op de bijdrage die het RBL (en ook de RMC-functie en Jongerenloket) moet leveren aan het lokale preventieve jeugdbeleid. Dit ook in het licht van de overgang van de provinciale jeugdzorg naar de gemeenten. Daarmee wordt duidelijk welke relevantie het RBL heeft voor de lokale politieke agenda.

Aanbeveling 7: Het jaarverslag van het RBL dient naar inhoud en vorm beter de kaderstellende en controlerende rol van de lokale raden te voeden, met name omdat de wens en de noodzaak bestaan om de RBL-prestaties te verbinden met het lokale jeugdbeleid. In het jaarverslag dient daarom steeds te worden verantwoord welke bijdrage het RBL heeft geleverd aan de realisatie van de lokale (en waar die er is de regionale) preventieve jeugdagenda. Daarmee wordt de keten van kaderstelling en controle sluitend gemaakt.

10

NAWOORD

Met belangstelling hebben we kennis genomen van de reactie van het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland en van de gemeentebesturen. Alle reacties zijn integraal in de bijlage opgenomen.

Het valt ons op dat er tussen de bestuurlijke reactie van het DB en die van de colleges verschil zit in de mate waarin de aanbevelingen worden overgenomen. Het DB als 'opdrachtnemer' omarmt de aanbevelingen minder nadrukkelijk dan de colleges als 'opdrachtgever'.

De colleges onderschrijven in brede zin de conclusies en aanbevelingen, waarbij sommige colleges specifieke accenten leggen.

Het is verheugend dat het DB het rapport waardeert en ook belang hecht aan de controleerbaarheid van doelstellingen. Het DB neemt een aantal aanbevelingen over; van een aantal andere aanbevelingen wordt dat nog niet zo expliciet uitgedrukt. Dat laatste is het geval bij juist die aanbevelingen die een verbetering van de verantwoording en legitimiteit beogen te bewerkstelligen.

Op enkele punten in de DB-reactie willen wij nader ingaan, dit om eventuele misverstanden weg te nemen.

In de eerste plaats de reactie op de aanbeveling 2. De achtergrond van die aanbeveling is dat de onderzoekers hebben geconstateerd dat van 3 van de 9 speerpunten uit het werkplan Leerplicht 2009-2012, dat gebaseerd is op het beleidsplan, niet geconstateerd kan worden of deze zijn gerealiseerd (blz 40-41). De aanbeveling behelst in essentie de beleidsdoelstellingen te vertalen in operationele doelen, zodat inzicht kan ontstaan in welke mate de doelen van het RBL zijn gerealiseerd. Wij hebben er begrip voor dat het niet altijd eenvoudig is doelstellingen te operationaliseren, maar naar onze overtuiging dient een serieuze poging daartoe gedaan te worden. Daarbij is niet aan de orde dat streefwaarden altijd in cijfers uitgedrukt zouden moeten worden. Wat de effectiviteit van de uitvoering van de Leerplichtwet betreft zou dat inhoudelijk ook in een breder kader gezien kunnen worden, bijvoorbeeld van het lokale preventieve jeugdbeleid. Dit is ook in aanbevelingen naar voren gebracht. Nergens in zijn reactie gaat het DB overigens nader in op dit punt.

Ten tweede de reactie op aanbeveling 5. Hiervan is de essentie dat de meerwaarde ook een beleidsinhoudelijke lading krijgt, naast de organisatorische component. In de reactie komt het DB hier niet op terug en wordt verwezen naar de bestaande jaarlijkse beleidsdocumenten.

We hopen hiermee enige nadere duidelijkheid verschaft te hebben.

De samenwerkende rekenkamers en rekenkamercommissies in Holland Rijnland.



BESTUURLIJKE REACTIES

De colleges van B&W van de negen gemeenten en het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland hebben de mogelijkheid gekregen om te reageren op het bevindingsrapport met de conclusies en aanbevelingen. Het Dagelijks Bestuur en zeven van de negen colleges van B&W hebben hiervan gebruik gemaakt. De colleges van Leiderdorp en Oegstgeest hebben dat niet gedaan. Onderstaand zijn de bestuurlijke reacties weergegeven.



In Holland Rijnland werken samen:
 Alphen aan den Rijn, Hillegom,
 Kaag en Braassem, Katwijk,
 Leiden, Leiderdorp, Lisse,
 Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout,
 Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen,
 Voorschoten en Zoeterwoude.

de samenwerkende Rekenkamer(commissie) in Holland Rijnland
 t.a.v. de rekenkamer Leiderdorp
 dhr. C. Hof
 Postbus 35
 2350 AA Leiderdorp

GEMEENTE LEIDERDORP	
Nr.	Afd. GRIP
Class.nr.	- 1851
Ingekomen	- 9 NOV. 2011
B	G
Weeknr. afd.	
Afdoening:	

Leiden: 3 november 2011
Kenmerk: 11/2371

Contact: dhr. F.H. de Lorme van Rossem
Telefoon: (071) 523 90 54
E-mail: fdlorme@hollandrijnland.net
Bijlage: -

Onderwerp: bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport *Uitvoering leerplichtwet door RBL*

Geachte heer Hof,

Op 4 oktober 2011 heeft u namens de samenwerkende Rekenkamer(commissie)s in Holland Rijnland het rapport *Uitvoering leerplichtwet door RBL* voor bestuurlijke hoor en wederhoor aangeboden aan het bestuurlijk verantwoordelijk gremium voor het Regionaal Bureau Leerplicht, het dagelijks bestuur van Holland Rijnland. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op uw rapport.

In deze brief zullen we ingaan op de aanbevelingen die de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s in Holland Rijnland doen in het rapport waarop we naar onze mening als bestuur van het RBL op aanspreekbaar zijn. Een aantal aanbevelingen worden expliciet gedaan aan de opdrachtgevers van het RBL: de gemeenteraden van de in het RBL participerende gemeenten. We laten het aan hen om daar op te reageren.

We willen onze waardering uitspreken voor de aandacht die de samenwerkende rekenkamers in het thema leerplicht stellen, door de uitvoering van de leerplichtwet door het Regionaal Bureau Leerplicht (hierna te noemen, het RBL) als onderwerp van onderzoek te kiezen. Het dagelijks bestuur van Holland Rijnland hecht als bestuurlijk verantwoordelijke van het RBL, en als dagelijks bestuur van het regionaal samenwerkingsorgaan van gemeenten in de regio Holland Rijnland, enorm veel waarde aan een kwalitatief goede uitvoering van de leerplichtwet. We achten de doelstelling om het recht op onderwijs voor leer- of kwalificatieplichtige kinderen te waarborgen als één van de speerpunten van de sociale agenda van Holland Rijnland. De uitvoering van de leerplichtfunctie door het RBL is daarin een belangrijk instrument om het recht op onderwijs van kinderen te waarborgen. We zijn dan ook blij met de conclusie van de samenwerkende rekenkamers dat door het RBL de leerplichttaken efficiënt, en zoals in de wet is bedoeld, uitgevoerd worden.

In uw onderzoek staan drie vragen centraal:

- Worden de door de wet opgedragen taken doelgericht en doelmatig uitgevoerd door het RBL voor de samenwerkende gemeenten?
- Levert de samenwerking in het RBL de verwachte meerwaarde op?
- Op welke manier geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol.

Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland
 Schuttersveld 9, 2316 XG Leiden
 Postbus 558, 2300 AN Leiden
 Telefoon (071) 523 90 90

info@hollandrijnland.net
 www.hollandrijnland.net
 BNG 28.51.13.992



In navolgende alinea's zullen we aan de hand van deze drie centrale vragen ingaan op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Mate van doelgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering van de taken

Het rekenkamerrapport start met de conclusies dat het RBL de leerplichttaken efficiënt, en zoals in de wet is bedoeld, uitgevoerd worden. In de eerste aanbeveling wordt voorgesteld om de efficiëntie van de uitvoering van taken te benchmarken aan de hand van de Ingradonorm¹ en andere RBL's. Wij nemen die aanbeveling graag over, en stellen voor in het jaarverslag van het RBL informatie op te nemen over de workload². Ook de suggestie om deze te vergelijken met andere RBL's zullen we op haalbaarheid onderzoeken. We zullen twee andere RBL's benaderen om afspraken maken om tot jaarlijkse gegevensuitwisseling te komen. Vervolgens stelt het rapport dat er onvoldoende zicht is op de doeltreffendheid van het RBL. De aanbeveling wordt gedaan om te werken met streefcijfers met betrekking tot (melding van) verzuim: de mate waarin schoolverzuim gemeld wordt en de mate van verzuim onder leerplichtigen.

Het RBL streeft naar 100% melding van het gesignaleerde wettelijke verzuim door de scholen en BVE-instellingen in de regio Zuid Holland Noord. Dat scholen niet 100% melden is een ander gegeven. Zoals wij het rapport gelezen hebben gaat de rekenkamer er van uit dat het RBL verantwoordelijk gesteld kan worden voor het meldingsgedrag van scholen. Dat beeld zouden we willen nuanceren. De school heeft gehouden de wet een eigen verantwoordelijkheid om verzuim tijdig en op basis van de wettelijke maatstaven³ te melden. Het RBL controleert of scholen verzuim melden, en adviseert indien nodig over de inrichting van de verzuimadministratie. Het RBL hanteert voor alle scholen in de regio één verzuimprotocol. De mate waarin het RBL meer nadruk legt op controle op de registratie is aan de opdrachtgevers van het RBL. Het RBL adviseert de gemeenten om de controle van verzuim te handhaven op het huidige niveau, zoals dit is vastgelegd in het beleidsplan leerplicht van het RBL. Overigens zal per 1 januari 2012 de onderwijsinspectie een rol krijgen bij de handhaving van de verzuimmeldingsplicht van scholen.

De aanbeveling van de rekenkamer om vanaf 2012 inzicht te geven in de verklaringen achter de behaalde resultaten van het RBL, en aanbevelingen te doen voor vervolgacties, onderschrijven we. Reeds in het jaarverslag 2010-2011, dat eind november 2011 zal worden gepubliceerd, zal aandacht besteed worden aan verklaringen voor het wel of niet behalen van streefcijfers.

Meerwaarde van regionale samenwerking

Het rekenkamerrapport besteedt in haar aanbevelingen aandacht aan het belang van de meetbaarheid van de meerwaarde van regionale samenwerking. Het creëren en onderhouden van draagvlak voor regionale samenwerking is een continu aandachtspunt voor het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, dat geldt niet in de minste plaats voor het RBL. In hoofdstuk 3 van het rapport wordt verwezen naar de oprichtingsstukken van het RBL, waarin naast schaalvoordelen ook de beoogde resultaten (van regionale samenwerking) benoemd worden. Wat ons betreft is de meerwaarde van regionale samenwerking daarin voldoende expliciet benoemd. Deze beoogde resultaten zijn vertaald in het beleidsplan RBL 2009-2012. Daarnaast werkt het RBL jaarlijks met een werkplan. De mate waarin er behoefte is aan

¹ De Ingradonorm stelt dat de minimale leerplichtformatie per 1000 leerlingen 0,26 fte is.

² De workload wordt uitgedrukt in het aantal behandelde jeugdigen per leerplichtambtenaar op jaarbasis. Het aantal behandelde jeugdigen betreft het aantal leerlingen waarvan verzuim gemeld is + het aantal leerlingen die onafhankelijk van de verzuimnormen gemeld worden omdat er aandacht van de leerplichtambtenaar nodig is.

³ Scholen dienen verzuim van leer- en kwalificatieplichtige leerlingen te melden indien sprake is van 3 dagen aaneensluitend verzuim of van 16 uur verzuim in een periode van 4 aaneengesloten weken.



verdere sturing op of periodieke evaluatie van de daar genoemde punten is aan de opdrachtgevers van het RBL. Vanuit het RBL wordt er in ieder geval alles aan gedaan om in haar jaarverslag, nieuwsbrief, contact met gemeenten en beleidsmatige terugkoppeling zoveel mogelijk de basis te leveren voor beleving van de beoogde meerwaarde.

Resultaten kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden

Een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen over de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden laten wij aan de gemeenteraden van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Zoals in de paragraaf over de meerwaarde van de regionale samenwerking al is aangegeven zien wij een rol voor het RBL om de kaderstellende en controlerende rol van de lokale raden te voeden. Wij nodigen de opdrachtgevende gemeenten uit actief mee te sturen op de mate waarin het RBL hen in haar jaarverslag en op andere wijze de gemeenten beleidsmatig voedt.

In verwachting u naar behoren geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,
het Dagelijks Bestuur
Holland Rijnland,
de secretaris,

R. van Netten

de voorzitter,

H.J.J. Lenferink

[Bijlage:] 1: Tekstuele correcties en aanvullingen op het rapport *Uitvoering leerplichtwet door RBL*

[Cc:] Colleges van B&W van gemeenten in regio Zuid Holland Noord



Bijlage 1

Tekstuele correcties en aanvullingen op het rapport *Uitvoering leerplichtwet door RBL*

L.s.

De volgende tekstuele correcties en aanvullingen op het rapport *Uitvoering leerplichtwet door RBL* willen wij u meegeven:

Tekstuele wijzigingen in tekst die in de ambtelijke ronde van hoor en wederhoor al zijn doorgegeven maar nog niet zijn verwerkt:

Pag. 11: 2.5.3 Hier wordt gesproken over de functie *directeur RBL*. Deze functiebenaming is niet correct. De juiste benaming is *manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht*

Pag. 25: wordt halverwege de pagina wordt over de *directeur* gesproken. Hier moet staan: *manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht*

Pag. 31: wordt over de *directeur*. Hier moet staan: *manager sociale agenda & Regionaal Bureau Leerplicht*

Nog niet eerder doorgegeven maar nu gesignaleerd:

Pag. 17: laatste twee genoemde punten vallen onder de verantwoordelijkheid van de platformfunctie van de sociale agenda van Holland Rijnland, niet van het RBL als uitvoeringsorgaan.

Pag. 23: bij het overzicht van taken en bevoegdheden van het RBL mist de uitvoering van de RMC-functie⁴

⁴ RMC-functie = Regionale meldt en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten.



GEMEENTE HILLEGOM

Hoofdstraat 115, 2181 EC Hillegom T 14 0252
Postbus 32, 2180 AA Hillegom F 0252 - 537 290
E info@hillegom.nl
I www.hillegom.nl

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Ter attentie van: de heer P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE

Ons kenmerk : Z-11-08427\1.2 Post Uit\18605
Datum : 02 NOV. 2011
Onderwerp : bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport 'Uitvoering Leerplichtwet door het RBL'

Geachte heer Van der Velde,

Op 6 oktober 2011 ontvingen wij het rapport "Uitvoering Leerplichtwet door het RBL" en een begeleidende brief waarin u vraagt om een bestuurlijke reactie. In deze brief kunt u onze reactie lezen.

In onze vergadering van 25 oktober 2011 is het rapport "Uitvoering Leerplichtwet door het RBL" behandeld. Uit het rapport komt een beeld naar voren van een efficiënt werkende organisatie die niet altijd is staat is de doelmatigheid van haar werken in meetbare gegevens te gieten en te monitoren. Daar komt een aantal aanbevelingen uit voort die we hieronder van een reactie voorzien.

Aanbeveling 1:

Het RBL voert op dit moment haar taken efficiënt uit. Een periodieke vergelijking (bijvoorbeeld eens per twee jaar) met de Ingrado-normen en andere RBL's is aan te bevelen. Zeker in het licht van altijd terugkerende discussies over de inwonerbijdrage van de gemeenten. Deze aanbeveling dient vorm te worden gegeven door het RBL.

Reactie. Wij onderschrijven deze aanbeveling volledig.

Aanbeveling 2:

Stel per 2012 streefwaarden op die inzicht bieden in de mate waarin het RBL doeltreffend functioneert. De streefwaarden dienen op twee onderwerpen betrekking te hebben: de mate waarin scholen verzuim melden (percentage meldende scholen) en de mate van verzuim onder leerplichtigen (percentage leerplichtigen dat verzuimt). Met name bij het MBO dient nog een flinke slag te worden gemaakt in zowel de registratie



als de uitval door verzuim. De opdrachtgevers (de samenwerkende gemeenten) dienen deze aanbeveling ter hand te nemen, waarbij het RBL gevraagd kan worden met een voorstel te komen.

Reactie: Wij onderschrijven deze aanbeveling met de kanttekening dat het percentage meldende scholen een gegeven is waar geen waardering aan gekoppeld kan worden. Scholen die niet of weinig melden kunnen hun leerplichtbeleid zo goed uitvoeren dat ze niets te melden hebben omdat er niet of nauwelijks verzuimd wordt. De frequentie en de kwaliteit van het contact tussen leerplichtambtenaar en school is hierbij een goede graadmeter.

Aanbeveling 3:

Geef als RBL vanaf 2012 inzicht in de verklaringen achter de behaalde resultaten en ook aanbevelingen voor vervolgacties. Dus als een streefwaarde wel of niet wordt gehaald, dient daarvoor een verklaring te worden gegeven. Vervolgacties kunnen de verantwoordelijkheid zijn van het RBL, maar ook van de gemeente. De jaarlijkse verantwoording krijgt daarmee een betekenis die ook in concrete acties zichtbaar wordt. Bovendien wordt dan ook inzichtelijk wat het rendement is (wat werkt en wat niet) van de instrumenten die het RBL inzet (bijvoorbeeld deelname aan lokale zorgnetwerken) om haar taken uit te voeren.

Reactie: deze aanbeveling onderschrijven wij. Wij hebben al eerder gevraagd om deze verklaringen van de cijfers in het jaarverslag en de toezegging gekregen van het RBL dat daar aan gewerkt wordt.

Aanbeveling 4:

In de ambtelijke organisaties van de afzonderlijke gemeenten dient de beleidsmatige capaciteit aanwezig te zijn om de (uitkomsten van de) uitvoering van de leerplichttaken door het RBL effectief te kunnen verbinden met het lokale (preventieve) jeugdbeleid.

Reactie: In Hillegom is leerplicht een onderdeel van het Onderwijsachterstandenbeleid en als zodanig opgenomen in het beleidsplan. De beleidsmedewerker Onderwijs en Jeugdbeleid heeft voldoende uren ter beschikking om alle aspecten van het lokale preventieve jeugdbeleid met elkaar te verbinden.

Aanbeveling 5:

Expliciteer de meerwaarde van de samenwerking en leg daarbij de nadruk op de bijdrage van het RBL aan het lokaal preventief jeugdbeleid van de gemeente. Dus welke bijdrage levert het RBL aan bijvoorbeeld vroegsignalering en uitval op school. Daarmee wordt de meerwaarde van de regionale samenwerking ook inhoudelijk geladen voor de gemeenten en overheersen niet de bedrijfsmatige argumenten. Deze aanbeveling dient door het RBL, als opdrachtnemer, te worden opgepakt.

Ons kenmerk : Z-11-08427\1.2 Post UIT\18605

Onderwerp : bestaunlijke reactie Rekenkamerrapport 'Uitvoering Leerplichtwet door het RBL'

Pagina 2 van 3

Reactie: wij onderschrijven deze aanbeveling volledig.

Aanbeveling 6:

Gemeenteraden zouden, naast de formulering van de eerder genoemde streefwaarden, zich vanuit hun kaderstellende rol moeten concentreren op de bijdrage die het RBL (en ook de RMC-functie en Jongerenloket) moet leveren aan het lokale preventieve jeugdbeleid. Dit ook in het licht van de overgang van de provinciale jeugdzorg naar de gemeenten. Daarmee wordt duidelijk welke relevantie het RBL heeft voor de lokale politieke agenda.

Reactie: vanwege de verbinding van leerplicht met het lokale onderwijsachterstandenbeleid is de bijdrage van het RBL aan het lokale preventieve jeugdbeleid al voor een groot deel geregeld. In het licht van de transitie van de jeugdzorg zal dit uiteraard opnieuw bekeken en vastgelegd moeten worden.

Aanbeveling 7:

Het jaarverslag van het RBL dient naar inhoud en vorm beter de kaderstellende en controlerende rol van de lokale raden te voeden, met name omdat de wens en de noodzaak bestaan om de RBL-prestaties te verbinden met het lokale jeugdbeleid. In het jaarverslag dient daarom steeds te worden verantwoord welke bijdrage het RBL heeft geleverd aan de realisatie van de lokale (en waar die er is de regionale) preventieve jeugdagenda. Daarmee wordt de keten van kaderstelling en controle sluitend gemaakt.

*Reactie:
Deze aanbevelingen onderschrijven wij volledig.*

Mocht u nog vragen hebben over deze brief dan kunt u contact opnemen met Mariska Roos, beleidsmedewerker Onderwijs en Welzijn, tel. (0252) -537256 of e-mail m.roos@hillegom.nl

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders



ing. G.P. van Lierop
secretaris



J. Broekhuis
burgemeester

Ons kenmerk : Z-11-08427\1.2 Post Uit\18605

Onderwerp : bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport 'Uitvoering Leerplichtwet door het RBL'

Pagina 3 van 3

INGEKOMEN 10 NOV. 2011



Postbus 589 - 2220 AN Katwijk

Gezamenlijke Rekenkamer(commissie)s
Holland Rijnland
t.a.v. Rekenkamer(commissie)s
De heer C. Hof
Postbus 35
2350 AA Leiderdorp

Katwijk, 9 november 2011

Contactpersoon

Mevrouw T.J. van Huizen
Maatschappelijke Zaken
Te bereiken op
071-4065657
th.j.vanhuizen@katwijk.nl
Burgerservicenummer

Zaaknummer
2011-20924

Uw referentie

Verzenddatum

Bevindingenrapport "Uitvoering leerplicht door het RBL"

- 9 NOV 2011

Geachte heer Hof,

In haar vergadering van 8 november '11 heeft het college kennis genomen van het bevindingenrapport "Uitvoering leerplicht door het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL)".

Het college is verheugd te vernemen dat het RBL de leerplichtwet goed en efficiënt uitvoert. Het college stemt in met de aanbevelingen en verzoekt zowel het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland -in de rol van opdrachtgever- als het RBL -in de rol van opdrachtnemer- om deze aanbevelingen nader uit te werken.

Wij hopen de uitwerking van de aanbevelingen terug te zien in de jaarverslagen van het RBL.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN KATWIJK,
de secretaris, de burgemeester,
lo.b.

 drs. E. Stolk
 mr. D.C.W. Binnendijk

GEMEENTE LEIDERDORP	
Nr.	Afd. griff
Classific.	- 1.
Ingezonden	10 NOV. 2011
Kopie naar:	
B	W S
Wanneer afged.	
Afzending:	

Kopie aan
Holland Rijnland, t.a.v. de heer F. de Lorme van Rossem, Postbus 558, 2300 AN Leiden

www.katwijk.nl T 071 - 406 5000 Rabobank 11.00.33.000 BIC: RABONL2U
info@katwijk.nl F 071 - 406 5065 IBAN: NL04RABO0110033000 KvK-nummer: 27.37.09.56

Op alle opdrachten zijn onze algemene voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Leiden

Burgemeester en Wethouders



Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

Samenwerkende rekenkamers in Holland Rijnland
t.a.v. Rekenkamer Leiderdorp
De heer C. Hof
Postbus 35
2350 AA Leiderdorp

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stadhuis
Stadhuisplein 1
Postadres Postbus 9100
2300 PC Leiden
Telefoon 071-5165165
E-Mail sleutel@leiden.nl
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 8 november 2011
Oms kenmerk DIV-2011-17988
Onderwerp Onderzoeksrapport Rekenkamer 'Uitvoering
leerplichtwet door het Regionaal Bureau Leerplicht'

Contactpersoon J. Miltenburg
Doorkiesnummer 5318

Geachte heer Hof,

In de collegevergadering van 8 november 2011 is het onderzoeksrapport 'Uitvoering leerplicht door het RBL' geagendeerd. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de onderzoeksrapportage en zijn verheugd dat geconcludeerd wordt dat het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL) haar taken uitvoert conform de wettelijke bepalingen. Het snernt tevens tot tevredenheid dat het RBL haar taken efficiënt uitvoert in relatie tot personele en financiële inzet en de workload per leerplichtambtenaar.

Wij onderschrijven de aanbevelingen en benadrukken het belang van een plan van aanpak voor de uitvoering van aanbevelingen. De gemeente Leiden is geïnteresseerd in de uitvoering van de aanbevelingen gezien de effecten van de leerplichtwet op ons lokale beleid en op onze rol als contactgemeente RMC.

Kortom, wij wachten het definitieve rapport af en gaan dan graag in op de uitvoering van de aanbevelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Leiden,
de Secretaris, de Burgemeester

cc Dagelijks Bestuur Holland Rijnland



Gemeente Lisse

Heereweg 254
Postbus 200
2160 AE Lisse

T (0252) 433 222
F (0252) 433 240
E gemeente@lisse.nl
W www.lisse.nl

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Postbus 200
2160 AE Lisse

Datum 1 november 2011
Uw kenmerk
Ons kenmerk W025761 / 31186
Onderwerp Bestuurlijk wederhoor rapport "Uitvoering leerplichtwet door het RBL"
Inlichtingen Mw. J. Nijssen
Doorkiesnummer 3257
Bijlage(n)

Geachte heer/mevrouw ,

Bij deze wil ik laten weten dat we geen reactie hebben op het rapport "Uitvoering Leerplichtwet door het RBL" en kunnen instemmen met de inhoud en de aanbevelingen.

We zien de definitieve versie van het rapport graag tegemoet.

Namens het college van Lisse
Met vriendelijke groet,

Judith Nijssen
Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling

Verzonden: 
- 4 NOV. 2011
Graag bij uw antwoord
datum en kenmerk van deze
brief te vermelden

i.a.s. geen

Gemeente Noordwijkerhout



Herenweg 4, 2211 CC
Postbus 13, 2210 AA
Noordwijkerhout
Tel: (0252) 343 737
Fax: (0252) 373 044
www.noordwijkerhout.nl
gemeents@noordwijkerhout.nl

Rekenkamerclie. Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
T.a.v. drs. P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE

Ons kenmerk
Z-11-01684
UIT-11-02542

Uw Burgerservicenummer

Bijlage(n)
1

Verzenddatum

Uw brief van: 6 oktober 2011
Uw kenmerk:
Onderwerp: bestuurlijk wederhoor
rapport 'Uitvoering Leerplichtwet door het
RBL'

- 4 NOV. 2011

Geachte mevrouw/heer,


In uw brief van 6 oktober 2011 biedt u ons college de resultaten aan van het onderzoek naar de uitvoering van de leerplichtwet door het Regionaal Bureau Leerplicht.


Op 25 oktober 2011 hebben wij uw rapport 'Uitvoering Leerplichtwet door RBL' besproken in de vergadering van ons college. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen. Deze zullen waar nodig en relevant worden meegenomen bij de beleidsontwikkeling op regionaal en lokaal niveau. Via het Ambtelijk Overleg Onderwijs en Jeugd zullen wij onze wensen en behoeften kenbaar maken en nauwlettend volgen of het RBL de aanbevelingen heeft opgevolgd en verwerkt in haar uitvoeringstaak.

In onze brief van 30 augustus 2011 hebben wij aangegeven dat de cijfers in de bijlage onderdeel 6 op blz. 14 onjuist zijn en hebben wij u verzocht deze alsnog aan te passen. Wij betreuren het dat deze aanpassing niet heeft plaatsgevonden en verzoeken u nadrukkelijk dit alsnog te doen.

Wij gaan ervan uit u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders


W. Meijvogel
loco-secretaris


mr. J.C.F. Knapp
loco-burgemeester



Reactie College B&W gemeente Teylingen

Reactie van het college van B&W op het rapport "Uitvoering leerplichtwet door RBL" van de Rekenkamercommissie Leiderdorp van 25 september 2011

Vooraf

Het college kan zich in hoofdlijnen vinden in de door het onderzoeksbureau geformuleerde conclusies. Het college constateert tot haar tevredenheid dat de wettelijke taken van het RBL naar behoren wordt uitgevoerd. Dit past ook in de goede samenwerkingsrelatie die Teylingen met het RBL heeft. Een aantal punten vraagt om aandacht. Hieronder gaan wij in op de getrokken conclusies en op de aanbevelingen.

MATE VAN DOELGERICHTHEID EN DOELMATIGHEID VAN DE UITVOERING VAN DE TAKEN

Conclusie 1

Constatering

Het Regionaal Bureau Leerplicht voert de leerplichttaken uit zoals in de wet is bedoeld. Uit het onderzoek is gebleken dat het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland haar taken conform de wettelijke bepalingen uitvoert. Nadere kaderstelling vanuit de gemeenten boven op de wettelijke taken heeft niet plaatsgevonden. Wel is met het onderbrengen van de RMC-functie en het Jongerenloket bij Holland Rijnland op regionaal niveau sprake van verbinding met direct aanpalende beleidsterreinen.

Reactie

Het college deelt deze constatering. Het stemt tevreden te lezen dat het RBL ten minste haar wettelijke taken uitvoert en dat er verbinding is met direct aanpalende beleidsterreinen. Dit is dan ook niet anders dan het college had verwacht.

Conclusie 2

Constatering

Het Regionaal Bureau Leerplicht voert haar taken efficiënt uit. Uit de vergelijking met de Ingradonormen en andere RBL's blijkt dat het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland efficiënt haar taken uitvoert wat betreft de personele en financiële inzet. Ook afgezet tegen de workload per leerplichtambtenaar. Het kwaliteitsniveau, afgemeten aan variabelen als de omvang van de ondersteunende medewerkers, het opleidingsniveau van de leerplichtambtenaren, de salariering en de beëdiging en BOA-bevoegdheid, is vergelijkbaar dan wel hoger dan andere RBL's. De partners van het RBL (scholen en gemeenten) zijn blijkens de tevredenheidsonderzoeken in grote mate tevreden over de kwaliteit van de uitvoering. Echter over hoe de inzet zich verhoudt tot de effectiviteit kunnen geen uitspraken worden gedaan door het ontbreken van doelstellingen op de doeltreffendheid (zie conclusie 3).

Reactie

Het is goed te lezen dat er nu zicht is op de mate van efficiëntie van het RBL nu enkele cijfers zijn vergeleken met Ingradonormen. Hieruit blijkt dat het RBL efficiënt werkt. Het RBL mag hiermee gecompimenteerd worden. Het meten van de effectiviteit is wel een aandachtspunt. Hierop wordt in aanbeveling 2 ingegaan.

Aanbeveling 1

Het RBL voert op dit moment haar taken efficiënt uit. Een periodieke vergelijking (bijvoorbeeld eens per twee jaar) met de Ingradonormen en andere RBL's is aan te bevelen. Zeker in het licht van altijd terugkerende discussies over de inwonerbijdrage van de gemeenten. Deze aanbeveling dient vorm te worden gegeven door het RBL.

Reactie

Het college is het eens met deze aanbeveling. De Ingradonormen en andere RBL's bieden een goede bron van vergelijking om de efficiëntie van het RBL blijven tegen het licht te houden. Het college is van mening dat dit geen onevenredig zware (administratieve) belasting voor het RBL vormt, maar ook niet mag vormen, om dit uit te voeren.

Conclusie 3

Constatering

Er is onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van het Regionaal Bureau Leerplicht.

Over de doeltreffendheid van de uitvoering van de leerplichttaken door het Regionaal Bureau Leerplicht in Holland Rijnland kan geen afdoende beeld worden gegeven. Daarvoor zijn meerdere oorzaken:

- Aan de uitvoering van de leerplichttaken zijn geen streefwaarden gekoppeld. Noch bij de vorming van het RBL noch bij de inbedding in Holland Rijnland en in zeer beperkte mate in het vigerende beleidsplan van het RBL. De doelstellingen in het beleidsplan kennen vooral het karakter van (beleidsmatige) activiteiten die worden nagestreefd, maar bijvoorbeeld niet een streefwaarde over het terugdringen van het verzuim. Ook in het streven van het RBL om met prestatie-indicatoren te werken, worden alleen prestatie-indicatoren benoemd over de bedrijfsvoering (doorlooptijden na melding ed.), maar niet over de gewenste maatschappelijke effecten en uitkomsten. En dat terwijl er toch landelijke doelstellingen zijn over het terugdringen van verzuim. Kortom, aan de voorkant van de beleidscyclus is niet nagedacht over SMART-geformuleerde uitkomsten en resultaten.
- Door de opdrachtgever van het Regionaal Bureau Leerplicht, de samenwerkende gemeenten in Holland Rijnland, wordt ook niet gestuurd op streefwaarden. De kaderstellende rol van de opdrachtgever wordt op dit punt niet ingevuld. Ook op ambtelijk niveau bij de afzonderlijke gemeenten is hier geen aandacht voor. Dit lijkt zich te verklaren uit het feit dat met het regionaliseren van de uitvoering van de leerplichttaken ook de beleidstaken bij de gemeenten zijn verdwenen. Vaak omdat beleid en uitvoering bij de gemeenten voor de regionalisering door één persoon werd gedaan. De facto is de beleidsvorming rondom leerplicht met de uitvoering ook vertrokken naar Holland Rijnland. Er is een regionale ambtelijke overlegstructuur Jeugd en Onderwijs, maar deze is vooral reactief en stuurt niet op streefwaarden wat betreft de uitvoering van de leerplichttaken.
- De jaarverslagen van het RBL bevatten veel gegevens, maar de duiding daarvan is voor de opdrachtgever en zelfs voor het RBL niet gemakkelijk. Een voorbeeld daarvan is het percentage meldende scholen: betekent een laag aantal meldende scholen dat er geen verzuim is (positief) of dat er wel verzuim is dat niet wordt gemeld (negatief). De jaarverslagen bieden geen inzicht of het nu goed of slecht gaat met het verzuim, een analyse daartoe ontbreekt.

Reactie

Het college deelt de constatering dat met het RBL nauwelijks doelstellingen afgesproken zijn over te behalen maatschappelijke effecten. Hierdoor kan het RBL niet goed inhoudelijk gestuurd worden. Of er inderdaad te weinig ambtelijke capaciteit is voor het toezicht op het RBL, is lastig aan te geven. In Teylingen is hiervoor 60 uur op jaarbasis beschikbaar. Dit aantal zegt op zich niets of het voldoende tijd is. Het klopt dat cijfers in het jaarverslag soms multi-interpretabel zijn. Het verbeteren van deze cijfers verdient de aandacht. Echter een nuancering is ook op zijn plaats omdat doematigheid niet altijd uit te drukken is in kwantitatieve gegevens zoals nu wel het geval is. Het gevaar kan ontstaan dat als enkel op cijfers gestuurd wordt, een belangrijk deel van de kwaliteit van dienstverlening onder druk komt te staan.

Aanbeveling 2

Stel per 2012 streefwaarden op die inzicht bieden in de mate waarin het RBL doeltreffend functioneert. De streefwaarden dienen op twee onderwerpen betrekking te hebben: de mate waarin scholen verzuim melden (percentage meldende scholen) en de mate van verzuim onder leerplichtigen (percentage leerplichtigen dat verzuimt). Met name bij het MBO dient nog een flinke slag te worden gemaakt in zowel de registratie als de uitval door verzuim. De opdrachtgevers (de samenwerkende gemeenten) dienen deze aanbeveling ter hand te nemen, waarbij het RBL gevraagd kan worden met een voorstel te komen.

Reactie

Het college deelt deze aanbeveling. Afspraken met het RBL moeten gemaakt worden over de te behalen maatschappelijke effecten. Op dit moment is het te vroeg te beoordelen of de in de aanbeveling genoemde streefwaarden (meldende scholen en percentage verzuim) voldoende zijn. Wij gaan graag met de andere gemeenten en het RBL in gesprek over de te behalen streefwaarden: wat willen we weten en wat is op een goede manier te meten? Wij delen deze aanbeveling dus op hoofdlijnen, maar over de uitvoering gaan we graag eerst in gesprek met onze partners, inclusief het RBL.

Aanbeveling 3

Geef als RBL van 2012 inzicht in de verklaringen achter de behaalde resultaten en ook aanbevelingen voor vervolgacties. Dus als een streefwaarde wel of niet wordt gehaald, dient daarvoor een verklaring te worden gegeven. Vervolgacties kunnen de verantwoordelijkheid zijn van het RBL, maar ook van de gemeente. De jaarlijkse verantwoording krijgt daarmee een betekenis

die ook in concrete acties zichtbaar wordt. Bovendien wordt dan ook inzichtelijk wat het rendement is (wat werkt en wat niet) van de instrumenten die het RBL inzet (bijvoorbeeld deelname aan lokale zorgnetwerken) om haar taken uit te voeren.

Reactie

Het college is het er mee eens dat het jaarverslag ook verslag moet doen van af te spreken streefwaarden en dat daar, bij het niet behalen ervan, vervolgacties uit voort moeten komen. Dat geeft meteen een meerwaarde aan het jaarverslag. Echter, de laatste jaren zien we voortdurende vooruitgang in de kwaliteit van de jaarverslagen. Voor het vormgeven van deze streefwaarden verwijzen we naar onze reactie op aanbeveling 2.

Aanbeveling 4

In de ambtelijke organisaties van de afzonderlijke gemeenten dient de beleidsmatige capaciteit aanwezig te zijn om de (uitkomsten van de) uitvoering van de leerplichttaken door het RBL effectief te kunnen verbinden met het lokale (preventieve) jeugdbeleid.

Reactie

De beleidsmatige capaciteit is te meten in tijd en kennis. Op dit moment is wat betreft tijd een ambtelijke capaciteit van 60 uur op jaarbasis aanwezig. Het college acht dit voldoende.

RESULTATEN VAN DE MEERWAARDE VAN REGIONALE SAMENWERKING

Conclusie 4

Constatering

De meerwaarde van de regionale samenwerking wordt beleefd, maar is niet vastgelegd en er wordt niet op gestuurd. Er zijn gedeelde opvattingen over de aard en mate van de meerwaarde van de regionale samenwerking. De meerwaarde bestaat uit schaalvoordelen als het gaat om professionaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie, het op regionaal niveau opereren met partners die ook op regionaal niveau werken en jongeren (in het voortgezet onderwijs) die de gemeentegrenzen overschrijden en de verbinding met de regionale uitvoering van de RMC-functie en het Jongerenloket. Echter de beleefde meerwaarde is niet expliciet vastgelegd en er wordt ook niet op gestuurd in de zin dat beoordeeld wordt of wat men denkt of verwacht ook daadwerkelijk zo is. Het RBL noch de partners (scholen en zorgpartijen) en de gemeenten stellen zich periodiek de vraag of de regionale uitvoering inderdaad een meerwaarde oplevert en waaruit deze bestaat. Zeker omdat de uitvoering van de leerplichttaken op afstand van de financiers is komen te staan, kan een op resultaten gebaseerde legitimering van de regionale samenwerking ervoor zorgen dat een realistische beeldvorming bij de gemeenten blijft bestaan en geeft het mogelijkheden tot sturing.

Reactie

Het college deelt de constatering dat de meerwaarde van regionale samenwerking deels wordt beleefd en niet is vastgelegd. Echter, door het overnemen van aanbevelingen 1 en 2 wordt die meerwaarde al meer inzichtelijk gemaakt. Het college is van mening dat er geen blijvende nadruk op de meerwaarde van regionale samenwerking gelegd hoeft te worden. Op een gegeven moment is de regionale uitvoering van de leerplichtwet een gegeven, al moet je je wel blijven afvragen of het efficiënt gebeurt.

Aanbeveling 5

Expliciteer de meerwaarde van de samenwerking en leg daarbij de nadruk op de bijdrage van het RBL aan het lokaal preventief jeugdbeleid van de gemeente. Dus welke bijdrage levert het RBL aan bijvoorbeeld vroegsignalering en uitval op school. Daarmee wordt de meerwaarde van de regionale samenwerking ook inhoudelijk geladen voor de gemeenten en overheersers niet de bedrijfsmatige argumenten. Deze aanbeveling dient door het RBL, als opdrachtnemer, te worden opgepakt.

Reactie

Het college deelt de aanbeveling dat het RBL een meerwaarde heeft voor het lokaal preventief jeugdbeleid. Iets waar het RBL zich overigens al voor inzet.

RESULTATEN KADERSTELLELENDE EN CONTROLLERENDE ROL GEMEENTERADEN

Conclusie 5

Constatering

De afzonderlijke raden en het AB van Holland Rijnland vullen hun kaderstellende en controlerende rol zeer beperkt in. Bij de start van de regionale samenwerking heeft in een aantal raden een

discussie plaatsgevonden over de meerwaarde van regionale samenwerking, maar niet zozeer over de te behalen resultaten of maatschappelijke effecten. De toetreding van het RBL tot Holland Rijnland en de overdracht van de leerplichtadministratie zijn, op een enkele uitzondering na, vooral hamerstukken geweest. Ook de controlerende rol van de afzonderlijke raden is beperkt te noemen. Jaarverslagen van het RBL leiden niet tot bespreking of vragen, uitzonderingen daargelaten als het RBL in de commissie wordt uitgenodigd om de resultaten toe te lichten. Sturing op behaalde resultaten, maar ook de formulering van de gewenste resultaten blijft achterwege. Voor deze conclusies zijn de volgende verklaringen:

Zolang zich geen calamiteiten of incidenten voordoen, ontbreekt de politieke urgentie om te sturen of controleren. De resultaten van het RBL in de jaarverslagen geven vertrouwen vanwege de hoge gegevensdichtheid, maar als raadsleden zich, op uitvraag door de onderzoekers, zich verdiepen ervaren zij onduidelijkheid over de duiding van de gegevens.

De regionalisering van de uitvoering heeft ook een getrapte bestuurslijn met zich meegebracht via het AB en DB. Dat leidt enerzijds tot een verplaatste kaderstelling en controle, namelijk op het niveau van het AB en DB. Dat blijkt ook uit de verslagen van het DB en het AB, alhoewel ook deze niet leiden tot sturing op het formuleren van streefwaarden. Anderzijds wordt de route naar het AB door raadsleden als een barrière ervaren: de spreektijd is kort en er moet wel echt iets aan de hand zijn voordat je je AB-lid met een boodschap op pad stuurt.

Reactie

Het college deelt de constatering; deze zijn op feiten gebaseerd.

Aanbeveling 6

Gemeenteraden zouden, naast de formulering van de eerdergenoemde streefwaarden, zich vanuit hun kaderstellende rol moeten concentreren op de bijdrage die het RBL (en ook de RMC-functie en Jongerenloket) moet leveren aan het lokale preventieve jeugdbeleid. Dit ook in het licht van de overgang van de provinciale jeugdzorg naar de gemeenten. Daarmee wordt duidelijk welke relevantie het RBL heeft voor de lokale politieke agenda.

Reactie

Binnen het totale preventieve jeugdbeleid heeft het RBL een rol. Zodra beter in beeld is wat we met elkaar hierin willen bereiken, kan ook de raad aangeven welke rol zij voor het RBL ziet weggelegd.

Aanbeveling 7

Het jaarverslag van het RBL dient naar inhoud en vorm beter de kaderstellende en controlerende rol van de lokale raden te voeden, met name omdat de wens en de noodzaak bestaan om de RBL-prestaties te verbinden met het lokale jeugdbeleid. In het jaarverslag dient daarom steeds te worden verantwoord welke bijdrage het RBL heeft geleverd aan de realisatie van de lokale (en waar die er is de regionale) preventieve jeugdagenda. Daarmee wordt de keten van kaderstelling en controle sluitend gemaakt.

Reactie

Het college is het er mee eens dat het jaarverslag de kaderstellende en controlerende rol van de raden moet voeden. Het college stelt voor dat de raad met het RBL in gesprek gaat om te weten te komen wat de raad nodig heeft om haar taak te kunnen uitvoeren. Gezamenlijk kunnen zo afspraken worden gemaakt over de te leveren gegevens en prestaties door het RBL aan de raad.



gemeente VOORSCHOTEN

Rekenkamercommissie
Dhr F.P.G. van den Broek
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Datum:	8 november 2011	Ons kenmerk :	z-4499
Uw brief van:	5 oktober 2011	Behandeld door :	Janneke Luijkx
Uw kenmerk:		Doorkiesnummer	687
Bijlage(n):		Afdeling :	Beleid

Onderwerp: reactie
rekenkamerrapport
RBL

Geachte heer van den Broek,

Via deze brief geen wij u de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Voorschoten op het onderzoek 'Uitvoering Leerplichtwet door de RBL' door de samenwerkende Rekenkamers/-commissies in Holland Rijnland.

Over het algemeen sluiten wij ons aan bij inhoud van het onderzoek en de gegeven conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste conclusie die wij uit het onderzoek trekken is dat er een positief beeld bestaat van het RBL en de taken die zij uitvoeren en dat de wettelijke taken naar behoren uitgevoerd worden. Het nadeel is dat niet alle resultaten gemeten kunnen worden omdat doelen niet SMART genoeg geformuleerd zijn en er minder dan in het begin gebruik gemaakt wordt van de controlerende functie van de gemeenten. Hierin kunnen zowel RBL als de gemeenten, waaronder wijzelf, nog een slag maken. Daarbij willen we onze zorg uitspreken over dat er meer voortijdig schoolverlaters zijn dan voorheen en we vinden het belangrijk dat er extra aandacht komt op dit gebied door de bijdragen van RBL prominenter in de ketenaanpak van de jeugdzorg aanwezig te laten zijn.

We zullen onze reactie geven aan de hand van de drie centraal staande onderzoeksvragen:

1. Worden de door de wet opgedragen taken doelgericht en doelmatig uitgevoerd door het RBL voor de deelnemende gemeenten?
Het Regionaal Bureau Leerplicht voert haar taken efficiënt uit en zoals deze volgens de wet bedoeld zijn. Dit blijkt uit de ingradonormen, maar ook uit de jaarverslagen die de gemeente ontvangt van RBL en ook op lokaal niveau uit de betrokkenheid van de leerplichtambtenaar bij de zorgadviesteams (ZATs) en het signaleringsoverleg.



LEERWEG 35 • POSTBUS 393 • 2250 AJ VOORSCHOTEN
T (071) 3600 600 • F (071) 3226 587 • WWW.VOORSCHOTEN.NL





gemeente VOORSCHOTEN

In het rapport wordt geconcludeerd dat op de doeltreffendheid van het Regionaal Bureau Leerplicht onvoldoende zicht is. We sluiten ons aan bij deze conclusie en staan achter de aanbeveling om per 2012 streefwaarden op te stellen die inzicht bieden in de mate waarin het RBL doeltreffend functioneert. Bij het onderwerp 'inzicht in de mate van verzuim' pleiten wij voor een inzichtelijk systeem per gemeente en bij voorkeur ingedeeld in verschillende categorieën van oorzaken van verzuim. Ook de financiële gevolgen per gemeente kunnen hierdoor beter worden geëxpliciteerd.

Ook staan we zeker achter de aanbeveling dat RBL verklaringen geeft achter de behaalde resultaten en de aanbevelingen voor vervolgacties. Ook de relatie met het jeugdbeleid zal hierdoor inzichtelijker worden. Hierdoor kunnen er beleidsmatige binnen de gemeente ook stappen gezet worden in de aansluiting tussen het beleid op het gebied van leerplicht en rmc en het lokale en regionale jeugdbeleid.

2. Levert de samenwerking in het RBL de verwachte meerwaarde op?

Wij zien de meerwaarde van het RBL, dat deze bestaat uit schaalvoordelen als het gaat om professionaliteit van de medewerkers en kwetsbaarheid van de organisatie. Voor Voorschoten geldt ook nog dat er geen voortgezet onderwijs is. Omdat het RBL regionaal is heeft het een beter overzicht van scholen waar voorschotense leerlingen naar toe gaan. Wij vinden ook dat deze meerwaarde niet duidelijk te meten is en staan achter de aanbeveling om de meerwaarde van de samenwerking duidelijker op papier te zetten.

3. Op welke manier geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol?

Dat deze rol beperkt is komt voort uit het vertrouwen dat de gemeente in RBL heeft en uit de getrapte bestuurslijn waardoor het moeilijker is om kaders te stellen en vooral om te controleren. Wij staan achter de aanbeveling om binnen de gemeente een duidelijkere relatie te leggen tussen de bijdrage van het RBL en het lokale jeugdbeleid en het lokaal onderwijsbeleid. Wij denken ook dat als in het jaarverslag de behaalde resultaten en de aanbevelingen voor vervolgacties worden vermeld dit meer duidelijkheid geeft voor de kaderstelling en controle. Als gemeente zullen wij onze kaderstellende en controlerende rol ook meer ter hand nemen door het jaarverslag voor te leggen aan de raadscommissie en indien nodig aan de raad. Ook via het jeugdbeleid willen we door inzet van het in het schooljaar 2011-2012 ingevoerde schoolmaatschappelijk werk en met de start van het centrum voor jeugd en gezin inzetten op verzuim en voortijdig schoolverlaten, door op dat gebied een goede relatie te onderhouden met de leerplichtambtenaar. Met extra aandacht voor de leerlingen van 12 tot 23 jaar omdat bij deze jongeren de schooluitval hoger is.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Voorschoten,
de secretaris,

de burgemeester,



LEERSEWEG 25 • POSTBUS 393 • 2250 AJ VOORSCHOTEN
T (071) 5400 600 • F (071) 5226 587 • WWW.VOORSCHOTEN.NL





FACTSHEET PER GEMEENTE

Zie hiervoor de separate bijlage van het documentenonderzoek gemeenten

BIJLAGE 1: HET NORMENKADER

DOELEN	
Onderzoeksvragen	Normen
Zijn de doelen SMART geformuleerd en geoperationaliseerd in duidelijke prestaties?	<ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen van het RBL zijn SMART geformuleerd. De doelen zijn geoperationaliseerd in duidelijke prestaties blijkend uit begrotingen en jaarverslagen.
Is de verhouding tussen de doelen uit de Leerplichtwet en de doelen van het RBL beschreven?	<ul style="list-style-type: none"> De doelen uit de Leerplichtwet komen overeen met de doelen van het RBL en zijn terug te vinden in de doelstellingen van het RBL.
Is de veronderstelde meerwaarde van de regionale uitvoering op een onderbouwde wijze benoemd en SMART geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> De meerwaarde van de regionale uitvoering is op een onderbouwde wijze benoemd en in SMART geformuleerde doelstellingen beschreven.
STRATEGIE	
Onderzoeksvragen	Normen
Hoe kan de aanwezige uitvoeringsstrategie worden gekwalificeerd?	<ul style="list-style-type: none"> Er is een onderbouwde en beargumenteerde keuze gemaakt voor een uitvoeringsstrategie op regionaal niveau. Dit blijkt uit het 'instellingsbesluit' van de afzonderlijke gemeenteraden. De meerwaarde van de gekozen uitvoeringsstrategie op regionaal niveau is benoemd.
Hoe ziet de bevoegdheidsverdeling tussen de raad, het college en het RBL eruit en hoe kan deze worden gewaardeerd?	<ul style="list-style-type: none"> De verdeling van taken en de verhouding tussen het RBL en de raden is benoemd en voor alle betrokken partijen duidelijk. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het RBL verantwoording aflegt aan de afzonderlijke raden.
UITVOERING	
Onderzoeksvragen	Normen
Is de uitvoering door het RBL conform de vooraf gekozen uitvoeringsstrategie?	<ul style="list-style-type: none"> De uitvoeringspraktijk is conform taakverdeling tussen RBL en gemeenten in de gekozen uitvoeringsstrategie
Wordt de afgesproken bevoegdheidsverdeling en verantwoording tussen raden, colleges en RBL toegepast?	<ul style="list-style-type: none"> De bevoegdheidsverdeling en verantwoording is verlopen zoals is afgesproken. De bevoegdheidsverdeling en de verantwoording worden positief ervaren.
In hoeverre vindt de uitvoering door het RBL op een doelmatige wijze plaats?	<ul style="list-style-type: none"> De uitvoering kent een personele en financiële inzet die in overeenstemming is met de Ingrado-normen

UITVOERING	
Onderzoeksvragen	Normen
	<ul style="list-style-type: none"> • De inzet aan fte's (personele bezetting/formatie) door het RBL en de caseload is niet meer dan in andere – vergelijkbare – RBL's. • De partners (inclusief de gemeenten) ervaren een prettige samenwerking waardoor er sprake is van een soepele procesgang. • Het RBL houdt zelf de efficiëntie tegen het licht en communiceert hierover met de deelnemende gemeenten.
Voldoet de uitvoering aan de relevante kwaliteitseisen?	<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering is conform de wettelijke taken en gemeentelijke kaderstelling • De organisatie van het RBL is passend en toereikend voor de haar opgedragen taken naar het oordeel van de raden en betrokkenen in het onderwijs
In hoeverre verhoudt de kwaliteit van de uitvoering zich tot andere RBL's buiten Holland Rijnland?	<ul style="list-style-type: none"> • Het RBL voert de Leerplichttaak uit op een vergelijkbaar kwaliteitsniveau (benchmark) als andere regionale bureaus leerplicht op de punten: <ul style="list-style-type: none"> ○ functieverdeling/functieschaal, ○ opleidingsniveau, ○ Beëdiging ○ BOA-bevoegdheid ○ ambtsinstructie
Hoe ervaren de partners (inclusief de gemeenten) de overdracht van bevoegdheden van de gemeenten naar het RBL?	<ul style="list-style-type: none"> • De partners zijn tevreden over de kwaliteit van de uitvoering. • De partners worden tijdig geïnformeerd over activiteiten van het RBL.
In welke mate is sprake van afstand tussen het RBL en de afzonderlijke gemeenteraden?	<ul style="list-style-type: none"> • De afzonderlijke raden worden in de gelegenheid gesteld sturing te geven aan de uitvoering door het RBL. • De afzonderlijke raden stellen op basis van de verantwoording vragen over het functioneren van het RBL en stellen indien nodig ook de kaders bij.

RESULTATEN	
Onderzoeksvragen	Normen
Zijn de behaalde resultaten overeenkomstig de beleidsdoelstellingen? (In hoeverre vindt de uitvoering door het RBL op een doeltreffende wijze plaats?)	<ul style="list-style-type: none"> • Het RBL voert alle functies uit in overeenstemming met de wet. • De door het RBL behaalde resultaten zijn overeenkomstig de vooraf benoemde beleidsdoelstellingen.
Zijn de resultaten vergelijkbaar met die van andere RBL's?	<ul style="list-style-type: none"> • De door het RBL behaalde resultaten op het aspect terugdringen onwettig schoolverzuim zijn in grote mate vergelijkbaar met die van andere RBL's (benchmark).

RESULTATEN	
Onderzoeksvragen	Normen
In hoeverre heeft de samenwerking de verwachte meerwaarde opgeleverd?	<ul style="list-style-type: none"> • Bij het RBL liggen al die taken die door de gemeenten ook konden worden overgedragen. • De vooraf verwachte meerwaarde is gerealiseerd. • De RBL-taken zijn - naar het oordeel van de gemeenten -voldoende toegesneden op de specifieke locale situaties en wensen.
In hoeverre kan de verantwoording door het RBL worden gebruikt door de afzonderlijke raden in hun kaderstellende en controlerende rol?	<ul style="list-style-type: none"> • Naar het oordeel van de afzonderlijke raden geeft het RBL in haar verantwoording voldoende handvatten voor de controlerende en kaderstellende rol van de raad. • De afzonderlijke raden geven daadwerkelijk invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol op basis van de verantwoordingen.

BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Tevredenheidsonderzoek RBL, juni 2010
- Leerplichtwet, tekst 1969
- Leerplichtregeling 1995
- Aanpak schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten, presentatie in commissie welzijn van de gemeente Teylingen, 28 februari 2011
- Instructie voor de leerplichtambtenaren van Regionaal Bureau Leerplicht
- Evaluatie Samenwerkingsverband Holland Rijnland, 27 augustus 2008,
- Focus 2014: strategische afspraken voor de toekomst van de regio, Holland Rijnland, mei 2010
- Evaluatie Regionaal Bureau Leerplicht ZHN, eindrapportage, PLATO, Leiden, december 2004
- De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten, Ecorys, 22 februari 2010
- Ingrado-formatierichtlijn leerplichtfunctie 2007
- Jaarverslagen RBL Holland Rijnland: 2006/2007 tot en met 2009/2010
- Gemeentelijke stukken uit alle 9 deelnemende gemeenten
- De geconsolideerde gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, april 2010
- Beleidsplan leerplicht 2009 – 2012, RBL Holland Rijnland
- Begrotingen en jaarverslagen
- Stukken en verslagen van het Algemeen bestuur en het Dagelijks Bestuur van Holland
- Stukken en verslagen van het portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda Holland Rijnland

BIJLAGE 3: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Raadsleden:

Esther Karsch-Spiro (Leiden),
Bert Gotink (Noordwijkerhout, tevens lid AB van HR)
Emiel Rijding (Oegstgeest, tevens lid AB van HR).

Portefeuillehoudersoverleg:

E. (Betty) van Oortmessen-Schutte, wethouder Oegstgeest, lid DB Holland Rijnland,
voorzitter portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda.

Ambtenaren:

Janneke Luijkx (Voorschoten),
Henk Lelieveld (Teylingen),
Coby de Haas (Noordwijkerhout),
Petra Twisk (Oegstgeest),
Wieke Bertina (Leiden).

Onderwijs:

ROC Leiden: Gemma van Delft, projectleider Student Service Centrum (SSC) i.o.,
projectleider zorggerelateerde zaken
Het Teylingen College (KTS): Wim Perquin, adjunct-directeur
Fioretti College Lisse: Denise Frèrejean, adjunct-directeur
Stichting Openbare Basisscholen Leiderdorp; Hans van Dijk, directeur

RBL:

Mieke Hogervorst (manager afdeling Sociale Agenda en Regionaal Bureau
Leerplicht) en Annemarije van Overschot (teamleider leerplichtambtenaren)

BIJLAGE 4: WERKPLAN LEERPlicht 2009 T/M 2012

Speerpunt	Activiteiten
a. Licht verzuim en te laat komen wordt op passende wijze gesanctioneerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Invoeren Halt-afdoening Spijbelen volgens het invoeringstraject dat is beschreven in het Projectplan van het OM. • Voorbespreking samenwerkingsverbanden VO • Informatiebijeenkomst voor alle scholen • Nieuwe richtlijnen OM mbt Halt • Start Halt-verwijzingen
b. Leerplicht krijgt een gezicht binnen het MBO.	<ul style="list-style-type: none"> • Leerplichtambtenaren werken minimaal een halve dag per week op de MBO-instellingen voor de afhandeling van licht verzuim. Wanneer een VO-school hierom verzoekt, en de leerplichtambtenaar dit kan inpassen, gebeurt dit ook op de VO-scholen. • Detachering van een leerplichtambtenaar van het RBL naar het ROC Leiden als presentiespecialist om daar te helpen het verzuimbeleid nader vorm te geven.
c. Het RBL informeert de scholen over het melden van verzuim en de richtlijnen voor het verlenen van verlof	<ul style="list-style-type: none"> • Leerplichtambtenaren geven voorlichting op alle scholen. Zij brengen bij degene die belast is met de leerlingenzorg, en degene die belast is met het melden van verzuim, in elk geval de volgende zaken onder de aandacht: <ul style="list-style-type: none"> -meldprotocol voor PO -meldprotocol voor VO/MBO -richtlijnen voor schooldirecteuren over verlenen verlof • Het RBL toetst bij de scholen of het voorlichtingsmateriaal, de folders en de formulieren duidelijk zijn. • Het RBL maakt informatieve teksten over leerplicht en Jongerenloket voor schoolgidsen, gemeentegidsen en webpagina's • VO-scholen en MBO-instellingen moeten verplicht verzuim melden via het loket van de IBG. • Voorlichting geven aan scholen hierover • Begin 2010 moet er uniform beleid zijn per gemeente (in het Bao en VO) over luxe verzuim (naar voorbeeld van Lisse). Ook moet het vakantierooster van de basis- en VO-scholen binnen 1 gemeente op elkaar afgestemd zijn. • Agenderen luxe verzuim AO Jeugd.
d. het RBL adviseert scholen over de verzuimregistratie en het verzuimbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Leerplichtambtenaren bezoeken alle scholen om te adviseren, casuïstiek te bespreken en te helpen het verzuimbeleid vorm te geven. Hier maakt ook controle van de verzuimregistratie deel van uit. • Basisscholen worden eenmaal per schooljaar bezocht. Wanneer na het bezoek geen verbetering is opgetreden in het melden, en de aanbevelingen niet zijn opgevolgd, wordt het bestuur van de school en de wethouder van de betreffende gemeente hierover geïnformeerd. Wanneer hierna nog geen verbetering optreedt, kan handhavend worden opgetreden. • In het voortgezet onderwijs bezoekt de leerplichtambtenaar iedere drie maanden alle scholen. De leerplichtambtenaar neemt samen met de zorgcoördinator de lijst met verzuimende leerlingen door. Er wordt gekeken of er al actie is ondernomen, door wie en wat het resultaat is. Wanneer nog geen actie is ondernomen, wordt afgesproken of dit nodig is, en wie dit dan gaat doen (leerplichtambtenaar, mentor, zorgcoördinator bijvoorbeeld). Er kan ook afgesproken worden dat de leerling in het ZAT besproken gaat worden. Wanneer blijkt dat de school bepaalde zaken niet op orde heeft, kan handhavend worden opgetreden. • Aanleggen van schooldossiers in het programma LBA. Hierin wordt vastgelegd hoe vaak er contact is met de school, en welke afspraken er worden gemaakt. Het kan zijn dat scholen geen verzuim te melden hebben, maar wel regelmatig de leerplichtambtenaar om advies vragen. Het zou niet terecht zijn deze scholen te bestempelen als niet-meldende scholen.

Speerpunt	Activiteiten
e. Samenwerking met ketenpartners moet leiden tot snellere beëindiging van het verzuim.	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiken filosofie van “ 1 gezin 1 plan” in gesprekken leerplichtambtenaren. • Toepassen van deze methodiek. • Opleiden leerplichtambtenaren om op te treden als initiator of zorgcoördinator. • Digitaliseren format in LBA. • Afspraken maken met de ketenpartners wanneer (na hoeveel afgezegde afspraken) overgegaan wordt tot maatregelen in het verplichtend kader.
f. Voor jongeren van 16 en 17 jaar wordt door leerplicht vaker het Jongerenloket ingeschakeld.	<ul style="list-style-type: none"> • Jongeren onder de 18 vallen onder de regie van de leerplichtambtenaar, jongeren boven de 18 onder de regie van het Jongerenloket. In de begeleiding van jongeren wordt samen opgetrokken. De leerplichtambtenaar kan gebruikmaken van de expertise die binnen het Jongerenloket aanwezig is op het gebied van leren en werken. • Toewerken naar zgn. leerplichtambtenaren plus. Zij behandelen het verzuim van de leerplichtige leerlingen van de betreffende MBO-locatie, maar spreken ook 18 plussers (die vaak in dezelfde klas zitten) aan op verzuim. Hierbij kunnen zij niet handhavend optreden, maar wel het Jongerenloket inschakelen voor trajectbegeleiding.
g. Doorlooptijden	<ul style="list-style-type: none"> • Het OM en de Raad streven naar verkorten onderzoekstermijn. Onderscheid: -simpele casus: 40 dagen raadsonderzoek (BARO), na 8 weken zaak op zitting -complexe casus: 115 dagen raadsonderzoek (USO). • Het OM en de Raad voor de kindbescherming passen hun planning voor zittingen en raadsonderzoeken aan op de pieken van leerplicht: augustus-december eens per 4 weken een zitting, januari-juli eens per 3 weken een zitting. • Onderscheid tussen verzuim met zorgen en overig verzuim. Het JCO zal hierdoor op termijn een ander karakter krijgen, namelijk meer een casuïstiekbespreking voordat de leerplichtambtenaar p.v. opmaakt.
h. Verminderen van het aantal thuiszitters.	<ul style="list-style-type: none"> • Leerplichtambtenaren gebruiken het handreiking aanpak thuiszitters. • Afspraken maken met de samenwerkingsverbanden van de scholen over plaatsing en verwijdering van leerlingen. • Afspraken maken met de onderwijsinspectie over de procedures rond schorsen en verwijderen. • Leerplichtambtenaren gaan terughoudend om met het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a (wegens psychische en/of lichamelijke ongeschiktheid) en 15 (wegens het volgen van ander onderwijs), want hierdoor wordt het probleem van thuiszitters, die eigenlijk wel onderwijs zouden moeten volgen, niet goed zichtbaar. • De leerplichtambtenaren gaan thuiszitters in LBA registreren.
i. Verbeteren eigen werkproces	<ul style="list-style-type: none"> • Het RBL gaat het registratiesysteem LBA in gebruik nemen, waardoor de leerplichtambtenaar goed zicht kan houden op de doorlooptijden van de dossiers die in behandeling zijn. Het invoeringstraject omvat een opleiding voor alle medewerkers en het opstellen van nieuwe werkprocesbeschrijvingen. • Het RBL gaat het Document Management Systeem in gebruik nemen. Alle stukken worden vanaf dit moment gedigitaliseerd en aan dossiers gehangen. • Jaarlijks vindt een audit plaats in verband met verlenging van het ISO 9001-certificaat. Hierbij wordt beoordeeld of de werkprocessen nog zoals bedoeld worden uitgevoerd en of kwaliteitsverbetering een vaste plek in de organisatie heeft. In dat kader vindt ook jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek plaats, en wordt doorlopend het kwaliteitshandboek bijgehouden naar aanleiding van verbetervoorstellen of klachten. • Leerplicht en leerplichtadministratie Noordwijkerhout worden overgenomen. • Werven nieuwe leerplichtambtenaar. • Opstellen nieuwe scholenvoerdeling. Aandachtspunt hierbij is het gebiedsgericht werken: leerplichtambtenaren krijgen –waar mogelijk- alle scholen in een bepaalde gemeente. Scholen worden hierover geïnformeerd.