

De minister voor Grote Steden- en
Integratiebeleid
en de minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij	GSB99u76709	Rfv/1999055806A-003	26 oktober 1999
G.A. van Nijendaal		Doorkiesnummer	
Onderwerp		070-3027232	
Voortijdig schoolverlaten/ rmc-regeling en financieel kader van het grote stedenbeleid			

1. Inleiding

Bij brief van 16 september jl. vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten. Bij de advisering staan twee elementen centraal, de regeling regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc) en het financieel kader van het Grote Stedenbeleid.

Voorafgaand aan de beantwoording wil de Raad graag een procedurele opmerking maken. De Raad stelt vast dat hij in een vrij laat stadium in de gelegenheid is gesteld om te adviseren. Na het verschijnen van het Plan van Aanpak eind mei van dit jaar heeft de Raad de officiële adviesaanvraag pas eind september 1999 mogen ontvangen. De Raad was in dat stadium niet meer in staat voor de behandeling van het Plan van aanpak in de Tweede Kamer advies uit te brengen. Inmiddels heeft de behandeling in de Tweede Kamer reeds zijn beslag gekregen. Dit roept de vraag op welke bijdrage de Raad nog kan leveren aan de besluitvorming. De Raad heeft desalniettemin besloten een advies uit te brengen. In zijn advies is hij uitgegaan van het door u aangegeven (tijds-)perspectief. Het advies gaat hierbij in op de bekostiging van de onderscheiden taken en de plaats hiervan binnen het grote stedenbeleid (gsb).

2.

Samenvatting

De Raad is van oordeel dat het gekozen bestuurlijk instrumentarium niet in evenwicht is met de verdeling van middelen. De financiële inspanningen die gemeenten zich op de onderscheiden functies moeten getroosten, komen niet tot uitdrukking in de verdeling van de middelen. De Raad pleit er voor om naast de gelden voor de rmc-regeling en de risicojongeren in de grote steden ook op het niveau van individuele gemeenten gelden beschikbaar te stellen ter compensatie van de uitvoeringslasten van de Leerplichtwet en de rmc-regeling. Hiermee wordt een stevig fundament geschapen voor een grotere verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij een effectieve aanpak. De Raad erkent de meerwaarde van het grote stedenbeleid, maar hij plaatst vraagtekens bij het uitvergroten van de problematiek van de G25 ten opzichte van andere gemeenten met dezelfde problemen.

Verankering van het integraal beleid wordt het best bevorderd door bij de verdeling van de gelden uit te gaan van de beoogde beleidsdoelstellingen en deze zo goed mogelijk te vertalen in kostenfactoren. De uiteindelijke verdeling moet vervolgens gebaseerd zijn op een integrale verdeelsleutel en geen optelsom van verschillende verdeelsleutels voor de onderscheiden onderdelen.

3.

Het instrumentarium

3.1 Leerplichtwet

Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten strekt verder dan louter handhaving van de Leerplichtwet. De doelgroep bestaat niet alleen uit leerplichtige leerlingen in de leeftijd tot 16 jaar maar uit alle jongeren tot 23 jaar. Handhaving van de Leerplichtwet heeft evenwel een belangrijke preventieve werking bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Dit wordt ook in het Plan van aanpak erkend. Een goede naleving van de Leerplichtwet geldt als een belangrijke basis voor het gehele beleid gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

Handhaving van de Leerplichtwet is sinds 1969 een gemeentelijke taak. In 1994 is de Leerplichtwet aangescherpt. De taken en bevoegdheden van de gemeenten zijn daarbij versterkt en uitgebreid, zonder dat daarbij destijds de benodigde middelen zijn verstrekt. Naleving van de Leerplichtwet is de laatste jaren bij gemeenten meer in de belangstelling komen te staan, hetgeen in lijn is met het ook door de rijksoverheid gewenste beleid

3.2 Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (rmc)

Sinds 1994 bestaat er de tijdelijke ministeriële regeling Regionale Meld- en Coördinatiefunctie. In het Plan van aanpak is nu voorzien in een structurele regeling op een

wettelijke basis. De nadruk ligt bij de rmc-regeling op de coördinerende rol voor gemeenten op basis van intergemeentelijke samenwerking. De rmc-functie heeft de afgelopen jaren zijn waarde bewezen. De middelen worden op dezelfde wijze als de afgelopen vier jaar verdeeld via de bestaande contactgemeenten van de 39 rmc-regio's en zijn expliciet bedoeld voor het instandhouden van een voorziening ten behoeve van alle gemeenten in de regio.

Het verheugt de Raad dat de noodzaak van een structurele regeling wordt erkend. De huidige samenwerking binnen de WGR-regio's en de verantwoording van de centrumgemeente verloopt niet geheel probleemloos. Een van de oorzaken daarvan is het ontbreken van voldoende betrokkenheid van de gemeenten in de rmc-regio^[1]. De ambtelijke uitvoeringslasten die uit de melding en registratie voortvloeien worden niet gecompenseerd.

3.3 Risicjongeren

In het Plan van aanpak zijn apart middelen voor de groep risicjongeren gereserveerd. Voortijdig schoolverlaten hangt nauw samen met de sociaal economische situatie waarin de jongeren zich bevinden. Onder de voortijdig schoolverlaters bevinden zich relatief veel jongeren uit etnische minderheden. In absolute zin is de risicogroep geconcentreerd in de grote steden. Het Plan van aanpak sluit daarom aan bij het grote stedenbeleid.

De aparte aandacht voor grote steden acht de Raad gerechtvaardigd vanwege de cumulatie van problemen in deze steden. De middelen voor risicjongeren in het kader van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten krijgen de gemeenten uit het grote stedenbeleid via een brede doeluitkering met een grote bestedingsvrijheid. Dit schept mogelijkheden voor een effectieve inzet van middelen. Niet ontkend kan evenwel worden dat ook in andere gemeenten niet behorend tot G25 zich op het terrein van voortijdig schoolverlaten vergelijkbare problemen voordoen.^[2] Deze gemeenten blijven evenwel verstoken van de extra middelen. Dit klemmt des te meer omdat in relatieve zin het verschil bij de risicjongeren tussen de grote steden en de overige gemeenten niet zo groot is. Daarbij komt dat aandacht voor deze groep jongeren in andere gemeenten ook preventief werkt op de aanzuigende werking van de grote steden op deze groep. De Raad plaatst daarom vraagtekens bij het uitvergroten van de problemen binnen de G25. Andere gemeenten met veel risicjongeren blijven verstoken van middelen voor de aanpak van het voortijdig schoolverlaten onder deze groep.

4.

De bekostiging

Succesvol beleid op het terrein van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten staat of valt met een betrokkenheid van de gemeenten. Gemeenten moeten daar ook financieel toe in staat worden gesteld. Het functioneren van de rmc-regeling zal aan kwaliteit winnen als de gemeenten zich in financiële zin gecompenseerd weten voor lasten (personele en financiële) die hieruit voortvloeien.

Van de beschikbare f 60 mln in het kader van het Plan van aanpak is f12 mln beschikbaar voor de uitvoering van de rmc-regeling door de contactgemeenten, dit is een verdubbeling van het huidige budget, de overige f 48 mln is voor de groep risicojongeren in het grote stedenbeleid. Dit betekent in de zienswijze van de Raad dat bij de verdeling van de beschikbare gelden ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten ten onrechte het niveau van de individuele gemeenten is overgeslagen. Daarbij constateert de Raad dat door de cumulatie van de middelen uit de rmc-regeling en de middelen voor de risicojongeren in de grote steden een onevenredig groot deel van het beschikbare budget neerslaat in de grote steden. Op basis van het voorstel krijgen de G25 voor zowel risicojongeren als rmc-functie samen ruim 92% van de beschikbare f60 mln.

De Raad pleit er daarom voor om bij de verdeling van de beschikbare middelen een driedeling te maken.

- a. Een basisbedrag beschikbaar voor elke gemeente voor een adequate uitvoering van de Leerplichtwet en voor de rmc-regeling. Dit bedrag is primair te baseren op het aantal jongeren waarbij ook rekening wordt gehouden met de sociaal economische factoren die een rol spelen bij naleving van de Leerplichtwet en voorkomen van voortijdig schoolverlaten zoals minderheden, bijstandsgerechtigden, lage inkomens en dergelijke. De verdeling hiervan zou via de algemene uitkering uit het gemeentefonds kunnen lopen.
- b. Een bedrag voor de uitvoering van de rmc-functie. Het gaat hierbij om de bekostiging van een regionale voorziening door contactgemeenten ten behoeve van alle regiogemeenten. De verstrekking daarvan dient via een specifieke uitkering te lopen. De verdeling kan in principe conform de huidige verdeling over de 39 contactgemeenten van de rmc-regeling plaatsvinden.
- c. Een extra bedrag voor de begeleiding en opvang van schoolverlaters onder risicojongeren in het kader van het Grote Stedenbeleid. Dit maakt onderdeel uit van een bredere Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25. De verdeling van de middelen zoals die in Bijdrageregeling is voorzien biedt daarvoor een goede leidraad.

De Raad ziet als voordeel dat op deze wijze meer recht wordt gedaan aan de financiële inspanningen die gemeenten zich voor de onderscheiden functies moeten getroosten. Dit komt tegemoet aan de (financiële) knelpunten van met name kleinere gemeenten bij de uitvoering van de Leerplichtwet. Ook aan de groep gemeenten met relatief veel allochtone jongeren in hun bevolking, niet behorend tot de G25, kan op deze wijze tegemoet worden gekomen. Deze wijze van bekostiging draagt bij tot een grotere financiële betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de uitvoering van de Leerplichtwet en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

In feite gaat het erom dat in aanvulling op de reeds in het Plan van aanpak voorgestelde verdeling ook middelen beschikbaar komen op het niveau van de individuele gemeente voor handhaving van de Leerplichtwet en het opvangen van de taakverzwaring die voortvloeien uit de uitvoering van de rmc-regeling. Het gevaar van versnippering van

budgetten doet hier in de ogen van de Raad geen opgeld. Het gaat er om dat een stevig fundament wordt geslagen onder een effectieve aanpak, waarbij alle geledingen zich betrokken voelen.

Indien geen extra middelen beschikbaar komen, zal dit uit een herverdeling van het beschikbare budget van *f* 60 mln moeten komen. Al naar gelang het gewicht dat men aan de onderscheiden budgetten toekent, zal de uiteindelijke verdeling over de gemeenten op basis van dit voorstel meer of minder afwijken van de verdeling zoals die in het Plan van aanpak voortvloeit. Bedacht moet immers worden dat ook de contactgemeenten en de G25 in aanmerking komen voor het bedoelde basisbedrag. Globaal kan gedacht worden aan een relatieve verdeling van het budget over de onderscheiden functies in een verhouding van 2:1:3. Niet zozeer de verdeling van het uiteindelijke bedrag is doorslaggevend, als wel het doel waarvoor de middelen beschikbaar komen.

5. Bundeling en integratie

De Raad ondersteunt het streven naar het versterken van het integraal beleid van gemeenten.

Nut en noodzaak van integraal beleid op het terrein van het voorkomen van schoolverlaten heeft een tweeledig karakter. Aan de ene kant gaat het in het algemeen om de integratie van het beleid en de inzet van middelen binnen de bovenschoolse onderwijsstaak die de gemeenten hebben aan de andere kant om de integratie van beleid en middelen met aanpalende beleidsterreinen zoals leefbaarheid en veiligheid, jeugdcriminaliteit. Het eerste geldt in principe voor alle gemeenten, het tweede vooralsnog alleen binnen het grote stedenbeleid.

Algemeen

De noodzaak van de coördinatiefunctie ontstaat mede door de grote hoeveelheid regelingen, budgetten en instanties. Een deel zal via bestuurlijke weg moet worden opgelost. Uiteindelijk gaat het erom dat de gemeente de eerst aangewezen is voor de aanpak van schooloverstijgende zaken. Dit vraagt om een bestuurlijke verankering van de bovenschoolse taken bij de gemeenten en een verdere integratie van geldstromen. Daarbij denkt de Raad in eerste aanleg aan de middelen voor het Gemeentelijk onderwijs- en achterstandenbeleid (GOA). Maar ook de inzet van middelen voor de schoolbegeleiding kunnen ertoe bijdragen dat een integratie van middelen en beleid wordt bewerkstelligd. Bij dit perspectief past op termijn een bekostiging via de algemene uitkering.

Grote stedenbeleid

De Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid G25 levert een belangrijke bijdrage aan de mogelijkheden voor de grote steden om binnen de beschikbaar gestelde middelen een afweging te maken over de meest effectieve inzet van middelen. Dit vergt wel dat

gemeenten daadwerkelijk kunnen beslissen over de inzet van middelen. De convenanten dienen gebaseerd te zijn op het te bereiken resultaat en niet op de inzet van de middelen. De Raad beschouwt de bijdrageregeling als een groeimodel. In de huidige regeling zijn de budgetten weliswaar geïntegreerd en bestaat de mogelijkheid om tussen de verschillende budgetten te schuiven maar van een integratie van de verdeling is (nog) geen sprake. De Raad ziet hierin een zekere overeenkomst met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.^[3] Voorwaarde voor een goede verankering van het integraal beleid in de stadsconvenanten acht hij hierin gelegen dat in de volgende fase gestreefd dient te worden naar een integrale verdeelsleutel. In de opbouw van deze verdeelsleutel kan daarbij natuurlijk rekening worden gehouden met de aandachtsvelden die het Rijk in de te sluiten stadsconvenanten tot uitdrukking wil zien komen.

Verdeelcriteria

De Raad stelt vast dat de afzonderlijke regelingen zowel binnen het voortijdige schoolverlaten als binnen de bijdrageregelingen niet steeds geheel op elkaar zijn afgestemd. Het verdient aanbeveling om zoveel mogelijk uit te gaan van hetzelfde basismateriaal aan gegevens en niet steeds weer andere deelverzamelingen en verbijzonderingen te kiezen. Tenzij daarvoor goed onderbouwde argumenten voor zijn aan te dragen.

6. Samenhang advies met andere rijksregelingen

Naast het verdeelvraagstuk en de hiervoor aangegeven bundelings- en integratievoorstellen op het terrein van het voortijdig schoolverlaten merkt de Raad nog het volgende op. Voor de rmc-functie zijn nu 39 contactgemeenten aangewezen. Daarnaast ontvangen de gsb-gemeenten apart gelden voor risicojongeren. De functie van contactgemeente is vergelijkbaar met die van centrumgemeente in de regelingen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg, zoals die door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het leven zijn geroepen. Voor maatschappelijke opvang zijn 41 centrumgemeenten aangewezen en voor verslavingszorg 33 gemeenten.^[4] Aanvullend daarop ontvangen de gsb-gemeenten gelden voor de 24-uursopvang die ook via de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid lopen.^[5]

De Raad signaleert hier dat vier verdelingen over verschillende groepen van gemeenten op sterk aanpalende beleidsterreinen voor de gemeenten worden gehanteerd. Het lijkt erop dat de gemeenten geacht worden de coördinatievragen op te lossen, die door de verschillende regelgevingen vanuit het Rijk zijn ontstaan. Daarbij constateert hij een spanning tussen een landelijk dekkend voorzieningenniveau en de extra noodzakelijke aandacht binnen het grote stedenbeleid voor bepaalde aspecten van zorg. De Raad zal in een later stadium uitspraken doen over mogelijke oplossingen, wellicht in het decentralisatie-advies dat volgend jaar in samenspraak met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wordt uitgebracht.

A.G.M. van de Vondervoort, vice voorziter

M.P.H. van Haeften, secretaris

[1] De uitkomsten uit de RMC-analyse 1988, Sardes maart 1999

[2] Te denken valt hierbij aan de groep gemeenten die meer dan 7% of meer minderheden onder hun inwoners hebben zoals die ook bij de inburgering oudkomers. Zie het amendement Noorman-Den Uyl en Rijpstra, TK 26 512 nr.4 inzake de inburgering oudkomers.

[3] Advies verdeling Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) van 2 augustus 1999, Rfv 1999078923.

[4] Brief van de ministers voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Grote Steden en Integratiebeleid, TK 25 682 / 25 682 van 22 september 1999.

[5] De Raad zal binnenkort over de 24-uursopvang adviseren.