ADVIES NOTA

Ontwerpbesluit

Het Dagelijks Bestuur wordt gevraagd de onderstaande besluiten opgenomen in deze adviesnota ter besluitvorming voor te leggen aan het Algemeen Bestuur.

1. Het Algemeen Bestuur wordt gevraagd te besluiten over de omvang van de capaciteit van Leerplicht Voortijdig Schoolverlaten (LVS) voor de periode 2024 - 2025. De capaciteitsvraag is gekoppeld aan een viertal uitvoeringscenario's op basis van verschillende dienstverleningsniveaus;
2. Het Algemeen Bestuur wordt gevraagd om een keuze te maken voor een van de uitvoeringsscenario's (scenario 1, 2, 3 of 4) en de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen;
3. Het Algemeen Bestuur wordt gevraagd een keuze te maken voor een opdracht aan het NetwerkMT gericht op verbetering van de aanpak voor het voorkomen en oplossen van schoolverzuim en schooluitval, waarin de gesignaleerde knelpunten in de keten worden opgelost in een nog op te stellen regionaal verbeterprogramma:
   (a) een opdracht gericht op verbeteren van de ketensamenwerking gebaseerd op de huidige curatieve aanpak (uitvoeringscenario 3);
   (b) een opdracht gericht op een fundamentele herbezinning van de schoolverzuimaanpak naar preventie, normalisering en vroegsignalering (uitvoeringsscenario 4).

Advies van het MT DG&J: Uitvoeringsscenario 4 sluit goed aan bij de ambities gericht op meer preventie uit het komende Meerjarenbeleidsplan (MJP). Vanuit dit oogpunt zou uitvoeringsscenario 4 het meest wenselijke scenario zijn. De beoogde regionale preventie-infrastructuur staat echter nog in de kinderschoenen en zal over een langere periode met partners moeten worden opgebouwd. Op basis van deze inschatting is uitvoeringsscenario 3 voor de korte termijn een realistisch alternatief waar, naar verwachting, snel concrete verbeteringen kunnen worden bereikt met een positief resultaat op het schoolverzuim.

Kern van de zaak

Kinderen vallen niet zomaar uit van school en komen ook niet zomaar thuis te zitten. Uit onderzoek blijkt dat zorgwekkend schoolverzuim vaak een combinatie is van schoolziekteverzuim en ongeoorloofd schoolverzuim. Het overgrote deel van kinderen die verzuimen van school hebben meerdere problemen tegelijk. Problemen kunnen liggen in het onderwijs, de (thuis)omgeving of het kind zelf. Er zijn verschillende organisaties betrokken bij het signaleren, voeren van regie en bieden van de juiste hulp. En wanneer de samenwerking in de keten hapert dan heeft dat invloed op het werk van LVS of van andere ketenpartners.

Het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval is een gezamenlijke inspanning van de keten in de regio Zuid-Holland Zuid. In de basis is deze ketensamenwerking – gestoeld op het heersende curatieve paradigma- op orde, maar vraagt op onderdelen om aanpassing en verbetering. Het curatieve paradigma heeft geleid tot een overwegend reactieve werkwijze in de keten die gericht is op herstel.

De problemen van leerlingen worden aanpakt als de problemen zich daadwerkelijk voordoen (dit in tegenstelling tot een preventieve aanpak). Onderwijs, gemeenten, sociale teams, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp, de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en leerplicht en voortijdig schoolverlaten (LVS) werken nauw samen en zetten in op maatwerk voor de vaak stevige multi-problematiek van leerlingen. Echter door verschillende ketenpartners is geconstateerd, dat een efficiënte en gerichte inzet van capaciteit wordt bemoeilijkt door een aantal specifieke knelpunten in de keten. Het betreft 'hobbels' in de ketensamenwerking tussen organisaties en professionals, die in principe oplosbaar zouden moeten zijn door aangescherpte afspraken te maken over ieders rol en inzet in de keten. Dit kan betekenen, dat er verschuivingen gaan optreden in de opdracht aan ketenpartners ten aanzien van de inzet en capaciteit in de keten en daarmee ook wijzingen in de financiering van ketenpartners.

De ketenpartners hebben een eerste analyse van de knelpunten in de keten gemaakt. Deze knelpunten analyse helpt om de benodigde inzet en capaciteit van de verschillende ketenpartners, in het bijzonder LVS, beter te sturen. Vanuit het perspectief van LVS is dit cruciaal, omdat inefficiëntie in de keten, door de specifieke opdracht aan LVS, zich direct vertaalt naar noodzakelijke extra inzet en dus een extra beroep doet op de beschikbare capaciteit vanuit LVS. Inefficiëntie in de keten leidt ertoe dat de problematiek van leerlingen stapelt en verergert, dit heeft als gevolg dat de aard en ernst van het verzuim toeneemt, waardoor LVS geconformeerd wordt met een groeiend aantal (ernstige) verzuimmeldingen. Dit leidt tot verhoogde werklast en werkdruk bij LVS. In 2023 is o.a. om deze reden tijdelijk extra LVS capaciteit toegevoegd.

Bij de uitvoering van het primaire proces is er sprake van een verhoogde werklast en werkdruk bij LVS. Het betreft hier met name de uitvoering van de basistaken: inzet op gemeld relatief verzuim, inzet op luxe verzuim, inzet op absoluut verzuim, beoordelen van beroepen op vrijstelling, rapporteren en preventieve inzet. Er is sprake van een forse autonome groei van het totale aantal verzuimmeldingen. De vergelijking van de totaal verzuimcijfers van schooljaar 2021/2022 en schooljaar 2022/2023 laat een stijging zien van 21%. Het zogenaamde overige verzuim (waaronder de verzuim categorieën ‘recidive’ en ‘bijkomende zorgen’) groeit zelfs met 52% (van 944 naar 1435 verzuimmeldingen). Ook het aantal toegewezen beroepen op vrijstelling van onderwijs neemt toe (16%). Het betreft hier een landelijke trend, die op basis van signalen uit het veld wordt bevestigd. In de bijlage wordt een nadere specificatie gegeven van de basistaken en aanvullende taken van LVS.

Het voorliggende voorstel is erop gericht bij het Algemeen Bestuur de opdracht op te halen die richting geeft aan het oplossen van de gesignaleerde knelpunten en verbetering van de ketensamenwerking. De verbetering van de aanpak schoolverzuim/schooluitval zal vervolgens worden opgenomen in een nog op te stellen regionaal verbeterprogramma schooluitval/schoolverzuim.
In de context van dit voorstel, hechten wij eraan te vermelden, dat wij ons bewust zijn van de beperkte financiële ruimte die gemeenten hebben in hun begrotingen voor de komende jaren.

Knelpunten analyse
Ketenpartners hebben gezamenlijk overleg gehad om de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen te inventariseren. Op basis van deze gezamenlijke analyse zijn de volgende knelpunten benoemd. Deze zijn in diverse ambtelijke overleggen gedeeld met de gemeenten en konden daar rekenen op herkenning:

- Rolneming en taken: overlap in taken, onvoldoende effectief benutten van de handhavende bevoegdheden van LVS door ketenpartners, rolonduidelijkheid met onder andere de zorginfrastructuur in het onderwijs, jeugdteams en jongerenwerk;
- Proces: het ontbreken van een eenduidige casusregie en doorzettingsmacht op casusniveau;

- Organisatie: beperkte capaciteit van LVS in relatie tot het stijgend aantal verzuimmeldingen en de gevraagde inzet in de keten;
- Governance: onduidelijke sturing en prioritering in de ketensamenwerking.

De aanpak van de bovengenoemde knelpunten is opgenomen in de uitvoeringscenario's 3 en 4 en krijgt vorm in het nog op te stellen regionaal verbeterprogramma schoolverzuim/schooluitval.

Voorstel met scenario keuze
Dit voorstel beschrijft een aantal uitvoeringsscenario's op basis waarvan de gesignaleerde knelpunten (deels) kunnen worden opgelost en kan worden bepaald welke inzet en capaciteit vanuit LVS (en vanuit de andere ketenpartners) daarbij de komende tijd nodig is, om een effectievere en efficiëntere ketensamenwerking voor schoolverzuim en schooluitval te organiseren. Daarbij moet worden aangetekend, dat het bij de uitvoeringsscenario's 1, 2 en 3 gaat om inzet op basis van het geldende *curatieve paradigma* (gericht op aanpakken van de problemen als ze zich voordoen) en dat uitvoeringscenario 4 uitgaat van een *fundamentele herbezinning gericht op vroegsignalering, preventie en normalisatie* om de onderwijsdeelname in onze regio te bevorderen.

Normatieve capaciteitsberekening
Voldoende beschikbare capaciteit van LVS in relatie tot de gevraagde inzet is een cruciale factor voor een succesvolle ketensamenwerking. De LVS formatie was tot nu gebaseerd op een minimale basisinzet voor Leerplicht taken. De (terechte) vragen vanuit de keten voor de inzet vanuit LVS overstijgen op dit moment de mogelijkheden die LVS met deze minimale basisformatie heeft. Om dit te illustreren nemen we als uitgangspunt de normberekening van organisatieadviesbureau Berenschot. In opdracht van brancheorganisatie Ingrado heeft Berenschot de 'formatietool Leerplicht' ontwikkeld, als een objectieve norm voor de capaciteit voor de uitvoering van Leerplicht taken in Nederland.

Deze berekening laat zien, dat LVS ZHZ ruim onder deze formatienorm haar Leerplicht taken uitvoert. Berenschot hanteert het uitgangspunt, dat met een formatienorm moet worden gerekend van 1 fte op 2.700 leerlingen. Voor LVS ZHZ betekent het hanteren van deze norm een benodigde basisformatie van ruim 25 fte (totaal volume in de regio ZHZ is 68.222 leerlingen o.b.v. jaarverslag 2021-22). De huidige basisformatie van LVS bedraagt 12,9 fte. Tellen we daarbij de tijdelijk beschikbare extra capaciteit (inhuur) van 4,6 fte bij op, dan leidt dat tot een totale capaciteit van 17,5 fte. Dit is 69% van de Berenschot norm.

Een benchmark onderzoek van Ingrado uit 2020 (Terugrapportage formatie uitvoering leerplicht, Ingrado, 2020) toonde al aan dat LVS ZHZ met de huidige capaciteit voor leerplichttaken (12,9 fte) onder het landelijk gemiddelde zit in vergelijking met andere gemeenten en regio's. LVS heeft lange tijd uit de voeten gekund met de basiscapaciteit van 12,9 fte, maar in 2022 liep LVS, door de forse groei in het aantal verzuimmeldingen, tegen de grenzen van haar mogelijkheden op om de aan haar gedelegeerde taken naar behoren uit voeren. Op dat moment heeft LVS het bestuur van DG&J daarover geïnformeerd.

Eerder genomen besluiten
In december 2022 informeerde LVS de gemeenten en scholen in Zuid-Holland Zuid, dat de disbalans tussen de gevraagde inzet van LVS en de beschikbare capaciteit niet langer houdbaar was. Om uitval van consulenten te voorkomen en binnen de beschikbare budgetten te blijven, zag LVS zich genoodzaakt om tot een tijdelijke inperking of afschaling van haar werkzaamheden te komen.

Het Algemeen Bestuur DG&J stemde in april 2023 in met een tijdelijke uitbreiding van de capaciteit LVS met 4,6 fte inhuur tot 31 december 2023. Aanvullend op dit besluit heeft het Algemeen Bestuur gevraagd om in het najaar op basis van diverse scenario's een voorstel te doen over de rol en inzet van LVS met bijbehorende benodigde formatie en budgetten.

Argumenten: beschrijving uitvoeringsscenario's
Welke uitvoeringsscenario's zijn denkbaar? In de onderstaande beschrijvingen wordt kort een aantal hoofdkarakteristieken gegeven van een viertal uitvoeringsscenario's. Hierin is onderscheid gemaakt tussen een minimaal scenario, twee tussen scenario's en een maximaal scenario. Uitgangspunt voor de vier scenario's is, dat de omvang van het dienstverleningsniveau is gekoppeld aan de daarbij behorende capaciteit. De insteek van verschillende uitvoeringsscenario's is met gemeenten en ketenpartners gedeeld. De volgende uitvoeringsscenario's zullen in dit voorstel worden uitgewerkt:

- Scenario 1: Terug naar de minimale basisformatie
- Scenario 2: Naar een toereikende basisformatie vanuit de Leerplichtwet
- Scenario 3: Gezamenlijk toewerken naar een passende basisformatie voor ZHZ
- Scenario 4: Fundamentele herbezinning van de werkwijze in de keten

De sturende rol van de gemeenten in het verder brengen van deze uitvoeringsscenario's is van groot belang. Het vraagt van gemeenten (i.c. het NetwerkMT) een voortrekkersrol, waarbij duidelijk positie wordt genomen en stevig wordt gestuurd op de aanscherpingen van de ketenafspraken en het doorontwikkelen van de ketensamenwerking.

Scenario 1: Terug naar de minimale basisformatie
In dit scenario wordt uit gegaan van de oorspronkelijke basisformatie van 12,9 fte. Op basis van deze capaciteit wordt voorzien in een minimaal dienstverleningsniveau, dat wordt ingekaderd op grond van wet- en regelgeving voor de uitvoering van Leerplicht taken. Vroegtijdige ondersteuning van onderwijs, jongeren en hun ouders volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim kan met deze capaciteit niet worden geleverd.

Dit uitvoeringsscenario hanteert strikte prioritering en risico gestuurd werken als instrumenten, om zo veel als mogelijk de basistaken uit te voeren binnen de beschikbare capaciteit. Een scenario van hele scherpe keuzes aan de voorkant maken en onmiddellijk bijsturen als het werk over de schoenen loopt. De uitvoeringspraktijk van 2022 en een deel van 2023 heeft laten zien, dat door piekbelasting in het leerling volume, regelmatig afschaling of fasering van werkzaamheden aan de orde zal zijn.

Uitvoeringsscenario 1 heeft een sterk negatieve impact op de uitvoering van de basistaken conform de Leerplichtwet. Kwaliteit en kwantiteit staan onder druk en de werkzaamheden kunnen niet het hele jaar door op het gewenste niveau worden uitgevoerd. Ook vanuit het perspectief van de ketensamenwerking tussen gemeenten, ketenpartners en LVS moet dit scenario worden beschouwd als ontoereikend. De mogelijkheden voor samenwerking in de keten zijn niet helemaal verdwenen, maar zullen, in het geval van herprioritering van werkzaamheden, moeten worden afgewogen tegen de eisen die de Leerplichtwet stelt. De uitvoering van deze wettelijke taken heeft dan voorrang op de overige taken. Daarnaast zijn ook de negatieve effecten van de piekbelasting op de LVS professionals, zoals een te hoge werkdruk, vanuit het perspectief van de werkgever een zwaarwegende contra-indicatie.

Scenario 2: Naar een toereikende, structurele basisformatie vanuit de Leerplichtwet
Gezien het ontoereikende karakter van de basisformatie van 12,9 Fte bij de taakuitvoering door LVS, ziet uitvoeringscenario 2 toe op het stapsgewijs verhogen van de basisformatie conform de Berenschot normberekening. De eerste stap hierin is het *structureel verhogen van de basisformatie van 12,9 Fte naar 17,5 Fte.*

De verhoogde capaciteit voor LVS legt een stevig fundament onder de adequate uitvoering van de basistaken conform de Leerplicht wet en biedt meer ruimte voor de gevraagde inzet in de ketensamenwerking.

Scenario 3: Gezamenlijk toewerken naar een passende basisformatie voor Zuid-Holland Zuid
Uitvoeringsscenario 3 richt zich op *het aanscherpen van de huidige afspraken* in de ketensamenwerking om zodoende de *efficiëntie en effectiviteit in de aanpak* van schoolverzuim te bevorderen. Er zal een regionaal verbeterprogramma schoolverzuim/schooluitval worden opgesteld, met een concrete aanpak van de bovengenoemde knelpunten in de ketensamenwerking.

Scenario 3 voorziet in een programmatische aanpak, onder ambtelijke regie van het Netwerk MT, waarbij proefondervindelijk en al-werkende-weg verbeteringen in de ketensamenwerking worden aangebracht. Daarbij wordt de samenwerking in de keten als totaal bekeken, worden rollen en taken verhelderd en afgebakend, processen en werkwijzen geoptimaliseerd en de sturing op de keten verbeterd.

De normberekening van Berenschot wordt benut als richtlijn voor de benodigde LVS capaciteit. In samenwerking tussen ketenpartners en onder regie van de gemeenten, worden bepaald wat de benodigde inzet en capaciteit van LVS en andere ketenpartners zou moeten zijn, om de onderwijsdeelname van leerlingen duurzaam te borgen.

Het aandeel van de verschillende ketenpartners in deze ketensamenwerking wordt vertaald naar structureel inzetbare capaciteit. In dit scenario wordt voor LVS uitgegaan van de oorspronkelijke basisformatie van 12,9 fte, gekoppeld aan een voorzetting in 2024 van de *incidentele financiering van de 4,6 fte tijdelijke capaciteit (totaal 17,5 fte).* Voorgesteld wordt om het jaar 2024 te benutten om tot aangescherpte afspraken in de ketensamenwerking te komen, deze in uitvoering te brengen en op basis daarvan vast te stellen wat de structurele inzet en capaciteit van LVS (en overige ketenpartners) zou moeten zijn.

Alle ketenpartners leveren een bijdrage aan de uitwerking en uitvoering van het verbeterprogramma schoolverzuim/schooluitval. De tweede helft van 2023 zal worden gebruikt om in gesprek te gaan met gemeenten en ketenpartners om de onderlinge afspraken aan te scherpen en voorbereidingen te treffen voor een verbeterde uitvoering in de keten o.a. door middel van pilots. De aangescherpte afspraken en werkwijzen worden vastgelegd.

In 2024 zal worden gewerkt met de aangescherpte afspraken en zal worden geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen die de ketensamenwerking effectiever en efficiënter maken. Voor gemeenten moet dit inzicht opleveren in de benodigde inzet en effectiviteit van door hen gefinancierde capaciteit van LVS, sociale teams en Jong JGZ en mogelijk ook van ingezette vormen van jeugdhulp. Eind 2024 kan, op basis van een evaluatie van het verbeterprogramma, worden vastgesteld wat de structurele capaciteit van LVS (en de overige ketenpartners) zou moeten zijn. Vervolgens kan het algemeen bestuur daar een besluit over nemen.

Scenario 4: Fundamentele herbezinning op de werkwijze in de keten
Uitvoeringsscenario 4 start vanuit dezelfde aanpak als uitvoeringsscenario 3, maar is tevens gericht op een *fundamentele herbezinning* op de werkwijze in de keten, waarbij vroegsignalering, preventie en normalisatie centraal staan.

Er zal, net als in scenario 3, een regionaal verbeterprogramma schoolverzuim/schooluitval worden opgesteld, met een concrete aanpak van de bovengenoemde knelpunten in de ketensamenwerking.

Scenario 4 voorziet in een programmatische aanpak, onder ambtelijke regie van het Netwerk MT, waarbij proefondervindelijk en al-werkende-weg verbeteringen in de ketensamenwerking worden aangebracht. Daarbij wordt de samenwerking in de keten als totaal bekeken, worden rollen en taken verhelderd en afgebakend, processen en werkwijzen geoptimaliseerd en de sturing op de keten verbeterd.

Naast de hierboven beschreven programmatische aanpak van de knelpunten in de keten, wordt parallel gewerkt aan een lange termijn perspectief waarin preventie een belangrijke plaats krijgt in de werkwijze in de keten. De huidige aanpak van schoolverzuim en schooluitval is ingericht vanuit een curatieve visie. Een fundamentele herbezinning, is, naar onze inzichten, wezenlijk om de groeiende problematiek een halt toe te roepen. Een dergelijke paradigmashift is niet op korte termijn te realiseren.

Uitvoeringsscenario 4 ligt in het verlengde van scenario 3. Het gaat, net als bij scenario 3, uit van *incidentele financiering van extra LVS capaciteit van 17,5 Fte voor 2024*. Het onderkent het gegeven dat een fundamenteel veranderingstraject met deze complexiteit meerjarige aandacht vragen. In 2024 wordt de basis gelegd voor de gewenste, duurzame ketensamenwerking. Een evaluatie eind 2025 moet uitsluitsel geven over de nieuwe werkwijze, inzet, capaciteit en structurele financiering.

De ketensamenwerking op verzuim zal zich op basis van de aangescherpte afspraken en verbeterde werkwijzen in 2024 verder doorontwikkelen en nieuwe inzichten opleveren. Als zichtbaar wordt, dat de intensivering van de ketensamenwerking een positief effect heeft op de onderwijsdeelname in onze regio, kan dat leiden tot het op- of afschalen van inzet en capaciteit bij een of meerdere ketenpartners. Het is in dat geval zinvol om te bezien of die werkwijzen die betekenisvol effect hebben op het terugdringen van het schoolverzuim, structureel van voldoende menskracht en middelen kunnen worden voorzien. Andersom, kan tot het inzicht worden gekomen dat sommige activiteiten minder effectief zijn geweest, waardoor een zekere afschaling van inzet aan de orde kan zijn. Vanuit LVS perspectief speelt daarbij het specifieke vraagstuk van de toekomstige ontwikkeling van het totaal aantal verzuimmeldingen in relatie tot de capaciteit voor de basistaken Leerplicht.

Kortom, het ontwikkeljaar 2024 biedt op basis van fundamentele herbezinning nieuwe perspectieven voor doorontwikkeling van de ketensamenwerking, die in ontwikkeljaar 2025 verder zullen worden geïmplementeerd, uitgeprobeerd en uiteindelijk vastgesteld.

Kosten, baten en dekking
Voor uitvoeringsscenario 1 (terug naar basisformatie) geldt voor 2024, dat de jaarlijkse kosten gelijk zijn aan de leerlingbijdrage 2023 plus indexatie.

Voor uitvoeringsscenario 2 bedragen de kosten voor 2024 de leerlingbijdrage 2023 plus indexatie vermeerderd met de *structurele financiering* van de extra capaciteit van 4,6 fte voor een bedrag van €450.000.

Voor uitvoeringsscenario 3 en 4 bedragen de kosten voor 2024 de leerlingbijdrage 2023 plus indexatie vermeerderd met de *incidentele financiering* van de extra capaciteit van 4,6 fte voor een bedrag van € 450.000.

Gemeenten kunnen naast de hier gevraagde regionale investering ook op lokaal niveau extra investeren in de aanpak van schoolverzuim/schooluitval. De gemeente Dordrecht doet dit bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Programma leefbaarheid en veiligheid, waarbij LVS-expertise dedicated wordt ingezet voor dit lokale programma en dit deel van de stad. De maatwerkafspraak voor deze specifieke inzet in Dordrecht-West ten bedrage van € 60.000 zal worden verwerkt in een DVO en zal, omdat hij al betaald wordt, in mindering gebracht worden op de genoemde tabel-bijdrage voor Dordrecht.

Samenvattend: er is op regionaal niveau sprake is van een autonome groei van het aantal verzuimmeldingen die noodzakelijk vraagt om uitbreiding van de regionale LVS-capaciteit om deze grotere volumes van meldingen te kunnen verwerken.

Ten behoeve van de dekking van de incidentele extra uitgaven van € 450.000 voor 2024 is een begrotingswijziging nodig, die via de P&C cyclus in de eerste Bestuursrapportage 2024 (Burap) zal worden opgenomen. De Raden zullen voorafgaand aan de bespreking van de eerste Burap in het Algemeen Bestuur via een Raadsinformatiebrief inhoudelijk worden geïnformeerd.

Tabel 1: Incidentele leerlingbijdrage 2024

Gemeenten	5 tot en met 17 jaar	Aandeel	Kosten 450.000
Alblasserdam	3.305	5%	21.576
Dordrecht	16.370	24%	106.867
Gorinchem	5.314	8%	34.691
Hardinxveld-Giessendam	3.111	5%	20.309
Hendrik-Ido-Ambacht	5.663	8%	36.970
Hoeksche Waard	12.668	18%	82.700
Molenlanden	7.494	11%	48.923
Papendrecht	4.724	7%	30.840
Sliedrecht	3.973	6%	25.937
Zwijndrecht	6.309	9%	41.187
Totaal	68.931	100%	**450.000**

Communicatie
n.v.t.

Juridische of personele consequenties
n.v.t.

Vervolgprocedure
Besluitvorming in het Algemeen Bestuur.

Evaluatie en verantwoording
Evaluatie wordt opgenomen in de voorgestelde programma aanpak.