

Integrale Aanpak Schoolverzuim

Eindrapportage
Werkconferentiecyclus

Rotterdam, maart 2007

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Justitieel Jeugdbeleid
www.minjus.nl

Uitvoering: Het Portaal
Korte Hoogstraat 15 c
3011 GJ Rotterdam
010-2709465
www.het-portaal.net

Auteurs: Daan Nieber
Daniëlle Paulssen
José van Zwieten

m.m.v.
Mw. dr. M.W. Bol (Ministerie van Justitie)

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden d.m.v. druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder schriftelijke toestemming van Het Portaal.

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste aanbevelingen.....	4
2. Algemene inleiding	6
2.1 De leerplichtwet	6
2.2 Schoolverzuim in cijfers	6
2.3 Beleid	8
2.3.1 Het leerplichtmodel	8
2.3.2 Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim	9
3. Het project	11
3.1 Opdracht van het Ministerie van Justitie aan Het Portaal	11
3.1.1 De structuurschets: <i>Integrale Aanpak Schoolverzuim</i>	11
3.2 Rol van Het Portaal	11
3.3 Activiteiten Het Portaal.....	11
3.3.1 Analyse leerplichtomgeving	11
3.3.2. Interviews	12
3.3.3. Werkconferenties	12
3.3.4 Evaluaties	13
4. Resultaten werkconferenties	14
4.1 Ouders	15
4.2 School	18
4.3 Jeugdgezondheidszorg	22
4.4 De leerplichtambtenaar	23
4.5 Gemeente.....	25
4.6 Inspectie van het Onderwijs	27
4.7 Politie	28
4.8 Halt	29
4.9 (Bureau) Jeugdzorg	30
4.10 Raad voor de Kinderbescherming	32
4.11 Openbaar Ministerie	33
4.12 Rechterlijke Macht	35
4.13 Ketenknelpunten	36
Bijlagen:	
I Voorbereiding werkconferentiecycclus	42
II Informatie werkconferenties	43
III Evaluaties	44
IV Opmerkelijkste samenwerkingsafspraken	45

1. Belangrijkste aanbevelingen

De werkconferentiecycclus Integrale Aanpak Schoolverzuim toont aan dat lokale ketenpartners een gebrek aan snelheid in de verzuimketen signaleren. De grote betrokkenheid van eenieder kan leiden tot dubbel werk en/of het niet op tijd inschakelen van anderen. Dit is deels toe te schrijven aan onbekendheid met de rest van de verzuimketen. De werkconferenties waren op dit punt van grote waarde: de aanwezige ketenpartners kregen inzicht in en begrip voor elkaars positie binnen de keten. Een groot aantal gaf aan bijeenkomsten met de gehele keten graag periodiek te zien terugkomen.

Er zijn veel schakels in de verzuimketen. Iedere betrokkene zal dus snel moeten handelen en zo nodig tijdig moeten doorschakelen. Op veel plaatsen kan men voorbeelden noemen van leerlingen die al een jaar nauwelijks naar school gaan zonder dat er adequate hulp is georganiseerd, of straf is opgelegd. Hoe kan deze snelheid worden verhoogd? Lokale ketenpartners komen met de volgende aanbevelingen.

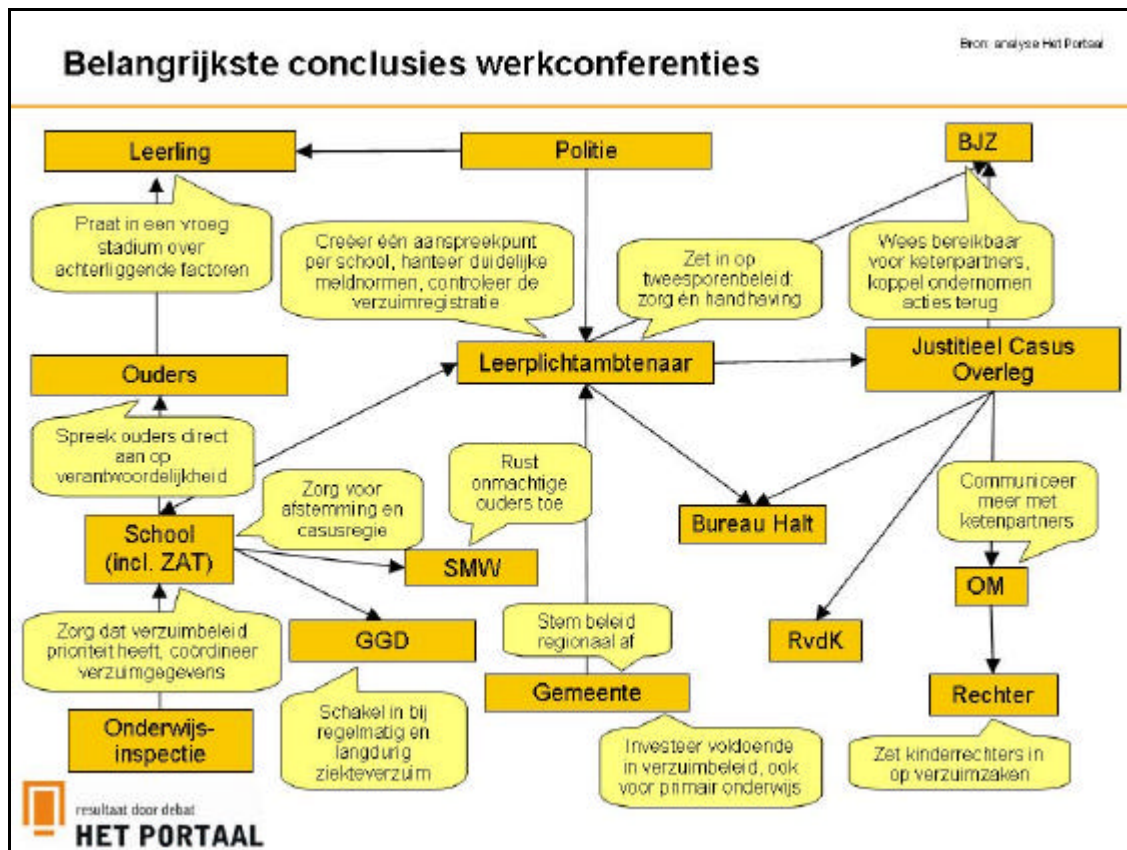
- Ouders worden direct op hun verantwoordelijkheid aangesproken. Wanneer zij verzuim niet tegenhouden of zelfs dekken wordt opgetreden: maatschappelijk werk (in geval van onmacht), GGD (in geval van dekken van verzuim) of eventueel een proces-verbaal (in geval van onwil) worden ingezet om ouders hun verantwoordelijkheid uit te kunnen laten oefenen.
- Scholen registreren, signaleren en melden op tijd: met een zo sluitend mogelijke registratie wordt ieder verzuim opgemerkt. Leerling én ouders worden hierop direct aangesproken. Verzuim dat langer aanhoudt wordt, ongeacht de oorzaak, sowieso gemeld bij de leerplichtambtenaar. Mentoren kunnen begripvol zijn en met een leerling in gesprek blijven, maar zij moeten aanhoudend verzuim altijd doorgeven aan een Zorg Advies Team (ZAT¹) en bij de (verzuim)coördinator. Het ZAT is de goed toegeruste schakel die in een vroeg stadium bepaalt welke route het best bewandeld kan worden. Deze wordt dan direct ingeslagen. Schooldirecties zorgen voor een helder verzuimbeleid dat regelmatig zowel naar ouders en leerlingen als naar het docententeam wordt gecommuniceerd. Daarbij zijn scholen gebaat bij één aanspreekpunt voor leerplichtzaken, in plaats van per gemeente een aparte leerplichtambtenaar.
- Leerplicht gebruikt haar dubbele pet. Bij achterliggende problematiek wordt zorg ingeschakeld, maar vanaf het begin wordt ook gehandhaafd: wanneer afspraken niet nagekomen worden en verzuim aanhoudt, wordt ook een justitieel traject ingeslagen, met als doel het verzuim zo snel mogelijk te stoppen. Dus parallelle trajecten! Leerplichtambtenaren schakelen bij matig verzuim snel Halt in. Ook spreken zij scholen vanuit hun bevoegdheid aan op hun registratie. Zij kunnen hen adviseren en ondersteunen bij de verbetering hiervan.
- Gemeenten investeren voldoende in leerplicht en hulpverlening. Doen zij dit niet, dan spreken omliggende ketenpartners hen hier op aan. De problematiek moet zichtbaar blijven en op de politieke agenda geplaatst worden.
- Duidelijke casusregie: wanneer meerdere organisaties betrokken zijn, wordt er een casusregisseur “schoolverzuim” aangewezen die met alle organisaties communiceert en ondernomen acties terugkoppelt. Een digitaal leerling-volgsysteem kan hier sterk aan bijdragen. Wanneer er sprake is van een wachtlijst onderhoudt de casusregisseur intensief contact met leerling, school en ouders om een vacuüm te voorkomen.
- Hulpverlening is ook gebaat bij snelheid. Wachtlijsten werken frustrerend en cumulerend. Gemeenten, provincies en rijksoverheid zullen voldoende moeten investeren in specifieke hulpverlening, aangepast onderwijs en opvangplekken.

¹ ZAT: een team waarin school overleg heeft met externe partijen over leerlingen over wie zorgen zijn. In sommige arrondissementen gebruikt men een andere benaming, bijvoorbeeld Socio-team, SMT of Zorgbreedtecommissie. In dit verslag wordt de term ZAT gebruikt. In een ZAT zouden in elk geval vertegenwoordigd moeten zijn: de school, de leerplichtambtenaar, jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg en het schoolmaatschappelijk werk. Ook politie en OM-Justitie kunnen een vaste plek hebben in dit team.

- Justitie werkt vlot en in overleg met ketenpartners. Leerplichtambtenaren en Raad voor de Kinderbescherming worden nauw betrokken bij de gang van een proces-verbaal (PV). Door civil- en strafrecht te verenigen bij de kinderrechter wordt het verzuim gezien in de context van het gezin en waar nodig ook zo aangepakt. Door voldoende zittingsruimte kan het justitiële apparaat snel optreden.
- Ketenpartners communiceren regelmatig met elkaar op drie manieren. Zij geven voorlichting over eigen werkwijze, mogelijkheden en de verwachtingen van andere partners. Zij stemmen onderling de omgang met specifieke casussen op elkaar af en koppelen ondernomen acties terug. Ten slotte spreken de partners elkaar aan op verantwoordelijkheden die niet nagekomen worden.
- Ketenpartners praten niet alleen *over*, maar vooral ook *met* de leerling: spreek deze aan op het verzuimgedrag, ga in gesprek over achterliggende problemen en communiceer duidelijk over de te volgen lijn.

De input en conclusies van de conferenties zijn in onderstaande schematische verzuimketen verwerkt.

Figuur 1.1



2. Algemene inleiding

Onderwijs is een noodzaak. Met een goede schoolopleiding en een diploma op zak sta je sterker in de maatschappij. Onderwijs stimuleert de individuele ontwikkeling van een kind en een diploma biedt zicht op een zekere toekomst. Daarom is er in Nederland niet alleen een recht op onderwijs, maar ook een wettelijke plicht om onderwijs te volgen: de *leerplicht*. Bij de handhaving van de leerplicht op lokaal niveau is een groot aantal organisaties betrokken die zich bezig houden met preventie, curatie en repressie.

2.1 De leerplichtwet

De leerplichtwet verplicht kinderen vanaf de vijfde verjaardag tot en met het schooljaar waarin zij zestien jaar worden, of tot het einde van het twaalfde schooljaar volledig onderwijs te volgen. Daarna geldt een partiële leerplicht van een jaar waarin een jongere minimaal twee dagen per week onderwijs volgt. De huidige leerplichtwet stamt uit 1969 en is nadien nog enkele malen aangepast. De leerplichtwet is een gedecentraliseerde wet: de gemeente is verantwoordelijk voor toezicht op de naleving ervan en de overkoepelende regie op rijksniveau is extensief. De gemeente heeft voor de naleving van de leerplichtwet leerplichtambtenaren in dienst die samenwerken met verschillende lokale partijen.

Ondanks de leerplicht gaan sommige jongeren in Nederland niet (altijd) naar school; zij *verzuimen*. Er zijn twee vormen van verzuim:

- bij *absoluut* verzuim staat een jongere niet ingeschreven bij een school.
- bij *relatief* verzuim staat een jongere wel ingeschreven bij een school, maar bezoekt hij/ zij geregeld zijn/ haar school niet²:
 - bij *beginnend* verzuim is er sprake van ongeoorloofde afwezigheid die zich uit in regelmatig spijbelen, variërend van structureel te laat komen en uren verzuimen tot dagdelen spijbelen;
 - *luxe* verzuim houdt in dat leerlingen buiten schoolvakanties om op vakantie gaan;
 - bij *signaalverzuim* is spijbelen een uiting van achterliggende problemen³.

Bij de handhaving van de leerplichtwet staat terugleiding naar school centraal. Afhankelijk van de casus en het type verzuim kan een leerling, en/of ouder strafrechtelijk worden vervolgd. Ook schoolhoofden kunnen aansprakelijk gesteld worden als zij verzuim niet adequaat registreren.

De leerplichtwet zal per 1 augustus 2007 gewijzigd worden. De huidige partiële leerplicht wordt vervangen door een kwalificatieplicht voor jongeren tussen 16 en 18 jaar. Zonder startkwalificatie (Havo, Vwo of Mbo-2-diploma) zijn jongeren tot hun 18^e volledig leerplichtig. De kansen op de arbeidsmarkt voor 20.000 jongeren moeten zo verbeterd worden.

2.2 Schoolverzuim in cijfers

In alle schooltypen komen spijbelende leerlingen voor. Binnen elk schooltype van het voortgezet onderwijs meldt 85 procent van de scholen dat er gespijbeld wordt⁴. Van de overige scholen zijn geen aantallen spijbelaars bekend.

Een op de vijf leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs spijbelt naar eigen zeggen wel eens. Bij veel leerlingen blijft het bij incidenteel een uur spijbelen. Er zijn echter ook hardnekkiger gevallen die bij de leerplichtambtenaar terecht komen. Van deze gevallen komt uiteindelijk een derde opnieuw met de leerplichtambtenaar in aanraking.

² Wettelijk verzuim: het verzuim waarvan het schoolhoofd verplicht is het te melden aan de leerplichtambtenaar, te weten ongeoorloofd verzuim van drie achtereenvolgende schooldagen, dan wel meer dan een achtste deel van het aantal uren gedurende een periode van vier weken (Staatscourant 29 december 2005, nr. 253)

³ Staatscourant 29 december 2005, nr. 253

⁴ De staat van het onderwijs, onderwijsverslag Inspectie van het Onderwijs 2004/2005

Tabel 2.1

Spijbelen in 2004/2005 in het voortgezet onderwijs; percentages zware, matige en incidentele spijbelaars per schooltype, berekend over de scholen waar spijbelen voorkomt

	Pro ¹	Vmbo	Vmbo G4	Havo	Vwo
Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	2,8	2,0	3,4	0,6	1,2
Matig spijbelen (meer lessen per dag, soms een hele dag)	3,5	2,9	4,5	2,1	1,7
Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	4,7	8,5	8,3	8,4	5,7

1: praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Over het algemeen kan gezegd worden dat verzuim, zowel absoluut verzuim als relatief verzuim, de afgelopen jaren is gestegen. Uit onderstaande tabellen van het Ministerie van OCW⁵ blijkt dat in 10 jaar (1995-2005) tijd het absolute verzuim toegenomen is met 4,1 procent, het signaalverzuim met 48,7 procent en het luxe verzuim met 28,1 procent. Deze stijgingen worden waarschijnlijk grotendeels verklaard door toenemende prioriteit bij zowel gemeenten als rijksoverheid bij de aanpak van verzuim. Dit betekent dat er meer verzuim gemeld wordt, wat niet hoeft te betekenen dat dit een stijging van het verzuim inhoudt maar een groter percentage dat gemeld wordt bij gemeenten. Ook het aantal processen-verbaal is sterk gestegen, met 424,1 procent. Dit wordt met name verklaard door de aandacht van het Openbaar Ministerie (OM) voor schoolverzuim, waardoor het proces-verbaal als een effectief middel in het bestrijden van verzuim kan worden ingezet.

Tabel 2.2

Absoluut verzuim per schooljaar

Schooljaar	Aantal
1995-1996	5.469
1996-1997	5.029
1997-1998	4.812
1998-1999	6.321
1999-2000	5.719
2000-2001	6.105
2001-2002	6.669
2002-2003	6.915
2003-2004	6.488
2004-2005	5.691

⁵ Onderzoeksrapport schoolverzuim VO

Tabel 2.3*Relatief verzuim en luxe verzuim per schooljaar*

Schooljaar	Totaal relatief verzuim	w.v. luxe verzuim	Luxe verzuim (% tot)
1995-1996	30.234	3.340	11
1996-1997	22.821	3.079	13
1997-1998	25.107	3.109	12
1998-1999	23.852	2.189	9
1999-2000	24.821	2.625	11
2000-2001	25.802	2.446	9
2001-2002	33.089	2.928	9
2002-2003	38.502	3.652	9
2003-2004	41.642	4.394	11
2004-2005	44.259	4.279	10

Tabel 2.4*Processen-verbaal per schooljaar*

Schooljaar	Absoluut verzuim	Luxe verzuim	Signaalverzuim	Totaal (=100%)
1995-1996	17 %	50 %	33 %	991
1996-1997	15 %	37 %	48 %	1.619
1997-1998	13 %	48 %	39 %	1.517
1998-1999	14 %	33 %	53 %	1.484
1999-2000	10 %	29 %	61 %	1.788
2000-2001	8 %	28 %	64 %	2.116
2001-2002	6 %	27 %	67 %	2.771
2002-2003	6 %	27 %	67 %	3.222
2003-2004	5 %	32 %	63 %	4.021
2004-2005	5 %	28 %	67 %	4.203

Bron: Ministerie van OCW, Onderzoeksrapport schoolverzuim in het Voortgezet Onderwijs (2005)

2.3 Beleid

Het doel van de leerplichtwet is jongeren toe te rusten met kennis en vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig een plek in de samenleving te verwerven. Verzuim leidt niet zelden tot voortijdig schoolverlaten. Jongeren zonder diploma komen in een moeilijke positie op de arbeidsmarkt terecht. Structureel verzuim blijkt daarnaast een voorbode van ernstige gedragsproblemen te zijn (signaalverzuim), wat niet zelden leidt tot criminaliteit. Het is dan van belang om in te grijpen door de leerling terug te leiden naar school en hulpverlening op gang te brengen. In de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim staat terugleiding naar school centraal.

2.3.1 Het leerplichtmodel

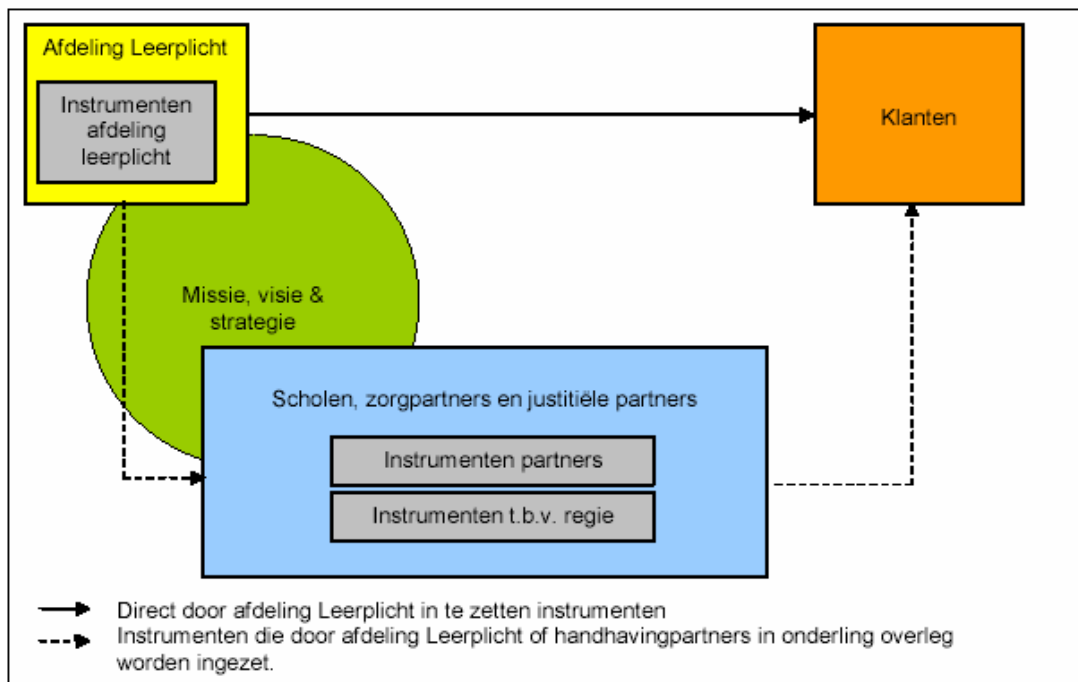
Het toezicht op de naleving van de uitvoering van de leerplichtwet ligt bij gemeenten. De rijksoverheid houdt zich echter niet geheel afzijdig. Leerplicht is één van de thema's van het actieprogramma Handhaven op niveau (HON)⁶. In het kader van het project Modelontwikkeling

⁶ Naar aanleiding van het gelijknamige rapport van de commissie Michiels, dat in 1998 verscheen, is op 1 mei 2000 het programma 'Handhaven op Niveau' gestart. Dit programma moet handhavingstekorten op het gebied van ordeningswetgeving tegengaan door de samenwerking tussen partijen betrokken bij die handhaving te verbeteren. Er worden door de stuurgroep 'Handhaven op Niveau' projecten gestart, onderzoeken gedaan, publiciteit gezocht, instrumenten ontwikkeld en adviezen gegeven. Er wordt gestreefd naar een kwaliteitsslag via het ontwikkelen van 'Best Practices' voor de handhaving op diverse beleidsterreinen, waaronder leerplicht. Zie www.handhavenopniveau.nl.

Handhaving Leerplicht van het programma HON is een groot aantal leerplichtinstrumenten bijeengebracht. In dit project werken de Ministeries van OCW en Justitie samen om de handhaving van de leerplicht verder te professionaliseren. Dit heeft onder andere geleid tot het ontwikkelen van het *leerplichtmodel*. Het leerplichtmodel ondersteunt gemeenten en regio's bij het ontwerpen en verbeteren van de leerplichthandhaving door middel van onder andere *best practices*. De nadruk ligt op de ontwikkeling van beleid, de onderlinge samenwerking van partijen, de coördinatie en analyse van hun activiteiten en strategieën en instrumenten die zij kunnen inzetten. Met het leerplichtmodel verplicht de rijksoverheid de gemeenten niet de handhaving van de leerplichtwet op een bepaalde manier te organiseren. Het lokale beleid blijft het uitgangspunt, en kan met gebruik van het model worden geoptimaliseerd.

Het leerplichtmodel onderscheidt afdeling leerplicht, partners en klanten. De afdeling Leerplicht van de gemeente heeft te maken met klanten (personen en/of instellingen die geacht worden de verplichtingen van de leerplichtwet na te komen: leerlingen, ouders en scholen) en partners (scholen, zorgpartners en justitiële partners). Leerplicht en partners zetten zowel individueel als gezamenlijk instrumenten in om leerlingen weer naar school te krijgen. Wanneer er wordt samengewerkt is er behoefte aan regie-instrumenten, zoals convenanten en overlegvormen, die voor afstemming van de verschillende initiatieven zorgen. Hierbij is het van belang dat er vanuit een gedeelde missie en visie wordt gewerkt.

Figuur 2.1



Bron: www.leerplichtmodel.nl

2.3.2 Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Het leerplichtbeleid en de onderlinge samenwerking tussen betrokken partijen verschilt per gemeente. Wanneer verzuim wordt vervolgd is het van belang dat onderlinge verschillen, oftewel rechtsongelijkheid, worden tegengegaan: de 19 arrondissementsparketten dienen schoolverzuim op uniforme wijze te vervolgen. Voor partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schoolverzuim moet duidelijk zijn wat zij van het OM kunnen verwachten. Eind 2005 heeft het College van Procureurs-generaal de *Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim* gepubliceerd, waarmee de 19 arrondissementsparketten van interne beleidsregels worden voorzien.

De aanwijzing benadrukt dat de aanpak van schoolverzuim pas effect heeft als zij *integraal* plaatsvindt, dus wanneer elk van de lokale ketenpartners weet welke rol hij moet vervullen en wat hij van de andere partners mag en kan verwachten. Hier dienen afspraken over te worden gemaakt⁷.

⁷ Staatscourant 29 december 2005, nr. 253, p. 11

3. Het project

3.1 Opdracht van het Ministerie van Justitie aan Het Portaal

In juni 2006 kreeg Het Portaal van het Ministerie van Justitie (Directie Justitieel Jeugdbeleid) de opdracht om 19 arrondissementale werkconferenties te organiseren over de integrale aanpak van schoolverzuim. Doel hiervan was om lokale samenwerking te bevorderen en te verbeteren. De reeds bestaande lokale aanpak was het uitgangspunt. De conferenties dienden partijen zich bewust te laten worden van de onderlinge samenhang en de mogelijkheden voor verbetering van de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim. Indien nodig en mogelijk konden tijdens de conferenties concrete samenwerkingsafspraken worden gemaakt.

3.1.1 De structuurschets: *Integrale Aanpak Schoolverzuim*

In februari 2006 is door het BeleidsOverleg Leerplicht (BOL) met daarin vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, Ministerie van Onderwijs, en gemeenten een structuurschets (zie bijlage I) van de leerplichtaanpak vastgesteld. Deze schets was gemaakt door de Ministeries van Justitie en van Onderwijs, in samenspraak met het Parket-Generaal op basis van een inventarisatieronde van de initiatieven die in het land al door diverse partijen werden genomen. Dit document bevat basisvoorwaarden waaraan de diverse partijen betrokken bij de aanpak van schoolverzuim moeten voldoen. De structuurschets vormde de basis van het programma van de werkconferenties en bood een handvat om te toetsen of partijen dat wat van hen wordt verwacht ook waarmaken.

3.2 Rol van Het Portaal

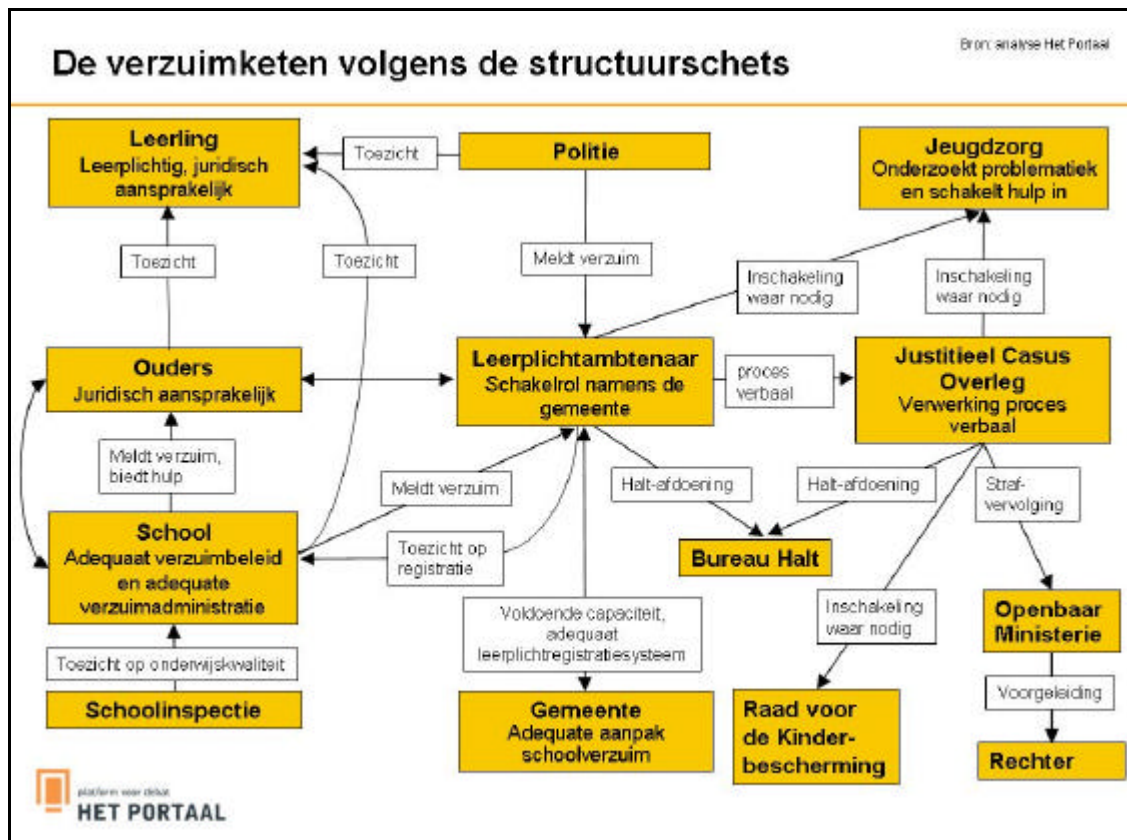
Het Portaal heeft zowel inhoudelijke als organisatorische verantwoordelijkheid gedragen voor de invulling van de werkconferenties. Ter voorbereiding is gedegen veldonderzoek gedaan, een analyse gemaakt en in nauw overleg met de opdrachtgever een programma vastgesteld. Deze werkzaamheden hebben een grote schat aan informatie opgeleverd over de aanpak van schoolverzuim. Het Portaal heeft een breed perspectief gekregen op de organisaties, de samenwerking, knelpunten en oplossingen in de diverse regio's. Hierbij vielen naast lokale verschillen met name ook de grote overeenkomsten op. Het is dan ook verleidelijk om adviserende uitspraken te doen over beleidsaanpassingen op het gebied van de leerplicht. Het Portaal beperkt zich in dit rapport echter bewust tot een weergave van de knelpunten en oplossingsrichtingen die aan de orde zijn gekomen op de conferenties. Het Portaal heeft zich naar de deelnemers aan de conferenties gepresenteerd als facilitator van de bijeenkomsten en doorgeefluik aan de Ministeries van Justitie en Onderwijs. Deze rol wordt in dit rapport voortgezet door de verkregen informatie weer te geven en te structureren.

3.3 Activiteiten Het Portaal

3.3.1 Analyse leerplichtomgeving

Op basis van de structuurschets van het BOL heeft Het Portaal de volgende schematische weergave van de verantwoordelijkheden van partijen in de leerplichtomgeving gemaakt:

Figuur 3.1



3.3.2. Interviews

Het Portaal heeft in ieder arrondissement een of meerdere beleidsmakers en uitvoerders uit het leerplichtveld geïnterviewd. Hierbij was het OM het eerste aanspreekpunt. Daarnaast is er met een aantal gemeentelijke beleidsmedewerkers gesproken en landelijke vertegenwoordigers van diverse ketenpartners. Per e-mail zijn in ieder arrondissement leerplichtambtenaren bevroegd. Voor een overzicht van alle gehouden interviews, zie bijlage II. Door middel van deze interviews is een globaal beeld verkregen van de aanpak van verzuim in het arrondissement.

3.3.3. Werkconferenties

In oktober en november 2006 hebben de werkconferenties plaatsgevonden. Indien mogelijk zijn deze gehouden op middelbare scholen. In een aantal gevallen is uitgeweken naar een alternatieve locatie. De opkomst overtrof de verwachtingen. In acht arrondissementen is de inschrijving voortijdig gesloten omdat het maximaal aantal deelnemers voor de locatie bereikt was. Bijlage III bevat een overzicht van het aantal deelnemers per werkconferentie.

De conferenties vingen aan met een analyse van de samenwerking in het arrondissement op basis van de schematische weergave van de structuurschets (zie figuur 3.1). Deelnemers gaven hun reactie op dit schema: waar klopte dat niet met de lokale realiteit? Na een inventarisatie van de verschillen met de structuurschets werd de onderlinge samenwerking visueel gewaardeerd: met rode en groene stickers gaven de deelnemers aan waar zij de samenwerking als positief beoordeelden en waar zij verbeterpunten zagen. Dit gaf een duidelijk beeld van de sterke en zwakke punten in de lokale verzuimketen.

Na de analyse werden de knelpunten in drie subgroepen nader geanalyseerd en spraken deelnemers over oplossingen. Tijdens de eerste drie bijeenkomsten werden stellingen en

casussen gebruikt om de discussie te stimuleren. Direct ingaan op de gesignaleerde knelpunten bleek echter een effectievere methode om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Vanaf de vierde bijeenkomst is dan ook voor deze werkwijze gekozen. De tafeldialogen werden voorgezeten door vertegenwoordigers van lokale ketenpartners, zoals leerplichtambtenaren, conrectoren, officieren van justitie, Halt-medewerkers. Medewerkers van Het Portaal waren daarbij aanwezig om het proces indien nodig bij te sturen. Tijdens de plenaire terugkoppeling werden de oplossingen gepresenteerd.

In het arrondissement Amsterdam is voor een aangepaste invulling van het programma gekozen. Vanuit de gemeente bestond de wens om de conferentie te laten aansluiten bij de pilot 'Het PV, meerwaarde of is er meer?'. Deze conferentie in Amsterdam was daarom alleen gericht op de agglomeratie Amsterdam. De conferentie begon met een presentatie van het onderzoek en de hierin gesignaleerde knelpunten. Vervolgens is met behulp van een in het onderzoek ontwikkelde leidraad in subgroepen gesproken over verbetermogelijkheden voor de verzuimaanpak in Amsterdam.

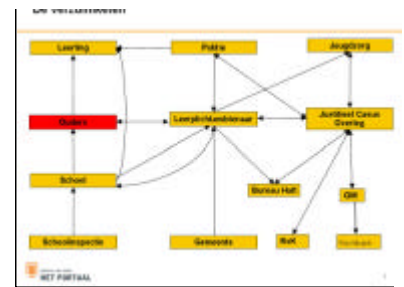
Voor de regio Gooi en Vechtstreek, die ook onder het arrondissement Amsterdam valt, is in overleg met het Regionale Bureau Leerplicht Gooi en Vechtstreek een aparte bijeenkomst georganiseerd.

3.3.4 Evaluaties

Na iedere werkconferentie hebben de deelnemers een evaluatieformulier ingevuld. Hieruit bleek dat 81 procent van de deelnemers het idee had dat de conferentie bijdraagt aan de aanpak van verzuim in het arrondissement. Meer gegevens uit de evaluaties bevinden zich in bijlage IV.

4. Resultaten werkconferenties

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de werkconferenties beschreven. De genoemde knelpunten en oplossingen zijn geordend per ketenpartner. Zo ontstaat per partner een dwarsdoorsnede van alle conferenties. Met name de knelpunten die in meerdere conferenties genoemd zijn, komen aan bod. Alle knelpunten zijn gerubriceerd in categorieën, waarbij staat aangegeven in welk arrondissement knelpunten op dit vlak zijn besproken. Dit betekent niet dat het in de andere arrondissementen geen knelpunten zijn: het onderwerp is wellicht niet aan bod gekomen. Tijdens de plenaire introductie is overal gekozen om bepaalde onderwerpen uit te diepen.



4.1 Ouders

Ouders nemen in de verzuimketen een prominente plaats in. Zij zijn (mede)verantwoordelijk voor de schoolgang van hun kind. Ouders zelf zijn niet betrokken bij de conferenties. In alle arrondissementen blijkt echter dat de professionele ketenpartners problemen signaleren in de communicatie en samenwerking met ouders. Deze vallen te rubriceren in vier hoofdcategorieën:

- gebrekkige communicatie tussen school en ouders;
- onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef bij ouders;
- niet actieve rol van ouders bij vrijwillige hulptrajecten;
- onmacht bij ouders om problemen aan te pakken.

Gebrekkige communicatie tussen school en ouders

(Arnhem, Assen, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Gooi & Vechtstreek, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Zutphen)

De communicatie tussen school en ouders laat van beide kanten te wensen over. Ouders worden onvoldoende betrokken bij het verzuimbeleid. Scholen stellen zelf het verzuimbeleid op zonder ouders daarin te betrekken: er wordt slechts medegedeeld wat het verzuimbeleid is. Dit is een gemiste kans aangezien ouders hard nodig zijn om de schoolgang van hun kinderen te bevorderen.

Om te communicatie te verbeteren zou naast vermelding in de schoolgids ook op ouderavonden aandacht besteed kunnen worden aan het leerplichtbeleid. Dit kan in samenwerking met de leerplichtambtenaar. Ook de schoolkrant kan een medium zijn om zowel ouders als leerlingen bekend te maken met het verzuimbeleid. Hier zou bijvoorbeeld een interview met een leerplichtambtenaar in opgenomen kunnen worden.

Ook wanneer er verzuimd wordt, nemen scholen niet direct contact op met ouders. Dit komt door prioriteitstelling van de school. Scholen geven daarnaast op de conferenties regelmatig aan dat ouders lastig te bereiken zijn, doordat zij overdag werken en de school geen telefoonnummers van het werk of mobiele telefoon van de ouders heeft. Ook taalproblemen staan een goede communicatie soms in de weg.

Om toch in contact te komen met ouders zijn een aantal oplossingen genoemd. Zo wordt in Leeuwarden aangeraden om ouders in ieder geval schriftelijk te informeren over het verzuim van hun kind. In Den Bosch wordt de suggestie gedaan om bij inschrijving ouders een intentieverklaring te laten tekenen met daarin de verwachtingen t.o.v.

Op het Kaj Munk College in Hoofddorp kunnen ouders online inloggen op het schoolregistratiesysteem, Magister, zodat zij gegevens over hun kind kunnen raadplegen.

elkaar met betrekking tot het verzuimbeleid. Ook werd in diverse bijeenkomsten geopperd dat scholen ouders ieder jaar om hun mobiele nummers moeten vragen. Hiermee kunnen ook de spijbel-smsjes gerealiseerd worden. Wanneer leerlingen 's ochtends afwezig zijn krijgen zijzelf en hun ouders een sms met het verzoek contact op te nemen met school. Op diverse scholen werkt men met dit systeem.

Op het moment dat leerlingen spijbelen en er voor de school aanleiding is om de leerling te bespreken in het ZAT worden ouders hier niet altijd over geïnformeerd. Hierbij zijn er grote verschillen tussen scholen: voor sommige ZAT's is vooraf toestemming van ouders nodig, bij andere worden ouders helemaal niet geïnformeerd wanneer een leerling op de agenda staat. Alle betrokken deelnemers aan de werkconferenties waren het er over eens dat ouders direct geïnformeerd moeten worden, wanneer hun kind spijbelt. Ook moet er wanneer er zorgen zijn over een leerling contact gezocht worden met ouders om hen te betrekken in de eventuele hulp die ingeschakeld wordt. Ouders zijn lang niet altijd op de hoogte van mogelijkheden voor hulpverlening. School is dan een laagdrempelige bron van informatie.

Onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef bij ouders

(Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

Ondanks het feit dat ouders een wettelijke verantwoordelijkheid hebben volgens de leerplichtwet, blijkt dit in de praktijk niet voor alle ouders vanzelfsprekend te zijn. Voorkomen van spijbelen zien zij niet als hun verantwoordelijkheid, maar die van de school. Zij dragen soms zelfs actief bij aan het spijbelgedrag door het uitschrijven van onterechte ziektebriefjes (zie 4.3).

Leerplicht Roermond geeft voorlichting op ouderavonden, koffieochtenden voor allochtone ouders en bijeenkomsten van de ouderraad.

Communicatie is wederom erg belangrijk: scholen en leerplichtambtenaren dienen ouders regelmatig te informeren over het verzuimbeleid, de plichten die ouders hieromtrent hebben en het belang van hun actieve bijdrage. Geijkte media hiervoor zijn de schoolgids, ouderavonden en intakegesprekken. Een belangrijke schakel in het contact tussen ouders en school is de mentor. Deze is de eerste aangewezen persoon om contact op te nemen met ouders wanneer er problemen zijn. Mentoren zijn echter niet altijd toegerust om lastige gesprekken met ouders te voeren. In diverse arrondissementen geven andere ketenpartners, bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg (BJZ), trainingen aan mentoren op het gebied van communicatie. Ouders worden aangesproken wanneer zij hun verantwoordelijkheden niet nakomen. Wanneer het verzuim aanhoudt, kan ook tegen de ouders door de leerplichtambtenaar een PV worden opgemaakt.

Niet actieve rol van ouders bij vrijwillige hulptrajecten

(Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Haarlem, Rotterdam, Zutphen, Zwolle)

Toestemming van de ouders is altijd nodig bij hulpverlening aan leerlingen, bij wie spijbelgedrag veroorzaakt wordt door achterliggende problemen. Dit levert op twee manieren problemen op. Allereerst kunnen ouders hulp weigeren. Indien zij de problemen niet (willen) inzien, kan er geen zorgtraject gestart worden. Ook kunnen zij, wanneer zij eenmaal in een vrijwillig traject betrokken zijn, dit proces bewust of onbewust traineren. Deze problemen onderstrepen het belang van een tweesporen aanpak van ongeoorloofd verzuim. In meerdere arrondissementen wordt aangegeven dat vanaf het begin het spijbelgedrag zowel repressief als curatief aangepakt moet worden. Het repressieve traject staat in dienst van het curatieve traject: een PV dient als stok achter de deur. Wanneer ouders niet mee willen werken aan hulpverlening die wel nodig lijkt te zijn, moet de Raad voor de Kinderbescherming of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) ingeschakeld worden. Door het zorgen en handhaven vanaf het begin parallel te laten lopen wordt voorkomen dat er geen vertraging opgelopen wordt in het inschakelen van het justitiële kader wanneer het zorgtraject faalt in het stoppen van het verzuim.

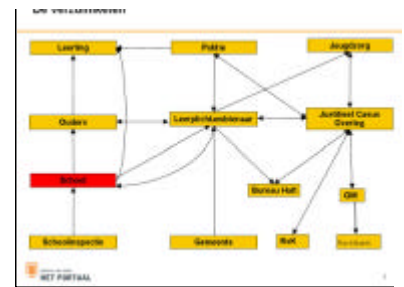
Onmacht van ouders om problemen aan te pakken

(Arnhem, Assen, Den Bosch, Middelburg, Roermond, Utrecht, Zutphen)

Niet alle ouders blijken bij machte hun kind naar school te sturen. Zij hebben onvoldoende inzicht in de schoolstructuur en leefwereld van hun kind. Zo zijn zij niet in staat om de schoolgang van hun kind te stimuleren, te volgen en actief in te springen wanneer er verzuim wordt gesignaleerd. Bij deze problematiek wordt het belang benadrukt het verzuim vroeg te signaleren en consequent aan te pakken. Wanneer het verzuim tijdig gemeld wordt bij

PLATO, onderzoeksinstituut van de Universiteit Leiden, heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie de cursus 'Ouders Present' ontwikkeld voor ouders van hardnekkige spijbelaars. Deze leerstraf voor ouders is een alternatief voor een geldboete. Ouders worden toegerust om het spijbelgedrag van hun kind te begrijpen en aan te pakken.

de leerplichtambtenaar komt de leerling er niet mee weg. Ketenpartners kunnen zo snel inspringen in situaties, waarin ouders onmachtig zijn. Met een lik-op-stuk benadering merkt de leerling dat verzuim niet getolereerd wordt.



4.2 School

Tijdens alle werkconferenties is uitvoerig gesproken over de rol van school. Op school wordt immers verzuimd. Scholen registreren en signaleren het verzuim en zoeken contact met leerling en ouders. Zij schakelen ketenpartners in wanneer het verzuim reden tot zorg geeft. Niet alle scholen gaan goed met deze grote verantwoordelijkheid om. Een vijftal knelpunten met betrekking tot scholen is tijdens de conferenties aan de orde gekomen:

- registratie op scholen;
- melding van verzuim aan de leerplichtambtenaar;
- signalering en aanpak van de achterliggende problematiek;
- verzuimaanpak op het primair onderwijs en de dossieroverdracht;
- passend onderwijs.

Registratie op scholen

(Almelo, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Middelburg, Rotterdam, Zutphen)

Om verzuim te signaleren en aan te pakken is allereerst een degelijke registratie nodig van het schoolbezoek van de leerlingen. De school heeft hier een wettelijke verantwoordelijkheid voor. Het organiseren van een sluitende registratie is echter voor veel scholen een probleem. Om een goed beeld van de schoolgang van leerlingen te hebben dient elke docent een absentiestaat volledig in te vullen. Niet alle leerkrachten zien het belang hiervan in. Doordat de absentie niet goed bijgehouden wordt, kunnen leerlingen ongezien verzuimen en ontstaan hiaten in de registratie.

De gemeente Den Bosch heeft een bijeenkomst georganiseerd voor alle registratiefunctionarissen van VO-scholen om ervaring uit te wisselen en voorlichting te geven.

Schooldirecties zijn eindverantwoordelijk voor de registratie en behoren docenten voorlichting te geven over het belang van een goede verzuimregistratie. Daarnaast kan er vanuit de gemeente hulp geboden worden. Leerplichtambtenaren zijn veelal op de hoogte van de registratiesystemen op andere scholen en kunnen als zodanig advies geven. Magister wordt

genoemd als prettig werkbaar systeem. In Den Bosch werd zelfs voorgesteld om docenten palmtops te geven met pasfoto's van leerlingen waarop de absenties direct ingevuld kunnen worden.

Onder andere in Gouda gaan de leerplichtambtenaren regelmatig naar scholen toe om de registratie door te nemen.

Op scholen waar men met één verzuimcoördinator werkt, zoals CSG Willem de Zwijger in Schoonhoven, is men daar erg tevreden over: alle gegevens worden door één persoon gecoördineerd, de lijnen met leerplichtambtenaren zijn erg kort en docenten worden indien nodig door deze functionaris aangesproken op hun registratie.

Uiteindelijk moet de gemeente een schoolbestuur aanspreken als blijkt dat de registratie langdurig niet op orde is. Leerplichtambtenaren moeten hun gemeentebestuur hierover informeren. In uiterste gevallen kan de leerplichtambtenaar een PV opmaken tegen de schooldirecteur als blijkt dat de school niet of onvoldoende (blijft) registreren en melden. Hoewel dit als een zwaar middel wordt gezien geeft het OM op een aantal plaatsen aan graag op deze manier een statement te willen maken.

De Inspectie van het Onderwijs zal het verzuimbeleid en de verzuimregistratie meenemen in haar beoordelingen. Dit beleid zal de kwaliteitskaart mede gaan bepalen.

Melding van verzuim aan de leerplichtambtenaar

(Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

Op iedere conferentie is in meerdere of mindere mate geklaagd over het (te) laat melden van verzuim door scholen bij de leerplichtambtenaar. Hier worden verschillende verklaringen voor gegeven. Scholen zijn soms bang om de vuile was buiten te hangen: het melden van verzuim kan de goede naam aantasten. Soms ontbreekt het hun aan duidelijke normen over wanneer de leerplichtambtenaar ingeschakeld moet worden. De wettelijk meldnorm is erg ruim. Veel leerplichtambtenaren geven aan dat zij eerder op de hoogte gebracht willen worden wanneer een leerling regelmatig spijbelt. Ook het imago van de leerplichtambtenaar maakt soms dat scholen lang wachten met het melden van verzuim: zij zien de leerplichtambtenaar als boeman die alleen maar boetes uitdeelt, of als een softe maatschappelijk werker die niets voor de leerling kan betekenen (zie 4.4). Ook eerder beschreven problemen met registratie zorgen dat scholen pas in een erg laat stadium bij de leerplichtambtenaar aankloppen. Maatregelen als een Halt-afdoening of een vermanend gesprek op het gemeentehuis maken dan geen indruk meer op een leerling.

Wanneer gesproken wordt over oplossingen voor dit probleem, dan blijkt dat de leerplichtambtenaar daar een belangrijke rol in kan hebben. Hij/zij kan bijdragen aan het meldgedrag van scholen door regelmatig contact te hebben over de verzuimmeldingen en voorlichting te geven over het belang van melden. In het arrondissement Dordrecht geven leerplichtambtenaren voorlichting in samenwerking met Halt. Verder zijn er in diverse regio's meldprotocollen opgesteld. Onderzoeksinstituut PLATO heeft een handleiding ontwikkeld waarmee leerplichtambtenaren in samenspraak met scholen een protocol kunnen formuleren. Daarnaast kan de leerplichtambtenaar zijn zichtbaarheid vergroten door scholen regelmatig te bezoeken. Onder andere in Drachten houden leerplichtambtenaren spreekuur in school. Zo kan er laagdrempelig afgestemd worden of bepaalde leerlingen gemeld moeten worden of niet.

Het Overbosch College in Den Haag heeft samen met de leerplichtambtenaar een presentatie gemaakt voor docenten over het belang van het tegengaan van verzuim.

Het OM in Groningen heeft besloten om melden te stimuleren en zal een brief met het belang van melden versturen naar scholen.

Uiteraard mag ook de verantwoordelijkheid van de school zelf niet ontkend worden. Directies dienen te zorgen voor een duidelijk verzuimbeleid waarvan medewerkers op de hoogte zijn. Maatwerk is een goed streven, maar om ongelijkheid te voorkomen moet er ook volgens uniforme richtlijnen gemeld worden. In een aantal arrondissementen is besloten om het verzuimbeleid op de agenda van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (SVVO) te zetten.

Signalering en aanpak van achterliggende problematiek

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Middelburg, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

De pedagogische verantwoordelijkheid van scholen is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Scholen voelen zich vaak een plaatsvervangende ouder. De hoofdtaak, lesgeven, lijkt daardoor soms aandacht te verliezen.

Scholen hebben een belangrijke taak in het signaleren van problemen. Docenten en mentoren zijn daar echter niet voor opgeleid. Scholen nemen vervolgens vaak hun verantwoordelijkheid om een poging te doen deze problemen op te lossen. Een veelgehoorde klacht is dat scholen te lang zorgen. Zij zijn geneigd te lang 'aan te modderen' met een leerling. Leerlingen krijgen te vaak de

Jeroen Petri van de Raad voor de Kinderbescherming in Haarlem heeft speciaal voor verzuimende leerlingen een vragenlijst ontwikkeld om de achterliggende oorzaak te achterhalen. Ook het ZIOS (Zorg In en Om School) beschikt over dergelijke lijsten.

mogelijkheid gedrag te verbeteren of te veel respijt wanneer er thuis problemen zijn. Ook uit angst de vertrouwensrelatie met een leerling te schaden wordt er te lang gewacht met doorverwijzen.

Het signaleren, bespreken en doorverwijzen van problematiek vindt meestal plaats in een ZAT. De kwaliteit van de teams verschilt erg. Niet alle scholen hebben een ZAT en de samenstelling is divers. Niet alle ketenpartners investeren in deelname aan het ZAT. In sommige regio's trekt BJJ zich terug, de leerplichtambtenaar en politie zijn niet overal vertegenwoordigd. Hoewel er structurele middelen beschikbaar zijn, wordt op sommige plekken aangegeven dat men twijfelt of de middelen die bestemd zijn voor de zorgstructuur hier ook daadwerkelijk aan worden besteed. De Inspectie kan scholen op hun zorgstructuur controleren, aangezien het geld niet geoormerkt is. Mentoren en zorgcoördinatoren dienen voldoende tijd te krijgen om hun taken buiten het lesgeven goed uit te voeren. Het ZAT wordt als belangrijkste instrument gezien om signalering en vervolgaanpak te verbeteren. Een ZAT moet voldoende deelnemers hebben en maandelijks samenkomen om effectief te zijn.

Verzuim is vaak een indicatie voor toekomstige problemen zoals voortijdig schoolverlaten en criminaliteit. Daarom hoort verzuim altijd besproken te worden in een ZAT. Hierin denken externe partners met school mee over de aanpak. Juist omdat scholen niet toegerust zijn om alle mogelijke problematiek te signaleren is het van groot belang dat verzuim snel gemeld wordt aan ketenpartners. Instanties als Halt en BJJ hebben instrumenten om deze problemen aan het licht te brengen. Ook het schoolmaatschappelijk werk is een belangrijke partner voor scholen als het gaat om zorg. Schoolmaatschappelijk werkers kunnen laagdrempelig ingezet worden, als vraagbaak over de sociale kaart en als partner die de pedagogische taak deels overneemt en waar nodig intensiever contact legt met ouders. Over het algemeen is men zeer tevreden over het schoolmaatschappelijk werk. Helaas is dit niet overal voldoende beschikbaar.

Een andere genoemde oplossing om signalering te verbeteren is het organiseren van regionale bijeenkomsten voor zorgcoördinatoren van scholen. Op deze bijeenkomsten wordt voorlichting gegeven en worden ervaringen gedeeld. In het arrondissement Den Haag heeft het Jongeren Interventie Team (JIT) van BJJ aangeboden om met scholen waar veel problemen spelen samen te werken, door hier vaak aanwezig te zijn en direct te helpen met probleemleerlingen. In Zoetermeer geeft de afdeling leerplicht trainingen aan mentoren over signalering van problematiek. Ridderkerk heeft hierover een folder over ontwikkeld.

Verzuimaanpak op het primair onderwijs en dossieroverdracht

(Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Breda, Den Bosch, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

In diverse tafeldialogen kwam naar voren dat de verzuimproblematiek al begint op de basisschool. Hier is te weinig aandacht voor verzuimaanpak. Leerplichtambtenaren zouden voorlichting kunnen geven op basisscholen. Hiervoor moeten zij wel voldoende tijd krijgen van de gemeente. De ketenpartners zijn van mening dat veel toekomstige problemen op deze manier voorkomen kunnen worden.

Ook basisscholen kunnen een ZAT opzetten zodat zorgen snel gemeld kunnen worden bij externe partners. In het arrondissement Utrecht oppert men het opzetten van concrete projecten binnen het primair onderwijs, bijvoorbeeld sociale weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare leerlingen.

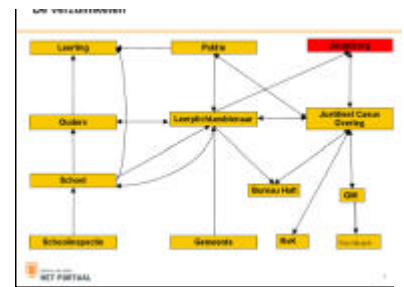
Tijdens de conferenties is het belang van een warme overdracht benadrukt. Als een leerling van het primair naar het voortgezet onderwijs gaat en eventueel later naar het beroepsonderwijs, moet het leerling-dossier goed overgedragen worden. Dit is echter een grote tijdsinvestering en vaak willen basisscholen de leerling met een schone lei laten beginnen. Het blijkt echter van belang te zijn de school/zorggeschiedenis van een leerling te kennen, zodat men indien nodig hierop kan anticiperen wanneer zich er wederom problemen voordoen.

In Brunssum is Consent (Onderwijs Begeleidings Dienst) een BOVO-project gestart om de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, inclusief dossieroverdracht, te verbeteren.

Passend Onderwijs

(Den Haag, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Zwolle)

Het huidige onderwijssysteem is niet voor iedere leerling passend volgens deelnemers. Leerlingen die niet aarden in het normale schoolsysteem zullen eerder geneigd zijn te gaan spijbelen. Sommige leerlingen zijn niet geschikt voor het Vmbo; zij hebben behoefte aan veel praktischer onderwijs, speciaal onderwijs of een leer/werkplek bij een bedrijf. Hieraan is een groot tekort.



4.3 Jeugdgezondheidszorg

Een veelbesproken vorm van verzuim is het ziekteverzuim. Ziekteverzuim komt zowel geoorloofd als ongeoorloofd voor. De GGD kan in beide gevallen een belangrijke rol spelen. Er bestaan zowel bij scholen als leerplichtambtenaren vaak vermoedens van zogenaamd 'gedekt' verzuim: ouders melden leerlingen onterecht ziek.

De GGD is/wordt onvoldoende betrokken bij de aanpak van verzuim

(Alkmaar, Almelo, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Rotterdam)

Leerlingen die regelmatig ziek gemeld worden, zijn lang niet altijd (ernstig) lichamelijk ziek. Vaak ligt er een ander (psychisch) probleem aan de ziekmelding ten grondslag. Mentoren en coördinatoren, en in een later stadium de leerplichtambtenaar of de officier van justitie, kunnen bij frequent of langdurig ziekteverzuim niet inschatten of er inderdaad voldoende reden is om van school weg te blijven.⁸ De school lijkt dan machteloos te staan. Scholen kunnen of durven zelf niet bespreekbaar te maken dat er getwijfeld wordt aan de ziekmeldingen. Ook ouders bespreken de reden van de ziekmelding vaak niet met school.

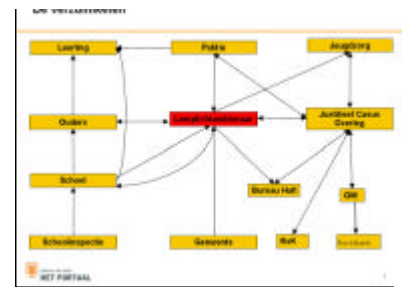
In Maastricht is door de GGD aangeboden om pilots te houden op scholen om samen aan terugdringing van het ziekteverzuim te werken.

De schoolarts of –verpleegkundige kan met de leerlingen en de ouders in gesprek gaan over de reden van het ziekteverzuim. Zij hebben vaak ook meer informatie over de gezinssituatie. Helaas wordt nog niet overal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de GGD kan bieden. In sommige gevallen is er sprake van onwetendheid of afhoudendheid bij ketenpartners om de GGD in te schakelen. Soms zijn er vanuit de gemeente ook geen middelen beschikbaar gesteld om de GGD een actieve rol te

laten spelen in de bestrijding van ziekteverzuim. Hierdoor kan en wil de GGD deze taak niet op zich nemen. Er bestaat echter onder de deelnemers een sterke behoefte om de GGD een ARBO-achtige rol te laten spelen. De GGD voegt zich dan in een hulpverlenende en controlerende rol.

In verschillende gemeenten is door de GGD een ziekteverzuimprotocol opgesteld. Hierin staat beschreven wanneer school een leerling dient door te verwijzen naar de GGD. Ouders en leerling worden vervolgens opgeroepen. Indien zij hier geen gehoor aan geven, wordt dit gemeld aan de school en de leerplichtambtenaar. In Amsterdam is al een onderzoek gedaan naar hoe de GGD een rol hierin kan spelen. In Rotterdam is deze samenwerking opgezet. Hier bleek een goede afstemming met scholen een belangrijke voorwaarde voor slagen: het protocol kan voor hen extra werk opleveren waardoor zij kunnen afhaken.

⁸ Hoe ziek zijn zieke leerlingen? Ziekteverzuimbegeleiding op het Voortgezet Onderwijs, GGD Amsterdam, 2005



4.4 De leerplichtambtenaar

De leerplichtambtenaar is bij de aanpak van schoolverzuim de spin in het web. Veel deelnemers aan de conferenties waren dan ook leerplichtambtenaren. Doordat leerplichtambtenaren in zowel de preventieve, curatieve en repressieve aanpak een rol spelen, zorgt dit bij ketenpartners nogal eens tot verwarring over het takenpakket van de leerplichtambtenaar. Enerzijds heeft de leerplichtambtenaar een handhavende taak: zowel leerlingen als ouders als scholen die de leerplichtwet overtreden worden door de leerplichtambtenaar gehoord en eventueel met een PV naar het OM doorgestuurd. Daarnaast heeft de leerplichtambtenaar ook een maatschappelijke zorgtaak, waarbij gezocht wordt naar adequate hulpverlening wanneer verzuim veroorzaakt wordt door achterliggende problematiek. De visie en werkwijze verschilt ook tussen leerplichtambtenaren: door beperkte beschikbare tijd maken zij keuzes in waar zij zich op toelagen.

- contact met scholen;
- dubbel werk;
- opmaken van PV's;
- aanpak van luxe verzuim;
- te weinig formatie.

Contact met scholen:

(Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Leeuwarden, Roermond, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

Leerplichtambtenaren werken veel samen met scholen. Daarin hebben zij een dubbele pet. Zij zijn partners in het terugleiden naar school van spijbelende kinderen. Daarnaast houdt de leerplichtambtenaar ook toezicht op de naleving van de in de leerplichtwet beschreven verantwoordelijkheden van de school. De samenwerking tussen de leerplichtambtenaren en scholen wordt op veel plaatsen positief beoordeeld door scholen. Leerplichtambtenaren zijn voor hen een betrouwbare partner. Toch worden er ook problemen signaleerd. Zo heeft de leerplichtambtenaar soms een verkeerd imago: de leerplichtambtenaar wordt getypeerd als een 'boeman', of 'flitspaal' die ingeschakeld wordt wanneer een leerling gestraft moet worden. Scholen geven echter ook regelmatig aan dat de leerplichtambtenaar onvoldoende zichtbaar is en ook niet genoeg terugkoppelt wat er met meldingen gedaan wordt. Niet overal neemt de leerplichtambtenaar deel aan het ZAT (soms door gebrek aan (priori)tijd van de leerplichtambtenaar, soms door afwezigheid vanuit school).

De oplossing voor deze problemen moet vooral op het gebied van communicatie gezocht worden. Er worden allerhande voorstellen gedaan en bestaande voorbeelden gegeven om de relatie tussen school en leerplicht te verbeteren. Er dient jaarlijks met de schoolleiding gekeken te worden naar afspraken en verwachtingen. Presentaties in lerarenvergaderingen en gesprekken in de school zijn een goed instrument om naast de schoolleiding ook docenten te bereiken. Scholen ontvangen graag overzichtelijke, bondige informatie die zij onder alle medewerkers kunnen verspreiden. De Dag van de Leerplicht wordt een aantal keer als moment genoemd om de banden met scholen aan te halen.

In twee Friese regio's is het door leerplicht ontwikkelde meldprotocol als bureaulegger onder scholen verspreid.

Het toezicht op de registratie van scholen wordt erg belangrijk gevonden. Niet overal heeft de leerplichtambtenaar de tijd om deze registratie regelmatig te controleren. Een aantal deelnemers stellen voor dit niet meer door de leerplichtambtenaar te laten doen, maar door een speciale consulent of door de inspectie. Zo kan de leerplichtambtenaar zich, samen met school, richten op verzuimende leerlingen en hun ouders. Vaker wordt er echter benadrukt dat deze rol van de leerplichtambtenaar heel logisch is en ook niet de relatie met een school hoeft te ondermijnen. Juist vanuit zijn handhavende gezag kan een leerplichtambtenaar zijn werk goed uitoefenen. Tijdens de conferentie in Almelo werd de relatie leerplichtambtenaar - school beschreven als een betrouwbaarheidsrelatie in plaats van een vertrouwensrelatie: door

duidelijk te zijn over verwachtingen en taken en afspraken na te komen weten scholen waar zij aan toe zijn en zullen zij ook goed samen willen werken.

De contacten met scholen vinden ook plaats door participatie in het ZAT. Omdat dit vanuit kleinere gemeenten niet mogelijk is wordt voorgesteld om hier regionale afspraken over te maken. Per school neemt minimaal 1 leerplichtambtenaar deel aan het ZAT, die vervolgens doorstuurt en terugkoppelt naar leerplichtambtenaren van andere gemeenten. In de regio Land van Cuijck zijn hierover afspraken gemaakt.

Dubbel werk

(Assen, Breda, Dordrecht, Middelburg, Zutphen)

Wanneer een school een melding doet bij de leerplichtambtenaar heeft zij eerst zelf al gesproken met de leerling en ouders over de oorzaak van het verzuim. Tijdens verschillende conferenties is aangegeven dat leerplichtambtenaren dit werk vervolgens overdoen. Ook zij gaan eerst met ouders en leerling praten over de oorzaak van het verzuim. School en leerplicht zouden korte lijnen moeten onderhouden om deze informatie te delen en dubbel werk te voorkomen. Wanneer school al gesprekken heeft gevoerd is het belangrijk dat de leerplichtambtenaar vanaf het begin naar leerling en ouders toe als handhaver optreedt. Hij maakt vervolgens duidelijk dat verzuim niet getolereerd kan worden en dat er een PV opgemaakt wordt, wanneer een leerling blijft verzuimen.

Opmaken van PV's

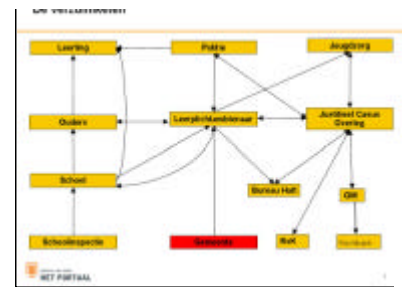
(Arnhem, Assen, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Utrecht)

Het PV wordt door leerplichtambtenaren niet alleen ingezet als handhavingmiddel maar ook als stok achter de deur om leerlingen en ouders mee te laten werken aan trajecten om terugleiding naar school te bewerkstelligen. Leerplichtambtenaren wachten vaak (te) lang met het opmaken van een PV. Dit omdat zij het PV veelal zien als een laatste redmiddel en soms ook omdat het opmaken ervan een grote tijdinvestering is. Het gevolg is dat maar zeer weinig kinderen in aanraking komen met de officier van justitie. Vaak zijn dit de kinderen in wie alle andere partners geen heil meer in zien. Tijdens de conferenties komt keer op keer naar voren dat men eerder PV moet opmaken. Zo heeft het justitiële apparaat een eerdere en dus ook een betere kans om specifieke maatregelen in te zetten. Er wordt benadrukt dat de inzet van een repressief traject het curatieve traject niet hoeft uit te sluiten of te vertragen. Het kan dit juist versterken. Het OM benadrukt dat ook zij gericht is op het terug krijgen van de leerling in de schoolbanken. In een aantal arrondissementen is een PV nodig voor een Halt-afdoening. Zeker dan dient een PV tijdig opgemaakt te worden. Op de conferenties wordt tevens benadrukt dat het van groot belang is dat de leerplichtambtenaar, vanaf het begin, duidelijk het doel van een PV duidelijk maakt aan leerling en ouders en wanneer de leerplichtambtenaar dit instrument zal gebruiken. Tijdens de bijeenkomsten in Assen, Breda en Dordrecht wordt aangegeven dat leerplichtambtenaren ook contact kunnen zoeken met het OM om samen te bekijken of het nuttig en nodig is een PV op te stellen.

Aanpak van luxe verzuim

(Den Haag, Dordrecht, Haarlem)

In een aantal arrondissementen wordt aangegeven dat luxe verzuim niet consequent wordt aangepakt. Hoewel men van mening is dat hier een lik-op-stuk beleid voor zou moeten gelden, blijkt er in de praktijk soms toch van de regels afgeweken te worden. Het is belangrijk dat ouders op de hoogte zijn van de regels omtrent verlenging van de schoolvakantie en extra vakanties. De school en dan met name de schooldirecteur moet de regels onverkort toepassen. Dat laatste geldt ook voor de leerplichtambtenaar en het OM. In de gemeente Heemstede heeft de afdeling Leerplicht een folder hierover gemaakt en tevens informatie in de lokale krant geplaatst. Zo wordt eerst preventief gewerkt. Bij de volgende vakantieperiode kan dan de lik-op-stuk benadering gevolgd worden. Tijdens de bijeenkomst van het arrondissement Dordrecht is voorgesteld om voor luxe verzuim een landelijke, uniforme aanpak te hanteren.



4.5 Gemeente

De gemeente voorziet de afdeling leerplicht van middelen en beleid om de gemeentelijke verantwoordelijkheden binnen de leerplichtwet uit te kunnen voeren. Hier worden in de praktijk echter drie knelpunten in gesignaleerd:

- onvoldoende prioriteit en middeleninzet;
- diversiteit in politieke opdrachten;
- meerdere leerplichtambtenaren per school.

Onvoldoende prioriteit en middeleninzet

(Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

Hoewel er vanuit INGRADO, de landelijke vereniging voor leerplicht en RMC, een richtlijn is vastgesteld (1 fulltime leerplichtambtenaar voor 4500 leerlingen), voldoen lang niet alle gemeenten aan deze norm. Hierdoor is de caseload bij leerplichtambtenaren te groot en hebben zij ook onvoldoende tijd om regelmatig contact te houden met scholen. Tijdens de conferenties wordt geklaagd over het tekort aan formatie bij de afdeling leerplicht. Vooral de kleinere gemeenten lijken te weinig Fte beschikbaar te hebben voor leerplicht. Niet overal heeft de leerplichtambtenaar een BOA-status (Buitengewoon OpsporingsAmbtenaar), waardoor men voor het opmaken van PV's afhankelijk is van andere partijen (de politie of een naburige gemeente).

Bij de gemeente Roermond kunnen omliggende, kleinere gemeenten PV's 'kopen': de BOA-leerplichtambtenaren uit Roermond stellen tegen vergoeding de PV's op voor deze gemeenten.

Gemeentebesturen moeten doordrongen worden van de noodzakelijkheid voldoende leerplichtambtenaren in dienst te hebben. Het is van belang dat scholen goed blijven melden, ook wanneer in de praktijk de leerplichtambtenaar niet met alle meldingen aan de slag kan. Zo wordt in ieder geval de ernst van de problematiek in beeld gebracht. Vervolgens is het aan de leerplichtambtenaar om dit te communiceren naar het gemeentebestuur. Het jaarverslag leerplicht is hier een geschikt middel voor. Door hierin duidelijk de kwantiteit en intensiteit van de casussen te vermelden, worden B&W doordrongen van de ernst en omvang van de problematiek.

Ook andere ketenpartners kunnen het gemeentebestuur aanspreken. In Breda heeft het OM een brief gestuurd naar gemeenten, waarin zij het belang van leerplichthandhaving onderstreept. Het OM in Arnhem zal gemeenten gaan aanspreken. Schoolbesturen kunnen gemeenten ook op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Tijdens de conferentie in Rotterdam heeft een wethouder van Capelle a/d IJssel aangekondigd de middeleninzet voor leerplicht op de agenda te zetten van de Stadsregio.

Een andere oplossingsrichting is samenwerking tussen verschillende gemeenten op het gebied van leerplicht. Hier zal onder het knelpunt 'meerdere leerplichtambtenaren per school' aandacht voor zijn.

Veel deelnemers verwachten op dit punt ook veel van de Rijksoverheid: door het wettelijk vastleggen van de INGRADO-norm, het oormerken van gelden of het beschikbaar stellen van extra gelden kunnen gemeenten aangespoord worden voldoende middelen vrij te maken.

Diversiteit in politieke opdracht

(Alkmaar, Den Haag, Haarlem, Rotterdam, Zutphen, Zwolle)

Tussen gemeenten bestaan verschillen in de politieke opdracht die leerplichtambtenaren meekrijgen. Ambtsinstructies variëren in de nadruk die gelegd moet worden op zorg of handhaving. Ook maken colleges verschillende keuzes in de hulpverleningsprojecten die zij

ondersteunen. Zo kan het voorkomen dat leerlingen die naar dezelfde school gaan, maar in een andere gemeente wonen, niet dezelfde hulp kunnen krijgen.

Onder het volgende knelpunt zal nader in worden gegaan op hoe er door regionale samenwerking uniformer gewerkt kan worden. Wat in dit kader belangrijk is, is dat leerplichtambtenaren betrokken worden bij het opstellen van het beleid. Zij moeten een nieuw college voorzien van informatie over afspraken die al gemaakt zijn met partners.

Meerdere leerplichtambtenaren per school

(Breda, Den Bosch, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Roermond, Utrecht)

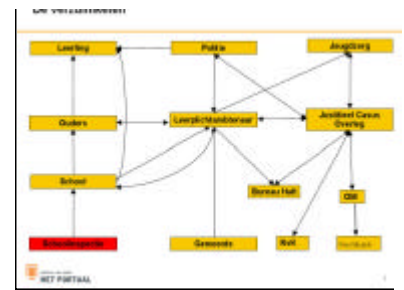
Veel scholen, en met name scholen met een streekfunctie trekken leerlingen aan uit verschillende gemeenten. Hierdoor hebben deze scholen met meerdere leerplichtambtenaren te maken. Leerplichtambtenaren hebben allemaal een andere werkwijze door de verschillende ambtsinstructies. Voor scholen is dit vaak bezwaarlijk, de onduidelijkheid brengt extra werk met zich mee.

Een oplossing van dit knelpunt wordt gezocht in samenwerking tussen verschillende gemeenten. De samenwerking kan uiteenlopen van een regionaal overleg tot een Regionaal Bureau Leerplicht (RBL). In veel regio's hebben leerplichtambtenaren al een periodiek overleg, al dan niet geïnitieerd door het OM. Ook zijn er soms onderlinge afspraken over afvaardiging van een leerplichtambtenaar naar het ZAT van een school. Deze koppelt de informatie dan terug naar collega-leerplichtambtenaren. In de arrondissementen die een RBL hebben is men zeer tevreden over de regionale opzet van de afdeling leerplicht. Kennis en kunde worden gedeeld op een RBL en scholen en andere ketenpartners hebben een vast contactpunt. Ook kan door de regionale samenwerking aanspraak gemaakt worden op meerdere financiële middelen.

In de arrondissementen waar geen RBL is, staan de uitvoerders over het algemeen positief tegenover een RBL. Zij gaven aan dat er vanuit het gemeentebestuur vaak bezwaren zijn tegen deze vorm van samenwerking. Men is bang de autonomie te verliezen en geen eigen beleid meer te kunnen voeren. Sommige grotere gemeenten zijn bang dat zij grotendeels voor de kosten moeten opdraaien.

In het arrondissement Den Bosch wordt aangegeven dat er ondanks de intensieve samenwerking nog steeds gemeentelijke accenten aangebracht kunnen worden in de werkwijze. Iedereen binnen het RBL is op de hoogte van de beleidsnuances van de gemeenten.

Het beleid van een RBL wordt bepaald door het regionale bestuur. In dit bestuur zijn alle participerende gemeenten vertegenwoordigd met hun wethouders.



4.6 Inspectie van het Onderwijs

De leerplichtambtenaar is belast met het toezicht op de verzuimregistratie van scholen. De structuurschets ziet ook een rol voor de Inspectie van het Onderwijs; in het kader van haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en haar algemene toezichtfunctie zou de inspectie scholen moeten vragen inzichtelijk te maken hoe invulling wordt gegeven aan die verzuimregistratie. In de praktijk blijkt hiervan nauwelijks tot geen sprake te zijn. De inspectie heeft op een aantal werkconferenties aangekondigd vanaf volgend jaar het verzuimbeleid van scholen te betrekken bij de opstelling van de kwaliteitskaart. De volgende knelpunten worden bij deze ketenpartner gesignaleerd:

- onduidelijkheid over de rol van de Inspectie;
- communicatie met ketenpartners.

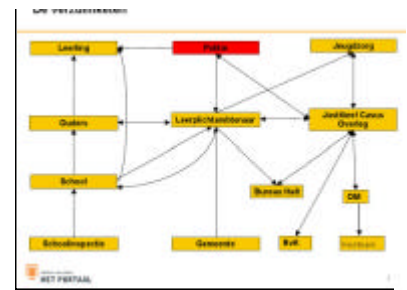
Onduidelijkheid over de rol van de Inspectie
(Alkmaar, Breda, Maastricht, Rotterdam, Zwolle)

Er wordt verschillend gedacht over het idee om de Inspectie van het Onderwijs te betrekken bij toezicht op de verzuimregistratie van scholen. Sommige ketenpartners benadrukken dat de uitvoering van de leerplichtwet de verantwoordelijkheid is van de gemeente en dat de leerplichtambtenaar daarom de aangewezen persoon is schoolverzuim in de gaten te houden. De onderwijsinspectie zit volgens hen – zowel letterlijk als figuurlijk – te ver weg. Anderen zijn van mening dat de Inspectie meer druk kan uitoefenen op scholen dan leerplichtambtenaren. Een aantal ketenpartners in het arrondissement Maastricht wijzen erop dat de inspectie toezicht moet houden op de leerlingbegeleiding en dus een rol zou moeten spelen in de controle van het ZAT.

De Inspectie van het Onderwijs gaat de kwaliteit van het onderwijs controleren met de methode Risico Gestuurd Toezicht. Dit houdt in dat scholen die gemeld worden bij de Inspectie vaker gevisiteerd worden en andere scholen minder. Een melding van een leerplichtambtenaar over een slechte verzuimregistratie is een factor die meespeelt voor het aantal visitaties dat een school krijgt.

Communicatie met ketenpartners
(Breda, Den Haag, Den Haag, Rotterdam, Zwolle)

De communicatie tussen de Inspectie van het Onderwijs en de leerplichtambtenaar verloopt soms moeizaam. De inspectie is volgens leerplichtambtenaren lastig bereikbaar. Beide instanties zouden beter gebruik moeten maken van elkaars expertise.



4.7 Politie

De politie heeft in de verzuimketen een toezichthoudende taak. Wanneer een politieagent in zijn reguliere taakuitoefening constateert dat een jongere ongeoorloofd afwezig is van school, dan dient hij dit volgens de structuurschets te melden aan de leerplichtambtenaar. Daarnaast kan de politie in sommige gevallen aanvullende informatie over de leerling verschaffen. In meerdere arrondissementen blijkt de politie een betrouwbare, actieve ketenpartner te zijn. Maar op sommige plaatsen blijkt de samenwerking er toch anders uit te zien. Er worden een aantal knelpunten geïdentificeerd:

- gebrekkige communicatie;
- beperkte rol.

Gebrekkige communicatie

(Alkmaar, Groningen, Leeuwarden, Maastricht)

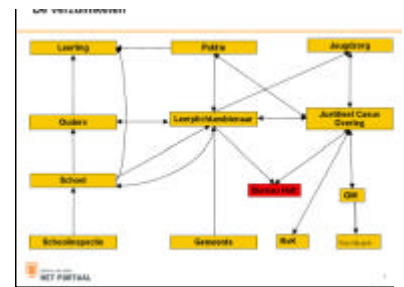
In een aantal arrondissementen laat de communicatie tussen school en politie te wensen over. Beide ketenpartners kunnen hun voordeel doen door kennis over leerlingen te delen. Wanneer de politie een leerling aanhoudt op straat dient contact met de school opgenomen te worden. Het ZAT kan gerichtere vervolgstappen nemen, wanneer duidelijk is dat een leerling bij de politie bekend is. De communicatielijnen kan korter gemaakt worden door de politie deel te laten nemen aan het ZAT. De politie kan ook wekelijks op school langskomen om onder andere de problemen met betrekking tot verzuim te bespreken met zowel de zorgcoördinator als docenten en leerlingen. In Maastricht is met een pilot hiermee geëxperimenteerd.

In de Kwaliteitscriteria voor het ZAT in het voortgezet onderwijs van het ZIOS wordt de politie gerekend tot de leden die in voorkomende gevallen kunnen worden geraadpleegd door het ZAT en in die gevallen ook ZAT-bijeenkomsten bijwonen.

Beperkte rol

(Den Bosch, Groningen, Maastricht, Rotterdam)

Het toezicht van de politie op leerlingen, zoals beschreven in de structuurschets, wordt te passief gevonden. In Den Bosch meldt de politie via een brief aan ouders wanneer hun kinderen in het café hangen tijdens schooltijd. Er wordt dan echter geen melding van verzuim gemaakt bij de leerplichtambtenaar. Buurtbrigadiers in Den Bosch zouden dat meestal wel doen. De politie geeft aan vaak te weinig tijd te hebben om intensief toezicht te houden op verzuimende leerlingen.



4.8 Halt

Verzuim is (nog) geen officieel Haltwaardig feit. Echter, bij expliciete toestemming van de officier van justitie, een zogenaamde *categoriale verwijzing*, kan verzuim als Haltwaardig feit worden behandeld. In 15 van de 19 arrondissementen is dit inmiddels het geval. Afgelopen jaar kregen ongeveer 1000 spijbelaars een Haltafdoening opgelegd. Momenteel loopt er een onderzoek om te kijken in hoeverre verzuim een officieel Haltwaardig feit moet worden. Tijdens de werkconferenties is gebleken dat Halt een grote rol kan spelen in de aanpak van beginnend schoolverzuim. Halt wordt betaald met gemeentelijke middelen. Niet alle gemeenten zijn echter bereid hierin te investeren.

Het volgende knelpunt is gesignaleerd:

Niet tijdige inschakeling

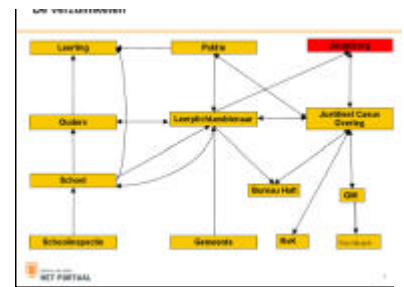
(Amsterdam, Breda, Den Haag, Haarlem, Roermond, Rotterdam, Utrecht)

In een aantal arrondissementen wordt volgens de lokale bureaus Halt te weinig gebruik gemaakt van hun diensten. Daarnaast wordt Halt vaak (te) laat ingeschakeld, wanneer een leerling flink verzuimd heeft. Een Halt-afdoening is het meest effectief als er sprake is van beginnend verzuim, omdat zij voorkomt dat leerlingen nog meer gaan spijbelen. Het moet voor de verzuimketen duidelijk zijn dat Halt-afdoeningen ernstig spijbelen kunnen voorkomen. Door de enorme ervaring die Halt heeft kan ook de spijbelaar met achterliggende problemen doorverwezen worden. Het contact tussen leerplichtambtenaren en Halt blijkt in verschillende gemeenten een knelpunt te zijn. Leerplichtambtenaren zijn erbij gebaat afspraken te maken over wanneer verzuim in aanmerking komt voor een Halt-afdoening. Hoe sneller Halt wordt ingezet, hoe effectiever. Dit kan wel leiden tot verschil in criteria per gemeente.

In Rotterdam loopt een pilot waarbij Halt betrokken wordt bij de aanpak van laatkomers. Dit kan werkdrukverlichting voor leerplichtambtenaren opleveren. Hiervoor is toestemming van het OM nodig.

In Breda hebben leerplichtambtenaren de afspraak gemaakt om bij verzuim niet zwaarder dan 5 dagen Halt op te leggen. Deze gevallen worden dan via een mini-PV naar het JCO gestuurd waarna Halt wordt ingeschakeld.

In het arrondissement Haarlem blijkt een aantal gemeenten te zijn dat nog overtuigd moet worden van het belang van investeren in Halt-afdoeningen voor verzuim. Halt en het OM zijn in dit arrondissement voorstander van het gebruik van Halt bij verzuim.



4.9 (Bureau) Jeugdzorg

De jeugdzorg is een belangrijk onderwerp van discussie tijdens de 20 werkconferenties. Wanneer verzuim aanleiding geeft tot zorgen over de ontwikkeling van de leerling kan deze bij BJJ worden aangemeld. Dit kan via het ZAT of de leerplichtambtenaar geschieden. BJJ vervult op dat moment een loketfunctie: het bureau stelt vast welke zorg een jongere nodig heeft en verwijst hem/haar door naar de juiste hulpverleningsinstanties. Daarnaast draagt BJJ ook zorg voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ketenpartners die voor het curatieve deel in de verzuimketen actief zijn hebben soms slecht zicht op de jeugdhulpverlening; men weet vaak niet hoe de taken zijn verdeeld. De belangrijkste knelpunten bij de samenwerking met BJJ zijn:

- snelheid;
- communicatie met ketenpartners.

Snelheid

(alle arrondissementen)

Het belangrijkste knelpunt dat bij BJJ en de jeugdzorg wordt gesignaleerd zijn zonder twijfel de wachtlijsten. De wachtlijsten voor zowel de indicatie (BJJ) als de uiteindelijke hulpverlening zijn te lang en werken erg frustrerend. Ketenpartners als de school en de leerplichtambtenaar verzetten veel werk om zorg voor een probleemleerling op te starten, die vervolgens te lang op zich laat wachten. Dit kan ertoe leiden dat er soms ten onterechte wordt afgezien van een melding bij BJJ voor een indicatie. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de leerling op een wachtlijst. Die leerlingen kunnen daardoor in een vacuüm terecht komen en nog verder in de problemen raken.

In de Zutphen is het project 'Eerste Hulp Bij Spijbelen' opgestart. Deelnemende scholen kunnen in geval van verzuim bellen met een ambulante hulpverlener die direct in actie komt.

In het ZAT kunnen ketenpartners gezamenlijk bepalen hoe het beste op de wachttijden geanticipeerd kan worden. Sommige ketenpartners zijn van mening dat zorgaanbieders wettelijk de mogelijkheid zouden moeten krijgen om op basis van een voorindicatie aan het werk te gaan. BJJ zelf geeft wisselende signalen met betrekking tot de wachtlijsten: enerzijds wil het alle meldingen ontvangen, anderzijds zit het met een

stuwmeer aan aanvragen.

Naast de wachtlijsten wordt de versplintering van de zorgleveranciers als knelpunt ervaren. Die verschillende instanties zouden hun activiteiten onvoldoende op elkaar afstemmen. Zie hiervoor ook 4.12.

Communicatie met ketenpartners

(Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Rotterdam, Utrecht, Zutphen)

Communicatie met BJJ wordt met name door leerplichtambtenaren en scholen als belangrijk knelpunt genoemd. Allereerst wordt er volgens hen door BJJ onvoldoende teruggekoppeld; school en leerplichtambtenaar worden vaak niet geïnformeerd over welke stappen er na een melding bij BJJ gedaan zijn en wat voor resultaat die stappen hebben opgeleverd. Deze informatie zou via het ZAT uitgewisseld kunnen worden, wat niet altijd gebeurt. Dat komt onder andere doordat vaak niet de case-managers namens BJJ in het ZAT zitting nemen. Tussen het ZAT en de hulpverlening zit zodoende een extra schakel wat de communicatie bemoeilijkt en vertraagt. Daarnaast geven de ketenpartners aan dat het contact met BJJ te persoonsafhankelijk is, wat ten koste gaat aan uniformiteit.

BJJ geeft zelf aan niet altijd voldoende en/of de juiste informatie van doorverwijzende partijen over een leerling te ontvangen. Dit kan het hulpverleningstraject ernstig vertragen. Daarnaast zouden ketenpartners direct contact met het bureau moeten opnemen wanneer zij ontevreden zijn over de samenwerking. Dat gebeurt nu nog te weinig.

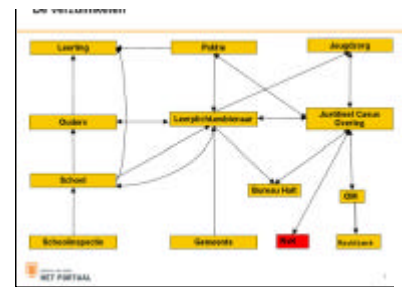
De knelpunten in de communicatie tussen BJZ en overige ketenpartners worden onder andere veroorzaakt door onduidelijkheid over taken van de organisatie. De lijnen binnen BJZ worden als weinig helder ervaren; het is voor ketenpartners niet altijd duidelijk bij wie ze binnen de organisatie moeten zijn. Zo kent BJZ veel medewerkers met verschillende functies die bij scholen betrokken zijn. Ze hebben allemaal een andere taakomschrijving en andere mogelijkheden. Dit maakt het voor scholen moeilijk om in te schatten wat BJZ voor hen kan betekenen. Door onduidelijke lijnen worden soms ook op het verkeerde niveau binnen BJZ

afspraken gemaakt. Een voorlichting voor scholen en leerplichtambtenaren over de taken van BJZ wordt in sommige arrondissementen als wenselijk gezien. Ook roept BJZ ketenpartners op contact op te nemen wanneer men niet tevreden is over de communicatie.

Niet alleen BJZ, maar ook de gehele jeugdhulpverlening is voor veel ketenpartners een onduidelijk en slecht toegankelijk/ bereikbaar onderdeel van de verzuimketen. Een sociale kaart (organisaties, taken, contactgegevens) van de zorg in een regio kan hier uitkomst bieden.

Naast BJZ worden er een aantal knelpunten rondom voogdenesignaleerd. Voogden worden moeilijk bereikbaar bevonden. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een groot aantal personeelwisselingen wat ten koste gaat van de continuïteit. Ervaren voogden zijn zodoende veel bezig met het opleiden van nieuwe krachten, waardoor zij minder tijd voor het echte werk overhouden. Daarnaast krijgen gezinsvoogden vaak teveel cases toegewezen wat ten koste gaat van de daadwerkelijke begeleiding van jongeren.

De verschillende Inspecties rondom jongeren (Onderwijs, Gezondheidszorg, Jeugdzorg en Openbare orde en veiligheid) hebben naar aanleiding van een crisisgeval pilots lopen om hun onderlinge samenwerking te verbeteren. Er wordt nagedacht over het instellen van één meldloket voor crisisgevallen. Hierbij moet wel opgepast worden voor nog een extra loket; BJZ heeft ook een dergelijke functie. Het moet wel meerwaarde hebben.



4.10 Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is als justitiële ketenpartner een vaste deelnemer aan het Justitieel Casus Overleg (JCO, meer daarover in 4.10). Veel ketenpartners vinden dat de raadsonderzoeken te lang op zich laten wachten en dat er te weinig contact is met deze ketenpartner. De volgende knelpunten worden regelmatig genoemd:

- gebrek aan snelheid;
- onvoldoende communicatie.

Gebrek aan snelheid

(Breda, Middelburg, Rotterdam)

De Raad voor de Kinderbescherming blijkt moeite te hebben zich aan de gestelde termijnen te houden. Raadsonderzoeken laten vaak (te) lang op zich wachten. Door onderbezetting kan de Raad vaak niet meteen aan een onderzoek beginnen. De Raad voor de Kinderbescherming wordt soms ten onrechte ingeschakeld. Dit leidt tot vertraging van de zaken die wel terecht gemeld worden. Leerplechtambtenaren vinden soms dat een onderzoek van de Raad een kind meer baat dan de indicering van BJZ. Vandaar ook dat sommige leerplechtambtenaren onterecht PV's opmaken. Sommige leerplechtambtenaren zouden verzuim graag rechtstreeks bij de Raad voor de Kinderbescherming willen melden om vervolgens te besluiten of er voor een civiele of strafrechtelijke melding of geen van beide gekozen moet worden. Een PV zou niet automatisch een raadsonderzoek tot gevolg moeten hebben, maar alleen als dat wenselijk geacht wordt. Wanneer de begeleiding van een leerling al loopt en deze effectief lijkt te zijn dan kan een raadsonderzoek vooralsnog achterwege blijven.

In Rotterdam kan met de pilot "Beter Beschermd" de Raad voor de Kinderbescherming onderzoeken doen van 30, 60 en 90 dagen. Hiermee worden de wachtlijsten verkort.

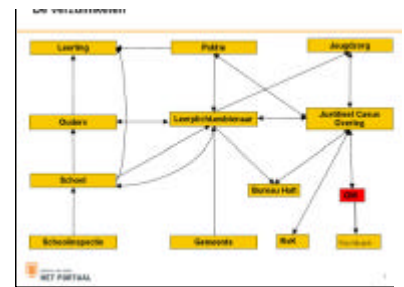
Onvoldoende communicatie

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Leeuwarden, Middelburg, Rotterdam, Utrecht, Zwolle)

Bij verschillende ketenpartners heerst het idee dat de Raad haar onderzoeken onvolledig doet. Sommige leerplechtambtenaren geven aan dat zij niet of nauwelijks gehoord worden door de Raad, terwijl dit wel zou dienen te gebeuren.

Tijdens verschillende conferenties werd geopperd dat de Raad haar onderzoeken zou moeten toesturen aan de scholen en de leerplechtambtenaren die bij het onderzoek betrokken zijn. De betrokken instanties zijn in dat geval goed op de hoogte van de situatie van de leerling.

In een groot aantal gemeenten in het arrondissement Utrecht hebben ketenpartners een convenant gesloten waarin onder andere is afgesproken dat de Raad voor de Kinderbescherming zowel het straf- als civielrechtelijke gedeelte in de justitiële keten coördineert en dus terugkoppelt naar o.a. de leerplechtambtenaar. In Utrecht(stad) fungeert de parketsecretaris als schakel tussen de leerplechtambtenaar en het OM.



4.11 Openbaar Ministerie

Het OM is een belangrijke partner in het terugdringen van schoolverzuim. In elk arrondissement wordt er anders met verzuim omgegaan. Het OM kan door een APJ (Arrondissementaal Platform Jeugdzaken) een sturende en ondersteunende rol spelen. Dit platform bestaat uit het OM en de andere ketenpartners en wordt gebruikt om beleidsafspraken te maken. Daarnaast bestaat het JCO-jeugd. In dit overleg wordt met de ketenpartners gepraat over casuïstiek. Niet overal is een APJ en/ of JCO actief. Ook worden verzuimzaken en verzuimbeleid niet overal in deze overleggen besproken. Tijdens de conferenties zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot het OM:

- snelheid en kwaliteit;
- onvoldoende communicatie;
- aanwezigheid JCO'en.

Snelheid en kwaliteit

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Haag, Dordrecht, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

De PV's die het OM ontvangt worden (indien aanwezig) in het JCO besproken. De officier van justitie onderneemt hierop actie. Hij kan besluiten tot een Halt-verwijzing (afhankelijk van het arrondissement is de leerplichtambtenaar danwel de officier hiertoe bevoegd), een officiersafdoening, een sepot of hij kan de zaak voor de rechter brengen.

Het kan soms maanden duren voordat het OM actie onderneemt en daadwerkelijk werk maakt van een PV. Veelal komt dit door een onderbezetting. De verschillende parketten proberen zo goed als het kan de aanpak van schoolverzuim prioriteit te geven.

Een verzuimzaak vraagt regelmatig specifieke kennis. Volgens de ketenpartners en ook het OM zou het goed zijn als één of meerdere officieren van justitie belast worden met verzuim.

Onvoldoende communicatie

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Rotterdam, Utrecht, Zwolle)

De communicatie tussen het OM en de andere ketenpartners, en dan met name de leerplichtambtenaar, ervaren ketenpartners als een zeer belangrijk knelpunt. Veelal wordt er gesproken over éénrichtingsverkeer; het ontbreekt vaak aan terugkoppeling. Leerplichtambtenaren krijgen na PV te hebben opgemaakt niet altijd te horen wat voor acties door het OM zijn ondernomen. Het is niet overal gebruikelijk ketenpartners op te roepen voor een zitting. Daar waar dat wel gebeurt, spreekt men van een positieve ervaring.

De aanwezige ketenpartners kunnen ter zitting de officier en de rechter op de hoogte stellen van de laatste ontwikkelingen rondom de leerling.

Het OM in Assen heeft een folder opgesteld: 'Lekker Belangrijk'. Deze bevat voor scholen alle informatie over de strafrechtelijke aanpak van verzuim in Drenthe, inclusief betrokken partijen en doorlooptermijnen

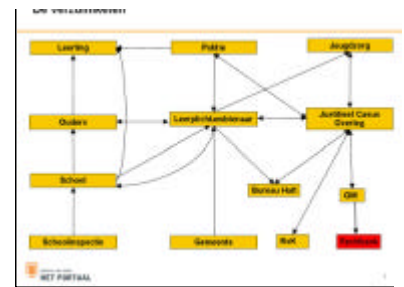
Door goed terug te koppelen blijft elke ketenpartner betrokken en weet hij/zij waar zijn/haar inspanningen toe geleid hebben. Hiermee wordt dubbel werk voorkomen en wordt de keten niet vertraagd.

Aanwezigheid JCO

(Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Haarlem, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Zutphen, Zwolle)

In de 19 arrondissementen zijn 68 JCO's actief. In het Justitieel Casus Overleg Jeugd worden opgemaakte PV's besproken door de ketenpartners. De ketenpartners verschillen per JCO. In ieder geval maken het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de politie deel uit van het overleg. In sommige gebieden zijn er zeer veel verzuimzaken en is er een apart overleg in het leven geroepen om de individuele casussen te bespreken. Verzuimzaken worden niet altijd besproken in een overleg. In sommige arrondissementen is er geen JCO Jeugd waar verzuimzaken besproken worden, noch een apart verzuimoverleg. Men ziet in deze arrondissementen of delen van arrondissementen dat de ketenpartners vaak ook gebrekkig contact met elkaar hebben. Afhankelijk van de lokale situatie maakt een leerplichtambtenaar deel uit van het JCO. Daar waar dit het geval is, spreekt men van een zeer prettige samenwerking.

Elk arrondissement kan meerdere JCO's hebben. In Den Bosch blijken de verschillende JCO's niet voldoende op elkaar afgestemd te zijn, wat tot ongelijke behandeling van verzuimzaken kan leiden. In Breda blijken de dossiers van het OM niet altijd volledig te zijn. Zo willen adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming nog wel eens ontbreken.



4.12 Rechterlijke Macht

De rechterlijke macht wordt regelmatig het sluitstuk van de verzuimketen genoemd. Dit sluitstuk blijkt per arrondissement te verschillen. Bovendien ziet de rechterlijke macht zichzelf niet als sluitstuk/ ultimum remedium maar als verplichtende ketenpartner. Alleen de rechter kan het kind immers dwingend straffen.

In het ene arrondissement worden verzuimzaken behandeld door de kantonrechter, terwijl dat in een ander arrondissement door de kinderrechter wordt gedaan. Er zijn op twee gebieden knelpunten gesignaleerd in de aanpak van de rechterlijke macht:

- snelheid en kwaliteit;
- strafmaat.

Snelheid en kwaliteit

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Haag, Dordrecht, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

Als de officier van justitie besloten heeft de verzuimende leerling te dagvaarden kan het nog lang duren voordat de leerling voor de rechter staat. In de tussentijd kan er van alles met de leerling gebeurd zijn. Voor leerplichtambtenaren kunnen de lange looptijden een reden zijn om niet over te gaan tot het opmaken van een PV. De rechtbanken kampen naar eigen zeggen met een capaciteitsprobleem en proberen hier zoveel mogelijk aan te doen. In Arnhem hebben het OM en de rechtbank een convenant gesloten om de zittingsruimte voor leerplichtzaken te vergroten. Door veel zittingsruimte te reserveren kunnen leerplichtzaken sneller voorkomen en kunnen zaken vaker aangehouden worden.

In Almelo worden alle verzuimzaken door een spijbelrechter behandeld. De parketsecretaris bepaalt of het een standaardzaak betreft die in aanmerking komt voor een standaardafdoening of dat het gaat om een probleemgeval dat dient voor te komen. In dit laatste geval komt de zaak binnen 4 weken voor. Er wordt dan een voorwaardelijke straf opgelegd. De dagvaarding wordt na vier maanden afgehandeld wanneer de leerling ter controle weer voorkomt. Het percentage recidivisten is in het arrondissement Almelo zeer laag.

Naast de doorlooptijd wordt de kennis en ervaring van kantonrechters met betrekking tot verzuimzaken als knelpunt genoemd. Veel ketenpartners zien het liefst kinderrechters verzuimzaken doen. Kinderrechters zijn gewend om met kinderen te werken en kennen de achtergrondproblematiek. Bovendien kunnen kinderrechters betrokken worden bij de strafrechtelijke en civiele zaken waarin het kind betrokken is. Volgens de Raad voor de Kinderbescherming in het arrondissement Breda worden haar adviezen vaak door de rechtbank naast

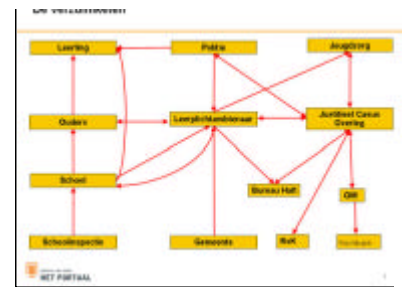
zich neergelegd. Het OM Breda gaat bekijken hoe vaak dit voorkomt en waarom.

Strafmaat

(Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Dordrecht)

De straffen die verzuimende leerlingen krijgen opgelegd, worden door sommige ketenpartners als soft, zo niet te soft, ervaren. De verwachtingen die leerplichtambtenaren hebben van de rechter zijn soms niet in overeenkomst met de visie van de rechtbank. Sommigen verwachten dat een rechter straft, anderen dat hij/ zij zorg oplegt. Leerplichtambtenaren moeten zich realiseren dat de opdracht van de rechtbank niet het straffen van de verzuimende leerling is, maar hem/ haar door middel van handhaving naar school terug te leiden.

Kinderrechters vonnissen volgens de ketenpartners het best, omdat zij beter dan niet gespecialiseerde rechters kunnen inschatten welke straf de schoolgang bevordert.



4.13 Ketenknelpunten

Naast knelpunten die specifiek bij een ketenpartner liggen, of tussen twee ketenpartners, zijn er ook een aantal knelpunten gesignaleerd die de gehele keten beslaan: de keten als geheel functioneert niet optimaal om verzuim en achterliggende oorzaken tijdig te signaleren en te bestrijden. Dit heeft te maken met:

- onvoldoende snelheid;
- scheve balans zorg/handhaving;
- diversiteit in prioriteiten;
- communicatie, gebrek aan regie;
- versnippering.

Onvoldoende snelheid

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Haarlem, Maastricht, Middelburg, Roermond, Utrecht, Zutphen)

Met de beste bedoelingen wachten ketenpartners (te) lang met doorverwijzen naar een organisatie die de leerling beter kan helpen. Men is geneigd zelf de problemen te willen oplossen. Doordat iedereen lang wacht met doorverwijzen duurt het uiteindelijk soms maanden voordat een leerling, wanneer dat nodig is, bij de Raad voor de Kinderbescherming, het OM of specifieke hulpverlening belandt. Tijdens de conferenties wordt gesproken over een gebrek aan vastliggende doorverwijstermijnen. Soms liggen deze wel vast in convenanten, maar deze verdwijnen nogal eens in een bureaula. Men is onvoldoende gewend elkaar op deze afspraken aan te spreken. Ook wordt er door elke ketenpartner apart onderzoek gedaan. In volgorde is dat de school, de leerplichtambtenaar, daarna eventueel BJJ en in specifieke gevallen ook nog GGZ, Raad voor de Kinderbescherming, Halt of GGD. Iedere ketenpartner heeft eigen onderzoeksmiddelen, waardoor leerling en ouders veelvuldig hun verhaal moeten houden.

De deelnemers van enkele conferenties constateren dat het te lang duurt voordat een duidelijke probleemanalyse gemaakt wordt. Veel ketenpartners spreken wel met leerling en ouders, maar doen geen gedegen onderzoek naar achterliggende factoren. Dit onderzoek doet BJJ of de Raad voor de Kinderbescherming en het vindt pas achterin de keten plaats. Als dat eerder gebeurt, kan ook sneller de juiste weg ingeslagen worden.

Deelnemers zijn van mening dat door meer informatie-uitwisseling en afstemming van onderzoek veel dubbel werk kan worden voorkomen. Door elkaar goed op de hoogte te houden van de werkwijze en mogelijkheden zijn partners eerder geneigd naar elkaar te verwijzen. Er lopen een aantal pilots om indicaties en onderzoek van verschillende instanties (bijv. BJJ en Regionaal Expertise Centrum, RBL en Raad voor de Kinderbescherming) gezamenlijk te doen of elkaar af te stemmen.

Scheve balans zorg/handhaving

(Amsterdam, Arnhem, Den Bosch, Den Haag, Haarlem, Zutphen)

Hoewel schoolverzuim bij wet verboden is, worden verzuimende leerlingen vaak beschouwd als leerlingen met een probleem, die hulp nodig hebben. Hoewel de inzet van passende zorg belangrijk is, wordt tijdens verschillende bijeenkomsten aangegeven dat de balans te veel naar die zijde doorslaat. Juist door te handhaven en het verzuim niet te tolereren kan de schoolgang sneller op gang gebracht worden. De ketenpartners uit de repressieve keten, zoals OM en de Raad geven aan dat zij er ook op gericht zijn om de leerling weer naar school te krijgen. Zij beschikken over specifieke middelen die als een hefboom kunnen werken bij het aanvullen of versnellen van de zorg. Zo kunnen zorg en handhaving naast elkaar ingezet worden om de keten te versnellen. Het is van belang dat alle ketenpartners, zeker ook de scholen, het belang van een tweesporenaanpak inzien. Voorlichting vanuit OM, zoals eerder is beschreven, is hierbij van belang om deze visie over te brengen.

In Amsterdam-Osdorp werken de leerplichtambtenaren met de tweehandenaanpak: verzuimers krijgen de keuze: direct het justitiële traject in, of met de leerplichtambtenaar meewerken in een alternatief traject (bijv. van Halt, BJJ of School Maatschappelijk Werk (SMW)). Daarbij moeten alle afspraken nagekomen worden, inclusief afspraken over schoolgang. Wanneer een afspraak niet nagekomen wordt, wordt alsnog direct het justitiële traject ingeslagen.

Diversiteit in prioriteiten

(Alkmaar Den Haag, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Zwolle)

Volgens ketenpartners heeft de verzuimketen te weinig oog voor (bijna) partieel leerplichtigen en leerplichtigen op het Havo en Vwo.

Er blijkt weinig uniformiteit te zijn in de aanpak van verzuim onder partieel leerplichtigen. In het ene arrondissement is daar veel minder aandacht voor dan in het andere. In een aantal arrondissementen ervaren sommige leerplichtambtenaren een gebrek aan drukmiddelen voor partieel leerplichtigen. Een verlenging van de leerplicht zou dit volgens hen kunnen ondervangen. Dan moet die verlengde leerplicht ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Nu zou het OM vaak niet bereid zijn om tijd en geld te steken in jongeren die binnen afzienbare tijd (een jaar) niet meer leerplichtig zijn. Dat zou als inefficiënt worden beschouwd. Leerplichtambtenaren benadrukken dat ook partieel leerplichtigen met een PV tot de orde geroepen kunnen worden. Jeugdreclassering kan dan uiteindelijk jongeren verplichten om naar school te gaan of een andere dagbesteding te zoeken. Probleem is echter dat er niet altijd genoeg leer/werkplekken zijn voor deze jongeren. Halt kan hier geen rol spelen, aangezien dit alleen voor licht verzuim ingeschakeld kan worden.

Wat betreft de volledig leerplichtigen gaat de aandacht van de verzuimketen voornamelijk uit naar het Vmbo. Voor verzuim onder Havo- en Vwo-leerlingen is veel minder aandacht. Er wordt vaak vanuit gegaan dat daar weinig tot niet verzuimd wordt. Leerplichtambtenaren krijgen inderdaad beduidend minder meldingen binnen van Havo en Vwo scholen. Het lijkt alsof de bereidheid of noodzaak om verzuim te melden kleiner is bij dit schooltype. Veel Havo scholieren die regelmatig spijbelen, eindigen hun schoolloopbaan op het Vmbo. Het zou de taak van de school, leerplichtambtenaar en andere ketenpartners moeten zijn de leerling in de schoolbanken van het Havo te houden.

Voor Havo- en Vwo-leerlingen met problemen blijken weinig tot geen opvangmogelijkheden te zijn. De bestaande opvangmogelijkheden kunnen geen onderwijs op dit niveau aanbieden. Ketenpartners zijn van mening dat hierin zou moeten worden geïnvesteerd.

Communicatie, gebrek aan regie

(Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht, Zutphen, Zwolle)

De communicatie tussen ketenpartners is kwetsbaar. Dit heeft verschillende oorzaken.

De ketenpartners zijn allemaal in verschillende gebieden werkzaam. De leerplichtambtenaar werkt binnen de gemeentelijke grenzen, de politie binnen die van het politiedistrict, de jeugdhulpverleningsinstantie binnen regionale grenzen, etc. De grenzen van die werkgebieden komen vaak niet met elkaar overeen, wat het samenwerken al snel gecompliceerd maakt.

Ketenpartners blijken ook vaak onvoldoende op de hoogte te zijn van elkaars verantwoordelijkheden en mogelijkheden.

Naast de verschillende grenzen waarbinnen wordt gewerkt, wordt de samenwerking binnen de keten als kwetsbaar ervaren, doordat die samenwerking veelal neerkomt op individuele kwaliteiten. De keten is te afhankelijk van personen. Van uniformiteit is daardoor weinig sprake.

Terugkoppeling blijkt binnen de verzuimketen (te) weinig plaats te vinden. Het gebrek hieraan wordt onder andere veroorzaakt door een gebrek aan regie, zowel op proces- als casusniveau. Zo blijkt in het ZAT niet altijd duidelijk te zijn wie de casusregisseur is en in die hoedanigheid verantwoordelijk is voor de terugkoppeling van informatie. Het ontbreken van een casusregisseur kan ertoe leiden dat een groot aantal instanties met dezelfde leerling bezig is, terwijl dat niet nodig is. Het tegenovergestelde is ook mogelijk: een leerling kan door gebrek

aan regie 'verdwijnen' in de keten. Het is van groot belang dat de kaders duidelijk zijn en consequent worden gehanteerd. Ketenpartners moeten weten wat ze van elkaar kunnen en mogen verwachten en moeten hiernaar handelen. Er lijkt behoefte te zijn aan een cultuuromslag binnen de keten; ketenpartners moeten eerder aan de bel trekken en contact met elkaar (kunnen) opnemen wanneer de kaders vervagen of niet worden gehanteerd. Het moet gebruikelijk worden hierover op ad hoc basis contact met elkaar op te nemen. Meerdere malen wordt de privacywetgeving als obstakel genoemd voor terugkoppeling. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Veel ketenpartners zijn onbekend met wat de privacywetgeving daadwerkelijk wel en niet toestaat. Er blijkt veel meer mogelijk te zijn dan in eerste instantie wordt aangenomen. Daarover moeten ketenpartners beter worden geïnformeerd.

BIJLAGE I

Integrale Aanpak Schoolverzuim (Structuurschets)

27 februari 2006

... inleiding ...

Het volgen van onderwijs is essentieel voor de individuele ontwikkeling van een kind en het verwerven van een eigen plaats in de maatschappij. Structureel schoolverzuim blijkt te vaak een voorbode van ernstige gedragsproblemen blijkt te zijn, niet zelden leidend tot criminaliteit. Daarom is er voor jonge kinderen niet alleen een recht op onderwijs, maar ook een wettelijke plicht om dat te volgen. Om het doel 'volgen van onderwijs' te realiseren wordt de inzet van diverse, hieronder genoemde, partijen gevraagd. Een gecoördineerde inzet vraagt om voorspelbaar handelen van alle betrokkenen en het afspreken van een aantal basisvoorwaarden. Met dit basisdocument wordt beoogd (landelijk) vast te leggen welke basisvoorwaarden we gezamenlijk essentieel vinden om het bovengenoemde doel te behalen en wat we van elkaar mogen verwachten. Daarnaast kunnen lokaal natuurlijk nog aanvullende afspraken gemaakt worden.

Om deze gezamenlijk gedragen basisvoorwaarden te bepalen hebben we geïnventariseerd wat er reeds in het land is afgesproken op het terrein van de leerplicht. Het belang van het volgen van onderwijs en het gezamenlijk optrekken om dit voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren wordt door betrokken partijen reeds breed gedragen; er bloeien vele goede initiatieven en door de betrokken partners wordt volop op het gebied van de leerplicht samengewerkt. Uit vele praktijkervaringen zijn de voorwaarden te destilleren die minimaal nodig zijn om het doel te behalen. Deze basisvoorwaarden volgen hieronder.

... partijen...

Partijen bij de integrale aanpak schoolverzuim zijn: gemeenten, raad voor de kindbescherming, politie, openbaar ministerie, scholen, bureau jeugdzorg, bureau halt, rechterlijke macht en inspectie van het onderwijs.

... leerlingen...

Van leerlingen verwachten we dat ze niet zonder geldige reden van school wegblijven, en dat zij ook elkaar stimuleren om geen lessen te verzuimen. Mochten er omstandigheden zijn die in de weg staan om lessen bij te wonen, dan bespreken zij dit met de school.

... ouders ...

Van ouders verwachten we dat zij zorgdragen voor de aanmelding van de jongere als leerling en dat zij actief erop toezien dat de jongere de school ook daadwerkelijk bezoekt. Daarbij hoort ook het volgen van de prestaties van de jongere op school. Indien ouders of school eventuele problemen signaleren dan nemen zij vroegtijdig contact met elkaar op. Vanuit een open houding zoeken zij hiervoor samen naar een oplossing.

... school ...

De school voert een adequaat verzuimbeleid gericht op preventie en toezicht. Indien een kind zonder geldige reden afwezig blijkt, neemt de school contact op met de ouders. Om tijdig te kunnen signaleren dat verzuim niet incidenteel blijkt houdt de school een eigen administratie van het schoolverzuim bij. Dat biedt ook de benodigde documentatie voor de inschakeling van derden. De school heeft nadere afspraken met de gemeente over het melden van schoolverzuim.

... de politie ...

Indien de politie in zijn reguliere taakuitoefening constateert dat een jongere ongeoorloofd afwezig is van school, dan wordt dit gemeld aan de leerplichtambtenaar en wordt een aantekening gemaakt in het Besturings Proces Systeem (BPS).

... de gemeente ...

De gemeente vervult een belangrijke schakelrol. Signalen van schoolverzuim, waarin leerling, school en ouders niet tot een oplossing hebben kunnen komen, dienen van een adequaat vervolg te worden voorzien. Dit zal mogelijk tot inschakeling van hulpverlening moeten leiden, maar soms ook tot bevestiging van de norm door middel van een sanctie of beide. Steeds staat daarbij het belang van het terugleiden van de jongere naar school voorop.

Daartoe is het essentieel dat de gemeente voldoende capaciteit vrijmaakt om die schakelrol inhoud te kunnen geven. Dat betekent dat een gemeente beschikt over minstens één leerplichtambtenaar die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Als vuistregel geldt dat per 5000 leerlingen één leerplichtambtenaar aanwezig moet zijn. Voorts beschikt de gemeente over een adequaat leerplichtregistratiesysteem.

Over het gevoerde beleid doet B&W jaarlijks verslag aan de gemeenteraad.

... de leerplichtambtenaar ...

De leerplichtambtenaar vervult namens de gemeente bovengenoemde schakelrol. Hij / zij onderhoudt het contact met ouders en school en draagt zorg voor een passend vervolg op de verzuimmeldingen.

Indien een melding van de school aanleiding geeft tot zorgen over de ontwikkeling van het kind, meldt de leerplichtambtenaar dit aan het Bureau Jeugdzorg. Van het verzuim wordt door de leerplichtambtenaar proces-verbaal opgemaakt conform de aanwijzing handhaving leerplicht. De leerplichtambtenaar draagt zorg voor de doorgeleiding van dit proces-verbaal conform afspraken tussen Openbaar Ministerie en de gemeente.

Daarnaast heeft de leerplichtambtenaar ook een controlerende taak. Conform de leerplichtwet ziet de leerplichtambtenaar toe dat

1. de school ongeoorloofd schoolverzuim en in- en uitschrijvingen tijdig meldt aan de leerplichtambtenaar.
2. de scholen een betrouwbare verzuimregistratie hebben en controleert dit eens per jaar.
3. dat schooldirecteuren op rechtmatige gronden verlof verlenen en controleert dit eens per jaar.

...Inspectie van het onderwijs ...

Scholen hebben een betrouwbare verzuimregistratie, melden in- en uitschrijvingen binnen zeven dagen aan de leerplichtambtenaar en ongeoorloofd schoolverzuim onverwijld en toetsen verlofaanvragen (tot maximaal 10 dagen). Toezicht hierop berust bij de leerplichtambtenaar (zie boven). De Inspectie van het onderwijs vraagt scholen, in het kader van haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en haar algemene toezichtfunctie, om inzichtelijk te maken hoe hier invulling aan wordt gegeven. Waar nodig kan dit onderwerp in de toezichtarrangementen worden opgenomen.

... inschakeling zorg ...

Het Bureau Jeugdzorg onderzoekt of er sprake is van achterliggende problematiek en organiseert daarop hulpverlening. De leerplichtambtenaar en via deze ook de school, worden geïnformeerd over het verdere hulpverleningstraject.

... inschakeling strafrecht ...

Bij ongeoorloofd verzuim worden drie hoofdcategorieën onderscheiden:

- luxe verzuim (verzuim ten behoeve van bijvoorbeeld een langere vakantie);
- absoluut verzuim (de jongere is niet ingeschreven op school);
- signaalverzuim (de afwezigheid duidt op achterliggende problemen als bijvoorbeeld gepest worden, niet kunnen meekomen of problemen thuis).
- beginnend verzuim (pretverzuim/sprokkelverzuim)

Op luxe verzuim zal worden gereageerd met een lik op stuk benadering. Absoluut verzuim en signaalverzuim vragen om een meer maatgerichte benadering om terugleiding naar school te realiseren. Daartoe wordt door de leerplichtambtenaar het landelijk overdrachtsformulier of het procesverbaal inzake absoluut verzuim en signaalverzuim steeds ingezonden naar het Justitieel Casusoverleg Jeugd (waaraan deelnemen (ten minste) het openbaar ministerie, de

raad voor de kindbescherming en de politie). In het JCO worden de meldingen besproken en wordt afgesproken wat eventuele vervolgacties zijn van raad, politie en openbaar ministerie. Met betrekking tot het insturen van verbalen inzake luxe verzuim worden lokaal nadere afspraken gemaakt tussen het openbaar ministerie en de gemeenten. Afhankelijk van de casus en het type verzuim wordt de leerling en/of de ouder vervolgd.

In geval van beginnend schoolverzuim kan het wenselijk zijn om in een vroeg stadium de verzuimer meteen tot de orde te roepen. De leerplichtambtenaar kan, als fase voor het opmaken van een officieel proces-verbaal, een melding doen aan Halt voor een Halt-afdoening.

De leerplichtambtenaar en via deze ook de school, worden geïnformeerd over het verdere verloop van strafrechtelijk traject.

... het strafrechtelijk vervolg ...

Nadere invulling van het wettelijke kader geschiedt door middel van de aanwijzing handhaving leerplichtwet van het College van procureurs generaal. Ook hierin staat de teruggeleiding naar school centraal en kan hulpverlening op gang worden gebracht. Globaal staat indien er slechts sprake is van matig - aan de jongere verwijtbaar verzuim - een Halt-afdoening open. Voorts kunnen ouderen en jongeren een leerstraf aangeboden en opgelegd krijgen. Ernstigere zaken worden aan de rechter voorgelegd. Daartoe zal zoveel mogelijk de kinderrechter als plv. kantonrechter optreden en de jeugdofficier de zaak aanbrengen.

BIJLAGE II

Vorbereiding werkconferentiecycclus

Ter voorbereiding van de werkconferentiecycclus heeft Het Portaal interviews afgenomen en uitgewerkt:

- 19 met medewerkers van de Arrondissementsparketten (officieren van justitie, leden Arrondissementaal Platform Jeugd, etc.);
- 16 met leerplichtambtenaren;
- Vijf overig:
 - Raad voor de Kinderbescherming;
 - Halt Dordrecht;
 - Halt Nederland;
 - Regionaal Bureau Leerplicht Westelijke Mijnstreek;
 - Regionaal Bureau Leerplicht Zuid-Holland Noord.

Het Portaal heeft voor de 20 werkconferenties:

- 3500 uitnodigingen verstuurd per post;
- 4000 uitnodigingen verstuurd per email;

Daarnaast zijn bij achterblijvende inschrijvingen genodigden nagebeld en is deelnemende ketenpartners gevraagd de uitnodiging in hun eigen netwerk uit te zetten.

BIJLAGE III

Informatie werkconferenties

Arrondissement	Datum	Deelnemers	Voorzitter	Locatie
Zwolle	3-10	65	John Bijl (trainer Bestuursacademie Nederland, debatleider)	SG Van der Capellen
Almelo	5-10	55	John Bijl	Ontmoetingscentrum de Schouw
Alkmaar	17-10	67	Paul de Winter (burgemeester gemeenten Bergen)	CSG Jan Arentsz
Leeuwarden	18-10	52	Roelie Popping (lid CvB scholengemeenschap Piter Jelles)	Piter Jelles locatie Nylan
Groningen	19-10	71	Janny Idsardi (kinderrechter te Groningen)	Huize Maas
Assen	24-10	54	John Bijl	ICO centrum voor Kunst en Cultuur
Breda	26-10	62	John Bijl	h\Hotel Princeville
Middelburg	2-11	44	John Bijl	Hotel Arneville
Roermond	3-11	47	John Bijl	Cita Verde college
Maastricht	7-11	76	Jaques Costongs (Wethouder Onderwijs Maastricht)	Bonnefantien College
Haarlem	9-11	71	Henk Huisman (voormalig beleidsadviseur gemeente Haarlem)	Cultureel centrum De Egelantier
Amsterdam				
▪ Amsterdam (stad)	14-11	64	John Bijl	Nova College
▪ Gooi & Vechtstreek (Hilversum)	23-01	47	John Bijl	Hilfertsheem Beatrix
Utrecht	15-11	74	Esmee Smit (coördinator VO-SVO Utrecht)	Liefeland College
Arnhem	16-11	69	John Bijl	Openbaar Ministerie
Zutphen	17-11	52	John Bijl	IJsselpaviljoen
Den Bosch	21-11	59	John Bijl	Ds. Pierson College
Rotterdam	28-11	63	John Bijl	Nova College
Den Haag	30-11	71	John Bijl	De Haagse
Dordrecht	4-12	43	John Bijl	Mercure Hotel

BIJLAGE IV

Evaluaties

Na elke werkconferentie heeft Het Portaal de deelnemers gevraagd een evaluatieformulier in te vullen. Doel hiervan was onder andere een beeld te krijgen van de waarde van de werkconferentiecycclus. De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn:

Heeft de conferentie u in de gelegenheid gesteld nieuwe contacten te leggen?

Ja	77%	399
Nee	23%	119

Heeft de conferentie uw visie op de aanpak van schoolverzuim veranderd?

Ja	23%	118
Nee	77%	387

Heeft de conferentie u bruikbare resultaten opgeleverd?

Ja	63%	279
Nee	37%	167

Heeft u het idee dat de conferentie heeft bijgedragen aan de integrale aanpak van schoolverzuim bij u in het arrondissement?

Ja	81%	320
Nee	19%	75

BIJLAGE V

Opmerkelijkste samenwerkingsafspraken

Zwolle:

- Het JCO in Lelystad zal opnieuw opgestart worden.
- De Raad voor de Kinderbescherming zal de zorgkaart optekenen.

Almelo:

- Conector VO-school zal een handleiding 'Hoe maak ik gebruik van de leerplichtambtenaar' maken voor scholen in de regio.

Alkmaar:

- De ontwikkeling van een stappenplan voor scholen over verzuimregistratie en melding wordt in het samenwerkingsverband VO geagendeerd.

Leeuwarden

- De GGD zal scholen informeren over hun mogelijkheden bij ziekteverzuim.
- Het al bestaande meldprotocol zal provinciebreed getrokken worden: vanuit iedere RMC-regio zal een leerplichtambtenaar en RMC-coördinator in een gezamenlijk overleg de diverse protocollen integreren en provinciebreed verspreiden.
- Afvaardiging van een leerplichtambtenaar naar het JCO wordt geagendeerd in het overleg tussen OM en leerplicht.

Groningen

- Het OM gaat scholen voorlichting geven over het belang van melden.

Assen

- Het OM gaat voor leerplichtambtenaren een informatiebijeenkomst organiseren over hun werkwijze en de samenwerking tussen OM en leerplichtambtenaren.
- BJZ zal per regio een overzicht maken van hun werkzaamheden en contactpersonen voor scholen.

Breda

- Scholen en leerplichtambtenaren maken gezamenlijk een sociale kaart.
- Het OM initieert een startdag waarin een regionale, uniforme werkwijze voor leerplicht, inclusief doorlooptijden wordt gevormd.

Middelburg

- De netwerkkaart van het OM wordt onder de gehele keten verspreid, met het verzoek hiervoor te registreren.
- Uitkomsten werkconferentie worden in een provinciale projectgroep voor de integratie van al het jeugdbeleid geagendeerd.

Roermond

- Leerplichtambtenaren gaan voorlichtingsdagen op scholen organiseren.
- Het gebrek aan regie w.b. het onderwerp schoolverzuim wordt door een conector aangekaart bij de provincie.

Maastricht

- De GGD heeft aangeboden pilots om scholen te houden om het ziekteverzuim aan te pakken.
- Beleidsmedewerker gemeente neemt initiatief voor een bijeenkomst waarbij uitvoerders en beleidsmakers samenkomen om voorlichting te geven over welke nieuwe plannen en projecten er lopen.

Haarlem

- Halt gaat contact zoeken met gemeenten die nog niet met hen samenwerken op het gebied van leerplicht om hier afspraken over te maken.
- Een aantal leerplichtambtenaren gaat met de handleiding van PLATO verzuimprotocollen opstellen met hun scholen.

Amsterdam

- De GGD zal betrokken worden bij de leidraad schoolverzuim die in ontwikkeling is.
- BJZ gaat onderzoeken hoe formulieren van school, leerplicht en BJZ beter op elkaar aangesloten kunnen worden.

Utrecht

- De procedure bij toeleiding naar BJZ wordt in het SVVO geagendeerd omdat hier op scholen onduidelijkheid over is.
- Het OM zal daar waar geen overleg is tussen leerplicht en OM dit weer oppakken.

Arnhem

- Het OM zal voor een uniform PV zorgen dat naar alle leerplichtambtenaren gecommuniceerd wordt.
- Leerplichtambtenaren gaan hun scholen informeren over de vernieuwde justitiële aanpak van schoolverzuim in het arrondissement.

Zutphen

- Aanwezige scholen gaan het verzuimbeleid extra onder de aandacht brengen van alle medewerkers.
- Tijdens de bijeenkomst gesignaleerde knelpunten worden meegenomen naar de arrondissementale projectgroep die een nieuw plan van aanpak schoolverzuim aan het ontwikkelen is.

Den Bosch

- In de audit van het Regionaal College zal de wens om een ketenbreed protocol te ontwikkelen geagendeerd worden.
- Het OM gaat voorlichting geven over het JCO en het Veiligheidshuis.

Rotterdam

- De GGD is het verzuimprotocol aan het herschrijven. De op de conferentie door scholen aangestipte punten worden hierin verwerkt.
- Kinderrechter gaat binnen de rechtbank proberen een extra zittingsdag voor verzuim te creëren

Den Haag

- BJZ heeft aangeboden op scholen met veel problemen intensief, in de school samen te gaan werken.

Dordrecht

- In de kwaliteitskring waarin OM, RBL, politie, Halt, Raad en incidenteel BJZ deelnemen zal gewerkt worden aan een gemeenschappelijke visie.
- Leerplichtambtenaren gaan extra investeren in de controle van registraties van Havo-Vwo scholen.

Gooi & Vechtstreek

- Conector gaat samen met het RBL een instrument ontwikkelen om verzuim te kunnen typeren.
- Het RBL gaat een stappenplan ontwikkelen voor alle partners, inclusief doorlooptijden.

Het Portaal
Korte Hoogstraat 15c
3011 GJ Rotterdam
Tel: (010) 270 94 65
Fax: (010) 240 03 81

info@het-portaal.net
www.het-portaal.net



resultaat door debat

HET PORTAAL