

Beleidsplan leerplicht 2013-2014

Inleiding

Alle kinderen in Nederland hebben recht op onderwijs om zich te ontwikkelen en ontplooien. Zo kunnen zij zich voorbereiden op de maatschappij en de arbeidsmarkt. In Nederland gelden de leerplicht en de kwalificatieplicht. Dit betekent dat jongeren van 5 tot 18 jaar naar school moeten tot zij een startkwalificatie hebben gehaald: een havodiploma, vwo-diploma of een mbo-diploma op niveau 2 of hoger. De overheid ziet toe op de handhaving door uitvoering van de leerplichtfunctie. Waar in dit beleidsplan wordt gesproken over leerplicht of de leerplichtfunctie, dan wordt zowel de leerplicht als kwalificatieplicht bedoeld.

Sinds 1 september 2002 is het Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland (RBL) verantwoordelijk voor de uitoefening van de leerplichttaken voor alle gemeenten in de Leidse regio en Duin- en Bollenstreek. Het RBL maakt onderdeel uit van de sociale agenda van het Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland. De uitvoering van de leerplichttaken is opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland. Gemeenten sturen op het beleid en middelen van leerplicht door vaststelling van het beleidsplan leerplicht en de begroting Holland Rijnland in het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland.

Dit beleidsplan heeft betrekking op alle taken die door de leerplichtfunctie van het RBL worden uitgevoerd. Hieronder valt ook de behandeling van voortijdig schoolverlaters, voor zover zij nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn (dus tot hun 18^e verjaardag). De leerplichtambtenaar werkt voor deze jongeren samen met het Jongerenloket Holland Rijnland, waar de trajectbegeleiding van voortijdig schoolverlaters vanaf 16 jaar plaatsvindt.

In 2011 hebben de gezamenlijke rekenkamers in Holland Rijnland onderzoek gedaan naar de uitvoering van de leerplichtfunctie door het RBL. De rekenkamer adviseert o.a. om prestatie- en effectindicatoren te formuleren om de uitvoering van de leerplichtfunctie meetbaar te maken, en daarmee de bijdrage van leerplicht aan het lokale jeugdbeleid zichtbaar te maken. Deze indicatoren zijn opgenomen in dit beleidsplan. In het werkplan leerplicht 2013-2014 worden monitorindicatoren geformuleerd op basis waarvan het RBL verslag zal doen over de uitvoering van de leerplichtfunctie.

Missie

De missie van het Regionaal Bureau Leerplicht is het waarborgen van het recht op onderwijs van 5-23 jarigen. Door onderwijs kunnen jeugdigen zich ontplooien en ontwikkelen. Door het behalen van een startkwalificatie zijn zij toegerust om zelfstandig op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te participeren.

Hieruit volgt de missie van de leerplichtfunctie van het RBL: het waarborgen van het recht op onderwijs voor ieder kind. Alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd (van 5 tot en met 17 jaar) in het werkgebied van het RBL moeten naar hun mogelijkheden onderwijs kunnen volgen.

Visie

Het RBL voert haar missie uit door de leerling centraal te stellen, en spreekt vanuit die positie alle betrokkenen aan op hun verantwoordelijkheid. De leerplichtfunctie heeft hierbij te maken met een stelsel van rechten en plichten. We leveren maatwerk waarbij we binnen de kaders van de regelgeving zoeken naar oplossingen voor (dreigend) schoolverzuim. Die oplossing moet passen bij de mogelijkheden van de leerling in zijn of haar specifieke context. Waar samenwerking met de leerling, ouders, scholen en/of andere betrokkenen onmogelijk blijkt, zetten we daarvoor beschikbare (dwang)maatregelen in.

Uitgangspunten

Het RBL hanteert voor de uitvoering van de leerplichtfunctie de volgende uitgangspunten:

1. Geen leerling zit thuis

De ultieme beleidsdoelstelling van de leerplichtfunctie is dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs volgen. Om dit te bewerkstelligen moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

School heeft de leerling in beeld

Leerplicht kan alleen effectief handelen wanneer het verzuim van leerlingen goed in beeld is. Scholen zijn verantwoordelijk voor het volledig registreren en tijdig melden van verzuim. Het is in het belang van de leerling dat het onderwijs deze verantwoordelijkheid goed oppakt. Het RBL gaat tijdens de looptijd van dit beleidsplan in nauwe samenwerking met de onderwijsinspectie toezien op correcte uitvoering van de verzuimregistratie en het tijdig en volledig melden van verzuim en uitschrijvingen.

Wanneer er sprake is van schoolverzuim, is de school eerst verantwoordelijke om hierop actie te ondernemen. Wanneer verzuim wettelijke termijnen overschrijdt of wanneer er signalen zijn dat er meer aan de hand is dan licht verzuim, dan meldt school dit bij leerplicht.

Leerplicht ondersteunt de school om het verzuim een halt toe te roepen. Preventieve inbreng van de leerplichtambtenaar kan bestaan uit advies geven, meedenken over oplossingen, of een bemiddelende rol spelen tussen ouders en school, om te voorkomen dat een leerling door de ouders wordt thuisgehouden of wordt geschorst door de school.

Leerplicht heeft de leerling in beeld

Het RBL voert de leerlingenadministratie uit voor alle aangesloten gemeenten in haar werkgebied. Hierdoor heeft het RBL voortdurend zicht op alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Overstap naar een andere school, verhuizingen, het behalen van diploma's, verzuim of uitschrijving, het wordt allemaal geregistreerd door het RBL. De scholen kunnen er daarom van op aan dat hun meldingen van verzuim worden opgepakt door leerplicht. Het RBL stelt zichzelf ten doel dat op 100% van de meldingen actie volgt.

Absoluut verzuim wordt direct opgepakt

Er is sprake van *absoluut verzuim* wanneer een kind niet ingeschreven is op een school. Via de leerlingenadministratie en het GBA wordt onderzocht of de leerling nog in de regio woont, en daadwerkelijk niet staat ingeschreven op een school. De leerlingenadministratie geeft de absoluut verzuimders zo snel mogelijk door aan de leerplichtambtenaar. Deze onderzoekt de zaak, spreekt partijen aan op hun verantwoordelijkheden en maakt zonodig proces-verbaal op.

Vrijstelling is soms noodzakelijk

Ieder kind heeft recht op onderwijs en gaat naar school. Toch kunnen er zwaarwegende omstandigheden zijn betreffende het kind of de ouders die maken dat een leerling (tijdelijk) niet naar school kan. In die gevallen heeft de leerplichtambtenaar volgens de leerplichtwet de mogelijkheid om vrijstelling van de leerplicht te verlenen. Dit is in principe een tijdelijke vrijstelling totdat de redenen voor vrijstelling van schoolbezoek zijn opgeheven.

2. 'Simpel' verzuim? Lik op stuk-beleid!

Bij 'simpele' gevallen van verzuim voert leerplicht een 'lik op stuk'-beleid. Dit is het geval bij spijbelverzuim en luxe verzuim.

Bij spijbelverzuim naar Halt

Bij *spijbelen/veelvuldig te laat komen* zonder achterliggende problematiek wordt een Halt-straf ingezet om de jongere een duidelijk signaal te geven dat hij/zij op school hoort te zitten. Jongeren worden aangesproken op het verzuim, en komen snel bij Halt terecht voor een pedagogische straf. Hier gaat een duidelijke preventieve werking vanuit.

Bij luxe verzuim volgt proces verbaal

Er is sprake van *luxe verzuim* wanneer er vakantie of verlof wordt genomen buiten de schoolvakanties en zonder dat de school hier toestemming voor verleent. Bij luxe verzuim wordt een lik op stukbeleid gevoerd en wordt in de regel een proces-verbaal opgemaakt. Deze zaken worden door het Openbaar Ministerie meestal afgedaan met een boete.

3. Er is meer aan de hand: integrale aanpak

Wanneer er meer aan de hand is dan 'simpel' verzuim, dan voert leerplicht de integrale aanpak van één leerling één gezin één plan. Hiervan is sprake bij signaalverzuim en soms bij absoluut verzuim.

Signaal verzuim: één leerling één gezin één plan

Er is sprake van *signaalverzuim* indien achterliggende problematiek één van de oorzaken van verzuim is. Bij signaalverzuim wordt de methodiek van *één leerling één gezin één plan* toegepast. Doel voor leerplicht is om het verzuim zo spoedig mogelijk te stoppen. Bij deze methodiek maken partijen die betrokken zijn bij de leerling of het gezin sámen met de ouders afspraken die worden vastgelegd in een gezamenlijk plan. Leerplicht praat niet óver maar mét leerlingen en hun ouders. Door het schriftelijk vastleggen van afspraken kunnen partijen elkaar aanspreken op het nakomen van die afspraken. Wanneer het zwaartepunt niet meer ligt bij de verzuimproblematiek wordt de zorgcoördinatie overgedragen aan de meest belanghebbende partij. Iedere betrokken partij bij *één leerling één gezin één plan* doet dat wat binnen haar (eind)verantwoordelijkheid ligt. Wanneer meerdere kinderen in een gezin met leerplicht te maken hebben wordt één leerplichtambtenaar als eindverantwoordelijke aangewezen. Als er grote zorgen zijn over een kind kan er een melding worden gedaan in de verwijsindex JeugdMatch.

Handhaving bij signaalverzuim

Ook bij signaal verzuim kan het voorkomen dat ondanks interventie van leerplicht het verzuim voortduurt, en handhaving geboden is. Leerplicht maakt proces-verbaal op wanneer ouders/verzorgers en/of de leerling verwijtbaar niet meewerken aan het beëindigen van het verzuim.

4. Doorlopende lijn leerplicht - RMC

De handhaving van de leerplichtwet, kwalificatiewet en RMC-wet zijn alle belegd bij het RBL Holland Rijnland. Hierdoor is het RBL in staat om zowel beleidsmatig als in de uitvoering één doorlopende lijn te voeren van leerplicht tot en met voortijdig schoolverlaten. Het RBL kiest ervoor om de regie daar te leggen waar wetmatig de eindverantwoordelijkheid ligt. Om die reden worden voortijdig schoolverlaters die nog leerplichtig zijn opgepakt door de leerplichtambtenaar. Leerplicht is ook verantwoordelijk voor het oppakken van (dreigend) voortijdig schoolverlaten van kwalificatieplichten (16-17 jarigen). Zij werkt daarbij nauw samen met de RMC-trajectbegeleiders van het jongerenloket. Gezamenlijk zoeken zij naar de beste oplossing voor de leerling. Leerlingdossiers worden centraal geregistreerd in de leerlingbasisadministratie en zijn voor zowel leerplichtambtenaren als trajectbegeleiders toegankelijk. Zo is benodigde informatie altijd volledig en accuraat.

Vanwege het uitgangspunt dat er één aanspreekpunt per school is voert leerplicht de verzuimopvolging van leerlingen van 18 jaar en ouder uit. Doordat leerplicht het verzuim van deze leerlingen in beeld heeft kan zij het jongerenloket al betrekken bij de leerling wanneer de leerling dreigt uit te vallen.

5. Organisatie leerplicht

Voor wat betreft de organisatie van de leerplichtfunctie hanteert het RBL de volgende uitgangspunten:

Één aanspreekpunt per gezin, school en gemeente

Leerplicht hanteert het uitgangspunt dat zij werkt met een vaste leerplichtambtenaar per school en een vaste leerplichtambtenaar per gemeente. Zo is het voor school, gemeente en ketenpartners altijd duidelijk welke leerplichtambtenaar hun partner is.

Leerplicht werkt outreachend

Outreachend werken betekent hier dat leerplicht indien nodig en mogelijk op locatie werkt. Zo kan er voor gekozen worden om verzuimgesprekken met leerlingen en ouders op school te houden. Zo kan laagdrempelig een afspraak met zowel de school als de leerling gemaakt worden. Ook op gemeentehuizen vindt contact plaats tussen leerplicht en leerlingen. Bij een eerste verzuimovertrading kan juist een gesprek op het kantoor van het RBL voor de juiste

gezagsuitstraling zorgen om recidive te voorkomen. Indien nodig voert leerplicht een huisbezoek uit.

Leerplicht vormt een schakel in de uitvoering van het lokale jeugdbeleid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van lokaal jeugdbeleid. Door inbedding van het RBL in de sociale agenda van gemeentelijk samenwerkingsorgaan Holland Rijnland sluit leerplicht beleidsmatig aan op het lokale (jeugd)beleid van gemeenten.

Leerplicht neemt op gemeentelijk niveau waar nodig deel aan de overleggen die in de lokale ketensamenwerking worden gehouden. De samenstelling van de lokale ketensamenwerking verschilt per gemeente. Het kan hierbij gaan om de signaleringsoverleggen van de Centra voor Jeugd en Gezin, het werken met *één leerling één gezin één plan* of contacten met het lokale jongerenwerk. Door de gebiedsgerichte benadering (vaste contactpersonen per gemeente en school) sluit het RBL ook qua uitvoering aan op het lokale beleid.

Speerpunten 2013-2014

Aanscherping controle verzuimbeleid scholen

De beleidsdoelstelling is dat leerplicht het verzuimbeleid van al haar scholen in haar werkgebied in beeld heeft. Het RBL adviseert scholen over hun verzuimbeleid en verzuimregistratie. Daarnaast bezoekt leerplicht jaarlijks alle scholen om de verzuimregistratie te controleren. Alle scholen dienen verzuim immers volledig en tijdig te melden. Met ingang van 2012 is de Onderwijsinspectie verantwoordelijk voor de controle van de verzuimregistratie en het meldgedrag van scholen. De Onderwijsinspectie biedt bureaus leerplicht de mogelijkheid om door middel van een samenwerkingsovereenkomst de controlefunctie namens de Onderwijsinspectie uit te voeren. Handhaving en sanctionering blijven taken van de Onderwijsinspectie.

Het RBL kiest ervoor deze samenwerking aan te gaan en daarmee stringenter in te zetten op het voeren van een adequaat verzuimbeleid door de scholen. Het is immers voor effectieve uitvoering van de leerplichtfunctie van belang dat de school de leerling in beeld heeft. Daarnaast is verzuim de beste indicator voor dreigende schooluitval. Gezien het feit dat het MBO het grootste aandeel heeft in het aantal voortijdig schoolverlaters zal de focus bij uitvoering van de controle van het verzuimbeleid voorsnog komen te liggen op het MBO.

Verzuimaanpak 18+

Verzuim is de beste indicator van schooluitval, ook bij studenten van 18 jaar en ouder. Om die reden heeft het voor onderwijsinstellingen altijd zin om een stringent verzuimbeleid te voeren en alle verzuim tijdig te melden bij DUO. Vanuit de regiomiddelen aanpak voortijdig schoolverlaten die het Rijk tot en met schooljaar 2014-2015 beschikbaar stelt, wordt voor het MBO de verzuimaanpak van leerlingen van 18 tot 23 jaar gefinancierd. Deze verzuimaanpak 18+ wordt uitgevoerd door leerplicht. Bij dreigende schooluitval wordt samengewerkt met de onderwijsinstellingen en/of het jongerenloket. Op deze manier wordt een eenduidig verzuimregime voor alle leerlingen op de onderwijsinstellingen gerealiseerd. Scholen hebben voor verzuim één aanspreekpartner, ongeacht de leeftijd van de leerling: de leerplichtambtenaar.

Aanpak thuiszitters

Thuiszitters zijn leerplichtige jongeren en kinderen die langer dan een maand ongeoorloofd verzuimen van school. Bij thuiszitters kan (multi-)problematiek spelen of sprake zijn van de zoektocht naar een passende onderwijsplek. In beide gevallen wordt gewerkt met één gezin één plan. Van onderwijs, zorgpartners, lokale partners zoals het jongerenwerk en ouders wordt gevraagd samen te werken aan de beste oplossing voor het kind. Het kan hierbij een zoektocht zijn wie nu eindverantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing. Per situatie maakt leerplicht een afweging wat haar rol en positie is. Het belang van het kind en het recht op onderwijs staat daarbij centraal.

De ambitie is om het aantal thuiszitters zo laag mogelijk te krijgen. De invoering van passend onderwijs biedt hiertoe kansen. De verantwoordelijkheid voor het bieden van een passende onderwijsplek komt te liggen bij de scholen en de samenwerkingsverbanden voor onderwijs. Leerplicht zal ze hierop aanspreken. Anderzijds krijgt de gemeente door de transitie jeugdzorg

een rol in de organisatie van zorg in en om het onderwijs. De komende twee jaar moeten benut worden om ten behoeve van de thuiszitterproblematiek beleidsmatig een slag te slaan tussen de verantwoordelijkheden van het onderwijs en gemeenten.

Prestatie- en effectindicatoren uitvoering leerplichtfunctie

De gezamenlijke rekenkamers van gemeenten in Holland Rijnland hebben in hun rapport in 2011 de aanbeveling gedaan de uitvoering van de leerplichtfunctie beter meetbaar te maken. In dit beleidsplan zijn daarom prestatie- en effectindicatoren opgenomen. Daarnaast zijn er indicatoren benoemd die het werkveld van de leerplichtfunctie monitoren. Deze monitorindicatoren worden opgenomen in het werkplan leerplicht 2013-2014, en vormen de basis voor rapportage over de leerplichtfunctie in de jaarverslagen RBL.

De prestatie-indicatoren zijn bedoeld om zichtbaar te maken waar en hoe de uitvoering van de leerplichtfunctie verbeterd kan worden. Die verbetering kan liggen bij de uitvoerder van de leerplichtfunctie, de scholen, bij ketenpartners of in aanpassing van wet- en regelgeving. De effectindicatoren geven het gewenste maatschappelijk effect van de uitvoering van de leerplichtfunctie weer.

Prestatie-indicatoren uitvoering leerplichtfunctie:

- Op 100% van het gemelde wettelijke verzuim volgt actie van leerplicht
- 80% van de geconstateerde meldingen voor verzuim wordt met 1 interventie afgedaan en leidt niet tot een tweede melding

Effectindicatoren leerplichtfunctie:

Deze indicatoren geven het (gewenste) maatschappelijk effect van uitvoering van de leerplichtfunctie weer:

- Het percentage scholen dat verzuim meldt is 100%
- Het percentage scholen dat wettelijk verzuim tijdig en volledig meldt is 100%
- 100% van de leerlingen volgt passend onderwijs of heeft indien noodzakelijk een vrijstelling
- 0% van de leerplichtigen is voortijdig schoolverlater tenzij een vrijstelling door leerplicht is afgegeven

Gemeenten worden met behulp van factsheets gedurende het jaar geïnformeerd over de behaalde resultaten. De cijfers in de factsheets worden getoetst aan de prestatie- en effectindicatoren zodat tussentijds inzichtelijk wordt of we op de goede weg zitten. De cijfers worden voorzien van een verklarende toelichting en van aanbevelingen voor het RBL en voor gemeenten. De beleidsperiode wordt afgesloten met een evaluatie van het beleidsplan welke dient input voor het volgende beleidsplan.

Conclusie en vervolg

RBL Holland Rijnland staat bij de uitvoering van de leerplichttaak in de periode 2013-2014 voor een veranderende opgave. De leerplichtfunctie heeft twee gezichten: zij is zowel handhaver van de leerplichtwet als partij die leerlingen helpt om onderwijs te kunnen volgen. Volledige en tijdige melding van verzuim en schooluitval vormt de basis voor effectief preventief jeugdbeleid. De keuze om de controlefunctie op het verzuimbeleid van het onderwijs te versterken mag niet ten koste gaan van de opgebouwde samenwerking met het onderwijs om samen succesvol casuïstiek op te pakken. Die keuze is immers in beider belang. Een goed functionerend en gecontroleerd verzuimbeleid stelt zowel het onderwijs als leerplicht in staat haar werk beter te doen.

De uitvoering van de leerplichtwet vindt de komende jaren plaats in een sterk veranderende omgeving. Binnen het onderwijs staan een aantal grote veranderingen op stapel waarvan de effecten voor leerlingen en de rol en positie van het RBL nog moeilijk te voorspellen zijn. De invoering van passend onderwijs en Focus op vakmanschap springen hierbij het meest in het oog. Daarnaast bereiden gemeenten zich voor op de transitie van de jeugdzorg van Provincie naar gemeenten. Ook zal er met de komst Wet Werken naar Vermogen de komende jaren in de sociale zekerheid het nodige veranderen voor jongeren. De effecten van deze transitie op

het gemeentelijk beleid en de rol en positie van de leerplichtfunctie hierin is nog ongewis. Het RBL kiest daarom voor een betrekkelijk korte looptijd voor dit beleidsplan: twee jaar. Zo ontstaat de mogelijkheid om vanaf 2015 een gezamenlijk beleidsplan voor de leerplicht- en RMC-functie te schrijven én zo adequaat mogelijk in te spelen op voorgenoemde grote veranderingen die op het werkveld van leerplicht afkomen.