

evaluatie, monitoring, effectonderzoek en data



De Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Een procesevaluatie

Jos Lubberman | Carolien van Rens | Ardi Mommers | Tara Koster

mei 2015



Projectnummer: 34001808
Opdrachtgever: WODC

© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

In Nederland voorziet de Leerplichtwet 1969 in het recht op en de verplichting tot (regelmatige) schoolgang van jongeren. Wanneer er geen regelmatige schoolgang is en een geldige reden voor deze absentie ontbreekt, is sprake van ongeoorloofd schoolverzuim. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en daarmee op de aanpak van schoolverzuim is belegd bij leerplichtambtenaren.

Om meer uniformiteit en eenduidigheid in de aanpak van schoolverzuim te brengen, is de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* ontwikkeld. Deze *Handleiding* zet onder meer de taken en verantwoordelijkheden van de partijen uit de verzuimketen uiteen en beschrijft de benodigde activiteiten en bijbehorende eisen.

Ondanks de veronderstelde bijdrage van de *Handleiding* aan meer uniformiteit, komen uit de praktijk signalen dat in bepaalde situaties afgeweken wordt van de *Handleiding*. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft het ITS, Radboud Universiteit Nijmegen mede daarom verzocht een procesevaluatie van de *Handleiding* uit te voeren.

Het doel van deze procesevaluatie is nagaan hoe gemeenten het handhavings- en vervolgingsbeleid vormgeven, in hoeverre dit conform de *Handleiding* is en welke verbeteringen mogelijk zijn. Met behulp van dossieranalyses bij leerplichtorganisaties en diepte-interviews met leerplichtambtenaren, vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming en andere sleutelinformanten is de evaluatie uitgevoerd. De resultaten zijn getoetst in een groepsgesprek met leerplichtambtenaren.

Voorliggend rapport heeft niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van leerplichtambtenaren aan de interviews, de tijdsintensieve dossierstudies en het groepsgesprek, alsmede alle geïnterviewde vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming en andere sleutelinformanten. Wij danken hen hartelijk. Ook danken we de begeleidingscommissie bestaande uit Sjoerd Karsten (voorzitter, Universiteit van Amsterdam), Joke Sperling (Dijkgraaf Advocaten), Mariëtte Lusse (Hogeschool Rotterdam), Essy van Dijk (Wetenschappelijk

Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie) en Carolien Feleus (Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie) voor de door hun ingebrachte waardevolle inzichten en kennis op de onderzoeksinstrumenten en eerdere versie van deze rapportage.

Namens het projectteam,

Jos Lubberman

Nijmegen, april 2015

Summary

Introduction

Does the revised *Manual Criminal Prosecution School Absenteeism* lead to uniformity and consistency in addressing the problem of school absenteeism?

In order to answer this question the Scientific Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Security and Justice, asked ITS to undertake a process evaluation of the *Manual*. In the evaluation process, the following inquiries were made:

1. To what extent is the enforcement of compulsory education in accordance with the *Manual*?
2. If the enforcement deviates from the *Manual*: where does it differ and why?
3. Is there room for improvement of the *Manual* or its application? If so, which improvement(s) can be distinguished?

The objective of these inquiries was to identify whether or not there are differences in the approach of school absenteeism between municipalities. Although the instructions are being followed to a large extent, it turns out approaches differ between municipalities (and even within municipalities). This is not entirely unexpected given the complexity of school absenteeism and the discretionary authority of school attendance officers.

Research approach

The following activities were carried out in the study:

- Eight exploratory interviews with nine key informants (including lawyers specialized in education and representatives of Ingrado, Halt and the Public Prosecutor's Office);
- A file study of eighty records by twenty compulsory education organizations (spread across ten legal districts), including interviews with the school attendance officers involved;
- Telephone interviews with ten representatives of the Public Prosecutor's Office and nine representatives of the Child Care and Protection Board;
- A focus group with five attendance officers in which the final unresolved issues concerning this research were discussed and in which results were assessed

Visibility and status of the Manual

The *Manual* is known to and considered to be useful by almost everyone involved in this research (attendance officers, employees of the Public Prosecutor's Office as well as employees of the Child Care and Protection Board). It is generally regarded to be a useful guideline for tackling absenteeism and moreover it is considered a useful work of reference.

The Manual has helped to ensure that the chain partners experience more uniformity in the procedure than before the *Manual* was used. The background information included in the *Manual*, such as jurisprudence, is considered to be useful. An update of the document is recommended, since the 'static' *Manual* dates from 2012. Information can therefore be outdated or incomplete.

The caseload of the school attendance officer depends partly on the schools' procedures. If schools have an active policy on prevention or stopping unauthorized non-attendance the compulsory education organizations see a decline in absentee rates. They thus save valuable time and can focus more on other important issues where care is needed.

Process Manual

In order to make clear how the *Manual* works, the file study zooms in on the process followed for the various types of absenteeism and on the process of filing a report.

Signal school absence

In general the *Manual* acts on one principle: there is school absenteeism and the school attendance officer acts against it.

In a straightforward situation, the *Manual* works well and is followed by the officers. However, reality is often more complex. Often there are underlying (care) problems. We often see that school attendance officers use their discretionary power when it comes to the decision to file a report, because a clear decision framework is missing in the *Manual*.

As a result, we find differences in the criminal law approach between school attendance officers in similar situations.

Luxury school absence

Luxury School Absence is usually a simple matter for the school attendance officers. The *Manual* leaves little doubt about this and can be followed quite easily. On the basis of the flow diagram, the school attendance officer determines whether or not the absence is permitted. Questioning the parents is regularly done by telephone. Sometimes it is unclear for school attendance officers whether or not the absence is permitted. Furthermore we see that the priority of the prosecution of luxury absenteeism

varies among both compulsory education organizations and among districts (Public Prosecutor's Office).

Absolute school absence

When absolute absence has been ascertained, the roadmap described in the *Manual* is fairly simple: if a person is still not enrolled after a warning, the school attendance officer sends a written report to the parents. In practice, however, this is not what happens.

This is due to the question of culpability: to what extent is the parent culpable for not enrolling their child? In case of absolute school absence, the settlement decision is directed to the parent (s) /guardian (s) whereas in the case of 16-18 years olds ('kwalificatieplichtigen') the key to ending the absolute absence lies with the student itself.

A charge is in this case however no option, and a charge addressed to their parents mostly leads to a dismissal

School attendance officers consequently feel forced to tolerating the absolute absence. In addition, one may question to what extent a parent can be held responsible if the school unsubscribed the student, which is illegal without another enrollment.

Making charges

In making charges the school attendance officer uses a format which has been coordinated with the Public Prosecutor's Office.

This is usually the same format used in the *Manual*, sometimes with some adjustments. There are large differences in the amount of information included in the charge. There are also differences in requirements with respect to the charges between legal districts.

A charge does not necessarily entail a criminal process. Both the Child Care and Protection Board and the Public Prosecutor's Office indicated that they regularly see possibilities for (civil) assistance and attendance officers are sometimes (too) strongly inclined towards criminal prosecution. School attendance officers, however, state they prefer making a charge in order to force relief work to come into action. Despite an existing infrastructure of consultation, the coordination between school attendance officers, Child Care and Protection Board and the Public Prosecutor's Office, can be improved according to some interviewees.

Conclusions and recommendations

To what extent is the implementation of compulsory education in accordance with the *Manual* and what does this mean for uniformity? Although criminal prosecution in compulsory education organizations has become more uniform in the past few years, the approach in comparable situations is certainly not always uniform. This is partly due to differences in delivering customized solutions between school attendance

officers, schooling organizations, employees of the Public Prosecutor's Office and the Child Care and Protection Board and judges.

The independent position of the school attendance officer and his discretionary power is one source of these differences in prosecution, the missing frames in the *Manual* are another source.

Before adapting the *Manual Criminal Prosecution School Absenteeism* the various partners should determine the purpose of the *Manual*.

We have found that the *Manual* in its current form strongly focuses on criminal sanctions, whereas setting up/offering assistance in solving the problem of truancy is considered to be the central route, also by the Public Prosecutor's Office. The essential role of primary care in solving the problem of school absenteeism is in fact endorsed by all partners. The question thus is whether the *Manual* should maintain the current focus on criminal sanction, or should be generalized to a *Manual Strategy for solving School Absenteeism*.

We recommend positioning the *Manual* in a broader context and spread the responsibility further than that of the Public Prosecutor's Office.

In this way the *Manual* could deliberate on the role of the stakeholders (parents, schools, school attendance officers, Child Care and Protection Board and the Public Prosecution service) with regard of notification by the school, establishment of research into school absenteeism, possible assistance by social workers, considerations as to possible settlement decision and tightening the protocol. In addition, there should be more focus on communication and distinct agreements between school attendance officers, the Public Prosecutor's Office and the Child Care and Protection Board.

Managementsamenvatting

Inleiding

Leidt de herziene *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* tot uniformiteit en eenduidigheid in de aanpak van schoolverzuim? Om hier zicht op te krijgen heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie het ITS verzocht een procesevaluatie van de *Handleiding* uit te voeren. In deze procesevaluatie stonden de volgende vragen centraal:

1. *In hoeverre is de uitvoering van de leerplicht conform de Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim?*
2. *Als wordt afgeweken van de Handleiding: op welke punten wordt afgeweken en waarom?*
3. *Zijn er verbeteringen in de Handleiding of in de toepassing daarvan mogelijk? Zo ja, welke?*

Feitelijk doel hierbij was om aan te geven of verschillen bestaan in de verzuimaanpak tussen gemeenten. Ondanks dat de *Handleiding* in grote mate wordt gevolgd, blijkt de aanpak tussen gemeenten (en zelfs binnen gemeenten) te verschillen. Op zich is dat ook te verwachten gezien de complexiteit van schoolverzuim en de discretionaire bevoegdheid van leerplichtambtenaren.

Een verzoek van het WODC was tevens om na te gaan of er aanwijzingen zijn of de inrichting van de leerplichtfunctie sinds het onderzoek van Warmerdam, Lubberman en Stuivenberg uit 2009¹ is veranderd. Het antwoord op deze vraag is volledig opgenomen in bijlage 2

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Acht verkennende interviews met negen sleutelinformanten (onder meer onderwijsjuristen en vertegenwoordigers van Ingrado, Halt en OM);

1 Warmerdam, S., Lubberman, H.J.H. & Stuivenberg, M. (2010). *De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten*. Rotterdam: Ecorys.

- Dossierstudie van in totaal tachtig dossiers bij twintig leerplichtorganisaties (verspreid over tien arrondissementen), inclusief interviews met de betrokken leerplichtambtenaren;
- Telefonische interviews met tien vertegenwoordigers van het OM en negen van de Raad voor de Kinderbescherming;
- Groepsgesprek met vijf leerplichtambtenaren om de laatste onduidelijkheden te bespreken en de resultaten te toetsen op herkenning en uitvoerbaarheid van verbeterpunten.

Bekendheid en status handleiding

De *Handleiding* is bij bijna alle betrokkenen (zowel leerplichtambtenaren, OM als RvdK) in meer of mindere mate bekend en wordt door hen ook zinvol geacht. Zo vormt het doorgaans een prima richtsnoer voor de aanpak van schoolverzuim in de praktijk en is het bovendien een nuttig naslagwerk. De *Handleiding* heeft er mede toe bijgedragen dat er door de ketenpartners meer uniformiteit in de werkwijze wordt ervaren. Achtergrondinformatie in de *Handleiding*, zoals jurisprudentie, wordt nuttig geacht. Een update van het document is zinvol, aangezien de ‘statische’ *Handleiding* dateert uit 2012. Informatie kan verouderd of onvolledig zijn.

De caseload van de leerplichtambtenaar is mede afhankelijk van de werkwijze van de scholen. Als scholen een actief beleid hebben op preventie of vroegtijdig stoppen van ongeoorloofd verzuim zien leerplichtorganisaties een teruggang in het aantal verzuimmeldingen. Ze besparen hiermee kostbare tijd en kunnen zich hierdoor meer richten op de dossiers waarbij ook sprake is van een zorgcomponent.

Proces van de Handleiding

Om in beeld te brengen hoe de *Handleiding* in de praktijk werkt, is in de dossierstudie ingezoomd op het proces bij de verschillende verzuimsoorten en het opstellen van een proces-verbaal.

Signaalverzuim

De *Handleiding* gaat in algemene zin sterk uit van een vrij eenduidige situatie: er is verzuim en daar treedt een leerplichtambtenaar tegen op. In die situaties werkt de *Handleiding* goed en wordt deze ook gevolgd. De praktijk is echter vele malen weerbarstiger. Het betreft hier vaak complexe situaties met achterliggende (zorg)problematiek. We zien dan ook dat leerplichtambtenaren regelmatig gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid als het gaat om de beslissing voor het opmaken van een proces-verbaal, omdat een duidelijk beslissingskader in de *Handleiding* ontbreekt. Hierdoor constateren we verschillen in de strafrechtelijke aanpak tussen leerplichtambtenaren in dezelfde situaties.

Luxe verzuim

Luxe verzuim is doorgaans een eenvoudige zaak voor de leerplichtambtenaren. De *Handleiding* laat weinig te raden over en kan vrij goed worden gevolgd. Aan de hand van het stappenschema stelt de leerplichtambtenaar vast of het al dan niet geoorloofd is. Dit verhoor van de ouders vindt regelmatig alleen telefonisch plaats. Het is voor leerplichtambtenaren soms onduidelijk of dit is toegestaan. Verder zien we dat de prioriteit en daarmee vervolging van luxe verzuim tussen zowel leerplichtorganisaties als arrondissementen (OM) varieert.

Absoluut verzuim

Het stappenplan in de *Handleiding* na vastgesteld absoluut verzuim is in de kern vrij eenduidig. Als een jongere na een waarschuwing nog steeds niet is ingeschreven, maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op tegen de ouders. In de praktijk blijkt dit echter niet zo te zijn. Dit komt door de vraag van verwijtbaarheid: in welke mate is de ouder verwijtbaar voor het niet ingeschreven staan van hun kind? De afdoeningbeslissing is bij absoluut verzuim gericht op de ouder(s)/verzorger(s). In het geval van kwalificatieplichtigen ligt de sleutel voor het beëindigen van het verzuim juist voornamelijk bij de leerplichtige. Een proces-verbaal tegen de leerplichtige behoort in dit geval echter niet tot de mogelijkheden. Een proces-verbaal tegen de ouders leidt veelal tot een sepot. Leerplichtambtenaren voelen zich dan ook gedwongen het verzuim te gedogen. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre een ouder verantwoordelijk kan worden gehouden als de school de jongere uit heeft geschreven (wat wettelijk niet is toegestaan zonder andere inschrijving).

Proces-verbaal

Bij het opstellen van een proces-verbaal volgen leerplichtambtenaren doorgaans een met het OM afgestemd format. Dit is meestal ook het format uit de *Handleiding*, met soms enkele aanpassingen. Er zijn wel grote verschillen in de hoeveelheid opgenomen informatie in de processen-verbaal. Ook bestaat er variëteit tussen OM-arrondissementen aan de aan processen-verbaal gestelde eisen.

Een proces-verbaal betekent overigens niet per definitie een strafrechtelijk traject. Zowel de Raad voor de Kinderbescherming als het OM geven aan dat zij regelmatig mogelijkheden zien voor (civielrechtelijke) hulpverlening en dat leerplichtambtenaren soms (te) sterk geneigd zijn om richting een proces-verbaal en daarmee strafrechtelijke vervolging te gaan. Leerplichtambtenaren geven echter aan soms juist voor een proces-verbaal te kiezen om hulpverlening af te dwingen. De afstemming tussen leerplichtambtenaren, Raad voor de Kinderbescherming en het OM is, ondanks een bestaande infrastructuur van overleg, volgens diverse geïnterviewden voor verbetering vatbaar.

Conclusies en aanbevelingen

In hoeverre is de uitvoering van de leerplicht conform de *Handleiding* en wat betekent dit voor uniformiteit? Kortweg kunnen we stellen dat de strafrechtelijke aanpak de laatste jaren weliswaar uniformer is geworden tussen leerplichtorganisaties, maar dat de aanpak in vergelijkbare situaties (voor zover daar van gesproken kan worden) zeker niet altijd gelijk is. Dit is enerzijds een gevolg van verschillen tussen leerplichtambtenaren, leerplichtorganisaties, medewerkers van het OM en de Raad voor de Kinderbescherming, alsmede rechters om maatwerk te leveren. De eigenstandige positie van de leerplichtambtenaar en diens discretionaire bevoegdheid ligt daar bijvoorbeeld al aan ten grondslag. Anderzijds is het een gevolg van ontbrekende kaders in de *Handleiding*. Zo heeft de *Handleiding* geen handreikingen voor het onderzoek naar de oorzaak van ongeoorloofd verzuim, de mogelijkheden van hulpverlening en de onderliggende afwegingen voor de beslissing om over te gaan tot een proces-verbaal hetzij vervolging. Inpassing van onder andere het taxatiemodel waarmee de Raad voor de Kinderbescherming de mogelijkheden voor hulpverlening inschat, zou hieraan deels tegemoet kunnen komen.

Alvorens de *Handleiding strafrechtelijke aanpak* aan te passen doen de verschillende partners er goed aan vast te stellen wat het doel is van de *Handleiding*. We hebben geconstateerd dat de *Handleiding* in zijn huidige vorm sterk gericht is op een strafrechtelijke aanpak, terwijl juist het opzetten van / bemiddelen bij hulpverlening ten bate van verzuimaanpak als centrale route wordt beschouwd, ook door het OM. De essentiële en primaire rol van zorg in het beëindigen van verzuim met achterliggende problematiek wordt door alle ketenpartners onderschreven. De vraag is dan of de *Handleiding* de huidige focus op strafrecht moet behouden, of beter veralgemeniseerd kan worden tot een *Handleiding aanpak schoolverzuim*. Wij raden aan de *Handleiding* in een dergelijk breder kader te positioneren en dus breder te trekken dan de verantwoordelijkheid van het OM. In de *Handleiding* kan dan de rol van de betrokkenen (ouders, scholen, leerplichtambtenaren, Raad voor de Kinderbescherming en het OM) beter worden uitgewerkt op het terrein van melding door de school, inrichting verzuimonderzoek, hulpverleningsmogelijkheden, afwegingen en doel bij afdoening-beslissing en aanscherping van het model-proces-verbaal (denk aan toelichting op begrippen). Daarnaast dient er meer aandacht te zijn voor communicatie en heldere afspraken tussen leerplichtambtenaren, OM en de Raad voor de Kinderbescherming.

Overzicht van aanbevelingen en ‘quick wins’

Naast voornoemde aanbevelingen zijn in dit onderzoek aan het eind van de hoofdstukken 3 en 7 ook meer concrete en specifieke verbeterpunten (‘quick wins’) ten aanzien van de *Handleiding* opgenomen. In bijlage 1 treft u een puntsgewijs overzicht van de aanbevelingen en ‘quick wins’ aan.

Inhoud

Voorwoord	iii
Summary	v
Managementsamenvatting	ix
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en vraagstelling	2
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Achtergrond strafrechtelijke aanpak schoolverzuim	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Organisatie van het gemeentelijk toezicht	7
2.3 <i>Handleiding</i> Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim	8
2.3.1 Doel	8
2.3.2 Opzet van de <i>Handleiding</i>	9
2.4 Bekendheid met en gebruik van de <i>Handleiding</i>	11
Deel I – Dossierstudie	13
3 Signaalverzuim	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Signaalverzuim Stap 1: Interventie school + disciplinaire maatregel	17
3.2.1 Signaalverzuim Stap 1a: School dient actie te ondernemen om verzuim te stoppen	17
3.2.2 Signaalverzuim Stap 1b: School maakt melding van verzuim aan leerplichtorganisatie	19
3.2.3 Signaalverzuim Stap 1c: De school meldt het verzuim door middel van een digitale melding van de Kennisgeving Ongeoorloofd verzuim aan DUO	19
3.2.4 Signaalverzuim Stap 1d: In geval van recidive kan urgente melding worden gemaakt	20
	xiii

3.3	Signaalverzuim Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar	20
3.3.1	Signaalverzuim Stap 2a: overleg tussen de leerplichtambtenaar en de school	21
3.3.2	Signaalverzuim Stap 2b: de leerplichtambtenaar stuurt een informatiebrief/waarschuwingsbrief	21
3.4	Signaalverzuim Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar	22
3.4.1	Signaalverzuim Stap 3a: De leerplichtambtenaar benadert de school, de ouders, de leerling en eventueel andere instantie(s)	23
3.4.2	Signaalverzuim Stap 3b: Bij geen reactie van ouders en leerling, behoort een huisbezoek tot de mogelijkheden	23
3.4.3	Signaalverzuim Stap 3c: leerplichtambtenaar stelt vast of er sprake is van een vrijstelling	23
3.4.4	Signaalverzuim Stap 3d: onderzoek aanleiding en oplossing bij ongeoorloofd verzuim	24
3.4.5	Signaalverzuim Stap 3e: leerplichtambtenaar verkent mogelijkheid hulpverleningstraject	24
3.4.6	Signaalverzuim Stap 3f: Met school maakt de leerplichtambtenaar afspraken over de te volgen stappen	25
3.4.7	Signaalverzuim Stap 3g: gemaakte afspraken worden (schriftelijk) bevestigd naar leerling en ouders	25
3.5	Signaalverzuim stap 4: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces verbaal	26
3.5.1	Signaalverzuim Stap 4a vervolging optie: waarschuwing bij beëindiging van verzuim	27
3.5.2	Signaalverzuim Stap 4b vervolging optie: zorgmelding	27
3.5.3	Officiële waarschuwing	28
3.5.4	Signaalverzuim Stap 4c vervolging optie: Halt-verwijzing	30
3.5.5	Signaalverzuim vervolging optie: Opstellen proces-verbaal	31
3.6	Slotbeschouwing en aanbevelingen	35
4	Luxe verzuim	39
4.1	Inleiding	39
4.1.1	Luxe verzuim stap 1: Aanvraag / afwijzing verlof	40
4.2	Luxe verzuim stap 2: Oproepen tot verhoor	41
4.3	Luxe verzuim stap 3: Standaardverweren bij niet op tijd terugkeren van vakantie	42
4.4	Luxe verzuim: Beslissing over vervolgstappen	43
4.5	Slotbeschouwing en aanbevelingen	44

5 Absoluut verzuim	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Absoluut verzuim stap 1: Acties van de school	48
5.3 Absoluut verzuim stap 2: Acties van de leerplichtambtenaar	48
5.4 Absoluut verzuim: Beslissing over vervolgstappen	50
5.5 Slotbeschouwing en aanbevelingen	51
6 Het proces-verbaal	53
6.1 Inleiding	53
6.2 Basischecklist	54
6.3 Aanvullende checklist signaalverzuim	55
6.4 Aanvullende checklist luxe verzuim	57
6.5 Aanvullingen op de checklists en varianten in processen-verbaal	58
6.6 Slotbeschouwing en aanbevelingen	59
Deel II – Verdiepende interviews	61
7 Ketenpartners en de handleiding	63
7.1 Inleiding	63
7.2 Bekendheid en gebruik van de <i>Handleiding</i> bij ketenpartners	63
7.3 Verwachtingen van ketenpartners t.a.v. proces-verbaal	64
7.4 De vervolgingsbeslissing door het OM	66
7.5 Genoemde verbeterpunten door geïnterviewden	68
7.6 Slotbeschouwing en aanbevelingen	69
Deel III – Conclusies en aanbevelingen	71
8 Conclusies en aanbevelingen	73
8.1 Inleiding	73
8.2 Toepassing van de <i>Handleiding</i>	74
8.3 Aanbevelingen	77
Lijst met afkortingen	79
Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen en ‘quick wins’	81
Bijlage 2: Inrichting van de leerplichtfunctie	85
Bijlage 3: Checklist bij dossierstudies	91

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Jongeren zijn in Nederland van 5 tot 16 jaar leerplichtig. Jongeren die na hun 16^e nog geen startkwalificatie hebben, moeten tot hun 18e onderwijs volgen². Deze leerplicht (of kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen zonder startkwalificatie) is geregeld in de Leerplichtwet 1969. Naast de leer- en kwalificatieplicht regelt deze wet het toezicht op en handhaving van beide plichten. Zo is de Inspectie van het Onderwijs sinds enkele jaren verantwoordelijk voor het toezicht op verzuimmeldingen door scholen en zijn gemeenten verplicht een leerplichtambtenaar toezicht te laten houden op het nakomen van de leerplicht door leerlingen en ouders. Indien een jongere zonder geldige reden (een keer) niet naar school gaat is er sprake van verzuim. De aanpak van dit schoolverzuim staat hoog op de politieke (onderwijs)agenda, getuige de brief aan de Tweede Kamer van staatssecretaris Dekker (OCW) op de dag van de leerplicht, d.d. 20 maart 2014:

“Schoolverzuim moet daadkrachtig worden aangepakt zodat alle kinderen en jongeren naar school gaan en zoveel mogelijk jongeren op zijn minst een startkwalificatie behalen. Het volgen van onderwijs is immers hét startpunt om goed voorbereid te zijn op volwaardige participatie in onze samenleving. Daarom is handhaving van de leerplicht belangrijk. Door onmiddellijk op te treden bij verzuim en spijbelen, kunnen we schooluitval en thuiszitten vaak voorkomen en ervoor zorgen dat alle kinderen een zo passend mogelijke onderwijsplek krijgen.”

De gemeente, in de vorm van een leerplichtambtenaar, dient tegen schoolverzuim op te treden. Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kan de leerplichtambtenaar overgaan tot het verlenen van een vrijstelling, geven van een waarschuwing, doen van een zorgmelding, overgaan tot een Haltverwijzing of het opstellen van een proces-verbaal om de jongere (weer) naar school te laten gaan en daar te behouden. Voor het nemen van deze beslissing staat de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* tot zijn of haar beschikking. Deze *Handleiding* is in 2012 herzien om meer uniformiteit en eenduidigheid in de aanpak van schoolverzuim aan te brengen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie ontving echter signalen dat de leerplichtambtenaren in de praktijk van deze *Handleiding* afwijken. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie heeft daarom het ITS verzocht een procesevaluatie uit te voeren om zo de vormgeving van het handhavings- en vervolgingsbeleid in gemeenten af te zetten tegen de *Handleiding*.

2 Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger).

1.2 Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek is om – via een procesevaluatie – na te gaan hoe gemeenten het handhavings- en vervolgingsbeleid vormgeven, in hoeverre dit conform de *Handleiding* is en welke verbeteringen in de *Handleiding* mogelijk zijn. Kernbegrip hierbij is dat het om een procesevaluatie gaat. Dat wil zeggen dat het hoe en wat in kaart is gebracht, maar dat de effecten van de *Handleiding* grotendeels buiten beschouwing zijn gebleven. Uiteindelijk gaat het wel om de vraag of de *Handleiding* ervoor zorgt dat ongeoorloofd verzuimende leerlingen in vergelijkbare situaties met dezelfde aanpak worden geconfronteerd.

Onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is de uitvoering van de leerplicht conform de *Handleiding* strafrechtelijke aanpak schoolverzuim?
2. Als wordt afgeweken van de *Handleiding*: op welke punten wordt afgeweken en waarom?
3. Zijn er verbeteringen in de *Handleiding* of in de toepassing daarvan mogelijk? Zo ja, welke?

Een verzoek van het WODC was tevens om na te gaan of er aanwijzingen zijn of de inrichting van de leerplichtfunctie sinds het onderzoek van Warmerdam, Lubberman en Stuivenberg uit 2009³ is veranderd. Het antwoord op deze vraag is volledig opgenomen in bijlage 2.

1.3 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn diverse onderzoeksactiviteiten ondernomen, te weten:

- Acht verkennende interviews met negen sleutelinformanten;
- Dossierstudie bij twintig leerplichtorganisaties, inclusief verdiepende interviews;
- Telefonische interviews met tien vertegenwoordigers van het OM en negen van de Raad voor de Kinderbescherming;
- Groepsgesprek met leerplichtambtenaren.

Hieronder lichten we de verschillende activiteiten kort toe.

3 Warmerdam, S., Lubberman, H.J.H. & Stuivenberg, M. (2010). *De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten*. Rotterdam: Ecorys.

Verkennde interviews met sleutelinformanten

In de voorbereidingsfase is met verschillende sleutelinformanten gesproken die zich inzetten om schoolverzuim tegen te gaan en/of betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling of uitvoering van de *Handleiding* Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Met hen is onder meer gesproken over hun betrokkenheid bij de strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, bekendheid met de *Handleiding* (zowel organisatie als persoonlijk), de aanpak van schoolverzuim (gewenst/ feitelijk), toepassing van de *Handleiding*, mogelijke aandachtspunten en suggesties voor verbetering.

De input van deze informanten heeft geleid tot een eerste beeld van mogelijke aandachts- en verbeterpunten voor de *Handleiding* en is benut voor het opstellen van de te hanteren vragenlijsten en checklists. Er is in deze fase gesproken met:

- Anja Frowijn (beleidsadviseur landelijke staforganisatie Raad voor de Kinderbescherming);
- Annie Wigger (onderwijsjurist);
- Carolien de Bruin (juridisch adviseur leerplichtzaken en betrokken geweest bij de ontwikkeling van de *Handleiding*);
- Carry Roozmond (voorzitter van Ingrado);
- Ien Blaasse (Voorzitter Examencommissie BOA, domein onderwijs);
- Katinka Slump (onderwijsjurist);
- Linda Dubbelman (landelijk jeugdofficier van het OM);
- Menno van de Koppel (projectmanager OCO: Onderwijs Consumenten Organisatie);
- Rik Quint (HALT Nederland).

Dossierstudie en interviews leerplichtambtenaren

De kern van het onderzoek is de bestudering van 80 dossiers over leerlingverzuim. Hiervoor zijn bij twintig over de arrondissementen verspreide leerplichtorganisaties telkens vier – door de leerplichtambtenaren zelf geselecteerde – dossiers doorgenomen. Aan de leerplichtambtenaren is meegegeven om indien mogelijk (ook) dossiers te kiezen waarbij men op aandachtspunten met het toepassen van de *Handleiding* is gestuit. Daarnaast moesten de dossiers niet ouder zijn dan 2012 aangezien anders de vergelijking met de nieuwste versie van de *Handleiding* scheef zou lopen. Er is dus sprake van een selecte groep dossiers waarmee de diversiteit in het gebruik van de *Handleiding* wordt geschetst.

In de dossierstudies is nagegaan in welke mate de leerplichtambtenaar volgens de *Handleiding* werkt en op welke punten er wordt afgeweken. Samen met de betrokken leerplichtambtenaren zijn de dossiers doorgelopen aan de hand van een checklist die nauwgezet de *Handleiding* volgt (zie voor integrale checklist bijlage 3). Bij iedere

gemeente hebben we naast de dossierstudie een interview gehouden met de betrokken leerplichtambtena(a)r(en) over het werken met de *Handleiding*. Dit interview had betrekking op de mate waarin ze de *Handleiding* volgen, voor- en nadelen van het gebruik van de *Handleiding* en samenwerking met andere partijen (zoals ouders, leerplichtige, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Halt).

Telefonische interviews met ketenpartners

In telefonische interviews met vertegenwoordigers van het OM (10) en de Raad voor de Kinderbescherming (9) is verspreid over de arrondissementen nagegaan in hoeverre ketenpartners het werk van leerplichtambtenaren als uniform beschouwen en of daar de laatste jaren veranderingen in zijn geweest. Daarbij is ook nagegaan hoe deze organisaties zelf te werk gaan bij de aanpak van schoolverzuim en welke rol de *Handleiding* hierbij speelt. Zaken die aan bod zijn gekomen, zijn onder andere de eigen handelwijze rond strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim, de bekendheid en het gebruik van de *Handleiding* en de vervolgingsbeslissingen. Ook hebben we gevraagd naar mogelijke verbeteringen in de *Handleiding* of toepassing daarvan.

Bij zowel het OM als de Raad voor de Kinderbescherming hebben we gesproken met functionarissen die zich richten op het beleid of die in de praktijk met de *Handleiding* van doen hebben. Bij het OM gaat het om (jeugd)officieren en parketsecretarissen. Bij de Raad voor de Kinderbescherming hebben teamleiders en medewerkers advies-team meegewerkt aan het telefonische interview.

Groepsgesprek leerplichtambtenaren

De resultaten van de procesevaluatie (conclusies en aanbevelingen) zijn getoetst en aangescherpt in een groepsgesprek met vijf leerplichtambtenaren.

1.4 Leeswijzer

Bij lezing van dit rapport is het belangrijk in gedachten te houden dat het om een *procesevaluatie* van de *Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* gaat. Het gaat daarbij om ‘Hoofdstuk 4 Het stappenplan onderzoek schoolverzuim’ uit de *Handleiding* met daarin de beschrijving van het stappenplan voor leerplichtambtenaren en voorwaarden en procedures bij de vervolgingsbeslissing. De taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners zoals beschreven in Hoofdstuk 2 van de *Handleiding* komen wel aan bod in het onderzoek maar hierbij toetsen we niet of de praktijk overeenkomt met de beschrijving. ‘Hoofdstuk 3 Soorten verzuim’ uit de *Handleiding* met daarin de verschillende vrijstellingsgronden komen ook niet aan bod in dit onderzoek aangezien leerplichtambtenaren geen dossiers hebben geselecteerd die betrekking hadden op de genoemde vrijstellingen.

Dit onderzoek trekt nadrukkelijk géén conclusies over de kwaliteit, deugdelijkheid of juistheid van de strafrechtelijke aanpak van verzuim. Wel geeft deze studie inzicht in de wijze waarop de leerplichtambtenaren de *Handleiding* in de praktijk volgen en in de oorzaken voor eventuele afwijkingen hierop.

Ook is het belangrijk te benadrukken dat deze procesevaluatie een kwalitatieve grondslag kent. Het onderzoek brengt in de praktijk gesignaleerde variatie in de toepassing van de *Handleiding* in kaart en geeft aanknopingspunten voor eventuele verbeteringen van de *Handleiding*. We kunnen echter geen representatieve uitspraken doen over de mate waarin leerplichtambtenaren de *Handleiding* volgen. Zo zijn de geanalyseerde dossiers bij gemeenten (die de basis van het rapport vormen) door de leerplichtambtenaren zelf geselecteerd en bovendien ook in aantal ontoereikend voor generaliseerbare uitspraken.

Opsplitsing in delen

Het rapport is onderverdeeld in afzonderlijke delen om zo onderscheid aan te brengen tussen de informatie uit de dossierstudie enerzijds (deel I, gedetailleerde informatie per stap uit dossiers) en de interviews anderzijds (deel II, meer overkoepelende informatie over het proces als geheel). De hoofdconclusies en aanbevelingen zijn daarbij als derde deel gerapporteerd. De opbouw van het rapport is daardoor als volgt:

- Een uiteenzetting van de achtergrond van de strafrechtelijke aanpak schoolverzuim en de bekendheid van leerplichtambtenaren met de *Handleiding* (hoofdstuk 2);
- Deel I: waarin de informatie uit de dossierstudies aan bod komt. Daarbij is gekozen voor een verdeling naar type verzuim, aangezien die het meest recht doet aan de indeling van de *Handleiding*. Bij luxe en absoluut verzuim worden enigszins andere stappen voorgeschreven dan bij signaalverzuim (meest uitgebreid). Deel I is daarom onderverdeeld in:
 - signaalverzuim (hoofdstuk 3);
 - luxe verzuim (hoofdstuk 4);
 - absoluut verzuim (hoofdstuk 5);
 - het opstellen van een proces-verbaal (hoofdstuk 6).
- Deel II: waarin de informatie uit de interviews met sleutelinformanten, leerplichtambtenaren en ketenpartners (OM en Raad voor de Kinderbescherming), alsmede het groepsgesprek een plek heeft gekregen. Dit deel bestaat uit een bespreking van de bekendheid en het gebruik van de *Handleiding* door de ketenpartners, alsmede de totstandkoming van de vervolgingsbeslissing op grond van het proces-verbaal (hoofdstuk 7);
- Deel III: conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

Slotbeschouwingen per hoofdstuk

De hoofdstukken 3 tot en met 6 sluiten allen af met een slotbeschouwing waarin conclusies worden getrokken op basis van de resultaten uit het betreffende hoofdstuk en de overwegingen van de onderzoekers over de gesignaleerde situaties. Naast bespreking van de voornaamste conclusies doen de onderzoekers (meer abstracte) aanbevelingen over verzuimaanpak in brede zin alsmede concrete, specifieke voorstellen voor verbeteringen ('quick wins') in de huidige *Handleiding*. Hoofdstuk 7 eindigt eveneens met conclusies en aanbevelingen, maar hier zijn de concrete verbeterpunten aangedragen door de gesprekspartners zelf.

2 Achtergrond strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

2.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op de procesevaluatie zelf, zetten we in dit hoofdstuk uiteen hoe gemeenten de hen toebedeelde taken in het kader van de Leerplichtwet 1969 vormgeven (paragraaf 2.2). Dit is van belang om de bevindingen van de procesevaluatie goed te kunnen duiden. Daarnaast volgt ook een korte beschrijving van het evaluatieobject zelf: de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* (paragraaf 2.3). Dit hoofdstuk sluit af met de bevindingen over de bekendheid en het gebruik van de *Handleiding* (paragraaf 2.4).

2.2 Organisatie van het gemeentelijk toezicht

De gemeente is conform de Leerplichtwet 1969 verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leer- en kwalificatieplicht. Gemeenten hebben hierbij een mate van beleidsvrijheid en de wijze waarop gemeenten de Leerplichtwet 1969 uitvoeren verschilt dan ook per gemeente. Sommige gemeenten kiezen voor volledige regionale samenwerking met andere gemeenten in een Regionaal Bureau voor Leerplicht, anderen kiezen voor volledige dan wel gedeeltelijke samenwerking (bijvoorbeeld administratief) en weer andere gemeenten opereren volledig zelfstandig. Een belangrijk verschil blijkt de aanpak van verzuim onder 16-17-jarigen. Sommige gemeenten hebben het toezicht op de kwalificatieplicht doorgeleid naar de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), terwijl andere gemeenten dit zelf oppakken. Sinds 2010 lijkt er sprake van meer regionalisering en samenwerking op het gebied van leerplicht⁴. In totaal zijn er op deze manier bijna 260 ‘leerplichtorganisaties’ (RBL, samenwerkingsverbanden of individuele gemeenten) die voor de (destijds) 403 gemeenten de leerplichtfunctie – dat wil zeggen het geheel van leerplicht-, administratieve, coördinatie-, beleids- en applicatietaken – uitvoeren.

4 Vergelijking tussen Warmerdam, S., Lubberman, H. & Stuivenberg, M. (2010). *De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten*. Rotterdam: Ecorys, en inventarisatie van het ITS onder de 403 gemeenten eind mei/begin juni 2014 wijst op een toenemend aantal RBL's versus een dalend aantal leerplichtorganisaties.

Diversiteit in de uitvoering van leerplicht

Iedere leerplichtorganisatie heeft zijn eigen richtlijnen en afspraken. Bovendien beschikken de leerplichtambtenaren zelf – veelal beëdigd als BOA – ook over een *discretionaire bevoegdheid* wat theoretisch gezien tot verschillende afwegingen kan leiden in vergelijkbare situaties. Uit verschillende studies weten we dat de ene gemeente/leerplichtorganisatie anders opereert dan een andere gemeente/leerplichtorganisatie.⁵ Zo keurt de ene gemeente een wereldreis onder bepaalde omstandigheden wel goed, terwijl een andere gemeente hier sterk tegen optreedt. Zo kunnen verschillen bestaan in de wijze van optreden tussen leerplichtambtenaren. Mommers en Lubberman (2013) concluderen dat hierdoor het beeld kan ontstaan van willekeur⁶ bij de handhaving van de Leerplichtwet. Hierbij moeten we echter wel beseffen dat het vrijwel onmogelijk is om van vergelijkbare situaties te spreken.

2.3 Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

In 2012 is de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* geactualiseerd. Betrokkenen bij deze herziening geven aan dat de grote verschillen in de aanpak van en optreden tegen schoolverzuim, zoals in de vorige paragraaf beschreven, hiertoe aanleiding is geweest. Dit is op zich niet verwonderlijk, gezien de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar zelf en de grote beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de inrichting van de leerplichtfunctie, maar juridisch wel een punt van aandacht gezien de mogelijke willekeur die dit tussen verschillende personen in dezelfde situatie met zich mee kan brengen.

2.3.1 Doel

De *Handleiding* moest er voor zorgen dat landelijk een meer eenduidig handhavings- en vervolgingsbeleid tot stand kwam ten aanzien van de verschillende vormen van schoolverzuim en het werk van leerplichtambtenaren rond schoolverzuim vergemakkelijken en verduidelijken. Daarbij heeft de *Handleiding* voornamelijk als doel om

5 O.a. 1) Lubberman, J., Mommers, A. & Wester M. (2014). *Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim*. Nijmegen: ITS., 2) Mommers, A. & Lubberman, H. (2013). *Vrijstellingen onder de loep. Een onderzoek naar de praktijk rond artikel 5 onder a en 11 onder g van de Leerplichtwet 1969*. Nijmegen: ITS. en 3) Warmerdam, S., Boom, E. van der & Lubberman, H. (2010). *Vrijstelling van inschrijving Leerplichtwet en BRON. Onderzoek naar het aantal vrijstellingen van de Leerplichtwet*. Rotterdam: Ecorys.

6 Dit beeld van willekeur had specifiek betrekking op het verlenen van een vrijstelling op grond van artikel 11 onder g van de Leerplichtwet 1969.

handhaving en vervolging zo eenduidig mogelijk te maken en leerplichtigen gelijk te behandelen.

2.3.2 Opzet van de *Handleiding*

De *Handleiding* is op initiatief van het OM in samenwerking met Ingrado ontwikkeld en geeft zowel leerplichtambtenaren als andere partijen in de verzuimketen inzicht in het proces dat de betrokkenen zouden moeten doorlopen na de constatering van (on-geoorloofd) schoolverzuim. Niet alleen is een opsomming van de relevante partijen in de verzuimketen opgenomen, ook schetst de *Handleiding* definities van de verschillende typen verzuim en vrijstellingsmogelijkheden, instructie over de te doorlopen stappen bij aanpak van schoolverzuim en de te hanteren sanctiemogelijkheden. Tevens geven voorbeelden en bestaande jurisprudentie concrete handreikingen bij diverse situaties die in de aanpak van verzuim aan de orde kunnen zijn. Om de lezer in staat te stellen de resultaten van de procesevaluatie te volgen, zonder de *Handleiding* zelf gelezen te hebben, bespreken we de *Handleiding* hierna op hoofdlijnen.

Soorten verzuim

Er bestaan volgens de Leerplichtwet 1969 verschillende typen van verzuim, die op het meest basale niveau zijn te onderscheiden als absoluut en relatief verzuim:

- Er is sprake van *absoluut verzuim* wanneer de leer- of kwalificatieplichtige jongere geheel niet ingeschreven staat op een onderwijsinstelling. De leerplichtambtenaar constateert dit door schoolinschrijvingen en GBA-gegevens naast elkaar te leggen.
- Er kan gesproken worden van *relatief verzuim* op het moment dat de leer- of kwalificatieplichtige jongere wel ingeschreven staat op een onderwijsinstelling, maar zonder geldige reden afwezig is. Bij dit type verzuim kan vervolgens weer gespecificeerd worden naar 1) *luxe verzuim* – bijvoorbeeld ongeoorloofd extra opnemen van vakantie - en 2) *signaalverzuim* – ongeoorloofde afwezigheid door specifieke leerlingproblematiek. De leerplichtambtenaar constateert dat door afwezigheidsmeldingen van de school.

Naast het signaalverzuim, luxe verzuim en absoluut verzuim spreekt de *Handleiding* ook over *wettelijk verzuim*. Dit is het verzuim dat scholen verplicht zijn om te melden, te weten ongeoorloofd verzuim van 16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende leswerken. Aangezien deze meldingen, en daarmee het wettelijk verzuim, doorgaans het vertrekpunt vormen voor de leerplichtambtenaar om relatief verzuim te constateren, maken we in het vervolg van deze rapportage dit onderscheid niet en spreken we alleen over signaal-, luxe en absoluut verzuim.

Leerplichtambtenaren zijn voor constatering van relatief verzuim afhankelijk van de verzuimmeldingen door de school (in het po rechtstreek aan de leerplichtambtenaar en in het vo en mbo via het Verzuimloket van DUO) en schoolbezoeken waarbij de administratie wordt gecontroleerd. Dat niet al het verzuim ook daadwerkelijk wordt gemeld bleek onlangs nog uit onderzoek naar verzuimregistratie (Lubberman et al. 2014)⁷.

Verzuimketen

Om schoolverzuim te voorkomen, dan wel bij overtreding op te lossen of te vervolgen, is volgens de *Handleiding* een uitgebreid netwerk aanwezig, waarin vele partijen een rol spelen. De rol en/of prominentie van deze partijen bij absoluut en relatief verzuim verschilt, maar ziet er op hoofdlijnen hetzelfde uit. De volgende partijen maken in beginsel deel uit van de verzuimketen in formele zin:

- Leerplichtambtenaar;
- Bureau Halt;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- OM.

Andere partners waar de leerplichtambtenaar mee heeft te maken bij de (strafrechtelijke) aanpak van verzuim zijn organisaties als Bureau Jeugdzorg, GGZ en de politie. Ook de school/onderwijsinstelling en de ouders/verzorgers inclusief de leerling van belang als het gaat om het vinden van manieren om het verzuim te beëindigen.

Justitieel casusoverleg

Bij gesignaleerd verzuim zoekt de ambtenaar naar een oplossing met de ouders, de jongere en (in geval van relatief verzuim) de school. Indien ze geen werkbare oplossing vinden, kan de leerplichtambtenaar een officiële waarschuwing geven, een Halt-verwijzing geven, hetzij overgaan tot een proces-verbaal. Ook behoort een zorgmelding tot de mogelijkheden. Middels een proces-verbaal kan het verzuim via het OM tot een strafzaak leiden. De *Handleiding* geeft daarbij aan dat er minimaal tussen de casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en de politie / leerplichtambtenaar casusoverleg plaats moet vinden: het zogenoemde Justitieel Casusoverleg (JCO). Dit overleg is erop gericht een (strafrechtelijk) vervolging te bepalen aan het geconstateerde ongeoorloofde verzuim van een jongere. Daarbij wordt onder meer bepaald of de Raad onderzoek moet doen naar de situatie van de minderjarige (raadsonderzoek).

⁷ Lubberman, J., Mommers, A. & Wester M. (2014). *Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim*. Nijmegen: ITS.

2.4 Bekendheid met en gebruik van de *Handleiding*

Bijna alle leerplichtambtenaren die we hebben gesproken, zeggen goed op de hoogte te zijn van de inhoud van de *Handleiding*. Hoewel de mate van bekendheid onderling zal verschillen, verwachten we dat bijna alle leerplichtambtenaren weten van het bestaan van de *Handleiding*. Dit komt doordat veel leerplichtambtenaren het document bij de start van hun loopbaan als verplichte kost beschouwen. Een introductie van de *Handleiding* is echter niet in alle gemeenten gemeengoed. We hebben ook leerplichtambtenaren gesproken die niet zijn geweest op het bestaan van het document en toevallig ermee in aanraking zijn gekomen. In de opleiding voor BOA is sinds kort aandacht voor de *Handleiding* zodat nieuwe instroom allemaal goed op de hoogte zal zijn van de inhoud van de *Handleiding*. Dit geldt ook voor de zittende leerplichtambtenaren die een herhalingscursus volgen.

De meeste leerplichtambtenaren gebruiken de *Handleiding* als naslagwerk die ze ter hand nemen bij vragen vanuit scholen of als ze bijvoorbeeld de voorwaarden voor een pv-HALT op willen zoeken. Naast de *Handleiding* hebben veel leerplichtorganisaties een eigen procesbeschrijving. Deze omschrijft net als de *Handleiding* een stappenplan bij verschillende vormen van verzuim en de daarbij horende afdoeningmogelijkheden. Deze procesbeschrijving is gelieerd aan de ambtsinstructie⁸ en heeft dezelfde functie als de *Handleiding*; het geven van een kader waardoor leerplichtambtenaren uniform te werk gaan. Afwijkingen van de *Handleiding* zijn over het algemeen gestoeld op regionale afspraken met bijvoorbeeld het OM. Hier gaat het bijvoorbeeld om afspraken over de te nemen afdoeningbeslissing bij luxe verzuim die afwijken. Deze procesbeschrijving is sterker gelieerd aan het dagelijkse werk van de betrokken leerplichtambtenaar waar de *Handleiding* voor deze ambtenaren meer als naslagwerk dient.

Dat de *Handleiding* bestaat, wordt door alle respondenten als positief ervaren. Echt nadelen kunnen ze niet noemen. Men is van mening dat de *Handleiding* vooral een kader biedt dat het mogelijk maakt om als leerplichtambtenaren uniform te werk te gaan. De leerplichtambtenaren geven hierbij aan dat ze de geboden kaders prettig vinden zolang zij beschikken over discretionaire bevoegdheid. Veel van de leerplichtzaken hebben te maken met complexe zorgvraagstukken die het noodzakelijk maken om zaken individueel en naar eigen inzicht te moeten handelen.

Zwaarwegende nadelen zien de leerplichtambtenaren die wij hebben gesproken desgevraagd niet. Eén van de leerplichtambtenaren geeft aan dat de *Handleiding* te veel

⁸ Sinds 1995 geldt, dat burgemeester en wethouders een instructie voor de leerplichtambtenaar moeten vaststellen. De instructie geeft in de eerste plaats nadere inhoud aan de taak van de leerplichtambtenaar. Dit benadrukt de prioriteit voor het toezicht op naleving van de Leerplichtwet.

uitgaat van het werk in een koker in plaats van integraal met omringende partijen. Eén andere leerplichtambtenaar kaart aan dat als het OM het standpunt in zou nemen dat er naar de letter van de *Handleiding* gewerkt zou moeten worden, dit tot onwerk-
bare situaties zou leiden. Het aantal opgemaakte processen-verbaal zou vele malen hoger zijn dan nu het geval is.

Deel I
Dossierstudie

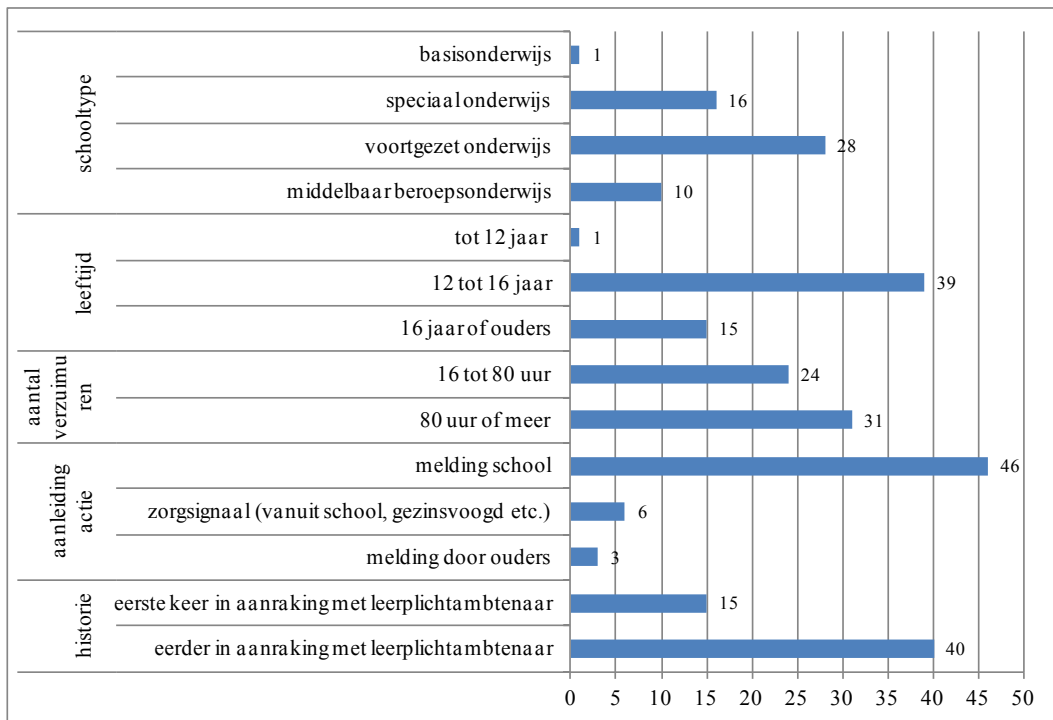
3 Signaalverzuim

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van dossieranalyse bij twintig verschillende gemeenten⁹ geanalyseerd in hoeverre de *Handleiding* gevolgd is bij signaalverzuimdossiers. Signaalverzuim is de meest voorkomende vorm van ongeoorloofd schoolverzuim. Van deze vorm van verzuim is sprake als er specifieke leerlingproblematiek aan ten grondslag ligt. Het varieert dan van regelmatig te laat komen, tot het meerdere uren of zelfs dagen zonder geldige reden verzuimen. In totaal zijn er 56 dossiers signaalverzuim geanalyseerd. Bij vijftien dossiers is naar Halt doorverwezen (pv-halt) en bij 33 dossiers is minimaal één proces-verbaal opgemaakt. Soms zijn er meerdere processen-verbaal per dossier opgemaakt. Ook is het mogelijk dat een negatieve Haltafdoening heeft geleid tot een proces-verbaal, terwijl in andere verzuimgevallen weer geen proces-verbaal is opgesteld.

9 Hieronder worden verstaan: ofwel zelfstandig opererende gemeenten op het gebied van leerplicht, ofwel samenwerkingsverbanden van gemeenten op het gebied van leerplicht, ofwel Regionale Bureaus Leerplicht.

Figuur 3.1 – Dossierstudie signaalverzuim: achtergrondgegevens*



* Van één dossier ontbreken relevante achtergrondgegevens

Stappen

De *Handleiding* onderscheidt verschillende stappen vanaf het moment van binnenkomende verzuimmelding tot de (eventuele) opmaak van het proces-verbaal (en de vervolgingsbeslissing). Voor het signaalverzuim is in de dossiers nagegaan in hoeverre ‘paragraaf 4.1.1 Het stappenplan’ van de *Handleiding* is doorlopen. Dit stappenplan bestaat uit vier hoofdstappen met daaronder verschillende substappen.

- Stap 1: Interventie school + disciplinaire maatregel
- Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar
- Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar
- Stap 4: Vervolgstappen: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces-verbaal

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre deze stappen worden gevolgd in de dossiers die we hebben bestudeerd.

3.2 Signaalverzuim Stap 1: Interventie school + disciplinaire maatregel

De substappen bij Stap 1: Interventie school + disciplinaire maatregel

- 1a. Indien school verzuim constateert, dient de school actie te ondernemen om dit verzuim te stoppen. Hierbij kan gedacht worden aan een disciplinaire maatregel. Tevens dienen afspraken gemaakt te worden tussen de leerling, ouders en school.
- 1b. De school meldt in ieder geval onverwijld aan de leerplichtambtenaar als er sprake is van wettelijk verzuim: ongeoorloofd verzuim van 16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van opeenvolgende weken, art. 21a lid 1 en art. 21 lid 2 Lpw 1969.
- 1c. De school meldt het verzuim door middel van een digitale melding van de Kennisgeving Ongeoorloofd verzuim (KOV) aan DUO. Bij PO en speciaal onderwijs wordt de melding tot 2012 gedaan aan de leerplichtambtenaar. In de melding moet te vinden zijn wat school zelf heeft gedaan om het verzuim te stoppen en wat daarvan de resultaten waren.
- 1d. Als er eerder verzuim is geweest kan het ook worden gemeld als urgent. Als dit het geval is wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

3.2.1 Signaalverzuim Stap 1a: School dient actie te ondernemen om verzuim te stoppen

De *Handleiding* verwacht dat scholen, op het moment dat ze verzuim signaleren, disciplinaire maatregelen nemen om het missen van lessen een halt toe te roepen. Daarbij zijn de scholen niet alleen verantwoordelijk voor verzuimende leerlingen binnen de eigen muren, maar ook voor andere bij hen ingeschreven leerlingen. Zo mogen 16- en 17-jarige leerlingen die moeite hebben met het reguliere onderwijs onder voorwaarden worden ‘uitbesteed’ aan de volwasseneneducatie (vavo). De vo-school blijft in dat geval verantwoordelijk voor het signaleren en aanpakken van verzuim bij deze leerlingen. Het is zeer aannemelijk dat de school geen (goed) zicht heeft op het verzuim van deze leerlingen en dit verzuim bij gevolg niet of nauwelijks wordt aangepakt. In de dossierstudie en interviews zijn we dergelijke gevallen niet tegen gekomen.

Leerplichtambtenaren geven doorgaans aan te controleren of scholen maatregelen (denk aan eerder melden, blokkroosters, corvee) nemen en pas in actie te komen als dat het geval is. In diverse gemeenten zijn er afspraken met scholen om vroegtijdig tegen verzuim op te treden en niet te wachten op de melding van het wettelijk verzuim. Deze scholen hebben bijvoorbeeld zelf spreekuren ingepland (al dan niet in samenwerking met leerplichtambtenaren) waarin ze de leerling op beginnend verzuim aanspreken. Een voorbeeld hiervan is de in samenspraak met de leerplichtorganisatie door sommige scholen gehanteerde regeling om beginnend verzuim te stoppen. Bij bijvoorbeeld drie keer te laat geeft de school de leerling een waarschuwing, bij zes

keer te laat neemt de school maatregelen en stelt ouders op de hoogte, bij negen keer te laat meldt de school de leerling bij de leerplichtambtenaar en bij twaalf keer te laat volgt er een gesprek tussen leerling, ouders en de leerplichtambtenaar.

Hoewel scholen vaak een eigen verzuimbeleid hebben, blijken er verschillende situaties te zijn waarbij scholen geen disciplinaire maatregelen tegen de leerling nemen:

1. Achterliggende problematiek van de leerling (of de onduidelijkheid hieromtrent)

Disciplinaire acties hebben in bepaalde gevallen een contraproductief effect. Hier is bijvoorbeeld sprake van bij autistische of zwakbegaafde leerlingen. Structuur is voor deze jongeren essentieel waarbij een disciplinaire maatregel (zoals strafwerk of nakomen) die noodzakelijke structuur juist ondermijnt. Ook is het voor scholen (of leerplichtambtenaren) lastig vast te stellen of twijfelachtig ziekteverzuim daadwerkelijk ongeoorloofd verzuim betreft. Dergelijk verzuim leidt daardoor in beginsel niet tot disciplinaire maatregelen.

2. Verkeerde opleidings- of stagekeuze van de leerling

Een verkeerde opleidingskeuze in het mbo kan in sommige gevallen reden zijn om geen harde schoolmaatregelen te nemen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het zeer duidelijk is dat de jongere op de verkeerde plek zit, maar de school geen goed vervangingstraject kan bieden. Ook vinden scholen het niet altijd passend om disciplinaire acties te nemen als het niet vinden van een stageplek leidt tot schoolverzuim.

3. Verzuim buiten schuld leerling

De oorzaak voor schoolverzuim kan geheel buiten de wil van de jongere liggen, hetgeen zeker bij jongere leerlingen tot de mogelijkheid behoort. Hier is bijvoorbeeld sprake van wanneer de ouders de schoolgang belemmeren of als er geen school beschikbaar is die de jongere op wil nemen. In een dergelijk geval is de jongere niet verwijtbaar en is een schoolmaatregel richting de leerling niet gepast. Overigens is de kans aanwezig dat een jongere in dergelijke gevallen niet staat ingeschreven op een school en er feitelijk dus sprake is van absoluut verzuim.

4. School speelt geen 'rol' in verzuim

Het komt voor dat de school überhaupt niet of nauwelijks partij is in het geheel. Een voorbeeld hiervan is een dossier waarbij een conflict rondom leerlingvervoer ertoe heeft geleid dat de jongere de school niet kon bereiken. Een ander voorbeeld is wanneer een gezin verhuist, maar zich niet uitschrijft op de school. In beide gevallen speelt de school eigenlijk geen rol in de situatie en kan deze ook geen maatregelen nemen.

3.2.2 Signaalverzuim Stap 1b: School maakt melding van verzuim aan leerplichtorganisatie

We zien bij deze substap bij de meeste dossiers een afwijking van de *Handleiding*. Scholen in het vo gaan bij zestien verzuimuren in vier opeenvolgende lesweken meestal over tot een digitale melding bij DUO zonder direct contact te hebben met de leerplichtorganisatie. Als een school wel eerst contact opneemt dan is dat vaak om de leerplichtambtenaar te consulteren omdat de school onzeker is over de te nemen stappen. Het gaat dan bijvoorbeeld over scholen die op het punt staan om een leerling te schorsen. De basisschool en de scholen voor speciaal onderwijs nemen wel rechtstreeks contact op met de leerplichtambtenaar.

Er zijn scholen die deze meldingen hebben ondergebracht bij de administratie, waar andere scholen de melding via de schoolleider laten lopen. In de eerste situatie betreft het vaak een ‘kale’ melding waar de school weinig tot geen achtergrondinformatie meestuurt over het verzuim. Het kost leerplichtambtenaren in dat geval veel tijd om de juiste contactpersonen binnen de scholen te vinden.

3.2.3 Signaalverzuim Stap 1c: De school meldt het verzuim door middel van een digitale melding van de Kennisgeving Ongeoorloofd verzuim aan DUO

Conform de Leerplichtwet 1969 zijn scholen verplicht om zestien verzuimuren in vier opeenvolgende lesweken te melden. De meeste dossiers starten inderdaad met een verzuimmelding (hetzij digitaal aan DUO, hetzij rechtstreeks bij de leerplichtorganisatie). In de geanalyseerde dossiers zien we dat scholen hier op vier manieren van kunnen ‘afwijken’:

1. De school heeft het verzuim nooit gemeld

In dit geval zijn het vaak de ouders die bij de leerplichtambtenaar hun bezorgdheid uiten over het gebrek aan schoolgang. Voorbeelden hiervan zijn schorsingen en leerlingen met een verkeerde mbo-studiekeuze. De school staat het verzuim oogluikend toe aangezien ze geen goed alternatief kunnen bieden.

2. De school meldt het verzuim op een gegeven moment niet meer

Het gaat hier om situaties waarin niet geheel duidelijk was of (nieuw) verzuim geoorloofd of ongeoorloofd ziekteverzuim betrof, of waarbij in samenspraak met de school c.q. een hulpverlenende partij de leerplichtambtenaar ‘gedeeltelijk verzuim’ tolereert omdat er een ‘verbetertraject’ is gestart. In al deze situaties was de leerplichtambtenaar hiervan op de hoogte en hebben betrokken partijen geen extra verzuimuren doorgegeven, omdat dit het dossier onnodig zou verzwaren.

3. *De school meldt pas na groot aantal verzuimuren*

Hoewel onduidelijkheid over de geoorloofdheid van het verzuim een complicerende factor kan zijn, lijken enkele scholen in de dossiers onvoldoende alert te zijn geweest op de afwezigheid van de leerling. Hierdoor geven ze het verzuim soms pas na weken (of langer) door, waardoor het aantal verzuimuren van ‘meet af aan’ zeer hoog is. Veel geïnterviewden (leerplichtambtenaren, OM en Raad voor de Kinderbescherming) hameren dan ook op het belang van scherpheid en alertheid van de scholen om leerlingverzuim vroegtijdig te melden.

4. *De school meldt al bij minder dan zestien uur per vier weken*

Dit is in principe geen ‘afwijking’ van de *Handleiding* (ook bij kortdurend verzuim kan een school melding maken van verzuim), maar is wel een variant die we in de dossiers slechts incidenteel tegenkomen. Het gaat hier vaak om scholen met een extra scherp verzuimbeleid (al dan niet afgesproken met de leerplichtorganisatie), of om dossiers waarbij scholen extra alert zijn op verzuim van de specifieke leerling.

3.2.4 Signaalverzuim Stap 1d: In geval van recidive kan urgente melding worden gemaakt

Als er eerder verzuim is geweest, kan men besluiten om een urgente melding te maken van het verzuim. In de dossiers waarbij er sprake is van recidive zien we dit niet terug. Leerplichtambtenaren geven daarbij ook meerdere keren aan dat ze niet bekend zijn met de term ‘urgente melding’. De voorgeschiedenis van de leerling kan aanleiding zijn om scherper op verzuim te zijn, bijvoorbeeld vanwege de verzuimhistorie en / of andere problematiek. De school en de leerplichtambtenaar maken hierbij afspraken over de manier en frequentie waarmee het verzuim gemeld wordt. Ook hierbij is er echter geen sprake van dat de school hetzij de leerplichtambtenaar urgentie meegeeft aan de melding.

3.3 Signaalverzuim Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar

De substappen bij Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar

- 2a. Na de melding van school aan de leerplichtambtenaar volgt overleg tussen de leerplichtambtenaar en de school. Eventuele onduidelijkheden worden opgehelderd.
- 2b. De leerplichtambtenaar stuurt een informatiebrief/waarschuwingsbrief naar de ouders en de jongere. In deze brief staat:
 - dat schoolverzuim niet geoorloofd is;

- Het advies contact op te nemen met de school als dit nog niet eerder is gebeurd.
- Dat deze brief gezien kan worden als een eerste waarschuwing van de leerplichtambtenaar en dat het verzuim dient te stoppen. In deze fase wordt het onderzoek door de leerplichtambtenaar opgestart, er is dus nog niet geconstateerd dat er sprake is van een overtreding. Pas na het gesprek zal kunnen blijken of er sprake is van een overtreding.
- Een uitnodiging aan de leerling en de ouders voor een gesprek met de leerplichtambtenaar.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

3.3.1 Signaalverzuim Stap 2a: overleg tussen de leerplichtambtenaar en de school

Nadat de melding van schoolverzuim is verwerkt bij de leerplichtorganisatie en er een leerplichtambtenaar is toegewezen, neemt hij/zij in de meeste gevallen contact op met de school om de achtergrond van het verzuim te achterhalen en te weten te komen wat de school al aan actie heeft ondernomen. Als leerplichtambtenaren ervoor kiezen om de leerling en of de ouders direct uit te nodigen voor een gesprek is dat over het algemeen lokaal beleid en niet afhankelijk van andere factoren zoals type school, aantal verzuimuren of type leerplichtige.

3.3.2 Signaalverzuim Stap 2b: de leerplichtambtenaar stuurt een informatiebrief/waarschuwingsbrief

Op het moment dat de school het verzuim meldt en er contact is geweest tussen school en leerplichtambtenaar – dus nog vóór het feitelijke onderzoek van de ambtenaar – stelt de *Handleiding* een brief voor waarin de ouders en de jongere geïnformeerd worden over het niet geoorloofd zijn van verzuim, over het advies om zonnodig contact op te nemen met de school, over een uitnodiging voor een gesprek met de leerplichtambtenaar, en ten slotte dat de brief al als eerste waarschuwing gezien kan worden.

Bij een groot deel van de (in dit onderzoek bezochte) gemeenten lijkt deze brief geen gemeengoed, of ten minste niet op de hierboven beschreven manier. Zo geven veel gemeenten aan dat zij bij een verzuimmelding wel standaard een brief sturen, maar dat deze brief enkel als uitnodiging voor een gesprek over het vermeend schoolverzuim geldt en dat dit geen waarschuwingsbrief betreft. Diverse leerplichtambtenaren benadrukken dat een waarschuwing huns inziens in dit stadium ook niet mogelijk is, aangezien het nog om een vermoeden van ongeoorloofd verzuim gaat. Zij geven aan dat er eerst sprake moet zijn van hoor en wederhoor alvorens een waarschuwing op zijn plaats kan zijn.

Naast een waarschuwing ontbreekt in de brief naar de leerling en de ouders vaak ook een verwijzing naar de school. Verschillende leerplichtambtenaren geven aan dat, als ouders of leerlingen twijfelen aan de gegevens, ze vaak zelf contact opnemen en dan alsnog verwijzing plaatsvindt.

Naast afwijkingen in de gevraagde brief, zijn er ook leerplichtambtenaren die in beginsel helemaal geen brief versturen, maar via rechtstreekse (telefonische) benadering de ouders en de jongere uitnodigen om op gesprek te komen. In het gesprek met de ambtenaar verschaffen de jongere en de ouders de nadere informatie over de situatie en besluit de leerplichtambtenaar op basis van deze informatie of een (mondelinge) waarschuwing over de gevolgen van aanhoudend verzuim op zijn plaats is.

Verder zijn er gemeentelijke varianten waarbij de werkwijze (wel of geen brief) afhankelijk is van de ernst van het verzuim of van de specifieke jongere. Zo geeft een gemeente aan dat zij in principe geen algemene informatiebrief versturen, maar standaard een gesprek plannen, ténzij het verzuim beginnend, kortdurend en niet zorgwekkend wordt geacht. In dat laatste geval wordt volstaan met een standaardbrief waarmee (in eerste instantie) ‘de kous af is’.

3.4 Signaalverzuim Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar

De substappen bij Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar

- 3a. De leerplichtambtenaar benadert de school, de ouders, de leerling en eventueel andere instantie(s) die bij de leerling is (zijn) betrokken.
- 3b. Als er niet wordt gereageerd door ouders en leerling, behoort ook een huisbezoek tot de mogelijkheden.
- 3c. Onderzocht wordt of er inderdaad sprake is van (ongeoorloofd) verzuim. De leerplichtambtenaar stelt eerst vast of er sprake is van een vrijstelling.
- 3d. Als het verzuim ongeoorloofd is:
 - Wordt onderzocht wat de redenen zijn van dit verzuim;
 - Wordt bekeken wat er moet worden gedaan om het verzuim te beëindigen;
 - Wordt er eventueel een waarschuwing gegeven.
- 3e. Mogelijk moet er een hulpverleningstraject worden ingegaan. De leerplichtambtenaar kent dan de mogelijkheden hiervoor en de weg die moet worden bewandeld.
- 3f. Met school maakt de leerplichtambtenaar dan afspraken over de te volgen stappen.
- 3g. De gemaakte afspraken worden (schriftelijk) bevestigd naar leerling en ouders, met de waarschuwing dat bij voortdurend verzuim proces-verbaal zal worden opgemaakt.
- 3h. Bij recidive wordt eveneens proces-verbaal opgemaakt.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

3.4.1 Signaalverzuim Stap 3a: De leerplichtambtenaar benadert de school, de ouders, de leerling en eventueel andere instantie(s)

De *Handleiding* stelt dat alle relevante partijen (school, ouders, jongere, eventueel andere instanties) betrokken moeten worden bij het onderzoek naar het verzuim. In vrijwel alle dossiers is hier ook sprake van. Zeker als het gaat om de ouders en de leerling zelf, mits zij te contacteren zijn, mits zij op toenadering van de ambtenaar in gaan en vanzelfsprekend mits zij in beeld zijn. Bij signaalverzuim is er in de bestudeerde dossiers conform de *Handleiding* vrijwel structureel sprake van overleg tussen de leerplichtambtenaar en de school. De leerplichtambtenaar besluit soms de school niet actief te betrekken bij het onderzoek, maar hier lijkt alleen sprake van als de school verder geen hele duidelijke rol speelt in het geheel. De leerplichtambtenaar benadert de school in een dergelijk geval wel als informant. In dat geval is er overigens in principe al wel een keer contact geweest met de ambtenaar door het verzuim te melden.

Andere relevante (reeds betrokken) instanties, zoals Bureau Jeugdzorg en andere hulpverlenende partijen, worden in de bestudeerde dossiers ook betrokken bij het onderzoek. In een enkel dossier was er in een eerder stadium sprake geweest van hulpverlening, maar was de leerplichtambtenaar aanvankelijk niet op de hoogte van hun (vroegere) rol. Hierdoor bleef de voormalige hulpverlening aanvankelijk buiten beschouwing.

3.4.2 Signaalverzuim Stap 3b: Bij geen reactie van ouders en leerling, behoort een huisbezoek tot de mogelijkheden

Op het moment dat de ouders en de leerling niet reageren op de benadering door de leerplichtambtenaar, kan volgens de *Handleiding* huisbezoek worden afgelegd. In diverse dossiers zien we dit inderdaad terugkomen, hoewel sommige gemeenten nadrukkelijk stellen dat huisbezoek juist niet tot het beleid behoort. Ook zien we in enkele gevallen dat er wel de intentie bestond om op huisbezoek te gaan, maar dat de leerplichtambtenaar geweigerd werd door de ouders of dat de leerling zich niet liet zien (bijvoorbeeld door zichzelf op te sluiten in de badkamer).

3.4.3 Signaalverzuim Stap 3c: leerplichtambtenaar stelt vast of er sprake is van een vrijstelling

Bij de volgende stap stelt de *Handleiding* dat de leerplichtambtenaar vast of er sprake is van een vrijstelling. Deze stap is op twee manieren te interpreteren. Ten eerste gaat

het om een administratieve handeling waarbij de leerplichtambtenaar nagaat of de leerling bijvoorbeeld in het vrijstellingenregister voorkomt. In de praktijk zal dit weinig voorkomen aangezien een school dan hoogstwaarschijnlijk geen melding zal maken van het verzuim.

Als tweede interpretatie kan de leerplichtambtenaar bij deze stap kijken of de leerling in aanmerking komt voor een vrijstelling. De leerplichtambtenaar kijkt tijdens zijn onderzoek naar de redenen van het verzuim en de mogelijke oplossing (c.q. naar de mogelijkheden van vrijstellingen).

3.4.4 Signaalverzuim Stap 3d: onderzoek aanleiding en oplossing bij ongeoorloofd verzuim

Het onderzoek door de leerplichtambtenaar zet zich inderdaad in de bestudeerde dossiers voort na vaststelling van ongeoorloofd verzuim, naar wat de oorzaak hiervoor is en waar mogelijke oplossingen liggen. Bij het onderzoek dat de leerplichtambtenaar moet ondernemen, is het goed te beseffen dat er in de *Handleiding* geen vaststaand kader voor signaalverzuim is beschreven over hoe het onderzoek er precies uit dient te zien. Het onderzoek bestaat altijd uit gesprekken met de leerling, waar gewenst met de ouder(s) en waar ze betrokken zijn de school en de hulpinstantie(s).

Op het moment dat de leerplichtambtenaar het verzuim als ongeoorloofd beoordeelt, dienen mogelijkheden onderzocht te worden om het verzuim te beëindigen. Deze stap is vrijwel in alle dossiers doorlopen. Deze mogelijkheden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het creëren van gepersonaliseerde schooltrajecten of afspraken over aanwezigheid. In sommige gevallen, met name bij beginnend verzuim zonder zorgdimensie, is er minder aandacht voor dergelijke oplossingstrajecten, maar ligt de focus op een duidelijke waarschuwing en benadrukking van aanwezigheidseisen.

Als laatste schrijft de *Handleiding* voor dat een leerplichtambtenaar in deze fase een waarschuwing kan geven. In paragraaf 3.5.3 van dit rapport gaan we dieper in op de overwegingen die de leerplichtambtenaar maakt bij het geven van een dergelijke waarschuwing.

3.4.5 Signaalverzuim Stap 3e: leerplichtambtenaar verkent mogelijkheid hulpverleningstraject

Als er nog twijfel bestaat over de vraag of het verzuim geoorloofd of ongeoorloofd is, gaat de leerplichtambtenaar, conform de *Handleiding*, in gesprek met bijvoorbeeld het zorgadviesteam (ZAT) en betrokken hulpinstanties. In andere gevallen verwijst de

leerplichtambtenaar de leerling door naar de schoolarts. Het vaststellen van ongeoorloofd verzuim is daarbij niet altijd eenduidig. Met name bij onduidelijk ziekteverzuim waarbij de leerplichtambtenaar het oordeel van een deskundige (bijvoorbeeld arts of psycholoog) af moet wachten, kan deze vaststelling langer op zich laten wachten, zeker wanneer ook de deskundigen twijfelen. De leerplichtambtenaar is hierbij afhankelijk van het oordeel van de deskundigen en in de bestudeerde dossiers zien we dit ook terug.

3.4.6 Signaalverzuim Stap 3f: Met school maakt de leerplichtambtenaar afspraken over de te volgen stappen

Volgens de *Handleiding* maakt de leerplichtambtenaar vervolgens afspraken met de school over de te volgen stappen. Dit zien we in de praktijk inderdaad terug. Soms gaat het om afspraken waarin de school een actieve rol heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld over het opstellen van een aangepast rooster waarmee de leerling geleidelijk weer teruggeleid wordt naar volledige schoolgang. In een ander geval spreekt de leerplichtambtenaar af met de school dat de leerling in een andere klas geplaatst wordt omdat de leerling door pesten niet meer naar school ging. Als de school geen actieve rol heeft bij het vinden van een oplossing, houdt de leerplichtambtenaar de school/mentor op de hoogte van de vorderingen bij bijvoorbeeld het hulpverlenings-traject.

3.4.7 Signaalverzuim Stap 3g: gemaakte afspraken worden (schriftelijk) bevestigd naar leerling en ouders

Gemaakte afspraken over bijvoorbeeld schoolgang of starten van een hulpverlenings-traject dient de leerplichtambtenaar volgens de *Handleiding* (schriftelijk) te communiceren naar de jongere en de ouders, met de waarschuwing dat vervolgvverzuim een proces-verbaal kan betekenen. In de bestudeerde dossiers zien we in principe altijd een bevestiging van de afspraken, hoewel niet noodzakelijkerwijs schriftelijk. De bevestiging van afspraken geschiedt dan ook veelal in persoonlijke gesprekken. De daarbij behorende waarschuwing is eveneens in veel gevallen mondeling gegeven. In enkele gevallen geeft de leerplichtambtenaar geen waarschuwing, bijvoorbeeld wanneer het verzuim niet duidelijk verwijtbaar is of een waarschuwing niet opportuun is (levert bijvoorbeeld alleen extra stress op bij de leerling), waarover meer in de volgende paragraaf. In die situaties zijn de contacten vooral oplossingsgericht en bemiddelend van aard.

3.5 Signaalverzuim stap 4: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces verbaal

Op het moment dat leerplichtambtenaren ongeoorloofd verzuim constateren en onderzoek naar het verzuim heeft verricht, dienen ze een beslissing te nemen over het vervolg. In Tabel 1 staat een schematische weergave van de vervolgingsbeslissing volgens de *Handleiding*. De zorgmelding is hierbij niet opgenomen.

Tabel 1 – Schematische weergave vervolgingsbeslissing volgens *Handleiding*

Situatie	J/N	Situatie	J/N	situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	
Recidive (eerder pv-HALT of pv in afgelopen 5 jaar)	Ja							OM gaat over tot dagvaarding	Ja Nee	
	Nee	Verzuim < 16 uur les	Ja	Heeft school voldoende maatregelen genomen zonder resultaat	Ja	Voldoet leerling aan voorwaarden voor Halt	Ja	OM gaat over tot Halt	Ja Nee	
					Nee			Nee		
			Nee	Verzuim <=10 dagen	Ja	Voldoet leerling aan voorwaarden voor Halt	Ja	OM gaat over tot Halt	Ja Nee	
							Nee	OM gaat over tot dagvaarding	Ja Nee	
					Nee			OM gaat over tot dagvaarding	Ja Nee	

Mogelijkheden bij Stap 4: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces-verbaal

- 4a. Indien de lpa concludeert dat het verzuim is geëindigd, zal een officiële waarschuwing volgen (de waarschuwing moet gericht zijn op een volgend verzuim).
- 4b. De lpa kan een zorgmelding doen. Een dergelijke melding is een mogelijkheid als er sprake is van een zorgelijke situatie of wanneer vrijwillige hulpverlening niet wordt geaccepteerd. In de eerste plaats wordt gemeld aan Bureau Jeugdzorg of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).
 - De regie blijft vervolgens bij de leerplichtambtenaar. Deze bewaakt of er binnen 1 maand na de zorgmelding hulpverlening op gang komt en of het schoolverzuim wordt beëindigd.
 - Indien hulpverlening of civiele maatregelen na uiterlijk 2 maanden (nog) niet tot resultaat hebben geleid: dient altijd melding aan het OM plaats te vinden.
- 4c. De leerplichtambtenaar kan zelfstandig of na tussenkomst van het OM de jongeren naar Halt verwijzen of proces-verbaal opmaken.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

3.5.1 Signaalverzuim Stap 4a vervolging optie: waarschuwing bij beëindiging van verzuim

Op het moment dat de leerplichtambtenaar constateert dat het verzuim is gestopt, stuurt de *Handleiding* aan op het versturen van een officiële waarschuwing. In de meeste dossiers ging het echter om complex, voortdurend verzuim met veelvuldige, persoonlijke contactmomenten met de betrokkenen. In de bestudeerde dossiers over signaalverzuim sluit de leerplichtambtenaar het dossier als blijkt dat het verzuim is geëindigd. Het versturen van een waarschuwing na beëindiging van het verzuim blijkt in de praktijk niet gedaan te worden door de leerplichtambtenaar. Deze waarschuwing was volgens de betrokken leerplichtambtenaren ongepast gezien de geleverde inspanningen van de leerling, ouders, school en hulpverleningsinstanties om het verzuim te beëindigen.

3.5.2 Signaalverzuim Stap 4b vervolging optie: zorgmelding

Op het moment dat de leerplichtambtenaar een zorgelijke situatie signaleert of wanneer de betrokkenen (ouders, leerling) geen vrijwillige hulpverlening accepteren, stelt de *Handleiding* dat de leerplichtambtenaar een zorgmelding doet aan Bureau Jeugdzorg of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling¹⁰.

In het overgrote deel van de bestudeerde dossiers over signaalverzuim is sprake van een zorgelijke situatie, maar slechts in een enkel geval doet de leerplichtambtenaar een zorgmelding. Soms is dit al door een andere partij gedaan, maar meestal geeft de leerplichtambtenaar als reden dat er al hulpverlening was gestart of dat dit tijdens het verzuim in vrijwillig kader is opgestart. Zolang de hulpverlening in vrijwillig kader nog loopt, is er conform de *Handleiding* geen reden voor een zorgmelding. Volgens diverse ambtenaren heeft een zorgmelding dan ook geen toegevoegde waarde, omdat bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg in die situatie een afwachtende houding aanneemt. Daarnaast zijn leerplichtambtenaren van mening dat de school het initiatief moet nemen bij de zorgmelding en stuurt daar in voorkomende gevallen ook op aan. Scholen hebben vaak meer directe informatie over de situatie van de leerling waar leerplichtambtenaren deze informatie uit tweede hand hebben. Sommige leerplichtambtenaren kiezen er om deze reden voor om de zorgmelding samen met de school te doen waarbij beide partijen informatie aanleveren. Leerplichtambtenaren merken wel op

10 Per 1 januari 2015 zijn taken van Bureau Jeugdzorg belegd bij de Centra voor Jeugd en Gezin. Daarnaast is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling samen met het Steunpunt Huiselijk geweld opgegaan in *Veilig Thuis: Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*. Met de decentralisaties in het sociaal domein zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de organisatie. *Uit: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/amhk/nieuws/veilig-thuis-nieuw-meldpunt-huiselijk-geweld-kindermishandeling>*

dat een melding van het schoolverzuim kan zorgen voor opschaling van de hulpverlening. Ook kan de leerplichtambtenaar alsnog een zorgmelding doen op het moment dat hulpverlening stopt en de welwillendheid van de betrokkenen (ouders, leerling) ontbreekt.

Regie over dossier

Op het moment dat leerplichtambtenaren een zorgmelding doen (hoewel dus niet veel voorkomend in de bestudeerde dossiers), blijft de regie over het dossier bij leerplicht. De leerplichtambtenaar bewaakt of er binnen een maand na de zorgmelding ook daadwerkelijk hulpverlening tot stand is gekomen en of het schoolverzuim is beëindigd. Daarbij houdt de leerplichtambtenaar in de gaten of hulpverlening of civiele maatregelen binnen twee maanden tot resultaat hebben geleid. ‘Resultaat’ wordt in de *Handleiding* niet verder geconcretiseerd. Indien hier geen sprake van is, stelt de *Handleiding* dat de leerplichtambtenaar dit altijd dient te melden aan het OM. In de praktijk zien we dat deze ‘relatie’ niet zo één op één is: in verscheidene dossiers is de periode van twee maanden dan ook niet als scherpe grens gehanteerd. De bij deze dossiers betrokken leerplichtambtenaren geven daarbij aan dat ze eerst nog kijken naar wat er haalbaar is. Bij zeer complexe problematiek ervaren ze een directe melding aan het OM na twee maanden hulpverlening als te rigide: zolang er verbeterperspectieven zijn, krijgt hulp vaak nog een kans. Zo geeft een leerplichtambtenaar bij een dossier aan dat de hulpverlening binnen twee maanden nog geen effect sorteerde, maar dat de afwachtende houding uiteindelijk heeft geleid tot een sterk verbeterde situatie. Ook geven enkele leerplichtambtenaren aan dat het OM geen proces-verbaal zou accepteren, wanneer ze deze bij complexe problematiek puur op basis van de twee-maandengrens opmaken. In dat geval gunt dus ook het OM het dossier wat tijd voor verbetering.

Tegelijkertijd blijkt ook dat sommige leerplichtambtenaren moeite hebben met de beschreven procedure uit de *Handleiding*. Zo kan hulpverlening in hun ogen soms te lang duren en is het hierdoor lastig te bepalen wanneer ze over moeten gaan tot het opstellen van een proces-verbaal. Ook is het mogelijk dat de leerplichtambtenaar een zorgmelding doet, waarbij er indien noodzakelijk een civielrechtelijk traject ontstaat. Hierbij is het natuurlijk mogelijk dat in de loop van een dossier bij voortdurend verzuim verschillende beslissingen op elkaar volgen (bijvoorbeeld eerst een waarschuwing, daarna Halt, daarna proces-verbaal).

3.5.3 Officiële waarschuwing

Waarschuwingen worden niet in alle gemeenten formeel schriftelijk opgemaakt. Leerplichtambtenaren beschouwen de mondelinge waarschuwing als evenwaardig en

even effectief. In vrijwel alle dossiers geven leerplichtambtenaren na vastgesteld ongeoorloofd verzuim een (mondelinge of schriftelijke) waarschuwing. Dit is ook conform stap 3d in de *Handleiding* onder *Onderzoek leerplichtambtenaar*. Wanneer het verzuim stopt, vormt de waarschuwing daarmee de (voorlopige) afdoening. Zolang er verbetering(sperspectief) zichtbaar is, vormt de waarschuwing veelal de ‘sanc-tie’. Ook wanneer verbetering beperkt is of zelfs niet aanwezig lijkt, zien we in veel dossiers dat er zeker niet per definitie gelijk overgegaan wordt tot proces-verbaal. Zeker bij complexe dossiers met een zorgdimensie wordt vaak opnieuw gewaar-schuwd en worden zonodig opnieuw afspraken gemaakt en bevestigd. Dit proces kan zich afhankelijk van de situatie soms meerdere keren herhalen. Leerplichtambtenaren benadrukken dat deze bemiddelende rol vaak ook vanuit het OM gevraagd wordt, teneinde jongeren zoveel mogelijk buiten het strafrecht te houden.

De afweging om niet richting proces-verbaal te gaan, maar (vooralsnog) af te doen met een waarschuwing kan bij signaalverzuim dus erg complex zijn. Zeker wanneer er een zorgcomponent speelt. In diverse dossiers wordt de afweging om wel of geen proces-verbaal op te maken als een ‘continu dilemma’ getypeerd, waarbij de verwijt-baarheid (is er sprake van *onmacht* of van *onwil*) van het verzuim soms moeilijk vast te stellen is. In de dossiers waarin twijfel bestaat over de verwijtbaarheid en daarmee over het wel / niet overgaan tot een proces-verbaal, wordt aangegeven dat leerplicht-ambtenaren hun collega’s, betrokken (zorg)deskundigen, vertegenwoordigers van het OM en representanten van de Raad voor de Kinderbescherming (kunnen) raadplegen.

Uitblijven van een officiële waarschuwing

In de praktijk blijkt een officiële waarschuwing niet altijd te volgen. Hiervan lijkt vooral sprake in conflictsituaties tussen partijen waardoor schoolgang belemmerd wordt. Bijvoorbeeld tussen de school en de ouders of (zoals in een ander dossier naar voren kwam) tussen de gemeente (niet leerplichtzaken) en de verzorgers. In deze situaties worden de leerling en de ouders (/verzorgers) niet duidelijk verwijtbaar geacht door de leerplichtambtenaar en lijkt er door de conflictsituatie sprake van overmacht. Naast conflictsituaties kunnen er ook andere situaties zijn waarin niet gewaarschuwd wordt. In een aantal dossiers werd een waarschuwing namelijk niet opportuun geacht, gegeven de problematiek van de leerling of de ouders. Hiervan kan sprake zijn wanneer een waarschuwing bij de betrokkenen een te grote stressfactor oplevert of omdat de waarschuwing simpelweg niet opgepikt zou worden (bijvoor-beeld in een zwakbegaafd gezin waarin de waarschuwing niet zou ‘landen’). In de hier genoemde situaties speelt de leerplichtambtenaar vooral een bemiddelende rol, eerder dan ‘handhavend’.

3.5.4 Signaalverzuim Stap 4c vervolging optie: Halt-verwijzing

Voorwaarden voor Halt-verwijzing

De Halt-regeling is bedoeld voor leerlingen met beginnend verzuim, die wel duidelijk zijn aangesproken en gewaarschuwd door de school en waarbij de school zelf maatregelen heeft genomen en ten minste de ouders heeft gewaarschuwd. Bepalend is dus of er al meerdere keren is verzuimd en tegelijkertijd dat nog geen sprake is van langdurig structureel zorgelijk verzuim.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Op het moment dat een waarschuwing geen effect sorteert en het verzuim doorgaat, kan de leerplichtambtenaar beslissen om de jongere naar Halt te verwijzen. Hiervoor moet wel aan een aantal – in de *Handleiding* nader geformuleerde voorwaarden – worden voldaan. Daarbij is het met name van belang dat het totale verzuim de 60 uur niet mag overschrijden. Ook mag er geen sprake zijn van recidive. In overleg met de Officier van Justitie wordt hier soms van afgeweken. Zo was een school veel te laat met het melden van het verzuim, waardoor de jongere in de ogen van de leerplichtambtenaar onterecht de mogelijkheid van een Halt-afdoening werd onthouden. Ook blijkt uit de gesprekken met de leerplichtambtenaren en het OM dat ze bij recidive soms toch een tweede Halt-verwijzing overwegen, daar ze de kans van slagen daarmee hoger inschatten dan een formeel proces-verbaal en strafrechtelijke afdoening.

In algemene zin benadrukken veel leerplichtambtenaren het nut van de Halt-verwijzing. Halt geeft namelijk wel een duidelijk signaal (straf) af, maar het is aanzienlijk ‘prettiger’ voor de jongere en de ouders dan een proces-verbaal. De jongere komt zo niet in aanraking met justitie. Om deze reden is een Halt-verwijzing dan ook meestal relatief eenvoudig te bewerkstelligen en geven ouders en leerling doorgaans toestemming voor Halt¹¹. Een enkele gemeente geeft aan dat zij niet om ondertekening vragen, maar kunnen voldoen met mondelinge instemming. Deze instemming verleent de jongere dan al vaak in het eerste gesprek naar aanleiding van het verzuim en wordt geactiveerd bij het volgende verzuim. Een nieuw gesprek of verhoor vindt dan veelal niet plaats. Ook de ouders dienen toestemming te geven voor de Halt-verwijzing, althans wanneer de jongere jonger is dan 16 jaar¹².

De vervolgstap voor de leerplichtambtenaar betreft het contacteren van het OM om na te gaan of de jongere in aanmerking komt voor de Halt-verwijzing. Volgens de *Handleiding* geeft het OM hier binnen 24 uur reactie op. In de bestudeerde dossiers zien we enkele afwijkingen op voorgaande. Zo benadert de leerplichtambtenaar het OM niet

11 Wanneer geen toestemming wordt gegeven, dient een ‘regulier’ proces-verbaal opgemaakt te worden.

12 http://www.ingrado.nl/instrumenten/handhaven/detailpagina_halt/

altijd bij een Halt-verwijzing, bijvoorbeeld omdat er geen aanwijzing was dat de jongere niet ‘Haltwaardig’ zou zijn (en het OM lastig te benaderen blijkt). De stap loopt dan soms via de politie. Daarnaast mogen leerplichtambtenaren binnen sommige arrondissementen zelf bepalen of ze iemand naar Halt verwijzen of niet. Het OM wil dan graag nog wel de verwijzing zien, maar laat de afweging aan de leerplichtambtenaar. Verder zien we dat de 24-uurstermijn niet overal gehanteerd wordt.

Na afloop van de straf beoordeelt Halt of de afdoening positief of negatief afgesloten is. Hierbij geldt volgens de *Handleiding* dat de straf in ieder geval mislukt is als de leerling tijdens de afdoening doorgaat met schoolverzuim¹³. Bij een positieve afdoening dient de leerplichtambtenaar dit ter kennisname aan de school te melden. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat de school in principe geen terugkoppeling krijgt.

De leerplichtambtenaar informeert de school doorgaans wel over een negatieve afdoening (hoewel dit ook rechtstreeks door Halt kan gebeuren, zo geeft een gemeente aan) en vraagt om een formele melding ‘ongeoorloofd verzuim’ om proces-verbaal op te kunnen maken. In de praktijk zien we dat de relatie negatieve afdoening met opmaken proces-verbaal niet één op één hoeft te zijn. Met name wanneer het verzuim inmiddels is beëindigd lijkt dit niet opportuun. Wanneer er wel nieuw, maar kleinschalig verzuim is leidt dit ook niet per definitie tot een proces-verbaal. Zo geven leerplichtambtenaren aan dat dergelijk verzuim te licht kan zijn voor een ‘regulier’ proces-verbaal. Het OM gaat om die reden ook niet in het proces-verbaal mee.

3.5.5 Signaalverzuim vervolging optie: Opstellen proces-verbaal

Procedure en criteria voor een proces-verbaal

Procedure. In het casusoverleg met leerplicht en Raad voor de Kinderbescherming is de zaak besproken. De Raad voor de Kinderbescherming formuleert haar advies en het OM beslist uiteindelijk over de afdoening. Wordt besloten tot een afdoening via het Officiersmodel dan wordt in het casusoverleg een datum bepaald waarop de Officiers-zitting zal plaatsvinden. Het OM schrijft de zaak in en zorgt ervoor dat de jongere en zijn ouders worden opgeroepen voor het gesprek. Het gesprek wordt vervolgens gehouden door een medewerker van het OM.

Criteria.

- De jongere is leerplichtig;
- De jongere is minimaal twaalf jaar;
- De jongere verzuimt ongeoorloofd een of meer uren per week of per maand.

13 Waarbij geldt: “Als sprake is van een enkele keer een paar minuten te laat komen, mag met een waarschuwing en het afmaken van de Haltstraf worden voldaan.” Uit: *Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*.

- Het verzuim kan de jongere worden verweten (de leerplichtambtenaar dient dit verwijt zo volledig mogelijk vast te leggen in zijn verslag).
- Er is geen sprake van een ernstig motivatiegebrek of langdurig c.q. blijvend verzuim.
- Er is geen hulpverleningsaanbod noodzakelijk ter zake psychische/psychiatrische problematiek.
- De jongere heeft niet eerder een oproep voor een gesprek in het kader van het OvK-model gehad en is niet eerder gedagvaard voor de kantonrechter in verband met schoolverzuim.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Afstemming van leerplicht met anderen

De beslissing over de aanpak van het verzuim – het wel of niet opmaken van proces-verbaal en zo nee, wat dan – is aan de leerplichtambtenaar. De *Handleiding* beschrijft een autonome beslissing maar in de praktijk komt de vervolgingsbeslissing regelmatig na consultatie van het OM en de Raad voor de Kinderbescherming tot stand. In casussen waarbij twijfel bestaat over de te nemen vervolgingsbeslissing kan de leerplichtambtenaar advies inwinnen bij bijvoorbeeld collega-leerplichtambtenaren, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en / of andere relevante partijen. Uit meerdere gesprekken met leerplichtambtenaren blijkt dat bij twijfelgevallen ook daadwerkelijk consultatie plaatsvindt over de te nemen beslissing: “men weet elkaar te vinden.” In situaties waar de leerplichtambtenaar geen twijfel kent (bijvoorbeeld in veel ‘eenvoudige’ luxe verzuimzaken) wordt proces-verbaal zonder overleg opgemaakt.

Naast deze directe, meer informele lijnen (veelal telefonisch of per e-mail) tussen leerplichtambtenaren en ketenpartners over de vervolgingsbeslissing, kennen veel regio's daarnaast ook geformaliseerde gezamenlijke screenings-/casuoverleggen. Leerplichtambtenaren kunnen hier casussen indienen die ‘richting’ proces-verbaal lijken te gaan¹⁴. Hierin bespreken de aanwezige partijen, in principe een vertegenwoordiger namens leerplichtambtenaren in de regio, een vertegenwoordiger van het OM en een representant van de Raad voor de Kinderbescherming (en eventueel een andere partij zoals BJZ) gezamenlijk de mogelijkheden in de casus. Het gaat dan onder meer over mogelijke tussentijdse interventies om het verzuim te stoppen of dat het OM het dossier al rijp vindt voor een proces-verbaal. Zowel het OM als de Raad voor de Kinderbescherming geven aan dat ze leerplichtambtenaren die gebruik maken van deze mogelijkheid in deze fase alleen adviseren en geen verplichting opleggen over het opmaken van een proces-verbaal.

14 Hierbij kan de bespreking van casussen waar nog geen proces-verbaal voor is opgemaakt ofwel plaatsvinden in het algemene overleg (JCO), ofwel in een apart overleg voor deze 'proces-verbaal-loze' casussen.

Bovenstaande laat onverlet dat vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming en het OM meermalen aangeven dat de leerplichtambtenaren nog vaker en eerder afstemming zouden kunnen zoeken.

Afweging

Wanneer na een (of meerdere) waarschuwing(en) geen verbetering zichtbaar is, of wanneer er een negatieve Haltafdoening is geweest, kan de leerplichtambtenaar overgaan tot het opmaken van een proces-verbaal. De beslissing om wel of geen proces-verbaal op te maken kan een bijzonder lastige afweging zijn. Bij de afweging over een proces-verbaal spelen vragen als: kan verwijtbaarheid voldoende vastgesteld worden? Is er nog verbetering mogelijk via bemiddeling of vrijwillige hulpverlening? Hoe kwalijk is het als er tijdelijk geen schoolgang is, maar bijvoorbeeld wel werk? Kan een proces-verbaal bijdragen aan het verbeteren van de situatie? De kernvraag luidt kortom: is een proces-verbaal opportuun? Op basis van de gesprekken met leerplichtambtenaren lijkt het proces-verbaal hoofdzakelijk op twee manieren te kunnen helpen om schoolgang uiteindelijk weer te normaliseren:

- In dossiers met een duidelijk zorgcomponent (waarbij hulp in het vrijwillig kader geen winst meer kan behalen) kan het proces-verbaal volgens leerplichtambtenaren een proces in gang zetten waardoor via vervolging verplichte hulpverlening opgelegd wordt. Hierbij gaat het dus om het ‘afdwingen’ van zorg via een rechterlijke uitspraak. Door deze dreigende vervolging komt in sommige gevallen overigens alsnog vrijwillige hulpverlening tot stand. De bereidheid van de leerling en/of ouders om mee te werken blijkt dan toe te nemen.
- In dossiers waar geen of minder duidelijk een zorgcomponent speelt, maar bijvoorbeeld sprake is van gebrekkige motivatie van de leerling (niet duidelijk veroorzaakt door problematiek), kan straf een afschrikwekkende werking hebben. Hierbij fungeert vervolging dus vooral als ‘wake-up call’.

In de bestudeerde dossiers is vooral sprake van de eerste reden. Leerplichtambtenaren noemen het afdwingen van zorg dan ook structureel hét hoofddoel bij verbaliseren. Tegelijkertijd geven de leerplichtambtenaren veelvuldig aan dat ze hulpverlening in een vrijwillig kader altijd de kans geven, en dat het OM dit ook vereist voordat er een proces-verbaal opgemaakt kan worden. Het uitgangspunt om jongeren buiten het strafrecht te houden lijkt daarbij gemeengoed.

Naast de twee instrumentele en veelvoorkomende redenen om proces-verbaal op te maken, kan wellicht nog een andere, mogelijk iets minder ‘functionele’ reden onderscheiden worden. In enkele dossiers waarbij al in een eerder stadium proces-verbaal is opgemaakt, geven leerplichtambtenaren aan dat hun rol van in het geheel niet meer zo duidelijk is. Dit betreffen de ‘hoofdpijndossiers’ waarin het dossier voortdurend

uitdijt, leerplichtambtenaren keer op keer nieuwe afspraken maken met de leerling en waarschuwingen geven, maar zonder verbetering.

In deze situaties kan de leerplichtambtenaar zowel intern (collega's) als extern (directe lijnen c.q. casusoverleg met ketenpartners) advies inwinnen. In de bestudeerde dossiers is op basis van dergelijke consultaties meestal beslist om toch een nieuw proces-verbaal op te maken. Hierbij is het vaak het OM die 'actie' wil ondernemen en daarmee een signaal af blijft geven richting leerling en ouders. Het concrete doel van het verbaliseren is in deze complexe gevallen ('gebed zonder eind') wellicht minder evident, maar lijkt tegelijkertijd wel in lijn met de mogelijkheden richting strafrechtelijke aanpak zoals verwoord in de *Handleiding*.

Overigens is het zeker niet zo dat er in dossiers waar meerdere processen-verbaal zijn opgemaakt per definitie geen winst (meer) te behalen valt. In de praktijk blijkt dat het 'kwartje' soms pas laat, na veel interventies van leerplicht en processen-verbaal, kan vallen bij de leerling en / of de ouders. Een proces-verbaal kan dus ook bij recidive functioneren als één van de twee hoofdmechanismen zoals eerder beschreven.

Proces-verbaal tegen leerplichtige of ouder

In tegenstelling tot absoluut verzuim en luxeverzuim (waarbij een proces-verbaal alleen tegen de ouders opgemaakt kan worden) geldt bij signaalverzuim ook de belangrijke vraag: tegen wíé maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op? Is alleen de leerling verwijtbaar of zijn de ouders ook tekort geschoten? Of zijn bijvoorbeeld alléén de ouders tekort geschoten? Sommige gemeenten hebben als richtlijn dat standaard ook tegen de ouders proces-verbaal opgemaakt wordt, waarbij het OM op basis van de informatie uit het proces-verbaal beslist of zij ook daadwerkelijk overgaan tot vervolging.

Ook bij gemeenten die de ouders niet standaard als verdachte aanmerken, zien we in de bestudeerde dossiers meermaals dat de leerplichtambtenaar zowel jegens de leerling als jegens de ouders proces-verbaal opmaakt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer de ouders zich niet conformeren aan de afspraken met de leerplichtambtenaar en / of advies in de wind slaan. Leerplichtambtenaren interpreteren dat dan als onvoldoende bijdrage aan de normalisering van de schoolgang, waardoor de ouders ook verwijtbaar zijn in het verzuim.

Ook komt voor dat de leerplichtambtenaar niet de leerling, maar alleen de ouders verbaliseert. Hier is in ieder geval sprake van wanneer de leerling jonger dan 12 is¹⁵. Tevens kan het zijn dat de leerling zelf niet verwijtbaar is, bijvoorbeeld omdat deze 'slachtoffer' is van een conflict tussen verschillende partijen, of omdat de ouders de leerling willens en wetens niet naar scholen laten gaan.

15 Jongeren beneden 12 jaar kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden.

3.6 Slotbeschouwing en aanbevelingen

De *Handleiding* wordt op hoofdlijnen zeker gevolgd als het om signaalverzuim gaat. Er zijn afwijkingen bij de wijze waarop communicatie tussen de leerplichtambtenaar en de jongere plaats vindt (bv. geen brief, geen eerste waarschuwing), maar die hebben geen directe invloed op het proces van vaststellen van verzuim zelf. Over het algemeen gaan ambtenaren de oorzaak na en zoeken ze naar mogelijkheden dit op te lossen. Hoewel dit onderzoek naar de oorzaak en oplossingen voor verzuim de kern van het werk van een leerplichtambtenaar is, geeft de *Handleiding* geen kader voor dit onderzoek. Het ontbreken van een kader heeft als gevolg dat leerplichtambtenaren verschillen in de manier waarop zij te werk gaan en de oplossingen of vervolgingsbeslissingen die zij nemen op basis van hun eigen onderzoeksresultaten. De ambtenaren weten dan ook niet altijd even goed raad met de *Handleiding* als sprake is van meer complexe verzuimsituaties. Een kader met daarin een duidelijke beschrijving van de verschillende keuzemomenten die aan bod zouden moeten komen alvorens een oplossing te bieden of een vervolgingsbeslissing te nemen, zou bijdragen aan uniformering van de werkwijze van de leerplichtambtenaar. Dit kader geeft meteen ook ruimte om de rol en verantwoordelijkheden van anderen in de keten zoals ouders, school, hulpverleners, Raad voor de Kinderbescherming en OM een vaste plek te geven in het onderzoek. Daarbij moet wel worden bedacht dat het inschakelen van de Raad voor de Kinderbescherming gevoelig ligt en er juridische discussie is over de vraag of en wanneer de leerplichtambtenaar de Raad voor de Kinderbescherming in mag schakelen.

Wat betreft signaalverzuim lopen leerplichtambtenaren vooral vast als het gaat om zorgwekkend ziekteverzuim. Aangezien er in de *Handleiding* een definitie van zorgwekkend ziekteverzuim ontbreekt vullen scholen, leerplichtambtenaren en de GGD dit zelf in. Dit zorgt voor een grote mate van variëteit in de aanpak van deze vorm van verzuim. Een uniforme termijn en frequentie van ziekteverzuim waarbij de leerplichtambtenaar een onderzoek moet verrichten, zou de leerplichtambtenaar steunen in situaties waarin ouders niet mee willen werken aan een onderzoek. Als ouders op dit moment overgaan tot ‘juridisering’ heeft de leerplichtambtenaar te weinig steun aan de *Handleiding*. Het zou daarbij kunnen helpen om de rol van de school duidelijker vast te leggen. In ‘paragraaf 3.6.1 Vrijstelling vanwege ziekte’ van de *Handleiding* staat dat de school bij twijfelgevallen omtrent het ziekteverzuim moet overgaan tot verzuimgesprekken, een verwijzing naar de jeugdarts of schoolverpleegkundige en vervolgens een melding moet maken bij de leerplichtambtenaar. Het zou de positie van de leerplichtambtenaar versterken als de school meer handvatten heeft om in deze fase de belastbaarheid van de leerling vast te stellen en anders overgaat tot omkering van de bewijslast (ex art 12 LPW69). Het is dan de beurt aan de ouders om te bewijzen dat hun kind niet naar school kan vanwege ziekte. Het is daarbij te overwegen,

scholen al het verzuim (ook geoorloofd) van meer dan 16 uur in vier weken te laten melden.

Wat wij verder zien, is dat de *Handleiding* sterk uitgaat van een vrij eenduidige situatie: er is verzuim en daar treedt een leerplichtambtenaar tegen op. De praktijk is vele malen weerbarstiger als het gaat om signaalverzuim. Het betreft hier vaak complexe situaties met achterliggende (zorg)problematiek. Dit is niet simpel in een protocol te vangen. We zien dan ook dat leerplichtambtenaren regelmatig gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid als het gaat om de beslissing voor het opmaken van een proces-verbaal. Het volgen van de *Handleiding* blijkt bovendien niet altijd mogelijk (bv. melden bij OM zodra civiele maatregelen binnen twee maanden geen effect sorteren).

In de *Handleiding* ontbreekt een duidelijk kader om te bepalen welke vervolgingsbeslissing gerechtvaardigd is (bv. zorg, pv-halt, pv). Hierdoor ontstaan verschillen in de strafrechtelijke aanpak tussen leerplichtambtenaren in dezelfde situaties. In de interviews hebben we gemerkt dat de ambtenaren hierbij soms onvoldoende steun ervaren van het OM of de Raad, als ze kiezen voor een proces-verbaal om hun taak ‘handhaven van de Leerplichtwet’ uit te kunnen voeren. Het opmaken van een proces-verbaal hoort volgens sommige leerplichtambtenaren nu eenmaal bij hun taak. Een sepot van een proces-verbaal, of vrijspraak bij de rechter leidt daarbij soms tot frustratie, omdat men het idee heeft alles conform de wetgeving te hebben gedaan.

Daarnaast zetten leerplichtambtenaren het proces-verbaal soms in om de jongere op het spoor van hulpverlening te krijgen, terwijl dit de mogelijkheid van civielrechtelijke aanpak overslaat.

Al met al biedt de *Handleiding* weinig handvatten aan de leerplichtambtenaar die niet op handhaven in strafrechtelijke zin koerst, maar op hulpverlening. Een enkele ambtenaar geeft daarbij ook te kennen dat hier een dubbele rol speelt: handhaver en ‘hulpverlener’, dat wil zeggen het bemiddelen bij (facilitering van) hulpverlening. Gezien het feit dat leerplichtorganisaties, OM en Raad voor de Kinderbescherming aangeven dat hulpverlening in principe voorgaat op handhaving lijkt het voor de hand te liggen om de stappen die de leerplichtambtenaar, eventueel in overleg met Raad voor de Kinderbescherming en OM, onderneemt om via hulpverlening de leerplichtige terug te leiden naar school ook vast te leggen in een kader dat geïntegreerd is in de *Handleiding* voor de strafrechtelijke aanpak. Tegelijkertijd maakt dit kader ook meteen voor alle drie de partijen duidelijk of de mogelijkheden buiten het strafrechtelijke traject afdoende zijn geprobeerd alvorens een proces-verbaal op te maken.

Naast voornoemde punten en aanbevelingen, zijn er ook een aantal ‘quick wins’ te onderscheiden voor aanpassing van de *Handleiding* bij de aanpak van signaalverzuim:

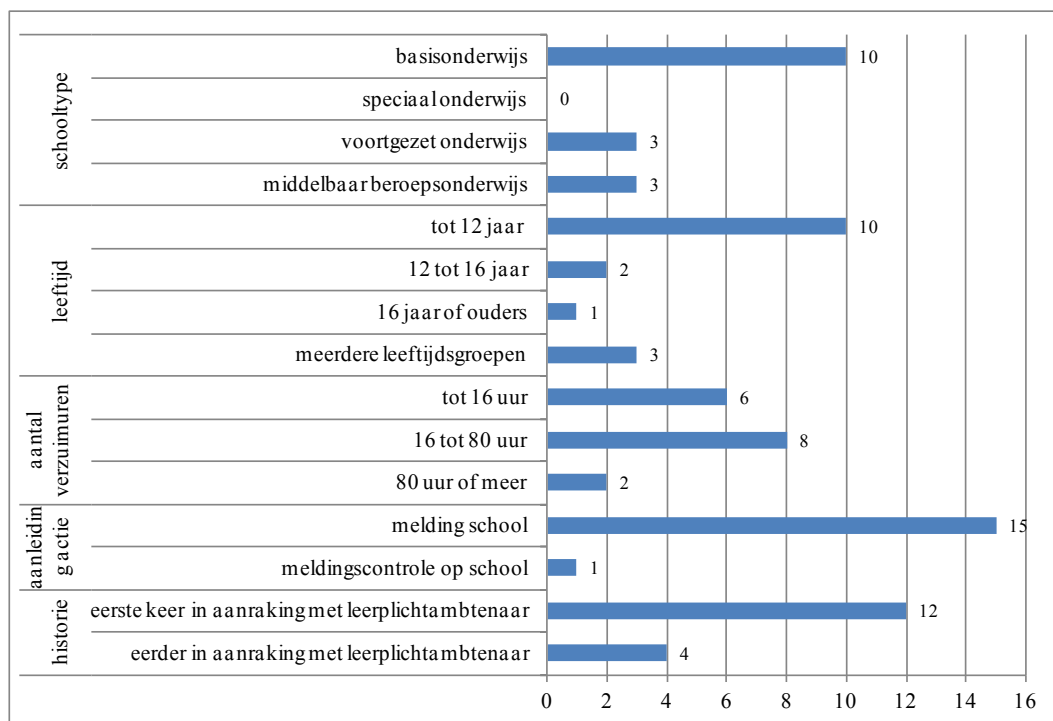
- De *Handleiding* schrijft in ‘Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar’ voor om, na binnenkomst van een verzuimmelding, een informatiebrief / waarschuwingsbrief naar de ouders en de jongere te sturen. In de praktijk stuurt de leerplichtambtenaar een uitnodigingsbrief voor een gesprek. Het is daarbij ook de vraag of het sturen van een waarschuwingsbrief voordat de leerplichtambtenaar heeft kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake is ongeoorloofd verzuim wetmatig correct is.
- De *Handleiding* zou een uniforme termijn en frequentie van ziekteverzuim op kunnen nemen waarbij de leerplichtambtenaar over kan gaan tot onderzoek naar mogelijk zorgwekkend ziekteverzuim.
- In ‘Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar’ is als laatste vermeld dat er bij recidive proces-verbaal opgemaakt dient te worden. Uit de interviews met leerplichtambtenaren blijkt dat er in het veld behoefte is aan een duidelijke definitie van de term ‘recidive’.
- Bij ‘Stap 4: Vervolgstappen: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces-verbaal’ staat dat er bij beëindiging van het verzuim een officiële waarschuwing volgt. Deze geven de leerplichtambtenaren in de praktijk niet. Om de werkbaarheid van de *Handleiding* te vergroten zou deze waarschuwing geschrapt kunnen worden.
- Het stappenplan uit de *Handleiding* lijkt sterk gericht op het ondernemen van acties op basis van een individuele verzuimmelding. In de praktijk (en zeker bij signaalverzuim) volgen verschillende meldingen en gebeurtenissen (bijvoorbeeld in het gezin of in de hulpverlening) elkaar snel op. Het lijkt niet opportuun om, wanneer meerdere verzuimmelding op elkaar volgen, alle stappen opnieuw nauwgezet uit te voeren. Een verduidelijking hoe om te gaan met opeenvolgend verzuim lijkt daarom zinvol.

4 Luxe verzuim

4.1 Inleiding

Luxe verzuim wordt in de *Handleiding* gedefinieerd als een vorm van relatief verzuim waarbij zonder toestemming van het hoofd van de school dan wel de leerplichtambtenaar (afhankelijk van het aantal verlofdagen) buiten de vastgestelde schoolvakanties van school om wordt verzuimd, waarbij het eigen belang (vaak ten behoeve van een vakantie) van ouder(s)/verzorger(s) of jongere prevaleert op dat van het schoolbezoek. In totaal hebben zestien bestudeerde dossiers betrekking op luxe verzuim. Bij tien dossiers is er proces-verbaal opgemaakt, bij zes dossiers is er alleen een waarschuwing gegeven.

Figuur 4.1 – Dossierstudie luxe verzuim: achtergrondgegevens



Stappen

Voor de dossierstudies zijn we nagegaan in hoeverre ‘paragraaf 4.1.2 Extra stap bij luxe verzuim: Onderzoek leerplichtambtenaren’ is gevolgd. Deze stappen hebben achtereenvolgens betrekking op:

- Stap 1: Aanvraag / afwijzing verlof
- Stap 2: Oproepen tot verhoor
- Stap 3: Standaardverweren bij niet op tijd terugkeren van vakanties

4.1.1 Luxe verzuim stap 1: Aanvraag / afwijzing verlof

Substappen bij stap 1: aanvraag / afwijzing verlof

- 1a. De leerplichtambtenaar gaat na of er extra verlof is aangevraagd en of deze aanvraag vervolgens is geweigerd of (gedeeltelijk) is toegestaan, al dan niet onder bepaalde voorwaarden. En checkt of deze afwijking conform de wet is
- Een verlofaanvraag dient altijd schriftelijk ingediend te zijn en de afwijzing (en toekenning) van de directeur dient eveneens altijd schriftelijk te gebeuren. Daarbij dienen de ouder(s)/verzorger(s) gewezen te zijn op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden. De schriftelijke aanvraag, (gedeeltelijke) afwijzing of toekenning –al dan niet onder bepaalde voorwaarden- dient, indien wordt overgegaan tot opmaken van een proces-verbaal, altijd als bijlage aan het proces-verbaal te worden toegevoegd.
- Indien een aanvraag onverhoopt mondeling is aangevraagd en/of mondeling (gedeeltelijk) is afgewezen of toegekend al dan niet onder bepaalde voorwaarden, dient dit in het onderdeel bevindingen van het proces-verbaal te worden opgenomen. Het hoofd van de school dient op deze handelwijze gewezen te worden.
- 1b. De leerplichtambtenaar stelt onderzoek in naar mogelijk ongeoorloofd schoolverzuim bij eventuele andere leerplichtige kinderen binnen het gezin. Bij de scholen dient te worden nagegaan of er bij de kinderen ook sprake was van ongeoorloofd schoolverzuim.
- 1c. Wanneer de kinderen niet op dezelfde school zitten, dient met de collega-leerplichtambtena(a)r(en) van de andere scho(o)l(en) afgesproken te worden welke leerplichtambtenaar verder gaat met het onderzoek naar het mogelijk ongeoorloofd luxe verzuim binnen het gezin.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Het luxe verzuim komt aan het licht door een melding van de school of door een controle van een leerplichtambtenaar op aanwezigheid op de dagen aansluitend op een schoolvakantie.

Volgens de *Handleiding* gaat de leerplichtambtenaar, bij het vermoeden van luxe verzuim, als eerste stap na of er verlof is aangevraagd en of deze aanvraag vervolgens is geweigerd of (gedeeltelijk) is toegestaan, al dan niet onder bepaalde voorwaarden. Een vast onderdeel hierbij is het instellen van een onderzoek naar mogelijk ongeoorloofd schoolverzuim bij eventuele andere leerplichtige kinderen binnen het gezin.

De basishandelingen van leerplichtambtenaren bij een melding van luxe verzuim hebben inderdaad altijd betrekking op onderzoek naar de aanvraag voor extra verlof van de ouders bij de school. De leerplichtambtenaar neemt de weigering van de school onder de loep en besluit of de weigering inderdaad conform de wet is. Hierbij kijkt de leerplichtambtenaar of ook andere leer- of kwalificatieplichtige jongeren uit het gezin hebben verzuimd. Op basis van deze analyses wordt bepaald of ouders voor verhoor worden opgeroepen.

Wanneer er sprake is van meerdere leerplichtige kinderen binnen het gezin gaat de leerplichtambtenaar, conform de *Handleiding*, na of er bij die kinderen ook sprake was van ongeoorloofd verzuim. Als er bij alle kinderen sprake is van ongeoorloofd verzuim dan gaat de leerplichtambtenaar over tot het oproepen van de ouder(s)/verzorger(s) voor een verhoor. Het komt ook voor dat er binnen één gezin het ene kind wel verlof heeft gekregen en de andere(n) niet. De *Handleiding* gaat niet in op deze specifieke situatie. In de dossiers gaan de leerplichtambtenaren dan niet over tot verhoor. Twee leerplichtambtenaren geven aan dat ze in deze situatie met de desbetreffende schooldirecteuren in gesprek gaan om hen te melden dat ze in het geval van meerdere kinderen over meerdere scholen eerst met elkaar de verlofaanvraag moeten bespreken alvorens over te gaan tot een besluit. Een leerplichtorganisatie heeft om deze situatie te voorkomen het formulier voor de aanvraag voor het verlof aangepast zodat ouders nu ook de namen van de andere kinderen uit het gezin en de betreffende school moeten vermelden.

Hoewel de *Handleiding* uitgaat van afwijzing van een verlofaanvraag door de school¹⁶, zien we overigens in een groot deel van de bestudeerde dossiers dat er geen verlofaanvraag is geweest. De ouders melden de kinderen ziek of delen simpelweg mee dat de leerling niet aanwezig zal zijn. In deze gevallen roept de leerplichtambtenaar de ouders altijd op voor verhoor.

4.2 Luxe verzuim stap 2: Oproepen tot verhoor

Stap 2: oproepen tot verhoor

- Indien er naar aanleiding van bovenstaand onderzoek een vermoeden van ongeoorloofd luxe verzuim bestaat, worden de ouder(s)/verzorger(s) op dezelfde datum, voor alle kinderen en door dezelfde leerplichtambtenaar opgeroepen en zo mogelijk in één keer verhoord over alle kinderen.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

16 Of door de leerplichtambtenaar wanneer het aantal verlofdagen (gecumuleerd over het schooljaar) groter is dan tien.

Over het algemeen roepen leerplichtambtenaren bij het vermoeden van luxe verzuim de ouders op tot verhoor om te onderzoeken in hoeverre sprake is van verwijtbaarheid. Als het luxe verzuim aan het licht komt tijdens een controle op school, kunnen de leerplichtambtenaren (afhankelijk van het gemeentelijk beleid) een huisbezoek afleggen. In het geval van luxe verzuim hebben we leerplichtambtenaren gesproken die het verhoor met de ouders telefonisch afnemen. Zij hebben hiervoor toestemming van het OM.

4.3 Luxe verzuim stap 3: Standaardverweren bij niet op tijd terugkeren van vakantie

Stap 3: Standaardverweren bij niet op tijd terugkeren van vakantie

- De ervaring leeft dat ouders/verzorgers bij luxe verzuim veelvuldig een eensluidend verweer voeren omtrent het niet op tijd terugkeren van de vakantie. In de *Handleiding* volgt een aantal standaard verweren met daarbij enkele adviezen hoe ermee om te gaan.
- Opa/oma/familielid overleden;
- Moeder/vader/kind(eren) is/zijn op vakantie ziek geworden;
- Autopech op terugweg naar Nederland;
- Vliegtuig was overboekt.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

De *Handleiding* beschrijft specifieke handelingsstappen voor enkele standaardverweren bij luxe verzuim (overlijden of ziekte familielid, autopech, overboeking / faillissement vliegtuigmaatschappij). De ouders kunnen in het verhoor bewijsmateriaal overleggen. Wanneer het bewijsmateriaal onvoldoende is, gaat de leerplichtambtenaar normaliter over tot het opstellen van een proces-verbaal. Of bewijsmateriaal afdoende is, is voor de eerder beschreven, specifieke verzuimoorzaken in de *Handleiding* uitgewerkt.

Wanneer we kijken naar de dossiers, zien we dat ook in deze situaties de inschatting van de leerplichtambtenaren een rol speelt. In een dossier waarbij een familielid op vakantie ziek wordt, zouden de ouders volgens de *Handleiding* bijvoorbeeld een dokters- of ziekenhuisverklaring moeten overleggen waaruit blijkt dat het gezin niet naar huis kon reizen. In dit geval is echter weliswaar een doktersverklaring overlegd, maar hieruit bleek niet duidelijk dat het reizen onmogelijk was. Gezien de situatie heeft de leerplichtambtenaar toch besloten om geen proces-verbaal op te maken.

Ook andersom kan de inschatting van de leerplichtambtenaar een rol spelen. Zo lijkt er in een dossier waarbij een familielid op vakantie ziek werd sprake van overmacht,

hetgeen normaliter geen proces-verbaal zou betekenen. In dit geval twijfelde de leerplichtambtenaar echter toch te veel of echt sprake was van overmacht, omdat de betrokkenen hun verhaal niet helemaal ‘hard’ konden maken. Vanwege de twijfel is besloten toch proces-verbaal op te maken en de beslissing over te laten aan het OM.

De situatie ‘meerdere kinderen met verschillende besluiten verlofaanvraag’ staat niet beschreven bij de standaardverweren. De meeste leerplichtambtenaren kiezen ervoor om de ouders dan niet op te roepen tot verhoor. Deze beslissing wordt over het algemeen op het advies van het OM genomen. In een ander geval is het beleid van de leerplichtorganisatie om niet door te zetten met een verhoor, omdat gelijksoortige processen-verbaal in het verleden tot een sepot hebben geleid.

4.4 Luxe verzuim: Beslissing over vervolgstappen

Luxe verzuim betekent in principe ‘lik op stuk’ beleid, zoals ook letterlijk verwoord in de *Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*: “Op ‘luxe’ verzuim wordt gereageerd met een lik-op-stuk sanctie (geldboete).” Leerplichtambtenaren onderschrijven dit en ook in de bestudeerde dossiers zien we dat ze in de meeste gevallen na verhoor een proces-verbaal opmaken tegen de ouders¹⁷. Hierbij geven de ambtenaren in kwestie aan dat een proces-verbaal een ‘afschrikwekkende’ werking heeft, zowel richting het specifieke gezin (luxe verzuimers recidiveren zelden, aldus de meeste geïnterviewden) alsook richting ‘het schoolplein’. Een proces-verbaal voor luxe verzuim gaat volgens de leerplichtambtenaren snel van mond tot mond en werkt op die manier preventief. Echter, verschillende leerplichtambtenaren geven ook aan dat het OM na een proces-verbaal niet altijd doorzet om de ouders ook daadwerkelijk te beboeten, hetzij om een niet betaalde boete te innen. Het OM herkent deze situaties desgevraagd echter niet. Wel geven sommigen aan dat luxe verzuim wat hen betreft geen prioriteit behoeft.

In enkele luxe verzuimdossiers komt het na het verhoor niet tot een proces-verbaal, maar tot een waarschuwing. Hiertoe is bijvoorbeeld besloten, omdat andere kinderen binnen het gezin wel toestemming hadden gekregen voor dezelfde verlofperiode. Uit andere verhoren bleek dat de ouders te goeder trouw hadden gehandeld en hun best hadden gedaan om het kind op tijd naar school te krijgen of dat er sprake was van een oprechte vergissing. Bij deze specifieke gevallen lijkt overigens van belang dat de leerplichtambtenaar de kans op herhaling van verzuim onwaarschijnlijk acht en een waarschuwing daarmee afdoende leek.

17 Bij luxe verzuim wordt alléén proces-verbaal tegen ouders opgemaakt.

Uit de gesprekken met leerplichtambtenaren komen ook andere situaties naar voren waarin ze luxe verzuim met een waarschuwing afdoen. Zo kennen sommige leerplichtorganisaties een ‘omslagpunt’ bij drie dagen luxe verzuim. Bij deze gemeenten wordt verzuim tot drie dagen afgedaan wordt met een waarschuwingsbrief (mits geen verzuimhistorie) en leidt verzuim van drie dagen of meer wel tot verhoor en (doorgaans) tot proces-verbaal¹⁸. Deze beslissing is vrijwel altijd een uitvloeisel van afspraken met het OM, maar komt in een enkel geval ook voort uit de eigen overwegingen van de leerplichtorganisatie (prioriteit naar ander verzuim).

Een ander voorbeeld waarbij de overtreding proces-verbaalwaardig was, maar geen proces-verbaal is opgemaakt, betreft een overgangssituatie waarbij een nieuwe schooldirecteur in tegenstelling tot zijn voorganger veel strenger op verlofaanvragen reageerde. Onder de nieuwe leiding was er plots veel luxe verzuim, omdat ouders nog ‘gewend’ waren dat de school extra verlof eenvoudig / oogluikend toestond. In deze overgangsperiode zijn structureel waarschuwingen gegeven, waarbij herhaling van verzuim wel direct ‘aangepakt’ werd.

4.5 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Luxe verzuim is doorgaans een eenvoudige zaak voor de leerplichtambtenaren. De *Handleiding* laat weinig te raden over en kan vrij goed worden gevolgd: iemand verzuimt bijvoorbeeld voor een ‘vakantie’ (dit kan ook minder luxe gronden hebben, zoals het overlijden van een kennis) en aan de hand van het stappenschema stelt de leerplichtambtenaar vast of het al dan niet geoorloofd is. Dit verhoor van de ouders vindt regelmatig alleen telefonisch plaats. Bij ongeoorloofd verzuim volgt in de regel een proces-verbaal en een afdoening met een transactie door het OM. Wel zien we dat deze zaken verschillende prioriteit hebben bij zowel leerplichtorganisaties als het OM. Zo zijn er leerplichtorganisaties die pas proces-verbaal opmaken bij minimaal drie dagen luxe verzuim en anders een waarschuwing geven, anderen vervolgen alleen bij recidive en anderen direct met ‘lik-op-stuk’-beleid. De meer coulante houding van sommige leerplichtorganisaties lijkt gebaseerd op de gestelde grens van zestien uur verzuim binnen vier weken bij andersoortig verzuim, waarbij ze geen reden zien om voor luxe verzuim strengere regels te hanteren. Het OM geeft soms aan alles te willen vervolgen, maar laat soms ook weten liever prioriteit aan signaalverzuim te willen geven.

18 Mogelijk ligt dit in het verlengde van de meldingsplicht van scholen. Scholen zijn verplicht te melden vanaf drie achtereenvolgende dagen (of wanneer het verzuim eerder al de 16 uur in 4 weken overschrijdt), maar “dit is echter geen minimumeis voor strafbaarheid”, zo stelt de *Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*.

Ook verschilt het per gemeente en feitelijk ook school wanneer een leerplichtambtenaar wel of niet overgaat tot verbaliseren. Meer eenduidige afspraken hierover tussen leerplichtorganisaties en richtlijnen van het OM kunnen bijdragen aan een meer uniforme aanpak. Bijvoorbeeld of altijd proces-verbaal opgemaakt moet worden bij luxe verzuim, of pas na een bepaald aantal uur. Ook komt het nu voor dat ouders met kinderen op verschillende scholen van de ene school wel en de andere geen toestemming krijgen. Een leerplichtambtenaar zal dan niet snel vervolgen, terwijl ze wel een overtreding constateren. Verduidelijking van de regels en onderlinge afstemming kan dan problemen voorkomen. Ook staat een schooldirecteur sterker als hij eenduidige regels heeft van de leerplichtambtenaar en het helder is wanneer het OM wel of niet vervolgt. Verhalen dat het OM niet over gaat tot vervolging als boetes voor luxe verzuim niet worden betaald, leiden overigens ook tot terughoudendheid bij leerplichtambtenaren. Terugkoppeling over de afdoening door het OM kan bijdragen aan beter inzicht hierin.

Aanvullend op voornoemde punten en aanbevelingen zijn er net als bij het signaalverzuim, ook over de aanpak van het luxe verzuim concrete verbeterpunten ('quick wins') in de *Handleiding* te benoemen:

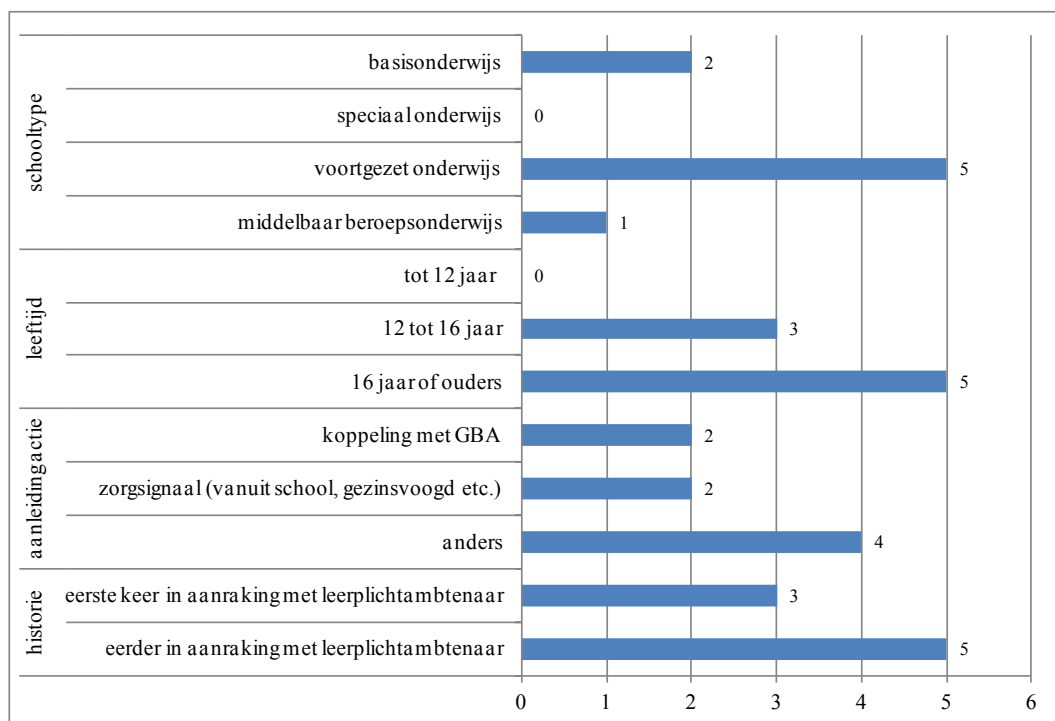
- De *Handleiding* beschrijft de te nemen stappen bij luxe verzuim als 'extra stap' in de 'paragraaf 4.1 Constatering schoolverzuim: hoe te handelen' subparagraaf 'Relatief verzuim'. Het betreft hier echter geen 'extra stap' die naast het stappenplan voor relatief verzuim moet worden genomen, maar een onafhankelijk stappenplan. De paragraaftitel wijzigen in '4.1.2 Stappenplan bij luxe verzuim', zou deze onduidelijkheid wegnemen.
- Bij luxe verzuim komt het voor dat er geen verlofaanvraag is gedaan door de ouders. Deze situatie en de te ondernemen stappen door de leerplichtambtenaar ontbreken nu in de *Handleiding*.
- Bij luxe verzuim kan het vermoeden van luxe verzuim aan het licht komen tijdens een controle op school. Deze situatie en de te ondernemen stappen door de leerplichtambtenaar ontbreken nu in de *Handleiding*.
- Leerplichtambtenaren maken bij luxe verzuim in sommige gevallen gebruik van een telefonisch verhoor. Als het OM deze mogelijkheid accordeert zou de paragraaf over het verhoor aangevuld kunnen worden met deze mogelijkheid.
- Het thema 'meerdere kinderen met verschillende besluiten verlofaanvraag' kan toegevoegd worden aan de standaardverweren om op deze manier uniformiteit in de werkwijzen van leerplichtambtenaren te vergroten.

5 Absoluut verzuim

5.1 Inleiding

Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere niet op een school staat ingeschreven. Voor absoluut verzuim geldt dat de ouder(s)/verzorger(s) verantwoordelijk worden gehouden en dus alleen zij vervolgd kunnen worden. In totaal hebben acht dossiers betrekking op absoluut verzuim. Bij vijf dossiers is er procesverbaal opgemaakt, bij één dossier is een last onder dwangsom opgelegd en twee dossiers zijn afgesloten zonder strafrechtelijke aanpak.

Figuur 5.1 - Dossierstudie absoluut verzuim: achtergrondgegevens



Voor de dossierstudies zijn we nagegaan in hoeverre ‘paragraaf 4.1 Constatering schoolverzuim: hoe te handelen’, subparagraaf ‘Absoluut verzuim’ van de *Handleiding* is gevolgd. Deze stappen hebben achtereenvolgens betrekking op:

- Acties van de school
- De (formele) acties en het onderzoek van de leerplichtambtenaar

5.2 Absoluut verzuim stap 1: Acties van de school

Stap 1 absoluut verzuim: Acties van de school

- De leerplichtwet legt aan scholen de verplichting op de leerplichtambtenaar kennis te geven van in- en uitschrijvingen van leerlingen. Het bestuur is belast met de controle of jongeren die als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven en nog leerplichtig zijn, als leerling van een school zijn ingeschreven.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Bij absoluut verzuim is er vanzelfsprekend geen verzuimmelding van de school, er is immers geen schoolinschrijving. Wel verplicht de Leerplichtwet scholen om in- en uitschrijvingen door te geven.

De *Handleiding* is op dit punt niet actueel. Deze stelt namelijk dat scholen in- en uitschrijvingen ter kennis geven aan de leerplichtambtenaar. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn sinds 1 juli 2013, en mbo-instellingen sinds 1 januari 2014, verplicht in- en uitschrijvingen binnen zeven dagen door te geven aan BRON¹⁹. DUO geeft deze wijzigingen vervolgens door aan de gemeenten.

5.3 Absoluut verzuim stap 2: Acties van de leerplichtambtenaar

Stap 2 absoluut verzuim: Acties van de leerplichtambtenaar

- De leerplichtige verblijft zonder ouder in het buitenland en bezoekt daar een school: een schoolverklaring van de betreffende school moet door de in Nederland verblijvende ouders overlegd worden, anders pv opmaken.
- De leerplichtige verblijft vermoedelijk met ouders in het buitenland:
 - Het gezin is uitgeschreven: vervolging heeft geen zin; er hoeft geen proces-verbaal te worden opgemaakt;
 - Het gezin is niet uitgeschreven: de zaak melden bij bevolkingsregister voor onderzoek (door leerplichtambtenaar) en bij Sociale Verzekeringsbank voor mogelijk kinderbijslagfraude, alleen bij zogenaamde ‘hoppers’ (paar maanden in Nederland, paar maanden in het buitenland) vervolgen.

¹⁹ Basisregister Onderwijs, beheerd door DUO.

- De leerplichtige wordt thuisgehouden: altijd vervolgen (dagvaarding).
- Fout in de administratie of registratie: niet vervolgen.
- Om een goede inschatting te kunnen maken, welke van de bovengenoemde situaties aan de orde is, stelt de leerplichtambtenaar een onderzoek in; dat bestaat onder meer in huisbezoek, onderzoek door bevolkingsregister en informeren bij Sociale Verzekeringsbank of Gemeentelijke Sociale Dienst.
- Indien er sprake is van een leerling, die plotseling niet meer op school verschijnt, zonder dat school geïnformeerd is over verhuizing of overgang naar een andere school dient eveneens onderzoek ingesteld te worden. Indien niet valt te achterhalen waar de leerling verblijft en er zorgen zijn over de situatie van de leerling verdient het aanbeveling een melding van vermissing te doen bij de politie. De politie kan in overleg met het OM een onderzoek instellen om te achterhalen waar de leerling verblijft.

Bron: 20121002 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Om een goede inschatting te kunnen maken van de situatie stelt de *Handleiding* een onderzoek door de leerplichtambtenaar voor dat onder meer bestaat uit een huisbezoek, onderzoek door het bevolkingsregister, en informatie inwinnen bij de Sociale Verzekeringsbank of de Gemeentelijke Sociale Dienst.

De leerplichtorganisatie koppelt de melding van DUO met in- en uitschrijvingen aan gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Zo zien leerplichtorganisaties welke leerplichtige leerlingen wel staan ingeschreven in de gemeente, maar niet staan ingeschreven in een school. Bij een ‘mismatch’ tussen de meldingen van DUO en GBA voert de gemeente een nadere controle uit. Is er sprake van een administratieve onvolkomenheid (bijvoorbeeld nog niet verwerkte inschrijving), is iemand vrijgesteld van leerplicht of is er daadwerkelijk sprake van absoluut verzuim? Het vrijstellingenregister en een belronde naar particuliere scholen in de regio kan daarbij een deel van het absoluut verzuim verklaren (omdat er nog administratieve bijwerking nodig is). Resterende dossiers neemt de leerplichtorganisatie in onderzoek.

Dit onderzoek heeft in de praktijk een minder hoog administratief gehalte dan de *Handleiding* voorstelt. In de bestudeerde dossiers informeren leerplichtambtenaren niet structureel bij de Sociale Verzekeringsbank en de Gemeentelijke Sociale Dienst. Diverse leerplichtambtenaren geven aan dat ze weten dat het kan, maar dat ze er niet altijd de meerwaarde van zien. Het is voor leerplichtambtenaren ook niet altijd duidelijk welk doel deze informatiebronnen dienen. Ook komt het voor dat de mogelijkheid om één van beide partijen te informeren onbekend is.

Een andere mogelijkheid uit de *Handleiding* om absoluut verzuim vast te stellen, betreft het huisbezoek. Deze stap blijkt in verschillende dossiers geen onderdeel van het onderzoek te zijn geweest en wordt in sommige gemeenten per definitie niet uitgevoerd (geen onderdeel van het beleid). Huisbezoek kan in bepaalde gevallen ook overbodig zijn. Zo wordt in een dossier absoluut verzuim gemeld via de gezinsvoogd. Er is dan geen twijfel of het gezin nog wel in de gemeente woont.

Voordat leerplichtambtenaren overgaan tot het instellen van een onderzoek sturen ze over het algemeen een brief aan de ouders om aan te geven dat er sprake is van absoluut verzuim. Hierin doen ze het verzoek om de leerplichtige jongeren binnen afzienbare tijd in te schrijven op een school of contact op te nemen met de leerplichtorganisatie. Als daar geen reactie op volgt, nodigen ze de ouders uit voor een gesprek. In dit gesprek verifieert de leerplichtambtenaar of de ouders daadwerkelijk inspanning hebben getoond om hun kind in te schrijven. De leerplichtambtenaar maakt vervolgens afspraken met de ouders over de te nemen stappen en de termijn waarin ze deze stappen moeten ondernemen.

Bij drie van de acht dossiers betrof het kwalificatieplichtigen die na hun vmbo-diploma niet doorstroomden naar een vervolgopleiding. De inschrijving is dan bijvoorbeeld niet tot stand gekomen, omdat de financiering van de opleiding niet op tijd rond is of omdat er geen bpv-plaats gevonden is (praktijkgedeelte van de beroepsopleiding mbo). De te nemen stappen in deze situatie worden niet beschreven in de *Handleiding*. De leerplichtambtenaar maakt in deze gevallen afspraken met de leerplichtigen zoals het afnemen van een beroepskeuzetest om te kijken of er nog andere opleidingen mogelijk zijn, het vinden van een baan of het sturen van een x-aantal sollicitaties voor een bpv-plaats. Zolang de leerplichtige zich aan de afspraken houdt en zorgt voor een nuttige dagbesteding tot het eerstvolgende instroommoment, wordt het verzuim oogluikend toegestaan.

5.4 Absoluut verzuim: Beslissing over vervolgstappen

De *Handleiding* beschrijft een aantal concrete voorbeelden van absoluut verzuim en de wijze waarop dit aangepakt moet worden. Als ouders een leerplichtige thuis houden moet er bijvoorbeeld altijd vervolgd worden. Als de leerling in het buitenland naar school gaat en de ouder geen schoolverklaring van de betreffende school kan overleggen, moet er ook een proces-verbaal opgemaakt worden. In de dossiers waarbij deze situaties voorkomen, is er inderdaad ook een proces-verbaal opgemaakt. Als een leerling met het gezin is uitgeschreven hoeft er geen proces-verbaal opgemaakt te worden. Deze situatie deed zich eenmaal voor in de dossierstudies en hier is inderdaad geen proces-verbaal opgemaakt.

De leerplichtwet stelt dat alleen ouders verantwoordelijk zijn voor absoluut verzuim. Wanneer het gaat om leerplichtige jongeren die zich na het behalen van een vmbo-diploma niet inschrijven voor een vervolgopleiding, staan de leerplichtambtenaren echter voor een dilemma. Als de jongeren niet meewerken aan de gemaakte afspraken, zoals het insturen van sollicitaties voor het vinden van een bpv-plek of het aannemen van een baan tot een volgend instroommoment, kunnen leerplichtambtenaren

alleen tegen de ouders een proces-verbaal opmaken. In een dossier waarbij een leerplichtambtenaar toch kiest om proces-verbaal op te maken jegens de leerling, wordt deze vervolgens geseponneerd. De ouders daarentegen zijn volgens de leerplichtambtenaren in veel gevallen niet verwijtbaar aangezien sprake is van onmacht.

Als een leerplichtambtenaar merkt dat de ouders niet de nodige inspanningen leveren om hun kind in te schrijven, geven sommige gemeenten aan dat hun voorkeur bij de vervolging uitgaat naar een last onder dwangsom²⁰ omdat deze in het verleden het meest effectief is gebleken. De *Handleiding* gaat niet in op deze vorm van vervolging.

5.5 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Het stappenplan in de *Handleiding* na vastgesteld absoluut verzuim is in de kern vrij eenduidig. Als een jongere na een waarschuwing nog steeds niet is ingeschreven, maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op tegen de ouders. In de praktijk blijkt dit echter niet zo te zijn. Dit komt door de vraag van verwijtbaarheid: in welke mate is de ouder verwijtbaar voor het niet ingeschreven staan van hun kind?

De afdoeningbeslissing is bij absoluut verzuim gericht op ouder(s)/verzorger(s). In het geval van kwalificatieplichtigen ligt de sleutel voor het beëindigen van het verzuim juist voornamelijk bij de leerplichtige. Deze zal zich, veelal als deelnemer in het mbo, zelf in moeten schrijven. Of er nu sprake is van onwil of onmacht bij de leerplichtige, diens ouder(s)/verzorger(s) hebben mogelijk maar een beperkte invloed op de jongvolwassene. Een proces-verbaal tegen de leerplichtige behoort in het geval van absoluut verzuim echter niet tot de mogelijkheden, terwijl de deelnemer volgens artikel 8.1.1 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs wel zelf verantwoordelijk is om zich in te schrijven. Een proces-verbaal tegen de ouder(s)/verzorger(s) leidt daarentegen veelal tot een sepot. De leerplichtambtenaar voelt zich vaak gedwongen het verzuim te gedogen. Dit is volgens vrijwel alle betrokkenen een aandachtspunt en behoeft naar hun mening dan ook verandering in de wet. Er is bovendien geen stappenplan opgenomen voor deze 16-plussers. Een kader over de te maken afspraken met de leerplichtige en mogelijke voorwaarden aan alternatieve nuttige dagbesteding kan de werkwijze van de leerplichtambtenaren uniformeren. Dit zou echter wel leiden tot een verschil in aanpak bij relatief en absoluut verzuim van kwalificatieplichtigen als het gaat om geen schoolgang vanwege onwil.

Daarnaast speelt de vraag in hoeverre een ouder verantwoordelijk kan worden gehouden als de school de jongere uit heeft geschreven (wat wettelijk niet is toegestaan

20 Bestuurlijk dwangmiddel op grond van de gemeentewet.

zonder andere inschrijving), of men het niet eens is met het aangeboden alternatief. In het eerste geval komt vrijwel nooit een proces-verbaal tot stand, in het tweede geval ligt dit moeilijker. In de dossiers blijkt dat leerplichtambtenaren dan blijven zoeken naar een oplossing. De een gaat hier verder in dan de ander. Een en ander lijkt mede afhankelijk van de opstelling en medewerking van de ouders zelf. Als ondanks verschillende geboden opties een inschrijving uitblijft, volgt doorgaans wel een proces-verbaal tegen de ouders.

Ook bij de aanpak van het absoluut verzuim is een aantal ‘quick wins’ te onderscheiden ten behoeve van de *Handleiding*:

- De procesbeschrijving van de in- en uitschrijvingen van leerlingen door scholen is niet langer actueel. Deze paragraaf heeft een update.
- De *Handleiding* beschrijft de te nemen acties als een leerling plotseling niet op school verschijnt, zonder dat school geïnformeerd is over verhuizing of overgang naar een andere school. Deze situatie betreft echter geen absoluut verzuim omdat de leerling nog wel staat ingeschreven in de school. Deze alinea kan om deze reden worden verwijderd of verplaatst naar de subparagraaf voor ‘Relatief verzuim’.
- Bij de behandelde dossiers sturen leerplichtorganisaties als eerste stap na het uitsluiten van administratieve onvolkomenheden een informatiebrief aan de ouder(s)/verzorger(s) over de status van de leerplichtige met het verzoek om in actie te komen of contact op te nemen met de leerplichtorganisatie. Ervaring leert dat deze brief in veel gevallen effectief is en ouder(s)/verzorger(s) alsnog zorgen voor een inschrijving van de leerplichtige. Aangezien deze actie effectief is gebleken, kan deze toegevoegd worden aan de *Handleiding*.
- Het valt te overwegen de last onder dwangsom als mogelijke vorm voor vervolging in de *Handleiding* op te nemen. Deze optie is volgens leerplichtambtenaren erg effectief om ouders (alsnog) de nodige inspanningen te laten leveren om hun kind in te schrijven.

6 Het proces-verbaal

6.1 Inleiding

In de *Handleiding* is een checklist voor het opstellen van processen-verbaal opgenomen. Tevens is een model-pv beschikbaar die leerplichtambtenaren in de praktijk kunnen hanteren. Tezamen draagt dit bij aan een grotere uniformiteit van processen-verbaal en concretisering van inhoudelijke minimumvereisten. In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de processen-verbaal in de bestudeerde dossiers voldoen aan de checklist uit de *Handleiding*. Hierbij kijken we allereerst of er afwijkingen zijn in de processen-verbaal ten opzichte van de ‘basischechecklist’: dit is de checklist met aspecten die ongeacht het verzuimtype in ieder proces-verbaal aanwezig dienen te zijn (paragraaf 6.2). Vervolgens hebben we ook aandacht voor de specifieke ‘checklists’ voor processen-verbaal voor signaalverzuim (paragraaf 6.3) en luxe verzuim (paragraaf 6.4). Alvorens het hoofdstuk af te sluiten met de slotbeschouwing (paragraaf 6.6) volgt in paragraaf 6.5 eerst nog een beschrijving van aangetroffen aanvullingen voor en varianten van het proces-verbaal.

Het is hierbij van belang te zeggen dat – voor zover bekend – geen van de bestudeerde processen-verbaal door het OM (ten tijde van de interviews) retour zijn gestuurd. Eventuele variaties in het proces-verbaal mogen dan ook niet als ‘omissies’ beschouwd worden. Andersom veronderstellen we ook niet dat processen-verbaal die conform het model en de checklist uit de *Handleiding* zijn ingericht, ook per definitie van hoge kwaliteit zijn. Onderstaande analyse is geen beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de processen-verbaal, maar bestudeert slechts de aanwezigheid van bepaalde standaardonderdelen zoals in de *Handleiding* opgenomen (die op hun beurt natuurlijk wel weer bedoeld zijn om de kwaliteit en uniformiteit van processen-verbaal tot op zekere hoogte te borgen).

6.2 Basischecklist

Vrijwel alle bestudeerde processen-verbaal (31 in totaal²¹, waarvan 18 signaalverzuim, 8 luxe verzuim en 5 absoluut verzuim) zijn conform de *Handleiding* binnen één maand na het eerste verhoor binnen bij het OM. Slechts in enkele gevallen duurde dit enkele dagen langer.

Als we kijken naar de opmaak van het proces-verbaal, dan is de opmaak in ongeveer vier op de tien bestudeerde processen-verbaal op enige wijze afwijkend van het modelproces-verbaal uit de *Handleiding*. In enkele gevallen ging het om verouderde formats: in diverse gemeenten is men sinds één à twee jaar overgegaan op het model uit de *Handleiding*. In andere gevallen wijkt het format af, omdat het OM in de regio een eigen modelproces-verbaal voorschrijft. Deze processen-verbaal lijken daarbij grotendeels geïnspireerd op het model uit de *Handleiding*, maar daarbij wordt aanvullende informatie gevraagd.

Tabel 1 – Bestudeerde pv's conform basischecklist *Handleiding*?

Aspect	Ja	Nee	N.v.t.
Opmaak volgens model proces-verbaal zoals in de <i>Handleiding</i>	18	13	0
Vermelding absoluut / relatief verzuim	31	0	0
Bijlage: de kennisgeving van ongeoorloofd verzuim / digitale melding DUO	22	4	5 ²²
Bijlage: uittreksel GBA	31	0	0
Bijlage: uitdraai gezinssamenstelling	20	11	0
Bijlage: indien er sprake is van een voogd: uittreksel uit het voogdijregister	2	11	18
Bijlage: kopie legitimatiebewijs ²³	12	15	3 ²⁴

Wanneer we kijken naar de inhoudelijke checklistpunten (zie tabel 1), dan zien we dat in alle bestudeerde processen-verbaal het type verzuim vermeld is. De oorspronkelijke melding van de school is bij een klein aantal van de bestudeerde processen-verbaal niet opgenomen. Bij die processen-verbaal is echter wel door de leerplichtambtenaar vermeld dat er een verzuimmelding is geweest van de school en is de verzuimstaat (het aantal uren) integraal meegestuurd. Het merendeel van deze betreffende ‘afwij-

21 Dit aantal is kleiner dan het totaal aantal bestudeerde dossiers waarin proces-verbaal is opgemaakt. In verband met tijdgebrek in de gespreksessies is het niet mogelijk geweest om altijd ook de processen-verbaal op detailniveau te analyseren.

22 Bij absoluut verzuim niet van toepassing, want geen schoolinschrijving.

23 In een dossier is dit aspect niet bestudeerd, waardoor de som (ja, nee, n.v.t.) niet optelt tot 31 pv's.

24 Niet van toepassing wanneer er een telefonisch verhoor is afgenomen of de betrokkene niet op komt dagen bij het verhoor.

kende' processen-verbaal zijn overigens afkomstig uit de gemeente die de verzuim-melding standaard niet opneemt in het proces-verbaal.

In alle processen-verbaal is een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie opgenomen. In twee derde van de gevallen is daarbij ook een uitdraai van de gehele gezinssamenstelling opgenomen. In de processen-verbaal waar deze uitdraai niet is meegestuurd, geven enkele leerplichtambtenaren aan dat ze de gezinssamenstelling en -situatie wel tekstueel behandelen.

Indien er bij een dossier sprake is van een voogd, stelt de *Handleiding* dat de leerplichtambtenaar een uittreksel uit het voogdijregister in het proces-verbaal opneemt. In de processen-verbaal waarbij sprake is van een voogd, is dit uittreksel zelden opgenomen. Hierbij blijken de leerplichtambtenaren ofwel onbekend te zijn met het register (onbekend waar ze die informatie vandaan moeten halen) of geven aan dat het voldoende duidelijk was dat er sprake was van een voogd en zij een uittreksel overbodig achtten. Ook merken leerplichtambtenaren op dat het veel tijd kost om een dergelijk uittreksel te verkrijgen waardoor de doorlooptijd van het proces-verbaal in gedrang komt. In één van de interviews merkt een vertegenwoordiger van het OM op dat het OM zelf toegang heeft tot het voogdijregister waardoor ze dit in het proces-verbaal eigenlijk niet nodig hebben.

Een kopie van het legitimatiebewijs van de geverbaliseerde(n) is in minder dan de helft van de bestudeerde gevallen opgenomen in het proces-verbaal (exclusief processen-verbaal waarbij de verdachte niet op is komen dagen bij het verhoor). In verschillende gemeenten maakt dit geen deel uit van het standaard proces-verbaal.

6.3 Aanvullende checklist signaalverzuim

Naast de hiervoor benoemde basisonderdelen voor het proces-verbaal, bevat de *Handleiding* ook een aanvullende checklist voor processen-verbaal voor signaalverzuim (zie ook tabel 2).

Tabel 2 – Bestudeerde pv's conform aanvullende checklist signaalverzuim Handleiding? ²⁵

Aspect	Ja	Nee	N.v.t.
Een verklaring namens de school	11	6	0
Verzuimperiode, klas en schoolniveau vermelden	17	0	0
Verhoor jongeren en ouder (vermelden of tolk nodig is)	14	0	3 ²⁶
Voor ouder(s) bepalen of zij getuige zijn of verdachte, verwijt onderbouwen	16	1	0
Indien er sprake is van recidive: vermelding van de eerder begane overtreding van de leerplichtwet. Wat is er toen met het verzuim gebeurd?	9	4	4
Aangeven of er onderzoek is gedaan naar de schoolgang van de andere leerplichtige jongeren binnen het gezin en wat de uitkomst van dit onderzoek is.	8	6	0
Beschrijving van de geleverde inspanningen na de melding van het verzuim op het gebied van hulpverlening of andersoortige bemoeienissen teneinde het ongeoorloofde schoolverzuim op te heffen. Geef de informatie kort en feitelijk weer met vermelding van de bron.	15	2	0
Aangeven of er een zorgmelding is gedaan bij bureau jeugdzorg of anderszins.	11	6	0

Bij signaalverzuim dient conform de *Handleiding* een verklaring namens de school opgenomen te worden. In ongeveer twee derde van de geanalyseerde processen-verbaal is deze verklaring aanwezig.

Volgens de *Handleiding* dient het proces-verbaal voorzien te zijn van de precieze verzuimperiode, de klas en het schoolniveau van de jongere. In alle bestudeerde processen-verbaal is deze informatie opgenomen. Verder dient het proces-verbaal voorzien te zijn van de schriftelijke uitwerking van het verhoor van de jongere en de ouder(s), inclusief de vermelding of een tolk nodig is. In alle situaties (waarbij er een verhoor mogelijk is geweest) is dit inderdaad het geval. De *Handleiding* stelt ook dat de leerplichtambtenaar (onderbouwd) moet bepalen of de ouders getuige of verdachte zijn. In de bestudeerde dossiers is vrijwel altijd conform dit punt gewerkt. Hierbij geven diverse gemeenten aan dat ze standaard (ook) tegen de ouders proces-verbaal opmaken, ook als hun verwijtbaarheid niet evident is. Wel geeft de leerplichtambtenaar in het proces-verbaal zijn visie over de mate van verwijtbaarheid van de ouders.

Als er sprake is van recidive, stelt de *Handleiding* dat de leerplichtambtenaar de eerder begane overtreding van de Leerplichtwet vermeldt, inclusief korte verslaglegging over wat er toen met het verzuim is gebeurd. In de bestudeerde processen-verbaal is dit in enkele gevallen waarbij sprake is van recidive niet gedaan.

²⁵ Wegens tijdgebrek rondom de dossierstudies zijn niet altijd alle aspecten bestudeerd, de som (ja, nee, n.v.t.) per aspect telt daarom niet op to 18 pv's voor signaalverzuim.

²⁶ Niet van toepassing wanneer de betrokkene niet op komt dagen bij het verhoor.

Ook dient de leerplichtambtenaar aan te geven of er onderzoek is geweest naar de schoolgang van eventuele andere leerplichtige jongeren binnen het gezin en wat de uitkomst van dat onderzoek is. In ruim de helft van de bestudeerde processen-verbaal is hier sprake van.

De *Handleiding* schrijft voor dat het proces-verbaal voor signaalverzuim een beschrijving bevat van de geleverde inspanningen op het gebied van hulpverlening (of andersoortige bemoeienissen) om het schoolverzuim op te heffen. In bijna alle bestudeerde processen-verbaal is hier sprake van. Als er een zorgmelding is gedaan, wordt dat in principe ook vermeld.

6.4 Aanvullende checklist luxe verzuim

Ook voor luxe verzuim geeft de checklist uit de *Handleiding* een aantal specifieke aandachtspunten mee (zie tabel 3). De lezer dient zich ervan te vergewissen dat het aantal bestudeerde pv's voor luxe verzuim in dit onderzoek zeer klein is.

*Tabel 3 – Bestudeerde pv's conform aanvullende checklist luxe verzuim Handleiding?*²⁷

Aspect	Ja	Nee	N.v.t.
Indien er meerdere leerplichtige kinderen in het gezin zijn, deze kinderen bij verzuim ook in het proces-verbaal opnemen, bij geen verzuim dit omschrijven in 'bevindingen'	4	0	3
Vermelding van eerder begane overtreding van de leerplichtwet indien er sprake is van recidive. Wat is er toen met het verzuim gebeurd?	0	4	4
Aanvragen voor extra verlof en de afwijzing (indien aanwezig) en omschrijving hiervan in 'bevindingen'	3	1	4
Bewijsstukken (doktersverklaring/rekening garage etc.) in vertaalde vorm	1	3	4
Aangeven welke ouder als verdachte is aangemerkt en waarom	8	0	0
Verhoor verdachte (vermelden of tolk nodig is)	7	1	0
Bij geboorteplaats buiten Nederland in 'bevindingen' opnemen of verdachte de Nederlandse taal goed beheerst	1	3	4
Duidelijk aangeven waarom bij een verweer of beroep op bepaalde omstandigheden toch pv wordt opgemaakt	6	2	0

²⁷ Wegens tijdgebrek rondom de dossierstudies zijn niet altijd alle aspecten bestudeerd, de som (ja, nee, n.v.t.) per aspect telt daarom niet op to 8 pv's voor luxe verzuim.

Net als bij signaalverzuim verwacht het OM bij luxe verzuim dat de leerplichtambtenaar onderzoek doet naar de eventuele overige leerplichtige jongeren in het gezin. Bij de processen-verbaal voor luxe verzuim waar meerdere kinderen in het gezin aanwezig waren, is de beschrijving van dit onderzoek inderdaad bijgesloten.

In overeenstemming met de checklist voor luxe verzuim hoort de leerplichtambtenaar een beschrijving van recidive (indien van toepassing) en de ondernomen acties bij te voegen aan het proces-verbaal. In de bestudeerde processen-verbaal is enkele malen sprake van recidive, maar in deze processen-verbaal is het eerdere verzuim niet nader beschreven. Tevens dient de leerplichtambtenaar de verlofaanvraag (indien van toepassing) en de reden van afwijzing op te nemen in het proces-verbaal. In de bestudeerde processen-verbaal is hier overwegend sprake van, maar bewijsstukken blijken hierbij niet structureel te worden meegestuurd.

Conform de *Handleiding* maken de leerplichtambtenaren in het proces-verbaal duidelijk wie van de ouders ze als verdachte aanmerken. Veelal blijkt dit de ouder te zijn die de telefoon aanneemt of op het verhoor verschijnt. Een verslag van dit verhoor van de verdachte moet in het proces-verbaal zijn opgenomen, waarbij de leerplichtambtenaar aan dient te geven of er een tolk nodig was. In alle bestudeerde processen-verbaal is het verhoor beschreven, hoewel in een enkel geval de noodzaak voor een tolk niet expliciet is gemaakt. Daarbij geeft de checklist aan dat voor verdachten die niet in Nederland zijn geboren de leerplichtambtenaar opneemt of de betreffende persoon de Nederlandse taal goed beheerst. Indien sprake was van een buiten Nederland geboren persoon wordt dit in de bestudeerde processen-verbaal meestal niet gedaan.

Tot slot dient het proces-verbaal volgens de *Handleiding* duidelijk aan te geven waarom er bij verweer of beroep op bepaalde omstandigheden door de verdachte toch overgegaan is tot verbalisering. In de meeste gevallen is dit inderdaad opgenomen in het proces-verbaal.

6.5 Aanvullingen op de checklists en varianten in processen-verbaal

Naast de aspecten uit de checklist komen in de praktijk andere, aanvullende onderdelen voor in de processen-verbaal. Zo geven meerdere leerplichtambtenaren aan dat ze op verzoek van of in overleg met het OM regionale modellen voor processen-verbaal hanteren. Hierin bevinden zich aanvullingen dan wel weglatingen ten opzichte van het model uit de *Handleiding*. Ook zijn er variaties op gemeentelijk niveau. Zo geeft een gemeente aan standaard een integrale kopie van het dossier over de betreffende periode mee te sturen met het proces-verbaal. Volgens de gemeente verduidelijkt dat

de situatie waardoor de kans klein is dat het OM of de Raad voor de Kinderbescherming ‘achteraf’ nog nadere informatie wenst.

Waar de ene gemeente het proces-verbaal over een duidelijk afgebakende periode (bijvoorbeeld een schooljaar) opmaakt, blijkt een andere gemeente juist over het gehele dossier te verbaliseren.

Een ander gesignaleerd regionaal verschil heeft betrekking op de beschrijving van het verhoor in het proces-verbaal. Eén van de regionale formats vraagt meer informatie over de meer ‘zachte’ aspecten rondom een casus, zoals de gepercipieerde houding van de leerling of de ouders tijdens het verhoor. Een ander voorbeeld van een regionale variatie heeft betrekking eventuele verslaving bij de leerling of ouders of medicatiegebruik.

Hoewel leerplichtambtenaren dus verschillende varianten voor het proces-verbaal hanteren, volgt uit de interviews dat ze in de laatste jaren wel meer en meer gebruik maken van het standaardmodel uit de *Handleiding*. Verschillende leerplichtambtenaren geven aan dat cruciale informatie door het gebruik van het model nu vrijwel altijd aanwezig is en dat processen-verbaal niet of minder vaak retour komen van het OM.

6.6 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Bij het opstellen van een proces-verbaal volgen leerplichtambtenaren doorgaans een met het OM afgestemd format. Dit is meestal ook het format uit de *Handleiding*, met soms enkele aanpassingen. Ondanks dat leerplichtorganisaties het format redelijk volgen, hebben we toch ook wel grote verschillen gezien in de hoeveelheid opgenomen informatie in de processen-verbaal, alsmede variëteit aan gestelde eisen. Leerplichtambtenaren geven aan dat ze soms een proces-verbaal terugkrijgen, maar in de door ons bekeken dossiers is dat niet het geval. Althans, de bestudeerde processen-verbaal zijn door het OM goedgekeurd (een enkele was nog in behandeling). Door ons geconstateerde variëteit en omissies in het proces-verbaal lijken dus geen discussiepunt te zijn voor het OM. Dit roept de vraag op of het format van de *Handleiding* niet nog strakker ingericht kan worden. Is het bijvoorbeeld echt nodig alle gevraagde informatie te leveren? En zouden bepaalde begrippen, zoals de verklaring van de school, niet nader gedefinieerd moeten worden? Dit zal leiden tot meer uniformiteit in de processen-verbaal en, belangrijker, kost de leerplichtambtenaar en het OM vermoedelijk minder tijd omdat processen-verbaal de juiste (hoeveelheid) informatie bevatten. In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op het proces-verbaal, maar dan meer vanuit het perspectief van het OM en de Raad voor de Kinderbescherming.

Aangezien aanpassing van het format van het proces-verbaal niet over één nacht ijs zal gaan, is een 'quick win' voor het opvragen van het uittreksel uit het voogdijregister wellicht wel mogelijk. Het opvragen van een uittreksel uit het voogdijregister blijkt namelijk een tijdrovende aangelegenheid, terwijl het OM toegang lijkt te hebben tot het register. Overweeg daarom deze eis te laten vervallen, of communiceer het belang hiervan duidelijk naar de leerplichtorganisaties.

Deel II

Verdiepende interviews

7 Ketenpartners en de handleiding

7.1 Inleiding

Als de leerplichtambtenaar het proces-verbaal heeft opgemaakt, controleert het OM deze op feitelijkheid en volledigheid. Indien er signalen zijn van een achterliggende problematiek ontvangt ook de Raad voor de Kinderbescherming het proces-verbaal. Zij starten vervolgens een Raadsonderzoek naar de situatie van de jongere en het gezin, om zo advies te geven over richting van de vervolging: strafrechtelijk (met advies over straf) of civielrechtelijk. Gezien de belangrijke rol van zowel het OM als de Raad doet zich de vraag voor in hoeverre zijn op de hoogte zijn van de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* (paragraaf 7.2)? Daarnaast zijn de verwachtingen en ervaringen van de Raad voor de Kinderbescherming en het OM ten aanzien van de opgestelde processen-verbaal een belangrijke ‘procesvariabele’ en komt aan bod in paragraaf 7.3. Op basis van het proces-verbaal neemt het OM de vervolgingsbeslissing. Deze beslissing en de overwegingen die daarbij een rol spelen, bespreken we in paragraaf 7.4. Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing (paragraaf 7.6) nadat eerst een opsomming is genoemd van door geïnterviewden aangeerde verbeterpunten (paragraaf 7.5).

7.2 Bekendheid en gebruik van de *Handleiding* bij ketenpartners

Leden van het OM en de Raad voor de Kinderbescherming die wij hebben gesproken zijn allemaal op de hoogte van het bestaan van de *Handleiding*. Zij geven daarbij aan dat dit ook komt doordat ze leerplicht in hun portefeuille hebben. Ze zeggen de *Handleiding* vooral op hoofdlijnen te kennen, waarbij de focus ligt op de paragrafen over afdoeningmogelijkheden.

Het OM gebruikt de *Handleiding*, naar eigen zeggen, onder meer om vragen van leerplichtambtenaren te beantwoorden. De *Handleiding* is in principe geschreven voor leerplichtambtenaren en niet voor het OM. Het OM gebruikt het document daarom ook niet om bijvoorbeeld een proces-verbaal aan te toetsen. Het document heeft in die zin geen direct effect op het handelen van het OM. Net als de leerplichtambtenaren ziet het OM de *Handleiding* als richtlijn waarin ze vrijheid van handelen hebben. Hoewel de *Handleiding* de verschillende afdoeningbeslissingen met bijbehorende

voorwaarden beschrijft kan het OM in het screeningsoverleg, JCO of ter zitting besluiten om af te wijken van hetgeen wordt voorgeschreven.

De *Handleiding* wordt door het OM ervaren als een waardevolle richtlijn. Zo stelt een van de parketsecretarissen dat de *Handleiding* vooral bij de kleinere gemeenten erg waardevol is om ook de leerplichtambtenaren die hun taken zelfstandig uitvoeren meer houvast te geven.

Bij de Raad voor de Kinderbescherming is de *Handleiding* ook leidend in de aanpak van schoolverzuimzaken. Aangezien de *Handleiding* voor de leerplichtorganisaties is geschreven en niet voor de Raad voor de Kinderbescherming heeft deze laatste een eigen Raadsmethodiek Schoolverzuim opgesteld die is gebaseerd op de *Handleiding*. De doorlooptijden zoals genoemd in de *Handleiding* zijn bijvoorbeeld overgenomen in de Raadsaanpak. Het doel van de Raadsaanpak is terugleiding naar de school te bewerkstelligen door middel van vrijwillige hulpverleningsmogelijkheden. Als dat niet blijkt te werken wordt er pas gekeken naar mogelijkheden binnen het strafrechtelijke of civielrechtelijke traject.

Vanuit de Raad voor de Kinderbescherming wordt ook de opmerking gemaakt dat de *Handleiding* duidelijkheid geeft over de rollen en taken van de leerplichtambtenaar. Voor medewerkers van het Adviesteam is het goed om op de hoogte te zijn van het werk van de leerplichtambtenaren. Het is hierdoor mogelijk om het werk van de Raad voor de Kinderbescherming en de leerplichtorganisatie goed op elkaar aan te sluiten zonder dat er discussie kan ontstaan over het takenpakket van de twee organisaties.

7.3 Verwachtingen van ketenpartners t.a.v. proces-verbaal

Zowel het OM als de Raad voor de Kinderbescherming wijzen in de gesprekken veelvuldig op het belang van een goed proces-verbaal. Sommigen hameren er daarbij op dat de *Handleiding* hiervoor ook aandacht vraagt. Voor het OM is een kwalitatief goed proces-verbaal essentieel om een degelijke ‘zaak’ te kunnen hebben om strafrechtelijk te vervolgen. Cruciale aspecten die het OM in de interviews noemt, zijn onder meer een kloppende verzuimstaat en een goed verslag van het verhoor en de onderzoeksbevindingen van de leerplichtambtenaar. Voor de Raad voor de Kinderbescherming is een inhoudelijk goed proces-verbaal noodzakelijk om op basis van voldoende en zinvolle informatie een Raadsonderzoek te kunnen starten en de richting van het onderzoek helder te krijgen (strafrechtelijk dan wel civielrechtelijk onderzoek).

Verskil in wensen tussen OM en Raad

De Raad heeft andere (nadere en/of meer) informatie nodig dan het OM. In sommige regio's ontvangt de Raad voor de Kinderbescherming dan ook het integrale dossier bij

het proces-verbaal. Waar de Raad zoveel mogelijk informatie wil ontvangen (alle aanvullende informatie kan helpen om een goed beeld van de situatie te schetsen, waardoor zij in het Raadsonderzoek minder ‘dubbel’ informatieverzamelingwerk hoeven te verrichten), wenst het OM bondige processen-verbaal met alleen de noodzakelijke informatie. Meerdere vertegenwoordigers van het OM vinden de processen-verbaal soms te uitgebreid, waarin dan bovendien nog wel eens cruciale informatie ontbreekt.

Kwaliteitsverschillen

Naast de verschillen in bondigheid, merkt men ook dat de mate van nauwkeurigheid tussen processen-verbaal verschilt. Zo geeft een geïnterviewde aan dat het gebruik van een standaardmodel voor een proces-verbaal kan verworden tot een snelle ‘invuloefening’. Dit kan als gevolg hebben dat er slordigheden en typefouten in kunnen sluipen, waardoor bijvoorbeeld namen of periodes niet kloppen. Ook komt het in een enkel geval voor dat in tegenstelling tot de wens van het OM geen gebruik wordt gemaakt van het (landelijke of regionale) standaardformat. Overigens geven sommige geïnterviewden aan dat afwijking van het model geen probleem is, mits alle relevante, inhoudelijke informatie maar is opgenomen.

De kwaliteit van het proces-verbaal is dus afhankelijk van het voorzien zijn van cruciale aspecten rondom de leerplichtzaak die feitelijk kloppend en nauwkeurig zijn en die – indien door het OM vereist – conform het standaardmodel (hetzij het landelijk hetzij het regionaal model) zijn opgemaakt.

Voorname kwaliteitsverschillen in processen-verbaal komen zowel op individueel niveau als op gemeentelijk niveau naar voren. Op het niveau van de individuele leerplichtambtenaar is er bijvoorbeeld grote variatie in de bondigheid in het proces-verbaal, terwijl ze op gemeentelijk niveau soms inhoudelijke verschillen signaleren. Enkele geïnterviewden geven hierbij aan dat kleinere gemeenten vaak minder goed weten welke informatie er in het proces-verbaal moet en hoe het proces-verbaal er in zijn geheel uit moet zien. Bij grotere gemeenten die vaker te maken krijgen met processen-verbaal en waarbij bijvoorbeeld vaker interne overleggen plaats vinden en protocollen mogelijk meer geformaliseerd zijn, wordt de kwaliteit en structuur vaker uniform geacht door de geïnterviewden.

Standaardisering proces-verbaal gewenst

Hoewel uit de dossierstudie blijkt dat leerplichtorganisaties regionale modelvarianten voor een proces-verbaal hanteren in overleg met en/of op verzoek van het OM, volgt uit de OM-interviews de roep om een landelijke standaard te gebruiken. Dit is niet noodzakelijkerwijs het model uit de *Handleiding*. Bovendien verschilt tussen de geïnterviewden ook de wens hoe dit eruit moet zien (het eigen model is leidend). Verdere standaardisering is volgens geïnterviewden van het OM onder meer wenselijk omdat gemeenten soms met meerdere arrondissementen te maken hebben. Ook

voor de Raad voor de Kinderbescherming geldt dat ze met meerdere juridische arrondissementen te maken (kunnen) hebben.

Terugzenden proces-verbaal

Op het moment dat het proces-verbaal niet voldoet aan de verwachtingen van het OM (en de Raad voor de Kinderbescherming), volgt uit de interviews dat ze processen-verbaal in principe terugsturen naar de leerplichtambtenaar met het verzoek om een verbeterde versie op te maken. Sepots vanwege een ontoereikend proces-verbaal lijken overigens niet of nauwelijks voor te komen.

7.4 De vervolgingsbeslissing door het OM

Voor leerplichtambtenaren is het soms moeilijk te verkroppen dat het OM uiteindelijk gaat over de afdoeningbeslissing en soms kiest voor een sepot terwijl er, volgens de leerplichtambtenaar, conform de *Handleiding* gewerkt is. De *Handleiding* wekt de indruk dat er sprake is van een stappenplan die, als hij gevolgd wordt, altijd tot hetzelfde resultaat leidt. Als een leerplichtambtenaar het stappenplan exact volgt en uitkomt op het opmaken van een proces-verbaal, dan kan deze er echter niet zonder meer vanuit gaan dat ook het OM de gedaagde op zitting laat komen en het tot een strafrechtelijke afdoening komt. Deze vervolgingsbeslissing door het OM komt dus soms als een verrassing voor de leerplichtambtenaar.

Nadat het proces-verbaal is binnengekomen wordt de zaak doorgaans op het eerstvolgende justitieel casusoverleg (JCO) besproken²⁸. In de meeste arrondissementen is dit een specifiek JCO gericht op leerplichtzaken en is er ook een afzonderlijk JCO voor strafzaken. Afhankelijk van het arrondissement worden alle (dus ook luxe verzuim) of alleen de complexere casussen nader besproken. In het overleg bespreken de partijen²⁹ het proces-verbaal en checken ze deze op kwaliteit (klopt de informatie, is voldoende informatie aanwezig)³⁰. Indien het proces-verbaal voldoet aan de kwaliteitsvereisten, wordt bekeken of de zaak een strafrechtelijk vervolg moet krijgen of dat andere opties (civielrechtelijk of sepot) meer voor de hand liggen. De definitieve beslissing hierover ligt bij het OM.

De afweging om strafrechtelijk te vervolgen is volgens de geïnterviewden in eerste instantie gebaseerd op het feitelijk verzuim en of er sprake is van recidive. Het aantal

28 Afhankelijk van de opzet van het JCO kan het zijn dat de casus ook al in een eerder stadium is besproken voordat proces-verbaal is opgemaakt.

29 OM, Raad voor de Kinderbescherming, gemeente (leerplichtambtenaar / -coördinator) c.q. andere partij (bijvoorbeeld BJZ).

30 Hoewel de kwaliteitscheck in principe door het OM al voorafgaand aan het JCO is gebeurd.

verzuimuren (voortkomend uit een deugdelijke verzuimstaat) vormt de wettelijke grondslag voor vervolging. Daarnaast spelen casusafhankelijke omstandigheden; is er sprake van niet willen of niet kunnen, is er sprake van een hulpverleningsprogramma (c.q. is dat nodig), moet de leerling nog meer tijd gegund worden om alsnog te verbeteren, wat is de rol van de school et cetera? Hierbij lijkt de rol van persoonlijke omstandigheden groter te worden, naarmate de verzuimstaat minder helder is.

In feite bespreekt het JCO de afwegingen die de leerplichtambtenaar ook heeft gemaakt om tot een proces-verbaal te komen. Wanneer het JCO concludeert dat een strafrechtelijk vervolg inderdaad opportuun is, wordt dit door het OM doorgezet. Bij de beslissing wordt onder meer gebruik gemaakt van het Raadsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming.

Proces-verbaal: te vroeg of te laat?

De afweging van de leerplichtambtenaar om proces-verbaal op te maken strookt niet altijd met de opvatting van de ketenpartners, zo blijkt uit de interviews met het OM en Raad voor de Kinderbescherming. Diverse geïnterviewden geven aan dat leerplichtambtenaren naar hun mening soms geneigd zijn (te) vroeg over te gaan tot proces-verbaal. In bepaalde situaties liggen civiele maatregelen via de Raad voor de Kinderbescherming in een eerder stadium volgens de geïnterviewden van zowel het OM als de Raad meer voor de hand dan een proces-verbaal. Dit lijkt te stroken met de eerdere bevinding uit Hoofdstuk 3 dat leerplichtambtenaren terughoudend zijn met het doen van een zorgmelding. Anderzijds is het opmerkelijk dat sommige ketenpartners van mening zijn dat leerplichtambtenaren te snel overgaan tot proces-verbaal, aangezien we eerder in deze studie signaleerden dat leerplichtambtenaren het proces-verbaal juist als een laatste middel beschouwen om hulpverlening (wanneer dit niet binnen het vrijwillig kader lukt) via civiele maatregelen op gang te brengen. In het groepsgesprek geven diverse leerplichtambtenaren aan dat andere routes dan het proces-verbaal om hulpverlening 'af te dwingen' niet altijd het gewenste succes heeft vanwege de grote caseload bij de Raad en andere hulpverlenende instanties. Om te voorkomen dat "het verzoek op een grote stapel belandt", dient men een proces-verbaal in. Alle gesproken partijen benadrukken daarbij wel dat het uitgangspunt is om jongeren buiten het strafrecht te houden, tenzij er geen alternatief is.

Terwijl ketenpartners enerzijds aangeven dat leerplichtambtenaren soms te snel een proces-verbaal opmaken ondanks aanwezige alternatieven, komt anderzijds naar voren dat andere leerplichtambtenaren naar hun mening soms juist te lang wachten met een proces-verbaal. Eén geïnterviewde heeft bijvoorbeeld de indruk dat leerplichtambtenaren soms het verzuim 'ophopen' in de veronderstelling dat het OM hierdoor een strengere sanctie geeft, terwijl een snelle interventie (bijvoorbeeld Halt) bij kortdurend verzuim volgens deze respondent effectiever is. Bij kortere verzuimperiodes is een sanctie volgens het OM concreter en meer toegespitst op de specifieke

uren. Meerdere leerplichtambtenaren geven echter aan dat zij zo veel mogelijk proberen te interveniëren, te bemiddelen en hulp op gang te krijgen, alvorens ze overgaan tot proces-verbaal. Zij ervaren dat ook als een wens van het OM.

7.5 Genoemde verbeterpunten door geïnterviewden

Zowel de leerplichtambtenaren als het OM en de Raad voor de Kinderbescherming zijn gevraagd naar mogelijke verbeterpunten c.q. aandachtspunten. Deze vraag hebben we ook in de voorbereidingsfase aan verschillende sleutelinformanten gesteld. Onderstaande is een lijst met genoemde aandachtspunten die dus niet per sé uit de dossieranalyse is gebleken maar voortkomen uit een algemenere blik op de *Handleiding* en het gebruik ervan in de praktijk.

Meerdere geïnterviewden van het OM geven aan dat een integratie van het Taxatiemodel van de Raad voor de Kinderbescherming in de *Handleiding* wenselijk is. Dit model beschrijft schematisch een stappenplan voor het onderzoek van leerplichtambtenaren en welke vervolgacties nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer ze een zorgmelding moet doen of wanneer de leerplichtambtenaar eerst nog contact moet opnemen met de school om één en ander kort te sluiten. Het opnemen van dit model zou zorgen voor meer uniformiteit in het onderzoek van de leerplichtambtenaren.

De *Handleiding* is in de huidige vorm geen levend document terwijl de context waarin het opereert aan veel veranderingen onderhevig is. Recente wetswijzigingen en jurisprudentie zijn niet verwerkt waardoor leerplichtambtenaren op grond van verouderde informatie beslissingen nemen. Het document zou zodanig verspreid moeten worden binnen leerplichtorganisaties, OM en Raad voor de Kinderbescherming zodat iedereen in de keten over dezelfde actuele informatie beschikt. Zo zijn veranderingen in het veld zoals de consulterende functie van de Raad voor de Kinderbescherming sneller te verwerken in de *Handleiding*. Maar bijvoorbeeld ook de procedure van het indienen van een proces-verbaal voor arrondissementen die deze digitaal verwerken. Het zou hierbij ook helpen als de *Handleiding* bestaat uit twee delen 1) een visie en beleidstuk waarin meer de achtergrond en het doel van het onderzoek en de proces-verbaal staat en 2) een procesdocument, waarin alle te doorlopen processen worden verzameld. De overwegingen om tot een beslissing te komen, veranderen namelijk gedurende de tijd. Nieuwe jurisprudentie en beschrijvingen van voorbeelden kunnen in de huidige vorm niet goed meegenomen worden, terwijl deze wel heel belangrijk zijn om zowel als leerplichtambtenaar en als OM tot een beslissing te komen.

De *Handleiding* is moeilijk leesbaar. Constateringen en beschouwingen lopen soms door elkaar heen, stappenplannen zijn niet altijd even herkenbaar en jurisprudentie

soms verouderd. ‘Hoofdstuk 4 Het stappenplan onderzoek schoolverzuim’ is niet logisch opgebouwd. Er zijn leerplichtambtenaren die in het interview om deze reden aangeven dat de *Handleiding* grondig herschreven zou moeten worden. Daarnaast zou de *Handleiding* een beschrijving kunnen geven van veel voorkomende twijfelgevallen onder leerplichtambtenaren (als dan gevallen), zoals wat te doen als er geen kopie paspoort aanwezig is? Wat als een schoolarts geen uitspraak wil doen over het wel of niet geoorloofd zijn van ziekteverzuim? etc. Om ervoor te zorgen dat de leerplichtambtenaren niet allemaal hetzelfde wiel uitvinden, zou de *Handleiding* ook verwijzingsindex kunnen bevatten met ‘meer informatie over deze thema’s vindt je op deze sites’.

De school heeft een belangrijke rol bij het verloop van het verzuim. Leerplichtambtenaren merken dat scholen met een verzuimprotocol gericht op preventie winst behalen als het gaat om signaalverzuim. Als scholen een actief beleid hebben op preventie of vroegtijdig stoppen van ongeoorloofd verzuim zien leerplichtorganisaties een teruggang in het aantal verzuimmeldingen. Ze besparen hiermee kostbare tijd en kunnen zich hierdoor meer richten op de dossiers waarbij ook sprake is van een zorgcomponent. Voor de leerplichtambtenaar zou een uniforme aanpak van scholen en leerplichtorganisaties ook leiden tot meer rechtsgelijkheid. Nu komt het voor dat er binnen één school voor leerlingen uit verschillende gemeenten met verschillende protocollen wordt gewerkt. Zo komt het voor dat er binnen een klas de ene leerling onder de 3-6-9-12-regeling valt en de andere niet. Leerplichtambtenaren geven bij deze regeling overigens aan dat ze naar hun gevoel te vroeg ingeschakeld worden. Voor de rechtsgelijkheid en de werklast zouden ze alleen betrokken willen worden bij dossiers waarbij de grens van zestien uur in vier opeenvolgende weken is behaald. De rol van de school en de bijbehorende verantwoordelijkheden zouden een duidelijkere rol moeten krijgen in de *Handleiding*.

7.6 Slotbeschouwing en aanbevelingen

We zagen eerder al dat het model voor het proces-verbaal niet overal wordt gehanteerd. Dat wordt door de ketenpartners ook bevestigd. Dat wordt afgeweken komt voornamelijk door specifieke wensen binnen een arrondissement. Echter, ketenpartners zouden wel graag een uniform model gebruiken. Het model uit de *Handleiding* lijkt weliswaar te volstaan, maar toch niet te voldoen aan alle wensen van betrokkenen gezien het voorkomen van afwijkingen. Het lijkt verstandig het model dan ook onder de loep te nemen en waar nodig aan te passen om het zo voor leerplichtambtenaren die te maken hebben met verschillende arrondissementen te vereenvoudigen. De focus op het model lijkt echter enigszins misplaatst. Meer aandacht lijkt namelijk nodig voor de nauwkeurigheid (een kwestie van goede uitvoering en administratieve

check) en voornamelijk de omvang van het proces-verbaal. Voor het OM is het proces-verbaal regelmatig of te uitvoerig of te summier. Met goede afspraken tussen het OM en de leerplichtambtenaren kan dit worden opgelost. Zo zou het OM duidelijker moeten omschrijven wat ze per onderdeel verwachten terug te zien en wat niet. Wellicht helpt het verspreiden van geanonimiseerde goede voorbeelden daar ook bij. Er blijft dan nog wel één aandachtspunt staan en dat is het oordeel van de Raad over de processen-verbaal. Zij willen juist uitgebreide informatie in het proces-verbaal om zo hun onderzoek in te kunnen richten. De vraag is of dat de functie van het proces-verbaal moet zijn. De informatievraag (en feitelijk de gehele positie) van de Raad zou nadrukkelijker in de *Handleiding* aan bod kunnen komen en zou losgekoppeld kunnen worden van het proces-verbaal. Voor de Raad kan dan andere en meer informatie worden opgeleverd.

Er speelt echter nog een meer fundamenteeler probleem dan de gewenste informatie-dichtheid in het proces-verbaal. De belangrijkste vraag is namelijk of en op welk moment de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op moet maken. Dit moment wordt bepaald door de leerplichtambtenaar, maar de ketenpartners hebben hier wel gedachten over. Hieruit blijkt een spanningsveld tussen de verschillende partijen. Enerzijds geven leerplichtambtenaren aan alles op alles te zetten om hulpverlening op gang te brengen met als laatste middel het 'afdwingen' van zorg via een proces-verbaal en anderzijds geven het OM en de Raad aan dat een civiel traject in een eerder stadium vaker de 'centrale route' zou moeten zijn richting hulpverlening. Een route die volgens leerplichtambtenaren regelmatig teveel hobbels lijkt te hebben. Op dit punt is betere afstemming tussen de ketenpartners dan ook noodzakelijk. Tegelijkertijd vindt het OM dat soms te laat wordt ingegrepen. Ook op dit punt lijkt nadere afstemming van verwachtingen en te ondernemen acties tussen de ketenpartners zinvol. Aangezien het volgen van de in de *Handleiding* geschetste aanpak door een leerplichtambtenaar geen zekerheid biedt dat het OM overgaat tot vervolging, iets dat de *Handleiding* (als instrument) in de ogen van sommigen wel suggereert, lijkt verduidelijking van de *Handleiding* en de afwegingen bij de vervolgingsbeslissing van het OM wenselijk.

Deel III

Conclusies en aanbevelingen

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* is ontwikkeld met de doelstelling om landelijk tot een meer eenduidig handhavings- en vervolgingsbeleid te komen ten aanzien van de verschillende vormen van schoolverzuim. In dit onderzoek is nagegaan hoe de *Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* in de praktijk wordt gevolgd en welke verbeteringen daarin eventueel mogelijk zijn.

Focus op variëteit en niet representativiteit

In dit onderzoek is nagegaan of de *Handleiding* bijdraagt aan uniformiteit in de aanpak van schoolverzuim. Dit is gedaan aan de hand van dossierstudie, interviews en een groepsgesprek om zo de variëteit in de praktijk in beeld te krijgen. Het onderzoek kent daarmee een kwalitatieve grondslag en biedt aanknopingspunten voor eventuele verbeteringen van de *Handleiding*. De uitspraken zijn als gevolg hiervan niet representatief over de mate waarin leerplichtambtenaren de *Handleiding* volgen. Zo zijn de geanalyseerde dossiers bij gemeenten (die de basis van het rapport vormen) door de leerplichtambtenaren zelf geselecteerd en bovendien ook in aantal ontoereikend voor generaliseerbare uitspraken. Daar komt bij dat in de interviews, zeker met het OM en de Raad voor de Kinderbescherming het meer algemene beeld over de aanpak aan de orde is gekomen, terwijl bij de dossierstudies op individuele gevallen wordt ingezoomd. Dit verklaart ook dat er soms ogenschijnlijke verschillen en tegenstrijdigheden zitten tussen de resultaten uit de dossierstudie en de interviews. Bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen is met deze tegenstrijdigheden rekening gehouden.

Aanpak schoolverzuim uniformer geworden

Kortweg kunnen we stellen dat de strafrechtelijke aanpak de laatste jaren weliswaar uniformer is geworden tussen leerplichtorganisaties, maar dat de aanpak in ogenschijnlijk vergelijkbare situaties zeker niet altijd gelijk is. Dit is enerzijds een gevolg van de verschillen tussen leerplichtambtenaren, leerplichtorganisaties, medewerkers van het OM en de Raad voor de Kinderbescherming, alsmede rechters. De eigenstandige positie van de leerplichtambtenaren als gevolg van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor handhaving van de Leerplichtwet en de discretionaire bevoegdheid van de ambtenaar zelf ligt daaraan ten grondslag. Anderzijds is het een gevolg van ontbrekende ‘kaders’ in de *Handleiding*. Zo heeft de *Handleiding* geen handrei-

kingen voor het onderzoek naar de oorzaak van ongeoorloofd verzuim, de mogelijkheden van hulpverlening en de onderliggende afwegingen voor de beslissing om over te gaan tot een proces-verbaal hetzij vervolging. Ook is de *Handleiding* sterk gericht op strafrechtelijke vervolging, terwijl inzet van hulpverlening – ook vanuit het OM – steeds belangrijker wordt gevonden. Deze conclusie lichten we hieronder nader toe.

8.2 Toepassing van de *Handleiding*

Laten we vooropstellen dat de *Handleiding* doorgaans bekend is bij de betrokken partijen. Soms ietwat toevallig maar aangezien de *Handleiding* deel uitmaakt van de BOA-opleiding zal de bekendheid toe blijven nemen. Daarnaast vinden alle betrokkenen dat de *Handleiding* nuttig is en wordt deze gebruikt als handreiking en naslagwerk. Hiermee heeft de *Handleiding* ook een zekere positie en status. De *Handleiding* staat als zodanig niet ter discussie. Daarbij komt dat de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak op hoofdlijnen conform de *Handleiding* verloopt. Zeker als het gaat om absoluut en luxe verzuim is de *Handleiding* doorgaans helder en voor leerplichtambtenaren eenduidig te volgen.

Luxe en absoluut verzuim

Wel verschilt de prioriteit die betrokkenen geven aan luxe verzuim en zou het goed zijn een eenduidige richtlijn op te nemen voor het moment waarop luxe verzuim vervolgd dient te worden, bijvoorbeeld analoog aan de verplichte melding van 16 uur verzuim in vier weken. Het is dan echter wel zaak dat alle ketenpartners zoals het OM zich aan deze richtlijn houden en geen regionale afwijkende afspraken maken.

De meeste afwijkingen van de *Handleiding* bij absoluut verzuim zien we bij kwalificatieplichtigen. Het gaat hier vooral om de jongeren met een vmbo-diploma die zich niet inschrijven bij een mbo-instelling. De *Handleiding* schrijft in deze situatie voor om de ouders/verzorgers te vervolgen. In de praktijk lijkt het echter geregeld voor te komen dat de ouders niet bij machte zijn om de jongere zich te laten inschrijven, waardoor er in die gevallen ook zelden beslist wordt om de ouders te vervolgen. Bij absoluut verzuim leeft onder leerplichtambtenaren daarom de wens om ook kwalificatieplichtigen te kunnen vervolgen aangezien ouders vaak niet verwijtbaar zijn. Dit vraagt echter een wetswijziging. Alleen al met het oog op ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ is dit te rechtvaardigen. Kwalificatieplichtigen die zich wel inschrijven, maar niet op komen dagen worden namelijk wel zelf vervolgd.

Signaalverzuim

Ook bij ‘eenduidig’ signaalverzuim volgt de leerplichtambtenaar de *Handleiding* doorgaans goed en treden er geen heel wezenlijke verschillen op. De een pakt wat sneller door richting een waarschuwing of Halt dan de ander. Hier speelt voor een

groot deel mee welke afspraken er zijn gemaakt tussen de leerplichtorganisatie en de scholen. Preventieve maatregelen, ‘lik-op-stuk’-beleid en dergelijke spelen hierbij een belangrijke rol. In de praktijk blijkt ook dat het éénduidig verzuim vaak relatief snel oplost zonder veel recidive. Scholen moeten dan overigens wel tijdig melden, iets dat verbetert, maar leerplichtambtenaren nog wel als een probleem ervaren. De meldingsmoraal van scholen zorgt er al in eerste instantie voor dat niet iedere verzuimer op dezelfde wijze aangepakt wordt en *kan* worden. Zo is een melding soms te laat om nog in aanmerking te komen voor Halt.

Naarmate het verzuim complexer van aard is (bijvoorbeeld wanneer verzuimmelding op verzuimmelding volgt, of als er sprake is van complexe persoonlijke problematiek en / of gezinsproblematiek) neemt de diversiteit in uitvoering en toepassing van de *Handleiding* toe. Het is dan niet zozeer dat de leerplichtambtenaar de *Handleiding* niet volgt, maar diversiteit neemt toe wegens het gebrek aan handreikingen over hoe om te gaan met complexe verzuimsituaties. Naast een duidelijke aanwijzing voor melding door scholen, ontbreekt voor signaalverzuim een kader voor het verzuimonderzoek (zeker als er ook sprake is van zorgwekkend ziekteverzuim). Daarnaast is ook niet voor iedere betrokkene duidelijk wat de hulpverleningsmogelijkheden zijn. Opnemen van het taxatiemodel van de Raad voor de Kinderbescherming zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Tot slot ontbreekt er een duidelijk kader over wanneer en met welk doel over te gaan tot het opmaken van proces-verbaal. Juist dit gebrek aan kaders maakt dat de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak verschilt tussen leerplichtambtenaren en bij ketenpartners. Daarbij speelt het spanningsveld over ‘handhaven of hulpverlenen’ die gekoppeld is aan de achtergrond van de diverse betrokkenen.

Communicatie tussen ketenpartners

Maar niet alleen het gebrek aan kaders is een knelpunt bij uniforme uitvoering. Ook de onderlinge communicatie en het begrip tussen leerplichtambtenaren, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming laat in sommige arrondissementen te wensen over. Hoewel voorafgaand aan de beslissing om proces-verbaal op te maken contactmomenten meestal mogelijk zijn (al dan niet geformaliseerd in ketenpartneroverleggen of directe, korte lijnen), lijkt hier niet altijd optimaal gebruik van gemaakt te worden. Wat overigens niet wegneemt dat iedereen stelt hetzelfde doel na te streven: beëindiging van het verzuim.

Proces-verbaal en vervolging

Het gebrek aan kaders komt voornamelijk tot uiting bij het nemen van de beslissing om proces-verbaal op te maken en de daarop volgende vervolgingsbeslissing van het OM. Het opgestelde proces-verbaal komt niet altijd overeen met de eisen uit de *Handleiding*. Dit is het gevolg van verschillende eisen aan het proces-verbaal van het

OM tussen arrondissementen, en de mate waarin voldaan moet worden aan het model-proces-verbaal in dat arrondissement. Dit is eerder een vervelende hobbel in de uitvoering dan dat het tot verschillen leidt in de aanpak van schoolverzuim. Niettemin is nastreven van meer uniformiteit op dit punt aan te raden, al was het maar om de omvang en daarmee werklast voor betrokkenen te verlagen. Hierbij speelt wel mee dat de positie van de Raad voor de Kinderbescherming niet geheel duidelijk is. Zij willen ten behoeve van hun Raadsonderzoek, waarmee ze het OM adviseren over strafrechtelijke of civielrechtelijke afdoening, graag uitgebreide processen-verbaal ontvangen om zo beter een beslissing over de opzet van het onderzoek (en uiteindelijk het advies) te kunnen nemen. Het proces-verbaal lijkt daar niet de juiste plek voor en zou op een andere manier ingeregeld kunnen worden. Tegelijkertijd komt hierbij een meer juridische discussie om de hoek kijken: op welk moment is het leerplichtambtenaren toegestaan om de Raad voor de Kinderbescherming op de hoogte te stellen bij schoolverzuim?³¹

Afdwingen van hulpverlening?

Het voornaamste aandachtspunt dat door het gebrek aan kaders naar voren komt, is het al dan niet terecht opmaken van proces-verbaal voor een strafrechtelijke of civielrechtelijke aanpak. Het veelgehoorde motief van leerplichtambtenaren om bij dossiers met een zwaarwegend zorgcomponent via een proces-verbaal zorg af te kunnen dwingen wanneer hulp in een vrijwillig kader niet wordt geaccepteerd, wordt door meerdere vertegenwoordigers van de ketenpartners niet onderschreven. Strafrechtelijke vervolging is volgens de ketenpartners niet het doel en een proces-verbaal is daarmee niet opportuun. Meer en heldere communicatie over andere mogelijkheden (kaders) kunnen eraan bij dragen de jongere buiten het strafrecht te houden en minder (onnodig) tot proces-verbaal te komen. Hier speelt wederom het spanningsveld tussen de leerplichtambtenaar als hulpverlener en als handhaver. Bovendien is het dan noodzakelijk dat hulpverlening niet te lang op zich laat wachten na een verzoek hiertoe door de leerplichtambtenaar.

Elkaar regelmatig zien en spreken (ook met de andere partners zoals BJJ en Halt) in een kritische, maar constructieve sfeer, lijkt daarmee een voorwaarde voor een goed functionerende verzuimketen. Ook de mate van uniformiteit in verzuimaanpak in vergelijkbare situaties lijkt daarbij gebaat.

31 Volgens juristen is de Leerplichtwet op dit punt voor tweeërlei uitleg vatbaar. Artikel 22 lid 5 (LPW) stelt dat de leerplichtambtenaar een afschrift van het proces-verbaal aan de Raad voor de Kinderbescherming moet sturen als de ouders/verzorgers reeds zijn veroordeeld voor het niet nakomen van de verplichtingen in de wet (inschrijving en/of geregeld schoolbezoek). Dit roept de vraag op of bij een eerste overtreding de Raad op de hoogte gesteld mag worden.

8.3 Aanbevelingen

Het opstellen en opnemen van kaders op het terrein van melding door de school, inrichting verzuimonderzoek, hulpverleningsmogelijkheden, afwegingen en doel bij afdoeningbeslissing en aanscherping van het model-proces-verbaal (denk aan toelichting op begrippen) leidt tot meer uniformiteit. Zeker als dit wordt gecombineerd met meer heldere afspraken tussen leerplichtambtenaren, OM en de Raad voor de Kinderbescherming, alsmede terugkoppeling door de ketenpartners over stand van zaken en het vervolg. Standaard aanwezigheid van een leerplichtambtenaar of -coördinator in de casusoverleggen, hetgeen niet in iedere regio het geval is, lijkt daarvoor in ieder geval een goed vertrekpunt. Ook het organiseren van visiebijeenkomsten of afstemmingsoverleggen zijn zinvol. Deze verbetering van onderlinge contacten leidt tot beter onderling begrip. Hierbij moet wel worden bedacht dat de praktijk vele malen weerbarstiger is en niet simpel in een protocol is te vangen. Die ruimte moet er dus zeker zijn: uniformiteit bereiken door diversiteit te respecteren.

De *Handleiding* is in de huidige vorm geen levend document. Relevante achtergrondinformatie die bij kan dragen aan uniformiteit, zoals jurisprudentie, wordt als zeer waardevol ervaren, maar de *Handleiding* dateert van 2012 waardoor informatie verouderd of onvolledig is. Regelmatige verspreiding van actuele informatie over rechtspraak en onderwijsadministratieve ontwikkelingen onder de ketenpartners is noodzakelijk om zo goed mogelijk tot beslissingen te komen. Ook kan gedacht worden aan opdeling van het document in een procesdeel over de te doorlopen stappen per betrokken en een visie- / beleidsdeel met achtergronden en doelen. Dit maakt de *Handleiding* ook 'communicatiever'.

Van een strafrechtelijke naar een algemene aanpak

Bij het aanpassen van de *Handleiding strafrechtelijke aanpak* doen de verschillende partners er goed aan vast te stellen wat de status en het doel is van de *Handleiding*. Wat betreft de status zou bij een herijking duidelijk moeten zijn of het gaat om een handreiking of een protocol. Is de *Handleiding* bedoeld om de leerplichtambtenaren handvatten te geven of omschrijft het een stappenplan waar de leerplichtambtenaar aan gebonden is in zijn werkzaamheden? Ten tweede is het ook van belang om het doel van de *Handleiding* vast te stellen. We hebben geconstateerd dat de *Handleiding* in zijn huidige vorm sterk gericht is op een strafrechtelijke aanpak. Niet vreemd gezien de titel en het oorspronkelijke doel van de opstellers. Hulpverlening heeft de afgelopen jaren echter meer en meer de nadruk gekregen. Daarbij komt dat de *Handleiding* in de praktijk wordt gebruikt als kader voor de aanpak van schoolverzuim waarbij alle partijen nastreven het verzuim te laten beëindigen.

De vraag is dan ook of de *Handleiding* de huidige focus op strafrecht moet behouden, of beter veralgemeniseerd kan worden tot een *Handleiding aanpak schoolverzuim*. Indien voor het eerste wordt gekozen, volstaat het de *Handleiding* op enkele punten tekstueel aan te passen (zie de verbeterpunten per hoofdstuk), alsmede de hiervoor genoemde aanbevelingen voor het maken van een levend document door te voeren. Wij raden echter aan de *Handleiding* in een breder perspectief te bezien. Hieraan is naar onze mening meer behoefte en het voorkomt preoccupatie op een strafrechtelijke aanpak. In de *Handleiding* kan dan de rol van de betrokkenen (ouders, scholen, leerplichtambtenaren, Raad voor de Kinderbescherming en het OM) beter worden uitgewerkt met de verschillende kaders. Het lijkt daarbij verstandig om per betrokkene de door te lopen stappen op te schrijven en zodoende een procesvoorstel te maken. De inhoudelijke kant voor het maken van afwegingen (bv. jurisprudentie, wetwijzigingen, interpretaties) zou daarbij apart in een kennisportaal aan de orde kunnen komen. Dit maakt van de *Handleiding* een levend document.

Overzicht van aanbevelingen en ‘quick wins’

Naast voornoemde aanbevelingen zijn in dit onderzoek aan het eind van de hoofdstukken 3 en 7 ook meer concrete en specifieke verbeterpunten (‘quick wins’) ten aanzien van de *Handleiding* opgenomen. In bijlage 1 treft u een puntsgewijs overzicht van de aanbevelingen en ‘quick wins’ aan.

Lijst met afkortingen

BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BJZ	Bureau Jeugdzorg
bpv	Beroepspraktijkvorming
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GBA	Gemeentelijke BasisAdministratie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
JCO	Justitieel Casus Overleg
KOV	Kennisgeving Ongeoorloofd verzuim
LPW	Leerplichtwet 1969
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OM	Openbaar Ministerie
po	primair onderwijs
pv	proces-verbaal
RBL	Regionaal Bureau Leerplicht
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
vmbo	voorbereidende middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZAT	Zorg Advies Team

Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen en ‘quick wins’

Hieronder volgt een overzicht van respectievelijk de aanbevelingen en de ‘quick wins’ die in dit onderzoek zijn onderscheiden, te beginnen met de ‘hoofdaanbevelingen’ uit hoofdstuk 8. Per aanbeveling is de paragraaf van herkomst opgenomen, zodat de nuance en achtergrond van de aanbevelingen eenvoudig kan worden nagezocht.

Aanbevelingen

Aanbevelingen per hoofdstuk	par
<ul style="list-style-type: none">• Verbeter de onderlinge contacten tussen ketenpartners. Niet alleen over de uitvoering, maar ook over de beleidsvorming (zoals visie- en afstemmingsoverleg).	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Zorg dat de <i>Handleiding</i> en met name de opgenomen achtergrondinformatie up-to-date is (levend document, inrichten kennisportaal).	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Overweeg splitsing van de <i>Handleiding</i> in een procesdeel en visie-/beleidsdeel.	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Stel de status van de <i>Handleiding</i> vast. Is het een protocol dat gevolgd moet worden, of meer een richtlijn?	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Overweeg het doel van de <i>Handleiding</i> te verbreden tot een algemene aanpak van verzuim in plaats van strafrechtelijke aanpak, om zo de focus op hulpverlening beter tot zijn recht te laten komen.	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Werk in de <i>Handleiding</i> de rol van alle betrokkenen en de stappen die ze geacht worden te nemen nader uit(zeker indien het document wordt verbreed)	8.3
<ul style="list-style-type: none">• Neem een kader op waarin duidelijk de verschillende keuzemomenten staan beschreven die voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing moeten worden genomen (bv. hulpverleningsmogelijkheden en het taxatiemodel van de Raad voor de Kinderbescherming), met daarin een beschrijving van de rol en verantwoordelijkheden van anderen in de keten, zodat ouders, school, hulpverleners, Raad voor de Kinderbescherming en OM een vaste plek hebben in het ‘verzuimonderzoek’.	3.6
<ul style="list-style-type: none">• Maak afspraken over een uniforme termijn en frequentie van ziekteverzuim waarbij de leerplichtambtenaar een onderzoek laat verrichten naar de belastbaarheid.	3.6
<ul style="list-style-type: none">• Het zou de positie van de leerplichtambtenaar versterken als de school meer handvatten heeft om de belastbaarheid van de leerling vast te stellen en anders overgaat tot omkering van de bewijslast (ex art 12 LPW69). Het is dan de beurt aan de ouders om te bewijzen dat hun kind niet naar school kan vanwege ziekte. Het is daarbij te overwegen scholen al het verzuim (ook geoorloofd) van meer dan 16 uur in vier weken te laten melden.	3.6
<ul style="list-style-type: none">• Bij signaalverzuim gaat hulpverlening in principe voor op (strafrechtelijke) handhaving. Leg daarom de te nemen stappen om jongeren via hulpverlening terug te leiden naar school vast in een handreiking dat geïntegreerd is in de <i>Handleiding</i> voor de strafrechtelijke aanpak.	3.6
<ul style="list-style-type: none">• Stel zowel als OM als leerplichtorganisaties onderling richtlijnen op voor een meer uniforme aanpak van het luxe verzuim. Bijvoorbeeld of altijd proces-verbaal opgemaakt moet worden bij luxe verzuim, of pas na een bepaald aantal uur. Communiceer deze ook naar de scholen.	4.5
<ul style="list-style-type: none">• Koppel vanuit het OM informatie over de afdoening van verzuim terug naar de betreffende leerplichtambtenaar.	4.5

Aanbevelingen per hoofdstuk	par
• Maak het wettelijk mogelijk om bij absoluut verzuim ook de kwalificatiesplichtige te vervolgen.	5.5
• Overweeg een kader over te maken afspraken met absoluut verzuimers en mogelijke voorwaarden aan alternatieve nuttige dagbesteding om zo de werkwijze van de leerplichtambtenaren te uniformeren.	5.5
• Richt het model-proces-verbaal strakker in en licht begrippen nader toe. Is het bijvoorbeeld echt nodig alle gevraagde informatie te leveren?	6.6
• Stem het (gebruik van het) model-proces-verbaal tussen de OM-arrondissementen af, om het gebruik te vereenvoudigen voor leerplichtambtenaren die te maken hebben met verschillende arrondissementen.	7.6
• Omschrijf als OM duidelijker de verwachte informatie per onderdeel van het model-proces-verbaal, zodat de processen-verbaal niet te summier dan wel te uitgebreid zijn.	7.6
• Laat de informatiebehoefte van de Raad voor de Kinderbescherming nadrukkelijker in de Handleiding aan bod komen en koppel dit los van het proces-verbaal. Voor de Raad kan dan andere en meer informatie worden opgeleverd.	7.6
• Betere afstemming tussen de ketenpartners over wanneer wel/niet een proces-verbaal moet worden opgemaakt en over de vervolgstappen door het OM en de Raad is noodzakelijk. De afwegingen van de ketenpartners zouden daarvoor aan de <i>Handleiding</i> kunnen worden toegevoegd.	7.6

Quick wins

'Quick wins' per hoofdstuk	par
• De Handleiding schrijft in 'Stap 2: Brief van de leerplichtambtenaar' voor om, na binnenkomst van een verzuimmelding, een informatiebrief / waarschuwingsbrief naar de ouders en de jongere te sturen. In de praktijk stuurt de leerplichtambtenaar een uitnodigingsbrief voor een gesprek. Het is daarbij ook de vraag of het sturen van een waarschuwingsbrief voordat de leerplichtambtenaar heeft kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake is ongeoorloofd verzuim wetmatig correct is.	3.6
• De Handleiding zou een uniforme termijn en frequentie van ziekteverzuim op kunnen nemen waarbij de leerplichtambtenaar over kan gaan tot onderzoek naar mogelijk zorgwekkend ziekteverzuim.	3.6
• In 'Stap 3: Onderzoek leerplichtambtenaar' is als laatste vermeldt dat er bij recidive proces-verbaal opgemaakt dient te worden. Uit de interviews met leerplichtambtenaren blijkt dat er in het veld behoefte is aan een duidelijke definitie van de term 'recidive'.	
• Bij 'Stap 4: Vervolgstappen: Waarschuwing, zorgmelding, Halt of proces-verbaal' staat dat er bij beëindiging van het verzuim een officiële waarschuwing volgt. Deze geven de leerplichtambtenaren in de praktijk niet. Om de werkbaarheid van de Handleiding te vergroten zou deze waarschuwing geschrapt kunnen worden.	
• Het stappenplan uit de Handleiding lijkt sterk gericht op het ondernemen van acties op basis van een individuele verzuimmelding. In de praktijk (en zeker bij signaalverzuim) volgen verschillende meldingen en gebeurtenissen (bijvoorbeeld in het gezin of in de hulpverlening) elkaar snel op. Het lijkt niet opportuun om, wanneer meerdere verzuimmelding op elkaar volgen, alle stappen opnieuw nauwgezet uit te voeren. Een verduidelijking hoe om te gaan met opeenvolgend verzuim lijkt daarom zinvol.	3.6

'Quick wins' per hoofdstuk	par
<ul style="list-style-type: none"> De Handleiding beschrijft de te nemen stappen bij luxe verzuim als 'extra stap' in de 'paragraaf 4.1 Constatering schoolverzuim: hoe te handelen' subparagraaf 'Relatief verzuim'. Het betreft hier echter geen 'extra stap' die naast het stappenplan voor relatief verzuim moet worden genomen, maar een onafhankelijk stappenplan. De paragraaftitel wijzigen in '4.1.2 Stappenplan bij luxe verzuim', zou deze onduidelijkheid wegnemen. 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Bij luxe verzuim komt het voor dat er geen verlofaanvraag is gedaan door de ouders. Deze situatie en de te ondernemen stappen door de leerplichtambtenaar ontbreken nu in de Handleiding. 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Bij luxe verzuim kan het vermoeden van luxe verzuim aan het licht komen tijdens een controle op school. Deze situatie en de te ondernemen stappen door de leerplichtambtenaar ontbreken nu in de Handleiding. 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Leerplichtambtenaren maken bij luxe verzuim in sommige gevallen gebruik van een telefonisch verhoor. Als het OM deze mogelijkheid accordeert zou de paragraaf over het verhoor aangevuld kunnen worden met deze mogelijkheid. 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Het thema 'meerdere kinderen met verschillende besluiten verlofaanvraag' kan toegevoegd worden aan de standaardverweren om op deze manier uniformiteit in de werkwijzen van leerplichtambtenaren te vergroten. 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> De procesbeschrijving van de in- en uitschrijvingen van leerlingen door scholen is niet langer actueel. Deze paragraaf heeft een update. 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> De Handleiding beschrijft de te nemen acties als een leerling plotseling niet op school verschijnt, zonder dat school geïnformeerd is over verhuizing of overgang naar een andere school. Deze situatie betreft echter geen absoluut verzuim omdat de leerling nog wel staat ingeschreven in de school. Deze alinea kan om deze reden worden verwijderd of verplaatst naar de subparagraaf voor 'Relatief verzuim'. 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> Bij de behandelde dossiers sturen leerplichtorganisaties als eerste stap na het uitsluiten van administratieve onvolkomenheden een informatiebrief aan de ouder(s)/verzorger(s) over de status van de leerplichtige met het verzoek om in actie te komen of contact op te nemen met de leerplichtorganisatie. Ervaring leert dat deze brief in veel gevallen effectief is en ouder(s)/verzorger(s) alsnog zorgen voor een inschrijving van de leerplichtige. Aangezien deze actie effectief is gebleken, kan deze toegevoegd worden aan de Handleiding. 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> Het valt te overwegen de last onder dwangsom als mogelijke vorm voor vervolging in de Handleiding op te nemen. Deze optie is volgens leerplichtambtenaren erg effectief om ouders (alsnog) de nodige inspanningen te laten leveren om hun kind in te schrijven. 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> Het opvragen van een uittreksel uit het voogdijregister blijkt een tijdrovende aangelegenheid, terwijl het OM toegang lijkt te hebben tot het register. Overweeg daarom deze eis te laten vervallen, of communiceer het belang hiervan duidelijk naar de leerplichtorganisaties. 	6.6

Bijlage 2: Inrichting van de leerplichtfunctie

In 2009 heeft Ecorys in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan naar de inrichting van de leerplichtfunctie.³² Het WODC wil voor de in dit onderzoek deelnemende gemeenten een update van de kerngegevens uit het onderzoek uit 2009. Dit is verwerkt in de onderzoeksvraag:

Hoe wordt de leerplichtfunctie in de verschillende aan het onderzoek deelnemende gemeenten/regio's uitgevoerd? Kijkend naar de gekozen samenwerking (RBL, individueel, samenwerkingsverband), formatie, taken en dergelijke?

Om hiervoor een indicatie te krijgen, is bij de twintig deelnemende gemeenten aan de dossierstudie gevraagd een vragenlijst in te vullen (ontleend aan het onderzoek uit 2009). Vijftien gemeenten hebben hieraan meegewerkt.

Conclusie

In deze bijlage bespreken we de resultaten en vergelijken we deze met het onderzoek uit 2009. Op basis van deze vergelijking komen we tot de (voorzichtige) conclusie dat er aanwijzingen zijn dat de inrichting van de leerplichtfunctie sinds 2009 is veranderd. Niet zozeer lijkt de formatie gewijzigd, er lijkt eerder sprake van een voortgaande professionalisering van de leerplichtfunctie: RBL-vorming, meer formatie per leerplichtambtenaar, meer beëdiging en BOA-bevoegden en recente updates van de ambtsinstructie. De vraag is of dit feitelijke professionalisering is, of toevallig het gevolg is van meting onder deze vijftien gemeenten. Feit is wel dat vrijwel alle gemeenten aangeven dat er de afgelopen jaren wijzigingen zijn opgetreden in de inrichting. Daar komt bij dat dit jaar de transitie Jeugdzorg haar beslag heeft gekregen, wat ook invloed zal hebben op de inrichting (en wellicht 'effectiviteit') van de leerplichtfunctie.

32 Warmerdam, S., Lubberman, H.J.H. & Stuijvenberg, M. (2010). *De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten*. Rotterdam: Ecorys.

Resultaat

Samenwerking

Ruim de helft van de vijftien deelnemende organisaties (53%) voert de leerplichtfunctie van de eigen gemeente zelfstandig uit (zie tabel 1). Daarnaast laat één gemeente (7%) de leerplichtfunctie gedeeltelijk uitvoeren door een andere gemeente of organisatie. Tot slot voeren vier van de tien (40%) organisaties niet als gemeente maar als Regionaal Bureau Leerplicht (onderdelen van) de leer- en kwalificatieplicht voor meerdere gemeenten uit.

Overigens wijst inventarisatie van het ITS onder de 403 gemeenten eind mei/begin juni 2014 op een toenemend aantal RBL's versus een dalend aantal leerplichtorganisaties (mede als gevolg van gemeentelijke herindelingen) ten opzichte van 2009.

Tabel 1 – Uitvoering leerplichtfunctie (inclusief kwalificatieplicht)

	Aantal	Percentage
Wordt volledig zelfstandig door de gemeente uitgevoerd	8	53,3%
Wordt gedeeltelijk uitgevoerd door een andere gemeente of een organisatie zoals een RBL	1	6,7%
Wij zijn zelf geen gemeente maar een organisatie die (onderdelen van) de leer- en kwalificatieplicht voor meerdere gemeenten uitvoert, zoals een RBL	6	40,0%
Totaal	15	100,0%

De meeste gemeenten werken op één of andere manier samen met andere gemeenten in de uitvoering van de leerplichtfunctie. Slechts drie van de deelnemende gemeenten voeren de leerplichtfunctie volledig zelfstandig uit, zonder (gedeeltelijk) voor andere gemeenten te werken (zie tabel 2).

*Tabel 2 – (gedeeltelijke) uitvoering leer- en kwalificatieplicht voor andere gemeente(n) (n=15)**

	Aantal	Percentage
Ja, volledig voor (een) andere gemeente(n)	10	66,7%
Ja, deels voor (een) andere gemeente(n)	5	33,3%
Nee	3	20,0%

* Meerdere antwoorden mogelijk.

Alle gemeenten die deels taken uitvoeren voor andere gemeenten, doen dat op de terreinen kwalificatieplicht, leerplichtadministratie, vrijstellingen en verlofaanvragen, opvolging en afhandeling verzuim, en het opmaken van de processen-verbaal (100%). Nazorg en preventie (80%) en beleidstaken (60%) wordt door een deel van de gemeenten voor andere gemeente(n) uitgevoerd.

Kwalificatieplicht

In de meeste gemeenten valt de kwalificatieplicht onder het taakgebied van leerplichtambtenaren binnen de eigen gemeente/RBL (zie tabel 3). Twee gemeenten/RBL's (13%) hebben aparte ambtenaren aangesteld om de kwalificatieplicht uit te voeren. Één gemeente (7%) voert de kwalificatieplichtfunctie niet zelfstandig uit: deze gemeente laat deze taak uitvoeren door een andere gemeente/RBL.

Tabel 3 – Uitvoering kwalificatieplichtfunctie uitgesplitst naar de uitvoeringsmodellen

	Voert zelfstandig uit	Heeft deels uitbesteed	Geen gemeente, maar bijv. RBL	Totaal
Dit is het taakgebied van de leerplichtambtenaren binnen de eigen gemeente/RBL	7 (87,5%)	0 (0,0%)	5 (83,3%)	12 (80,0%)
Dit is het taakgebied van specifieke kwalificatieplichtambtenaren	1 (12,5%)	0 (0,0%)	1 (16,7%)	2 (13,3%)
Deze taak wordt uitgevoerd door een andere gemeente/RBL	0 (0,0%)	1 (100,0%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)
Totaal	8 (100,0%)	1 (100,0%)	6 (100,0%)	15 (100,0%)

Leerplichtformatie

Bij de deelnemende gemeenten is ook de totale leerplichtformatie opgevraagd. Het betreft dan alle formatie die in het teken staat van de uitvoering van de leerplicht, waaronder zaken als beleidsondersteuning en de leerplichtadministratie. Om deze totale leerplichtformatie te kunnen vergelijken met de formatie in 2009 is de formatie per 1.000 leerplichtigen berekend. Voor de veertien gemeenten/RBL's komt de leerplichtformatie per 1.000 leerlingen uit op 0,61 fte³³. In 2009 was deze formatie geschat op 0,43. Dit lijkt op het eerste gezicht een forste stijging. Echter, in het onderzoek van 2009 werd geconstateerd dat de G4 een zodanig andere inrichting van de leerplichtfunctie heeft, dat dit leidt tot vertekende cijfers. Als de G4 in voorliggende analyse niet in de berekening wordt mee-

33 Eén gemeente heeft geen aantal fte opgegeven.

genomen, komt de leerplichtformatie uit op 0,39 fte per 1.000 leerplichtambtenaren. De G4 laten we daarom in deze analyse verder buiten beschouwing. Apart presenteren zoals in 2009 werd gedaan, is gezien de respons van twee G4-gemeenten en lastige vergelijkbaarheid ook geen optie.

Als we de totale leerplichtformatie³⁴ per 1.000 leerplichtigen nu in ogenschouw nemen zonder G4, dan blijkt dit voor de zes deelnemende RBL's uit te komen op 0,37, tegenover 0,35 in 2009. Voor de gemeenten komt de totale leerplichtformatie uit op 0,46, tegenover 0,33 in 2009. Een schijnbare stijging dus in het aantal fte per leerplichtige.

Ook is er gekeken naar het totaal aantal personen per 1.000 leerplichtigen dat werkzaamheden verricht om de Leerplichtwet uit te voeren voor de dertien gemeenten/RBL's. Voor de zes RBL's is het totaal aantal leerplichtmedewerkers per 1.000 leerplichtigen 0,44; in het onderzoek van 2009 was dit 0,52. De gemeenten komen uit op een totaal van 0,68; in het onderzoek van 2009 was dit 0,64. Het aantal leerplichtmedewerkers lijkt hierbij minder hard te stijgen dan de formatie, wat erop kan wijzen dat medewerkers minder combinatiefuncties hebben en meer gericht zijn op de leerplichttaken. Bij een kwart van de vijftien deelnemende organisaties bestaat de leerplichtfunctie uit een combinatiefunctie. In 2009 was dit een derde van de 342 responderende organisaties.

Beëdigde en BOA-bevoegde leerplichtambtenaren

Naast eventuele wijzigingen in de formatie, is ook nagegaan of er verschillen zijn opgetreden in het beëdigen van ambtenaren of de inzet van BOA-bevoegden. Het blijkt dat alle leerplichtambtenaren binnen de dertien gemeenten/RBL's zijn beëdigd (zie tabel 4). In het onderzoek van 2009 gold dit voor 89% van de leerplichtambtenaren bij gemeenten en 91% bij RBL's. Eenzelfde 'verbeterslag' (let wel: n=13!) lijkt ook geslagen bij het aantal BOA-bevoegden. In het onderzoek van 2009 was 64% van de leerplichtambtenaren in de gemeenten BOA-bevoegd, nu is dat 81%. Bij de RBL's geldt dat nu 88% BOA-bevoegd is tegenover 70% in 2009.

34 In het onderzoek is ook gekeken naar het aantal leerplichtambtenaren (fte en personen). Daaruit komt een vergelijkbaar beeld naar voren in de vergelijking tussen 2009 en 2014. Aangezien het splitsen van fte over functies en taken (wel/niet leerplichtambtenaar) voor respondenten lastig bleek, presenteren we hier alleen de totale leerplichtfunctie.

Tabel 4 – Percentage beëdigde leerplichtambtenaren en BOA-bevoegden van het aantal leerplichtambtenaren (1 oktober)

	Percentage beëdigde leerplichtambtenaren		Percentage BOA-bevoegden	
	2014	2009	2014	2009
Gemeenten	100% (n=41)	88%	81% (n=33)	64%
RBL	100% (n=83)	91%	88% (n=73)	70%

Ambtsinstructie

Het blijkt dat alle vijftien gemeenten/RBL's werken met een ambtsinstructie voor leerplichtambtenaren. In 2009 beschikte 85% van de gemeenten over een ambtsinstructie. Veel gemeenten waren destijds bezig met het opstellen en aanpassen van de instructie. Ruim de helft had de instructie in de laatste vijf jaar vastgesteld, terwijl we nu alleen uitzonderingen zien met een instructie die ouder is dan vijf jaar (zie tabel 5). Er lijkt op dit punt dan ook wel iets gebeurd in de afgelopen vijf jaar, ook al moeten we daarover gezien het aantal waarnemingen wel voorzichtig zijn.

Tabel 5 – In welk jaar is de laatste versie van de ambtsinstructie vastgesteld?

Jaar	Aantal	Percentage
2007	1	6,7%
2008	1	6,7%
2010	1	6,7%
2011	1	6,7%
2012	4	26,7%
2013	3	20,0%
2014	4	26,7%
Totaal	15	100,0%

Wijzigingen in de afgelopen vijf jaar

Ten slotte is aan de gemeenten/RBL's gevraagd om kort de voornaamste wijzigingen te schetsen ten aanzien van de inrichting van de leerplichtorganisatie in de afgelopen vijf jaar. Hierbij ging het om wijzigingen in de organisatievorm (bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen, RBL-vorming, samenwerking) en inrichting (bijvoorbeeld onderscheid leer- en kwalificatieplicht, meer of minder administratieve werkzaamheden, beëdigingen, boa's enzovoort).

Een aantal gemeenten geeft aan met andere gemeenten een RBL te zijn gaan vormen. RBL-vorming heeft vervolgens geleid tot een aantal voordelen: minder administratieve werkzaamheden door een centrale leerlingenadministratie, samenwerking op uitvoeringsniveau, een kwaliteitsslag met betrekking tot de leer- en kwalificatieplicht of uniformiteit. Ook hebben bestaande RBL's de afgelopen vijf jaar meer vorm gekregen. Zo heeft de regionale samenwerking voor een gemeente bijvoorbeeld geleid tot leerplichtambtenaren die allemaal BOA gekwalificeerd zijn (of wachten op beëdiging), verschuiving van de aandacht naar verzuim op ROC's en de inzet van leerplicht plus functionarissen. Ook hebben sommige RBL's meer taken gekregen, zoals de trajectbegeleiding voor 18+ VSV-ers.

Een aantal gemeenten/RBL's is functies gaan samenvoegen (bijvoorbeeld leerplicht en RMC-taken), terwijl andere gemeenten/RBL's functies juist zijn gaan scheiden (bijvoorbeeld onderscheid leer- en kwalificatieplicht). Tot slot is er maar één gemeente/RBL die aangeeft dat er in de afgelopen vijf jaar geen echte wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Bijlage 3: Checklist bij dossierstudies

Achtergrond

Aanleiding actie lpa

- zorgsignaal vanuit de school (ZAT/MDO/...)
- melding via DUO / onderwijsinstelling

Leerplicht of kwalificatieplicht

- leerplicht
- kwalificatieplicht

Geschiedenis

- 1^e keer in aanraking met lpa
- begindatum: .././... einddatum : .././...
- aantal uren
- aantal waarschuwingen aantal pv-HALT Aantal pv

Type verzuim

- absoluut verzuim
- relatief verzuim; luxe verzuim
- relatief verzuim; signaal verzuim
- relatief verzuim; zorgwekkend ziekteverzuim

Achtergrond leerplichtambtenaar (werk of opleiding)

- onderwijs
- zorg
- jeugdreclassering / SPW
- politie/defensie
- anders, namelijk

Type registratiesysteem

-

In het kort

Achtergrond leerling

- leeftijd:
- geslacht:
- opleiding start melding:
- opleiding laatste melding:

Korte beschrijving dossier

Absoluut verzuim

Onderzoek bij constatering absoluut verzuim wanneer een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere niet is ingeschreven bij een school p 4.1.

Actie lpa	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
Huisbezoek	J	
	N	->
Onderzoek door bevolkingsregister	J	
	N	->
Informereren bij Sociale verzekering	J	
	N	->
Informereren bij Gemeentelijke Sociale Dienst	J	
	N	->
Andere stappen...	J	
	N	

Het stappenplan bij constatering absoluut verzuim wanneer een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere plotseling niet meer op school verschijnt 35 p 4.1.

Actie lpa	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
Huisbezoek	J	
	N	->
Onderzoek door bevolkingsregister	J	
	N	->
Informereren bij Sociale verzekering	J	
	N	->
Informereren bij Gemeentelijke Sociale Dienst	J	
	N	->
Melding van vermissing bij de politie	J	
	N	->
Andere stappen...	J	
	N	

35 Dit verzuim staat in de handleiding onder absoluut verzuim, hoort technisch gezien onder relatief verzuim

Actie bij constatering absoluut verzuim p.4.1 – 4.2.2.

Situatie	Actie lpa	J/N	PV	Toelichting afwijking van de handleiding
De leerplichtige verblijft zonder ouder in het buitenland en bezoekt daar een school	Is er een schoolverklaring van de betreffende school door de in Nederland verblijvende ouder overlegd?	J	J	->
			N	
		N	J	
			N	->
De leerplichtige verblijft vermoedelijk met ouders in het buitenland en het gezin is uitgeschreven			J	->
			N	
De leerplichtige verblijft vermoedelijk met ouders in het buitenland en het gezin is niet uitgeschreven <i>eenmalig</i>	de zaak melden bij bevolkingsregister voor onderzoek en bij SVB	J	J	->
			N	
		N	J	->
			N	
De leerplichtige verblijft vermoedelijk met ouders in het buitenland en het gezin is niet uitgeschreven <i>hoppers</i>	de zaak melden bij bevolkingsregister voor onderzoek en bij SVB	J	J	
			N	->
		N	J	
			N	->
De leerplichtige wordt thuis gehouden	Zijn er duidelijk oneigenlijke gronden voor het beroep op vrijstelling (bijv ouders die toegeven thuisonderwijs te willen geven)	J	J	
			N	->
		N	J	->
			N	
Fout in administratie of registratie			J	->
			N	
Andere situaties...			J	
			N	

Relatief verzuim

Verzuimmelding aan de leerplichtambtenaar en stappen school p4.1.1

Verzuimmelding	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
School neemt disciplinaire maatregelen	J	
	N	->
School maakt afspraken tussen leerling, ouders en school	J	
	N	->
Melding bij >16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van 4 opeenvolgende weken aan DUO/lpa	J	
	N	->
Kennisgeving Ongeoorloofd Verzuim (KOV) wordt gedaan aan DUO of in PO aan de leerplichtambtenaar	J	
	N	->
Indien er sprake is van eerder verzuim, krijgt de melding de status 'urgent'	J	
	N	->

Het stappenplan bij constatering relatief verzuim wanneer een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere meer dan 16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van 4 opeenvolgende weken verzuimt p4.1.1.

Actie lpa	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
Overleg tussen de lpa en school.	J	
	N	->
De leerplichtambtenaar stuurt een informatiebrief naar de ouders en de jongere.	J	
	N	->
In de brief staat: dat schoolverzuim niet geoorloofd is.	J	
	N	->
In de brief staat: het advies contact op te nemen met de school als dit nog niet is gebeurd.	J	
	N	->
In de brief staat: dat de brief gezien kan worden als een eerste waarschuwing en dat het verzuim dient te stoppen.	J	
	N	->
In de brief staat: een uitnodiging aan de leerling en de ouders voor een gesprek met de lpa.	J	
	N	->
Lpa benadert de school, de ouders en de leerling	J	
	N	->
Lpa benadert eventueel andere instantie(s) die bij de leerling betrokken zijn	J	
	N	->
Huisbezoek, indien geen reactie op toenaderingspoging	J	
	N	->
Lpa stelt vast of er sprake is van ongeoorloofd verzuim of een vrijstelling.	J	
	N	->
Lpa onderzoekt de reden van het verzuim	J	
	N	->
Lpa onderzoekt mogelijkheden om verzuim te beëindigen	J	
	N	->
De gemaakte afspraken worden bevestigd naar leerling en ouders.	J	
	N	->
Waarschuwing dat bij voortdurend verzuim procesverbaal zal worden opgemaakt.	J	
	N	->
Andere acties...	J	
	N	

Het stappenplan relatief verzuim vervolg p4.1.1.

situatie	J/N	Actie lpa	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
stuurt de lpa een officiële waarschuwing gericht op het volgende verzuim?	J			
	N			->
Doet de lpa een zorgmelding bij Bureau Jeugdzorg of het AMK ³⁶ als er volgens betrokkene sprake is van een zorgelijke situatie of wanneer vrijwillige hulpverlening niet wordt geaccepteerd?	J	Lpa bewaakt of er binnen 1 maand van de zorgmelding hulpverlening op gang komt.	J	
			N	->
	N			->
Hebben <i>civiele maatregelen</i> of hulpverlening na 2 maanden geleid tot <i>resultaat</i> ?	J			
	N	Lpa doet een melding aan het OM.	J	
			N	->

Relatief verzuim: luxe verzuim

Stappenplan bij vermoeden luxe verzuim p 4.1.2.

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Actie lpa	J/N	Actie lpa	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding			
Onderzoek naar aanvraag extra verlof	J	Aanvraag is geweigerd / gedeeltelijk toegestaan, al dan niet <i>onder bepaalde voorwaarden</i>	J	Is de afwijzing conform de wet	J	Zijn er andere kinderen binnen het gezin met ongeoorloofd verzuim	J	Aanwijzing verantwoordelijke lpa	J	Oproep ouders voor verhoor	J				
									N		N	->			
										Oproep ouders voor verhoor	J				
											N	->			
												Het schoolhoofd wordt op handelwijze gewezen	J		
										N			N		->
	N						->								

³⁶ Handleiding stelt dit niet verplicht

Stappenplan bij verhoor luxe verzuim: reden familielid overleden p 4.1.2.

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	PV	Toelichting afwijking van de handleiding	
Verschij- nen ouders bij verhoor	J	Reden familielid overleden	J	Familielid tot de 3 ^e graad	J	Binnen 2 weken overlij- densakte binnen	J	N	Is er sprake van over- macht	J	J	->
											N	
											J	->
											N	
											J	
											N	->
											J	
											N	->
N	N	J	N	J	N	->						
							J	->				

Stappenplan bij verhoor luxe verzuim: reden familielid op vakantie ziek geworden p 4.1.2

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	PV	Toelichting afwijking van de handleiding
Ver- schijnen ouders bij verhoor	J	Reden familielid ziek gewor- den op vakantie	J	Komen reisbe- scheiden overeen met de verkla- ring	J	Is er sprake van ernstige ziekte waardoor reizen niet mag/kan	J	Binnen 2 weken dokters- of zieken- huisver- klaring binnen	J	Lijkt de verkla- ring evident valselijk te zijn opge- maakt	J	J	->
												N	
												N	->
												J	
												N	
												J	->
												N	
												J	->
N	N	J	N	J	N	->							
							J	->					

Stappenplan bij verhoor luxe verzuim: reden autopech op terugweg naar Nederland p 4.1.2

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	PV	Toelichting afwijking van de handleiding
Ver- schijnen ouders bij verhoor	J	Auto- pech op de terug- weg	J	Zijn even- tuele vertra- gingen ingecal- culeerd	J	Komen reisbe- scheiden overeen met de verkla- ring	J	Komt datum rekening van de garage overeen met de verkla- ring	J	Is er gekeken naar ander vervoer	J	J	
											N	N	->
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
N	N	->											

Stappenplan bij verhoor luxe verzuim: reden overboeking/faillissement vliegtuig p 4.1.2

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	PV	Toelichting afwijking van de handleiding
Ver- schijnen ouders bij verhoor	J	Over- boeking/ faillis- sement vliegtuig	J	Zijn even- tuele vertra- gingen ingecal- culeerd	J	Komen reisbe- scheiden overeen met de verkla- ring	J	Komt verkla- ring van de maat- schappij overeen met de verkla- ring	J	Is er gekeken naar ander vervoer	J	J	
											N	N	->
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
											N	N	->
											N	J	
N	N	->											

Stappenplan bij verhoor luxe verzuim: reden commercieel belang (staat niet in de handleiding)

Situatie	J/N	Toelichting afwijking van de handleiding
Is er gewerkt conform de handleiding bij relatief verzuim?	J	
	N	->

Vervolgbeslissing

Stappenplan vervolgingsbeslissing lpa

Situatie	J/N	Toelichting vervolgingsbeslissing (ook aangeven voor wie pv wordt opgemaakt)
Lpa maakt een waarschuwing op	J	->
Lpa maakt een waarschuwing op	N	->
Lpa maakt een pv-HALT op	J	->
Lpa maakt een pv-HALT op	N	->
Lpa maakt een pv	J	->
Lpa maakt een pv	N	->

Stappenplan vervolgingsbeslissing lpa-OM (in het geval van pv-HALT of pv door lpa) p 4.2.3.

Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Situatie	J/N	Toelichting vervolgingsbeslissing	
Recidive (eerder pv-HALT of pv in afgelopen 5 jaar)	J				J			Om gaat over tot dagvaarding	J	->	
									N	->	
	N	Verzuim < 16 uur les	J	Heeft school voldoende maatregelen genomen zonder resultaat	J	Voldoet leerling aan voorwaarden voor Halt	J	Om gaat over tot Halt	J	->	
									N	->	
			N	Verzuim <=10 dagen	J	Voldoet leerling aan voorwaarden voor Halt	J	Omgaat over tot Halt	J	->	
									N	->	
		N				N	OM gaat over tot dagvaarding	J	->		
								N	->		
						N			OM gaat over tot dagvaarding	J	->
										N	->

Afhandeling Halt-verwijzing

Stappenplan bij verwijzing naar Halt p 4.4.2

Situatie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Actie	J/ N	Toe- lichting ver- volgbe- slissing
Lpa gaat in gesprek met jongere	J	Lpa laat jongere handtekening zetten op Halt-verwijzing	J	Lpa laat ouder toestemming geven voor verwijzing	J	Jongere krijgt een brief, gericht aan de ouders met verwijzing naar Halt	J	In de brief staan consequenties van niet nakomen van afspraken	J	Contact met OM	J	OM geeft binnen 24 uur reactie	J	Halt-verwijzing wordt met handtekening van BOA naar Halt gestuurd	J	Lpa licht de school in	J	->
																	N	->
																	N	->
																	N	->
																	N	->
																	N	->
																	N	->
N	->																	

Stappenplan na verwijzing naar Halt p 4.2.2

Situatie	J/N	Actie	J/N	Actie	J/N	Toelichting vervolgbeslissing
Positieve afloop van de verwijzing	J	Lpa meldt ter kennisname bij de school	J		J	
			N			->
	N	Direct melding ongeoorloofd verzuim aan de school gevraagd	J	Pv opmaken	J	
			N		N	->
						->

Opmaak proces-verbaal p 4.3.1

- pv is binnen 1 maand na het 1^e verhoor bij het OM binnen

Basis Checklist proces-verbaal

- opmaak volgens model proces-verbaal zoals in de handleiding
- vermelding absoluut / relatief verzuim
- bijlage: de kennisgeving van ongeoorloofd verzuim / digitale melding DUO
- bijlage: uittreksel GBA
- bijlage: uitdraai gezinssamenstelling
- bijlage: indien er sprake is van een voogd: uittreksel uit het voogdijregister
- bijlage: kopie legitimatiebewijs

Extra Checklist proces-verbaal luxe verzuim p 4.3.2

- verzuimstaat DUO / verklaring van de school
- verzuimperiode
- indien er meerdere leerplichtige kinderen in het gezin zijn, deze kinderen bij verzuim ook in het proces-verbaal opnemen, bij geen verzuim dit omschrijven in ‘bevindingen’
- aanvragen voor extra verlof en de afwijzing (indien aanwezig) en omschrijving hiervan in ‘bevindingen’
- verhoor verdachte (vermelden of tol nodig is)
- bij geboorteplaats buiten Nederland in ‘bevindingen’ opnemen of verdachte de Nederlandse taal goed beheerst
- vermelding van eerder begane overtreding van de leerplichtwet indien er sprake is van recidive. Wat is er toen met het verzuim gebeurd?

Bewijsstukken (doktersverklaring/rekening garage etc.) in vertaalde vorm

- aangeven welke ouder als verdachte is aangemerkt en waarom
- duidelijk aangeven waarom bij een verweer of beroep op bepaalde omstandigheden toch pv wordt opgemaakt

Extra Checklist proces-verbaal signaalverzuim p 4.3.3

- verzuimmelding met exacte verzuimdagen (uitdraai digitale melding)
- een verklaring, namens de school
- verzuimperiode, klas en schoolniveau vermelden
- verhoor jongeren en ouder (vermelden of tolk nodig is)
- voor ouder(s) bepalen of zij getuige zijn of verdachte, verwijt onderbouwen
- een uittreksel van het bevolkingsregister (GBA)
- indien er sprake is van recidive: vermelding van de eerder begane overtreding van de leerplichtwet. Wat is er toen met het verzuim gebeurd?
- aangeven of er onderzoek is gedaan naar de schoolgang van de andere leerplichtige jongeren binnen het gezin en wat de uitkomst van dit onderzoek is.
- beschrijving van de geleverde inspanningen na de melding van het verzuim op het gebied van hulpverlening of andersoortige bemoeienissen teneinde het ongeoorloofde schoolverzuim op te heffen. Geef de informatie kort en feitelijk weer met vermelding van de bron.
- aangeven of er een zorgmelding is gedaan bij bureau jeugdzorg of anderszins.
- het pv dient door het OM ontvangen te zijn binnen de maximale termijn van 1 maand na het verhoor van de verdachte. Indien termijn niet gehaald dan dient dit met redenen omkleed te worden aangegeven.