

raadsvoorstel

titel/onderwerp	Aangaan dienstverleningscontract Leerplicht met Alphen aan den Rijn
portefeuillehouder	Liesbeth van Leeuwen
opgesteld door	Fleur Spijkers
kenmerk/datum	7 maart 2007
vergaderdatum raad	26 april 2007
jaar/nummer	2007

Voorstel

onderwerp Aangaan dienstverleningscontract Leerplicht Alphen aan den Rijn

B&W stelt de Raad voor het volgende te besluiten:

1. De gemeentelijke taken voortvloeiend uit de leerplichtwet volledig, kwalitatief en professioneel uit te laten voeren;
2. De leerplichttaken uit te besteden aan een regionaal opererend leerplichtbureau;
3. Een dienstverleningscontract aan te gaan met de gemeente Alphen aan den Rijn voor wat betreft de leerplichttaken van de gemeente Nieuwkoop;
4. Dit dienstverleningscontract in te laten gaan met het nieuwe schooljaar 2007-2008.
5. De extra kosten van het professionaliseren van de leerplichtfunctie negatief ten laste te laten brengen van het saldo van de begroting van 2007. Hiervoor een begrotingswijziging door te voeren;
6. Over het genomen besluit te communiceren met gemeenten in de regio, scholen in de gemeente Nieuwkoop en scholen voor voortgezet onderwijs in de regio.

Samenvatting voorstel/doel:

1. Het harmoniseren van de leerplichtfunctie binnen de gemeente Nieuwkoop;
2. Het handhaven van de leerplichtwet op alle gebieden;
3. Het professionaliseren van de leerplichtfunctie voor wat betreft de 'oude' gemeenten Liemeer en Nieuwkoop om zo de keten van jeugd en jeugdbescherming sluitend te maken;
4. Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid;

Keuzes en bijbehorende argumenten:

1. Keuze voor het volledig en professioneel uitvoeren van de wettelijk verplichte leerplichttaken die de gemeente heeft. Momenteel wordt voor de oude gemeenten Liemeer en Nieuwkoop de leerplichtwet onvoldoende uitgevoerd, deze situatie brengt risico's met zich mee. Zo is het aantal "thuiszitters" en voortijdig schoolverlaters niet in beeld en wordt hierop momenteel geen actie ondernomen.

Aangezien het hierbij gaat om gemeentelijke verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de leerplichtwet, is het vooral een keuze voor het beëindigen van de huidige onwenselijke situatie.

2. Keuze tussen het al dan niet integraal op afstand plaatsen van de leerplichtfunctie. Op afstand plaatsen biedt meer professionaliteit, kwaliteit en stabiliteit. Het leerplichtbureau van Alphen aan den Rijn is in een inventarisatie in 2006 als beste naar voren gekomen. Het opzetten van een leerplichtfunctie in de gemeente Nieuwkoop is kwetsbaarder. Vooralsnog lijkt de keuze voor het laten uitvoeren van de leerplichttaken door een groot regionaal opererend leerplichtbureau in Alphen aan den Rijn, de meest optimale.

Burgemeester en Wethouders van Nieuwkoop,

de secretaris,
T.C. van Waes

locoburgemeester
A.J. Schrama-van Kessel

Aanleiding en probleemstelling

Met de gemeentelijk herindeling van Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar is de vraag gerezen hoe de leerplichtfunctie per 1 januari 2007 ingericht moet worden. In Liemeer en Nieuwkoop werd de leerplichtfunctie vervuld door de beleidsmedewerkers onderwijs die geen bevoegdheden hadden als leerplichtambtenaar. Ter Aar is in 1997 een dienstverleningsovereenkomst aangegaan met Alphen aan den Rijn voor het uitvoeren van de leerplichttaken. In 2006 is geconcludeerd dat in Liemeer en Nieuwkoop de leerplichtfunctie onvoldoende wordt uitgevoerd. Er was geen registratiesysteem en geen administratieve ondersteuning. Bovendien waren er dusdanig weinig formatie-uren beschikbaar dat een urgente en tijdrovende leerplichtzaak de inzet voor andere dossiers bedreigde. De mogelijkheid om de leerplichtwet op adequate wijze te handhaven ontbrak in Liemeer en Nieuwkoop. In Ter Aar was men tevreden over de samenwerking met Alphen aan den Rijn. De verantwoordelijkheid voor het toepassen van de leerplichtwet van schoolgaande kinderen uit de gemeente Nieuwkoop berust bij het gemeentebestuur. Overigens gaan die kinderen ook naar scholen die buiten de Nieuwkoopse gemeentegrenzen liggen.

Na de herindeling is de situatie ontstaan dat er voor de leerlingen uit de oude gemeente Ter Aar een leerplichtambtenaar in Alphen aan den Rijn is, en voor de nieuwe gemeente geen formatie-uren zijn opgenomen voor leerplicht. Voor de lopende leerplichttaken van de "oude" gemeente Liemeer en Nieuwkoop is tijdelijk een leerplichtambtenaar extern ingehuurd. De huidige situatie is onwenselijk omdat hiermee een risico van rechtsongelijkheid aanwezig is door mogelijke verschillen in aanpak. Bovendien bestaan er (voor het oude Nieuwkoop en Liemeer) door het ontbreken van een leerplichtsysteem en een goed ingerichte leerplichtfunctie, risico's op het niet nakomen van de wettelijke gemeentelijke taken voor wat betreft leerplicht. Zo kan momenteel niet worden gecontroleerd op absoluut verzuim¹ en worden er geen gegevens aan het RMC² doorgegeven.

Belang van een professionele leerplichtfunctie

Met de landelijke ontwikkelingen die om een integrale aanpak van het jeugdbeleid vragen, wordt de leerplichtfunctie steeds belangrijker. De leerplichtambtenaar is een cruciale schakel in het voorkomen van schooluitval, maar ook in de keten van de jeugdbescherming. De kracht van de leerplichtambtenaar zit in het met een proces-verbaal voor de rechter kunnen brengen van zaken waarbij sprake is van een bedreiging van de (leer-) ontwikkeling van kinderen en jongeren.

¹ Van absoluut verzuim is sprake wanneer een leerling niet ingeschreven staat op een onderwijsinstelling. Dergelijk verzuim kan alleen worden achterhaald in geval van een sluitende registratie.

² Regionaal Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Deze wet verplicht gemeenten kortweg om jongeren (18-23 jaar) te begeleiden naar een opleiding of baan. Deze functie wordt volgens convenant regionaal ingevuld door het ISMH in Gouda. Volgens dit convenant leveren de betrokken gemeenten de gegevens aan van bovenleerplichtige leerlingen zonder startkwalificatie.

Dit is vooral van belang wanneer ouders (of jongeren) nodige hulpverlening in vrijwillig kader weigeren. In dergelijke zaken kan justitie verplichte hulpverlening of begeleiding opleggen of zelfs een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing uitspreken. Met het investeren in een professionele leerplichtfunctie wordt de keten van jeugd-(bescherming) sluitend gemaakt en wordt voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid tegengegaan. Hiermee wordt indirect ook voorkomen dat jongeren van de gemeente Nieuwkoop later in een uitkeringsafhankelijke situatie terechtkomen. Door nu te investeren in een goede leerplichtfunctie worden toekomstige kosten voor uitkeringen of toeleiding naar werk voorkomen en is sprake van een verbetering van het jeugdwelzijn. Hierin berust ook de directe relatie tussen het toepassen van de leerplicht en de integrale jeugdzorg.

Ingezet traject

Om bovengenoemde redenen is in het voorjaar van 2006 gezocht naar regionale bureaus die de leerplichttaken van de nieuwe gemeente Nieuwkoop kunnen uitvoeren. De gemeente Alphen aan den Rijn kwam in deze verkenning als beste naar voren.

Op 20 juni 2006 hebben de verantwoordelijke portefeuillehouders van Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar gekozen om de leerplichtfunctie in de nieuwe gemeente Nieuwkoop uit te laten voeren door Alphen aan den Rijn. Aan Alphen aan den Rijn is gevraagd om een offerte uit te brengen voor het uitvoeren van de leerplichttaken. Pas in december 2006 heeft Alphen daaraan gehoor gegeven met een offerte die veel hoger bleek te zijn dan werd verwacht op basis van het huidige contract voor de gemeente Ter Aar. Op 24 januari 2007 heeft hierover overleg plaatsgevonden tussen de verantwoordelijke bestuurders, afdelingshoofden en leerplichtambtenaren van de gemeente Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn. In dit gesprek is aangegeven dat Alphen aan de Rijn om inhoudelijke redenen de samenwerking met Nieuwkoop graag wil aangaan. Voor de hoogte van de offerte werd een aantal argumenten aangedragen:

- De vigerende overeenkomst voor Ter Aar bleek destijds gemaakt op basis van interne uurtarieven. In de voorgelegde offerte zijn tarieven voor externe partijen gehanteerd;
- De offerte is berekend naar model van Ingrado, landelijke vereniging voor leerplichtambtenaren.

Over de interpretatie van de te gebruiken gegevens – als basis voor de berekening van de te besteden tijd – is onderling uitgebreid van gedachten gewisseld. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente Alphen aan den Rijn op 19 februari een gewijzigde offerte ingediend. De kosten voor uitvoering van de leerplicht- en RMC taken zijn met € 6.000,- omlaag gebracht (zie bijlagen). Daarnaast is de garantie afgegeven dat ook de scholen buiten de regio Alphen aan den Rijn (Mijdrecht, Uithoorn, Woerden, Leiden) - zoals dat ook nu de praktijk is - betrokken worden.

Mogelijke oplossingen

Zoals aangegeven, is in 2006 in eerste instantie gekeken naar het uitbesteden van de leerplichtfunctie aan Alphen aan den Rijn. In de verkenning die medio 2006 is gemaakt langs regionaal opererende leerplichtbureaus, bleek geen ander bureau geschikt. Dit is dan ook de reden dat er geen offertes aangevraagd zijn bij andere regionale bureaus.

Naast het uitbesteden, kan ook gekozen worden voor het inrichten van een leerplichtbureau binnen de nieuwe gemeente, waarbij de taken die Alphen voor Ter Aar uitvoert, worden 'teruggenomen'. Hierna worden de voors en tegens van de verschillende opties tegen elkaar afgezet:

Optie	Voor	Tegen
Uitbesteden aan Alphen aan den Rijn	<ul style="list-style-type: none"> - Professionele aanpak; - Kwaliteit door specialisatie - Efficiencywinst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder sturing op leerplichtbeleid
Uitbesteden aan ander regionaal bureau	<ul style="list-style-type: none"> - Met tweede of derde offerte betere afweging t.a.v. offerte Alphen; - Mogelijk lagere kosten dan Alphen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerdere verkenning wees uit dat geen ander bureau om kwalitatieve redenen in aanmerking kwam.
Leerplichtfunctie in nieuwe gemeente opzetten	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen beleid t.a.v. leerplicht en betere afstemming op andere beleidsterreinen; - Vergelijkbare kosten met uitbesteden naar Alphen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kwetsbaarheid van de functie i.v.m. kleine formatie; - Investering nodig voor implementatie leerplichtstelsel en leerplichtambtenaar.

Financiële consequenties

Bijgaand (bijlage 1 en 2) treft u de offertes aan die Alphen aan den Rijn op verzoek stuurde. De kosten voor het uitvoeren van de leerplichttaken door Alphen aan den Rijn in 2007 bedragen € 78.911,- (structureel € 67.511,- volgens offerte, € 6.000,- voor leerstraf Basta en € 2.400,- voor reiskosten en incidenteel € 3.000,- voor administratieve overdracht). Dit bedrag is exclusief btw en het percentage Accres-gemeentefonds van de gezinsconsumptie. In de offerte wordt de verwachting uitgesproken dat het bekrachtigen van de nieuwe leerplichtwet (waarschijnlijk in 2007), voor extra werk voor leerplicht zal zorgen. In de offerte wordt gesteld dat in het geval van meer dan 10% overschrijding van het aantal leerplichtzaken, het contract bijgesteld zal moeten worden

Ter vergelijking: het inrichten van de leerplichtfunctie in de gemeente Nieuwkoop

Indien niet gekozen wordt voor het op afstand plaatsen naar Alphen aan den Rijn, zal de leerplichtfunctie in de gemeente Nieuwkoop zelf uitgevoerd moeten worden. Volgens de formatieberekening van de landelijke vereniging voor leerplichtambtenaren Ingrado betekent dit voor Nieuwkoop ongeveer 1,0 fte. Hierbij komen aanvullend uren voor ondersteuning voor administratie en registratie. Naast de formatie-uren zal een leerplichtstelsel aangeschaft en geïmplementeerd moeten worden.

De kosten voor 2007 bedragen: € 88.600,- (waarvan € 76.600,- structureel voor loonkosten en leerstraf Basta en ca. €12.000 incidenteel voor aanschaf administratiesysteem). Dit bedrag is exclusief overheadkosten omdat deze op dit moment niet inzichtelijk zijn.

Afweging tussen op afstand plaatsen naar Alphen versus in gemeente Nieuwkoop

In bovenstaande berekening wordt duidelijk dat op basis van de beschikbare gegevens, de kosten voor beide opties vergelijkbaar zijn.

De afweging tussen al dan niet op afstand plaatsen van de leerplichtfunctie zal dan met name gaan over het niveau van kwaliteit en professionaliteit waarvoor wordt gekozen.

In een groter leerplichtbureau is sprake van specialisatie van leerplichttaken. Leerplichtambtenaren kunnen onderling absoluut- en luxeverzuim of deelname in regionale overleggen verdelen. Ook de deelname aan Zorg Advies Teams (ZAT) van scholen in de hele regio, kan worden verdeeld. Op deze manier kunnen taken volledig en professioneel worden uitgevoerd. Daarnaast is een voordeel van een groter (regionaal) opererend leerplichtbureau dat bij uitval van een leerplichtambtenaar, vervanging onderling opgevangen kan worden. Indien de leerplichtfunctie op afstand wordt geplaatst naar een groter leerplichtbureau, is het van belang om de aansluiting met het lokale jeugd- en onderwijsbeleid te borgen. Door frequent overleg te voeren (in het begin per kwartaal, vervolgens halfjaarlijks) kan dit goed worden ondervangen. Bij dit overleg zijn de leerplichtambtenaar en beleidsmedewerker onderwijs en/of jeugd aanwezig. Jaarlijks wordt hierin het jaarverslag leerplicht besproken en een maal per jaar neemt de voorzitter van het signaleringsoverleg hieraan deel. Op deze manier worden ontwikkelingen die beleidsmatig van belang zijn voor de gemeente Nieuwkoop, structureel overgedragen.

Als de leerplichtfunctie in een gemeente met de omvang van Nieuwkoop wordt uitgevoerd, is deze kwetsbaarder en waarschijnlijk kwalitatief en professioneel van een lager niveau. Met een kleine bezetting zonder interne vervanging, is het te tijdrovend om aan alle regionale overleggen deel te nemen. De inzet van de leerplichtambtenaar zal meer generiek dan specialistisch van aard zijn. Dit alles kan – verschillen tussen individuele medewerkers daargelaten – consequenties hebben voor de kwaliteit van het uitvoeren van de leerplichtfunctie.

De verwachting is dat de keuze voor het op afstand plaatsen van de leerplichtfunctie door specialisatie en efficiencywinst een hogere kwaliteit en professionaliteit van de leerplichtfunctie tot gevolg heeft. Gelet op het feit dat in de afgelopen jaren de leerplichtfunctie in de gemeenten Liemeer en Nieuwkoop onvoldoende werd uitgevoerd is het aan te bevelen te kiezen voor meer kwaliteit en professionaliteit. Ook landelijk is de afgelopen jaren het belang van een goede leerplichtfunctie alleen maar toegenomen en urgent gebleken. Bijvoorbeeld in zaken waarin jeugdbescherming aan de orde was, maar ook gelet op het grote aantal voortijdig schoolverlaters en de problematiek rond jeugdwerkloosheid. De leerplichtfunctie is hierbij de cruciale schakel tussen zorg en handhaving.

Dekking voor het inrichten van een professionele leerplichtfunctie

In het Functieboek 2 is voor de afdeling Uitvoering & Handhaving geen rekening gehouden met de leerplichtfunctie.

Het beperkte aantal uren dat de beleidsmedewerker onderwijs beschikbaar heeft voor leerplicht, wordt ingezet voor het periodiek overleg met Alphen aan den Rijn in geval van het op afstand plaatsen.

Voor de leerplichtfunctie van de voormalige gemeente Ter Aar die nu reeds door Alphen aan den Rijn wordt uitgevoerd, is structureel € 15.900,- in de begroting opgenomen. Voor de structurele lasten voor de leerplichtfunctie van de gehele gemeente Nieuwkoop is geen dekking in de begroting. Dit betekent dat er een bedrag van € 63.011,- negatief ten laste komt van het saldo van de begroting 2007. Hiervoor zal een begrotingswijziging moeten plaatsvinden. Aangezien dit nieuw beleid betreft, wordt eerst een machtiging aangevraagd bij Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid Holland.

Communicatie

De beslissing over de wijze van uitvoeren van de leerplichtfunctie in de gemeente Nieuwkoop heeft consequenties voor scholen binnen de gemeente, maar ook in de regio. Scholen zijn volgens de leerplichtwet verplicht om schoolverzuim te melden aan de gemeente waar de leerling staat ingeschreven. Kinderen gaan veelal binnen de gemeentegrenzen naar school. Jongeren waaiëren voor het voortgezet onderwijs uit over hele regio. Scholen in de regio moeten op de hoogte worden gebracht van de contactgegevens van het leerplichtbureau waaraan zij moeten melden. Het strekt verder tot aanbeveling om het genomen besluit ook te publiceren in de plaatselijke media (Witte Weekblad).

Meer informatie over leerplicht en voortijdig schoolverlaten

www.voortijdschoolverlaten.nl

www.ingrado.nl

www.rmnet.nl

www.minocw.nl/leerplicht

Advies

1. De gemeentelijke taken voortvloeiend uit de leerplichtwet volledig, kwalitatief en professioneel uit te laten voeren;
2. De leerplichttaken uit te besteden aan een regionaal opererend leerplichtbureau;
3. Een dienstverleningscontract aan te gaan met de gemeente Alphen aan den Rijn voor wat betreft de leerplichttaken van de gemeente Nieuwkoop;
4. Dit dienstverleningscontract in te laten gaan met het nieuwe schooljaar 2007-2008.
5. De extra kosten van het professionaliseren van de leerplichtfunctie negatief ten laste te laten brengen van het saldo van de begroting van 2007. Hiervoor een begrotingswijziging door te voeren;

6. Over het genomen besluit te communiceren met gemeenten in de regio, scholen in de gemeente Nieuwkoop en scholen voor voortgezet onderwijs in de regio.

Achterliggende stukken die ter inzage liggen

- Offerte Alphen aan den Rijn d.d.19 februari 2007
- Offerte Alphen aan den Rijn d.d. 29 november 2006

De raad van de gemeente Nieuwkoop besluit:

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van 26 april 2007, nummer 2007/ .

de griffier,

de voorzitter

E.R. van Holthe

D.M. Boogaard