

KIND VAN DE REKENING?

ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING VAN
DE LEERPLICHTWET GEMEENTE RAALTE

DE REKENKAMER RAALTE
JANUARI 2009





Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
2 Normenkader	7
3 Doelstellingen jeugdbeleid	9
4 Doelstellingen leerplichtbeleid	15
5 Realisatie doelen leerplichtbeleid	21
6 Uitvoering leerplichtbeleid	25
7 Informatie aan de raad	29
8 Conclusies & aanbevelingen	31
Bijlage 1 Brondocumenten	33
Bijlage 2 Overzicht interviews	34
Bijlage 3 Overlegstructuur Jeugd en Onderwijs gemeente Raalte	35
Bestuurlijke reactie	36
Nawoord Rekenkamer Raalte	39





Inleiding

Rekenkamer Raalte

Sinds 2006 bezit de gemeente Raalte een Rekenkamer. De Rekenkamer probeert een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokale bestuur, de transparantie van het gemeentelijk handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. Dit doet de Rekenkamer door onafhankelijk onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid uit te voeren, waarbij het accent ligt op leren en verbeteren.

De Rekenkamer heeft Ernst & Young gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de leerplichtwet.

De leerplichtwet

Leerplicht hangt heel nauw samen met leerrecht, ofwel het recht op onderwijs. Overal ter wereld wordt dit recht als een groot goed beschouwd. Veel landen hechten er zelfs zoveel waarde aan, dat ze de jeugd via een wet verplichten om naar school te gaan. Nederland is één van die landen.

In ons land staan de rechten en plichten van ouders, leerlingen en schooldirecteuren precies aangegeven in de leerplichtwet. Deze wet is, kortweg gezegd, een rechtsmiddel waarmee gewaarborgd wordt dat alle jongeren in Nederland aan het onderwijs kunnen en zullen deelnemen. Het doel van de leerplichtwet is dat jongeren zo goed mogelijk worden toegerust met kennis en vaardigheden, die zij nodig hebben om een zelfstandige plek in de samenleving te verwerven. Een afgeronde schoolopleiding is daarvoor een eerste vereiste.

Om dit goed te regelen worden in de leerplichtwet de volgende zaken omschreven:

- Begin en het einde van de leerplichtige leeftijd
- Op welke basis een leerling, al dan niet tijdelijk, vrijstelling kan krijgen van de leerplicht
- De taken van de toezichthouders, de leerplichtambtenaren
- De verplichting van schooldirecteuren
- De verplichtingen van de ouders en leerlingen

Uiteindelijk bepaalt de leerplichtwet dat het College van Burgemeester en Wethouders degene is die toezicht houdt op de uitvoering van de leerplichtwet.

Vraagstelling

Niet alleen in de uitvoering, maar ook op beleidsniveau hoort de leerplicht een goede aansluiting te vinden bij het jeugdbeleid. Met deze gedachte heeft de rekenkamer de volgende vraagstelling geformuleerd:

'In hoeverre zijn de doelen van het jeugdbeleid, meer specifiek het leerplichtbeleid, binnen de gemeente Raalte SMART geformuleerd, in welke mate realiseert de gemeente Raalte deze doelen en in hoeverre heeft de uitvoering van het beleid daaraan bijgedragen?

Gelet op de actualiteit van het onderwerp, wordt in dit onderzoek specifieke aandacht besteed aan de relatie tussen bovengenoemde vraag en het (overmatig) alcohol gebruik van de jeugd.

Aanpak

Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende stappen:

- Allereerst zijn de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden verricht, waaronder het opvragen van relevante documenten en het inplannen van interviews.
- Vervolgens is de bestaande informatie geanalyseerd. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage I.
- Aan de hand van de documentstudie hebben wij vragen geformuleerd voor de te houden interviews. De geïnterviewde personen zijn opgenomen in bijlage II.
- Het houden van interviews. Doel van deze interviews was het valideren van de bevindingen en het invullen van ontbrekende informatie.
- Tenslotte zijn de resultaten en bevindingen vastgelegd in onderhavig concept rapport. Dit rapport wordt afgestemd met de betrokken functionarissen.

Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst het normenkader voor dit onderzoek geschetst. De hoofdstukken daarop volgend behandelen de onderwerpen uit het normenkader. Begonnen wordt met het jeugdbeleid. Daarna volgt het leerplichtbeleid binnen de gemeente Raalte. Vervolgens komt de uitvoering van het leerplichtbeleid aan de orde. Na de beschrijving van het leerplichtbeleid en de uitvoering wordt gezien in hoeverre vooraf gestelde doelen behaald worden en hoe hierop wordt toegezien. Daarbij wordt ingegaan op de organisatie van het leerplichtbeleid binnen de gemeente Raalte en de rol van de gemeenteraad.



Normenkader

Deelvragen

De hoofdvraag 'In hoeverre zijn de doelen van het jeugdbeleid, meer specifiek het leerplichtbeleid, binnen de gemeente Raalte SMART geformuleerd, in welke mate realiseert de gemeente Raalte deze doelen en in hoeverre heeft de uitvoering van het beleid daaraan bijgedragen?', kan worden uitgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welke doelen zijn er binnen de gemeente Raalte geformuleerd met betrekking tot jeugdbeleid?
2. Welke doelen zijn in het leerplichtbeleid van de gemeente Raalte geformuleerd?
3. In hoeverre zijn de doelen met betrekking tot leerplichtbeleid SMART geformuleerd?
4. Worden de doelen die in het leerplichtbeleid geformuleerd zijn ook daadwerkelijk gerealiseerd en hoe zie je hierop toe?
5. In hoeverre en, zo ja, hoe wordt gestuurd op het bereiken van de gestelde doelen?
6. Hoe is de uitvoering van het leerplichtbeleid georganiseerd?
7. In hoeverre wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het leerplichtbeleid?

Normenkader

Elk van bovenstaande deelvragen heeft enkele normatieve elementen in zich, elementen op grond waarvan kan worden gesteld dat het beleid en de uitvoering van de leerplicht in Raalte doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is. Om deze elementen in praktijk te toetsen is een normenkader ontwikkeld dat hieronder wordt getoond. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van het dit normenkader:

1. Welke doelen zijn er binnen de gemeente Raalte geformuleerd met betrekking tot jeugdbeleid?

- Er is een visie op jeugdbeleid.
- In deze visie heeft de leerplicht een plaats.
- Het jeugdbeleid op het gebied van de leerplicht wordt vormgegeven binnen verschillende programma's, zoals onderwijs(achterstanden)beleid, welzijn en zorg.
 - Er is in de uitvoering sprake van een integrale aanpak waarbij de diverse betrokken beleidsterreinen samenwerken.
 - De gemeente is regievoerder binnen de keten jeugdzorg.

2. Welke doelen zijn in het leerplichtbeleid van de gemeente Raalte geformuleerd?

- Er is een subsidie met betrekking tot de leerplichtwet op basis waarvan de doelen geformuleerd zijn.
- Deze doelen zijn in lijn met de visie



3. In hoeverre zijn de doelen met betrekking tot leerplichtbeleid SMART geformuleerd?

- Specifiek
- Meetbaar
- Acceptabel
- Realistisch
- Tijdgebonden

4. Worden de doelen die in het leerplichtbeleid geformuleerd zijn ook daadwerkelijk gerealiseerd en hoe zie je hierop toe?

- Er is een logisch verband tussen beleid en uitvoering (consequentie).
- Beleidsdoelstellingen worden op een gelijke manier uitgevoerd (consistentie).

5. In hoeverre en, zo ja, hoe wordt gestuurd op het bereiken van de gestelde doelen?

- Er is controle op de uitvoering.
 - a. Er wordt regelmatig, bijvoorbeeld per kwartaal, gerapporteerd.
 - b. Er wordt specifieke aandacht besteed aan realisatie van doelstellingen.
- De controle leidt tot (eventuele) correctie van beleidsdoelstellingen.

6. Hoe is de uitvoering van het leerplichtbeleid georganiseerd?

- Intern:
 - a. Het beleid is verankerd binnen andere gemeentelijke beleidsterreinen, bijvoorbeeld in de programmabegroting.
- Extern:
 - a. De betrokken externe partijen/ actoren zijn bekend met het beleid.
 - b. Er wordt samengewerkt met deze partijen.
 - c. Samenwerking met externen ligt vast in samenwerkingsovereenkomsten.
 - d. Er is na de verzuimmelding een gezamenlijk vervolgtraject

7. In hoeverre wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het leerplichtbeleid?

- De raad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd.
- De raad c.q. het college evalueert regelmatig.



Doelstellingen jeugdbeleid

Dit hoofdstuk gaat in op het jeugdbeleid van de gemeente Raalte. Het jeugdbeleid is terug te vinden in diverse gemeentelijke stukken, zoals het collegeprogramma 2006-2010, de programmabegroting 2008 en de nota integraal jeugdbeleid 2008-2012.

Collegeprogramma 2006-2010

Programmabegroting WMO

Nota Integraal jeugdbeleid

Kind?

Jeugdbeleid in de programmabegroting en de WMO

In de programmabegroting wordt in deelprogramma 5.2 beschreven wat de gemeente Raalte wil met het jeugdbeleid. Zo staat daar:

“Het preventieve jeugdbeleid richt zich op het bieden van kansen voor ontmoeting en ontplooiing voor alle jongeren, het bieden van extra steun voor wie dit nodig heeft en het optreden tegen de (beperkte) groep die over de schreef gaat. We dragen daarmee bij aan de sociale ontplooiing van jongeren en creëren een omgeving waarin kinderen en jongeren zich naar vermogen kunnen ontwikkelen. We vinden het daarbij belangrijk om het kind of de jongere centraal te stellen en niet de organisatie”.

Het jeugdbeleid heeft raakvlakken met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: de WMO). De WMO onderscheidt vijf functies die de gemeente dient te vervullen:

1. Geven van informatie en advies aan ouders en jeugdigen over opgroeien en opvoeden;
2. Signaleren van problemen bij jeugdigen en opvoeders;
3. Toegang tot en toeleiding naar gemeentelijk hulpaanbod;
4. Bieden van licht pedagogische hulp aan gezinnen;
5. Coördineren van zorg op lokaal niveau, bijvoorbeeld gezinscoaching.

Naast deze punten heeft het preventieve beleid ook raakvlakken met bijvoorbeeld jeugd(gezondheids)zorg rondom jongeren. Dit komt in de gemeente Raalte het meest sterk naar voren ten aanzien van het alcoholgebruik. Dit wordt in deze gemeente als een zorgwekkend, en daarmee als belangrijk maatschappelijk probleem, beschouwd. Terugdringen hiervan wordt dan ook gezien als een belangrijke opdracht. Het collegeprogramma 2006-2010 besteedt aandacht aan de alcoholconsumptie door jongeren en legt duidelijke relaties met het gemeentelijke sportbeleid en gezondheidszorg.

Uit het collegeprogramma blijkt verder dat de gemeente Raalte zich voor het staande jeugdbeleid een regisserende rol toebedeeld.

Nieuwe ontwikkelingen

In het deelprogramma welzijn wordt een toelichting gegeven op nieuw beleid. Met betrekking tot jeugdbeleid moeten de volgende aspecten worden genoemd.

Jongerenbeleid

In 2006 heeft de gemeente Raalte een convenant gesloten met de Provincie Overijssel dat een goede aansluiting van gemeentelijke en provinciale taken op het gebied van jeugdbeleid en jeugdzorg tot doel heeft.

VIS2 informatie-uitwisseling jeugdhulpverlening

De provincie heeft een wettelijke rol in de jeugdzorg en de aansluiting hiervan op het gemeentelijke jeugdbeleid. Hiertoe voert de provincie samen met de gemeenten het actieprogramma Jeugdbeleid- Jeugdzorg 2005-2008 uit. Een belangrijk onderdeel hiervan is de invoering van VIS2, een landelijk systeem voor uitwisseling van informatie over jeugdigen. Door VIS2 kan een kind met problemen veel sneller en gericht worden geholpen. Verder is in de toekomst een koppeling met het landelijk in te voeren elektronische kinddossier mogelijk.

Organisatie Eigen Kracht Conferentie

Een Eigen Kracht Conferentie is bedoeld voor kinderen die problemen hebben, maar waarvoor binnen het gezin geen oplossing meer te vinden is. In een Eigen Kracht Conferentie wordt met familie en vrienden bekeken wat de eigen omgeving van het kind kan doen om de problemen op te lossen. Door de inzet van deze conferenties wordt een verkleining van de wachtlijsten verwacht bij het Algemeen Maatschappelijk Werk en samenwerking binnen de jeugdgezondheidszorg.

Project Alcoholmatiging Jeugd Regio IJsselland

Het Project Alcoholmatiging Jeugd Regio IJsselland ("minder drank meer scoren") moet ervoor zorgen dat de jeugd minder gaat drinken en dat de ouders daar op gaan toe zien. Het is de bedoeling dat de gemeente begin 2009 een keuze maakt voor een uitgewerkt maatwerkproject. Het gaat om de volgende activiteiten:

- De gemeente Raalte gaat de komende jaren het alcoholvoorlichtingsproject "Op tijd voorbereid" ten behoeve van het basisonderwijs in de gemeente Raalte bekostigen
- Er is een door de huisartsen ontworpen alcoholvoorlichtingsflyer ten behoeve van de doelgroep jongeren 12 tot en met 15 jaar. Deze flyer wordt onder andere door de huisartsen verspreid
- Sinds september 2008 doet de gemeente mee aan de pilot 'Keten en hokken' van het Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)
- De gemeenten Olst-Wijhe en Raalte starten per 1 november 2008 met het alcoholpreventie project 'Meer dan een biertje'. In het kader van dit project worden jongeren die vernieling plegen/overlast veroorzaken onder invloed van alcohol door de politie thuis gebracht. Naderhand volgt een gesprek tussen de jongere en zijn ouders en de politie
- Op korte termijn willen wij met de supermarkten om de tafel met als uiteindelijke doel om de verkrijgbaarheid van alcoholische dranken in de supermarkt door onder de 16 jaar terug te brengen
- Op dit moment is het Carmel College in samenwerking met Tactus ten behoeve van het praktijkonderwijs en het VMBO bezig met de invoering van een digitale lessenseries die ontwikkelt zijn in door het Trimbos instituut over alcohol ("Gezonde leefstijl"). Het gaat om een schoolbrede invoering dus het Havo/Vwo zal er ook bij gaan aansluiten.

Uitvoering

Bij de preventieve ondersteuning van jongeren zijn verschillende partners actief, zoals het consultatiebureau, de GGD, de kinderopvang, de peuterspeelzalen, het onderwijs en het maatschappelijke werk. Al deze partners verrichten onder andere de volgende werkzaamheden:

- Vroegtijdige onderkenning van taal- en ontwikkelingsachterstanden.
- De subsidie voor de jeugdgezondheidszorg gaat in belangrijke mate naar preventie en signalering van risico's, bijvoorbeeld extra huisbezoeken aan gezinnen met kinderen met een verhoogd risico.
- Op het basisonderwijs worden de middelen voor schoolbegeleiding ingezet voor preventieve activiteiten om daarmee verwijzing naar het speciaal onderwijs te beperken.
- Voor de jongeren in het voorgezet- en middelbaar beroepsonderwijs is de leerplichtambtenaar actief als lid van het multidisciplinaire team van het Carmel College en het Zorg Advies Team van Landstede. In dit team bespreken verschillende deskundigen de integrale aanpak van jongeren die reden geven tot zorg.
- Het subsidiëren van de bevordering van deskundige signalering door jongerenwerkers van Landstede.
- Naast lokale activiteiten werkt de gemeente Raalte samen met de Provincie bij activiteiten in het gebied tussen preventieve en residentiële hulpverlening. Hiertoe is in 2006 een actieprogramma opgesteld.

Jeugdbeleid in de nota integraal jeugdbeleid

Wie in Van Dale zoekt onder de term "integraal" zal een volgende uitleg tegenkomen: "waar niets aan ontbreekt, alles omvattend in zijn geheel".

De kaders voor de nota integraal jeugdbeleid 2008-2012 gemeente Raalte zijn op 19 juni jl. vastgesteld door de gemeenteraad. Aanleiding voor het tot stand komen van deze nota is om de samenhang binnen het integrale jeugdbeleid van de gemeente Raalte in beeld te brengen met als uiteindelijke doel de partners rondom het kind actief met elkaar te verbinden. Anders gezegd, de nota integraal jeugdbeleid is bedoeld als gemeentelijke paraplu boven alle afzonderlijke jeugdbeleidsterreinen en geeft inzicht in de samenhang tussen de terreinen en stelt voor de periode 2008-2012 de prioriteiten in het jeugdbeleid. Het integraal jeugdbeleid wordt uitgewerkt langs drie verschillende onderdelen, namelijk; de rol van de gemeente, de visie op jeugdbeleid en tot slot de doelstellingen van het jeugdbeleid.

Rol van de gemeente: regie

De gemeente is verantwoordelijk voor het preventieve lokale jeugdbeleid. De uitvoering van het preventieve lokale jeugdbeleid wordt bij de WMO genoemde functies (pag. 9) beschreven. Naast deze functies heeft de gemeente een belangrijke rol als regisseur van de gehele jeugdketen. Uit de stukken komt naar voren dat de gemeente “coördineert en het beleidsproces stuurt, voorwaarden schept voor een goede ketensamenwerking, partners op verschillende niveaus verbindt en activeert en productafspraken maakt”. In de paragraaf ‘Regietaak’ wordt gesteld “de gemeente heeft echter wel een regietaak over alle algemene voorzieningen”. Hiermee neemt de gemeente verantwoordelijk voor een sluitende keten op lokaal niveau en dus voor de vormgeving van de schakels tussen het gemeentelijke domein en de provinciale jeugdzorg. Het is daarom opmerkelijk dat later wordt gesteld dat “De provincie heeft de regieverantwoordelijkheid over de jeugdzorg in het eigen werkgebied”.

Voorbeeld regierol gemeente

De meest recente ontwikkeling op het integraal jeugdbeleid is de ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) uiteindelijk in het jaar 2011. De rol van de gemeente is die van regisseur, wat inhoudt dat de gemeente de samenwerkende partijen stimuleert, stuurt en contracteert zodanig dat er heldere, toegankelijke en voldoende dienstverlening aan ouders en kinderen ontstaat.

De beleidsmedewerker jeugd geeft aan dat de regierol van de gemeente bestaat uit het bevorderen van onderlinge samenwerking en afstemming door middel van het organiseren en faciliteren van de overlegstructuur Integraal Jeugdbeleid. Ook door middel van het initiëren en bekostigen van projecten zoals: VIS2, Gezinscoaching, Eigen Kracht, Alcoholvoorlichtingsactiviteiten en de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin, wordt de regierol van de gemeente gestalte gegeven. Met betrekking tot het stimuleren van samenwerkende partijen geeft de beleidsmedewerker jeugd aan dat dit tot stand komt door mee te denken met de instellingen tijdens bijvoorbeeld de vergadering van de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid en door subsidiëring van projecten die de samenwerking bevorderen.

Voorbeeld productafpraak

Productafspraken zijn bijvoorbeeld de invoering van VIS2, gezamenlijk spreekuur 0 tot 18 jaar en alcoholvoorlichtingsprojecten.

Visie jeugdbeleid: Kind centraal!

De visie van de gemeente Raalte met betrekking tot integraal jeugdbeleid is; "Kind centraal!". Dat betekent dat de behoeften van het kind centraal staan in het jeugdbeleid. Dit houdt een positieve benadering in: kansen voor alle kinderen/ jongeren in de gemeente Raalte. Tevens wordt een duidelijke rolverdeling van belang geacht voor een goed jeugdbeleid: Ouders als eerste aanspreekpunt voor de opvoeding en ontwikkeling, daarna volgen de instellingen rondom het kind, dan de gemeente en tot slot de provinciale- en rijksoverheid.

De visie is uitgewerkt in de volgende met elkaar samenhangende deelgebieden;

- a. Ontmoeting en recreatie;
- b. Lokaal Onderwijsbeleid;
- c. Jeugd(gezondheids)zorg;
- d. Leerplicht en aansluiting arbeidsmarkt;
- e. Invulling van de gemeentelijke regiefunctie (is een middel om het Integrale Jeugdbeleid vorm te kunnen geven).

Deze vijf deelgebieden zijn uitgewerkt in de volgende zes thema's die uiteindelijk het Integrale Jeugdbeleid zullen vormgeven. De thema's willen een doorgaande lijn voor kinderen van 0-25 jaar creëren.

1. Jongeren activiteiten en ruimte bieden t.b.v. ontplooiing;
8. Doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen van 0 tot 6 jaar;
9. Samen met schoolbesturen en overige partners zorgen voor een sterke sociale infrastructuur voor de jeugd;
10. Integrale preventieve voorzieningen en afstemming tussen preventieve- en curatieve voorzieningen;
11. Kwalificatieleerplicht tot 18 jaar;
12. Scholing en arbeidsmarktbeleid zeer nauw verbinden.

Doelstellingen in de nota jeugdbeleid

In de nota Integraal Jeugdbeleid van 30 september 2008 worden de zes thema's nader uitgewerkt door, per thema, te beschrijven wat de gemeente Raalte wil bereiken in de vier jaar ná 2008. Deze doelstellingen moeten door de ambtelijke organisatie worden uitgewerkt in de jaarlijkse werkplannen. De Regiegroep Integraal Jeugdbeleid bewaakt, evalueert en stelt waar nodig dit werkplan bij. Eenmaal per twee jaar (najaar 2009 en 2011), doet de Regiegroep hiervan verslag aan de gemeenteraad.

Kind en jeugdbeleid?

Nu het gemeentelijke beleid, zoals dat is verankerd in de programmabegroting en de nota integraal jeugdbeleid, bekend is, kan worden gekeken hoe dit bij de behoeften van het kind aansluit.

Betrokken instellingen bij integraal jeugdbeleid

Jeugdbeleid is een terrein waarop veel organisaties actief zijn. De kracht hiervan is dat vanuit verschillende organisaties dagelijks vele professionals zoals, leraren, artsen, hulpverleners, welzijnswerkers en wijkagenten zich inzetten voor het welbevinden van de jeugd. De valkuil is dat, juist als gevolg van die brede inzet, de samenhang en afstemming soms moeilijk vorm te geven is.

Het uitgangspunt 'Kind Centraal' betekent dat voorzieningen en instellingen bereid dienen te zijn het eigen instellingsbelang ondergeschikt te maken aan het belang van de Raalter jeugd. Dit kan betekenen dat zij over grenzen van hun eigen instelling heen, bereid moeten zijn tot dienstverlening, dan wel een stap terug te doen voor een andere instelling die een meer passend antwoord kan bieden. De gemeente Raalte geeft in de nota integraal jeugdbeleid aan dat dit alleen kan als vanuit een duidelijk gezamenlijk doel wordt gewerkt en heel duidelijk wordt geformuleerd welke resultaten aan deze doelen worden gekoppeld.

Betrokken afdelingen bij integraal jeugdbeleid

Niet alleen extern is volgens de gemeente Raalte beleidscoördinatie nodig, dit geldt ook intern. "Een goede interne samenwerking bij de gemeente is een absolute voorwaarde voor integraal jeugdbeleid, omdat jeugdbeleid 'door de sectoren heenloopt' (onderwijsbeleid, openbare orde en veiligheid, volksgezondheidszorg, speelruimtebeleid, sport- en cultuurbeleid, arbeidsmarktbeleid, minimabeleid, etc.).

De coördinerende beleidsambtenaar jeugdbeleid heeft als belangrijke taak de 'lijntjes bij elkaar te krijgen'. Daarnaast is het belangrijk dat er een goede overlegstructuur is tussen de instellingen die rondom het kind staan en de gemeente. Een korte omschrijving van deze overlegstructuur is opgenomen in bijlage III. Ten slotte kan worden gesteld dat de gemeente het afgelopen jaar in de overlegstructuren meer zichtbaarder is geworden, onder andere door het invullen van de regierol door als voorzitter op te treden. De gemeente Raalte heeft in overleg met de partners van het integrale Jeugdbeleid sinds het voorjaar 2007 een nieuwe overlegstructuur Integraal Jeugdbeleid in werking gesteld. De wethouder is voorzitter van de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid. Daarnaast zijn beleidsambtenaren voorzitter van de uitvoeringsgroepen '0-6 jaar en 'Primair en Voorgezet Onderwijs'.



Doelstellingen leerplichtbeleid

Leerplichtbeleid is de schakel tussen het integrale jeugdbeleid van een gemeente en het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Leerplichtbeleid is onderdeel van het integrale beleid dat verschillende organisaties, betrokken bij de zorg rond leerlingen, in samenhang met elkaar uitvoeren. Voortijdig schoolverlaten komt namelijk in veel gevallen niet onverwacht, maar is meestal het sluitstuk van een geschiedenis vol problemen. De zorg rond kinderen en jongeren is er dan ook op gericht die problemen vroegtijdig te herkennen en aan te pakken.

In dit hoofdstuk wordt het leerplichtbeleid binnen de gemeente Raalte nader omschreven. Hiertoe zijn diverse documenten geanalyseerd, zoals het collegeprogramma 2006-2010, de programmabegroting 2008, en het jaarverslag leerplicht. In Raalte is geen sprake van apart geformuleerd leerplichtbeleid in de zin dat leerplichtbeleid in een beleidsnota leerplichtbeleid verankerd is. Wel bestaat er een beleidsplan ten aanzien van de Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC), waarbij Raalte onderdeel uitmaakt van de RMC- regio IJssel- Vecht en daarnaast maakt leerplichtbeleid onderdeel uit van de nota integraal jeugdbeleid.

Bestuursakkoord

In het bestuursakkoord staat 'deelname aan het arbeidsproces is voor iedereen erg belangrijk. De gemeente zal alles in het werk stellen om dat te bevorderen door er actief op te sturen, dat zo weinig mogelijk jongeren zonder startkwalificatie de school verlaten en dat alle jongeren leren óf werken (of een combinatie daarvan).

Collegeprogramma

Een belangrijke taak van het onderwijs is de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het gemeentelijke beleid is erop gericht dat iedere jongeren die daarvoor de mogelijkheden heeft, het onderwijs afrondt met minimaal een startkwalificatie. In de komende periode wordt aandacht besteed aan de overdracht van leerlinggegevens bij de overstap van basis- naar voortgezet onderwijs.

In het collegeprogramma 2006-2010 is vastgelegd dat blijvende inhoudelijke samenwerking met schoolbesturen gewenst is vanwege de belangrijke rol die schoolbesturen spelen in het brede jeugdbeleid. Op die manier wil de gemeente Raalte samenhang aanbrengen in de opvoedingsketen van kinderen en jongeren van 0 tot 16 jaar. Daarmee kan ze haar preventieve rol op het gebied van het jeugdbeleid goed vorm geven, samen met de betrokken partners.

Leerplicht in de programmabegroting

In de programmabegroting noemt het programma 'onderwijs en educatie', ten aanzien van leerplichtbeleid drie onderdelen die de gemeente Raalte wil bereiken, namelijk:

- **Toeleiding arbeidsmarkt**
Een belangrijke taak van het reguliere dagonderwijs is de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het gemeentelijke beleid is erop gericht, dat iedere jongeren die daarvoor de mogelijkheden heeft het onderwijs afrondt met minimaal een startkwalificatie (=diploma HAVO, VWO, of MBO-niveau 2).
- **Leerplicht**
Consequente handhaving van de leerplicht is van groot belang. Alle leerplichtigen moeten voldoen aan de bepalingen in de leerplichtwet en de gemeente heeft de taak om deze wet te handhaven. Handhaving van de leerplicht draagt bij aan het behalen van een startkwalificatie en vergroot daardoor de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt. Bovendien is schoolverzuim vaak een indicator voor achterliggende problematiek bij jongeren.
- **Regierol**
Onder andere door invulling van haar regierol wil de gemeente Raalte de beoogde doelstellingen bereiken.

Kwalificatieplicht

Jongeren stimuleren om onderwijs op basis van een volledig programma van leren en werken te laten volgen dat leidt tot het behalen van een startkwalificatie (behalve de leerlingen van het Praktijk Onderwijs). Daarbij is het van groot belang om de ouders/ verzorgers te betrekken.

Scholing en arbeidsmarkt

Jongeren scholing aanbieden die goed op de arbeidsmarkt is afgestemd met als gevolg dat de overgang van school naar arbeid naadloos in elkaar overloopt. Daarbij is het van groot belang om daarbij de ouders/verzorgers te betrekken.

Preventief leerplichtbeleid

Kinderen/ jongeren op zowel sociaal emotionele ontwikkeling als taalontwikkeling een doorgaande lijn aanbieden tussen voorschoolse-, basisonderwijs- en voortgezet onderwijs periode.

Samengevat: het beleid met betrekking tot de leerplicht is gericht op "het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, teneinde de jongere een startkwalificatie te laten behalen". De leerplichtwet en de handhaving daarvan zijn middelen om dit te bereiken.

Leerplichtbeleid binnen het integraal jeugdbeleid

In de nota integraal jeugdbeleid zijn per thema doelstellingen geformuleerd.

Doelstellingen die betrekking hebben op leerplicht zijn:

Samen met schoolbesturen en overige partners zorgen voor een sterke sociale infrastructuur voor de jeugd 6 tot 12 jaar (thema 3):

- Preventief leerplichtbeleid;
- Verminderen schooluitval;
- Verzuim vanwege ziekte terugdringen.

De doelstelling 'Preventief leerplichtbeleid, met als doel het verminderen van schooluitval', is nader uitgewerkt in thema 5 (Kwalificatieleerplicht tot 18 jaar):

- Actieve verwijzing van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en het basisonderwijs naar Breed Zorgteam WSNS (in de toekomst ZAT primair onderwijs);
- Actieve verwijzing van Voortgezet Onderwijs naar het Preventie Team (in de toekomst ZAT voortgezet onderwijs);
- Actieve verwijzing van Landstede Beroepsopleidingen naar het Traject Bureau (in de toekomst ZAT Landstede Beroepsopleidingen);
- Aansluiting basisonderwijs en voortgezet onderwijs in de vorm van een 'warme' overdracht a.d.h.v. bijvoorbeeld een overdrachtdossier;
- Aansluiting van het voortgezet onderwijs en beroepsopleidingen in de vorm van een 'warme' overdracht a.d.h.v. bijvoorbeeld een overdrachtdossier;
- Sociale vaardigheidstrainingen zijn geïntegreerd in het onderwijsaanbod;
- Verzuim vanwege ziekte terugdringen;
- Voldoende aanbod van weerbaarheidstrainingen;
- Voldoende aanbod jongerenwerk i.v.m. signalering.

Andere doelstellingen ten aanzien van leerplichtbeleid die in thema 5 worden genoemd zijn:

- Geen voortijdige schoolverlaters;
- Meer jongeren halen in ieder geval een startkwalificatie.

'Scholing en arbeidsmarkt zeer nauw verbinden' (thema 6) heeft de volgende doelstellingen:

- Verzuim vanwege ziekte terugdringen;
- Meer jongeren halen in ieder geval een startkwalificatie.

Regionale Meld- en Coördinatiepunten

Met ingang van 1 januari 2002 is de Wet houdende regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (de RMC-wet) in werking getreden. De RMC-wet bepaalt dat alle gemeenten alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en dat ze ervoor moeten zorgen dat deze voortijdige schoolverlaters terugkeren in het onderwijs, zodat zij alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.

Ook jongeren die niet meer leerplichtig zijn, worden dus gestimuleerd om een opleiding te volgen die leidt tot een startkwalificatie. Alle gemeenten in Nederland participeren in één van de 39 RMC-regio's. De RMC-regio stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters in de regio, waarbij meer jongeren een startkwalificatie behalen en op een verantwoorde wijze kunnen deelnemen in de samenleving.

Ook de gemeente Raalte moet in het kader van de RMC-wet op regionaal niveau een sluitend meldings- en registratiesysteem realiseren, en is verantwoordelijk voor een sluitende aanpak van voortijdig schoolverlaters en de realisatie van een sluitend netwerk rond jongeren tot 23 jaar. Wil de gemeente Raalte deze wettelijke taak kunnen invullen, dan is ook hier een goede intergemeentelijke samenwerking een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle aanpak.

Raalte is één van de 12 gemeenten binnen de RMC-regio IJssel- Vecht. Deze gemeenten hebben gezamenlijk een beleidsplan opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze de uitvoering georganiseerd gaat worden; "Klaar voor de start.....!?". Het beleidsplan is de basis voor samenwerking. Het doel wordt als volgt omschreven: 'De betrokken gemeenten willen, door samen te werken aan de uitvoering van het leerplichtbeleid en de RMC-wet, een kwalitatief hoogwaardige bijdrage leveren aan het integrale beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Een startkwalificatie wordt als belangrijke voorwaarde beschouwd om mee te kunnen doen in de samenleving. Een kwalitatief hoogwaardige bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, draagt bij aan de uitvoering van het gemeentelijke jeugdbeleid.'

Visie leerplichtbeleid

Uit het gezamenlijk geformuleerd beleidsplan 'Klaar voor de start.....?!' is de volgende visie ten aanzien van leerplichtbeleid af te leiden:

"Leerplichtbeleid draagt, als onderdeel van het gemeentelijk jeugdbeleid, bij aan het creëren van optimale kansen voor ieder kind om zich te ontwikkelen tot een volwassene die in staat is om mee te doen in de samenleving en daarin zelfstandig te functioneren. Die kansen liggen, als het om leerplichtbeleid gaat, vooral in het zodanig doorlopen van het onderwijs dat dit wordt afgesloten met een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt ."

SMART

Om een goede uitvoering van het beleid mogelijk te maken, maar ook om achteraf te kunnen controleren, dient het beleid in woord helder en transparant te zijn. Om het beleid helder en transparant te maken moet de verwoording vijf elementen in zich hebben: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden, afgekort "SMART"). In de nota integraal jeugdbeleid 2008-2012 wordt gesteld dat de doelstellingen in de jaarplannen, waar mogelijk, uitgewerkt zullen worden in SMART- doelstellingen.

Op dit moment zijn de doelen met betrekking tot leerplichtbeleid in de nota integraal jeugdbeleid niet SMART geformuleerd. Een voorbeeld is de doelstelling 'het verzuim vanwege ziekte terugdringen'. Deze doelstelling geeft namelijk niet aan met hoeveel het verzuim moet worden teruggedrongen (specifiek) en er wordt geen tijdspad genoemd (tijdgebonden). SMART geformuleerd zou de doelstelling kunnen zijn: het verzuim vanwege ziekte in drie jaar met 5% terugdringen. Een ander voorbeeld betreft de doelstelling 'meer jongeren halen in ieder geval een startkwalificatie'. Deze doelstelling is niet specifiek (wat is 'meer'?) en wederom is geen tijdspad benoemd. SMART geformuleerd zou dit bijvoorbeeld kunnen zijn: in 2009 halen ten opzichte van 2008 3% meer jongeren in ieder geval een startkwalificatie. Ook preventief leerplichtbeleid is een doelstelling die niet SMART is uitgewerkt. Op zichzelfstaand is 'preventief leerplichtbeleid' geen SMART- doelstelling. Maar ook de acties die het preventief leerplichtbeleid beogen te bereiken zijn niet SMART geformuleerd. Zo wordt gesproken over 'voldoende aanbod van weerbaarheidstrainingen' en 'voldoende aanbod jongerenwerk i.v.m. signalering'. Het begrip 'voldoende' dient te worden gespecificeerd en er dient een tijdspad tot realisatie opgegeven te worden. Sowieso dient benoemd te worden dat de doelstellingen zoals genoemd in de nota integraal jeugdbeleid, elkaar soms overlappen; dezelfde doelstelling komt bij meerdere thema's naar voren.

Met betrekking tot de meetbaarheid van doelstellingen, moet vermeld worden dat momenteel gemeten wordt op basis van het aantal meldingen schoolverzuim. Als een school het schoolverzuim niet meldt, ontstaat er dus een onjuist beeld. In het verleden kwam het regelmatig voor dat melding aan de leerplichtambtenaar pas werd gedaan als de school verder geen mogelijkheden meer zag om het schoolverzuim van de jongeren terug te dringen. Tegenwoordig trekken school en de leerplichtambtenaar meer samen op om het probleem van het verzuim op te lossen. Zo laat het schooljaar 2006/2007 zien dat het aantal gevallen van relatief schoolverzuim is toegenomen. Reden voor de toename was echter niet een toename van het verzuim, maar een betere melding en registratie van het schoolverzuim door de scholen.





Realisatie doelen leerplichtbeleid

Omdat de nota integraal jeugdbeleid inclusief de doelen ten aanzien van leerplichtbeleid, pas zeer recent is vast gelegd is het niet mogelijk om zekere uitspraken te doen over de realisatie van doelen in de korte termijn die verstreken is. In de nota integraal jeugdbeleid is opgenomen dat voorgestelde acties zullen worden beschreven in een jaarlijks werkplan. Van de uitvoering van een dergelijk werkplan is vooralsnog geen sprake geweest. Daarom wordt in dit hoofdstuk beschreven op welke wijze de doelen uit het leerplichtbeleid gerealiseerd zullen worden en de wijze waarop hierop wordt toegezien.

Uitvoering in praktijk

Het leerplichtbeleid wordt vormgegeven door de functie van de leerplichtambtenaar. Binnen de gemeente Raalte zijn er twee leerplichtambtenaren actief, voorheen was dit er één. De uitbreiding en het huidige functioneren wordt door de organisatie, maar ook daar buiten als positief ervaren. (Door de coördinator van het Zorgadviesteam is dit specifiek benoemd).

De doelstelling van de werkzaamheden van de leerplichtambtenaar is het tegengaan van ongeoorloofd schoolverzuim en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. De leerplichtambtenaar houdt zich daartoe voornamelijk bezig met de volgende taken:

1. Voorkomen en bestrijden schoolverzuim

- Het behandelen van meldingen van schoolverzuim;
- Het behandelen van aanvragen voor vrijstelling van de leerplicht en aanvragen voor vervangende leerplicht;
- Het deelnemen aan het preventieteam en zorg adviesteam in het voortgezet onderwijs en MBO (Landstede);
- Het geven van voorlichting en gerichte adviezen aan ouders, jongeren, scholen en instellingen over de leerplichtwet;
- Het bemiddelen tussen jongeren, ouders en school in geval van ongeoorloofd schoolverzuim;
- Het leveren van een bijdrage aan beleid om mogelijke knelpunten in de uitvoering van de Leerplichtwet op te heffen of te verminderen;
- Het behandelen van aanvragen voor verlof voor meer dan 10 dagen.

2. Overleg en Samenwerking

- Het onderhouden van contacten met onderwijs, hulpverleningsinstellingen en justitie, gericht op de uitvoering van de leerplichtwet en het ontwikkelen van preventiemaatregelen om ongeoorloofd schoolverzuim te voorkomen;
- Werkzaamheden voortvloeiend uit het Regionale Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlater in samenwerking met de contact gemeente Zwolle;
- Deelname aan de diverse overlegstructuren in het kader van de leerplicht en het voortijdig schoolverlaten zoals deze onder andere voortvloeien uit de regio IJssel Vecht.

3. Handhaving

- Waarschuwen ouders en leerlingen bij eerste maal schoolverzuim;
- Opmaken van een proces verbaal bij herhaaldelijk schoolverzuim;
- Onderzoek naar de invoering van een dwangsom bij luxe verzuim zoals vakanties.

Verband tussen beleid en uitvoeringspraktijk: consequent?

Uit het bovenstaande blijkt dat de taken van de leerplichtambtenaar zijn gericht op het tegengaan van ongeoorloofd schoolverzuim en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. De taken van de leerplichtambtenaren gaan verder dan de traditionele taken als het bijhouden van een leerlingenadministratie en het uitvoeren van de leerplichtwet. Ze leveren ook een bijdrage in zorg- en adviesteams, gericht op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Hiermee is de uitvoering van het leerplichtbeleid in lijn met de doelstellingen van het leerplichtbeleid, en kan er dus gesteld worden dat er sprake is van een logisch verband tussen beleid en uitvoering.

Verband tussen beleid en uitvoeringspraktijk: consistent?

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de doelstellingen van het leerplichtbeleid niet SMART zijn geformuleerd, waardoor het lastig is te bepalen in hoeverre doelstellingen behaald zijn. Cijfers die beschikbaar zijn, zijn te vinden in het leerplicht jaarverslag. In het verslag over 2006-2007 wordt gerapporteerd over het aantal overtredingen in de leerplichtwet en het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificaties. Dit geeft een volgend beeld voor jongeren tussen de 18 en 23 jaar.

	Aantal	Percentage
Totaal aangeschreven leerlingen	532	100%
Totaal aantal reacties	398	74,8%
Startkwalificatie	137	25,8%
Geen startkwalificatie	46	8,6%
Waarschijnlijk nog bezig met opleiding	318	59,8%
Niets bekend over opleiding/ diploma	31	5,8%
TOTAAL	532	100%

Naast dit onderzoek laat het leerplichtverslag zien dat het aantal gevallen van relatief schoolverzuim in het schooljaar 2006-2007 is toegenomen met 11. Dit wordt gewijd aan een betere melding van het schoolverzuim door de scholen van het voortgezet onderwijs. In het verleden kwam het regelmatig voor dat melding aan de leerplichtambtenaar pas werd gedaan als de school verder geen mogelijkheden meer zag om het schoolverzuim van de jongeren terug te dringen. Uit de interviews is gebleken dat de school en de leerplichtambtenaar samen beter optrekken om het probleem van het verzuim op te lossen.

In het basisonderwijs is het melden van schoolverzuim een specifiek aandachtspunt. De ervaring leert dat problemen zoveel mogelijk 'binnen de school' worden opgelost en dat de leerplichtambtenaar pas laat wordt ingeschakeld. Ook in het beleidsplan 'Klaar voor de start...?!' wordt erkend dat, met name medewerkers van het primair onderwijs proberen vaak te lang, vanuit goede bedoelingen, problemen rond 'hun' leerlingen zelf op te lossen. Hiermee kan worden gesteld dat beleid en uitvoering in het voortgezet onderwijs en primair onderwijs niet consistent zijn.

Sturen op doelen

Over het algemeen wordt door de scholen en de leerplichtambtenaar onderling zorggedragen voor terugkeer jongeren naar school. Het overleg met de scholen wordt als goed ervaren. Op regionaal niveau is specifiek beleid ontwikkeld, in het kader van de regionale meld- en coördinatiecentra ten behoeve van voortijdig schoolverlaten. Er wordt niet gestuurd op procesindicatoren, zoals de termijn tussen constatering van verzuim bij de school en melding aan de gemeente.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de gemeente graag de regierol neemt, maar dat de praktijk weerbarstig is. Dit kan enerzijds komen omdat een andere partij, zoals de provincie, verantwoordelijk is voor financiële middelen, aan de andere kant is het zo dat de gemeente niet kan treden in operationele activiteiten van uitvoeringsorganisaties. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er wachtlijsten zijn bij bijvoorbeeld het stellen van een diagnose voor of het verlenen van zorg aan een leerling die school verzuimt. Als er geen sprake is van regie, zal er in praktijk ook geen mogelijkheden bestaan om te sturen op doelen. Positieve ontwikkelingen zijn de invulling van regie door de wethouder in diverse overlegstructuren en die van de coördinerend beleidsambtenaar jeugdbeleid.





Uitvoering leerplichtbeleid

In de uitvoering van het leerplichtbeleid kan een onderscheid worden gemaakt tussen een interne kant en een externe kant.

Intern

De leerplichtwet bepaalt dat het College van Burgemeester en Wethouders toezicht houdt op de leerplicht. Het College belast de leerplichtambtenaar met de feitelijke oefening van dit toezicht. Dit is uitgewerkt in een instructie voor de leerplichtambtenaar. Eén van de twee leerplichtambtenaren van de gemeente Raalte is tevens buitengewoon opsporingsambtenaar en dus bevoegd tot het opmaken van een proces verbaal. De leerplichtambtenaren zijn werkzaam binnen de afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden. De taken van de leerplichtambtenaren zijn omschreven in het hoofdstuk 'Realisatie doelen'.

Bij het schoolverzuim wordt in eerste instantie gekeken naar de achterliggende oorzaken van het schoolverzuim op de verschillende leefgebieden van de jongeren (school, gezin, vrije tijd), waarvoor een oplossing moet worden gezocht. Dit gebeurt in de gemeente Raalte via het preventieteam (Carmel- college) en het Zorg Advies Team (Landstede) (zie beschrijving onder 'extern'). Pas in laatste instantie zal het middel 'proces verbaal' worden gebruikt. In de uitoefening van de leerplichttaken door de leerplichtambtenaren is sprake van veel autonomie.

In de programmabegroting is leerplicht een onderdeel binnen programma 4, onderwijs en educatie. Leerplicht staat in die zin 'los' van andere gemeentelijke beleidsterreinen. De verankering met andere beleidsterreinen komt wel tot uiting in de nota Integraal Jeugdbeleid. Deze nota is namelijk ook besproken met de beleidsmedewerkers van de afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden en de betrokken ambtenaren van de afdelingen Sociale Zaken, Communicatie en Financiën. In de jaarlijkse werkplannen ten aanzien van integraal jeugdbeleid wordt ook leerplicht opgenomen.

Onder aandachtsgebieden integraal jeugdbeleid werd alcohol oorspronkelijk niet genoemd. Inmiddels loopt het Project Alcoholmatiging Jeugd Regio IJsselland ("minder drank meer scoren"). Uit interviews is naar voren gekomen dat er geen apart alcoholbeleid is, dat de GGD met name de voorlichting ter hand neemt, en dat de rol van de gemeente hierbij een stimulerende, initiërende en faciliterende is.

In het gezamenlijk geformuleerd beleid 'Klaar voor de start...!?', is het uitgangspunt ten aanzien van de uitvoering van leerplichtbeleid in alle gevallen dat de leerplicht zoveel mogelijk lokaal wordt uitgevoerd. Heldere werkafspraken tussen de leerplicht van de gemeente waarin de jongere naar school gaat en die van de gemeente waarin deze jongere woont, moeten leiden tot een sluitend 'leerplichtvangnet' rond alle jongeren. Dit geldt overigens ook voor jongeren die nog geen 23 zijn en het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten hebben. Gemeenten hebben immers, in het kader van de RMC-wet, de plicht om hen te registreren en ervoor te zorgen dat zij via een passend traject alsnog een startkwalificatie behalen. Het sluitende vangnet moet in dit geval worden bereikt dankzij goede afspraken tussen de RMC-coördinator en de betrokken gemeentelijke leerplicht. Voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten begint dan ook binnen het primair onderwijs en eindigt pas als de jongere met een startkwalificatie aan het werk is, danwel de leeftijd van 23 jaar bereikt is.

Extern

In de uitvoering van de leerplichtwet wordt, ten aanzien van de leerplicht, samengewerkt met:

- Zorg Advies Team/ Preventieteam
- Breed Zorg Platform
- Regionale Meld- en Coördinatiepunten
- Justitieel Casus overleg

Zorg Advies Team/ Preventieteam

Ten aanzien van het Voortgezet Onderwijs wordt samengewerkt met het Zorg Advies Team (Landstede) en het Preventieteam (Carmel College). Deze teams bestaan uit vertegenwoordigers van de school, een GGD arts, schoolmaatschappelijk werk, Jeugdzorg, Raad voor de kindbescherming, jeugdpolitie, Riagg en de leerplichtambtenaar. Het Zorg Advies Team /Preventieteam vormt een belangrijk onderdeel in de aanpak van voorkomen van voortijdig schoolverlaten en heeft de volgende taken:

- Signaleren van problemen van zorgleerlingen
- Bespreken van leerlingen wanneer blijkt dat de reguliere begeleiding op school extra ondersteuning nodig heeft
- Adviseren bij het omgaan met problemen van leerlingen in school
- Inschakelen van deskundige hulp
- Afstemmen aanpak

Uit het gesprek met de coördinator van het preventieteam op het Carmel college blijkt dat het preventieteam op zich goed werkt. Het bespreken van zorgleerlingen in een dergelijk team levert input voor 'wat er moet gebeuren'. Echter, een groot knelpunt is gelegen in wat er daarna gebeurt. Vanuit de casuïstiekbespreking wordt doorverwezen naar een (jeugd)hulpverleningsinstantie. De wachtlijsten zorgen hier voor problemen, meer specifiek bij Bureau Jeugdzorg, het RIAGG en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Ten aanzien van het drankmisbruik door de jeugd binnen de gemeente Raalte is aangegeven dat de GGD meer voorlichting gaat geven aan jongeren. De rol die de gemeente hierbij gaat spelen is onduidelijk.

Breed Zorg Platform

Ten aanzien van het basisonderwijs is het Breed Zorg Platform in het leven geroepen. Hier wordt de algemene problematiek van het Basis Onderwijs besproken met een enkele keer een concreet leerplichtgeval. De leerplichtambtenaar maakt geen onderdeel uit van dit Platform, maar is alleen 'op afroep' vertegenwoordigd.

De leerplichtambtenaren binnen de gemeente Raalte willen graag een actievere deelname in het Breed Zorg Platform. Dit is gewenst, omdat, juist in het basisonderwijs, sprake is van late meldingen van schoolverzuim. Door hier meer 'boven op' te zitten, kan de relatie met de basisscholen worden verbeterd en wordt beoogd een actievere melding van schoolverzuim tot stand te brengen. Hierdoor kan het kind eerder worden geholpen.

Regionale Meld- en Coördinatiepunten

In het kader van de RMC-wet vindt enkele malen per jaar overleg plaats tussen contactgemeente (Zwolle) en de deelnemende gemeenten over de voortgang en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de leerplicht en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

Justitieel Casus overleg

Er vindt een intensieve samenwerking plaats met het Openbaar ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de politie. Het doel van het overleg is het tegengaan van verzuim door het vroegtijdig ingrijpen en inzetten van een tweesporen beleid. Dit betekent dat het hulpverleningstraject en de spilfunctie van de leerplichtambtenaar in stand wordt gehouden maar ondersteund wordt door het strafrechtelijke traject.





Informatie aan de raad

In dit laatste hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord hoe de raad wordt geïnformeerd over de uitvoering van het leerplichtbeleid.

Informatie aan de raad

Controle op de uitvoering van het leerplichtbeleid is politiek verankerd door kennisneming van het jaarlijkse leerplicht jaarverslag. Door middel van het leerplicht jaarverslag wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de resultaten, bevindingen en knelpunten van het afgelopen schooljaar. Eveneens worden in dit verslag belangrijke (toekomstige) ontwikkelingen geschetst. Op basis daarvan worden actiepunten voor de ambtelijke organisatie voor het volgende schooljaar geschetst, inclusief de te bereiken resultaten. Aan deze actiepunten wordt, op hoofdlijnen, een prioriteitstelling gekoppeld. Het leerplicht jaarverslag wordt voor kennisgeving aangeboden aan de raad, en is het belangrijkste onderdeel in de beleidsverantwoording. Daarnaast kan het incidenteel voorkomen dat de wethouder reageert op vragen of raad bijpraat over een actualiteit. Er is nog geen evaluatie gepland.

Controle op de uitvoering

Op de werkvloer is de controle anders ingericht. Wekelijks is er een portefeuillehouderoverleg tussen het afdelingshoofd (maatschappelijke aangelegenheden) en de wethouder. Belangrijke zaken of ontwikkelingen ten aanzien van de leerplicht kunnen gedurende dit overleg worden besproken. Met name gaat het dan om specifieke casuïstiek. De wekelijkse bespreking kan aanleiding zijn om tot correctie van beleid of uitvoering over te gaan. Van maandelijkse schriftelijke rapportages is geen sprake.





Conclusies & aanbevelingen

De vraagstelling van de Rekenkamer voor dit onderzoek luidt:

'In hoeverre zijn de doelen van het jeugdbeleid, meer specifiek het leerplichtbeleid, binnen de gemeente Raalte SMART geformuleerd, in welke mate realiseert de gemeente Raalte deze doelen en in hoeverre heeft de uitvoering van het beleid daaraan bijgedragen?

Conclusies

Op grond van het voorliggende onderzoek kan hierop het volgende worden geconcludeerd:

- Er is jeugdbeleid en leerplicht beleid geformuleerd. Om een goede uitvoering van het jeugdbeleid en leerplicht mogelijk te maken, maar ook om achteraf te kunnen controleren, dient het beleid in woord helder en transparant te zijn. Om het beleid helder en transparant te maken moet de verwoording vijf elementen in zich hebben: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden, afgekort "SMART"). De doelen uit het jeugdbeleid en leerplichtbeleid zijn echter niet SMART geformuleerd
- Het leerplichtbeleid is recent vastgesteld (19 juni 2008), waardoor het te vroeg is om een uitspraak te doen over de realisatie van beleidsdoelstellingen
- Nu het te vroeg is om een uitspraak te doen over de realisatie van beleidsdoelstellingen, kan er ook geen uitspraak worden gedaan over de bijdrage van het beleid aan deze realisatie. Wel kan op voorhand worden gesteld dat het de vraag is of goede sturing op aspecten van de uitvoering mogelijk is, zoals bijvoorbeeld sturing op wachtlijsten bij externe partijen of provinciale jeugdzorg, nu deze aspecten buiten de regie van de gemeente vallen

Gelet op de actualiteit is in dit onderzoek specifieke aandacht besteed aan de relatie tussen bovengenoemde vraagstelling en het(overmatig) alcohol gebruik van de jeugd. Hierover kan worden geconcludeerd dat:

- Het Project Alcoholmatiging Jeugd Regio IJsselland ("minder drank meer scoren") moet ervoor zorgen dat de jeugd minder gaat drinken en dat de ouders daar op gaan toe zien. Het is de bedoeling dat de gemeente begin 2009 een keuze maakt voor een uitgewerkt maatwerkproject.
- Er is geen apart alcoholbeleid, de GGD neemt in Raalte met name de voorlichting ter hand neemt, de gemeente biedt hierbij een stimulerende, initiërende en faciliterende rol.

Aanbevelingen

Aan de hand van deze conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan. Hierbij worden eerst specifieke aanbevelingen gedaan die gekoppeld kunnen worden aan de conclusies, vervolgens worden enkele algemene aanbevelingen gegeven:

Specifiek:

- Formuleer de doelstellingen in het jeugd- en leerplichtbeleid SMART
- Maak afspraken met partijen waar verantwoordelijkheden liggen, zodat duidelijk is wie regie heeft op welk deel van de (uitvoering) in de jeugdketen
- Naast de sturing op output indicatoren (bijvoorbeeld het % schoolverzuim), is het ook mogelijk om te sturen op indicatoren die het proces in kaart brengen (bijvoorbeeld de termijn tussen constatering van schoolverzuim en de melding aan de leerplichtambtenaar, of de het aantal weken van een wachtlijst)
- Leg een relatie tussen het leerplichtbeleid en het alcoholbeleid voor de jeugd

Algemeen

- Besteed in het leerplichtbeleid specifieke aandacht aan het basisonderwijs. Deze aandacht dient zich in ieder geval te richten op het melden van schoolverzuim van basisschoolleerlingen. De gemeente dient nadrukkelijk in overleg te treden met de scholen over de aanpak van het schoolverzuim
- De huidige betrokkenheid van bestuur als ambtelijke organisatie wordt door het veld als zeer positief ervaren. Houdt deze betrokkenheid vast

Bijlage 1 **Brondocumenten**

- Instructie voor de leerplichtambtenaar 2004
- Leerplicht jaarverslag gemeente Raalte, 2005/2006.
- Jaarverslag leerplicht schooljaar 2006-2007
- Programmabegroting 2008 en meerjarenraming 2009-2011.
- 'Ambities van 12 gemeenten voor samenwerking op het terrein van de leerplicht/ RMC'
- Rapportages van het regionale meldpunt voortijdig schoolverlaten over meldingen voortijdig schoolverlaten (twee periodes)
- Concept Nota integraal jeugdbeleid 2008-2012 gemeente Raalte
- Bestuursakkoord 2006-2010; 'actief verbinden'
- Collegeprogramma 2006-2010

Bijlage 2 Overzicht interviews

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. R.T. de Groot	Wethouder	Gemeente Raalte
Dhr. R. Tennekes	Beleidsmedewerker Jeugd	Gemeente Raalte
Dhr. R. Lubbe	Leerplichtambtenaar	Gemeente Raalte
Mevr. S. Meijer	Leerplichtambtenaar	Gemeente Raalte
Mevr. Van den Berg	Coördinator ZAT	Carmel College

gemeente Raalte

Beleids- en uitvoeringsoverleggen

0-6 jaar uitvoeringsoverleg

Doel: Uitvoering van ideeën en beleidsadviezen op het gebied van kinderen van 0-6 jaar vanuit de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid.

Basis- en voortgezet onderwijs uitvoeringsoverleg

Doel: Uitvoering van ideeën en beleidsadviezen op het gebied van kinderen/ jongeren van 7-18 vanuit de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid.

Brede school uitvoeringsoverleg (tijdelijk)

Doel: Inhoudelijke ideeën en beleidsadviezen op het gebied van brede school ontwikkelingen vanuit de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid.

Regiegroep Integraal Jeugdbeleid

Doel: Gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan college van B&W.

Op overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

Doel: Komen tot overeenstemming over gemeentelijke voorstellen op het terrein van lokaal onderwijsbeleid (o.a. huisvesting).

Lokale Educatieve agenda

Doel: Gemeenten, schoolbesturen en kinderopvang zijn verplicht om minimaal één keer per jaar gezamenlijk overleg te voeren over het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Bestuivingsgroep

Doel: De gemeenten Olst- Wijhe en Raalte en vertegenwoordigers uit het integrale Jeugdbeleid veld elkaar informeren en waar mogelijk afstemmen van beleid/activiteiten.

Casuïstiekbespreking

Zorgplatform Salland (schoolnabije zorg)

Doel: Tijdige inschakeling van expertise, multidisciplinaire aanpak.

Preventie Team Carmel College

Doel: Voorkomen en oplossen van problemen bij leerlingen van het Carmel College.

Bestuurlijke reactie

Per 18 december 2008 ontving de Rekenkamer Raalte de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Raalte, bij deze de volledige tekst van de brief van het college.

Hartelijk dank voor het toezenden van het onderzoeksrapport "Kind van de rekening". In deze brief vindt u de bestuurlijke reactie op dit rapport. Deze bestuurlijke reactie is verdeeld in een eerste deel waarin een aantal concrete opmerkingen zijn opgenomen en een tweede deel waar er wordt ingegaan op conclusies en aanbevelingen uit uw rapport.

Reacties

Pagina 10

De zin 'Het is de bedoeling dat de gemeente begin 2009 een keuze maakt voor een uitgewerkt maatwerkproject' staat in dit rapport opgenomen, maar in werkelijkheid is het zo dat de gemeente Raalte vanaf begin 2008 bezig is gegaan met de invoering van het basispakket'.

Pagina 12

De tweede alinea onder het kopje Rol van de gemeente: regie eindigt met de zin 'Het is daarom opmerkelijk dat later wordt gesteld dat 'De provincie heeft de regieverantwoordelijkheid over de jeugdzorg in het eigen werkgebied'. Het is niet duidelijk waarom deze zin als opmerkelijk wordt gekwalificeerd. De gemeente heeft immers de regie over het lokaal preventief Jeugdbeleid en de provincie over de provinciale curatieve Jeugdzorg. In de aansluiting van deze beide terreinen kiest de gemeente Raalte voor een rol in de afstemming tussen deze twee terreinen. Dat is echter wat anders dan dat de gemeente Raalte zich hier geheel alleen verantwoordelijk voor stelt zoals in de één na laatste volzin van deze alinea wordt geconcludeerd. Daarnaast draagt de gemeente Raalte een steentje bij aan de discussie over de curatieve Jeugdzorg ten behoeve van een goede aansluiting met het lokale preventieve Jeugdbeleid.

Pagina 29

Hier wordt in de laatste regel onder het kopje "informatie aan de raad" gesproken over een evaluatie die nog niet gepland is. Het is onduidelijk welke evaluatie hier bedoeld wordt.

Conclusies

Pagina 31 | Deelconclusie 1

In de laatste zin onder de eerste deelconclusie wordt het volgende gesteld: 'De doelen uit het jeugdbeleid en leerplichtbeleid zijn echter niet SMART geformuleerd'. Dit klopt, maar vastgelegd is dat in de jaarwerkplannen van het nota Integraal Jeugdbeleid 2008-2012 (hieronder valt ook het Leerplichtbeleid) SMART geformuleerde doelstellingen worden opgenomen.

Deelconclusie 4

In de laatste zin onder de vierde deelconclusie staat de volgende zin opgenomen: 'Het is de bedoeling dat de gemeente begin 2009 een keuze maakt voor een uitgewerkt maatwerkproject', maar in werkelijkheid is het zo dat de gemeente Raalte vanaf begin 2008 bezig is gegaan met de invoering van het basispakket'.

Deelconclusie 5

Deze conclusie is als volgt: 'Er is geen apart alcoholbeleid, de GGD neemt in Raalte vooral de voorlichting ter hand neemt, de gemeente biedt hierbij een stimulerende, initiërende en faciliterende rol'.

Het klopt dat de gemeente Raalte geen apart alcoholbeleid heeft. Vanuit de visie 'Kind centraal' is namelijk bewust gekozen voor een integrale aanpak van het alcoholbeleid binnen het Jeugdbeleid. Daarom is het alcoholbeleid van de gemeente geïntegreerd opgenomen in de nota Integraal Jeugdbeleid 2008-2012. Hierbij sluiten wij aan bij de doelstellingen van het regionale Project "Minder Drank, Meer Scoren".

Aanbevelingen

Pagina 32 | Specifiek

De eerste specifieke aanbeveling is: 'Formuleer de doelstellingen in het jeugd- en leerplichtbeleid SMART'. Onze reactie op deze aanbeveling is dat wij in de jaarwerkplannen van het nota Integraal Jeugdbeleid 2008-2012 (hieronder valt ook het Leerplichtbeleid) SMART geformuleerde doelstellingen zullen opnemen. Verder merken wij op dat in het project 'Klaar voor de start' SMART-geformuleerde doelstellingen zijn opgenomen ten behoeve van de uitvoering van het beleid.

De tweede specifieke aanbeveling is: 'Maak afspraken met partijen waar verantwoordelijkheden liggen, zodat duidelijk is wie regie heeft op welk deel (uitvoering) in de jeugdketen'. Onze reactie op deze aanbeveling is dat door de invoering van het klantvolgsysteem VIS2 in de jeugdketen (in de loop van 2009) afspraken gemaakt zullen worden over de regie en de uitvoering van de jeugdketen.

De derde specifieke aanbeveling is: 'Naast de sturing op output indicatoren, is het ook mogelijk om te sturen op indicatoren die het proces in kaart brengen. Onze reactie op deze aanbeveling is dat wij deze aanbeveling mee zullen nemen bij de beleidsontwikkeling en uitvoering van het integrale jeugdbeleid. Het sturen op procesindicatoren veronderstelt echter ook een registratie van deze indicatoren. Dit kan uiteindelijk ten koste gaan van de daadwerkelijke inzet van de formatie voor leerplicht. Wij dan ook steeds de afweging maken in hoeverre een uitgebreide registratie bijdraagt aan een betere uitvoering van het Leerplichtbeleid.

De vierde specifieke aanbeveling is: 'Leg een relatie tussen het leerplichtbeleid en alcoholbeleid voor de jeugd'. Hoe belangrijk het bestrijden van alcoholmisbruik onder jongeren ook is, het is één van de mogelijke oorzaken van ongeoorloofd schoolverzuim. Daarnaast zijn er andere factoren zoals bijvoorbeeld andere genotmiddelen, verstoorde gezinssituatie, schuldenproblematiek die van invloed zijn op het verzuim door jongeren. Op casusniveau wordt in de Zorg en Advies Team (ZAT)-overleggen en bij het project Ziekteverzuim Als Signaal (ZAS) bij jongeren die veelvuldig verzuimen naar alle oorzaken gekeken, dus ook naar de relatie tussen alcohol en leerplicht. Op beleidsniveau zijn wij van mening dat binnen het integraal Jeugdbeleid voldoende relatie is tussen het alcoholbeleid en leerplichtbeleid.

Algemeen

De eerste algemene aanbeveling is: 'Besteed in het leerplichtbeleid specifieke aandacht aan het basisonderwijs. Deze aandacht dient zich in ieder geval te richten op het melden van schoolverzuim van basisschoolleerlingen. De gemeente dient nadrukkelijk in overleg te treden met de scholen over de aanpak van het schoolverzuim'. Onze reactie op de aanbeveling is dat inmiddels specifieke aandacht wordt besteed aan het leerplichtbeleid en uitvoering op het gebied van het basisonderwijs. In concreto wordt er ambtelijk gewerkt aan een notitie over de leerplichtaanpak ten behoeve van het primair onderwijs. Verder neemt inmiddels de leerplichtambtenaar structureel deel aan de ZAT-overleg primair onderwijs. Tot slot zijn er overleggen met de directeurs van het primair onderwijs gepland betreffende de aanpak van het schoolverzuim.

Tot slot

In deze brief zijn nog een paar opmerkingen/aanvullingen op het onderzoeksrapport vermeld. Daarnaast hebben wij gereageerd op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

NAWOORD

Alvorens dit nawoord te schrijven, zijn door de Rekenkamer Raalte, als aanvullende informatie, ook nog een tweetal extra nota's naast de vermelde brondocumenten bestudeerd.

Hierbij gaat het om:

1. Het Leerplichtjaarverslag 2007/2008
2. Het concept RMC-notitie "Klaar voor de start"

Met dit materiaal en de bevindingen, de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie in het rapport "Kind van de rekening?" , komt de Rekenkamer Raalte tot de volgende afronding.

Op veruit de meeste aanbevelingen reageert het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte in positieve zin.

Er komen afspraken over de regie en de uitvoering van de jeugdketen.

Naast output-indicatoren, zullen ook proces-indicatoren worden meegenomen bij de beleidsontwikkeling.

De relatie wordt gelegd tussen het alcoholbeleid en het leerplichtbeleid.

Specifieke aandacht wordt besteed aan het leerplichtbeleid en uitvoering op het gebied van het basisonderwijs.

De Rekenkamer Raalte blijft het echter een gemis vinden dat doelstellingen (nog) niet SMART zijn geformuleerd.

Voor de gemeenteraad, als HET kaderstellende gremium van de gemeente, zou het een specifieke uitdaging kunnen zijn juist deze concretisering ter hand te nemen, bv. bij het jaarlijks aan de orde komen van de jaarwerkplannen van het jeugdbeleid 2008-2012. Wat is er meer voor de hand liggend om aan te geven dan : "het aantal vroegtijdige schoolverlaters moet in het jaar X met Y% zijn afgenomen ten opzichte van het voorgaande jaar"?

De verwijzing van het college van burgemeester en wethouders naar SMART-doelstellingen (niet in jeugdbeleid en leerplichtbeleid, maar wel) in de nota "Integraal Jeugdbeleid 2008-2012", is slechts ten dele terecht.

Daar waar het in deze nota gaat om de aandachtsgebieden van het beleid worden in zeer beperkte mate concreet meetbare doelen (in dit geval activiteiten/acties) vermeld.

Begrippen als: "voldoende aanbod", "stimulering", "participeren", "het vergroten van bereik", "goede aansluiting", enz., zijn namelijk niet meetbaar vertaald.

Ook in de verwijzing van het college naar de notitie "Klaar voor de start" komen zeer veelvuldig termen als: "ontwikkelen", "actualiseren", "onderzoeken", "realiseren", e.d. voor, maar zijn concrete doelen en meetbare resultaten niet zichtbaar.

Het hebben van een plan van aanpak op moment-X, is nog wat anders dan het ontwikkelen van zo'n plan.

Daar waar het gaat om "evaluatie" geldt voor de Rekenkamer Raalte dat dit meer is dan bv. het ter kennis brengen van de leerplichtjaarverslagen.

Naast de kaderstellende taak van de gemeenteraad, is er ook een controlerende taak, die vanzelfsprekend meer kan betekenen dan "kennis nemen van".

Tenslotte wil de Rekenkamer Raalte de waardering uitspreken voor de medewerking van bestuurders en ambtelijk apparaat bij de tot stand koming van dit rapport.

