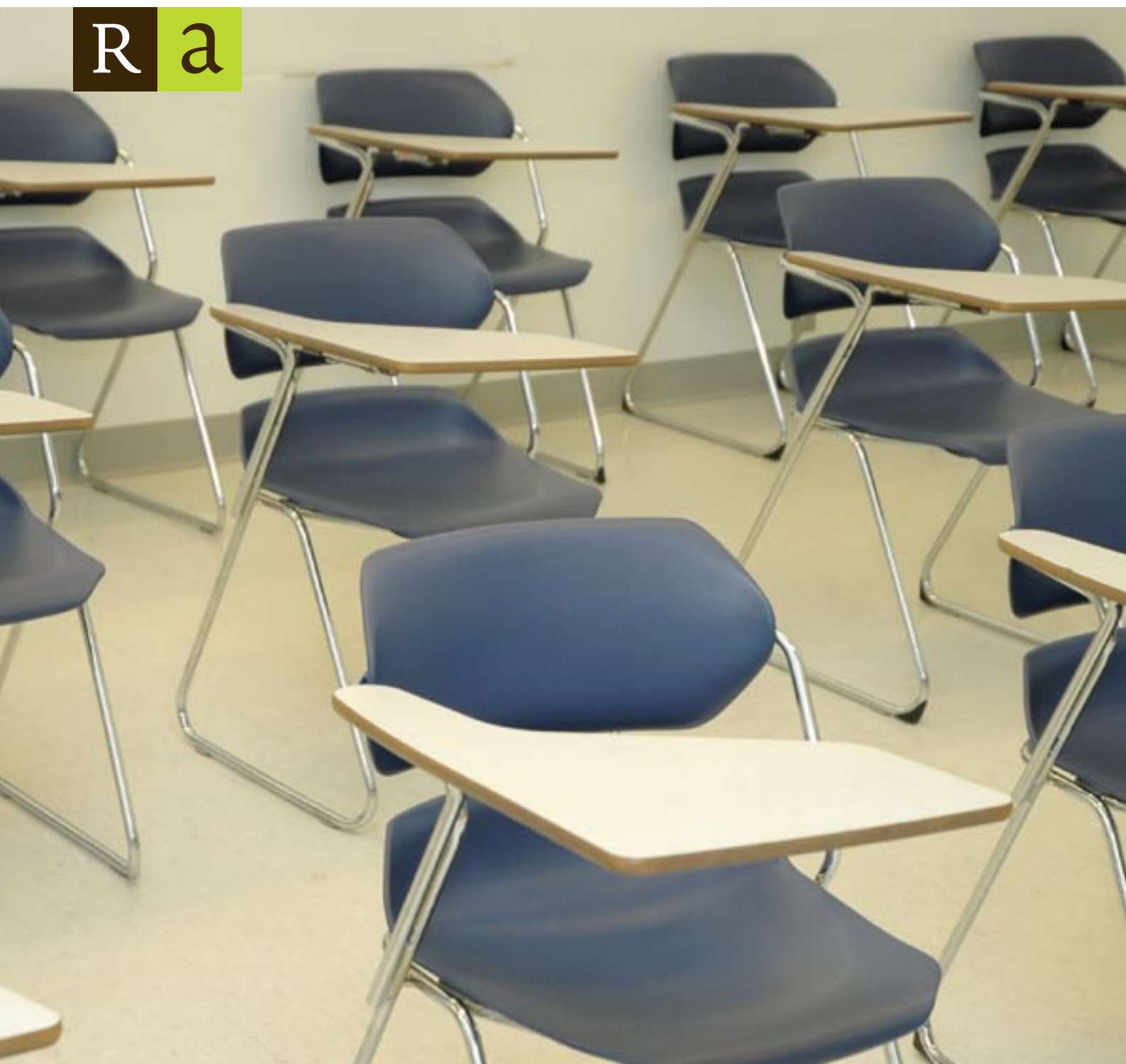


# Voortijdig schoolverlaten

februari 2006

Rekenkamer Amsterdam

R a



# Voortijdig Schoolverlaten

februari 2006



Rekenkamer Amsterdam



# Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

**1 Inleiding 9**

- 1.1 Doel- en probleemstelling onderzoek 9
- 1.2 Beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten 9
- 1.3 Regionale meld- en coördinatiefunctie 9
- 1.4 Onderzoeksvragen 10
- 1.5 Normenkader 11
- 1.6 Onderzoeksproces 11
- 1.7 Leeswijzer 12

**2 Uitgangspunten voor de uitvoering 13**

- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Uitgangspunten 13
- 2.3 Doelen voortijdig schoolverlaten en RMC-functie 14
- 2.4 Kaders voor de uitvoering 16
- 2.5 Conclusie uitgangspunten voor de uitvoering 19

**3 Organisatie en sturing 21**

- 3.1 Inleiding 21
- 3.2 Inrichting organisatie en sturing 21
- 3.3 Prioriteiten in de sturing 23
- 3.4 Eindverantwoordelijkheid stadsdelen 23
- 3.5 Indeling in vijf clusters 24
- 3.6 Conclusie organisatie en sturing 24

**4 Resultaten van het RMC-beleid 25**

- 4.1 Inleiding 25
- 4.2 Daling aantal voortijdig schoolverlaters: 'echte' of 'mogelijke' 25
- 4.3 Succesvolle uitstroom voortijdig schoolverlaters: het behalen van een startkwalificatie 26
- 4.4 Voortijdig schoolverlaters 'in beeld' 27
- 4.5 Voortijdig schoolverlaters 'in bemiddeling' 29
- 4.6 Voortijdig schoolverlaters 'op traject' 29
- 4.7 Conclusie resultaten van het RMC-beleid 31

**5 Registratie van voortijdig schoolverlaters 33**

- 5.1 Inleiding 33
- 5.2 Het registratiesysteem 33
- 5.3 Kwaliteit van de informatie 35
- 5.4 Conclusie registratie van voortijdig schoolverlaters 37

<b>6</b>	<b>Doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters</b>	<b>39</b>
6.1	Inleiding	39
6.2	Uitgangspunten voor doorverwijzing	39
6.3	Bijdrage RMC aan doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters	40
6.4	Uitvoering van het casemanagement in de clusters Zuid en Oost/Centrum	41
6.5	Groepsgewijze aanpak	43
6.6	Stimulansen en belemmeringen voor de doorverwijzing	44
6.7	Volgen van doorverwezen voortijdig schoolverlaters in de clusters Zuid en Oost/Centrum	45
6.8	Conclusie doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters	46
<b>7</b>	<b>Netwerk en samenwerking</b>	<b>49</b>
7.1	Uitgangspunten voor de netwerktaak	49
7.2	Rol van de RMC-clusters in het netwerk van de uitvoerende organisaties	51
7.3	Uitvoering stedelijke ketenregie	58
7.4	Conclusie netwerk en samenwerking	60
<b>8</b>	<b>Financiering RMC-functie</b>	<b>63</b>
8.1	Structurele financiering RMC	63
8.2	Incidentele financiering uit budget grotestedenbeleid	63
8.3	Kanttekeningen bij de wijze van financiering	64
8.4	Conclusie financiering RMC-functie	65
<b>9</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>67</b>
9.1	Hoofdconclusie	67
9.2	Deelconclusies doelbereiking	67
9.3	Deelconclusies beleidsuitvoering	69
9.4	Samenvatting conclusies	72
9.5	Aanbevelingen	73
<b>10</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>75</b>
10.1	Bestuurlijke reactie	75
10.2	Nawaord Rekenkamer Amsterdam	80
	<b>Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>81</b>
	<b>Bijlage 2 – Lijst van afkortingen en begrippen</b>	<b>83</b>
	<b>Eindnoten</b>	<b>85</b>

## Voorwoord

Als je jong bent ga je naar school om te leren en uiteindelijk haal je je diploma. Het lijkt vanzelfsprekend maar dat is het lang niet altijd. Voortijdig schoolverlaten komt veel voor. Jongeren die voortijdig stoppen met school of alleen beschikken over een VMBO-diploma kost het vaak grote moeite om werk te krijgen dat past bij hun capaciteiten. En als ze dat werk wel gevonden hebben, om dat te houden. Dat is niet alleen voor de jongere zelf onwenselijk, ook de Amsterdamse samenleving is er niet bij gebaat. De gemeente Amsterdam spant zich dan ook in om voortijdig schoolverlaten zoveel mogelijk tegen te gaan.

De rekenkamer onderzocht of het beleid van de gemeente Amsterdam om het aantal voortijdig schoolverlaters met 30% te verminderen doeltreffend is geweest. Het onderzoek richtte zich daarbij op de activiteiten van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, die in 2002 bij wet is ingesteld. Deze activiteiten zijn erop gericht om voortijdig schoolverlaters alsnog een diploma te laten behalen (minimaal op basisberoepsniveau) zodat ze betere kansen hebben op de arbeidsmarkt.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer hoofdzakelijk gebruikgemaakt van informatie binnen de gemeente Amsterdam, maar gedeeltelijk ook van externe partijen. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, door het verstrekken van informatie, het voeren van een gesprek of het geven van commentaar, erkentelijk voor de medewerking.

Het onderzoek werd verricht door mw. drs. E. van Dam, dhr. drs. M. Meindersma, dhr. dr. E. Oppenhuis en dhr. drs. M. Roest (projectleider).

Dr. V.L. Eiff  
Directeur Rekenkamer Amsterdam



## Samenvatting

De rekenkamer heeft onderzocht of het beleid van de gemeente Amsterdam om het aantal voortijdig schoolverlaters tussen de 17 en 23 jaar zonder startkwalificatie met 30% te verminderen doeltreffend is geweest.<sup>1</sup>

Om het hoofddoel te bereiken wilde de gemeente voortijdig schoolverlaters in beeld brengen en laten deelnemen aan een traject op weg naar een startkwalificatie. Op 1 januari 2005 moest 95% van de voortijdig schoolverlaters bij de gemeente in beeld zijn. Van deze groep moest 40% deelnemen aan een traject en 35% in bemiddeling zijn naar een traject.

Uit het onderzoek blijkt dat het de gemeente niet is gelukt de voorgenomen prestaties en doelen te realiseren:

- Het behalen van het hoofddoel van het beleid kan niet goed worden bepaald. Een analyse van de geregistreerde startkwalificaties geeft echter een duidelijke indicatie dat het beleid slechts in beperkte mate doeltreffend is geweest. Van de geregistreerde voortijdig schoolverlaters uit 2002 is namelijk drie jaar later bekend dat slechts 6% alsnog een startkwalificatie heeft behaald.
- In plaats van 95% had de gemeente begin 2005 71% van de voortijdig schoolverlaters in beeld, en was daarvan 37% op traject (beoogd was 40%) en 27% in bemiddeling (beoogd was 35%).

De gemeente heeft volgens de rekenkamer vanaf 2003 door middel van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) veel activiteiten ondernomen om in samenwerking met andere organisaties voortijdig schoolverlaters terug naar school of aan het werk aan te krijgen. Daarvoor was in de periode 2003-2005 jaarlijks tussen de € 1,5 en € 1,8 miljoen beschikbaar. De rekenkamer constateert een aantal tekortkomingen in de uitvoering:

- de registratie van voortijdig schoolverlaters is van onvoldoende kwaliteit;
- de uitvoering van de doorverwijzing is te weinig gericht op het behalen van een startkwalificatie;
- de gemeente besteedt geen aandacht aan de effectiviteit van de doorverwijzing;
- de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de RMC-clusters is niet goed geregeld.

Deze tekortkomingen leiden naar het oordeel van de rekenkamer tot het achterblijven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

De rekenkamer komt tot een aantal aanbevelingen ter verbetering van het beleid en de uitvoering:

*Het College van B&W* wordt aanbevolen om:

- 1 de organisatie en aansturing van de RMC-functie zodanig in te richten (en zo mogelijk te vereenvoudigen) dat de doelmatigheid van de uitvoering voorop staat.

*Het College van B&W en de Dagelijks Besturen van de stadsdelen* wordt aanbevolen om:

- 2 een nieuw beleidskader op te stellen voor de uitvoering van de RMC-functie en dit ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad en de stadsdeelraden;
- 3 zowel vanuit de stad als vanuit de stadsdelen meer aandacht te geven aan de netwerktaak van de RMC-functie.



Aan de *Dagelijks Besturen van de stadsdelen* beveelt de rekenkamer aan om:

- 4 de samenwerking tussen de stadsdelen ten behoeve van de RMC-functie te formaliseren en te bepalen hoe verantwoording wordt afgelegd aan de stadsdeelraden;
- 5 vast te stellen wie (primair) verantwoordelijk is voor het opschonen van het bestand van voortijdig schoolverlaters en welke activiteiten daartoe moeten worden uitgevoerd;
- 6 na te gaan in welke mate jongeren die een traject volgen een startkwalificatie behalen door het verbeteren van de registratie en het nader analyseren van de beschikbare informatie;
- 7 de voortgang te bewaken van de uitvoering van het verbeterprogramma voor het registratiesysteem en bij langdurig voortduren van de problemen van dit systeem de prestatiedoelen aan te passen;
- 8 de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters verder te professionaliseren door het ontwikkelen van een eenduidige methodiek voor alle RMC-clusters, het evalueren van de inspanningen voor doorverwijzing en het op grond hiervan zonodig bijsturen van de uitvoering.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft positief gereageerd op de conclusies en aanbevelingen en geeft aan deze te zullen betrekken bij het opstellen van een bestuursakkoord met de stadsdelen voor de komende collegeperiode en het nieuwe Lokaal Onderwijs- en Jeugdplan. De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe in beide documenten de aanbevelingen worden uitgewerkt. Daarbij zal zij in het bijzonder aandacht hebben voor aspecten als de mogelijke vereenvoudiging van de aansturing van de RMC-functie, de informatievoorziening aan de raad over de resultaten van het beleid, de formulering van de prestatiedoelen en het waarborgen van scholingsexpertise in de Jongerenloketten.

De *Dagelijks Besturen van de stadsdelen* hebben waardering voor het gedegen onderzoek van de rekenkamer en onderschrijven de hoofdconclusies. Over de aanbevelingen willen zij afspraken maken in het nieuwe bestuursakkoord en een gezamenlijk programma RMC tot en met 2009. De rekenkamer vindt het jammer dat zij – anders dan het College – niet specifiek op de aanbevelingen ingaan, maar zal deze afspraken met belangstelling volgen. Op een aantal punten verschillen de *Dagelijks Besturen van de stadsdelen* van mening met de rekenkamer, waaronder de doeltreffendheid van beleid, de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en beleidskaders voor uitvoering.

# 1 Inleiding

## 1.1 Doel- en probleemstelling onderzoek

Als jongeren voortijdig de school verlaten, met een te laag opleidingsniveau om een baan te vinden die past bij hun capaciteiten, levert dat zowel voor de betrokken jongeren als maatschappelijk een onwenselijke situatie op. De gemeente wil dit voorkomen door een beleid dat is gericht op het verminderen van het aantal Amsterdamse jongeren dat zonder startkwalificatie (met een te laag opleidingsniveau) het onderwijs verlaat.

De rekenkamer beoordeelt met haar onderzoek de bijdrage die de gemeente levert aan het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. Met dit onderzoeksrapport wil de rekenkamer bijdragen aan de doeltreffendheid van het functioneren van de gemeente Amsterdam.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is het beleid van de gemeente doeltreffend om voortijdig schoolverlaters tussen de 17 en 23 jaar alsnog een startkwalificatie te laten behalen?

Het gaat hierbij om de doeltreffendheid van de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten via de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie).

## 1.2 Beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaters zijn jongeren tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Een startkwalificatie betekent minimaal een HAVO, VWO of MBO-2 diploma (basisberoepsniveau). Ook leerlingen tot 23 jaar die langer dan een maand zonder reden van school wegblijven, worden aangemerkt als voortijdig schoolverlater.

Voor het beleidsterrein voortijdig schoolverlaten heeft de rijksoverheid in mei 1999 een landelijk plan van aanpak opgesteld.<sup>2</sup> Hierin worden drie lijnen genoemd om voortijdig schoolverlaten te voorkomen:

- preventie, met de nadruk op versterking van de leerplichthandhaving, op doorlopende leerwegen in VMBO-scholen en ROC's en op beroepsvoorbereidende trajecten;
- aanpak van risicojongeren in grote steden waar sprake is van een cumulatie van problemen;
- versterking van de RMC-functie en regeling meldingsplicht voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar.

Binnen de gemeente Amsterdam zijn de uitvoerende taken in het beleid voor voortijdig schoolverlaten in belangrijke mate gedecentraliseerd naar de stadsdelen. Dit geldt voor de leerplichthandhaving, de aanpak van risicojongeren en de RMC-functie.

Dit onderzoek is gericht op de doeltreffende aanpak van vroegtijdig schoolverlaten via de RMC-functie.

## 1.3 Regionale meld- en coördinatiefunctie

De regionale meld- en coördinatiefunctie bestaat sinds 1994 binnen de gemeente Amsterdam. Om ervoor te zorgen dat voortijdig schoolverlaters alsnog een diploma halen en zo betere kansen hebben op de arbeidsmarkt, is op 1 januari 2002 de RMC-wet (wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten) in werking getreden. Sinds de in-

voering van de RMC-wet in 2002 zijn scholen verplicht om niet-leerplichtige jongeren zonder startkwalificatie te melden bij de gemeente als ze de school verlaten of als ze langer dan een maand zonder reden van school wegblijven.

De gemeente Amsterdam is verplicht om deze groep jongeren te volgen tot ze een startkwalificatie hebben, of de leeftijd van 23 jaar bereiken. De gemeente moet zich inspannen om er voor te zorgen dat deze jongeren alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.

Met de invoering van de RMC-wet hebben gemeenten een RMC-functie gekregen.

Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor:

- het maken van afspraken met scholen, instellingen en organisaties over doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters naar onderwijs, arbeidsmarkt of een combinatie hiervan;
- het opzetten van een regionaal netwerk van ketenpartners;
- het opzetten en instandhouden van een registratiesysteem voor meldingen van voortijdig schoolverlaters.

De RMC-functie in Amsterdam kreeg vanaf eind 2002 een impuls vanuit een professionaliseringsprogramma. Dit resulteerde in een opzet waarbij zowel de centrale stad als de stadsdelen betrokken zijn bij de uitvoering van de RMC-functie.

In Amsterdam zijn vijf RMC-clusters ingericht die invulling geven aan de RMC-functie. Deze vijf clusters omvatten samen de 14 stadsdelen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 – RMC clusters en stadsdelen

RMC-cluster	Stadsdelen
Noord	Amsterdam Noord
Oost/Centrum	Amsterdam-Centrum Zeeburg Oost/Watergraafsmeer
West	Westerpark Oud-West Bos en Lommer Baarsjes Geuzenveld-Slotermeer Osdorp Slotervaart
Zuid	Zuideramstel Oud Zuid
Zuidoost	Zuidoost

#### 1.4 Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te beantwoorden is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die in de volgende hoofdstukken zullen worden beantwoord:

1. In hoeverre worden de doelen bereikt die de gemeente zich heeft gesteld voor het verminderen van het voortijdig schoolverlaten?

2. Op welke wijze draagt het beleid van de gemeente bij aan het bereiken van de beleidsdoelen?
  - a. Wat is de kwaliteit van de registratie van voortijdig schoolverlaters?
  - b. Op welke wijze draagt de doorverwijzing bij aan het bereiken van de beleidsdoelen?
  - c. Op welke wijze wordt in het netwerk samengewerkt om de beleidsdoelen te bereiken?
3. Welke succes- en faalfactoren beïnvloeden de uitvoering van het beleid?

In het onderzoek hebben we bij twee RMC-clusters nader onderzoek verricht, te weten de clusters Zuid en Oost/Centrum. Deze clusters zijn gekozen omdat deze het hoogste (Zuid) en het laagste (Oost/Centrum) aantal voortijdig schoolverlaters in een traject hebben geplaatst. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van oktober tot en met december 2005 en betreft de uitvoering in de periode 2002-2005.

## 1.5 Normenkader

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is te komen tot een beoordeling van de prestaties van de gemeente. Hiervoor worden normen gehanteerd voor verschillende aspecten uit de onderzoeksvragen. In tabel 1.2 zijn de normen opgenomen die de rekenkamer heeft gehanteerd in haar onderzoek.

Tabel 1.2 – Normenkader

Aspect	Norm	Definiëring
Uitgangspunten (hfst. 2)	Consistentie	De doelen van het gemeentelijke RMC-beleid sluiten aan op het rijksbeleid
	Sturing	De beleidskaders geven duidelijk richting aan de wijze van uitvoering
Organisatie en sturing (hfst. 3)	Doelmatigheid	De uitvoering van het beleid is zodanig ingericht dat gestreefd wordt naar zo laag mogelijke uitvoeringskosten
	Adequate regie	De gemeente geeft invulling aan de stedelijke regierol voor de uitvoering van het RMC-beleid
Resultaten (hfst. 4)	Doelbereiking	De doelen die zijn gesteld voor prestaties en effecten zijn bereikt
Registratie (hfst. 5)	Volledigheid	Het registratiesysteem bevat alle informatie die nodig is voor het adequaat uitvoeren van het RMC-casemanagement volgens het netwerk-plus model en de informatie is compleet
	Juistheid	Het systeem bevat geen onjuiste informatie
Doorverwijzing (hfst. 6)	Adequate doorverwijzing	De doorverwijzing leidt voor de voortijdig schoolverlater tot een passend traject op weg naar een startkwalificatie
Netwerk en samenwerking (hfst. 7)	Goede samenwerking	De aanpak van de RMC-functie en de uitvoerende organisaties is op elkaar afgestemd
	Adequate regie	De gemeente geeft invulling aan de stedelijke regierol voor de uitvoering van het RMC-beleid, waarbij alle relevante ketenpartners zijn betrokken

## 1.6 Onderzoeksproces

De voorbereiding van het onderzoek is gestart in oktober 2005. De onderzoeksopzet voor het onderzoek 'Voortijdig schoolverlaten' is op 25 oktober 2005 vastgesteld. De gegevensverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden van oktober tot en met december 2005.

De nota van bevindingen die aan de basis van dit rapport heeft gestaan is in januari 2006 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd, waarbij gereageerd kon worden op de juistheid van

de gepresenteerde feiten. De rekenkamer heeft de reacties van dit ambtelijk wederhoor, voor zover relevant, verwerkt in het rapport.

Het conceptrapport is in februari 2006 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Centrum, Oost/Watergraafsmeer, Oud Zuid, Zeeburg en Zuideramstel. De rekenkamer heeft hen gevraagd om per aanbeveling aan te geven of deze wordt overgenomen en zo ja welke maatregelen het bestuur zal treffen naar aanleiding van deze aanbevelingen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 10.

## **1.7 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten voor de uitvoering beschreven en beoordeeld.
- In de zes daaropvolgende hoofdstukken wordt ingegaan op de diverse aspecten van de uitvoering:
  - Organisatie en sturing (hoofdstuk 3);
  - Resultaten van het RMC-beleid (hoofdstuk 4);
  - Registratie van voortijdig schoolverlaten (hoofdstuk 5);
  - Doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters (hoofdstuk 6);
  - Netwerk en samenwerking (hoofdstuk 7);
  - Financiering RMC-functie (hoofdstuk 8).
- Hoofdstuk 9 bevat de conclusies en aanbevelingen.
- Hoofdstuk 10 bevat de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer.

## 2 Uitgangspunten voor de uitvoering

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de doelen die de gemeente nastreeft met het RMC-beleid en de wijze waarop deze doelen bereikt moeten worden.

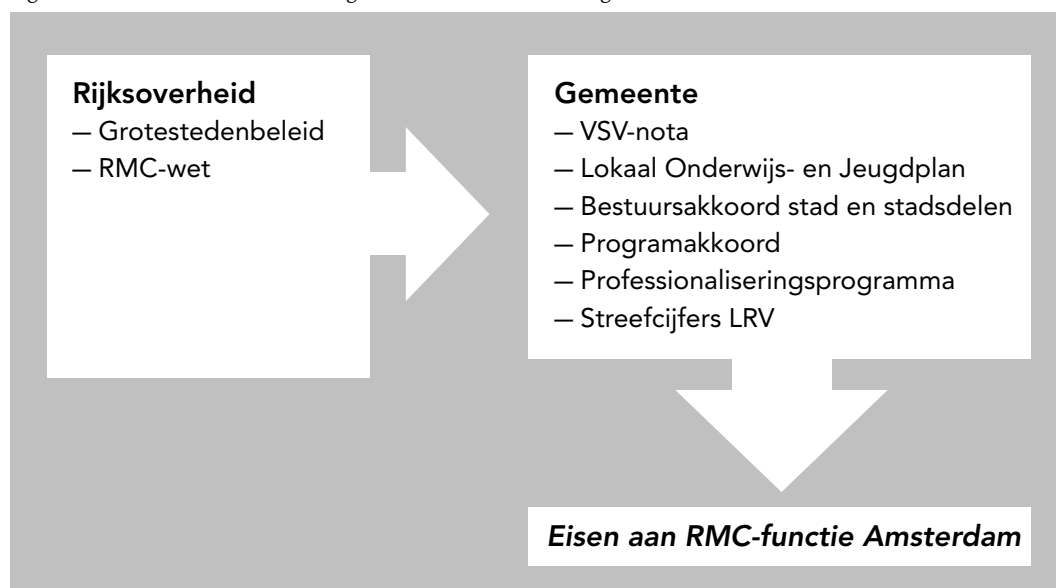
De rekenkamer toetst in dit hoofdstuk:

- of het gemeentelijke RMC-beleid aansluit op het rijksbeleid;
- of en in welke mate de beleidskaders sturend zijn voor de uitvoering.

### 2.2 Uitgangspunten

In figuur 2.1 staan de kaders aangegeven die samen de uitgangspunten vormen voor de uitvoering van het RMC-beleid binnen de gemeente.

*Figuur 2.1 – Kaders voor de uitvoering van het RMC-beleid in de gemeente Amsterdam*



Voor de uitvoering van het RMC-beleid zijn de bepalende kaders van het rijk de RMC-wet en de afspraken tussen de gemeente Amsterdam en het rijk in het kader van het grootstedenbeleid.

De gemeenteraad heeft de kaders voor het huidige RMC-beleid in de stad bepaald in het ‘Amsterdams Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten’ (verder: VSV-nota) en het ‘Lokaal Onderwijs- en Jeugdplan 2002-2006’ (verder: LO&JP). Deze plannen zijn respectievelijk in oktober 2001 en juni 2002 door de gemeenteraad vastgesteld. In het LO&JP zijn de doelen voor het RMC-beleid opgenomen.

In aanvulling hierop zijn in het ‘Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006’ van november 2002 (verder: Bestuursakkoord) en het document ‘Voorstel bestuursopdracht voor de uitvoering van het professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003-2004’ van december 2002 (verder: professionaliseringsprogramma) afspraken gemaakt tussen centrale stad en stadsdelen over de uitvoering van de RMC-functie. Het professionali-

seringsprogramma is vastgesteld op 5 december 2002 in het overleg van de wethouder Educatie en Jeugd met portefeuillehouders Welzijn en Onderwijs van de stadsdelen (het PHOWO). In de interviews in het kader van dit onderzoek wordt het professionaliseringsprogramma alom aangewezen als het kader voor de huidige invulling van de RMC-functie.

Door de samenwerkende Amsterdamse stadsdelen is mede ten behoeve van de invulling van de RMC-functie in 2002 de stuurgroep Leerplicht, RMC en Voortijdig schoolverlaten (LRV) opgericht. Deze stuurgroep geeft aanwijzingen voor de resultaten die de RMC-functie bij de stadsdelen moet leveren.

## **2.3 Doelen voortijdig schoolverlaten en RMC-functie**

### **2.3.1 Beleidsdoelen rijksoverheid en gemeente**

#### **Rijksoverheid**

De rijksoverheid wil met het beleid voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten enerzijds voortijdig schoolverlaten voorkomen en anderzijds stimuleren dat voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie halen. Het beleid voor de RMC-functie is gericht op dit laatste deel van het beleid.

Het doel van het totale rijksbeleid voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten is een vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters met 30% voor eind 2006 ten opzichte van 2002, en met 50% in 2010 ten opzichte van 2002.

De rijksoverheid heeft geen apart doel geformuleerd voor de prestaties of inspanningen die de gemeenten met de RMC-functie moeten leveren (in termen van registreren en doorverwijzen) om dit rijksdoel te bereiken. De gemeenten moeten hiertoe zelf streefcijfers vaststellen.

#### **Gemeente**

Het gemeentelijke doel voor de RMC-functie is dat het aantal jongeren van 17-22 jaar zonder startkwalificatie eind 2006 met 30% moet zijn verminderd ten opzichte van oktober 2002.<sup>3</sup> De door de rijksoverheid nagestreefde vermindering met 50% in 2010 blijft in het LO&JP (dat 2006 als tijdshorizon heeft) buiten beschouwing. Het plan gaat niet in op de prestaties (in termen van registreren en doorverwijzen) die met de RMC-functie behaald moeten worden. Ook in de VSV-nota komt dit niet aan de orde.

#### **Bevindingen**

De rekenkamer constateert dat de beleidsdoelen helder geformuleerd zijn, met een streefwaarde en een einddatum. De doelen van de gemeente en de rijksoverheid verschillen in beperkte mate:

- De als gevolg van het LO&JP door de gemeente met de RMC-functie nagestreefde vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters met 30% eind 2006 ten opzichte van oktober 2002 is gelijk aan het totale door het rijk nagestreefde doel voor zowel het voorkomen van voortijdig schoolverlaten als het alsnog een startkwalificatie laten halen van voortijdig schoolverlaters;
- De gemeentelijke doelen hebben (nog) geen betrekking op het rijksdoel voor 2010.

### 2.3.2 Prestatiedoelen gemeente

Er zijn binnen de gemeente wel prestatiedoelen opgesteld voor de RMC-functie, maar deze zijn niet door de gemeenteraad en/of stadsdeelraden vastgesteld. De prestatiedoelen staan in het Bestuursakkoord, in het professionaliseringsprogramma en in het convenant voor de derde periode van het grotestedenbeleid.

Het Bestuursakkoord stelt dat:

1. 95% van de gemelde schoolverlaters vanuit de RMC-functie binnen 4 weken een actieve interventie krijgen;
2. er sprake is van een naadloze afstemming met de Jongerenloketten<sup>4</sup> (in bedrijfsverzamelgebouwen).

Het professionaliseringsprogramma stelt de volgende eisen:<sup>5</sup>

1. op 1 januari 2005 is 95% van de jongeren die officieel in Amsterdam wonen en geen startkwalificatie hebben in beeld gebracht;
2. vanaf dat moment zorgt het RMC-casemanagement er voor dat dit bestand actueel blijft;
3. vanaf 2003 krijgen jongeren zonder startkwalificatie die in beeld zijn een traject aangeboden op weg naar scholing en werk minimaal op het niveau van een startkwalificatie. Op 1 januari 2005 moet aan 75% van deze jongeren een traject aangeboden zijn op weg naar een startkwalificatie en moet 40% daadwerkelijk deelnemen aan een traject.

Voor de periode van 2005 tot 2007 zijn deze streefcijfers uit het professionaliseringsprogramma aangescherpt door de stuurgroep LRV:

- 100% van de voortijdig schoolverlaters moet in beeld zijn en blijven (doel was 95% in beeld);
- 50% van de voortijdig schoolverlaters moet in bemiddeling zijn richting een startkwalificatie (nieuw doel);
- 50% van de voortijdig schoolverlaters moet op traject zijn richting een startkwalificatie (doel was 40% op traject).

De status van de herziening van deze streefcijfers uit maart 2005 is voor de rekenkamer onduidelijk. Volgens de voorzitter van de stuurgroep LRV en de programmamanager LRV betreft het vooralsnog geen officiële streefcijfers. De RMC-clusters in Amsterdam gebruiken deze streefcijfers echter wel, zo is de rekenkamer tijdens de uitvoering van het onderzoek gebleken.

In maart 2005 zijn wel formeel vastgelegd de nieuwe streefcijfers in het GSB-III convenant voor de periode 2005-2009:

- Op 31 december 2009 (GSB III) is 100% van de voortijdig schoolverlaters in beeld en zit daarvan 60% op traject.

#### **Bevindingen**

De rekenkamer constateert dat de gemeente de door het rijk verlangde streefcijfers heeft vastgesteld. Eind 2002 heeft de wethouder Educatie en Jeugd samen met portefeuillehouders Onderwijs en Welzijn van de stadsdelen in het professionaliseringsprogramma voor de RMC-functie streefcijfers voor de uitvoering van het beleid vastgesteld. Aangevuld met de afspraken uit het Bestuursakkoord vormt dit in Amsterdam het kader met streefcijfers voor de met de RMC-functie te behalen prestaties.



De rekenkamer constateert dat er in principe heldere prestatiedoelen en streefcijfers voor de RMC-functie zijn geformuleerd. Alleen de bijstellingen door het LRV uit maart 2005 hebben een onduidelijke status. Ze zijn leidend voor de uitvoering in de RMC-clusters, maar volgens de voorzitter van de stuurgroep LRV en de programmamanager LRV betreft het geen officiële streefcijfers.

De bijgestelde prestatiedoelen en het GSB-doel voor de periode 2005-2009 worden voor het op traject plaatsen van jongeren steeds ambitieuzer.

## **2.4 Kaders voor de uitvoering**

### **2.4.1 Rijksoverheid en gemeente**

#### **RMC-wet**

Sinds de RMC-wet moet de gemeente Amsterdam de melding en de registratie en de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters organiseren en coördineren. Scholen zijn verplicht om alle voortijdig schoolverlaters te melden bij de gemeente.

De gemeente is verder belast met het onderhouden van een netwerk tussen gemeente, scholen en andere organisaties. Dit netwerk moet er voor zorgen dat een voortijdig schoolverlater via een traject weer gaat deelnemen aan het onderwijs om alsnog een startkwalificatie te halen, of als dat er niet in zit, dat de voortijdig schoolverlater werk vindt.

Het rijk geeft prioriteit aan het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten bij jongeren onder de 23 die zonder diploma van school gaan.<sup>6</sup> In een nota over het voorstel voor de wetwijziging gaf de Minister aan dat de aanwijzing van deze groep als prioritaire doelgroep inhoudt dat de gemeenten geacht worden de problemen van deze jongeren met voorrang te behandelen.<sup>7</sup>

#### **VSV-nota en LO&JP**

De gemeenteraad heeft zich met de vaststelling van de VSV-nota en het LO&JP uitgesproken over onderdelen van de uitvoering van het RMC-beleid.

De VSV-nota uit 2001 bevat als uitgangspunt voor de RMC-functie dat de begeleiding van voortijdig schoolverlaters professioneel wordt uitgevoerd.

De VSV-nota bevat vervolgens drie maatregelen om de RMC-functie te verbeteren:

- onderbrengen van de registratie van voortijdig schoolverlaters bij de Leerling Administratie Sectie (LAS, een afdeling van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling);
- onderbrengen van de coördinatiefunctie bij een aan de LAS gelieerde instelling;
- structurele financiering van de RMC-functie.

Het LO&JP stelt bovendien ten aanzien van de uitvoering van het RMC-beleid dat er fase-gewijs een doelgerichte monitor ingevoerd moet worden van alle 17-22 jarigen zonder startkwalificatie.<sup>8</sup> Die monitor moest in 2002 gereed zijn voor jongeren t/m 17 jaar, in 2003 voor jongeren t/m 18 jaar, in 2004 voor jongeren t/m 19 jaar, in 2005 voor jongeren t/m 20 jaar, en in 2006 voor jongeren t/m 21 jaar.

#### **Bevindingen**

De rekenkamer heeft geen duidelijk kader aangetroffen voor de wijze van uitvoering van het RMC-beleid binnen de gemeente. De gemeenteraad heeft zich met de VSV-nota en het LO&JP alleen over een aantal uitgangspunten voor de uitvoering van het RMC-beleid binnen de gemeente uitgesproken. Het LO&JP en de VSV-nota beschrijven geen duidelijke

verdeling van de verantwoordelijkheden en taken voor de uitvoering van de RMC-functie binnen de gemeente. Ook geven ze geen bijzondere aandacht aan de voortijdig schoolverlaters zonder enig diploma, terwijl het rijk wel verlangt dat deze groep prioriteit krijgt.

#### 2.4.2 Professionaliseringsprogramma

Het professionaliseringsprogramma beschrijft gedeeltelijk de wijze waarop de RMC-functie moet worden uitgevoerd. Het betreft de uitvoering van het casemanagement in de jaren 2003 en 2004<sup>9</sup>, dat gericht is op het bemiddelen en op traject brengen van voortijdig schoolverlaters.

Uit het professionaliseringsprogramma volgt dat de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het RMC-beleid en het halen van de streefcijfers, maar dit is niet expliciet beschreven. Clusters van stadsdelen moeten het casemanagement ontwikkelen volgens een zogeheten netwerk-plus model (zie kader). Bovendien moeten deze clusters regie voeren op de uitvoering door een netwerkstructuur met de uitvoeringsinstellingen te ontwikkelen en te coördineren.

##### **Netwerk-plus model**

Het professionaliseringsprogramma gaat in op de achtergrond bij de keuze voor dit model van casemanagement. Voor de inrichting van het casemanagement zijn twee modellen overwogen:

- Het eerste model kenmerkt zich door individuele trajectbegeleiding van voortijdig schoolverlaters, waarbij de RMC-casemanagers veelvuldig contact hebben met de jongeren en verantwoordelijk zijn voor het verloop van het traject.
- Het tweede model kenmerkt zich door casemanagement op afstand, waarbij de casemanagers ervoor zorgen dat voortijdig schoolverlaters bij de juiste organisatie terechtkomen die hen verder kan helpen. Daarbij is er vooral contact met de netwerkpartners. Direct contact met jongeren vindt wel plaats, maar is alleen gericht op het helder krijgen van de vraag en het geven van advies over het aanbod van de netwerkpartners.

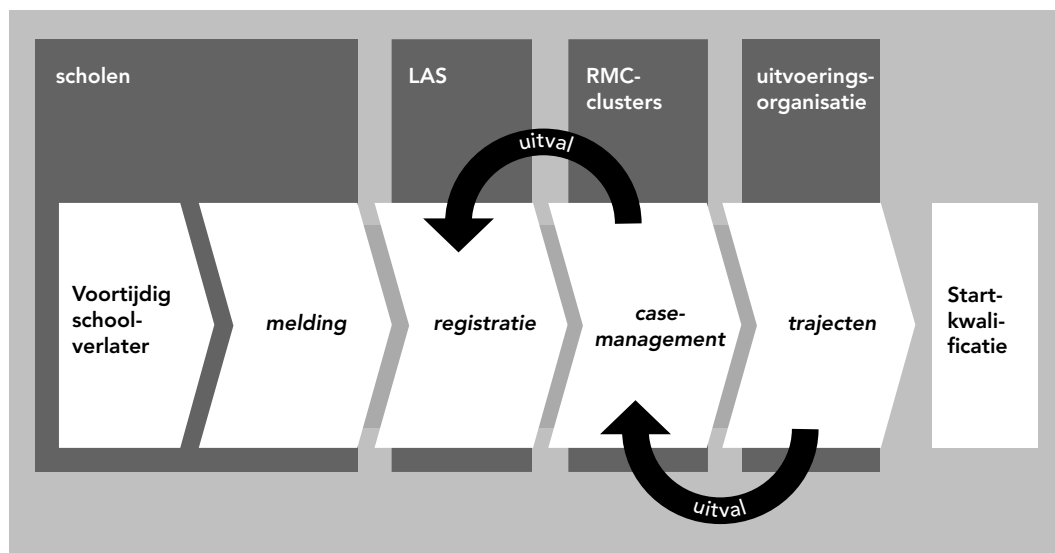
In Amsterdam is gekozen voor een variant op het model van casemanagement op afstand, het zogeheten netwerk-plus model. Het model gaat uit van een aanpak waarbij door casemanagers terughoudend directe contacten met jongeren worden onderhouden. De motivatie hiervoor is dat er vanuit de RMC-functie geen werk gedaan moet worden dat andere organisaties ook al doen. Gezien de omvang van deze doelgroep in Amsterdam is individueel contact van de RMC-casemanager met elke jongere niet mogelijk.<sup>10</sup>

Het netwerk-plus model structureert de uitvoering als volgt (zie ook figuur 2.2):

- Alle jongeren van 12 tot 23 jaar<sup>11</sup> worden beschouwd als voortijdig schoolverlater tenzij het tegendeel wordt bewezen. Het is de taak van de RMC-clusters om in beeld te brengen welke jongeren 'echte' voortijdig schoolverlaters zijn.
- De school meldt de voortijdig schoolverlater bij de afdeling LAS van DMO. De LAS voert in opdracht van de stadsdelen de registratie van de voortijdig schoolverlaters uit. De RMC-clusters baseren zich voor het casemanagement op deze registratie.
- De RMC-coördinatoren van de clusters spreken de uitvoeringsinstellingen, zoals de scholen en het Jongerenloket, aan op hun taken en verantwoordelijkheden voor het melden en begeleiden van voortijdig schoolverlaters.

- Casemanagers moeten voor de individuele jongeren in de gaten houden dat de uitvoeringsinstellingen hen een traject aanbieden waarmee ze alsnog een startkwalificatie kunnen halen. Verder moeten ze individuele voortijdig schoolverlaters op trajecten blijven volgen en bijhouden tot welk resultaat het traject leidt.

Figuur 2.2. – RMC-functie in Amsterdam



Alle gesprekspartners hebben zich zeer positief uitgelaten over het totstandkomen van het professionaliseringsprogramma, omdat dit heeft gezorgd voor het versterken van de RMC-functie in Amsterdam. In de jaren vóór 2002 kwam de uitvoering door de RMC-functie nauwelijks van de grond.

### Bevindingen

Het gemeentelijke model voor de uitvoering van de RMC-functie voldoet volgens de rekenkamer niet geheel aan de uitgangspunten van de RMC-wet voor de uitvoering van het beleid:

- De RMC-wet belast de gemeente Amsterdam met het organiseren en coördineren van de melding en de registratie en de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters. Het gemeentelijke professionaliseringsprogramma stelt dat de RMC-functie zich moet toeleggen op het registreren, (organiseren van) melden en coördineren en dat uitvoeringsorganisaties moeten uitvoeren. De term doorverwijzing wordt in het professionaliseringsprogramma weliswaar niet gebruikt, maar het organisatiemodel bevat wel de afzonderlijke elementen voor de doorverwijzende taak.
- De rijksoverheid draagt aan de gemeente op om bij de uitvoering van het beleid prioriteit te geven aan voortijdig schoolverlaters zonder diploma (prioritaire groep). Het professionaliseringsprogramma gaat hier niet expliciet op in. Casemanagers moeten in hun werk wel specifieke aandacht besteden aan 'risicjongeren'. Dat zijn jongeren die geen relatie (meer) hebben met enige uitvoeringsorganisatie en waarbij bovendien sprake is van meervoudige problematiek. Casemanagers moeten er voor zorgen dat deze jongeren bijzondere ondersteuning zullen ontvangen waardoor zicht komt op een traject richting een startkwalificatie.

Het professionaliseringsprogramma vormt geen duidelijk kader voor de wijze waarop het RMC-beleid binnen de gemeente moet worden uitgevoerd:

- In het professionaliseringsprogramma wordt weliswaar een visie op de beoogde werkwijze van de RMC-clusters uitgewerkt, maar deze is zo globaal dat ze onvoldoende richting geeft aan de uitvoering door de RMC-clusters. Verder wordt niet uitgewerkt hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn bij het proces van registratie, melding en coördinatie.
- Het professionaliseringsprogramma gaat niet in op de taken die in het kader van de RMC-functie door de centrale stad worden uitgevoerd.

## 2.5 Conclusie uitgangspunten voor de uitvoering

De rekenkamer heeft onderzocht of het gemeentelijke RMC-beleid aansluit op het rijksbeleid en of en in welke mate de beleidskaders sturend zijn voor de uitvoering.

### Aansluiting op rijksbeleid

De rekenkamer constateert dat de doelen van de gemeente en het rijk min of meer overeenkomen. De door de gemeente nagestreefde vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters is gelijk aan het totale door het rijk nagestreefde doel voor het jaar 2006 van (1) het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en (2) het alsnog een startkwalificatie laten halen van voortijdig schoolverlaters. De gemeentelijke doelen hebben (nog) geen betrekking op het rijksdoel voor 2010.

Met het casemanagement volgens het netwerk-plus model wordt volgens de rekenkamer niet geheel aan de uitgangspunten van de rijksoverheid voor de uitvoering van het beleid voldaan. In het professionaliseringsprogramma wordt het begrip doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters niet gehanteerd. Doorverwijzing is echter een taak die het rijk in RMC-verband wel expliciet heeft benoemd en opgedragen aan de gemeente. Verder geeft de gemeente in haar beleid geen prioriteit aan voortijdig schoolverlaters zonder diploma (prioritaire groep).

### Doelformulering

De doelen voor het RMC zijn helder geformuleerd. De LRV-doelen uit maart 2005 en de voorgenomen doelen voor de periode 2006 – 2009 worden voor het op traject plaatsen steeds ambitieuzer. De rekenkamer constateert wel dat de bijstellingen door het LRV uit maart 2005 een onduidelijke status hebben. Ze zijn leidend voor de RMC-clusters, maar volgens de voorzitter van de stuurgroep LRV en de programmamanager LRV betreft het geen officiële streefcijfers.

### Beleidskaders als sturingsinstrument voor de uitvoering

De door rijk en gemeente geformuleerde kaders voor de uitvoering geven weinig richting en sturing aan de uitvoering binnen de clusters. In het professionaliseringsprogramma wordt weliswaar een visie op de beoogde werkwijze van de RMC-clusters uitgewerkt, maar deze is slechts globaal van aard. Hierdoor kennen de RMC-clusters een grote beleidsvrijheid in de uitoefening van hun taken, en is tevens weinig controle mogelijk op hun prestaties en de doelmatigheid en effectiviteit daarvan.



### 3 Organisatie en sturing

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de organisatie en sturing van de huidige uitvoering van de RMC-functie binnen de gemeente Amsterdam. De rekenkamer onderzoekt op welke wijze de organisatie en sturing bijdragen aan het bereiken van de doelen.

De rekenkamer hanteert als normen voor de beoordeling van de organisatie en sturing:

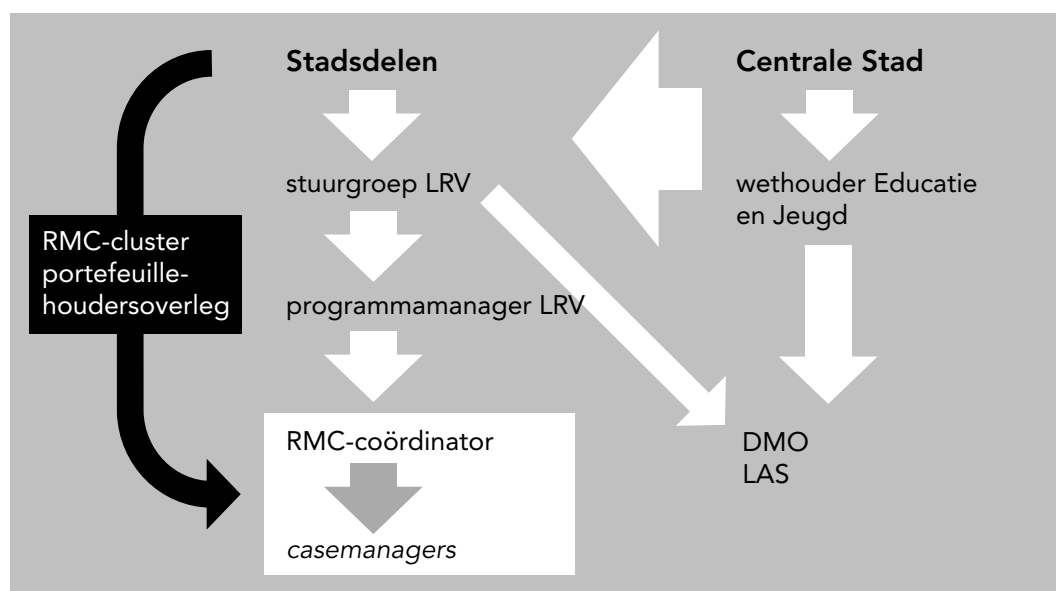
- De organisatie en sturing leiden tot een doelmatige uitvoering van het beleid;
- De organisatie en sturing leiden tot een adequate regie over de uitvoering van het beleid.

#### 3.2 Inrichting organisatie en sturing

De RMC-functie bestaat sinds 1994 binnen de gemeente Amsterdam. Tot 2002 bestonden er vijf clusters binnen de gemeente, met elk één coördinator die verantwoordelijk was voor registratie, het onderhouden van contacten met de schoolverlaters en onderhouden van contacten met de instellingen (scholen, etc). Deze functie was echter niet in alle clusters ingevuld. In die clusters vond er dus feitelijk geen uitvoering plaats. Met de RMC-wet van 2002 en het beschikbaar komen van middelen uit het grotestedenbeleid is de RMC-functie sinds 2002 uitgebreid.

Binnen de gemeente Amsterdam is de RMC-functie sinds 2002 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de centrale stad en de stadsdelen (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 – Organisatie en sturing RMC-functie gemeente Amsterdam



Namens de centrale stad is de wethouder Educatie en Jeugd systeemverantwoordelijk voor een goede invulling van de RMC-functie in Amsterdam. In die verantwoordelijkheid treedt hij op als ketenregisseur bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten; “hij hakt knopen door als partijen er niet uitkomen”<sup>12</sup>.

De wethouder Educatie en Jeugd is tevens verantwoordelijk voor de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Deze dienst kent een verbeterunit voor de uitvoering van het VSV-beleid. De verbeterunit Voortijdig Schoolverlaten heeft onder andere als de taak om formele afspraken met ketenpartners vast te leggen.

De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de coördinerende taken en het halen van de door de gemeente en stadsdelen vastgestelde doelen.

De stadsdelen werken op het gebied van onderwijs en welzijn samen onder de noemer Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen voor Onderwijs en Welzijn (verder: SAS). In dit SAS-verband vergaderen en besluiten de portefeuillehouders in gezamenlijkheid over het RMC-beleid.

Bestuurlijk overleg op RMC-gebied tussen de centrale stad en de stadsdelen vindt plaats in het zogeheten PHOWO, het overleg tussen de wethouder Educatie en Jeugd en de portefeuillehouders Welzijn en Onderwijs van de stadsdelen. Daarnaast overlegt de wethouder afzonderlijk met de portefeuillehouders Onderwijs van de stadsdelen ('het bestuurlijk koppelp Onderwijs') over de voortgang van het bestuursakkoord op het gebied van onderwijs.

De portefeuillehouders van de stadsdelen hebben in SAS-verband besloten tot het instellen van de stuurgroep Leerplicht RMC en Voortijdig schoolverlaten (verder: stuurgroep LRV). De stuurgroep LRV wordt gevormd door vijf portefeuillehouders Onderwijs van de stadsdelen die de vijf RMC-clusters vertegenwoordigen en een voorzitter, momenteel de portefeuillehouder onderwijs uit stadsdeel Oud Zuid. De stuurgroep legt de uitgangspunten van het RMC-beleid binnen de clusters vast. Besluiten en vergaderingen van de stuurgroep LRV worden voorbereid door de programmamanager Leerplicht en RMC en het stedelijk management team (SMT). In het SMT zijn de stadsdelen en DMO vertegenwoordigd.

De stuurgroep LRV legt verantwoording af aan het PHOWO en het zogeheten SOLO, het overleg van de portefeuillehouders Onderwijs van de stadsdelen (zonder de centrale stad). De stuurgroep LRV is verder financier en opdrachtgever van de activiteiten voor de RMC-melding en -registratie bij de LAS. De stadsdelen kopen de registratie in bij de LAS, een onderdeel van DMO.

De bestuurlijke aansturing van de RMC-clusters is een verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders van de stadsdelen binnen een cluster. Hiertoe is voor de stadsdelen per RMC-cluster een eigen portefeuillehoudersoverleg ingesteld. Dit bestuurlijk overleg wordt per cluster ondersteund door een ambtelijke werkgroep van afdelingshoofden of beleidsmedewerkers.

De stuurgroep LRV heeft de opdrachtgeversrol in de praktijk gedelegeerd aan de programmamanager LRV. De programmamanager is de hoogste ambtenaar met een inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het RMC-beleid binnen de vijf RMC-clusters. De programmamanager legt namens de clusters verantwoording af aan de stuurgroep LRV. De programmamanager is daarnaast ook verantwoordelijk voor de aansturing van twee registratiefunctionarissen en twee consultants Leerplicht en RMC die toezien op de naleving van de meldplicht door scholen. Zij allen werken, net als de programmamanager, rechtstreeks voor de SAS.

Binnen de vijf clusters zijn de RMC-coördinatoren verantwoordelijk voor de uitvoering van het RMC-beleid en de aansturing van de werkzaamheden van de casemanagers. Iedere

RMC-coördinator stelt jaarlijks een werkplan op voor het eigen cluster. De coördinatoren nemen verder deel aan het Stedelijk overleg RMC-coördinatoren. De RMC-coördinatoren rapporteren aan de programmamanager LRV.

### **3.3 Prioriteiten in de sturing**

De rekenkamer constateert dat de uitvoering van het RMC-beleid wordt aangestuurd via zowel de stuurgroep LRV als via de portefeuillehouders in de clusters. Het is voor de rekenkamer onduidelijk welke prioriteiten leidend moeten zijn: die van de eigen wethouders of die van de stuurgroep LRV.

De instelling van de stuurgroep LRV heeft tot meer samenhang geleid in (de aansturing van) de activiteiten van de RMC-clusters in de stad. In de stuurgroep is per RMC-cluster één portefeuillehouder vertegenwoordigd. Vanaf 2002 heeft de programmamanager namens de stuurgroep LRV op hoofdlijnen werkafspraken gemaakt met de clusters. Daarbij gold het professionaliseringsprogramma als kader voor de uitvoering. Het decentrale portefeuillehoudersoverleg op RMC-clusterniveau heeft de vrijheid om zelf accenten aan te brengen in de uitvoering van de RMC-functie en de stuurgroep LRV heeft geen mandaat om zelf de inrichting van de RMC-functie op te leggen.

Om de stadsdelen op één lijn te houden is met de invoering van het netwerk-plus model bij de stadsdelen ook een stedelijk managementteam ingesteld met sectorhoofden uit de stadsdelen. Dit overleg heeft als doel dat stadsdelen de bestuurlijke besluiten van de stuurgroep LRV in hun stadsdelen formaliseren en implementeren. Voor de RMC-functie was ook van belang dat er binnen de individuele stadsdelen ambtelijk meer draagvlak en inzet zou komen, maar dat is nog onvoldoende gelukt aldus de geïnterviewden. In interviews in het kader van het onderzoek is gebleken dat betrokkenen vinden dat het stedelijk managementteam matig functioneert. Dit wordt volgens een geïnterviewde in de centrale stad vooral veroorzaakt doordat managers op stadsdeelniveau vaak weinig direct te maken hebben met de RMC-functie; er zijn immers maar vijf stadsdelen die een RMC-coördinator in dienst hebben.

### **3.4 Eindverantwoordelijkheid stadsdelen**

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe op het niveau van de stadsdelen de eindverantwoordelijkheid voor en de controle op de uitvoering van het RMC-beleid door de stadsdelen is geregeld. De clusters worden inhoudelijk vanuit het LRV aangestuurd, maar fungeren tegelijkertijd onder de verantwoordelijkheid van de bij het cluster betrokken stadsdelen.

Elk cluster valt administratief en beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van één van de bij het cluster betrokken stadsdelen. De formatie en de begroting en verantwoording zijn dan bij het betreffende stadsdeel ondergebracht.

De stuurgroep LRV is het belangrijkste besluitvormende orgaan voor de sturing op de uitvoering van het RMC-beleid binnen de clusters. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het LRV zijn echter (nog) niet in de vorm van een mandaat vastgelegd. Er is een ambtelijke werkgroep bezig om dit regelen.



De clusters rapporteren via de programmamanager aan de stuurgroep LRV. De stuurgroep LRV legt vervolgens verantwoording af aan het PHOWO en het SOLO. Een directe controle door de stadsdeelraden op de stuurgroep LRV bestaat niet. De democratische controle op het LRV zal alleen indirect via de portefeuillehouders in de afzonderlijks stadsdelen kunnen verlopen.

De huidige opzet kenmerkt zich volgens de rekenkamer door een omvangrijke en complexe bestuurskolom voor de aansturing van de uitvoering van het beleid. Zeker als dat afgezet wordt tegen het feit dat het in de vijf clusters steeds gaat om één fte (formatie-eenheid) coördinator en één of enkele fte casemanagers.

### **3.5 Indeling in vijf clusters**

De rekenkamer constateert dat de meerwaarde van de huidige indeling in 5 clusters niet is onderbouwd. Binnen de huidige aanpak speelt het casemanagement bij de vijf clusters een cruciale rol. In het professionaliseringsprogramma wordt geen beargumenteerde keuze gemaakt voor de huidige indeling in vijf clusters. Navraag in het kader van dit onderzoek leerde dat de indeling in vijf clusters al in 1994 is ontstaan bij de start van het RMC-werk in Amsterdam. De concrete overwegingen voor de keuze en de indeling in deze vijf clusters zijn niet bekend.

### **3.6 Conclusie organisatie en sturing**

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de organisatie en sturing bijdragen aan een doelmatige uitvoering van het beleid. Ook is gekeken of de organisatie en sturing leiden tot een adequate regie over de uitvoering van het beleid.

#### **Doelmatige uitvoering**

De rekenkamer betwijfelt of de huidige organisatie en sturing bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van het beleid. Bij de aansturing en de uitvoering van het RMC-beleid binnen de gemeente Amsterdam zijn veel partijen betrokken. Er is sprake van een complexe en omvangrijke organisatiekolom, zowel op bestuurlijk niveau en ter ondersteuning daarvan ook op ambtelijk niveau. Door deze ingewikkelde organisatie is er geen sprake van een eenduidige aansturing. Dat zorgt er, in combinatie met de ruime beleidskaders die weinig richting geven aan de uitvoering, voor dat de clusters een grote vrijheid hebben om hun eigen prioriteiten te stellen. Dit vormt een risico voor de doelmatigheid van de uitvoering.

Het is voor de rekenkamer verder onduidelijk waarom in het professionaliseringsprogramma bij de invoering van het casemanagement de meerwaarde van de indeling in de vijf clusters niet opnieuw is beargumenteerd.

#### **Adequate regie**

In het huidige stelsel is volgens de rekenkamer de eindverantwoordelijkheid voor de RMC-functie op het niveau van de stadsdelen onduidelijk belegd doordat de clusters inhoudelijk vanuit het LRV worden aangestuurd, maar tegelijkertijd ook onder de verantwoordelijkheid van de bij het cluster betrokken stadsdelen vallen.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat op de activiteiten van de stuurgroep LRV alleen een indirecte democratische controle door de stadsdeelraden mogelijk is.

## 4 Resultaten van het RMC-beleid

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we volgende onderzoeksvraag:

- In hoeverre worden de doelen bereikt die de gemeente zich heeft gesteld voor het verminderen van voortijdig schoolverlaten?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt de norm voor doelbereiking gehanteerd. Deze norm luidt:

- De doelen die zijn gesteld voor prestaties en effecten zijn gehaald.

### 4.2 Daling aantal voortijdig schoolverlaters: 'echte' of 'mogelijke'

Het aantal voortijdig schoolverlaters moet eind 2006 zijn gedaald met 30% ten opzichte van de nulmeting in 2002.

Tabel 4.1 – Aantal (mogelijke) voortijdig schoolverlaters – 2002, 2004 en 2005

Doelstelling	Nulmeting (31-7-2002)	31-7-2004 (1)	30-4-2005 (2)	Streefwaarde (eind 2006)
Het aantal voortijdig schoolverlaters moet in 2006 met 30% zijn afgenomen ten opzichte van de nulmeting in 2002	21.314	16.927	16.946	14.920

Bronnen: (1) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004

(2) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005

Tabel 4.1 laat zien dat er in 2005 bijna 17.000 (mogelijke) voortijdig schoolverlaters in Amsterdam zijn. Dit betekent dat van de totale groep 17-22 jarigen (ca. 50.000 jongeren) ongeveer eenderde als mogelijk voortijdig schoolverlater geregistreerd staat.

In tabel 4.1 is tevens de ontwikkeling van het aantal (mogelijke) voortijdig schoolverlaters weergegeven. In de jaarrapportage Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten wordt aangegeven dat het aantal voortijdig schoolverlaters ten opzichte van de nulmeting met 21% is afgenomen en dat de doelstelling (30% reductie) dus nog niet is bereikt.

De rekenkamer heeft bedenkingen bij de gepresenteerde afname van het aantal voortijdig schoolverlaters. Volgens de rekenkamer is deze afname het gevolg van een verbeterde registratie. Het ging hierbij met name om het opschonen van de bestanden, waarbij vooral studenten aan hogescholen en universiteiten uit het bestand werden verwijderd (zie ook hoofdstuk 5).

Het opschonen van de bestanden kan ook worden uitgelegd op grond van de afname van het aantal mogelijke voortijdig schoolverlaters 'niet in beeld' bij RMC in combinatie met voortijdig schoolverlaters 'in beeld' bij RMC.

Tabel 4.2 – Aantal (mogelijke) voortijdig schoolverlaters

Doelstelling	2001/2002 (1)	2004/2005 (2)
Aantal mogelijke voortijdig schoolverlaters niet in beeld bij RMC	21.510	5.220
VSV-ers in beeld bij RMC	9.309	12.558

Bronnen: (1) RMC-functie schooljaar 2001-2002, regio Amsterdam

(2) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten derde kwartaal schooljaar 2004-2005

Tabel 4.2 laat zien dat de groep mogelijke voortijdig schoolverlaters, die niet in beeld zijn bij het RMC in de periode 2001/2002 – 2004/2005, is afgenomen met ruim 16.000 van 21.510 naar 5.220. Tegelijkertijd is het aantal voortijdig schoolverlaters dat wel in beeld is bij het RMC met ruim 3000 jongeren toegenomen van 9.309 naar 12.558. Het verschil tussen deze toe- en afname wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat jongeren die in 2001-2002 als mogelijk voortijdig schoolverlater waren aangemerkt, in werkelijkheid wel in het bezit waren van een startkwalificatie (o.a. HBO-/WO-studenten). Sinds 2002 zijn er verschillende acties geweest om deze groep uit het bestand met mogelijk voortijdig schoolverlaters te verwijderen (zie ook hoofdstuk 5). Dat verklaart dan ook de afname van het aantal mogelijke voortijdig schoolverlaters. Het zegt echter niets over een toe- of afname van het werkelijke aantal voortijdige schoolverlaters.

#### **4.3 Succesvolle uitstroom voortijdig schoolverlaters: het behalen van een startkwalificatie**

Het alsnog bereiken van een startkwalificatie is het primaire beleidsdoel van de rijksoverheid voor de RMC-functie. Het is daarom opmerkelijk dat zowel landelijk als in Amsterdam er geen doelstelling is geformuleerd over het percentage voortijdig schoolverlaters dat een startkwalificatie (of werk op het niveau van een startkwalificatie) moet hebben bereikt na deelname aan een scholings- of werktraject. Door het ontbreken van deze doelstelling is het niet mogelijk een oordeel te geven over de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Het succes van de RMC-functie zou echter wel kunnen worden afgeleid van het aantal voortijdig schoolverlaters dat uiteindelijk na het doorlopen van een traject toch een startkwalificatie haalt. De rekenkamer constateert dat in geen van de rapportages die in het kader van de RMC-functie worden vervaardigd dit een aspect is dat aan de orde komt. Er wordt veel aandacht besteed aan het in bemiddeling hebben of op traject zijn van jongeren. Maar er is geen zicht op de mate waarin jongeren die in beeld zijn geweest bij het RMC en waar iets mee is gebeurd, ook daadwerkelijk een startkwalificatie hebben behaald. Hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over het succes van de RMC-functie in Amsterdam.

In de gesprekken die we gevoerd hebben binnen de gemeente, zowel op centraal stedelijk als stadsdeelniveau, wordt het missen van deze informatie niet als problematisch ervaren. De belangrijkste reden hiervoor is dat zowel vanuit de RMC-wet als vanuit het grotestedenbeleid geen verplichtingen voortvloeien om de succesvolle uitstroom van voortijdige schoolverlaters in kaart te brengen.

De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek aan de gemeente gevraagd om informatie over de voortijdig schoolverlaters die in 2002, 2003 en 2004 in beeld waren en hun huidige status ten aanzien van het bereiken van een startkwalificatie. In opdracht van DMO heeft de dienst Onderzoek en Statistiek dit onderzocht.<sup>13</sup> In tabel 4.3 staan de resultaten vermeld van de voortijdig schoolverlaters die in 2002 bekend ('in beeld') waren.

Tabel 4.3 – Huidige status (2005) van de voortijdig schoolverlaters in beeld in 2002

	2002	
	Aantal	%
<b>Startkwalificatie behaald per 2005</b>	<b>296</b>	<b>6</b>
<b>Uitgestroomd: geen startkwalificatie</b>	<b>2874</b>	<b>61</b>
23 jaar	316	7
Overleden	4	0
Vertrokken uit Amsterdam	380	8
Uitstroom onbekend	2174	46
<b>Nog steeds voortijdig schoolverlater in 2005</b>	<b>1536</b>	<b>33</b>
'In bemiddeling'	232	5
'Op traject'	622	13
Alleen 'in beeld'	682	14
<b>Totaal</b>	<b>4706</b>	<b>100</b>

Bron: Dienst Onderzoek en Statistiek op basis van registratie LAS

Tabel 4.3 geeft aan dat het percentage voortijdig schoolverlaters dat een geregistreerde startkwalificatie behaalt klein is (6%). Van 61% wordt gerapporteerd dat zij zijn uitgestroomd zonder startkwalificatie, maar de betrouwbaarheid van dit percentage is onzeker vanwege de grote groep met een onbekende uitstroom. In 2005 is 33% van de voortijdig schoolverlaters uit 2002 nog steeds geregistreerd als voortijdig schoolverlater. Hiervan is ruim de helft nog op een traject of in bemiddeling naar een traject. Opvallend is dat bijna 700 jongeren na drie jaar alleen maar in beeld zijn.

Het onderzoek van de dienst Onderzoek en Statistiek bevat ook gegevens over de voortijdig schoolverlaters die in 2003 en 2004 in beeld waren. Deze gegevens zijn echter niet geschikt om met die van 2002 te vergelijken. De belangrijkste reden hiervoor is dat jongeren die in 2002 als voortijdig schoolverlater in beeld waren maar niet in datzelfde jaar (met of zonder startkwalificatie) uitstroomden, in de cijfers van 2003 en 2004 opnieuw voorkomen. Om een vergelijking mogelijk te maken is het noodzakelijk om de groepen die in een bepaald jaar in beeld komen te volgen door de tijd. Pas dan is er sprake van een echt cohort-onderzoek.

#### 4.4 Voortijdig schoolverlaters 'in beeld'

Een belangrijke prestatiedoelstelling van het professionaliseringsprogramma RMC-case-management is het 'in beeld' krijgen van de voortijdig schoolverlaters. Het uitgangspunt daarbij is dat alle jongeren in de leeftijdsgroep 17-22 jaar voortijdig schoolverlaters zijn, tot dat is vastgesteld dat de jongere een diploma op het niveau van een startkwalificatie heeft.<sup>14</sup> Het doel was dat op 1 januari 2005 95% van de voortijdig schoolverlaters in beeld zou zijn. Dit doel is voor eind 2006 naar boven bijgesteld: dan moeten alle voortijdig schoolverlaters in beeld zijn.

Tabel 4.4 – Aantal voortijdig schoolverlaters 'in beeld' en aantal mogelijke voortijdig schoolverlaters 'niet in beeld' uitgesplitst naar RMC-cluster

RMC-cluster	31-7-2004 (1)			30-4-2005 (2)			Streefwaarde		
	Mogelijk VSV-ers	Aantal in beeld	% in beeld	Mogelijk VSV-ers	Aantal in beeld	% in beeld	1-1-2005	31-12-2006	31-12-2009
Noord	691	1.319	66	507	1.806	78	95%	100%	100%
Oost/Centrum	1.215	1.938	61	1.285	2.285	64	95%	100%	100%
West	3.003	3.588	54	1.941	5.078	72	95%	100%	100%
Zuid	1.490	959	39	1.050	1.089	51	95%	100%	100%
Zuidoost	957	1.767	65	437	2.300	84	95%	100%	100%
<b>Totaal</b>	<b>7.356</b>	<b>9571</b>	<b>57</b>	<b>5.220</b>	<b>12.558</b>	<b>71</b>	<b>95%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bronnen: (1) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004,

(2) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005 (aangezien het hier om een periodecijfer gaat wijkt het aantal (mogelijke) voortijdig schoolverlaters af van het aantal dat is genoemd in tabel 4.1)

Tabel 4.4 laat zien dat de doelstelling dat op 1 januari 2005 95% van de voortijdig schoolverlaters in beeld moet zijn in geen van de clusters, en dus ook niet stadsbreed, is gerealiseerd (ook niet later: halverwege 2005). De rekenkamer constateert dat terwijl de oorspronkelijke doelstelling nog niet is gerealiseerd, deze al wel naar boven is bijgesteld voor eind 2006. De rekenkamer vindt dit opmerkelijk, omdat niet aangegeven wordt, op welke wijze deze meer ambitieuze doelstelling kan worden gerealiseerd.

Door de RMC-clusters wordt aangegeven dat de doelstelling om 100% van de voortijdig schoolverlaters in beeld te krijgen niet realistisch is. Er zullen altijd voortijdig schoolverlaters zijn die niet wonen op het adres waar ze ingeschreven staan, een geheim telefoonnummer of helemaal geen telefoon hebben.

Het aantal voortijdig schoolverlaters dat in beeld is bij het RMC-casemanagement neemt echter wel toe – van 9571 aan het eind van het schooljaar 2003/2004 tot 12.558. Ook is er sprake van een procentuele verbetering: in 2004 was 57% van de mogelijk voortijdig schoolverlaters in beeld bij het RMC en in 2005 is dat 71%.

De inspanningen om de groep voortijdig schoolverlaters in beeld te krijgen hebben niet geleid tot een afname van de totale groep (mogelijk) voortijdig schoolverlaters. Zowel in 2004 als in 2005 gaat het om ongeveer 16.500 mogelijke voortijdig schoolverlaters, waarvan er in 2004 ruim 9.500 in beeld waren en in 2005 ruim 12.500. Dit leidt tot de constatering dat bij het beter in beeld krijgen van voortijdig schoolverlaters er weinig HBO en WO-studenten zijn opgespoord en verwijderd uit het bestand. Als dit namelijk wel het geval geweest zou zijn dan had, evenals in de periode 2002-2004, het totale aantal (mogelijke) voortijdig schoolverlaters afgenomen moeten zijn.

Het aantal voortijdig schoolverlaters dat in beeld is bij het RMC is niet in alle clusters in gelijke mate verbeterd. In het RMC-cluster West is het percentage voortijdig schoolverlaters dat in beeld is bij het RMC sterk toegenomen, van 54% in 2003/2004 tot 72% in april 2005. In RMC-cluster Oost/Centrum is in dezelfde periode nauwelijks sprake van een verbeterde situatie. In het derde kwartaal van het schooljaar 2004/2005 is nog steeds 36% niet in beeld. Het cluster dat de voortijdig schoolverlaters het minst goed in beeld heeft is RMC-cluster Zuid. In dit cluster is 51% van de mogelijk voortijdig schoolverlaters in beeld. Het best heeft het cluster Zuidoost de voortijdig schoolverlaters in beeld (84%). De rekenkamer vindt het opvallend dat er zulke grote verschillen tussen de clusters bestaan, zonder dat de clusters duidelijk hebben waardoor deze verschillen worden veroorzaakt.

#### 4.5 Voortijdig schoolverlaters 'in bemiddeling'

De tweede doelstelling uit het professionaliseringsprogramma heeft betrekking op het percentage jongeren dat in beeld is en een traject aangeboden heeft gekregen, maar waarbij nog niet met het traject is gestart ('in bemiddeling'). De streefwaarde voor deze doelstelling is op 35% gesteld voor 1 januari 2005. Voor eind 2006 is de doelstelling bijgesteld naar 50% in bemiddeling. Voor eind 2009 is er nog geen doelstelling voor de bemiddeling bekend. Tabel 4.5 laat zien dat de doelstelling voor 2005 in geen van de clusters en dus ook niet op het niveau van de stad is gerealiseerd. Het is daarom opvallend dat begin 2005 de doelstelling toch naar 50% boven is bijgesteld.

Tabel 4.5 – Voortijdig schoolverlaters in bemiddeling in 2004 en 2005 – absolute aantallen en percentages van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters in beeld

RMC-cluster	31-7-2004 (1)		30-4-2005 (2)		1-1-2005	Streefwaarde	
	Abs.	%	Abs.	%		31-12-2006	31-12-2009
Noord	266	20	385	21	35%	50%	geen
Oost/Centrum	502	26	505	22	35%	50%	geen
West	917	26	1.739	34	35%	50%	geen
Zuid	156	16	136	12	35%	50%	geen
Zuidoost	494	28	615	26	35%	50%	geen
<b>Totaal</b>	<b>2.335</b>	<b>24</b>	<b>3.380</b>	<b>27</b>	<b>35%</b>	<b>50%</b>	<b>geen</b>

Bronnen: (1) Leerplicht – en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004

(2) Leerplicht – en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005

Er is wel een duidelijke toename is van het aantal jongeren dat in bemiddeling is. De sterkste toename zowel in absolute als relatieve zin is te vinden in het cluster West. Het is onduidelijk in welke mate de verbetering in West het gevolg is van de 'proeftuin' in Nieuw West. In de proeftuin worden de knelpunten in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in kaart gebracht en aangepakt. Het gaat daarbij om verbeteringen in de relatie tussen onderwijs en zorg, de overdracht van leerlingen tussen de verschillende onderwijssoorten, de aansluiting tussen school en werk en risicojeugd.

#### 4.6 Voortijdig schoolverlaters 'op traject'

Op 1 januari 2005 zou 40% van de bekende voortijdig schoolverlaters moeten deelnemen aan een traject op weg naar een startkwalificatie. Begin 2005 is deze doelstelling bijgesteld naar 50% en voor eind 2009 is deze gesteld op 60% (GSB-afspraken).

Tabel 4.6 – Voortijdig schoolverlaters op traject in 2004 en 2005 – absolute aantallen en percentages van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters in beeld

RMC-cluster	31-7-2004 (1)		30-4-2005 (2)		1-1-2005	Streefwaarde	
	Abs.	%	Abs.	%		31-12-2006	31-12-2009
Noord	376	29	627	35	40%	50%	60%
Oost/Centrum	431	22	853	37	40%	50%	60%
West	760	21	1.769	35	40%	50%	60%
Zuid	443	46	585	54	40%	50%	60%
Zuidoost	354	20	797	35	40%	50%	60%
<b>Totaal</b>	<b>2.364</b>	<b>25</b>	<b>4.631</b>	<b>37</b>	<b>40%</b>	<b>50%</b>	<b>60%</b>

Bronnen: (1) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004

(2) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005

Tabel 4.6 laat zien dat alleen in RMC-cluster Zuid deze doelstelling halverwege 2005 is gerealiseerd. Van de voortijdig schoolverlaters die in beeld zijn bij dit cluster zitten er 46% op een traject. Bij de overige clusters treffen we lagere percentages aan. Ook voor de stad als geheel is halverwege 2005 de doelstelling van 40% op traject nog niet gerealiseerd. Het percentage jongeren dat op traject zit is in de periode 2004-2005 wel sterk toegenomen. Het is echter de vraag of al deze trajecten tot een startkwalificatie leiden. Gedeeltelijk kan hier een antwoord op worden gekregen door specifiek te kijken naar verschillende soorten trajecten waaraan voortijdig schoolverlaters deelnemen.

Tabel 4.7 – Voortijdig schoolverlaters op traject uitgesplitst naar type traject in 2004 en 2005 als percentage van het aantal voortijdig schoolverlaters in beeld

RMC-cluster	Type traject							
	School		School/Werk		Werk		In beeld*	
	2003- 2004 (1)	2004- 2005 (2)	2003- 2004 (1)	2004- 2005 (2)	2003- 2004 (1)	2004- 2005 (2)	2003- 2004 (1)	2004- 2005 (2)
Noord	7%	7%	3%	5%	15%	23%	1.537	1.806
Oost/Centrum	7%	11%	3%	4%	9%	22%	2.316	2.285
West	7%	13%	2%	3%	10%	18%	4.137	5.078
Zuid	10%	8%	3%	5%	29%	41%	1.149	1.089
Zuidoost	9%	16%	2%	2%	6%	15%	2.160	2.300
<b>Totaal</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>11%</b>	<b>21%</b>	<b>11.299</b>	<b>12.558</b>

Bronnen: (1) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004

(2) Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005

(\*) De totale aantallen in beeld wijken voor het schooljaar 2003/2004 af van eerdere tabellen omdat de cijfers hier betrekking hebben op het gehele schooljaar en niet op de situatie op de peildatum (31 juli 2004).

Uit tabel 4.7 valt af te leiden dat de toename van het percentage jongeren dat op traject zit vooral veroorzaakt wordt door jongeren die aan het werk zijn. Het percentage voortijdig schoolverlaters dat op een werktraject zit is met 10% toegenomen van 2004 naar 2005. Opvallend is ook het hoge percentage voortijdig schoolverlaters dat in het RMC-cluster Zuid op een werktraject zit (41%). Dit komt omdat het cluster door de samenwerking in het Jongerenloket goed geïnformeerd wordt door de jongerenconsulent van het CWI over relevante gegevens uit de bestanden van het CWI, waardoor het cluster deze groep werkende voortijdig schoolverlaters goed in beeld heeft.

Daarnaast is het opmerkelijk dat in twee RMC-clusters – West en Zuidoost – het percentage voortijdig schoolverlaters dat weer naar school gaat flink is toegenomen.

Van de categorieën 'scholing en werk' en 'scholing' mag worden uitgegaan dat deze leiden tot een startkwalificatie. In totaal gaat het hier in 2003-2004 om 11% en in 2004-2005 om 16% van de totale groep voortijdig schoolverlaters die in beeld is. Voor het schooljaar 2003-2004 is het percentage vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde. Landelijk zit van de totale groep voortijdig schoolverlaters eveneens 11% op een onderwijstraject.<sup>15</sup> In het licht van de doelstelling om schoolverlaters 'op traject' te krijgen op weg naar een startkwalificatie is de rekenkamer evenwel evenwel mening dat het hoge aandeel 'werktrajecten' niet bijdraagt aan deze doelstelling.

#### 4.7 Conclusie resultaten van het RMC-beleid

De concrete doelen die ten aanzien van de RMC-functie zijn gesteld worden geen van alle bereikt. De percentages voortijdig schoolverlaters in beeld, in bemiddeling en op traject liggen halverwege 2005 nog onder het doel voor 1 januari 2005. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat terwijl geen van de doelstellingen worden bereikt, de te bereiken doelen naar boven worden bijgesteld.

Het is niet mogelijk om vast te stellen of de hoofddoelstelling van het beleid – 30% reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters ten opzichte van 2002 – wordt gerealiseerd. De aanvankelijk gebrekkige registratie en de onduidelijkheid in 2002 over de status van ruim 20.000 mogelijk voortijdig schoolverlaters is hier debet aan.

Op verzoek van de rekenkamer heeft DMO een analyse laten uitvoeren naar de huidige status (2005) van voortijdig schoolverlaters die in 2002, 2003 en 2004 in beeld waren bij de RMC-clusters. Deze analyse geeft een duidelijke indicatie dat het beleid slechts in beperkte mate doeltreffend is geweest. Van de voortijdig schoolverlaters die in 2002 in beeld waren is bekend dat 6% in de jaren daarna alsnog een startkwalificatie heeft behaald. De rekenkamer constateert dat omdat van een grote groep voortijdig schoolverlaters de uitstroom onbekend is, de betrouwbaarheid van de cijfers niet zeker is.

Binnen de gemeente zelf bestaat er geen aandacht voor de effectiviteit van het gevoerde beleid. Of de trajecten uiteindelijk leiden tot een startkwalificatie of werk op het niveau van een startkwalificatie wordt niet in kaart gebracht. De rekenkamer is van mening dat de gemeente in het kader van de uitvoering van de RMC-functie geen blijk geeft een lerende organisatie te zijn die zelf zicht probeert te krijgen op de effectiviteit van haar handelen.

De doelgroep voortijdig schoolverlaters (17-22 jaar) is sinds 2002 steeds beter in beeld gekomen. Het aantal mogelijke voortijdig schoolverlaters waarvan niet bekend is of ze al dan niet een startkwalificatie hebben is sterk afgenomen. In 2002 was dat nog een groep van ruim 20.000 jongeren. In 2005 is dat aantal afgenomen tot ruim 5.000. Tegelijkertijd is het aantal jongeren dat bij het RMC in beeld is toegenomen van ruim 9000 in 2002 tot ruim 12.500 in 2005.

Ook is er sprake van een toename van het percentage jongeren dat in bemiddeling of op een traject zit. Waar het gaat om bemiddeling richting een werktraject of het daadwerkelijk zitten op een traject is het de vraag of deze uiteindelijk leiden tot een startkwalificatie of werk op het niveau van een startkwalificatie. Hierover is geen informatie beschikbaar en daar wordt dus ook niet over gerapporteerd.





## 5 Registratie van voortijdig schoolverlaters

### 5.1 Inleiding

De rekenkamer heeft drie hoofdtaken onderscheiden voor de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten:

- de *registratie* van voortijdig schoolverlaters, die in dit hoofdstuk aanbod komt;
- de *doorverwijzing* van voortijdig schoolverlaters, die in hoofdstuk 6 aan bod komt;
- de *samenwerking met externe organisaties in het netwerk*, inclusief het bevorderen van de meldplicht door scholen, waar in hoofdstuk 7 op wordt ingegaan.

Een van de hoofdtaken voor de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten is de registratie van voortijdig schoolverlaters en het (organiseren van) melden door uitvoeringsinstanties. Bij het melden gaat het er dan vooral om informatiestromen (meldingen) op gang te brengen met instellingen die RMC-jongeren tegenkomen, in de eerste plaats de scholen.<sup>16</sup>

Voor de uitoefening van de RMC-functie is het beschikbaar hebben van informatie over alle voortijdig schoolverlaters een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van het RMC-casemanagement volgens het netwerk-plus model. Bij deze werkwijze worden jongeren vooral op afstand gevolgd. Dit betekent dat er een goed registratievolgsysteem moet zijn en dat de informatie in het systeem van voldoende kwaliteit is om het RMC-casemanagement effectief te kunnen vormgeven.

De volgende onderzoeksvraag staat centraal in de beoordeling van de registratie:

- Wat is de kwaliteit van de registratie van voortijdig schoolverlaters?

De rekenkamer hanteert bij de beoordeling van de kwaliteit van de registratie van voortijdig schoolverlaten de volgende normen:

**Volledigheid** Het systeem bevat alle informatie die nodig is voor het adequaat uitvoeren van het RMC-casemanagement volgens het netwerk-plus model en de informatie is compleet.

**Juistheid** Het systeem bevat geen onjuiste informatie.

### 5.2 Het registratiesysteem

In het kader van de RMC-wet is de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de registratie (van meldingen) van voortijdig schoolverlaters. In Amsterdam is de RMC-functie gedecentraliseerd naar de stadsdelen. De gezamenlijke stadsdelen hebben echter de Leerling Administratie Sectie (LAS) van DMO opdracht gegeven tot het voeren van een registratie van bovenleerplichtige jongeren in de leeftijdscategorie 17-22 jarigen voorzover deze jongeren niet beschikken over een startkwalificatie.<sup>17</sup>

In Amsterdam is de laatste jaren veel geïnvesteerd in het opzetten van een leerlingadministratiesysteem. De registratie richtte zich in eerste instantie op de jongeren in de leerplichtige leeftijd. De registratie van RMC-jongeren vond eerst plaats via het RMC-Access-volgsysteem. In 2004 is er een aparte module ontwikkeld voor het RMC die aan het leerlingadministratiesysteem is gekoppeld. Tegelijkertijd is men gestart met de ontwikkeling van een nieuw systeem waarin zowel gegevens over leerplichtigen als voortijdig schoolverlaters (5-22 jarigen) worden opgeslagen. Het systeem wordt ERISA (Educatie Registratie en

Informatie Systeem Amsterdam) genoemd. Halverwege 2005 is het systeem in gebruik genomen.

Er zijn momenteel grote problemen met ERISA. De rekenkamer heeft op basis van de gesprekken die zij heeft gevoerd geconstateerd dat er op dit moment geen werkbaar registratiesysteem is waarmee voortijdig schoolverlaters in beeld gebracht kunnen worden en waarmee de in beeld zijnde voortijdig schoolverlaters kunnen worden gevolgd. De rekenkamer is van mening dat het falende registratiesysteem de uitvoering van het RMC-casemanagement ernstig belemmert.

Bij de invoering van ERISA zijn de gebruikersgroep ERISA, het projectteam ERISA en de stuurgroep ERISA betrokken geweest. De gebruikersgroep bestond uit de gebruikers van het nieuwe registratiesysteem, zoals leerplichtambtenaren en RMC-casemanagers. Het projectteam bestond naast een externe projectleider uit vertegenwoordigers van de beheersorganisatie (DMO, LAS) en de stadsdelen (programmamanager). De stuurgroep bestaat uit medewerkers vanuit DMO (waaronder de adjunct-directeur, die tevens voorzitter is) en de portefeuillehouder Onderwijs van het stadsdeel Oud Zuid (tevens voorzitter LRV) en de portefeuillehouder Onderwijs van stadsdeel De Baarsjes. Deze stuurgroep is het besluitvormende orgaan voor ERISA.

Voorafgaand aan de implementatie van ERISA zijn conversie- en applicatietesten uitgevoerd. Op basis van de conversietest in april 2005 heeft het projectteam aan de stuurgroep ERISA gemeld dat er grote problemen waren met de conversie van gegevens. Aangezien een succesvolle conversie een noodzakelijke voorwaarde was voor het accepteren van het systeem heeft het projectteam de stuurgroep ERISA geadviseerd om de conversie niet te accepteren en daarmee ook de applicatie ERISA niet te accepteren. De stuurgroep komt daarop tot de conclusie dat er “nog niet geaccepteerd” kan worden.<sup>18</sup>

In mei 2005 verneemt de stuurgroep ERISA dat de problemen rond de conversie zijn verholpen en de applicatie in een pilot kan worden getest door de gebruikersgroep.<sup>19</sup> Deze applicatietest van de gebruikersgroep leidt tot een negatief acceptatieadvies. Ondanks dit negatieve advies besluit de stuurgroep ERISA in juni 2005 toch om het systeem te accepteren.<sup>20</sup> De voorzitter van de stuurgroep LRV noemde hiervoor tijdens een gesprek met de rekenkamer als reden dat vanuit DMO geruststellende signalen kwamen over de mankementen in het systeem, waarbij werd aangegeven dat de problemen met de applicatie voor de start van het nieuwe schooljaar zouden zijn opgelost. De rekenkamer constateert dat de stuurgroep het systeem heeft geaccepteerd zonder dat zij zich er van verzekerd heeft dat de problemen ook daadwerkelijk waren opgelost bij implementatie.

Vanwege de grote problemen die zich na de implementatie voordeden in het functioneren van het systeem heeft de stuurgroep ERISA besloten een externe audit van het systeem en de besluitvorming over de invoering te laten uitvoeren door de ACAM. Uit deze audit blijkt dat de gebruikersgroep in het korte tijdsbestek van de laatste twee weken van mei 2005 geen goede test op het systeem heeft kunnen uitvoeren. De test is te ongestructureerd geweest en had te weinig diepgang. Uit de audit blijkt dat de stuurgroep ERISA op advies van de externe projectleider heeft besloten om het systeem in gebruik te nemen. Het negatieve acceptatieadvies van de gebruikersgroep heeft de stuurgroep genegeerd omdat die vooral werd opgevat als kritiek op de veranderde werkwijze die het systeem tot gevolg zou hebben.

De stuurgroep heeft de aanbevelingen van de ACAM overgenomen. Dit zou in april 2006 moeten leiden tot een goed functionerend registratiesysteem. Om dit te bereiken is er een

verbeterprogramma opgesteld. Het verbeterprogramma geeft gevolg aan de aanbevelingen van de ACAM. De rekenkamer constateert dat een procedure voor de voortgangsbewaking door de stuurgroep ERISA in het verbeterprogramma ontbreekt. Gegeven de aard en omvang van de problematiek rond ERISA kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de haalbaarheid van een werkend registratiesysteem in april 2006.

De rekenkamer constateert dat er momenteel geen werkbaar registratiesysteem is waarmee voortijdig schoolverlaters in beeld gebracht kunnen worden en waarmee de in beeld zijnde voortijdig schoolverlaters kunnen worden gevolgd. Dit betekent dat het RMC-casemanagement momenteel niet effectief kan worden uitgevoerd.

### 5.3 Kwaliteit van de informatie

De informatie in het registratie systeem moet volledig en juist zijn zodat de RMC-case-managers een goede basis hebben voor de uitvoering van hun taak via het netwerk-plus model. Uiteindelijk moet het RMC-casemanagement er toe leiden dat voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie halen. Daarvoor is het noodzakelijk dat er goed zicht is op de doelgroep.

#### 5.3.1 Voortijdig schoolverlaters 'niet in beeld'

In het leerling administratie systeem worden alle mogelijk voortijdig schoolverlaters geregistreerd. Groot probleem daarbij is de instroom van jongeren in de leeftijd van 17-22 jaar van buiten de stad. Van deze leerlingen is vaak geen schoolhistorie bekend. Men weet dat het hier veelal om studenten aan universiteiten en hogescholen gaat, maar op individueel niveau is niet bekend of deze jongeren nu wel of geen startkwalificatie hebben. Om dit probleem op te lossen is in 2002 vanuit Amsterdam contact gezocht met de Informatiebeheergroep (IB-groep). Door een koppeling van gegevens zou op een eenvoudige wijze de groep studenten uit de groep mogelijk voortijdig schoolverlaters kunnen worden gefilterd. Tot op heden is het echter niet gelukt om hier afspraken over te maken. De IB-groep stelt zich op het standpunt dat de RMC-functie zich richt op jongeren die geen startkwalificatie hebben behaald en niet op de HBO- en WO-studenten. Daarom is het vanwege de privacywetgeving voor de IB-groep niet mogelijk om informatie aan te leveren over jongeren die niet tot de doelgroep behoren. De IB-groep wordt hierin gesteund door het College Bescherming Persoonsgegevens dat ook negatief heeft geadviseerd over de koppeling van gegevens. Totdat de gegevensuitwisseling met de IB-groep is geregeld, verstuurt de LAS aan alle nieuwe inwoners van Amsterdam in de leeftijd van 17-22 jaar brieven waarin wordt gevraagd naar het laatste opleidingsniveau. De respons op deze benadering is redelijk. In augustus 2004 heeft de LAS 6150 brieven verstuurd hierop hebben 3287 jongeren gereageerd (een respons van 53%). Van deze groep jongeren bleek 76% niet tot de doelgroep voortijdig schoolverlaters te horen (in bezit van startkwalificatie of op school).<sup>21</sup> Zoals het teamhoofd van de LAS zegt is het echter 'een houtje touwtje' benadering om de studenten uit het bestand te filteren. Toch geeft zij aan dat de methode redelijk succesvol is in het opsporen van studenten omdat die beter responderen dan anderen.

De door de LAS aangeleverde bestanden bevatten in eerste instantie veel jongeren waarvan niet duidelijk was of het voortijdig schoolverlaters waren omdat informatie over de laatst afgeronde opleiding ontbrak. Daardoor zijn de RMC-clusters zelf veel tijd kwijt geweest aan het in beeld krijgen van de groep voortijdig schoolverlaters. In 2002 waren er ruim 20.000 mogelijke voortijdige schoolverlaters. Door een gezamenlijke actie van de LAS en de RMC-clusters is dat aantal teruggebracht tot ruim 5.000. Er bestaat nu echter een verschil van

inzicht over de samenstelling van deze groep (voornamelijk nieuwe vestigers). Vanuit de LAS wordt aangegeven dat “waarschijnlijk een groot deel van deze groep voortijdig schoolverlater zal zijn”. De LAS benadert namelijk alle nieuwe vestigers schriftelijk om te achterhalen of ze in het bezit van een startkwalificatie zijn. Door HBO- en WO-studenten wordt hier volgens de LAS goed op gereageerd, zodat deze groep voor een belangrijk deel via deze omslachtige weg uit het bestand mogelijke voortijdig schoolverlaters wordt verwijderd.

De stuurgroep LRV gaat er vanuit dat onder deze groep van 5.000 mogelijke voortijdig schoolverlaters “een groot aantal studenten van hogescholen en universiteiten zit”. Deze mening wordt ook gedeeld door de RMC-clusters. Dit betekent dat nu besloten is om deze groep niet langer actief te benaderen totdat de uitwisseling van gegevens met de IB-groep is geregeld. Als de veronderstelling van de LAS juist is en het wel gaat om een groot aantal voortijdig schoolverlaters dan wordt deze groep ten onrechte niet benaderd door het RMC-casemanagement.

### 5.3.2 Voortijdig schoolverlaters ‘in bemiddeling’

Tot voor kort hanteerden de verschillende RMC-clusters verschillende criteria voor de registratie van jongeren in bemiddeling. In RMC-cluster Zuid betekent ‘in bemiddeling’ vrijwel altijd dat een andere organisatie, zoals het Jongerenloket, het CWI en de ROC’s, probeert om de jongeren op een traject te krijgen. In RMC-cluster Oost/Centrum, maar ook in West bemiddelen casemanagers zelf jongeren in de richting van een traject.

Recent hebben de coördinatoren stedelijk afgesproken dat een RMC-cluster tijdelijk klanteigenaar kan zijn en dus een jongere in bemiddeling kan hebben. Als een jongere een intakegesprek krijgt bij het RMC-cluster is het cluster tijdelijk klanteigenaar. De jongere wordt dan geregistreerd als ‘in bemiddeling’.

### 5.3.3 Voortijdig schoolverlaters ‘op traject’

‘Op traject’ betekent dat de jongere weer naar school gaat of werkt (of combinatie van beide). Het moet hier gaan om een traject op weg naar een startkwalificatie of in het geval van naar een werktraject om werk minimaal op het niveau van een startkwalificatie. In die gevallen waarbij het voor een jongere niet mogelijk is om een startkwalificatie (of werk op het niveau van een startkwalificatie) te behalen, moet het streven gericht zijn op werk op een zo hoog mogelijk niveau.

Voor alle RMC-clusters geldt dat een voortijdig schoolverlater wordt geregistreerd als ‘op traject’ als hij/zij een dagbesteding heeft van minimaal 16 uur per week. Werkende jongeren moeten wel op regelmatige basis werken, losse baantjes tellen niet mee.

De rekenkamer constateert dat het bij werktrajecten niet duidelijk is of:

- het gaat om een duurzaam arbeidstraject van voldoende omvang;
- de werktrajecten uiteindelijk leiden tot werk op het niveau van een startkwalificatie;
- de voortijdig schoolverlater werk verricht op het voor hem of haar hoogst haalbare niveau.

#### 5.3.4 Meldingen door scholen

In het kader van de RMC-wet is duidelijk aangegeven dat scholen een meldplicht hebben ten aanzien van het verzuim en uitval van 17-22 jarige jongeren. In de gesprekken die wij hebben gevoerd wordt telkens gewezen op het feit dat scholen, vooral de ROC's, het verzuim nog niet goed melden. In het overzicht van de schoolcontroles dat door de leerplichtconsulenten is opgesteld, wordt aangegeven dat 7 van de 23 onderzochte ROC's (30%) hun registratie van verzuim en uitval en de meldingen daarvan nog niet orde hebben.

Door middel van voorlichting en controles proberen de leerplichtconsulenten de melding van het verzuim en uitval door de ROC's te verbeteren. De RMC-wet voorziet niet in sancties die door leerplichtconsulenten kunnen worden opgelegd bij gebleken fouten in de verzuimadministratie en –melding. Wel zouden scholen via de Onderwijsinspectie of via het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OC&W) aangesproken kunnen worden op hun verzuimbeleid. Hiervan is in de gemeente Amsterdam nog geen gebruikgemaakt.

De gebreken in de verzuimregistratie en –melding van de ROC's zorgen er voor dat er een incompleet en/of niet actueel beeld is van het verzuim van de schoolgaande jongeren tussen de 17-22 jaar. Dit heeft gevolgen voor de snelheid waarmee RMC-casemanagers kunnen reageren op jongeren die dreigen uit te vallen of zijn uitgevallen bij hun opleiding.

#### 5.4 Conclusie registratie van voortijdig schoolverlaters

De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de registratie van voortijdig schoolverlaters op dit moment onvoldoende is.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Amsterdam wel veel geïnvesteerd in het opzetten van een nieuw registratiesysteem ERISA. Het nieuw ontwikkelde registratiesysteem ERISA functioneert vooralsnog niet goed. De stuurgroep ERISA heeft ondanks een negatief advies van de gebruikersgroep ERISA toch besloten om het systeem te implementeren. De rekenkamer ziet dit als een inschattingfout, met ernstige implicaties voor de uitvoering van het RMC-casemanagement. Voor een goede uitvoering van het RMC-casemanagement is een goed registratiesysteem een absolute voorwaarde.

De rekenkamer constateert dat de informatie die in het systeem opgenomen wordt onvolledig is en op onderdelen onjuistheden bevat:

- Van 5.000 jongeren in de leeftijd van 17-22 jaar is niet vastgesteld of ze al dan niet een startkwalificatie hebben behaald. Het gaat hier voornamelijk om jongeren die zich nieuw gevestigd hebben in Amsterdam. Volgens de LAS gaat het om een groep werkelijk voortijdig schoolverlaters waar de RMC-clusters mee aan de slag moeten. Volgens het LRV gaat het voornamelijk om een groep studenten en niet om werkelijk voortijdig schoolverlaters. Zowel de LAS als het LRV onderneemt nu geen actie om te achterhalen of het bij deze groep nieuwe vestigers om werkelijk voortijdig schoolverlaters gaat. Indien het hier, zoals de LAS aangeeft, gaat om werkelijk voortijdig schoolverlaters dan blijft deze groep nu ten onrechte buiten beschouwing.
- De categorie 'op traject' is te weinig gespecificeerd. Het gaat hierbij om scholingstrajecten maar ook om werktrajecten. Vooral bij de laatste categorie is het de vraag of het hier gaat om duurzame arbeidstrajecten en of de trajecten uiteindelijk leiden tot werk op het niveau van een startkwalificatie. Complicerende factor is dat nergens is aangegeven wat werk op het niveau van een startkwalificatie is. Vanwege de onduidelijkheid over de werktrajectstatus is het voor de RMC-casemanagers niet mogelijk te bepalen in welke mate deze trajecten leiden tot het uiteindelijke doel – het alsnog behalen van een startkwalificatie (of werk op dat niveau).

- De verzuimmeldingen van de ROC's verlopen wel beter maar bij 30% van de onderzochte scholen is de registratie niet op orde. Hierdoor is de informatie over de actuele stand van zaken met betrekking tot voortijdige schoolverlaters niet altijd actueel. RMC-casemanagers krijgen daardoor pas in een laat stadium in de gaten dat een jongere voortijdig schoolverlater is of bij een scholingstraject is uitgevallen. Dit is belemmerend voor de doorverwijzingstaak van de RMC-casemanagers.

## 6 Doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters

### 6.1 Inleiding

Een van de drie hoofdtaken die de rekenkamer heeft onderscheiden voor de regionale meld- en coördinatiefunctie is de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters, die in dit hoofdstuk aan bod komt.

De stedelijke uitgangspunten voor de doorverwijzing zijn af te leiden uit het professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003-2004. De term doorverwijzing wordt in het professionaliseringsprogramma overigens niet gebruikt; het organisatiemodel bevat wel de afzonderlijke elementen voor de doorverwijzende taak (zie ook hoofdstuk 2). De vijf afzonderlijke RMC-clusters voeren de doorverwijzingstaak uit. Deze uitvoering heeft de rekenkamer beoordeeld voor de clusters Oost/Centrum en Zuid.

Twee onderzoeksvragen staan centraal in de beoordeling van de doorverwijzing:

- Op welke wijze draagt de doorverwijzing bij aan het bereiken van de beleidsdoelen?
- Welke succes- en faalfactoren beïnvloeden de doorverwijzing?

De rekenkamer hanteert als norm voor een adequate doorverwijzing:

- De doorverwijzing leidt voor de voortijdig schoolverlater tot een passend traject op weg naar een startkwalificatie.

### 6.2 Uitgangspunten voor doorverwijzing

De rekenkamer is nagegaan welke uitgangspunten de RMC-clusters tussen 2002 en 2005 hanteerden voor de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters.

In 2002 hanteerden de clusters nog geen vastgestelde uitgangspunten voor doorverwijzing. De twee onderzochte clusters richtten zich vooral op het registreren en het opbouwen van een netwerk met externe organisaties. De personele bezetting van één RMC-functionaris per cluster betekende dat er geen capaciteit beschikbaar was voor de doorverwijzende taak, die naar verhouding veel tijd kost. De gemeente had wel al in 2001 vanuit het grotestedenbeleid extra geld gekregen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Deze gelden zijn met ingang van 2003 beschikbaar gesteld aan de samenwerkende stadsdelen om, onder meer, casemanagement in te voeren bij de RMC-clusters. Vanaf toen kon daadwerkelijk invulling gegeven worden aan de doorverwijzende taak. Medio 2003 zijn de eerste case-managers in de clusters aan de slag gegaan.

Zoals uit hoofdstuk 2 naar voren komt is het kaderstellende professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003-2004 naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering van de doorverwijzing. Er is gekozen voor een model van casemanagement op afstand, maar de wijze van uitvoering is niet duidelijk aangegeven. Op onderdelen is de werkwijze van de vijf RMC-clusters nader beschreven in een drietal documenten over de regieaanpak, vastgesteld door de stuurgroep LRV. Ze vloeien voort uit een aantal studiedagen van de managers, coördinatoren en uitvoerders van de RMC-functie in Amsterdam. De opeenvolgende documenten staan los van elkaar en vormen geen samenhangende aanpak voor de uitvoering. De rekenkamer beoordeelt ook deze regieaanpakken als onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering.



De rekenkamer definieert op basis van het gekozen model een doorverwijzing als volgt:

- een voortijdig schoolverlater is bij een organisatie ondergebracht, die als 'klanteigenaar' verantwoordelijk is voor de begeleiding van de jongere richting een startkwalificatie.

De casemanagers moeten zorgen dat voortijdig schoolverlaters bij de juiste organisatie terecht komen die hen verder kan begeleiden. Ze hebben vooral contact met organisaties in het netwerk. De casemanagers bieden zelf geen individuele trajectbegeleiding. Contact met individuele jongeren kan wel plaatsvinden om de vraag helder te krijgen en te adviseren over het aanbod van de netwerkpartners. Doorverwijzing leidt er meestal toe dat een jongere bij een organisatie 'in bemiddeling' komt of op 'traject'. De casemanagers moeten vervolgens de doorverwezen jongeren volgen en bijhouden welk resultaat bereikt wordt.

#### **'In bemiddeling' of 'op traject'**

Een voortijdig schoolverlater is door de casemanager verwezen naar, bijvoorbeeld, het Jongerenloket. Daar wordt bekeken of het voor de jongere mogelijk is weer een opleiding te gaan volgen of leren en werken te combineren, of eventueel alleen te gaan werken. De jongere is op dat moment 'in bemiddeling' en het Jongerenloket is klanteigenaar. Als de jongere daadwerkelijk aan een opleiding is begonnen of is gaan werken (of beide), wordt dit geregistreerd als 'op traject'.

In de volgende paragrafen wordt de uitvoering van de doorverwijzing door de twee onderzochte RMC-clusters beoordeeld op:

- de bijdrage aan het 'in bemiddeling' en 'op traject' krijgen van voortijdig schoolverlaters richting een startkwalificatie (§ 6.3);
- de praktijk van het doorverwijzen in de clusters Zuid en Oost/Centrum (§ 6.4);
- de groepsgewijze aanpak van doorverwijzen (§ 6.5);
- stimulansen en belemmeringen voor de doorverwijzing (§ 6.6);
- het volgen van de doorverwezen voortijdig schoolverlaters en bijhouden tot welk resultaat het traject leidt (§ 6.7).

### **6.3 Bijdrage RMC aan doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters**

Welke bijdrage leveren de RMC-clusters aan het 'in bemiddeling' en 'op traject' krijgen van voortijdig schoolverlaters, waardoor zij alsnog een startkwalificatie kunnen behalen?

Een geregistreerde doorverwijzing betekent voor de RMC-clusters lang niet altijd dat er een actieve bemoeienis is geweest met een jongere. Meestal is een jongere zelf in actie gekomen en naar het Jongerenloket gegaan of heeft zelf het plan opgevat om weer naar school te gaan en heeft zich ingeschreven. In het registratiesysteem leidt dit tot een wijziging van de status van de voortijdig schoolverlater, van 'in beeld' naar 'in bemiddeling' of 'op traject'. Het gaat hier om een administratieve of passieve doorverwijzing. Wel kan het zijn dat het cluster een bijdrage heeft geleverd aan het vaststellen van de status. De RMC-gegevens van een jongere of groep jongeren zijn dan vergeleken met bestanden van andere organisaties (screenen) om te bepalen of iemand al ergens in bemiddeling of traject is.

Bij een kleiner deel van de geregistreerde doorverwijzingen heeft het RMC de jongeren wel actief benaderd. Er kan bijvoorbeeld een brief zijn gestuurd waarin informatie gegeven wordt over organisaties waar voortijdig schoolverlaters terecht kunnen, waarna de jongere zich daar heeft gemeld. Er kan ook telefonisch contact zijn geweest of een intakegesprek zijn gevoerd door de casemanager, als een voortijdig schoolverlater meer informatie nodig

heeft om te bepalen wat de volgende stap moet zijn. Er kan een huisbezoek zijn afgelegd door een jongerenwerker<sup>22</sup> als iemand niet reageert op brieven en telefonisch niet bereikbaar is. Bij deze activiteiten is er sprake van een geregistreerde doorverwijzing als de benaderde jongere vervolgens bij een organisatie in bemiddeling komt, weer naar school gaat, of gaat werken.

Op basis van de situatie in de twee onderzochte RMC-clusters onderscheidt de rekenkamer daarom twee vormen van doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters:

- passieve (administratieve) doorverwijzing;
- actieve doorverwijzing.

### **Bevindingen bijdrage RMC**

De RMC-rapportages beperken zich tot informatie over het aantal jongeren ‘in bemiddeling’ en ‘op traject’ zonder dat aangegeven wordt in hoeverre het RMC hieraan een bijdrage heeft geleverd. Als er wordt gesproken over het in bemiddeling *brengen* en op traject *plaatsen* van voortijdig schoolverlaters, suggereert dit een actieve inbreng van de RMC-clusters. In veel gevallen is die actieve inbreng er niet geweest of kan die niet worden vastgesteld.

Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor het sturen van de brieven aan (mogelijk) voortijdig schoolverlaters. Of een jongere in actie is gekomen door een dergelijke brief of vanuit andere beweegredenen is niet bekend. De rekenkamer is van mening dat er alleen bij het daadwerkelijk bekend zijn van de bijdrage van RMC-activiteiten aan de doorverwijzing van jongeren gesproken zou mogen worden gesproken van het op traject plaatsen. De rekenkamer constateert dat door de huidige wijze van rapporteren de rol van de RMC-functie in de doorverwijzing groter lijkt dan deze in werkelijkheid is. In welke mate het RMC-casemanagement een toegevoegde waarde heeft voor de doorverwijzing kan zo niet worden vastgesteld.

## **6.4 Uitvoering van het casemanagement in de clusters Zuid en Oost/Centrum**

De rekenkamer is bij de RMC-clusters Zuid en Oost/Centrum nagegaan welke aanpak zij hanteren voor de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters. De organisatie en aanpak van het casemanagement in beide clusters is verschillend van aard. De vraag is in hoeverre de uitvoering in beide clusters in overeenstemming is met de uitgangspunten die daaraan zijn gesteld in het professionaliseringsprogramma.

De casemanagers in cluster Zuid hebben veel minder contact met individuele jongeren dan in cluster Oost/Centrum. In het gesprek met cluster Zuid werd aangegeven dat er “vrijwel geen” contact is. Diverse gesprekspartners geven aan dat van alle clusters cluster Zuid het casemanagement het meest op afstand heeft geplaatst. Het casemanagement wordt uitgevoerd door twee casemanagers, een secretariaatsmedewerker, en een van het ROC van Amsterdam ingehuurde scholingsexpert, gezamenlijk 2 formatie-eenheden (fte). In Zuid is er voor gekozen de persoonlijke doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters door het Jongerenloket en andere relevante ketenpartners te laten uitvoeren. Niet alleen vanuit de optiek dat de RMC-functie geen activiteiten moet uitvoeren die andere organisaties al doen, maar ook omdat de verwachting was dat via deze organisaties meer jongeren bereikt kunnen worden dan door de RMC-casemanagers zelf. De gesprekspartners gaven aan dat zij door minder capaciteit in te zetten op doorverwijzing meer tijd konden investeren in het verbeteren van de samenwerking tussen de ketenpartners, die op zich voldoende voorzieningen beschikbaar zouden hebben om jongeren goed te begeleiden.

In Oost/Centrum voeren de casemanagers de doorverwijzing vaker zelf uit waardoor zij veelvuldig contact hebben met individuele jongeren. In cluster Oost/Centrum wordt het casemanagement uitgevoerd door twee casemanagers en een administratief medewerker, met een formatie van 3 fte. De casemanagers werken sinds maart 2004 vanuit de locatie van het CWI in de Wibautstraat. Ze zitten op dezelfde gang als de medewerkers van het Jongerenloket en kunnen in de publieksruimte intakegesprekken voeren met de jongeren. De standaardwerkwijze van cluster Oost/Centrum is in onderstaand kader weergegeven. De casemanagers gaven aan dat vooral het telefonisch bereiken van voortijdig schoolverlaters een tijdrovend proces is. Er moet gemiddeld vijf keer gebeld worden om een jongere te bereiken.

Jongeren die mogelijk voortijdig schoolverlater zijn krijgen eerst een brief. Reageren ze niet of vullen ze op de antwoordkaart in dat ze inderdaad schoolverlater zijn, dan wordt telefonisch contact opgenomen. In sommige gevallen wordt dit gevolgd door een intakegesprek op kantoor. Jongeren die niet reageren op brieven en ook telefonisch niet bereikbaar zijn krijgen een huisbezoek. De contacten met de jongeren moeten leiden tot doorverwijzing naar een andere klanteigenaar voor bemiddeling of een traject. Bij het cluster komt de jongere op een belijst om later nog eens teruggebeld te worden (monitoren).

Bestuurlijk en ambtelijk is er tussen de clusters wel enige discussie over de beste aanpak, maar worden de verschillen niet als probleem gezien. De meeste gesprekspartners vinden het een voordeel dat de clusters met een eigen aanpak kunnen inspelen op de plaatselijke situatie. Als voorbeelden noemen ze dat er bij voortijdig schoolverlaters in Zuid minder vaak sprake is van meervoudige problematiek dan in West. En dat in Centrum de groep zwerfjongeren specifieke aandacht vergt. Als nadeel van de eigen invulling van de uitvoering door de clusters noemt een gesprekspartner binnen de gemeente dat het moeilijker wordt op stedelijk niveau heldere afspraken te maken met andere organisaties over wie welke rol heeft.

#### **Bevindingen overeenstemming uitvoering met beleidskader**

De aanpak in Zuid kenmerkt zich meer dan in Oost/Centrum als casemanagement op afstand, zoals dat centraal staat in netwerk-plus model waarvoor in het professionaliseringsprogramma is gekozen. Dit model is echter zo ruim geformuleerd dat de aanpak in Oost/Centrum er ook aan voldoet. Het model sluit immers individuele contacten met jongeren voor de doorverwijzing niet uit en stelt alleen dat de casemanagers geen taak hebben in de trajectbegeleiding. Dit is in cluster Oost/Centrum ook niet het geval. De rekenkamer constateert dat de verschillende aanpak van de twee clusters niet in strijd is met het beleidskader.

Naar oordeel van de rekenkamer is het goed dat de clusters rekening houden met plaatsgebonden kenmerken van voortijdig schoolverlaters, maar geeft dat geen afdoende verklaring voor de verschillende wijze waarop de beide onderzochte clusters hun doorverwijzingstaak hebben ingericht. Daartoe ontbreekt een onderliggende analyse van kenmerken van de groep voortijdig schoolverlaters en indicatie van de meest succesvolle wijze waarop onderscheiden subgroepen kunnen worden benaderd en doorverwezen.

Of de verschillende werkwijzen tot andere resultaten leiden kon de rekenkamer niet vaststellen. De samenwerkende stadsdelen maken geen vergelijkingen tussen de clusters om de effectiviteit van de werkwijzen vast te stellen, bijvoorbeeld door de inzet van middelen af te

zetten tegen de behaalde resultaten of gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de doorverwijzing. De stedelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling doet dit evenmin. De rekenkamer vraagt zich af met welke aanpak de meeste jongeren worden bereikt: die in cluster Zuid waarbij de doorverwijzing via het Jongerenloket verloopt, of die in cluster Oost/Centrum waar de doorverwijzing door Jongerenloket én RMC-casemanagers plaatsvindt? Ook de kwaliteit van de doorverwijzing is belangrijk. Het uitgangspunt bij de clusters is: 'school gaat voor werk'. Maar welke werkwijze draagt hier in de praktijk nu meer aan bij: krijgt cluster Zuid via de ingehuurde scholingsexpert bij het Jongerenloket meer jongeren terug naar school dan de RMC-casemanagers in Oost/Centrum?

De rekenkamer merkt op dat de groep voortijdig schoolverlaters in Amsterdam zo groot is dat het motto van de bestuurders dat er 'niemand buiten de boot mag vallen' alleen kan worden bereikt door het toepassen van een uiterst doelmatige doorverwijzingsmethodiek. De afzonderlijke RMC-clusters zijn wat betreft formatie en middelen te kleinschalig om eigenstandig de juiste doelmatige aanpak te kunnen ontwikkelen om alle voortijdig schoolverlaters te bereiken. De 17.000 (mogelijke) voortijdig schoolverlaters in Amsterdam vereisen een beargumenteerde werkwijze, gebaseerd op best practices en die onderling is afgestemd. Uit het professionaliseringsprogramma blijkt dat het stedelijk RMC-overleg hierin een taak had moeten vervullen. De rekenkamer constateert dat dit onvoldoende uit de verf is gekomen. De documenten die opgesteld zijn over de regieaanpak vormen weliswaar een stap in de goede richting, maar vormen geen samenhangende visie op de wijze waarop de regie moet worden vormgegeven. Ze leiden niet tot een eenduidige en doelmatige aanpak van de doorverwijzing.

## 6.5 Groepsgewijze aanpak

De rekenkamer is nagegaan of er in de doorverwijzingsmethodiek aspecten zijn aan te wijzen die een doelmatige aanpak bevorderen. Een van de mogelijkheden die in de documenten en gesprekken genoemd worden om de grote groep Amsterdamse voortijdig schoolverlaters hanteerbaar te maken, is een groepsgewijze benadering. In een van de documenten over de regieaanpak is dit als volgt verwoord:<sup>23</sup>

“In de praktijk blijkt dat met een integraal, op maat gesneden aanbod – dat aansluit bij de wensen en capaciteiten van een jongere – betere resultaten worden behaald dan met standaard trajecten. (...) Deze vraag kan (en moet soms) worden vormgegeven op het niveau van individuen, maar kan ook voor groepen worden bepaald. Voorwaarde is wel dat de leden van zo'n groep daadwerkelijk iets met elkaar gemeen hebben of een gedeelde belevingswereld hebben.”

In het professionaliseringsprogramma wordt gesproken over het maken van profielen van voortijdig schoolverlaters. Het gaat dan bijvoorbeeld om 17-jarigen en enkel- of meervoudige problematiek in onderscheiden leefgebieden (gezin/familie, gezondheid, politie/justitie, huisvesting, financiën, taal).<sup>24</sup>

De RMC-clusters hebben zich nader verdiept in mogelijke klantprofielen. Er zijn voor de regieaanpak negen mogelijke profielen beschreven van groepen voortijdig schoolverlaters op basis van combinaties van kenmerken. Het niveau van de vooropleiding speelt een belangrijke rol in de profielen. Voor jongeren afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) is het behalen van een startkwalificatie veelal onhaalbaar. Jongeren die uitvallen zijn bij HAVO/VWO hebben een andere vraag dan jongeren die uitvallen uit een

Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL). Andere profielen betreffen jonge moeders, jongeren met politie- en justitiecontacten, schoolverlaters door een verkeerde opleidingskeuze, nieuwkomers zonder inburgeringsverplichting, schoolverlaters met psychische problemen en jongeren 'in de mist' (zonder vaste woon- of verblijfplaats).

In de uitvoering bij de twee clusters is van een groepswijze benadering nauwelijks sprake. De gesprekspartners in cluster Zuid gaven aan dat de uitval aan het eind van het schooljaar stedelijk speciale aandacht krijgt, onder meer via een jongerenmanifestatie en een werkmakert. Het gaat om een grote groep jongeren die uitgeschreven en niet weer ingeschreven is, of waarvan dat niet bekend is. Cluster Zuid heeft zelf na de zomer een groep 17- en 18-jarigen geselecteerd en benaderd. De overweging hierbij is dat juist bij deze groep (mogelijke) voortijdig schoolverlaters snel actie ondernemen heel belangrijk is om ze 'binnenboord' te houden. Het cluster heeft daarnaast geprobeerd om jongeren die al langer zijn uitgevallen in te delen in profielen op basis van het opleidingsniveau of de laatst bezochte school. Dit bleek nauwelijks mogelijk omdat het uitstroomniveau vaak niet bekend is en voor zover wel bekend, zeer divers is.

In cluster Oost/Centrum heeft de diversiteit in de achtergronden van voortijdig schoolverlaters geleid tot de keuze om zoveel mogelijk een individuele benadering te hanteren bij de doorverwijzing. Een groepswijze aanpak heeft in de ogen van de casemanagers vanwege de uiteenlopende individuele achtergronden weinig zin. Het versturen van brieven naar mogelijk voortijdig schoolverlaters worden wel groepswijs gedaan.

#### **Bevindingen groepswijze aanpak**

Geconstateerd moet worden dat de aanzet die met het opstellen van klantprofielen van groepen voortijdig schoolverlaters is gegeven voor een groepswijze benadering in de praktijk nog niet tot een succesvolle uitvoering heeft geleid. Gedeeltelijk ligt de oorzaak in het ontbreken van gegevens, en gedeeltelijk in het niet kunnen samenstellen van profielen vanwege te grote individuele verschillen. De rekenkamer ziet in de gang van zaken bij de groepswijze aanpak wederom verschillen tussen beide clusters. Van een gezamenlijke werkwijze om met behulp van klantprofielen te komen tot een mogelijk doelmatiger uitvoering van de RMC-functie in Amsterdam, is geen sprake geweest.

### **6.6 Stimulansen en belemmeringen voor de doorverwijzing**

Tot slot heeft de rekenkamer aan de gesprekspartners gevraagd naar stimulansen en belemmeringen voor de doorverwijzing. Voor zover de genoemde stimulansen en belemmeringen in deze paragraaf nog niet aan de orde zijn gekomen, worden ze nu kort aangestipt.

- Voor cluster Oost/Centrum is het daadwerkelijk kunnen herplaatsen van jongeren op school de grootste stimulans voor de uitvoering:  
“Daarmee bereik je iets voor die jongeren. De kennis die we hebben opgebouwd over zowel de jongeren als alle mogelijkheden voor bemiddeling en trajecten zetten we met succes in om jongeren weer op de rails te krijgen. De toegevoegde waarde van het RMC zit er in dat je ergens een plek voor een voortijdig schoolverlater kunt vinden omdat je die kennis en toegang tot het netwerk hebt.”
- In de gesprekken kwam naar voren dat de afgelopen jaren de combinatie van de taken 'registratie' en 'doorverwijzing' te groot is geweest voor het beschikbare aantal RMC-medewerkers. In beide clusters geldt dat er nog te veel tijd gaat zitten in de registratie, wat ten koste gaat van de taken voor de doorverwijzing.

- De doorverwijzing wordt in beide onderzochte clusters gehinderd doordat de plaatsingsmogelijkheden bij de scholen te beperkt zijn. Zo is er vooralsnog slechts een keer per jaar instroom mogelijk bij de Regionale Opleidingscentra (ROC), waarbij jongeren zich vaak al in maart moeten aanmelden voor het volgende schooljaar. Inmiddels zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt om meerdere instroommomenten te realiseren. Dit blijkt in de praktijk niet makkelijk te zijn. Het Servicepunt van het ROC van Amsterdam noemde een aantal redenen:
  - de wijze waarop de lesprogramma's zijn opgebouwd (modulen);
  - een gebrek aan middelen bij de scholen om dit te financieren;
  - praktische problemen, zoals het gebrek aan docenten en lokalen bij populaire opleidingen.
- Ook is het aanbod aan geschikte opleidingen soms onvoldoende. De gesprekspartners noemen daarbij vooral het te kleine aanbod aan BBL-trajecten (Beroeps Begeleidende Leerweg) als belemmering voor het kunnen herplaatsen van voortijdig schoolverlaters. Er zijn in Amsterdam nog te weinig leer/werkbedrijven; bestuurlijk spannen rijk en gemeente zich er wel voor in dit aantal te vergroten. Uitwijken naar een BOL-traject (Beroeps Opleidende Leerweg) is niet voor alle jongeren een optie door het grotere accent op onderwijs. Ook worden jongeren die ouder zijn dan 20 jaar vaak niet geaccepteerd voor een BOL-traject.

## **6.7 Volgen van doorverwezen voortijdig schoolverlaters in de clusters Zuid en Oost/Centrum**

Het volgen van voortijdig schoolverlaters door de RMC-clusters is belangrijk om het resultaat van de doorverwijzing te kunnen vaststellen en zonodig tijdig actie te kunnen ondernemen bij (dreigende) uitval van een jongere. Deze taak van de regionale meld- en coördinatiefunctie wordt door de twee onderzochte clusters verschillend opgepakt.

Cluster Oost/Centrum volgt voortijdig schoolverlaters die in beeld of in bemiddeling zijn en houdt daarvan bellijsten bij. Jongeren op traject worden niet gevolgd, omdat volgens de gesprekspartners dan de controletaak voor het cluster te groot wordt. Jongeren op traject zijn weer ingeschreven bij een school of volgen een traject bij een andere klanteigenaar, waarmee de resultaatsverplichting in hun ogen daar is komen te liggen. De gesprekspartners zijn van mening dat zij veel aan monitoring doen en dat het volgen van de voortijdig schoolverlaters door het toenemen van het aantal dat in beeld en in bemiddeling is, steeds meer tijd vraagt (regelmatig bellen en informatie actualiseren). Ze vinden monitoring belangrijk omdat het bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de RMC-functie voor de jongeren. Het lukt in de praktijk echter niet om iedereen te volgen.

Cluster Zuid leunt in de uitvoering sterk op het registratiebestand. In de praktijk betekent dit dat de monitoring bestaat uit het nagaan of jongeren in bemiddeling of op traject nog voorkomen in de bestanden van de klanteigenaar en het cijfermatig verwerken van wijzigingen in de registratie. Omdat in de registratie een voortijdig schoolverlater die teruggaat naar school ('op traject') in het volgende schooljaar niet meer in het bestand voorkomt, wordt deze door het cluster ook niet gevolgd. Een voortijdig schoolverlater die is gaan werken blijft wel in het bestand staan, met het label 'op traject'. De werkende jongeren zouden gevolgd kunnen worden, maar het cluster geeft aan deze groep geen prioriteit.

De groep werkende voortijdig schoolverlaters wordt door beide clusters niet benaderd, omdat dit weinig effect zou sorteren. Als een jongere is gaan werken, is deze er vaak niet meer voor te porren weer terug te keren naar de schoolbanken, zo beargumenteerden onze gesprekspartners. Men mag al blij zijn dat deze jongeren in ieder geval bezig zijn en niet thuiszitten. Ook zou in ieder geval een deel van de jongeren in de werksituatie vaardigheden opdoen die gelijkwaardig zijn aan een startkwalificatie. Als jongeren stoppen met werken worden ze wel weer benaderd met de vraag of ze bemiddeld willen worden naar school of werk.

Er is bij de clusters geen overzicht van de mate waarin trajecten succesvol worden afgerond en voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie hebben behaald. Een verklaring die de clusters daarvoor geven is dat jongeren die teruggaan naar school het daaropvolgende schooljaar niet meer in het bestand van voortijdig schoolverlaters voorkomen en dus uit het zicht verdwijnen. Casemanagers kunnen op basis van de beschikbare gegevens alleen per individu nagaan of iemand een startkwalificatie heeft behaald. In het registratiesysteem ERISA wordt wel geregistreerd op welk niveau jongeren uitstromen. Deze gegevens zijn niet altijd volledig (o.a. omdat scholen niet altijd goede informatie aanlever(d)en) of betrouwbaar (door fouten in het systeem). Op stedelijk niveau kan de mate van succes van trajecten nu mogelijk gedeeltelijk wel worden bepaald, maar er is nog geen verslaglegging van (op stedelijk of clusterniveau).

#### **Bevindingen monitoring**

De rekenkamer stelt vast dat er slechts beperkt monitoring plaatsvindt van doorverwezen voortijdig schoolverlaters die in bemiddeling of op traject zijn. In cluster Oost/Centrum worden jongeren in bemiddeling in principe wel gevolgd, hoewel dit in de praktijk door tijdgebrek in de knel is gekomen. In cluster Zuid is geen sprake van het volgen van deze groep. Het monitoren van doorverwezen voortijdig schoolverlaters op traject gebeurt in beide clusters niet. Daardoor blijft onbekend in hoeverre doorverwezen voortijdig schoolverlaters uiteindelijk alsnog een startkwalificatie halen.

De rekenkamer constateert verder dat ten aanzien van de werkende jongeren de beleidspraktijk om deze groep niet te benaderen afwijkt van het stedelijke doel om voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie te laten behalen. In de verantwoording over het RMC-beleid is hierover geen informatie terug te vinden.

### **6.8 Conclusie doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters**

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de uitvoering van de doorverwijzing door de twee onderzochte RMC-clusters heeft bijgedragen aan het 'in bemiddeling' en 'op traject' krijgen van voortijdig schoolverlaters richting een startkwalificatie (§ 5.3). Ook is gekeken naar de uitvoering van de RMC-taak om doorverwezen voortijdig schoolverlaters te volgen en bij te houden tot welk resultaat het traject leidt (§ 5.4). De rekenkamer hanteerde als norm voor een adequate doorverwijzing dat deze leidt tot een passend traject op weg naar een startkwalificatie.

De rekenkamer komt op basis van de bevindingen tot de conclusie dat in de uitvoering van de doorverwijzing het behalen van een startkwalificatie niet leidend is, terwijl dit stedelijk en in de RMC-wet wel het hoofddoel is. De clusters volgen niet of voortijdig schoolverlaters met succes hun 'traject' afsluiten en alsnog een startkwalificatie halen. Werkende voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie vallen, in afwijking van de beleidsuitgangspunten, buiten de boot zonder dat daarover verantwoording wordt afgelegd. Door de invoering van het casemanagement hebben de clusters invulling kunnen geven aan de

doorverwijzende taak. De bijdrage van het RMC-casemanagement aan het in bemiddeling en op traject krijgen van voortijdig schoolverlaters blijkt in werkelijkheid kleiner dan in de rapportages wordt gesuggereerd. Een belemmering voor de realisatie van de doelen is dat de samenwerkende stadsdelen en de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling onvoldoende aandacht besteden aan het verbeteren van de doelmatigheid van de uitvoering. Er worden nog geen vergelijkingen tussen de clusters gemaakt door bijvoorbeeld de inzet van middelen af te zetten tegen de behaalde resultaten of gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de doorverwijzing.

Voorts komt de rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- In rapportages over de uitvoering van de RMC-functie wordt aan de bijdrage van het RMC aan het 'in bemiddeling' en 'op traject' krijgen van voortijdig schoolverlaters geen aandacht besteed. In veel gevallen is er geen actieve inbreng van het RMC geweest (jongeren schrijven zich bijvoorbeeld uit eigen beweging weer in op school) of kan die niet worden vastgesteld, terwijl dit door het gebruik van zinsneden als 'in bemiddeling brengen' en 'op traject plaatsen' wel gesuggereerd wordt. Daardoor lijkt de rol van de RMC-functie in de doorverwijzing groter dan deze in werkelijkheid is.
- Hoewel de beide onderzochte clusters het casemanagement verschillend invullen, waarbij Zuid vrijwel geen contacten heeft met individuele jongeren en Oost/Centrum een individuele benadering juist voorop stelt, voldoen beide aan de uitgangspunten van het netwerk-plus model, dat in Amsterdam is gekozen als kader voor de uitvoering.
- De rekenkamer heeft geen afdoende verklaring gevonden voor de verschillende wijze waarop de beide onderzochte clusters hun doorverwijzingsstaak hebben ingericht. Voor de aangevoerde reden dat zo beter rekening gehouden kan worden met plaatsgebonden verschillen binnen de groep voortijdig schoolverlaters, ontbreekt een onderbouwing.
- Er zijn door de samenwerkende stadsdelen en de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling geen vergelijkingen tussen de clusters gemaakt om de effectiviteit van de werkwijzen vast te stellen. De rekenkamer wijst er op dat, gezien de omvang van de groep voortijdig schoolverlaters in Amsterdam, het motto van de bestuurders dat er 'niemand buiten de boot mag vallen' alleen kan worden bereikt door het toepassen van een uiterst doelmatige doorverwijzingsmethodiek. De rol die het stedelijk RMC-overleg hierin had moeten vervullen is onvoldoende uit de verf is gekomen. De documenten die opgesteld zijn over de regieaanpak vormen weliswaar een stap in de goede richting, maar ontberen formele besluitvorming en vormen geen samenhangende visie op de wijze waarop de regie moet worden vormgegeven.
- Door het ontbreken van gegevens en een grote verscheidenheid in achtergronden van voortijdig schoolverlaters is een groepsgewijze benadering van voortijdig schoolverlaters op basis van klantprofielen in de praktijk nog niet mogelijk gebleken. De clusters hebben hiervoor geen gezamenlijke werkwijze ontwikkeld.
- Monitoring van doorverwezen voortijdig schoolverlaters die in bemiddeling zijn vindt slechts beperkt plaats. Voortijdig schoolverlaters op traject worden helemaal niet gevolgd. Daardoor blijft onbekend hoeveel voortijdig schoolverlaters later alsnog een startkwalificatie halen. De beleidspraktijk om de groep werkende jongeren niet te benaderen is in strijd met het doel om voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie te laten behalen. In de verantwoording over het RMC-beleid is hierover geen informatie terug te vinden.





## 7 Netwerk en samenwerking

Een van de drie hoofdtaken die de rekenkamer heeft onderscheiden voor de regionale meld- en coördinatiefunctie is de samenwerking met andere organisaties in het netwerk.

In dit hoofdstuk wordt de *samenwerking in het netwerk* beoordeeld. Tevens komt het melden van voortijdig schoolverlaters door de scholen aan bod. Het melden van voortijdig schoolverlaters is allereerst een verantwoordelijkheid van de scholen. De regionale meld- en coördinatiefunctie heeft de taak om de naleving van de meldplicht door de scholen te bevorderen. De rekenkamer heeft naar de uitvoering van deze taak gekeken als onderdeel van het samenwerken met ketenpartners in het netwerk.

De stedelijke uitgangspunten voor de netwerktaak zijn vastgelegd in het professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003-2004. Deze worden besproken in paragraaf 7.1. Elk van de vijf RMC-clusters participeert in een of meerdere decentrale netwerken, meestal georganiseerd rond het thema 'jeugd'. De rekenkamer heeft in paragraaf 7.2 de samenwerking in de netwerken beoordeeld voor de clusters Oost/Centrum en Zuid. Daarnaast zijn er stedelijk relevante netwerken met ketenpartners. De rekenkamer heeft vanuit de taak van de wethouder Educatie en Jeugd als ketenregisseur van het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten de halfjaarlijkse ambtswoningoverleggen in het onderzoek betrokken (paragraaf 7.3).

Twee onderzoeksvragen staan centraal in de beoordeling van de samenwerking in het netwerk:

- Op welke wijze wordt in het netwerk samengewerkt om de beleidsdoelen te bereiken?
- Welke succes- en faalfactoren beïnvloeden de samenwerking in het netwerk?

De rekenkamer hanteert als normen voor een goede samenwerking en adequate regie:

- De aanpak van de RMC-functie en de uitvoerende organisaties is op elkaar afgestemd.
- De gemeente heeft invulling gegeven aan de stedelijke regierol voor de uitvoering van het RMC-beleid, waarbij alle relevante ketenpartners zijn betrokken.

### 7.1 Uitgangspunten voor de netwerktaak

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is heeft de gemeente vanuit de RMC-wet de taak om een netwerk te onderhouden met scholen en andere relevante organisaties om voortijdig schoolverlaters richting een startkwalificatie te bemiddelen. De rekenkamer is nagegaan welke uitgangspunten de RMC-clusters tussen 2002 en 2005 hanteerden voor de uitvoering van de netwerktaak.

Binnen de gemeente zijn de vijf RMC-coördinatoren verantwoordelijk voor de netwerkstructuur met de uitvoeringsinstellingen binnen het cluster. De RMC-coördinator heeft in 2002 de verantwoordelijkheid gekregen voor het maken van samenwerkingsafspraken met de directies van de uitvoeringsinstellingen. Tevens is toen bepaald dat de gemaakte netwerkafspraken in het stedelijk overleg van de RMC-coördinatoren moesten worden bewaakt. Ook werd aangegeven dat er samenwerkingsverbanden moesten worden aangegaan met uitvoerende partijen voor risicojongeren.<sup>25</sup>

De wijze waarop de clusters deze netwerktaken uitoefenen kunnen zij zelf invullen. In 2003 is in het eerste document over de regieaanpak een strategische doelstelling opgenomen:

Bereiken van de positie van regisseur en expert op het gebied van een sluitende aanpak voor bovenleerplichtige VSV-jongeren voor de lokale en stedelijke ketenpartners.

Tevens is een aantal operationele doelstellingen geformuleerd, waarvan er drie relevant zijn voor de samenwerking met uitvoerende organisaties:<sup>26</sup>

- Verbeteren en optimaliseren van het meldgedrag van de scholen.
- Opzetten, regisseren en leiden van een regienetwerk met ketenpartners- uitvoeringsorganisaties in de (cluster)stadsdelen.
- Met Leerplicht samenwerkingsafspraken vastleggen en implementeren.

De ketenpartners worden omschreven als partners op het gebied van Onderwijs, Werk & Inkomen (Jongerenloket), Politie/Justitie, Bureau Jeugdzorg, de Zorg (Volwassenenreclassering) en Welzijn. Als activiteit voor 2003 staat vervolgens aangegeven dat de programmamanager allereerst het regiemodel verder uitwerkt en dat er een implementatieplan komt per cluster.<sup>27</sup> Dit nader uitgewerkte model voor opzetten, regisseren en leiden van het regienetwerk heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

Stedelijke samenwerkingsafspraken tussen RMC en leerplicht zijn in oktober 2003 vastgelegd.<sup>28</sup> De afspraken betreffen de overdracht van bovenleerplichtige risicoleerlingen zonder startkwalificatie door de leerplichtambtenaar aan het RMC. Er zijn in Amsterdam twee Regionale Opleidingscentra actief; met beiden zijn afspraken gemaakt. Het ROC ASA en de programmamanager LRV zijn in mei 2004 afspraken overeengekomen over de melding, uitschrijving, terugkoppeling, informatie en samenwerking. Met het ROC van Amsterdam heeft de programmamanager LRV in september 2004 afspraken vastgelegd over de samenwerking tussen de RMC-functie en het Servicepunt.<sup>29</sup> Met Bureau Jeugdzorg Amsterdam zijn in maart 2004 soortgelijke afspraken gemaakt over doorverwijzing van jongeren en de uitwisseling van gegevens.

### **Bevindingen uitgangspunten netwerktaak**

Er zijn weliswaar operationele doelen en gedeeltelijk ook prestaties geformuleerd voor de netwerktaak van de RMC-functie, maar het is voor de rekenkamer onduidelijk in hoeverre deze richtinggevend zijn geweest voor de clusters. De rekenkamer heeft geen uitgewerkt regiemodel aangetroffen voor de uitvoering van de netwerktaken door de clusters. Een voordeel van de beleidsvrijheid van de clusters voor de netwerkontwikkeling is dat zij rekening kunnen houden met plaatselijke omstandigheden. De nadelen zijn dat elk cluster zelf het netwerk moet ontwikkelen terwijl de personele capaciteit beperkt is, en dat de stedelijk opererende netwerkpartners te maken hebben met een verschillende aanpak per cluster.

De gesprekspartners van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling stelden dat een kwalitatief doel als het beter laten functioneren van het netwerk maakt dat het succes van de RMC-aanpak moeilijk in kaart is te brengen. Een kwalitatieve doelstelling kan naar mening van de rekenkamer echter redelijk meetbaar gemaakt worden als er bijbehorende prestaties zijn geformuleerd, bijvoorbeeld over de onderwerpen waarover afspraken gemaakt moeten worden, of ze al dan niet in een convenant moeten worden vastgelegd, over de vorm van het netwerkoverleg en de wijze van monitoring van afspraken.

In de volgende paragrafen wordt de samenwerking in het netwerk beoordeeld op:

- de bijdrage van de twee onderzochte RMC-clusters aan het functioneren van het netwerk en de samenwerking met externe organisaties en leerplichtambtenaren (§ 7.2);
- de uitvoering van de ketenregie op stedelijk niveau (§ 7.3).

## 7.2 Rol van de RMC-clusters in het netwerk van de uitvoerende organisaties

### 7.2.1 Bijdrage RMC aan het functioneren van het netwerk

In beide RMC-clusters waar de rekenkamer de uitvoering nader bekeken heeft, onderschrijven de coördinatoren het uitgangspunt dat het opbouwen en instandhouden van een gestructureerd netwerk met de ketenpartners de hoofdtaak is van de RMC-coördinator. Hierin staat het voeren van regie centraal. Beide clusters hebben de afgelopen jaren veel energie gestoken in het opbouwen van contacten met de ketenpartners, waardoor bij de partners de bekendheid met het RMC en het gebruik van het RMC is vergroot.

#### Organisatie van het netwerk

Het netwerk bestaat in beide clusters uit een groot aantal ketenpartners. De belangrijkste is het Jongerenloket. Dit is de partner waar het meest direct mee wordt samengewerkt. In het Jongerenloket werken het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Sociale Dienst en Maatwerk samen.<sup>30</sup> Het Jongerenloket heeft als primaire doel om jongeren te bemiddelen naar werk, maar adviseert ook over opleidingstrajecten. De samenwerking met het Jongerenloket wordt verder in paragraaf 7.2.3 behandeld. In cluster Oost/Centrum zijn ook de ROC's in het netwerk vertegenwoordigd. Deze samenwerking wordt in paragraaf 7.2.2. besproken. Het Voortgezet Onderwijs is zowel in cluster Oost/Centrum als cluster Zuid niet in het netwerk vertegenwoordigd.

Andere belangrijke organisaties in het netwerk zijn de organisaties Spirit en Streetcornerwork,<sup>31</sup> het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA), de GGD Amsterdam en instellingen voor maatschappelijke dienstverlening<sup>32</sup>. In het netwerk participeren tevens de politie Amsterdam-Amstelland en de Ketenunit voor de aanpak van jeugdcriminaliteit, die onder regie staat van het Openbaar Ministerie (OM). Het cluster Oost/Centrum heeft verder te maken met vier welzijnsinstellingen, cluster Zuid met twee welzijnsinstellingen.

Zowel in Oost/Centrum als Zuid is er sprake van een structureel jeugdnetwerk waarin de meeste ketenpartners zijn vertegenwoordigd. In Oost/Centrum beslaat dit netwerk echter niet het hele cluster maar alleen de stadsdelen Oost/Watergraafsmeer en Zeeburg. Het RMC-cluster en het Jongerenloket voerden gezamenlijk de coördinatie en regie van het netwerk, MATCHnet genaamd. Het netwerk is in 2005, samen met het leerplichtnetwerk, omgevormd tot een breed jeugdnetwerk 12+, waardoor de rol van het RMC-cluster kleiner is geworden.<sup>33</sup> Het RMC-cluster verzorgt en financiert de administratieve ondersteuning voor het netwerk 12+.

In stadsdeel Centrum heeft het RMC wel initiatief genomen tot het bijeenbrengen van relevante organisaties maar is er geen structureel netwerk gevormd. Incidenteel komt een 12+ netwerk bijeen.<sup>34</sup>

In cluster Zuid functioneert sinds september 2003 een jeugdnetwerk (Jeugdnetwerk Zuid) voor 0-23 jarigen, waarin drie buurtgerichte jeugdnetwerken van de stadsdelen Oud Zuid en Zuideramstel zijn samengegaan. De RMC-coördinator heeft een initiërende rol gehad in het organiseren en professionaliseren van dit jeugdnetwerk. Het netwerk dient volgens de gesprekspartners vooral als casuïstiekoverleg, waarin de samenwerking tussen de organisaties rond individuele jongeren wordt geregeld. De scholen zijn niet in het netwerk

vertegenwoordigd. De RMC-coördinator verzorgt zelf het contact met de scholen. Het RMC financiert tijdelijk de administratieve ondersteuning van het netwerk. Er worden door de betrokken stadsdelen voorbereidingen getroffen voor het vormen van een regiegroep op bestuurlijk/managementniveau, mede op verzoek van de RMC-coördinator. De bedoeling is dat de regiegroep tot structurele afspraken komt over het uitwisselen van gegevens en doorverwijzen van jongeren.

### **Functioneren van het netwerk**

Het MATCHnet in Oost vervult een belangrijke rol voor voortijdig schoolverlaters die nergens een plek kunnen krijgen. Ze worden in MATCHnet besproken en krijgen dan alsnog een organisatie als klanteigenaar aangewezen. Het sluitstuk is Lokale Traject Begeleiding (verzorgd door Spirit) voor de jongeren die bij geen enkele ketenpartner terecht kunnen. In februari 2004 is door de netwerkpartners een convenant met samenwerkingsafspraken ondertekend. Met alle partners in het netwerk vindt zonodig aanvullend bilateraal overleg plaats. De gesprekspartners in cluster Oost/Centrum zijn over het algemeen van mening dat de samenwerking in het netwerk voor de stadsdelen Oost/Watergraafsmeer en Zeeburg goed verloopt. Ze zijn zeer te spreken over het vangnet van de Lokale Trajectbegeleiding door Spirit. Spirit is samen met Streetcornerwork één van de weinige instanties waar een jongere directe individuele begeleiding krijgt en er een persoonlijke band kan worden opgebouwd. Het netwerk is om te halen en te brengen. Sommige partners bevragen het RMC alleen, zonder dat ze het RMC direct iets te bieden hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de politie.

Uit het werkplan voor 2005 van cluster Oost/Centrum komt naar voren dat een structureel netwerk voor stadsdeel Centrum niet nodig zou zijn.<sup>35</sup> Er is niet zozeer sprake is van 'eigen' jongeren met problemen, maar meer van overlast door jongeren die buiten het stadsdeel wonen. Dit zou verantwoordelijkheid zijn van de directie OOV van de centrale stad. De RMC-cijfers laten zien dat op de Oostelijke Eilanden en in de Jordaan wel (mogelijk) voortijdig schoolverlaters wonen. De gesprekspartners geven aan dat als er besloten zou worden om in stadsdeel Centrum een jeugdnetwerk in te richten dit nog een behoorlijke inspanning zou vergen.

In cluster Zuid beoordelen de gesprekspartners het jeugdnetwerk in het cluster op uitvoerend niveau als een belangrijke voorziening. De goede informatiepositie van het RMC is externe netwerkpartners tot nut. Zo noemt cluster Zuid het een succes dat andere organisaties navraag doen bij het RMC over de dagbesteding en schoolsituatie en eventuele andere betrokken organisaties, zowel van groepen jongeren (zoals bij de problemen in de Diamantbuurt) als van individuele jongeren. Wel geven ze aan dat het maken van structurele afspraken over uitwisselen van gegevens met de netwerkpartners moeizaam verloopt. Ook worden in het netwerk maar weinig jongeren van 17-23 jaar besproken (het netwerk richt zich op 0-23 jarigen), waardoor de inbreng van de RMC-coördinator beperkt blijft. Het netwerk zou naar mening van het cluster beter functioneren als alle partners structureel zouden deelnemen, inclusief de GGZ-organisaties voor jongeren van 17 en ouder, en er meer steun zou zijn vanuit het management van de netwerkpartners. In het nieuwe Lokaal Onderwijs & Jeugdplan (gereed najaar 2006) komt hiervoor volgens het cluster meer aandacht.

Met een van de netwerkpartners, Maatwerk, heeft de rekenkamer expliciet over de rol van het RMC in het netwerk gesproken. Dit ging over de RMC-functie als geheel, niet specifiek over de clusters Oost/Centrum en Zuid. De opmerkingen vormen een indicatie van de meerwaarde van de RMC-functie in het netwerk voor deze ketenpartner.

Voor Maatwerk ligt de meerwaarde in de eerste plaats bij de registratiefunctie van het RMC. Daardoor is er nu beter zicht op de omvang en de achtergronden van voortijdig schoolverlaters. De registratie-informatie van de RMC-functie vergemakkelijkt het werk van andere organisaties binnen het gemeentelijke ketennetwerk. Door de inspanningen van het RMC wordt beter samengewerkt in het netwerk en raken de ketenpartners beter op elkaar ingespeeld. Daarbij is de bijdrage van de RMC-functie vooral faciliterend. RMC-clusters hebben zelf geen trajecten/opleidingen, middelen of dwangmiddelen die ook voor anderen interessant zijn.

### **Bevindingen bijdrage RMC-clusters aan functioneren netwerk**

De clusters hebben de noodzakelijke contacten gelegd: er is sprake van samenwerking en er zijn netwerken gevormd. Beide clusters hebben actief bijgedragen aan de totstandkoming van het netwerk. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de netwerken, die vooral door cluster Zuid nog als matig beoordeeld wordt. In beide clusters ontbreekt het Voortgezet Onderwijs in het netwerk en in Zuid ontbreken ook de ROC's. Voor voortijdig schoolverlaters in stadsdeel Centrum is nog geen sprake van een structureel netwerk. De meeste netwerkpartners in stadsdeel Centrum hanteren een andere geografische indeling dan het RMC-cluster Oost/Centrum, waardoor jongeren in dit stadsdeel eerder buiten boord dreigen te vallen dan in de andere stadsdelen.

De rekenkamer stelt vast de RMC-clusters aan het functioneren van het netwerk hebben bijgedragen door:

- het voldoen aan verzoeken van ketenpartners om informatie over jongeren in het bestand;
- het inbrengen van jongeren in het netwerk waarvoor ketenpartners verantwoordelijkheid moeten nemen als klanteigenaar;
- het financieren van de administratieve ondersteuning van het netwerk.

### **7.2.2 Samenwerking met de scholen**

In de samenwerking tussen de regionale meld- en coördinatiefunctie en de scholen staat de meldplicht centraal. Scholen moeten leerlingen die zijn uitgevallen of langer dan een maand niet aanwezig zijn geweest aan de LAS doorgeven, zodat ze als voortijdig schoolverlater bekend worden bij de RMC-clusters. Daarnaast zijn de scholen een belangrijke netwerkpartner voor het herplaatsen van voortijdig schoolverlaters in een opleidingstraject. Dit aspect is in hoofdstuk 6 over de doorverwijzing al aan de orde gekomen. Deze paragraaf concentreert zich daarom op de meldplicht van de scholen.

#### **Naleving meldplicht**

Voor de RMC-clusters is een goede melding door de scholen van (dreigende) uitvallers heel belangrijk om tijdig actie te kunnen ondernemen. Beide clusters noemen de matige naleving van de meldplicht door een deel van de scholen een belangrijke belemmerende factor voor de uitvoering. Scholen zijn vooral nalatig in het melden van verzuim (van langer dan een maand) en het tijdig melden van uitvallers. Vooral over de MBO-opleidingen binnen de ROC's wordt gerapporteerd dat zij leerlingen die uitgevallen zijn niet of laat melden. Een van de gesprekspartners zegt hierover:

“Als de melding niet in orde is komt er van preventie en een sluitende aanpak niets terecht. Idealiter zou een school een leerling niet moeten uitschrijven voordat deze weer ergens anders staat ingeschreven.”

Zoals vermeld in paragraaf 7.1 heeft de programmamanager LRV in 2004 samenwerkingsafspraken vastgelegd met het ROC ASA en het Servicepunt van het ROC van Amsterdam,

onder andere over de melding van voortijdig schoolverlaters. De gesprekspartners noemen als belemmerende factor voor de uitvoering dat afspraken met ketenpartners soms snel verzanden, ook al zijn ze schriftelijk vastgelegd. Als nieuwe strategie zetten de clusters de komende tijd daarom sterker in op het geven van voorlichting over de RMC-functie dan op het maken van nieuwe afspraken.

Op de naleving van de meldplicht door de scholen wordt toegezien door consulenten leerplicht en RMC die rechtstreeks onder de programmamanager LRV van de samenwerkende stadsdelen vallen. Er zijn naast de twee consulenten ook twee registratiefunctionarissen. De registratiefunctionarissen houden zich voornamelijk bezig met de technische kant van de registratie. De consulenten leerplicht en RMC adviseren de scholen hoe zij het verzuimbeleid moeten inrichten en controleren of het verzuimbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd binnen scholen. Ze richten zich op de gehele groep jongeren tot 23 jaar. In eerste instantie is de aandacht vooral uitgegaan naar het primair en voortgezet onderwijs. Nu er meer aandacht is voor de ROC's zien de gesprekspartners een verbetering in de melding door de ROC's.

Uit de schoolcontroles die de leerplichtconsulenten tussen augustus 2003 en november 2005 hebben uitgevoerd blijkt dat van de 23 onderzochte ROC-afdelingen er 7 (30%) hun registratie van verzuim en de meldingen daarvan nog niet op orde hebben. Er wordt opgemerkt dat er een stijgende lijn te zien is bij de implementatie van de noodzakelijke verbeteringen in het verzuimbeleid, maar dat blijvende controle nodig is om de gemaakte afspraken structureel in de organisatie ingebed te krijgen. Als belemmerende factoren worden de vele personeelwisselingen bij met name het middenkader en het niet nakomen van eerder gemaakte afspraken genoemd.

De controle op het verzuimbeleid wordt vooraf aangekondigd. Om scholen te prikkelen om vaker, sneller en beter te melden is het de bedoeling dat in 2006 de controle steekproefsgewijs ook onaangekondigd zal gebeuren.

In het stedelijk overleg van de RMC-coördinatoren en de programmamanager is besloten om in 2005 de scholen te gaan bezoeken om betrokkenen voor te lichten over het belang en nut van het melden. Daarvoor is onder andere gezamenlijk een folder over de RMC-functie gemaakt. Scholen worden gestimuleerd om niet alleen uitvallers beter te melden maar ook leerlingen die verzuimen. Daarnaast worden de scholen aangesproken op hun eigen zorgplicht voor de uitvallers. De inzet van de clusters is om zoveel mogelijk te voorkomen dat scholen leerlingen uitschrijven voordat deze weer ergens anders staan ingeschreven. Zo blijft er altijd een klanteigenaar verantwoordelijk.

De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gaf aan eveneens een bijdrage te hebben geleverd door te zorgen voor een beter informatiesysteem voor de ROC's waardoor het melden makkelijker is geworden en deels geautomatiseerd is (in 2006 bijvoorbeeld voor schoolwisselaars van het Voortgezet Onderwijs naar het MBO).

### **Servicepunt ROC van Amsterdam**

Ook binnen het ROC van Amsterdam zelf is een tijdige melding van uitvallers belangrijk voor een succesvolle aanpak van het voortijdig schoolverlaten door het Servicepunt. Van alle uitgeschreven leerlingen zonder startkwalificatie hoort iedereen bij het Servicepunt te komen. Dit lukt in de praktijk niet, zo'n 25% verschijnt bij het Servicepunt. Bij het ROC zijn de werkmaatschappijen verantwoordelijk voor de melding. Ze melden zowel aan de centrale leerlingenadministratie van het ROC als aan de LAS. Het Servicepunt krijgt alle uitschrijvingen wekelijks gemeld. Het is bij het Servicepunt bekend dat de melding bij sommige werkmaatschappijen niet altijd even goed verloopt: te laat, onvolledig of foutief.

De gesprekspartners van het Servicepunt geven aan dat de RMC-clusters vooral contact hebben met de zorgcoördinatoren van de werkmaatschappijen. De aanwezigheid van een zorgcoördinator in een werkmaatschappij blijkt een belangrijke stimulerende factor te zijn voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Buiten cluster Zuid dat structureel een trajectadviseur van het Servicepunt in het Jongerenloket ingezet, hebben de casemanagers alleen incidenteel contact met de trajectadviseurs bij het Servicepunt. Voor ieder RMC-cluster was binnen het Servicepunt een trajectadviseur als contactpersoon aangewezen. Dit functioneert niet meer omdat er weinig vragen vanuit de clusters kwamen.

### **Bevindingen samenwerking met de scholen**

De meldplicht van de scholen krijgt naar mening van de rekenkamer terecht veel aandacht van de RMC-functie. Een tijdige en juiste melding van verzuimers en uitvallers is een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten. Het RMC neemt veel initiatieven om de melding en de samenwerking te verbeteren, door het uitvoeren van controles, het maken van afspraken en het geven van voorlichting. Het grote aantal scholen waar de RMC-functie in Amsterdam mee te maken heeft vormt echter een belemmering voor de samenwerking en de naleving van de meldplicht. Afspraken verzanden in de praktijk soms snel weer, ook al zijn ze schriftelijk vastgelegd.

#### **7.2.3 Samenwerking met het Jongerenloket**

Voor de RMC-clusters geldt het Jongerenloket, waarin het CWI, Maatwerk en de Sociale Dienst samenwerken om jongeren richting werk te begeleiden, als belangrijkste netwerkpartner. Cluster Oost/Centrum heeft te maken met twee Jongerenloketten: Jongerenloket Oost voor jongeren uit de stadsdelen Oost/Watergraafsmeer en Zeeburg en Jongerenloket Centrum/Oud-West voor jongeren uit stadsdeel Centrum. In cluster Zuid is er een Jongerenloket voor het hele cluster.

Hoewel in cluster Zuid het Jongerenloket pas in januari 2004 gestart is, is in dit cluster de samenwerking het verst doorgevoerd. Vrijwel alle directe contacten met voortijdig schoolverlaters vinden plaats bij het Jongerenloket. In cluster Oost/Centrum werken de casemanagers weliswaar op de locatie van Jongerenloket Oost, maar hebben zij met jongeren die nog niet weten wat zij willen eerst zelf contact voordat zij eventueel worden doorverwezen naar het Jongerenloket. Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over de werkprocessen. De samenwerking in Oost/Centrum bestaat in de praktijk vooral uit overleg over individuele jongeren en toegang tot de bestanden van Maatwerk.

In Zuid hadden de consultants in het Jongerenloket vooral ervaring met werktrajecten. Daarom heeft het RMC-cluster vanaf het begin een scholingsexpert ingehuurd bij het Servicepunt van het ROC van Amsterdam en deze gedetacheerd bij het Jongerenloket. De gedetacheerde scholingsexpert is een tot twee dagen per week bij het Jongerenloket aanwezig en geeft via gesprekken jongeren informatie en verwijst zo mogelijk door naar scholingstrajecten.

De gesprekspartners in Zuid gaven aan dat zij de samenwerking met het Jongerenloket zien als de belangrijkste succesfactor voor de uitvoering van de RMC-taken. De gesprekspartners beoordelen deze samenwerking als zeer efficiënt, waarbij door inhuur van de scholingsexpert en het invoegen van de Lokale Trajectbegeleiding in het werkproces alle deskundigheid op één plek aanwezig is en er daadwerkelijk toegeleid kan worden naar school, (gesubsidieerd) werk of zorg. De informatie uit de bestanden van het Jongerenloket maakt dat de jongeren goed in beeld zijn en niet makkelijk kunnen 'shoppen' of instanties tegen elkaar uitspelen (door de moeilijkste groep).



Ook de gesprekspartners van het Servicepunt zijn tevreden over de samenwerking. Volgens hen is de gekozen constructie heel efficiënt. Jongeren krijgen direct informatie en de samenwerking binnen het loket verloopt gemakkelijk. Het aantal scholingsgesprekken bij het Jongerenloket is naar eigen zeggen hoog.<sup>36</sup> De jongeren met een scholingswens worden besproken in het casuïstiekoverleg met de betrokken partners. De directe contacten tussen Maatwerk en ROC binnen het Jongerenloket maken het tevens eenvoudiger om leerwerktrajecten op te zetten.

Hoewel de gesprekspartners zeer tevreden zijn over de inzet van de scholingsexpert blijkt uit de cijfers niet dat er in Zuid veel meer voortijdig schoolverlaters deelnemen aan scholingstrajecten dan in andere clusters. Zoals de tabel laat zien stijgt het aantal voortijdig schoolverlaters dat in de gemeente als geheel en in cluster Oost/Centrum deelneemt aan een scholingstraject, terwijl dit in cluster Zuid afneemt, zowel absoluut als relatief.

Tabel 7.1 – Voortijdig schoolverlaters op scholingstraject – absolute aantallen en percentages van het totaal aantal voortijdig schoolverlaters in beeld

RMC	Scholingstraject			
	2003/2004		2004/2005	
	Abs.	%	Abs.	%
Oost/Centrum	173	7	256	11
Zuid	111	10	82	8
Amsterdam	881	8	1472	12

Bronnen: Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004; Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005

### Voortzetting samenwerkingsrelaties

De voortzetting van de samenwerking met het Jongerenloket is echter onzeker. Door de komst van de Dienst Werk en Inkomen per 1 januari 2006 is de positie van het Jongerenloket onduidelijk geworden. In de nieuwe situatie wordt gewerkt in een zogeheten Marktplaats met klantenteams van zo'n 25 consultants. In Zuid zal 3 of 4 fte beschikbaar zijn voor jongeren. Hoe deze worden ingezet en welke werkprocessen gehanteerd zullen worden is voor het cluster in november 2005 nog niet bekend.

Ook de inzet van de scholingsexpert van het Servicepunt van het ROC van Amsterdam is onzeker geworden. De hoofdtaak van het Servicepunt is het herplaatsen van leerlingen binnen het ROC. Het Servicepunt wordt echter gereorganiseerd, waarbij de 13 trajectadviseurs verspreid worden over de werkmaatschappijen van het ROC. Het Servicepunt is er niet zeker van of het dan nog mogelijk zal zijn om uren vrij te maken om een scholingsexpert te detacheren. Voor het RMC-cluster kan dit betekenen dat zij zelf deze expertise in huis moet halen. Over de positionering van de scholingsexpertise in Amsterdam probeert de RMC-programmamanager stedelijk gesprekken te voeren met de Jongerenloketten en de beide ROC's. Het Servicepunt van het ROC van Amsterdam staat hier positief tegenover.

De samenwerkingsvorm van RMC-cluster Zuid en het Servicepunt wordt niet bij de andere clusters toegepast. De gesprekspartners van het Servicepunt gaven aan dat in cluster Oost/Centrum ook enige tijd is samengewerkt. Dit bleek echter geen succes. In vergelijking met Zuid werd er in Oost/Centrum veel minder een beroep gedaan op de scholingsexpertise. Dit kwam volgens de gesprekspartners doordat in Oost de scholingsexpert op afroep beschikbaar was en niet structureel werd ingeschakeld. De samenwerking is daarom beëindigd.

### **Bevindingen samenwerking Jongerenloketten**

Over de samenwerking tussen de RMC-clusters en de Jongerenloketten oordeelt de rekenkamer positief. In de eerste plaats is het voor de jongeren prettig om op één locatie terecht te kunnen. Voor de RMC-clusters en de betrokken organisaties in het Jongerenloket leidt de situatie tot uitwisseling van kennis en ervaring, hetgeen een positieve invloed heeft op de begeleiding van voortijdig schoolverlaters. Een belangrijk aspect in de samenwerking is echter in de huidige praktijk nog niet goed vormgegeven, en dat is de toeleiding van jongeren naar school. Jongerenloketten zijn primair gericht op het bemiddelen naar werk. Het RMC-cluster Zuid heeft daarom als oplossing een scholingsexpert ingehuurd en bij het Jongerenloket gedetacheerd. RMC-cluster Oost/Centrum bouwt zelf deze expertise op en verwijst door naar het Servicepunt. Beide oplossingen geven aan dat de clusters belang hechten aan een goede advisering aan voortijdig schoolverlaters over opleidingsmogelijkheden. De beschikbaarheid en kwaliteit van de scholingsexpertise is echter onvoldoende gewaarborgd.

Het heeft de rekenkamer verbaasd dat de clusters niet tijdig betrokken zijn bij de veranderingen rond de Jongerenloketten door de komst van de Dienst Werk en Inkomen. De vraag is in hoeverre het belang van samenwerking tussen RMC en Jongerenloketten bestuurlijk en ambtelijk door de stadsdelen en de centrale stad onderkend wordt.

#### **7.2.4 Samenwerking met de leerplichtambtenaren**

In Amsterdam richt de regionale meld- en coördinatiefunctie zich in de uitvoering expliciet op jongeren tussen de 17 en 23 jaar. Jongeren tussen de 12 en 17 jaar, waar de RMC-wet ook betrekking op heeft, vallen onder verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaren. Deze werkverdeling vereist een goede samenwerking tussen de leerplichtambtenaren en de RMC-clusters.

De leerplichtambtenaren werken bij de afzonderlijke stadsdelen. De bestuurlijke aansturing vindt plaats door de stuurgroep Leerplicht en RMC Voortijdig schoolverlaten (LRV) van de samenwerkende stadsdelen. De voorzitter van de stuurgroep is tevreden over de combinatie van leerplicht en RMC:

“Leerplicht en RMC zijn twee volwaardige polen die elkaar versterken. Er vindt steeds betere afstemming plaats tussen leerplicht en RMC. Jongeren in de leerplichtige leeftijd, met name de 14 tot 16 jarigen, die problemen veroorzaken worden expliciet onder de aandacht van de RMC-coördinatoren gebracht omdat ze een groot risico lopen om voortijdig schoolverlater te worden.”

In het bestuurlijk en ambtelijk overleg krijgt de uitvoering van de leerplicht in de stadsdelen veel aandacht. Volgens enkele gesprekspartners wordt naar verhouding 80% van de tijd besteed aan de leerplicht en 20% aan de RMC-functie. Volgens hen zou hieruit blijken dat de RMC-functie minder belangrijk wordt geacht, maar de voorzitter weerspreekt dit en geeft als verklaring dat vooral aan het begin van de periode, in 2002, de problemen bij de leerplicht erg groot waren, en daar veel moest verbeteren. Bovendien is leerplicht wettelijk strakker geregeld dan de RMC-functie.

In het cluster Oost/Centrum heeft de afgelopen twee jaar aan het einde van het schooljaar een zogeheten ‘warme’ overdracht plaatsgevonden van de zorgleerlingen die bovenleerplichtig worden door de leerplichtambtenaren aan het RMC. Een warme overdracht wil zeggen dat het dossier van de betrokken leerling in een persoonlijk gesprek door de leerplichtambtenaar wordt overgedragen aan de RMC-casemanager. Ook is er tussentijds contact over leerlingen. Beide partijen zijn daar zeer tevreden over. In totaal vindt vier keer per jaar

overleg plaats tussen leerplichtambtenaren van de drie stadsdelen en de casemanagers, voorgezeten door de RMC-coördinator. Ook in cluster Zuid is er sprake van een dergelijke overdracht.

Deze wijze van overdracht van zorgleerlingen van leerplichtambtenaren aan de RMC-clusters verloopt inmiddels volgens een vast protocol. Dit protocol is stedelijk opgenomen in het handboek leerplicht.

#### **Bevindingen samenwerking met leerplichtambtenaren**

De rekenkamer is van mening dat de combinatie van de bestuurlijke aansturing van de leerplicht en van de RMC-functie een stimulans vormt voor de samenwerking tussen de leerplichtambtenaren en de RMC-clusters. Het feit dat de uitvoering van de leerplicht veel aandacht vraagt van de bestuurders brengt wel het risico met zich mee dat vraagstukken bij het uitoefenen van de RMC-functie onderbelicht blijven.

De samenwerking tussen de twee onderzochte RMC-clusters en de leerplichtambtenaren verloopt goed. Er is regelmatig overleg en bovenleerplichtig geworden zorgleerlingen worden door de leerplichtambtenaren overgedragen aan de RMC-casemanagers.

#### **7.2.5 Stimulansen en belemmeringen voor de uitvoering van de netwerktaak**

De rekenkamer heeft de gesprekspartners gevraagd naar stimulansen en belemmeringen voor de uitvoering van de netwerktaak. Voor zover deze nog niet in het voorafgaande aan de orde zijn gekomen, worden ze hier kort besproken.

- In het cluster Oost/Centrum belemmeren de verschillende geografische indelingen van de ketenpartners de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor de Jongerenloketten, maar ook voor de Jeugdzorg die eenzelfde gebiedsindeling hanteert als de Jongerenloketten. Verder heeft het cluster door de gewijzigde indeling in politiedistricten per 1 januari 2005 inmiddels te maken met drie districten: Noord (voor Zeeburg), Zuidoost (voor Oost/Watergraafsmeer) en Centrum. Als gevolg daarvan heeft het cluster ook te maken met drie Ketenunits voor de jeugdcriminaliteit, onder regie van het Openbaar Ministerie. De samenwerking moet opnieuw worden opgebouwd (en kost evenredig meer tijd).
- Een belemmering voor de samenwerking in het netwerk is de verdeling van de bevoegdheden. Zo gaan de stadsdelen wel over de voortijdig schoolverlaters van 17-22 jaar maar niet over het Voortgezet Onderwijs, de ROC's en de toeleiding naar werk (Jongerenloket). Dat maakt de samenwerking met de partners niet altijd even gemakkelijk.

### **7.3 Uitvoering stedelijke ketenregie**

De betrokkenheid van een groot aantal ketenpartners bij de uitvoering van het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, betekent dat een adequate regie door de gemeente noodzakelijk is voor het welslagen van het beleid. De rekenkamer is nagegaan of de gemeente invulling heeft gegeven aan de stedelijke regierol, en daarbij alle relevante ketenpartners betrokken heeft.

#### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

De regie over het stedelijke netwerk van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het RMC-beleid valt binnen het bredere beleidsterrein om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan (inclusief preventie). Vóór 2004 was er alleen overleg tussen de centrale stad en de stadsdelen. In 2004 is aan de uitvoering van de regie nader invulling gegeven. Er zijn

toen definitieve afspraken gemaakt over de inrichting van het ketennetwerk voortijdig schoolverlaten.<sup>37</sup> Centraal aspect hierin is dat de wethouder Educatie en Jeugd met instemming van alle partners is aangewezen als stedelijke regisseur van de keten voortijdig schoolverlaten. Voor de uitvoering van deze taak is bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling een stedelijk projectleider regie voortijdig schoolverlaten aangesteld en de verbeterunit Voortijdig Schoolverlaten opgericht. De verbeterunit Voortijdig Schoolverlaten heeft onder andere de taak om formele afspraken met ketenpartners vast te leggen.

De hoofdtaken van de ketenregisseur zijn:<sup>38</sup>

- het smeden van samenwerking tussen de ketenpartners;
- het geven van een impuls aan de samenwerking door middel van het organiseren van ambtswoninggesprekken en werkbijeenkomsten;
- bij conflicten pleegt de ketenregisseur indien nodig interventies.

Voor de RMC-functie geldt dat de wethouder systeemverantwoordelijk is, ook al is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering gedelegeerd aan de stadsdelen. Voor de dagelijkse uitvoering van de RMC-functie hebben de clusters het voortouw in de contacten met de ketenpartners.

### **Uitvoering regie**

Het belangrijkste instrument voor de stedelijke regie is het zogeheten ambtswoninggesprek dat twee maal per jaar plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de wethouder. Het eerste ambtswoninggesprek voortijdig schoolverlaten vond plaats in juni 2004. Vóór 2004 is er geen gestructureerde regie gevoerd.

De betrokken ketenpartners zijn schoolbesturen<sup>39</sup>, jeugdzorg<sup>40</sup>, stadsdelen en centrale stad<sup>41</sup>. Eind 2005 zijn ook Justitie (OM), politie en de Raad voor de Kinderbescherming aan de ambtswoninggesprekken gaan deelnemen. De rekenkamer constateert op basis van de verslaglegging dat ketenpartners als het CWI, de GGD, GGZ, Streetcornerwork en de volwassenenreclassering niet deelnemen aan het ambtswoningoverleg.

Omdat er bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vaak sprake is van meervoudige relaties tussen de ketenpartners is het voor het maken van afspraken essentieel dat de wethouder de rol van ketenregisseur vervult. In een bilaterale setting lukt het nog wel om afspraken te maken, maar bij meerdere partners is dat zonder regisseur een probleem. Ook is het van belang om alle ketenpartners aan tafel te hebben om de knelpunten te kunnen bepalen. Pas dan wordt duidelijk wat er precies aan schort en kunnen er afspraken gemaakt worden en eisen gesteld worden. Een knelpunt dat op deze wijze is gesignaleerd is het verkorten van de termijn waarbinnen schooluitval wordt gesignaleerd en er actie wordt ondernomen. Voor een deel is dat nu in gang gezet door een snellere en betere melding door de ROC's. Een andere manier om de knelpunten aan te pakken is het programma Werkvirus dat in 2004 in Nieuw West is gestart onder verantwoordelijkheid van vier stadsdelen.<sup>42</sup> Het gaat daarbij om verbeteringen in de relatie tussen onderwijs en zorg, de overdracht van leerlingen tussen de verschillende onderwijssoorten, de aansluiting tussen school en werk en risicojeugd. De RMC-functie wordt in de ambtswoninggesprekken niet vaak afzonderlijk besproken.

De samenwerkende stadsdelen ervaren het ambtswoninggesprek als belangrijk omdat daarin op bestuurlijk niveau afspraken tussen ketenpartners worden gemaakt. Het ambtswoninggesprek zorgt volgens de voorzitter van de stuurgroep LRV voor betrokkenheid bij alle partijen. Het streven is om in de zomer van 2006 de ketensamenwerking te formaliseren in de vorm van een convenant, waarin duidelijk omschreven is wat eenieders taken,

verantwoordelijkheden en te leveren prestaties zijn.<sup>43</sup> Uit de ambtswoningoverleggen komt als belangrijk knelpunt naar voren dat de afspraken die de bestuurders maken niet altijd doorkomen en aanslaan bij de uitvoerders. Aangegeven wordt dat de aanwezigen binnen hun eigen organisatie meer werk moeten maken van de implementatie van de gemaakte afspraken.

Een lastig punt in de regie is de grote mate van autonomie die de scholen hebben bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Dat stelt de gemeente voor de vraag hoe verbeteringen kunnen worden doorgevoerd zonder dat er echt zeggenschap is over de scholen. Alle ketenpartners zien het belang in van de doelstelling van het behalen van een startkwalificatie en steunen deze doelstelling. Dat wil echter niet zeggen dat de doelstelling al op korte termijn zal worden gerealiseerd, want in de uitvoering verloopt de samenwerking nog moeizaam.

Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen stad en stadsdelen bemoeilijkt in de praktijk de ketenregie. De Verbeterunit voortijdig schoolverlaten van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling moet de ketensamenwerking verbeteren. De projectleider gaf echter aan dat de te bereiken effecten alleen een inspanningsverplichting vormen voor de Verbeterunit, omdat het bereiken van de effecten verantwoordelijkheid is van de samenwerkende stadsdelen.

#### **Bevindingen uitvoering ketenregie**

Tussen 2002 en 2004 is er geen duidelijke stedelijke regie gevoerd richting de ketenpartners op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Vanaf 2004 besteedt de gemeente wel veel aandacht aan de regierol. De wethouder Educatie en Jeugd heeft expliciet en met instemming van de ketenpartners de regierol toebedeeld gekregen. Er worden halfjaarlijkse ambtswoningoverleggen gevoerd met een duidelijk doel: afspraken maken met de ketenpartners, die daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De rekenkamer oordeelt positief over de ontwikkeling die sinds 2004 in de stedelijke ketenregie heeft plaatsgevonden. De ketenregie is echter nog te kort gaande om de effecten vast te kunnen stellen. De samenwerking in de keten is nog niet geformaliseerd, waardoor de status van de gemaakte afspraken onduidelijk is. Aan de afspraken wordt door de ketenpartners nog niet altijd goed uitvoering gegeven. Ook ontbreken nog enkele relevante ketenpartners bij de overleggen. De rol van de RMC-functie krijgt vooralsnog weinig aandacht in het stedelijke regienetwerk. Over de voortgang van de afspraken wordt door de Verbeterunit gerapporteerd. Hoewel de resultaten en afspraken in de vorm van een digitale nieuwsbrief verspreid worden onder direct betrokkenen, is de verslaglegging niet openbaar toegankelijk en wordt deze niet ter kennisname aan de gemeenteraad en stadsdeelraden gebracht.

#### **7.4 Conclusie netwerk en samenwerking**

Het doel van de netwerktaak van de RMC-clusters is het bereiken van de positie van regisseur en expert op het gebied van een sluitende aanpak voor bovenleerplichtige voortijdig schoolverlaters voor de lokale en stedelijke ketenpartners. De rekenkamer concludeert op basis van de bevindingen dat deze doelstelling gedeeltelijk bereikt is. Bereikt is dat in de beide onderzochte RMC-clusters een netwerk functioneert waarin het RMC samenwerkt met de ketenpartners. Alleen stadsdeel Amsterdam-Centrum valt buiten de netwerkstructuur. Ook is sinds juni 2004 op stedelijk niveau een regienetwerk actief waaraan het RMC deelneemt. Bereikt is tevens dat de RMC-clusters op basis van hun informatiepositie over voortijdig schoolverlaters als expert fungeren voor de ketenpartners. De positie van regis-

seur is in veel mindere mate bereikt. Cluster Oost/Centrum was regisseur in het lokale netwerk, maar is deze positie weer kwijtgeraakt bij de uitbreiding tot een breed jeugdnetwerk voor alle jongeren vanaf 12 jaar. In cluster Zuid heeft de RMC-coördinator een grote rol gehad in de vorming van het lokale jeugdnetwerk maar is er nu het netwerk functioneert geen sprake van een RMC-regierol. Ook stedelijk heeft de RMC-functie niet de rol van regisseur in het netwerk. Een andere kanttekening die de rekenkamer plaatst, is dat niet alle relevante ketenpartners in de netwerken zijn betrokken.

Voorts komt de rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- De rekenkamer heeft geen uitgewerkt regiemodel aangetroffen voor de uitvoering van de netwerktaken door de RMC-clusters. De onderzochte clusters hebben in de praktijk zelf invulling gegeven aan de netwerkontwikkeling. Ze hebben aan het functioneren van het netwerk bijgedragen door:
  - het voldoen aan verzoeken van ketenpartners om informatie over jongeren in het bestand;
  - het inbrengen van jongeren in het netwerk waarvoor ketenpartners verantwoordelijkheid moeten nemen als klanteneigenaar;
  - het financieren van de administratieve ondersteuning van het netwerk.
- Scholen komen de wettelijke meldplicht om leerlingen die zijn uitgevallen of langer dan een maand niet aanwezig zijn geweest onvoldoende na. Alleen bij een tijdige en juiste melding kan voortijdig schoolverlaten effectief aangepakt worden. De rekenkamer is positief over de vele initiatieven van het RMC om de melding en de samenwerking met de scholen te verbeteren (uitvoeren van controles, maken van afspraken en geven van voorlichting). Belemmerende factoren zijn het grote aantal scholen waar de RMC-functie in Amsterdam mee te maken heeft en het snel verzenden van de gemaakte afspraken.
- Het Jongerenloket, waarin het CWI, Maatwerk en de Sociale Dienst<sup>44</sup> samenwerken om jongeren richting werk te begeleiden, is voor de RMC-clusters de belangrijkste netwerkpartner. De samenwerking tussen de RMC-clusters en de Jongerenloketten vormt een stimulans voor de begeleiding van voortijdig schoolverlaters. Jongeren kunnen op één locatie terecht en de RMC-clusters en de betrokken organisaties in het Jongerenloket kunnen makkelijk kennis en ervaring uitwisselen. De verwijzing van jongeren naar school door de Jongerenloketten is echter nog onvoldoende vormgegeven. De onderzochte clusters hebben hiervoor elk een eigen oplossing gezocht, te weten het inhuren van een scholingsexpert (Zuid) en het zelf opbouwen van scholingsexpertise (Oost/Centrum). De beschikbaarheid en kwaliteit van de scholingsexpertise is echter onvoldoende gewaarborgd. In dit licht heeft het de rekenkamer verbaasd dat de clusters niet tijdig betrokken zijn bij de veranderingen rond de Jongerenloketten door de komst van de Dienst Werk en Inkomen. De vraag is in hoeverre het belang van samenwerking tussen RMC en Jongerenloketten bestuurlijk en ambtelijk door de stadsdelen en de centrale stad onderkend wordt.
- In Amsterdam richt de RMC-functie zich op jongeren tussen de 17 en 23 jaar en vallen jongeren tussen de 12 en 17 jaar, waarvoor de RMC-wet ook geldt, onder verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaren. Deze werkverdeling vereist een goede samenwerking tussen de leerplichtambtenaren en de RMC-clusters. De gecombineerde bestuurlijke aansturing van de leerplicht en de RMC-functie door de samenwerkende stadsdelen vormt een stimulans voor die samenwerking. Een risico is dat de RMC-

functie onderbelicht blijft omdat de uitvoering van de leerplicht veel aandacht van de bestuurders vraagt. De samenwerking tussen de twee onderzochte RMC-clusters en de leerplichtambtenaren verloopt goed. Er is regelmatig overleg en de overdracht van zorgleerlingen is goed geregeld.

- Een adequate regie door de gemeente is gezien het grote aantal ketenpartners noodzakelijk voor het welslagen van het beleid. De rekenkamer constateert dat de gemeente sinds juni 2004 door middel van de ambtswoningoverleggen invulling heeft gegeven aan de stedelijke regierol. Deze periode is nog te kort om de effecten vast te kunnen stellen. De gemaakte afspraken hebben geen formele status en worden door de ketenpartners nog niet altijd goed uitgevoerd. Ook ontbreken enkele relevante ketenpartners bij de overleggen. Voortgangsrapportages zijn niet openbaar toegankelijk en worden niet ter kennisname van de gemeenteraad en stadsdeelraden gebracht. De rol van de RMC-functie krijgt vooralsnog weinig aandacht in het stedelijke regienetwerk.

## 8 Financiëring RMC-functie

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de financiering van de RMC-functie binnen de gemeente Amsterdam. Voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten ontvangt de gemeente financiële middelen van het rijk. Dit betreft sinds 2002 deels structurele middelen voor de uitvoering van de RMC-wet en deels middelen afkomstig uit het budget voor het grotestedenbeleid (GSB).

### 8.1 Structurele financiering RMC

Sinds 1 januari 2002 is de uitvoering van RMC een wettelijke taak voor gemeenten. De gemeente Amsterdam ontvangt sindsdien structurele middelen voor de uitvoering van de RMC-functie. Jaarlijks besluit het College over de verdeling van deze RMC-gelden over de vijf RMC-clusters en de centrale stad (DMO).

Voor de gemeente Amsterdam is de RMC-bijdrage gegroeid van € 227.856 voor 2002

naar € 288.014 in 2005. In onderstaande tabel is deze ontwikkeling weergegeven, waarbij tevens de verdeling over de vijf RMC-clusters en de centrale stad (DMO) is aangeduid.

De financiële bijdrage aan DMO is bedoeld om de coördinatie- en registratiefunctie van het RMC-beleid binnen de agglomeratie Amsterdam te ontwikkelen.

Tabel 8.1 – Verdeling structurele RMC-middelen gemeente Amsterdam, in €

RMC-cluster	2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)	2005 (4)
Noord	15.422	15.576	15.495	22.550
Oost/Centrum	29.373	29.676	29.512	40.688
West	51.840	52.386	52.069	69.878
Zuid	20.333	20.544	20.429	28.935
Zuidoost	17.972	18.158	18.057	25.866
Centrale stad (DMO)	92.916	95.964	98.933	100.097
<b>Totaal</b>	<b>227.856</b>	<b>232.304</b>	<b>234.495</b>	<b>288.014</b>

Bronnen: Besluiten College van B&W van (1) 21 mei 2002, (2) 18 februari 2003, (3) 25 november 2003 en (4) 11 januari 2005

### 8.2 Incidentele financiering uit budget grotestedenbeleid

Naast de beperkte structurele RMC-middelen heeft het rijk vanaf 2001 uit het budget voor het grotestedenbeleid (GSB) geld beschikbaar gesteld voor voortijdig schoolverlaten. Eind 2002 heeft het College besloten een deel van deze gelden te verdelen over de stadsdelen als stimulators voor de invoering van professioneel casemanagement in de RMC-clusters. Hiermee wordt volgens het besluit beoogd de aansturing, de prestatieafspraken en de professionalisering op het gebied van RMC te verbeteren.<sup>45</sup>

Met het besluit van november 2002 is ruim € 1,6 mln (voor in totaal twee jaar) toegekend aan de RMC-clusters om professioneel casemanagement op te zetten. In februari 2003 is aanvullend besloten om ruim € 800.000 (ook voor twee jaar) beschikbaar te stellen aan DMO om het professionaliseren van het casemanagement in de RMC-clusters te stimuleren en te borgen. Met dit GSB-geld is een impuls gegeven aan de uitvoering van de RMC-functie.



Tabel 8.2– Verdeling GSB-middelen voor RMC, in €

RMC-cluster	2003 (1)	2004 (1)	2005 (2)
Noord	93.109	93.109	93.503
Oost/Centrum	177.807	177.807	177.713
West	313.775	313.775	313.775
Zuid	123.054	123.054	123.076
Zuidoost	108.798	108.798	108.784
Centrale stad (DMO)	408.666	408.666	652.000
<b>Totaal</b>	<b>1.225.209</b>	<b>1.225.209</b>	<b>1.472.000</b>

Bronnen: (1) Besluit College van B&W van 5 november 2002 en  
(2) Meerjarenbegroting LRV 2005-2009

Het budget voor RMC-casemanagement blijft in de periode 2005-2009 gehandhaafd op ongeveer € 820.000, te verdelen over de stadsdelen.

Namens de gezamenlijke stadsdelen is de stuurgroep LRV financier en opdrachtgever van de activiteiten voor de RMC-melding en -registratie bij de Leerling Administratie Sectie van DMO (LAS), zowel voor leerplichtigen (tot 17 jaar) als bovenleerplichtigen (het RMC-deel van de registratie, vanaf 17 jaar). De stadsdelen kopen het RMC-deel van de registratie centraal in bij de LAS voor in totaal € 400.000 per jaar (hoogte bijdrage vanaf 2005), een bedrag dat met ingang van 2005 is verhoogd. Deze kosten zijn in de bovenstaande tabel opgenomen in de (verhoogde) bijdrage aan DMO. Voor dit deel van de activiteiten van DMO voor de RMC-functie zijn de stadsdelen direct verantwoordelijk.

### 8.3 Kanttekeningen bij de wijze van financiering

Voor de uitvoering van de RMC-functie worden vanuit het rijk in beperkte mate structurele middelen beschikbaar gesteld. De gemeente Amsterdam heeft er niet voor gekozen hier zelf aanvullende middelen voor vrij te maken. Voor een stad waarin 16.500 jongeren als voortijdig schoolverlater staan aangemerkt is het hiermee in totaal beschikbare budget van bijna € 300.000 per jaar slechts toereikend om enkele formatieplaatsen te financieren. Dit beperkt de mogelijkheden om invulling te geven aan de RMC-functie.

Met het beschikbaar komen van GSB-gelden van bijna € 2,5 mln in totaal voor de jaren 2003 en 2004 is een duidelijke impuls gegeven aan de RMC-functie. Deze rijksmiddelen hebben het opzetten van casemanagement mogelijk gemaakt. Voor de periode tot en met 2009 is de bijdrage aan het RMC-casemanagement vanuit de GSB-gelden gecontinueerd.

Hierbij dient overigens bedacht te worden dat met de financiering van de RMC-functie slechts een deel van de middelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten in beeld zijn. Zo worden de trajecten die voortijdig schoolverlaters doorlopen op een andere wijze gefinancierd. Binnen de gemeente is overigens geen overzicht beschikbaar van de totale inzet aan middelen.

De financiering van het beleid voor voortijdig schoolverlaten uit diverse bronnen vanuit rijk en gemeente impliceert overigens wel een risico voor de eenheid van beleid. Zoals eerder in dit onderzoek al is beschreven lopen de doelen van rijk en gemeente ten aanzien van voortijdig schoolverlaters niet geheel parallel, hetzelfde kan gezegd worden voor de doelen binnen de gemeente. Zo kan het doel van de RMC-functie om een jongere aan een startkwalificatie te helpen niet geheel sporen met het doel van de Dienst Werk en Inkomen om een jongere zo snel mogelijk aan het werk te helpen.

Een risico bij de huidige wijze van financiering van de RMC-functie is dat de GSB-gelden niet structureel van aard zijn. Elke kabinetsperiode wordt namelijk besloten over continuering van deze geldstroom. Met de nieuwe GSB-periode (GSB III 2005-2009) zijn de middelen ook niet meer geoormerkt voor voortijdig schoolverlaten, maar maken ze deel uit van de zogeheten Brede Doel Uitkering Sociaal Integratie en Veiligheid (BDU SIV). Hoewel het geld daarmee nog vijf jaar beschikbaar is voor de gemeente Amsterdam kunnen keuzes binnen de gemeente gevolgen hebben voor het voor RMC-casemanagement beschikbare budget. Uitgangspunt in de huidige meerjarenbegroting van LRV is een mogelijke verschuiving tussen de middelen voor leerplicht en RMC.

Mocht de GSB-geldstroom op een gegeven moment wegvallen is het risico aanwezig dat de RMC-functie sterk wordt uitgehold, tenzij de gemeente Amsterdam zelf hiervoor middelen vrijmaakt.

Over de doelmatigheid van de inzet van de RMC- en GSB-middelen valt in het bestek van dit onderzoek moeilijk een oordeel te vellen. Zoals eerder in dit onderzoek al is beschreven is er weinig zicht op de relatie tussen het handelen van de RMC-clusters en het afnemen van voortijdig schoolverlaten. Niet duidelijk is dan ook of de beschikbare middelen per RMC-cluster al dan niet toereikend zijn voor het vervullen van de RMC-functie. Zeker gezien de vrijheid die RMC-clusters in het huidige sturingsmodel hebben om hun functioneren naar eigen inzicht in te vullen zijn er weinig prikkels aanwezig om resultaatgericht en daarmee doelmatig te handelen, eerder kan gesproken worden van een inspanningsverplichting.

#### **8.4 Conclusie financiering RMC-functie**

Binnen de gemeente Amsterdam is ervoor gekozen het beleid voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten geheel te financieren met rijksmiddelen. Door geen eigen middelen in te zetten is de gemeente enerzijds afhankelijk van de continuering van het grotestedenbeleid en blijft anderzijds het beschikbare budget voor de RMC-functie beperkt. Gezien deze al met al beperkte inzet van middelen voor het grote maatschappelijke probleem van voortijdig schoolverlaten komt de vraag op of deze middelen afdoende zijn om het voortijdig schoolverlaten effectief te bestrijden.

Overigens valt over de doelmatigheid van de inzet van de RMC- en GSB-middelen in het bestek van dit onderzoek moeilijk een oordeel te vellen. Hiervoor ontbreekt het benodigde zicht op de relatie tussen de uitvoering van de RMC-functie en het afnemen van voortijdig schoolverlaten. De rekenkamer merkt daarbij op dat gezien de beleidsvrijheid die de RMC-clusters hebben er weinig prikkels aanwezig zijn om doelmatig te handelen.



## 9 Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer heeft onderzocht of het beleid van de gemeente Amsterdam om het aantal voortijdig schoolverlaters tussen de 17 en 23 jaar zonder startkwalificatie met 30% te verminderen doeltreffend is geweest. Een startkwalificatie staat gelijk aan een HAVO, VWO of MBO-2 diploma (basisberoepsniveau).

Om het hoofddoel te bereiken wilde de gemeente voortijdig schoolverlaters in beeld brengen en laten deelnemen aan een traject op weg naar een startkwalificatie. Op 1 januari 2005 moest 95% van de voortijdig schoolverlaters in beeld zijn. Van deze groep moest 40% deelnemen aan een traject en 35% in bemiddeling zijn naar een traject.

### 9.1 Hoofdconclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het de gemeente niet is gelukt de voorgenomen prestaties en doelen te realiseren:

- Het behalen van het hoofddoel van het beleid kan niet goed bepaald worden. Een analyse van de geregistreerde startkwalificaties geeft echter een duidelijke indicatie dat het beleid slechts in beperkte mate doeltreffend is geweest. Van de voortijdig schoolverlaters uit 2002 is namelijk drie jaar later bekend dat slechts 6% alsnog een startkwalificatie heeft behaald.
- In plaats van 95% had de gemeente begin 2005 71% van de voortijdig schoolverlaters in beeld, en was daarvan 37% op traject (beoogd was 40%) en 27% in bemiddeling (beoogd was 35%).

De gemeente heeft volgens de rekenkamer vanaf 2003 veel activiteiten ondernomen om in samenwerking met andere organisaties voortijdig schoolverlaters terug naar school of aan het werk aan te krijgen. De rekenkamer constateert echter een aantal tekortkomingen in de uitvoering:

- de registratie van voortijdig schoolverlaters is van onvoldoende kwaliteit;
- de uitvoering van de doorverwijzing is te weinig gericht op het behalen van een startkwalificatie;
- de gemeente besteedt geen aandacht aan de effectiviteit van de doorverwijzing;
- de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de RMC-clusters is niet goed geregeld.

Deze tekortkomingen leiden naar het oordeel van de rekenkamer tot het achterblijven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

### 9.2 Deelconclusies doelbereiking

Om de vraag naar de doeltreffendheid van het beleid te beantwoorden is allereerst nagegaan of de doelen die de gemeente zich heeft gesteld voor het verminderen van het voortijdig schoolverlaten bereikt zijn. Daarbij is gekeken naar de periode 2002-2005.

#### 9.2.1 Resultaten

##### Conclusie

Over de hoofddoelstelling van het Amsterdamse beleid, een vermindering van het aantal 17- tot 23-jarigen zonder startkwalificatie met 30% in 2006 vergeleken met 2002, concludeert de rekenkamer dat niet vastgesteld kan worden of deze bereikt is, vanwege een onvolledige registratie. Wel geeft een analyse van het registratiebestand die de gemeente op verzoek van de rekenkamer uitvoerde een sterke indicatie dat de doeltreffendheid van het

beleid beperkt is geweest. Van de voortijdig schoolverlaters uit 2002 is drie jaar later bekend dat 6% alsnog een startkwalificatie heeft behaald.

### Toelichting

Het uitgangspunt van de gemeente is dat elke jongere tussen de 17 en 23 jaar een voortijdig schoolverlater is, tenzij het tegendeel is bewezen. In 2002 was van 70% van de geregistreerde jongeren niet bekend of ze echt voortijdig schoolverlater waren. Gedeeltelijk betrof dit studenten die naar Amsterdam zijn verhuisd om een HBO of universitaire opleiding te gaan volgen. Deze jongeren hebben wel een startkwalificatie maar hun schoolhistorie is in Amsterdam niet bekend. De registratie is in de jaren daarna verbeterd, maar in 2005 was nog altijd van 30% van de jongeren tussen de 17 en 23 jaar het opleidingsniveau onbekend (5.000 jongeren).

De constatering van de rekenkamer dat de doelbereiking niet kan worden vastgesteld lijkt in tegenspraak met de rapportage van de gemeente zelf dat het aantal voortijdig schoolverlaters tussen 2002 en 2005 is afgenomen met 21% (van 21.500 naar 17.000). Volgens de rekenkamer is deze afname echter hoofdzakelijk het gevolg van de verbeterde registratie en betekent het niet dat het aantal voortijdig schoolverlaters daadwerkelijk is verminderd. De rekenkamer is positief over het feit dat er sprake is van een gekwantificeerd doel met een streefwaarde en een einddatum, die in lijn is met de landelijke doelstelling. In de praktijk is dit doel echter niet meetbaar gebleken.

## 9.2.2 Prestaties

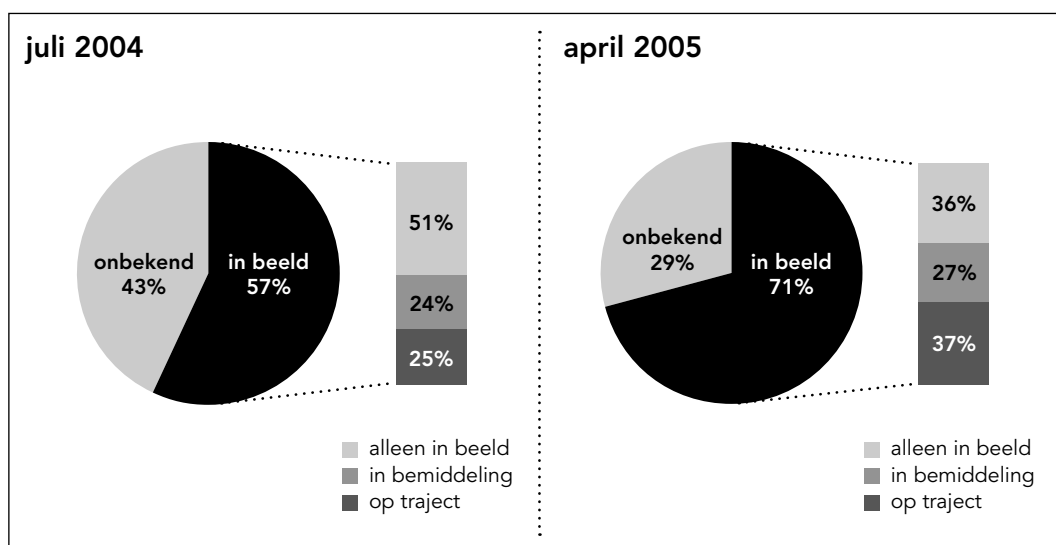
### Conclusie

Geen van de drie prestatiedoelen is bereikt. In april 2005 was 71% van de voortijdig schoolverlaters in beeld (streefwaarde was 95%), en daarvan was 37% op traject (streefwaarde 40%) en 27% in bemiddeling (streefwaarde 35%).

### Toelichting

Positief is dat het beoogde percentage jongeren op traject bijna is gehaald en dat er sprake is van een stijging in de gerapporteerde prestaties. In juli 2004 was nog maar 57% van de voortijdig schoolverlaters in beeld, waarvan 24% in bemiddeling en 25% op traject.

Figuur 9.1 – Voortijdig schoolverlaters naar categorie



Bronnen: Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – schooljaar 2003-2004, Leerplicht- en RMC-functie voortijdig schoolverlaten – derde kwartaal schooljaar 2004-2005.

De rekenkamer is positief over de doelformulering: de prestatiedoelen zijn evenals de hoofddoelstelling gekwantificeerd met streefwaarden en een einddatum. Hoewel de doelen nog niet zijn gerealiseerd, zijn ze voor de periode 2006-2009 naar boven bijgesteld. De rekenkamer constateert dat deze bijstelling naar 100% in beeld, 50% in bemiddeling en 50% op traject voor 2007 gezien de huidige resultaten niet realistisch is.

### 9.3 Deelconclusies beleidsuitvoering

De uitvoering van het beleid om voortijdig schoolverlaters alsnog een startkwalificatie te laten behalen is de taak van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie). In Amsterdam vindt de uitvoering plaats door vijf RMC-clusters, die worden aangestuurd door de stadsdelen. Om te kunnen beoordelen hoe de uitvoering heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van het beleid, heeft de rekenkamer drie aspecten van de uitvoering geanalyseerd:

- de kwaliteit van de registratie;
- de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters;
- de samenwerking met relevante organisaties.

Dit correspondeert met de taken die wettelijk voor de RMC-functie zijn bepaald. De doorverwijzing en samenwerking heeft de rekenkamer in twee RMC-clusters onderzocht, namelijk Oost/Centrum en Zuid.

#### 9.3.1 Kwaliteit van de registratie

##### **Conclusie**

De kwaliteit van de registratie schiet tekort doordat het registratiesysteem onvoldoende functioneert en de informatie die in het systeem is opgenomen over de voortijdig schoolverlaters onvolledig is. De beleidsuitvoering wordt door de tekortkomingen vergaand belemmerd omdat deze zwaar leunt op de informatie uit het registratiesysteem.

##### **Toelichting**

De gemeente heeft het belang van een goed registratiesysteem van voortijdig schoolverlaters onderkend en de afgelopen jaren geïnvesteerd in het opzetten van een nieuw computersysteem (ERISA). Het systeem is echter te vroeg in gebruik genomen, een besluit dat de stuurgroep ERISA, waarin de samenwerkende stadsdelen en DMO zijn vertegenwoordigd, heeft genomen ondanks een negatief advies van het projectteam. De rekenkamer constateert dat de besluitvorming niet zorgvuldig is verlopen. Vooralsnog is er geen zicht op een betrouwbare werking van het systeem. Dit vormt een risico voor de doeltreffendheid van de beleidsuitvoering door de RMC-clusters in 2006.

De kwaliteit van de geregistreerde informatie is sinds 2002 sterk verbeterd, waardoor de beleidsuitvoering een grote impuls heeft gekregen. Toch constateert de rekenkamer dat de informatie in het registratiesysteem nog onvolledig is en op onderdelen onjuist. Het gaat onder meer om de grote groep jongeren waarvan niet bekend is of ze voortijdig schoolverlater zijn, de onduidelijkheid over de aard van de trajecten die voortijdig schoolverlaters volgen en de mate waarin deze tot een startkwalificatie leiden, en het niet of niet tijdig door de scholen gemelde verzuim van leerlingen. In de uitvoering van het beleid leidt dit ertoe dat een deel van de voortijdig schoolverlaters ten onrechte niet benaderd wordt.

### 9.3.2 Doorverwijzing

De rekenkamer heeft (1) de uitvoering, (2) de effectiviteit en (3) de aansturing van de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters beoordeeld. Doorverwijzing houdt in dat een jongere in bemiddeling is gebracht of in een traject is geplaatst richting een startkwalificatie.

#### **Conclusie (1) over uitvoering doorverwijzing door de RMC-clusters**

Hoewel de twee onderzochte RMC-clusters veel inspanningen verrichten voor de doorverwijzing, concludeert de rekenkamer dat de actieve bijdrage van de clusters aan het bemiddelen en op traject plaatsen van voortijdig schoolverlaters veel kleiner is dan uit de rapportages blijkt. Belangrijker tekortkoming is volgens de rekenkamer dat in de uitvoering van de doorverwijzing het behalen van een startkwalificatie nauwelijks een rol speelt, terwijl dit stedelijk en in de RMC-wet wel het hoofddoel is. Jongeren die zijn gaan werken zonder startkwalificatie worden niet benaderd. De RMC-clusters volgen niet of voortijdig schoolverlaters hun traject met succes afsluiten en alsnog een startkwalificatie halen.

#### **Toelichting**

De gerapporteerde bemiddelingen en trajecten zijn lang niet altijd het resultaat geweest van een actieve inbreng van de RMC-clusters. Veel jongeren schrijven zich uit eigen beweging weer in op school of hebben zelf werk gevonden. Welke bijdrage de RMC-clusters wel hebben geleverd heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. Ook volgen de clusters niet of de trajecten leiden tot een startkwalificatie. Werkende voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie worden, in afwijking van de beleidsuitgangspunten, niet benaderd. Daarover is in de rapportages echter geen informatie terug te vinden.

Verder constateert de rekenkamer dat er geen speciale aanpak is ontwikkeld voor de doorverwijzing van de prioritaire groep voortijdig schoolverlaters zonder schooldiploma, terwijl het rijk dit wel vraagt.

Het beschikbaar komen van meer dan € 1 miljoen per jaar uit het grotestedenbeleid heeft de RMC-clusters in staat gesteld meer werk te maken van de doorverwijzing, waar vóór 2003 nauwelijks iets aan gedaan werd. Ondanks de extra middelen (en daarmee capaciteit in de RMC-clusters) worden de mogelijkheden voor de doorverwijzing sterk ingeperkt door het grote aantal Amsterdamse voortijdig schoolverlaters. Ook het gebrek aan tussentijdse instroommomenten bij veel opleidingen hinderen de doorverwijzing.

#### **Conclusie (2) over het zicht op de effectiviteit van de doorverwijzing**

De gemeente besteedt geen aandacht aan de effectiviteit van de doorverwijzing, waardoor er onvoldoende wordt geleerd van de sterke en zwakke punten in de beleidsuitvoering.

#### **Toelichting**

De RMC-clusters besteden veel tijd aan de doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters, maar de resultaten van de eigen inspanningen en de mate waarin deze bijdragen aan de doeltreffendheid van het beleid blijven onduidelijk.

De samenwerkende stadsdelen en de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling besteden onvoldoende aandacht aan het verbeteren van de doelmatigheid van de uitvoering. Er zijn bijvoorbeeld geen vergelijkingen tussen de clusters gemaakt om de effectiviteit van de uiteenlopende werkwijzen vast te stellen.

### **Conclusie (3) over de aansturing van de doorverwijzing**

De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de RMC-clusters is niet goed geregeld, waardoor de doelmatigheid van de doorverwijzing wordt gehinderd. Daarbij zijn de gemeentelijke beleidskaders onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering.

#### **Toelichting**

De rekenkamer heeft geen afdoende verklaring gevonden voor de verschillende wijze waarop de beide onderzochte RMC-clusters de doorverwijzing uitvoeren. Het gemeentelijk beleidskader voor het uitvoeringsmodel bevat alleen een globale visie op de beoogde werkwijze, waardoor de RMC-clusters een grote beleidsvrijheid hebben in de uitoefening van hun taken. Zo heeft cluster Zuid vrijwel geen contacten met individuele jongeren, terwijl cluster Oost/Centrum een individuele benadering juist voorop stelt. Hoewel verschillend, voldoet in beide onderzochte RMC-clusters de uitvoering van de doorverwijzing aan de globale uitgangspunten. Er is niet beargumenteerd waarom de uitvoering van het RMC-beleid in vijf clusters plaatsvindt.

Bij de aansturing en de uitvoering van het RMC-beleid is sprake van een complexe en omvangrijke organisatie, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het is niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de RMC-functie. De RMC-clusters worden inhoudelijk aangestuurd door de stuurgroep LRV van de samenwerkende stadsdelen, maar vallen tegelijkertijd ook onder de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders van de bij het cluster betrokken stadsdelen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat op de activiteiten van de stuurgroep LRV alleen een indirecte democratische controle door de stadsdeelraden mogelijk is.

### **9.3.3 Samenwerking in het netwerk**

#### **Conclusie**

De rekenkamer oordeelt positief over de wijze waarop zowel lokaal als stedelijk wordt samengewerkt met de belangrijkste netwerkpartners. Het wegnemen van problemen wordt echter gehinderd door de sterke afhankelijkheid van de bereidwilligheid van de partners om daaraan mee te werken.

#### **Toelichting**

Bij de samenwerking in het lokale netwerk hebben de twee onderzochte clusters het gestelde doel gedeeltelijk bereikt. Ze fungeren voor de ketenpartners op basis van hun informatiepositie als expert op het gebied van voortijdig schoolverlaten. De clusters hebben echter niet, zoals was beoogd, de positie van regisseur in het lokale netwerk. Verder zijn nog niet alle relevante ketenpartners in de netwerken betrokken en valt stadsdeel Amsterdam-Centrum buiten de netwerkstructuur.

De twee onderzochte clusters hebben zelf invulling gegeven aan de netwerktaak. De rekenkamer merkt daarover op dat het ontbreken van een stedelijk kader voor de uitvoering van de netwerktaak als gevolg heeft dat elk cluster zelf moet uitvinden welke organisaties in het netwerk betrokken moeten worden, hoe de samenwerking het best kan plaatsvinden en op welke valkuilen men bedacht moet zijn.

Stedelijk wordt de regie sinds juni 2004 door middel van ambtswoningoverleggen ingevuld. Dit is nog te kort om de effecten vast te kunnen stellen. De rol van de RMC-functie krijgt voorsnog weinig aandacht in het stedelijke regienetwerk. De rekenkamer signaleert wel dat soortgelijke problemen als bij de lokale netwerken zich ook in het stedelijke net-



werk voordoen, bijvoorbeeld het niet goed nakomen van de gemaakte afspraken door de ketenpartners en het ontbreken van enkele relevante ketenpartners.

De rekenkamer merkt echter ook op dat zowel lokaal als stedelijk de samenwerking sterk afhankelijk is van de mate waarin de ketenpartners willen meewerken. Als zich problemen voordoen staan de RMC-functie weinig middelen ter beschikking om deze weg te nemen. Hoewel er sprake is van wettelijke taken zijn daaraan bijvoorbeeld geen sanctiemogelijkheden verbonden. De ketenpartners zijn ook in financieel opzicht niet afhankelijk van de RMC-functie.

Uit het onderzoek kwamen de volgende problemen in de samenwerking naar voren:

- Een deel van de scholen komt de wettelijke meldplicht om leerlingen die zijn uitgevalen of langer dan een maand afwezig zijn onvoldoende na.
- De beschikbaarheid en kwaliteit van de scholingsexpertise bij de Jongerenloketten is onvoldoende gewaarborgd.
- De samenwerking in de Jongerenloketten staat door de komst van de Dienst Werk en Inkomen onder druk. De vraag is in hoeverre de samenwerking tussen RMC en Jongerenloketten bestuurlijk en ambtelijk door de stadsdelen en de centrale stad wordt onderkend.

#### 9.4 Samenvatting conclusies

Samengevat concludeert de rekenkamer over de **doelbereiking** van het beleid:

Conclusie 1. Er kan niet worden vastgesteld of de hoofddoelstelling van het Amsterdamse beleid om tussen 2002 en 2006 het aantal 17- tot 23-jarigen zonder startkwalificatie te verminderen met 30%, bereikt is, vanwege een onvolledige registratie. Het lage percentage voortijdig schoolverlaters dat in latere jaren alsnog een startkwalificatie behaalt vormt echter een duidelijke indicatie dat het beleid slechts in beperkte mate doeltreffend is geweest.

Conclusie 2. De voorgenomen prestaties voor de beleidsuitvoering zijn niet gerealiseerd.

Over de **beleidsuitvoering** luiden de conclusies van de rekenkamer:

Conclusie 3. De uitvoering wordt ernstig belemmerd door de onvoldoende kwaliteit van de registratie.

Conclusie 4. De RMC-clusters verrichten veel inspanningen voor de doorverwijzing, maar hun bijdrage aan het bemiddelen en op traject plaatsen van voortijdig schoolverlaters is veel kleiner dan ze rapporteren. In de uitvoering van de doorverwijzing speelt het behalen van een startkwalificatie nauwelijks een rol, terwijl dit stedelijk en in de RMC-wet wel het hoofddoel is.

Conclusie 5. De gemeente besteedt geen aandacht aan de effectiviteit van de doorverwijzing, waardoor er onvoldoende wordt geleerd van de sterke en zwakke punten in de beleidsuitvoering.

- Conclusie 6. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de RMC-clusters is niet goed geregeld, waardoor de doelmatigheid van de doorverwijzing wordt gehinderd. Daarbij zijn de gemeentelijke beleidskaders onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering.
- Conclusie 7. Zowel lokaal als stedelijk wordt voldoende samengewerkt met de belangrijkste netwerkpartners. Het wegnemen van problemen wordt echter gehinderd door de sterke afhankelijkheid van de bereidwilligheid van de partners om mee te werken.

## 9.5 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies over de doelbereiking en de beleidsuitvoering komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

### 9.5.1 Aanbeveling voor het College van B&W

#### **Aanbeveling 1: Aansturing**

Richt vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor de RMC-functie in Amsterdam de organisatie en aansturing zodanig in dat de doelmatigheid van de uitvoering voorop staat.

- Onderzoek daartoe de mogelijkheden om de complexe wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing is georganiseerd te vereenvoudigen.
- Geef aan welke taken en verantwoordelijkheden de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft voor de ontwikkeling van en de verantwoording over de RMC-functie.

### 9.5.2 Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijks Besturen van de stadsdelen

#### **Aanbeveling 2: Beleidskader**

Stel een nieuw beleidskader op voor de uitvoering van de RMC-functie en leg dit ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad en de stadsdeelraden:

- Geef daarin aan welke plaats de RMC-functie inneemt in het totale beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.
- Leg vast hoe de taken en verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdelen worden verdeeld.
- Bepaal de wijze waarop de gemeenteraad en stadsdeelraden geïnformeerd worden over de beleidsresultaten.
- Pas de prestatiedoelen aan door deze (a) te relateren aan het behalen van een startkwalificatie, (b) de haalbaarheid van de streefwaarden te onderbouwen, (c) de begrippen eenduidig te definiëren zodat op een inzichtelijke manier over de bereikte prestaties gerapporteerd kan worden (specificeer bijvoorbeeld het type traject en bepaal wanneer werk kan worden beschouwd als gelijkwaardig aan een startkwalificatie).

#### **Aanbeveling 3: Samenwerking in het netwerk**

Geef zowel vanuit de stad als vanuit de stadsdelen meer aandacht aan de netwerktaak van de RMC-functie:

- Maak stedelijke afspraken over de samenwerking tussen RMC-functie en Jongerenloketten. Geef daarin expliciet aan hoe de beschikbaarheid en kwaliteit van de scholingsexpertise in het Jongerenloket wordt geregeld.
- Breng in kaart welke maatregelen vanuit het perspectief van de scholen nodig zijn om de naleving van de meldplicht van verzuimende jongeren te verbeteren en voer deze zoveel als mogelijk uit.
- Betrek zowel lokaal als stedelijk de ontbrekende ketenpartners in het netwerk.

### 9.5.3 Aanbevelingen voor de Dagelijks Besturen van de stadsdelen

#### **Aanbeveling 4: Samenwerking tussen de stadsdelen**

Formaliseer de samenwerking tussen de stadsdelen ten behoeve van de RMC-functie.

- Stel daarbij de taken en verantwoordelijkheden van de stuurgroep LRV vast en voorziet in het ontbrekende mandaat.
- Bepaal de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de stadsdeelraden.

#### **Aanbeveling 5: Taken en verantwoordelijkheden registratie**

Stel vast wie primair verantwoordelijk is voor het opschonen van het bestand van voortijdig schoolverlaters. Leg als opdrachtgever vast welke activiteiten de Leerling Administratie Sectie (LAS) moet uitvoeren om het opleidingsniveau te achterhalen van de Amsterdamse jongeren waarvan dat niet bekend is en hoe daarover gerapporteerd wordt. Leg tevens vast op welke wijze de LAS de RMC-clusters van de benodigde registratie-informatie voorziet.

#### **Aanbeveling 6: Registratie startkwalificatie**

Ga na in welke mate jongeren die een traject volgen een startkwalificatie behalen door:

- de registratie en derhalve de melding door de scholen van het behaalde opleidingsniveau te verbeteren;
- nadere analyses uit te voeren op de reeds beschikbare informatie in het systeem;
- specifiek onderzoek te verrichten (bijvoorbeeld door gedetailleerde cohortanalyses).

#### **Aanbeveling 7: Registratiesysteem**

Zorg voor een goede voortgangsbewaking door de stuurgroep ERISA bij de uitvoering van het verbeterprogramma voor de problemen in het registratiesysteem. Pas zonodig de prestatiedoelen voor de RMC-clusters aan als de uitvoering over een langere periode belemmeringen blijft ondervinden door de gebrekkige werking van het systeem.

#### **Aanbeveling 8: Doorverwijzing**

Voer een verdere professionalisering door van de doorverwijzing door de RMC-clusters:

- Ontwikkel een eenduidige doorverwijzingsmethodiek voor alle RMC-clusters.
- Rapporteer over de resultaten van de doorverwijzing door aan te geven welke bijdrage de RMC-functie heeft geleverd aan het in bemiddeling en op traject krijgen van voortijdig schoolverlaters.
- Voer de wettelijke eis om de doorverwezen voortijdig schoolverlaters te volgen tot ze een startkwalificatie hebben behaald daadwerkelijk uit en besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan werkende voortijdig schoolverlaters.
- Evalueer het succes van de activiteiten en stuur op basis daarvan de uitvoering bij.

## 10 Bestuurlijke reactie en nawoord

### 10.1 Bestuurlijke reactie

#### 10.1.1 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar voortijdig schoolverlaten in de gemeente Amsterdam en in het bijzonder de uitvoering van de RMC-functie in de clusters Oost/Centrum en Zuid. In uw brief van 2 februari jl. heeft u ons College het vertrouwelijke conceptrapport aangeboden en ons de gelegenheid geboden, conform de procedure voor bestuurlijk wederhoor, te reageren op het conceptrapport.

Ons College heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport Voortijdig schoolverlaten van de Rekenkamer Amsterdam en maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren.

#### **Algemeen**

Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is één van de belangrijkste maatschappelijke opdrachten voor de gemeente Amsterdam. Realisatie van de Lissabon-doelstellingen is nog ver weg. Mede daarom heeft de minister eind vorig jaar extra maatregelen aangekondigd, zoals verlenging van de leerplicht totdat een startkwalificatie is behaald en verplichte melding van schoolverlaten.

Ons College is van mening dat binnen de ketenaanpak voortijdig schoolverlaten een optimaal functionerende Regionale Meld en Coördinatiefunctie essentieel is.

Uw Rekenkamer is er in geslaagd om in een korte periode een gedegen onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de aanpak van voortijdig schoolverlaten via de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC).

Ons College onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies. De aanbevelingen zullen tevens betrokken worden bij het opstellen van het nieuwe bestuursakkoord (2006-2010) met de stadsdelen.

#### **Reactie op de aanbevelingen**

##### **Aanbeveling 1: Aansturing**

Richt vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor de RMC-functie de organisatie en aansturing zodanig in dat de doelmatigheid van de uitvoering voorop staat.

- Onderzoek daartoe de mogelijkheid om de complexe wijze, waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing is georganiseerd, te vereenvoudigen.
- Geef aan welke taken en verantwoordelijkheden de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft voor de ontwikkeling van en de verantwoording over de RMC-functie.

Het College zal deze aanbeveling tevens betrekken bij de vormgeving van het nieuwe Bestuursakkoord 2006-2010. Wij zijn van mening dat de komende jaren de doelmatigheid van de uitvoering en het toezicht op de uitvoering een centrale plek moet krijgen in het denken en handelen van stad en stadsdelen.

### **Aanbeveling 2: Beleidskader**

Stel een nieuw beleidskader op voor de uitvoering van de RMC-functie en leg dit ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad en de stadsdeelraden.

- Geef daarin aan welke plaats de RMC-functie inneemt in het totale beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.
- Leg vast hoe de taken en verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdelen worden verdeeld.
- Bepaal de wijze waarop de gemeenteraad en stadsdelen geïnformeerd worden over de beleidsresultaten.
- Pas de prestatiedoelen aan door deze (a) te relateren aan het behalen van een startkwalificatie, (b) de haalbaarheid van de streefwaarden te onderbouwen, (c) de begrippen eenduidig te definiëren zodat op een inzichtelijke manier over de bereikte prestaties kan worden (specificeer bijvoorbeeld het type traject en bepaal wanneer werk kan worden beschouwd als gelijkwaardig aan een startkwalificatie).

Deze aanbeveling zal het College tevens betrekken bij het nieuwe bestuursakkoord en bij de opstelling van het nieuwe Lokaal Onderwijs & Jeugd Plan. Het College wil het nieuwe LO&JP nog voor het zomerreces aan de gemeenteraad voorleggen. De Dagelijks Besturen van de stadsdelen zullen het LO&JP door de stadsdeelraden laten vaststellen. Op deze manier zijn gemeenteraad en stadsdeelraden geïnformeerd over het beleidskader, de plaats van de RMC-functie, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen stad en stadsdelen, de wijze van informeren en de prestatiedoelen.

### **Aanbeveling 3: Samenwerking in het netwerk**

Geef zowel vanuit de stad als vanuit de stadsdelen meer aandacht aan de netwerktaak van de RMC-functie:

- Maak stedelijke afspraken over de samenwerking tussen RMC-functie en Jongerenloketten. Geef daarin expliciet aan hoe de beschikbaarheid en kwaliteit van de scholings-expertise in het Jongerenloket wordt geregeld.
- Breng in kaart welke maatregelen vanuit het perspectief van de scholen nodig zijn om de naleving van de meldplicht van verzuimende jongeren te verbeteren en voer deze zoveel als mogelijk uit.
- Betrek zowel lokaal als stedelijk de ontbrekende ketenpartners in het netwerk. Het College zal deze aanbevelingen tevens betrekken bij het nieuwe bestuursakkoord en het LO&JP 2006-2010.

De Rekenkamer rapporteert dat ons College vanaf 2002 een belangrijke impuls heeft gegeven aan de ketenaanpak met de introductie van de Verbeterunit en de ambtswoninggesprekken. Ontbrekende ketenpartners zullen daarbij alsnog worden betrokken.

Er moeten betere afspraken worden gemaakt over onder meer doorverwijzen en registreren, zodat ook echt vooruitgang kan worden geboekt. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat betere, stringenter afspraken geen garantie bieden voor minder schooluitval; die is voor een belangrijk deel ook afhankelijk van de onderwijsinstellingen zelf (kwaliteit van het onderwijs, personeel, curriculum etc.) waar het gemeentebestuur geen grip op heeft gezien de wettelijke taken en de autonomie van onderwijsinstellingen.

## 10.1.2 Reactie Dagelijks Besturen van de stadsdelen<sup>46</sup>

### Vooraf

De stuurgroep LRV, waarin vertegenwoordigd de 5 RMC clusters, heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptrapport Voortijdig schoolverlaten van de Rekenkamer Amsterdam. De Rekenkamer is er in geslaagd om in een relatief korte periode een gedegen onderzoek te doen naar de doeltreffende aanpak van vroegtijdig schoolverlaten via de Regionale Meld en Coördinatiefunctie.(RMC). De gepresenteerde conclusies worden in hoofdlijnen onderschreven. Over de aanbevelingen zullen afspraken gemaakt worden in het nieuwe bestuursakkoord en in dat kader zal erover worden gerapporteerd. In het verlengde daarvan zal de stuurgroep er zorg voor dragen dat de aanbevelingen verwerkt worden in het gezamenlijke programma RMC voor de periode tot en met 2009.

Het kan en zal de Rekenkamer niet ontgaan zijn dat het terugdringen van voortijdig schoolverlaten een maatschappelijk probleem is van grote omvang en ernstiger dan voorheen werd aangenomen. Het staat hoog op de landelijke politieke agenda. Mede vanwege het feit dat de Lissabon-doelstellingen nog bij lange na niet gehaald worden, heeft de Minister eind vorig jaar verschillende extra maatregelen aangekondigd (o.m. investeren in extra leerlingbegeleiding, duale trajecten, volledige leerplicht tot 18 jaar ofwel tot het behalen van een startkwalificatie, het valideren van elders verworven competenties die gelijk staan aan een startkwalificatie, verplichte melding bij RMC, etc.). Dit voorjaar zullen de beleidsvoor-nemens worden gepresenteerd.

### Reactie op conclusies en aanbevelingen

#### Doelbereiking

Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is één van de belangrijkste maatschappelijke opdrachten voor Amsterdam. Ook vanuit het onderwijs is een grote bereidheid in vernieuwende aanpakken te investeren om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Dit aspect blijft in het rapport van de Rekenkamer onderbelicht. Amsterdam heeft voor zichzelf de lat hoog gelegd, enerzijds door in het verlengde van de landelijke doelstellingen prestatiedoelen vast te stellen, anderzijds door in te zetten op een gezamenlijke Amsterdamse aanpak waarbij alle ketenpartners verantwoordelijkheid nemen.

De stuurgroep is blij dat de Rekenkamer voor wat betreft de prestatiedoelen positief rapporteert en vaststelt dat het beoogde percentage jongeren op traject nagenoeg is gehaald (37%) en dat er sprake is van een stijging in de gerapporteerde prestaties (toename in beeld en in bemiddeling). In vergelijking met ander grote steden scoort Amsterdam niet slecht wat blijkt uit de jaarlijkse landelijke effectrapportage RMC die eind vorig jaar is verschenen.

De stuurgroep onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat vooralsnog niet eenduidig kan worden vastgesteld of het aantal voortijdig schoolverlaters nu daadwerkelijk vermindert. De stuurgroep geeft daarbij aan dat het dat het de afgelopen jaren gewerkt heeft met een groot bestand van bestaande en nieuwe voortijdig schoolverlaters, steeds veranderend door in- en uitstroom, waarbij het moeilijk bleek om daar greep op te krijgen. Achteraf gezien was het wellicht beter geweest om gericht te werken met de jaarlijkse groep nieuwe instromers. Op basis van het aangeleverde cohortonderzoek (daadwerkelijk behaalde aantal startkwalificaties) concludeert de Rekenkamer dat het beleid slechts in beperkte mate doeltreffend is geweest. Beter zou zijn om ook hier te concluderen dat de doeltreffendheid van het beleid op basis van het aangeleverde cohortonderzoek vooralsnog niet kan worden vastgesteld. De geleverde cijfers geven aan wat we wel weten (en dat is nog te weinig) en niet wat we niet weten. Met andere woorden: de registratie van het daadwerkelijk behalen van een startkwalificatie is nog niet sluitend.

De verwachting is dat hierover in 2006 meer duidelijkheid gaat ontstaan nu de zeer lang verwachte pilot met de IB groep (na jaren van intensieve lobby vanuit Amsterdam richting Den Haag) daadwerkelijk van start gaat. Daarnaast zal de stuurgroep zich buigen over de wijze waarop zij jongeren die zijn gaan werken (op traject) kan volgen en stimuleren in het behalen van een startkwalificatie of iets wat daaraan gelijk gesteld kan worden. Last but not least zet de stuurgroep middels het verbeterprogramma in op een verbeterd registratiesysteem Erisa als noodzakelijke randvoorwaarde om betrouwbare gegevens te kunnen leveren.

## **Beleidsuitvoering**

### **De kwaliteit van de registratie**

De stuurgroep is blij met de constatering van de Rekenkamer dat de geregistreerde informatie sinds 2002 sterk verbeterd is, waardoor de beleidsuitvoering een grote impuls heeft gekregen. De conclusie van de Rekenkamer dat de registratie tekort schiet vanwege het feit dat het nieuwe registratiesysteem Erisa onvoldoende functioneert en dat hierdoor de beleidsuitvoering wordt belemmerd, wordt door de stuurgroep volledig onderschreven. De conclusies en aanbevelingen van het auditrapport opgesteld door ACAM heeft de stuurgroep volledig overgenomen en op basis daarvan met voortvarendheid een verbeterprogramma in gang gezet. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek kennis kunnen nemen van het concept verbeterprogramma wat nog niet was vastgesteld door de stuurgroep Erisa. Het verbeterprogramma is intussen aangescherpt, en worden er 2 fases onderscheiden. Rond 1 april zal een eerste verbeterde versie van Erisa in gebruik worden genomen waarin een groot aantal hinderlijke bugs zullen zijn verholpen. Daarnaast wordt een project gestart om voor 1 april op onderdelen van de verschillende modules nadere eisen te formuleren die moeten leiden tot verdere verbetering van de software. Deze verbeteringen zullen zo snel mogelijk na 1 april worden gerealiseerd. Ten aanzien van de voortgangsbewaking en het beoordelen van de kwaliteit daarvan heeft de stuurgroep een kwaliteitsauditor vanuit ACAM aan het programma toegevoegd. De overige aanbevelingen van de Rekenkamer op het onderwerp registratie neemt de stuurgroep zich ter harte.

### **De doorverwijzing van schoolverlaters:**

#### **De uitvoering**

De rekenkamer concludeert dat de actieve bijdrage van de clusters aan het bemiddelen en op traject plaatsen van voortijdig schoolverlaters veel kleiner is dan uit de rapportages blijkt. RMC heeft primair de taak om gegevens met betrekking tot voortijdig schoolverlaters te registreren op basis van gegevens die zij krijgt aangeleverd via scholen, ketenpartners e.d. Daarnaast heeft RMC een doorverwijzende taak. Met deze taak levert RMC een meer actieve bijdrage aan het bemiddelen en op traject plaatsen. RMC heeft zich er nooit op voorgestaan dat alle jongeren die op traject zijn geplaatst dat louter en alleen te danken hebben aan de RMC inzet. In toekomstige rapportages zal hier nadrukkelijker aandacht aan gegeven worden door aan te geven welke bijdrage de RMC functie wel heeft geleverd aan het in bemiddelen en op traject krijgen van voortijdig schoolverlaters. De stuurgroep is het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat het behalen van een startkwalificatie nauwelijks een rol speelt in de uitvoering van de doorverwijzing. Voor RMC is dit de eerste insteek bij verwijzing. Terug naar school is de eerste optie die wordt besproken met jongeren door RMC of jongerenloket. Het gegeven dat jongeren die werken zonder startkwalificatie niet actief worden benaderd/gemonitord is een keuze geweest vanwege de grote aantallen voortijdig schoolverlaterers. Prioriteit wordt gelegd bij de groep 17, 18 jarigen die net van school komen zonder startkwalificatie. De stuurgroep zal nader onderzoeken of en op welke wijze ze uitvoering kan geven aan de wettelijke eis om de doorverwezen voortijdig schoolverlaters, m.n

degenen die werken, daadwerkelijk te volgen totdat ze een startkwalificatie hebben behaald. Over de voortijdig schoolverlaters die weer terugkeren naar school wordt door de scholen gerapporteerd voor wat betreft het behaalde opleidingsniveau. Onderzocht zal worden of dit voldoende gebeurt of nog verdere verbetering behoeft.

### **De effectiviteit**

De 5 clusters hebben de afgelopen jaren op eigen wijze vorm gegeven aan het RMC beleid binnen het eigen cluster binnen de daarvoor stedelijk aangereikte kaders (Regieaanpakken). Onderling hebben de clusters veel informatie uitgewisseld en heeft men ideeën van elkaar overgenomen. De clusters verschillen in essentie niet zoveel van elkaar, dit in tegenstelling tot wat de Rekenkamer suggereert wanneer gesproken wordt over uiteenlopende werkwijzen. De RMC clusters voeren het RMC beleid allemaal uit binnen de afgesproken kaders. Er zijn meer overeenkomsten dan verschillen. Wel is het zo, dat afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van lokale partners afspraken “op maat” worden gemaakt. Nu de resultaten van de verschillende clusters steeds beter op tafel komen is het mogelijk om de komende periode de doelmatigheid van de uitvoering nader te bekijken.

### **De aansturing**

De Rekenkamer stelt dat de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de RMC clusters niet goed is geregeld, waardoor de doelmatigheid van de doorverwijzing wordt gehinderd.

De stuurgroep wijst erop dat vanaf het begin de keuze is gemaakt is om de verantwoordelijkheid voor de aansturing van RMC te leggen bij de stadsdelen. Er is welbewust gekozen voor een indeling in 5 RMC clusters. Daarnaast is een stedelijk verbeterprogramma ingericht met als doel verdere professionalisering, inhoudelijke afstemming en verbetering en het bereiken van meer efficiëntie.

De stuurgroep is het dan ook niet eens met de Rekenkamer dat de bestuurlijke en ambtelijke aansturing niet goed geregeld zouden zijn. De constatering van de Rekenkamer dat hierdoor de doelmatigheid van de uitvoering wordt gehinderd wordt naar de mening van de stuurgroep onvoldoende onderbouwd.

Wel erkent de stuurgroep dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen enerzijds de bestuurlijke en ambtelijke vrijheid voor ieder cluster, anderzijds de wens te komen tot meer samenhang en uniformiteit voor de uitvoering van het RMC beleid in Amsterdam als geheel. De stuurgroep is bereid conform de aanbevelingen waar nodig verbeteringen aan te brengen.

De stuurgroep hecht eraan naar voren te brengen dat het RMC beleid niet op zichzelf staat maar pas vorm krijgt door samenwerking met ketenpartners. Daarbij gaat het zowel om lokale partners, verenigd in lokale netwerken, als ook om stedelijk georganiseerde partners die overigens ook vaak binnen Amsterdamse regio's hun beleid nader vorm geven.

De stuurgroep is het met de Rekenkamer oneens dat de beleidskaders onvoldoende richtinggevend zijn voor de uitvoering. De RMC clusters slagen er in om gezamenlijk steeds meer inhoud te geven aan de stedelijk afgesproken beleidskaders waarbij de werkwijzen en afspraken in de praktijk veel minder ver uiteenlopen dan de rekenkamer suggereert. Wel is het van belang deze afspraken vast te leggen en vast te houden en is een onderzoek naar de doelmatigheid van de uitvoering relevant.

### **De samenwerking met relevante organisaties.**

De stuurgroep is blij met het positieve oordeel van de Rekenkamer over de wijze waarop zowel lokaal als stedelijk wordt samengewerkt met de belangrijkste netwerkpartners.

De stuurgroep weet zich hierin gesteund door alle betrokken ketenpartners die zich in het kader van de ambtswoninggesprekken hieraan bestuurlijk verbonden hebben onder het motto “Vasthouden en niet loslaten”.



Het positieve oordeel van de Rekenkamer doet recht doet aan de RMC clusters die hier enorm hard aan hebben gewerkt. Deze opgebouwde samenwerking vraagt de komende jaren nog het nodige onderhoud, waarbij het accent ligt op het verder borgen en verankeren van gemaakte afspraken op bestuurlijk niveau tot op het niveau van de uitvoering. Een gezamenlijke investering die zich moet “terugverdienen” in het daadwerkelijk terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters.

## 10.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

### **Nawoord naar aanleiding van reactie van het College van Burgemeester en Wethouders**

De rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders. Het College spreekt niet alleen algemene waardering uit over het gedegen karakter van het onderzoek dat in relatief korte tijd is uitgevoerd, maar reageert tevens in positieve zin op de afzonderlijke aanbevelingen. De rekenkamer stelt het op prijs dat de aanbevelingen zullen worden betrokken bij het Bestuursakkoord met de stadsdelen voor de komende Collegeperiode en het nieuwe Lokaal Onderwijs- en Jeugdplan. Ook zegt het College toe de ontbrekende ketenpartners in het stedelijk netwerk te zullen betrekken. De rekenkamer zal met grote belangstelling volgen hoe in beide documenten de aanbevelingen worden uitgewerkt. Daarbij zal zij in het bijzonder aandacht hebben voor de specifieke aspecten uit de aanbevelingen. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijke vereenvoudiging van de aansturing van de RMC-functie, de informatievoorziening aan de raad over de resultaten van het beleid, de formulering van de prestatiedoelen en het waarborgen van scholingsexpertise in de Jongerenloketten.

### **Nawoord naar aanleiding van reactie Dagelijks Besturen van de stadsdelen**

Verheugd is de rekenkamer dat de Dagelijks Besturen van de stadsdelen waardering hebben voor het gedegen onderzoek van de rekenkamer en de conclusies op hoofdlijnen onderschrijven. Voorts zal de rekenkamer met belangstelling volgen op welke wijze over de aanbevelingen nieuwe afspraken zullen worden gemaakt in het kader van het nieuwe bestuursakkoord en hoe hierover zal worden gerapporteerd. De rekenkamer vindt het jammer dat de Dagelijks Besturen niet meer concreet zijn ingegaan op de aanbevelingen. Daarnaast ziet de rekenkamer in de reactie van de Dagelijks Besturen aanleiding de volgende vier opmerkingen te maken.

Ten aanzien van het behalen van startkwalificaties blijft de rekenkamer van mening dat het beleid weinig doeltreffend is geweest. Op basis van het op verzoek van de rekenkamer aangeleverde cohortonderzoek kan wel degelijk worden geconcludeerd dat van de voortijdig schoolverlaters uit 2002 na 3 jaar slechts circa 6% een startkwalificatie heeft behaald.

De rekenkamer blijft bij haar standpunt dat bij het doorverwijzen naar werk het behalen van een startkwalificatie in de praktijk geen rol speelt. In die gevallen wordt er door de RMC-clusters geen inspanning verricht om jongeren een startkwalificatie te laten behalen en om hierover informatie te verkrijgen.

Wat betreft de aansturing wil de rekenkamer nog eens benadrukken dat de RMC-clusters in de praktijk opdrachten ontvangen van zowel de stuurgroep LRV, alsmede van de portefeuillehouders van de individuele stadsdelen.

Tenslotte blijft de rekenkamer van mening dat er ook na het professionaliseringsprogramma van 2002 onduidelijkheid heeft bestaan over de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld binnen de RMC-clusters en tussen deze clusters en LAS. Door het ontbreken van heldere en concrete afspraken over de uitvoering bij de start in 2002, is veel inspanning gestoken in afstemming “werkende weg”. De rekenkamer verwacht dat extra initiatieven worden genomen om te komen tot uniformering van de werkwijze.

## Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

### **Gemeente Amsterdam**

Mw. M. Bervoets	RMC-coördinator, RMC-cluster Oost/Centrum
Dhr. H. Blommers	Afdeling Onderwijs, DMO
Mw. J. Capelle	RMC-coördinator, RMC-cluster Zuid
Mw. S. Chin	Teamhoofd LAS, Afdeling Servicetaken, DMO
Mw. T. Engelhard	RMC-casemanager, RMC-cluster Zuid
Mw. T. Fatheddine	RMC-casemanager, RMC-cluster Oost/Centrum
Mw. M. de Groot	Projectleider verbeterunit VSV, DMO
Dhr. J. Lemereis	Afdeling Onderwijs, DMO
Mw. T. Munninghoff	Regio-coördinator RMC, Afdeling Onderwijs, DMO
Mw. S. Schut	RMC-casemanager, RMC-cluster Oost/Centrum
Mw. L. Thesingh	Voorzitter stuurgroep LRV, Portefeuillehouder Onderwijs stadsdeel Oud Zuid
Mw. N. Winkel	Programmamanager LRV
Dhr. R. Zandvliet	Teamleider Maatwerk Nieuw-West

### **Extern**

Dhr. F. Ouwehand	Manager Servicepunt ROC
Dhr. H. van Weert	Trajectadviseur Servicepunt ROC (deels gedetacheerd bij RMC-cluster Zuid)



## Bijlage 2 – Lijst van afkortingen en begrippen

Bestuursakkoord	Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006
BBL	Beroeps Begeleidende Leerweg
BOL	Beroeps Opleidende Leerweg
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
College	College van Burgemeester en Wethouders
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
DWI	Dienst Werk en Inkomen
ERISA	Educatie, Registratie en Informatie Systeem Amsterdam (Computersysteem van de Leerling Administratie Sectie)
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
GSB	Grotestedenbeleid
HAVO	Hoger Algemeen Voorbereidend Onderwijs
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IB-groep	Informatiebeheergroep
LAS	Leerling Administratie Sectie (onderdeel van DMO, voeren taak uit in opdracht samenwerkende stadsdelen)
LO&JP	Lokaal Onderwijs en Jeugdplan
LRV	Leerplicht, RMC en Voortijdig schoolverlaten
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MBO-2	Middelbaar Beroepsonderwijs, opleidingsniveau 2: de basisberoepsopleiding, voor uitvoerende werkzaamheden
OC&W	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
PHOWO	Overleg wethouder Educatie en Jeugd met portefeuillehouders Welzijn en Onderwijs van de stadsdelen
Professionaliserings- programma	Voorstel bestuursopdracht voor de uitvoering van het professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003 - 2004
Programakkoord	Programakkoord College van B&W 2002-2006
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
RMC-cluster Noord	RMC voor stadsdeel Noord
RMC-cluster West	RMC voor stadsdelen Osdorp, Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart-Overtoomse Veld, Bos en Lommer, De Baarsjes, Westerpark en Oud-West
RMC-cluster Zuid	RMC voor stadsdelen Oud Zuid en Zuideramstel
RMC-cluster Oost/ Centrum	RMC voor stadsdelen Centrum, Oost/Watergraafsmeer en Zeeburg
RMC-cluster Zuidoost	RMC voor stadsdeel Zuidoost (en Diemen)
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
SAS	Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen voor Onderwijs en Welzijn
SOLO	Stedelijk Overleg Lokaal Onderwijs
Stuurgroep LRV	Stuurgroep Leerplicht, RMC en Voortijdig schoolverlaten van de samenwerkende stadsdelen
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VSV	Voortijdig Schoolverlaten

VSV-er	Voortijdig Schoolverlater
VSV-nota	Amsterdams Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten
VWO	Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
WO	Wetenschappelijk Onderwijs

## Eindnoten

- <sup>1</sup> Een startkwalificatie staat gelijk aan een HAVO, VWO of MBO-2 diploma (basisberoepsniveau).
- <sup>2</sup> Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten: Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 696, nr. 2.
- <sup>3</sup> Lokaal Onderwijs- en Jeugdplan, p. 68.
- <sup>4</sup> In de Jongerenloketten werken het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen (DWI,) samen om jongeren tot 23 jaar richting werk te begeleiden.
- <sup>5</sup> Professionaliseringsprogramma, pag.12.
- <sup>6</sup> Memorie van toelichting bij de Wijziging Wvo, Web, Wec (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten); Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 206, nr. 3
- <sup>7</sup> Nota naar aanleiding van het verslag van het overleg over het voorstel van wet: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 206, nr. 5 pagina 11.
- <sup>8</sup> Lokaal Onderwijs & Jeugdplan 2002-2006, pag.68.
- <sup>9</sup> Professionaliseringsprogramma, pag. 3.
- <sup>10</sup> Professionaliseringsprogramma, pag. 6.
- <sup>11</sup> In dit onderzoek richten we ons alleen op voortijdig schoolverlaters van 17 tot 23 jaar.
- <sup>12</sup> Brochure Verbeterunit Voortijdig schoolverlaten 'Veel gaat goed maar het kan beter' (2005).
- <sup>13</sup> Dienst Onderzoek en Statistiek (in opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling), Cohortonderzoek voortijdig schoolverlaters, januari 2006.
- <sup>14</sup> Professionaliseringsprogramma, p. 5.
- <sup>15</sup> De uitkomsten van de RMC-analyse 2004, Loes van Tilborg en Wander van Es (Sardes), 2005.
- <sup>16</sup> Professionaliseringsprogramma, p. 5.
- <sup>17</sup> De LAS registreert ook de gegevens van alle leerplichtige leerlingen die verband houden met de naleving van de Leerplichtwet.
- <sup>18</sup> Verslag van de vergadering op 14 april 2005 van de stuurgroep ERISA.
- <sup>19</sup> Verslag van de vergadering op 15 mei 2005 van de stuurgroep ERISA.
- <sup>20</sup> Verslag van de vergadering op 2 juni 2005 van de stuurgroep ERISA.
- <sup>21</sup> We hielden ze in de smiezen. Resultaten 2003-2004 LRV, Jaarrapportage LAS 2003-2004 (managementletter 12 november 2004).
- <sup>22</sup> Lokale trajectbegeleider of veldwerker.
- <sup>23</sup> BOLO en RMC Amsterdam, De Regieaanpak (deel 2), RMC casemanagement Amsterdam, oktober 2003, p. 8-11.
- <sup>24</sup> Professionaliseringsprogramma RMC-casemanagement 2003-2004, p. 7.
- <sup>25</sup> Professionaliseringsprogramma, p. 9-10.
- <sup>26</sup> De RMC-regieaanpak Voortijdig Schoolverlaters in Amsterdam, 2003, p. 13.
- <sup>27</sup> Idem, p. 26-28.
- <sup>28</sup> Samenwerking Leerplicht – RMC Amsterdam, vastgesteld in de Werkgroep Ambtelijk Management LRV, 21 oktober 2003.
- <sup>29</sup> Het Servicepunt vervult een soort interne RMC-functie binnen het ROC, met als hoofddoel het herplaatsen van jongeren binnen het ROC. De trajectbegeleiders van het Servicepunt hebben kennis van scholingsmogelijkheden in heel Amsterdam.
- <sup>30</sup> Per 1 januari 2006 zijn de Sociale Dienst en Maatwerk samengevoegd in de Dienst Werk en Inkomen (DWI).

- <sup>31</sup> Spirit begeleidt risicjongeren die nergens anders terecht kunnen door middel van de programma's Lokale Trajectbegeleiding en Nieuwe Perspectieven. Streetcornerwork is verantwoordelijk voor hulpverlening aan jongeren in achterstandssituaties.
- <sup>32</sup> Hieronder vallen het algemeen maatschappelijk werk en de schuldhulpverlening.
- <sup>33</sup> Het netwerk 12+ valt onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep jeugdbeleid Regio Oost.
- <sup>34</sup> Werkplan 2005 RMC-cluster Oost/Centrum, maart 2005, p. 5. Dit netwerk 12+ valt onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep jeugdbeleid Centrum.
- <sup>35</sup> Werkplan 2005 RMC-cluster Oost/Centrum, maart 2005, p. 5.
- <sup>36</sup> In het werkplan voor het schooljaar 2005-2006 van cluster Zuid staat vermeld (p. 12) dat de scholingsexpert 160 adviesgesprekken heeft gevoerd in de periode maart 2004 - juni 2005.
- <sup>37</sup> Rapportage bestuurlijk koppel schooluitval, 1-12-2004.
- <sup>38</sup> Interview met projectleider regie voortijdig schoolverlaten.
- <sup>39</sup> Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en de beide ROC's.
- <sup>40</sup> De jeugdzorgorganisaties Spirit, Altra en Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam.
- <sup>41</sup> DMO, DWI (voorheen Maatwerk en Sociale Dienst) en de Bestuursdienst.
- <sup>42</sup> Het betreft de stadsdelen Osdorp, Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart. In het voorjaar 2006 komt er een zelfevaluatie van dit programma.
- <sup>43</sup> Gesprek met projectleider regie voortijdig schoolverlaten.
- <sup>44</sup> Maatwerk en de Sociale Dienst zijn per 1 januari 2006 opgegaan in de Dienst Werk en Inkomen.
- <sup>45</sup> Besluit College van B&W van 5 november 2002.
- <sup>46</sup> De stuurgroep LRV heeft namens de 5 in het onderzoek betrokken stadsdelen, Centrum, Oost/Watergraafsmeer, Oud Zuid, Zeeurg en ZuiderAmstel, een bestuurlijke reactie gegeven.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)