



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Samenvatting Justitiële interventies schoolverzuim

Schoolverzuim als toenemend probleem

Ongeoorloofd schoolverzuim onder leerplichtige jongeren op scholen voor het primair- en voortgezet onderwijs komt de laatste jaren steeds vaker voor. Dit verzuim kan voornamelijk worden gekenschetst als *signaalverzuim* waarbij het niet naar school gaan van de jongere voortvloeit uit psycho-sociale problemen bij de jongere en/of uit problemen die zich in een gezinssituatie voordoen. Dit verzuim onderscheidt zich van het *luxeverzuim* vanwege een langere vakantie dan met de school is afgesproken en van het *absoluut verzuim* waarbij een leerplichtige jongere in het geheel niet bij een school is ingeschreven. De landelijke cijfers over het geregistreerde schoolverzuim geven aan dat jaarlijks circa 40.000 jongeren verzuimen en dat circa driekwart van deze jongeren als 'signaalverzuimers' zijn gemeld. Dit signaalverzuim is in vijf jaar tijd met ruim 50% toegenomen.

Justitiële aanpak van schoolverzuim

Het voorkomen en bestrijden van schoolverzuim onder leerplichtige jongeren kan vanuit verschillende invalshoeken en organisaties plaatsvinden. In de praktijk dient gestreefd te worden naar een goede afstemming en samenwerking tussen organisaties die preventieve, curatieve en repressieve componenten in de leerplichthandhaving kunnen inbrengen.

De *justitiële benadering* in de bestrijding van schoolverzuim is de laatste jaren meer op de voorgrond gekomen vanwege de zorg die op velerlei plaatsen geuit wordt over de relatie tussen schoolverzuim en de mogelijke ontwikkeling van delinquent gedrag bij jeugdigen.

De inzet van justitiële instrumenten bij ongeoorloofd schoolverzuim past bovendien in de intensivering van een handhavingsbeleid waarbij ook de regels van de Leerplichtwet expliciet aandacht krijgen. Bij deze ontwikkeling is het raadzaam een afgewogen scala aan interventie-instrumenten in te zetten die blijf geven van een nieuwe balans tussen 'zorg' en 'handhaving'.

Vanuit deze achtergrond zijn door het ministerie van Justitie in de afgelopen jaren aanvullende maatregelen ingevoerd en verscheidene *justitiële interventieprogramma's* ontwikkeld. Een deel van deze justitiële interventies is met ondersteuning van het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie landelijk aangeboden en geïmplementeerd, andere programma's en interventies, waaronder de Halt-afdoening voor schoolverzuim, zijn op initiatief van verschillende instanties in 'het veld' zelf ontwikkeld en georganiseerd.

BBSO heeft in opdracht van het ministerie van Justitie in de periode september 2003-januari 2004 een inventarisatie verricht dat tot doel heeft een overzichtelijk beeld te geven van de verschillende varianten in deze justitiële maatregelen, van de resultaten van de gehanteerde interventies en inzicht te geven in de mogelijke 'witte vlekken' in het aanbod aan justitiële interventies bij schoolverzuim.

Justitiële interventieprogramma's bij schoolverzuim

Ofschoon bij het sanctioneren van leerplichtovertredingen nog vaak geldboetes worden opgelegd, neemt het aandeel van door de Officier van Justitie of kantonrechter opgelegde *taakstraffen* voor schoolverzuim de laatste jaren toe. De taakstraffen geven daarbij de mogelijkheid jongeren van 12 jaar en ouder (én ouders) binnen een 'justitieel-pedagogisch' kader te motiveren. Het belang van een geldboete als justitiële maatregel neemt daarentegen af aangezien deze sanctie bij jongeren en bij signaalverzuim niet als een pedagogisch effectief instrument wordt beoordeeld.

Om schoolverzuim te bestrijden bestaat het huidige formele scala aan justitiële interventieprogramma's met name uit:

- de leerstraf Roos voor matige schoolverzuimers;
- de leerstraf Basta voor hardnekkige schoolverzuimers;
- de leerstraf Ouders: Present voor ouders van hardnekkig verzuimende jongeren.

Bovendien worden door Officieren van Justitie in arrondissementen in wisselende en in beperkte mate (veelal lichtere) straffen opgelegd die onder andere voortvloeien uit het schoolverzuim van een jongere. In dergelijke gevallen krijgt de jongere een waarschuwing in een 'onderhoud ten parkette' of wordt een 'spijbelmodule' of sociale vaardigheidstraining opgelegd.

Een afdoeningsmodaliteit die de laatste jaren ook wordt toegepast bij verzuim door jongeren is de verwijzing naar Halt voor de uitvoering van een leer- of werkstraf. Schoolverzuim valt echter niet onder de reikwijdte van het Besluit Aanwijzing Haltfeiten en het is in dit kader de vraag of een Halt-afdoening voor schoolverzuim, gezien het bestaande pakket aan justitiële interventies, als een aanvullend instrument dient te worden opgenomen.

Inhoud van de interventies

Halt-schoolverzuim

De Halt-afdoening bij spijbelen houdt in dat matige schoolverzuimers van 12-17 jaar, na een verwijzing door de leerplichtambtenaar, enkele uren of dagdelen werkzaamheden verrichten en/of een leeropdracht uitvoeren. Deze straf kan voor maximaal 20 uur worden opgelegd. De Officier van Justitie en de ouders dienen in te stemmen met de Halt-afdoening bij de jongere. Als de Halt-procedure naar wens verloopt, is de zaak daarmee afgedaan en blijft een aantekening in de justitiële documentatie voor de jongere achterwege.

De omvang van de straf via Halt is gerelateerd aan de omvang van het (matige) verzuim (en veelal aan de leeftijd van de jongere), bijvoorbeeld 2 uur leer- of werkstraf per dagdeel verzuim. Indien een jongere 10 dagdelen op school heeft verzuimd is de strafmaat voor Halt derhalve 20 uur straf.

Roos

De taakstraf Roos staat voor een justitiële 'Reactie Op Ongeoorloofd Schoolverzuim'. De leerstraf omvat een training voor jongeren van 12-17 jaar die regelmatig op school spijbelen en die vanwege dit verzuimgedrag van een Officier van Justitie een taakstraf opgelegd hebben gekregen. De taakstraf wordt ingezet voor de doelgroep van jongeren die volgens de opzet van de taakstraf 'matig' schoolverzuimen. De straf wordt opgelegd via het officiersmodel waarbij naast de leerstraf tevens een Maatregel Hulp en Steun (MHS) met begeleiding van de jeugdreclassering wordt toegepast.

De leerstraf Roos kan variëren naar gelang het verzuim en de achtergrondproblematiek van de jongere tussen 15 uur (korte spijbelmodule), 25 uur (modulair) en 40 uur (2 weken training). In een enkel geval wordt Roos ook voor 40 uur uitgevoerd zonder toepassing van de MHS.

Basta

Basta is bedoeld voor jongeren van 12-17 jaar die zich hardnekkig schuldig maken aan signaalverzuim en waartegen de leerplichtambtenaar een proces verbaal heeft opgemaakt. Basta wordt, op basis van een uitspraak van de kantonrechter, als een pedagogisch instrument gehanteerd met een justitiële 'stok achter de deur'.

De taakstraf Basta omvat 60 uur en wordt in de vorm van een dagprogramma tijdens een periode van drie weken volbracht. Vervolgens kan de jongere deelnemen aan een vrijwillig vervolgtraject van maximaal 10 weken dat aansluit op de taakstraf.

Ouders: Present

De cursus Ouders: Present is gericht op ouders van leerplichtige leerlingen in het voortgezet onderwijs die hardnekkig spijbelen. De aanpak richt zich op ouders die vanwege opvoedingsonmacht de situatie inzake het signaalverzuim op zijn beloop laten en tevens niet ingaan op het aanbod vanuit de school, leerplichtzaken en/of hulpverleningsorganisatie om de ontstane problemen aan te pakken. Deelname van ouders aan de cursus is het vervolg op een justitieel traject: de cursus wordt, nadat de ouders een proces verbaal hebben gekregen voor het schoolverzuim van hun kind, door de kantonrechter aan de ouders opgelegd. Het volgen van de cursus geldt als alternatief voor een geldboete.

De cursus omvat acht modules waarin ouders onder andere informatie wordt aangereikt over het belang van de leerplichtwet, over effectief communiceren met het kind en over ontwikkelingspsychologische aspecten van pubers. De meeste modules worden in groepsverband georganiseerd. De acht bijeenkomsten beslaan in totaal maximaal 20 uur.

Justitiële interventies als instrumentarium voor schoolverzuimbestrijding

Voor de beantwoording van de vraag naar de dekkingsgraad van het huidige scala aan justitiële interventies bij schoolverzuim, is op basis van interviews en schriftelijke dataverzameling een analyse uitgevoerd van onder andere de volgende aspecten:

- de mate waarin op de intensiteit en aard van het verzuim wordt ingegaan;
- de deelname aan en het resultaat van de beschikbare interventies;
- de al dan niet bereikte doelgroepen gezien aard en omvang van de verzuimproblematiek;
- de geografische spreiding van de interventies.

Interventies naar intensiteit en aard van het verzuim

De bestaande justitiële interventie-programma's spelen voor een deel in op de intensiteit van de verzuimproblematiek onder jongeren indien het onderscheid in *licht, matig en hardnekkig verzuim* in beschouwing wordt genomen. De leerstraffen Roos en Basta richten hun aandacht op de jongeren die matig of veelvuldig verzuimen, terwijl de aanpak van licht tot matig verzuim onderbelicht blijft. Met de Halt-afdoening voor schoolverzuim speelt men hier redelijk veelvuldig op in, maar deze afdoening wordt formeel niet als Halt-waardig beschouwd.

Interventies naar deelname en resultaat

Het bereik van de beschikbare justitiële interventies bij schoolverzuim is globaal beschouwd niet groot vanwege het lage percentage verzuimmeldingen dat tot een proces verbaal leidt. In de praktijk blijkt dat zeven procent van de verzuimers wordt geverbaliseerd hetgeen uiteindelijk tot een relatief kleine doelgroep van jongeren en ouders leidt die een geldboete of leerstraf krijgen. Een belangrijke voorwaarde om de invloed van justitiële interventies te vergroten en de potentiële doelgroep te bereiken is derhalve gelegen in het stimuleren van leerplichthandhaving.

Bij een beoordeling van de deelname aan de programma's blijkt dat aan de leerstraf Roos over een periode van drie jaar circa 200 jongeren hebben deelgenomen; aan Basta nemen gemiddeld per jaar circa 125 jongeren deel. Bij de (pre)justitiële aanpak van Halt hebben in 2003 circa 450 licht tot matige verzuimers een leer- of werkstraf gekregen.

Uit de verzuimgegevens en het aantal processen verbaal tegen jongeren vanwege schoolverzuim blijkt dat de beschikbare opnamecapaciteit van de justitiële programma's vooral in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ontoereikend is. Zo hebben de Basta-programma's in Den Haag en Rotterdam een wachtlijst van twee à drie maanden waardoor uitbreiding van plaatsen wenselijk is om het bereik onder de doelgroep te vergroten.

Het bereik van Ouders: Present als justitieel interventieprogramma is tot nu toe beperkt gebleven tot twee projecten waaraan circa 60 ouders hebben deelgenomen. In Amsterdam wordt een vervolg aan deze aanpak gegeven waarbij ook de reclassering wordt betrokken.

De uitval bij de interventie-programma's is wisselend: het slagingspercentage bij Basta ligt voor de taakstrafperiode op circa 85%, bij Ouders: Present heeft circa 95% van de deelnemers de cursus afgerond. De uitval bij de leerstraf Roos is hoger en ligt op circa 35%. Het slagingspercentage van Basta is (iets) lager dan het landelijk gemiddelde van de taakstraffen (86%); Roos kent relatief meer mislukte taakstraffen. De landelijke gegevens over de uitval bij de Halt-afdoening voor schoolverzuim wijzen op een gemiddelde uitval van 12%, maar deze uitval kan binnen arrondissementen redelijk sterk fluctueren. Het slagingspercentage geeft overigens alleen aan dat de jongere of ouder de leerstraf volgens afspraken heeft afgerond en is geen indicator van de effectiviteit van de taakstraf op het verzuim.

De beoordeling van de effecten van de justitiële interventieprogramma's op het schoolverzuim van de jongere is noodgedwongen beperkt gebleven onder andere vanwege het geringe aantal wetenschappelijke onderzoeken op dit terrein. Een belangrijke aanvullende beperking hierbij is dat de informatieverzameling en registratie van het verloop van het traject door een jongere die voor schoolverzuim een taakstraf heeft gekregen in projecten veelal weinig systematisch plaatsvindt. In dit kader ontbreekt vaak ook 'casemanagement' waardoor geen centraal zicht is op de resultaten van de aanpak. Over de effecten van Halt, Basta en Ouders: Present kunnen de volgende globale indicaties worden aangegeven:

- Halt leidt tot een snellere verzuimmelding door scholen waardoor ook minder ernstige verzuimgevallen ontstaan; ook het aandeel afdoeningen via de kantonrechter neemt af en het aantal Halt-afdoeningen neemt toe; de verzuimaanpak wordt als het ware 'naar voren geschoven in een (pre)justitieel voortraject';
- bij de effecten van Basta op het weer naar schoolgaan blijkt dat een derde tot de helft van de jongeren weer in het reguliere onderwijs terecht komt; een kwart van de Basta-deelnemers is bij andere opvangvoorzieningen en specifieke beroepsopleidingen geplaatst, terwijl het programma (in zijn geheel) bij circa een kwart van de deelnemers geen positieve effecten heeft gehad;
- bij de aanpak van Ouders: Present in twee experimentele projecten bleek, na de OP-cursus, dat circa tweederde van de jongeren niet meer hardnekkig schoolverzuimde. De effecten van de justitiële aanpak waren bovendien groter nadat zowel de ouder als de verzuimende jongere een taakstraf had gekregen.

Bereik van de interventies onder (doel)groepen

Bij een combinatie van verscheidene verzuimgegevens kan een 'verzuimrisicoprofiel' worden gedestilleerd van enkele categorieën die bij het verzuim vaker in beeld komen maar die in het huidige scala aan beschikbare justitiële interventieprogramma's geen specifieke aandacht krijgen.

Het gaat hierbij om:

- jongeren die licht tot matig schoolverzuimen voor wie een reprimande te licht en een formele justitiële interventie te zwaar is;
- allochtone jongeren die vooral in de vier grote steden een relatief groot aandeel hebben in het verzuim in het voortgezet onderwijs;
- ouders van verzuimende basisschoolkinderen in de hoogste groepen; het aantal meldingen van signaalverzuim in het basisonderwijs is landelijk beschouwd substantieel en groeiende;

- allochtone ouders van verzuimende jongeren; het aandeel allochtone ouders als verdachten in leerplichtzaken bij het OM en de kantonrechter is onevenredig hoog en zorgwekkend. In Rotterdam en Amsterdam zijn bijvoorbeeld acht op de tien ouders met een leerplichtzaak allochtoon.

Geografisch bereik

Uit de geografische spreiding komt naar voren dat de dekkingsgraad van de justitiële interventies voor matige en hardnekkige verzuimers beperkt is. Zo wordt Roos in vijf arrondissementen en Basta in vier arrondissementen toegepast. Indien we de Halt-afdoening voor schoolverzuim, als niet-Halt-waardig feit, buiten beschouwing houden is er in tien arrondissementen geen specifiek aanbod voor matige en hardnekkige schoolverzuimers. Dit betekent dat in meer dan de helft van de arrondissementen geen mogelijkheden zijn om bij veelvuldig schoolverzuim een justitieel interventie-programma (als Roos of Basta) op te leggen.

Opmerkelijk is dat in verscheidene (middel)grote gemeenten waar het schoolverzuim van jongeren substantieel is men geen mogelijkheden heeft om een interventieprogramma aan te bieden. Ook speelt het fenomeen dat binnen één arrondissement sommige gemeenten een interventie kunnen opleggen en andere gemeenten niet over deze mogelijkheid beschikken.

Aanbevelingen

Het onderzoek naar het huidige pakket aan justitiële interventieprogramma's in relatie tot de ontwikkelingen in de verzuimproblematiek leidt tot een aantal aanbevelingen. Bij een keuze voor een beleidsmatige inspanning om schoolverzuim vaker via justitiële interventies te bestrijden, gelden de volgende aanbevelingen:

- om de waarde van justitiële interventies te vergroten en potentiële doelgroepen te bereiken wordt aanbevolen meer stimulansen aan leerplichthandhaving te geven;
- gezien de signaalfunctie van het overgrote deel van schoolverzuim is het doelmatiger de aandacht vooral op pedagogisch-motiverende leerstraffen dan op financiële sancties te richten;
- het scala aan huidige justitiële interventies kent 'witte vlekken' ten aanzien van enkele specifieke categorieën: ouders van verzuimende basisschoolkinderen in de hoogste groepen, allochtone ouders van verzuimende jongeren (met name in de vier grote steden), allochtone jongeren en jongeren die licht tot matig verzuimen. Vooral voor allochtone ouders dient beoordeeld te worden welke aanvullende interventieprogramma's mogelijk zijn;
- het wordt aanbevolen de geografische spreiding en dekkingsgraad van de justitiële interventies voor matige en hardnekkige verzuimers zodanig te verbreden dat ook regio's met een verzuimproblematiek tevens van de interventieprogramma's gebruik kunnen maken. Hierdoor wordt mede voorkomen dat men bij schoolverzuimbestrijding naar weinig geschikte middelen grijpt, zoals geldboete of uiteindelijk (jeugd)detentie. Mede in het kader van de rechtsgelijkheid dient het aanbod te worden gestroomlijnd;
- om het scala aan interventies inhoudelijk te verbreden wordt aanbevolen de Halt-afdoening voor schoolverzuim als formeel interventie-instrument op te nemen. De Halt-afdoening kan een adequate aanvullende interventie zijn bij het bestrijden van schoolverzuim. Voordat een (formele) toepassing van deze Halt-afdoening kan plaatsvinden zullen echter nog verscheidene organisatorische en inhoudelijke elementen moeten worden gespecificeerd;
- aanbevolen wordt meer aandacht te besteden aan een inhoudelijke toetsing van de programmering van de interventies wat betreft het voorkomen van uitval tijdens de trajecten en verbetering van de plaatsing bij de afronding van de leerstraffen;
- de effectiviteit van deze interventies dient meer voorop te staan; het wordt aanbevolen meer onderzoek te laten plaatsvinden naar de effectiviteit van de interventies bij schoolverzuim om de omvang en de slaag- en faalfactoren van de al dan niet toegevoegde waarde van de afdoeningen objectief te kunnen vaststellen.