

Samen in de bres voor voldoende les

‘Onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim’



Student	N. Hulsebos
Studentnummer	355090
Opdrachtgever	M. Bakker (afdelingsmanager OEW)
Praktijkbegeleider	M.J.B. Ockels (leerplichtambtenaar & casemanager onderwijs)
Organisatie	Gemeente Hoogezand-Sappemeer Afdeling Onderwijs, Economie en Werk Team Onderwijs
Afstudeerdocent	A.C. Paulusma
School	Hanzehogeschool Groningen
Opleiding	Sociaal Juridische Dienstverlening (voltijd)
Plaats	Groningen
Datum	Juni 2014

‘Samen in de bres voor voldoende les’

*Een onderzoek naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak
van schoolverzuim in de gemeente Hogeveen-Sappemeer*

Gegevens auteur

Auteur	N. Hulsebos
Functie	Afstudeerstudent
Opleiding	Sociaal Juridische Dienstverlening (voltijd) Hanzehogeschool Groningen
Specialisatie	Recht, Gezondheid en Schulden
Minor	Recht en Multiproblem



Gemeente Hogeveen-Sappemeer
Afdeling Onderwijs, Economie en Werk
Team Onderwijs

M. Bakker (opdrachtgever)
M.J.B. Ockels (praktijkbegeleider)



Hanzehogeschool Groningen
Sociaal Juridische Dienstverlening
Klas SJV4

A.C. Paulusma (afstudeerdocent)

Samenvatting

Het onderzoek wat hier voor u ligt, vormt de afsluiting van mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. De aanleiding tot het onderzoek zijn de knelpunten die binnen het team worden ervaren in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente.

Het onderzoek richt zich dus op de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Het betreft een gezamenlijke aanpak tussen meerdere ketenpartners met als doel om schoolverzuim terug te dringen. Dit door middel van het strafrechtelijk handhaven van de Leerplichtwet 1969. In dit onderzoek staat de rol van de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs in deze aanpak centraal.

Het doel van het onderzoek is om het team Onderwijs inzicht te bieden in de (juridische) successen en knelpunten binnen de huidige uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. En om inzicht te bieden in de (juridische) mogelijkheden om de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak te verbeteren, om te komen tot een uniforme werkwijze, gericht op een optimale samenwerking waarbinnen de drie bovengenoemde ketenpartners consequent hun (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleven. De centrale onderzoeksvraag die is opgesteld om dit doel te bereiken, luidt als volgt:

‘Wat zijn de (juridische) mogelijkheden voor het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer om in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim te komen tot een uniforme werkwijze die gericht is op een optimale samenwerking waarbinnen de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs consequent hun (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleven?’

Om een antwoord te geven op deze centrale onderzoeksvraag, zijn diverse deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie categorieën: deelvragen gericht op de theorie, gericht op de praktijk en gericht op de analyse. Allereerst bestaat het onderzoek uit een literatuurstudie naar wat de strafrechtelijke aanpak inhoudt en wat binnen deze aanpak de (juridische) taken en verantwoordelijkheden zijn van de betrokken ketenpartners. Vervolgens is een onderzoek uitgevoerd in de praktijk door middel van verschillende interviews en het bestuderen van beleidsstukken. Hierin is onderzocht op welke wijze de drie ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in de praktijk vormgeven. Tot slot is er een vergelijking getrokken tussen de theorie en de praktijk en de tussen praktijk onderling waaruit diverse successen en knelpunten naar voren komen. Uit deze vergelijking zijn conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De belangrijkste aanbevelingen staan hier beschreven.

Uit het onderzoek is gebleken dat er onder de geïnterviewde scholen een hiaat te zitten in de kennis van de Leerplichtwet. Wil je dat scholen hun taken en verantwoordelijkheden consequent nakomen, dan is het belangrijk dat school haar verplichtingen ook kent. Het is daarom mijn aanbevelingen aan de leerplichtambtenaar om de scholen te informeren over hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak en wat de gevolgen zijn als school deze taken en verantwoordelijkheden niet naleeft.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat de leerplichtambtenaar geen ambtsinstructie hanteert. Het risico hiervan is dat de leerplichtambtenaar niet helder voor ogen heeft wat zijn bevoegdheden zijn. Uit de praktijk is gebleken dat de leerplichtambtenaar het vermoeden heeft dat zijn bevoegdheden groter zijn dan hij nu toepast. Tevens is gebleken dat de leerplichtambtenaar nog onvoldoende gebruik maakt van zijn signaleringsrol richting de Inspectie van het Onderwijs. Dit kan mede verklaard worden door het feit dat de wijze van uitvoering van deze rol nergens is vastgelegd. Mijn aanbeveling is om, mede op basis van dit onderzoek, de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar en de wijze waarop hij zijn signalerende rol richting de Inspectie vervult, vast te leggen in een ambtsinstructie.

Tot slot is mijn aanbeveling aan de leerplichtambtenaar om zijn schakelrol te gebruiken om samen met de scholen en de (zorg)ketenpartners een gemeentelijk verzuimbeleid en/of ziekteverzuimbeleid op te stellen. Onder de geïnterviewde scholen blijkt een groot gebrek aan uniformiteit in de aanpak die gehanteerd wordt bij verzuim en ziekteverzuim. Dit onderzoek kan dienen als startpunt voor het opstellen van een dergelijk gemeenschappelijk beleid. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het maken van afspraken wanneer ziekteverzuim gemeld moet worden bij de leerplichtambtenaar. Uit de praktijk is gebleken dat hier een grote discrepantie zit tussen enerzijds de leerplichtambtenaar die graag ziet dat ziekte snel wordt gemeld en de scholen die aangeven bij ziekte pas in het uiterste geval de leerplichtambtenaar in te schakelen.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport waar ik het afgelopen half jaar met veel plezier aan heb gewerkt. Het rapport vormt de afsluiting van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool in Groningen. Het onderzoek heeft mij de mogelijkheid geven om de kennis en vaardigheden die ik gedurende mijn opleiding heb opgedaan, toe te passen in de praktijk. In dit voorwoord wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport.

Van september 2013 tot april 2014 heb ik stage gelopen bij het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Gedurende mijn stage ben ik tot de ontdekking gekomen dat er bij het team meerdere interessante sociaaljuridische vraagstukken op de plank liggen. Het onderzoek naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim wat hier voor u ligt, is één van deze vraagstukken.

Allereerst wil ik mijn dank uitspreken aan Marian Bakker, manager van de afdeling Onderwijs, Economie en Werk, voor de mogelijkheid die ze mij heeft geboden om zowel mijn stage als mijn afstudeeronderzoek plaats te laten vinden bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Verder wil ik Menzo Ockels bedanken voor zijn begeleiding gedurende het onderzoek. Ook waardeer ik de andere medewerkers van het team zeer voor hun bijdrage aan dit onderzoek, maar tevens voor hun ondersteuning en betrokkenheid gedurende mijn gehele periode bij de gemeente.

Verder wil ik mijn dank uitspreken aan de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer voor hun bijdrage aan het onderzoek. In het bijzonder de scholen die middels een interview een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de uitkomst van dit rapport. Mijn dank gaat tevens uit naar de Inspectie van het Onderwijs, voor de inzage die ze mij heeft gegeven in de werkwijze die de Inspectie hanteert in haar toezichthoudende rol op het onderwijs.

Tot slot ben ik mijn opleiding dankbaar voor de begeleiding en ondersteuning die ik gedurende het onderzoek heb ontvangen. Allereerst Anneke Paulusma voor haar feedback, kritische blik en ondersteuning bij het uitvoeren van het onderzoek. Daarnaast wil ik ook Monique Beukeveld bedanken voor haar ondersteuning bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel.

Nico Hulsebos

Groningen, 6 juni 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 – Inleiding onderzoek	7
§ 1.1 Inleiding	7
§ 1.2 Onderzoekskader	7
§ 1.3 Doelstelling	10
§ 1.4 Centrale onderzoeksvraag	11
§ 1.5 Deelvragen	11
§ 1.6 Onderzoeksmethoden	12
§ 1.7 Afbakening	12
§ 1.8 Titel van het onderzoek	12
§ 1.9 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 – Methodologische verantwoording	13
§ 2.1 Inleiding	13
§ 2.2 Deelvragen gericht op de theorie	13
§ 2.3 Deelvragen gericht op de praktijk	13
§ 2.4 Deelvragen gericht op de analyse	15
§ 2.5 Kwaliteiten en beperkingen	15
Hoofdstuk 3 – Strafrechtelijke aanpak in de theorie	16
§ 3.1 Inleiding	16
§ 3.2 Rol van de jongere en zijn ouders	16
§ 3.3 Rol van de school	17
§ 3.4 Rol van de leerplichtambtenaar	22
§ 3.5 Rol van de Inspectie van het Onderwijs	27
§ 3.6 Samenvatting en onderzoekspunten	30
Hoofdstuk 4 – Strafrechtelijke aanpak in de praktijk	32
§ 4.1 Inleiding	32
§ 4.2 Rol van de school in de praktijk	32
§ 4.3 Rol van de leerplichtambtenaar in de praktijk	37
§ 4.4 Rol van de Inspectie van het Onderwijs in de praktijk	40
§ 4.5 De resultaten uit het praktijkonderzoek	42
Hoofdstuk 5 – Analyse van theorie en praktijk	43
§ 5.1 Inleiding	43
§ 5.2 Eigen verantwoordelijkheid schoolverzuim	43
§ 5.3 Verzuimbeleid	43
§ 5.4 Verzuimadministratie	44
§ 5.5 Melden van schoolverzuim	45
§ 5.6 Afhandelen verlofaanvragen	45
§ 5.7 Eigen verantwoordelijkheid ziekteverzuim	46
§ 5.8 Bekendheid Leerplichtwet	47
§ 5.9 Ervaren knelpunten	47
§ 5.10 Ambtsinstructie Leerplichtambtenaar	47
§ 5.11 De geanalyseerde resultaten	47
Conclusies	48
Aanbevelingen	50
Lijst van afkortingen	52
Literatuurlijst	53
Bijlagen	55

Hoofdstuk 1 – Inleiding onderzoek

§ 1.1 Inleiding

‘Een ieder heeft recht op onderwijs. Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap van alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen.’ Zo luidt artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) over het belang van en de noodzaak tot het volgen van onderwijs. Uit dit artikel uit de UVRM blijkt het volgen van onderwijs voor meer de dienen dan alleen het opleiden tot een baan. Onderwijs draagt bij aan de algemene ontwikkeling van de mens als individu in deze samenleving.

Recent gepubliceerde cijfers over schoolverzuim lijken niet in overeenstemming te zijn met het belang van onderwijs zoals dat wordt geschetst in de UVRM. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer informeert de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer over de grote problematiek met betrekking tot schoolverzuim. Ondanks dat de aanpak van schoolverzuim de afgelopen jaren is geïntensiveerd, zijn er jaarlijks nog ruim 90 000 meldingen van schoolverzuim en verlaten nog een bijna 30 000 jongeren het onderwijs zonder een startkwalificatie. De Staatssecretaris stelt dat het volgen van onderwijs *‘het startpunt is om goed voorbereid te zijn op een volwaardige participatie in onze samenleving.’*¹ In het licht hiervan is het volgens de Staatssecretaris belangrijk om middels een stevige aanpak de Leerplichtwet te handhaven. Hierin moet volgens hem worden samengewerkt met alle partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schoolverzuim. In dit onderzoek staat de huidige uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in de gemeente Hoogezand-Sappemeer centraal.

De opbouw van dit inleidende hoofdstuk ziet er als volgt uit. Allereerst zal worden stilgestaan bij het onderzoekskader. Vervolgens worden de doelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen behandeld. Daarna zullen de gebruikte methoden van onderzoek worden belicht. Verder zal ook de afbakening van het onderzoek worden besproken. Tot slot zal de opbouw van het verdere onderzoeksrapport kort worden toegelicht.

§ 1.2 Onderzoekskader

Het belang van het volgen van onderwijs heeft in Nederland geresulteerd in de invoering van de leerplicht en de kwalificatieplicht. Dit houdt in dat alle jongeren van vijf tot en met vijftien jaar (leerplicht) en alle jongeren van zestien en zeventien jaar oud (kwalificatieplicht) verplicht onderwijs dienen te volgen om zo een startkwalificatie te behalen. Een startkwalificatie is minimaal een havo-, vwo- of mbo niveau twee diploma.² Het verschil tussen de leerplicht en de kwalificatieplicht is dat een leerplichtige jongere volledig dagonderwijs dient te volgen. Een kwalificatieplichtige jongere kan kiezen voor een combinatie tussen werken en leren, bijvoorbeeld een BBL-opleiding op het mbo.³ De Leerplichtwet is zowel van toepassing op leerplichtige als op kwalificatieplichtige jongeren en eindigt zodra een jongere achttien jaar wordt of wanneer hij voor die tijd een startkwalificatie heeft behaald.⁴

Deze verplichting is vastgelegd in de Leerplichtwet 1969. Elke gemeente dient ten minste één leerplichtambtenaar aan te stellen. Deze heeft de taak om toezicht te houden dat jongeren de Leerplichtwet naleven. Een van de werkzaamheden die voortvloeit uit deze toezichthoudende taak, is het controleren op schoolverzuim en hier tegen optreden. Er is sprake van ongeoorloofd schoolverzuim wanneer een leer- of kwalificatieplichtige jongere zonder geldige reden niet op een school staat ingeschreven of school zonder geldige reden niet geregeld bezoekt. Ziekte is in beginsel een dergelijke geldige reden zijn.⁵

¹ Voortijdig schoolverlaten, *Kamerstukken II* 2013-2014, 26 695, p.1

² Art. 1 sub f Leerplichtwet 1969

³ Art. 41 lid 1 Leerplichtwet 1969

⁴ Art. 3 lid 1 jo. art. 4b Leerplichtwet 1969

⁵ Art. 5 jo. art. 11 Leerplichtwet 1969. Later in het onderzoek zal naar voren komen dat ziekte niet per definitie een geldige reden tot verzuim is, maar dat ziekte onder omstandigheden ook ongeoorloofd schoolverzuim kan zijn.

Optreden tegen schoolverzuim kan op twee manieren. Via de niet-strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim en via de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Hoewel deze onderverdeling anders doet vermoeden, zijn beide aanpakken niet geheel op zichzelf staande benaderingen. Beide aanpakken kennen hetzelfde voortraject. Op een gegeven moment volgt een onderverdeling in één van beide trajecten. Namelijk op het moment dat de leerplichtambtenaar besluit om al dan niet een proces-verbaal op te maken wegens het schoolverzuim.⁶ Wordt er besloten om niet te gaan vervolgen maar te gaan toeleiden naar hulpverlening, dan spreek je over de niet-strafrechtelijke aanpak. Besluit de leerplichtambtenaar om wel een proces-verbaal op te maken, dan start de strafrechtelijke aanpak. Zowel de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim als het voortraject staan centraal in dit onderzoek.

Binnen de strafrechtelijke aanpak en in het voortraject werken meerdere partijen samen om schoolverzuim terug te dringen. Dit door middel van het strafrechtelijk handhaven van de Leerplichtwet.⁷ Deze zogeheten ketenpartners zijn de school, de leerplichtambtenaar, de jeugdgezondheidszorg, Halt, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de rechter en de Inspectie van het Onderwijs. De ketenpartners zijn in de samenwerking van elkaar afhankelijk om te komen tot een optimale uitvoering van de strafrechtelijke aanpak. Zo kan bijvoorbeeld een leerplichtambtenaar niet naar behoren functioneren als school het schoolverzuim van leerlingen niet naar behoren registreert en meldt.

§ 1.2.1 De opdrachtgever

Een van de ketenpartners binnen de strafrechtelijke aanpak is het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer, tevens de opdrachtgever van dit onderzoek. De leerplichtambtenaar maakt onderdeel uit van dit team. Het doel van de leerplichtambtenaar in de gemeente Hoogezand-Sappemeer is om de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim zodanig vorm te geven dat er sprake is van:

Een uniforme werkwijze die gericht is op een optimale samenwerking tussen de ketenpartners waarbinnen elke ketenpartner consequent haar (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleeft.

Dit doel wordt ten behoeve van dit onderzoek de **gewenste situatie** genoemd. Binnen de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak ervaart de leerplichtambtenaar knelpunten. Deze knelpunten zorgen er mogelijk voor dat de gewenste situatie niet volledig wordt gerealiseerd. Het zijn de volgende knelpunten:

- a. De kennis van school op het gebied van de relevante wet- en regelgeving, de mate waarin hier uitvoering aan wordt gegeven en de uniformiteit in de gehanteerde aanpak tussen scholen.
- b. De mate en het moment van samenwerking tussen school en de leerplichtambtenaar.
- c. De verwachtingen die school en de leerplichtambtenaar onderling van elkaar hebben.
- d. De kennis van de school en de leerplichtambtenaar over de rol van de Inspectie van het Onderwijs binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.
- e. De wijze waarop vermoedelijk ongeoorloofd ziekteverzuim (niet) wordt aangepakt.

De knelpunten richten zich voornamelijk op drie ketenpartners; op de school, op de leerplichtambtenaar en op de Inspectie van het Onderwijs. Deze drie ketenpartners zullen daarom het onderwerp zijn van dit onderzoek. De leerplichtambtenaar wil graag onderzoek doen naar de mogelijkheden om de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak te verbeteren, om hierin te komen tot een uitvoering conform de gewenste situatie. Hiervoor acht de leerplichtambtenaar het nodig om inzicht te krijgen in het volgende:

1. Wat zijn de (juridische) taken en verantwoordelijkheden van de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim?
2. In hoeverre verloopt de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer conform de geldende wet- en regelgeving?
3. Wat zijn de (juridische) successen en knelpunten binnen de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer?

In het kader van dit onderzoek zijn de successen dié aspecten die bijdragen aan het realiseren van de gewenste situatie, bijvoorbeeld een positief verlopende samenwerking tussen de ketenpartners. Knelpunten daarentegen zijn dié aspecten die afbreuk doen aan de gewenste situatie, zoals beleid wat niet conform de geldende wet- en regelgeving wordt opgesteld en uitgevoerd.

⁶ Art. 22 lid 1 en lid 3 Leerplichtwet 1969

⁷ Art. 26 jo. art. 28 Leerplichtwet 1969

§ 1.2.2 Praktijkgericht onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening. Het betreft daarmee zowel een juridisch als sociaalwetenschappelijk onderzoek. Het is tevens te omschrijven als een kwalitatief onderzoek waarin wordt gezocht naar de beweegredenen van de ketenpartners achter de wijze waarop ze de strafrechtelijke aanpak vormgeven.⁸ Verder kan het onderzoek ook getypeerd worden aan de hand van de interventiecyclus. Deze cyclus beschrijft de verschillende fasen waarin een organisatieprobleem kan worden onderzocht en aangepakt. De fasen zijn: probleemstelling, diagnose, ontwerp, interventie en evaluatie.⁹ Dit onderzoek vindt plaats in de diagnosefase van de interventiecyclus. Het is binnen de organisatie bekend dat er een probleem is. Dit onderzoek richt zich op de volgende stap, namelijk het in kaart brengen van de (juridische) successen en knelpunten van de strafrechtelijke aanpak en het in kaart brengen van de mogelijkheden die er zijn voor de leerplichtambtenaar om de strafrechtelijke aanpak (meer) conform de gewenste situatie vorm te gaan geven.

§ 1.2.3 Relevantie voor de opdrachtgever

Optreden tegen schoolverzuim betreft een wettelijk verplichte taak van de leerplichtambtenaar. Deze wettelijke verplichting vormt de basis van het feit dat dit onderzoek relevant is voor de opdrachtgever. Bij de uitvoering van deze taak heeft de leerplichtambtenaar globaal twee belangen. Het eerste belang is om ongeoorloofd schoolverzuim zoveel mogelijk terug te dringen. Dit zodat het verzuim geen obstakel vormt in de ontwikkeling van een jongere en in zijn schoolgang richting een startkwalificatie. Met andere woorden, de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak moet effectief zijn.

Het tweede belang van de leerplichtambtenaar is om de strafrechtelijke aanpak op een dusdanige wijze uit te voeren, dat de aanpak naar effectief ook efficiënt is. Dat wil zeggen dat de leerplichtambtenaar met een relatief gezien minimale inspanning een maximaal resultaat wil behalen. Resultaat in de vorm van een teruglopende hoeveelheid schoolverzuim. Wanneer de aanpak meer naar de gewenste situatie wordt uitgevoerd, kan dit bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie ervan. Het feit dat de leerplichtambtenaar knelpunten ervaart die er mogelijk voor zorgen dat de uitvoering niet conform de gewenste situatie is, maakt dat dit onderzoek relevantie heeft voor de opdrachtgever.

Daarnaast zijn er meerdere onderzoeken waarin de relevantie van dit onderzoek impliciet wordt onderstreept. Zo blijkt uit onderzoek dat er een duidelijke relatie bestaat tussen schoolverzuim en criminaliteit; schoolverzuim blijkt een risicofactor te zijn voor later crimineel gedrag.¹⁰ Verder blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat jongeren zonder een startkwalificatie vijf keer zo vaak in aanraking komen met de politie en de jeugdwerkloosheid onder deze groep twee keer zo hoog is als onder jongeren met een startkwalificatie.¹¹ Deze (lange termijn) gevolgen van schoolverzuim legitimeren het willen optimaliseren van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim en daarmee dus dit specifieke onderzoek.

§ 1.2.4 Wet- en regelgeving

In dit onderzoek staat allereerst de Leerplichtwet 1969 centraal. Deze Leerplichtwet bevat bepalingen omtrent de leerplicht en de kwalificatieplicht. Deze bepalingen hebben betrekking op zowel leer- en kwalificatieplichtige jongeren als ook op hun ouders. Daarnaast stelt de Leerplichtwet ook een aantal eisen aan school in het kader van het aanpakken van schoolverzuim.

Naast de bepalingen uit de Leerplichtwet heeft school zich te houden aan sectorale wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek betreft dit voor het basisonderwijs de Wet op het primair onderwijs (WPO) en voor het voortgezet onderwijs de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Deze twee wetten bepalen in grote lijnen hoe het onderwijs dient te worden vormgegeven. Ze bevatten tevens enkele bepalingen met betrekking tot schoolverzuim. Daarmee zijn deze wetten relevant voor het onderzoek. Verder is de leerplichtambtenaar als ambtenaar van een bestuursorgaan gebonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Specifiek is hij als toezichthouder gehouden aan hoofdstuk 5 van de Awb. Verder dient de Inspectie van het Onderwijs zicht te houden aan de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

⁸ Brinkman 2008, p.20

⁹ Doorewaard & Verschuren 2007, p.29 en p.30

¹⁰ Boekhoorn & Speller 2004, p.7

¹¹ Marie & Traag 2011, p.1

Tot slot speelt een drietal documenten een belangrijke kaderstellende rol binnen het onderzoek. Het betreft de 'Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (Handleiding)', het 'Model ziekteverzuim van leerlingen' (Model) en de 'Handleiding snel terug naar school is beter' (Handleiding). De Handleiding is door het Openbaar Ministerie in samenspraak met Ingrado, de brancheorganisatie voor leerplicht, opgesteld. Het doel van de Handleiding is om te komen tot een uniforme handhaving van de Leerplichtwet. Het geeft daartoe een format voor de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak. Verder is het Model opgesteld door de GGD Groningen en is de Handleiding opgesteld op initiatief van de wetenschappelijke vereniging 'Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland' en de 'Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde'. Beide documenten dienen als leidraad hoe om kan worden gegaan met vermoedelijk ongeoorloofd ziekteverzuim. Ze zijn uitdrukkelijk bedoeld als uitgangspunt op basis waarvan lokale samenwerkingsafspraken kunnen worden gemaakt.¹²

Deze drie documenten zijn geen juridisch dwingende bronnen. De documenten zijn echter opgesteld door zeer gerenommeerde organisaties binnen het werkveld. Daarmee worden ze in dit onderzoek gezien als kaderstellende bronnen waar een grote mate van autoriteit vanuit gaat. Dat maakt ze dermate relevant dat ze als theoretische bronnen worden betrokken in het onderzoek.

§ 1.2.5 Eerder onderzoek

Een onderzoek staat nooit op zichzelf. Er ligt (bijna) altijd eerder onderzoek aan ten grondslag. In het kader van vooronderzoek is gezocht naar eerdere publicaties met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Het aantal relevante publicaties bleek beperkt. Er zijn een drietal onderzoeken betrokken bij dit onderzoek, alle drie geven ze een beeld van (landelijke) knelpunten binnen de strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Hier volgt een korte samenvatting van de betreffende publicaties.

De onderzoeken 'Voortijdig schoolverlaten' en 'Integrale Aanpak Schoolverzuim' geven een aantal knelpunten weer die landelijk werden ervaren in de aanpak van schoolverzuim. De belangrijkste knelpunten waren een gebrek aan een eenduidig verzuimbeleid op de scholen, onduidelijkheid bij de leerplichtambtenaren over de rol van de Inspectie van het Onderwijs, scholen die moeite hebben een sluitende verzuimadministratie te voeren en een gebrekkige communicatie richting de scholen over de rol van de leerplichtambtenaar.¹³ Het onderzoek 'Verzuipketen' stelt tevens nog dat het onvoldoende benutten van Zorg en Advies Teams een groot knelpunt bleek. Deze partijen beschikken over veel verschillende expertises die binnen school zelf niet te vinden zijn.¹⁴

De aanbevelingen uit de onderzoeken kunnen waar mogelijk toegepast worden op dit onderzoek, indien er vergelijkbare knelpunten aan het licht komen. Let wel dat de aanbevelingen niet per definitie integraal kunnen worden overgenomen. Allereerst betreft het een drietal relatief oude onderzoeken. Door veranderend beleid en veranderende wetgeving kan het zijn dat sommige knelpunten of aanbevelingen niet meer van toepassing zijn. Ook zijn de onderzoeken gericht op een andere regio dan de gemeente van de opdrachtgever.

§ 1.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek, bestaande uit een 'A-deel' en een 'B-deel', luidt als volgt:

A - *Het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer wil inzicht in de (juridische) mogelijkheden om de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente te verbeteren. Hierbij wil ze komen tot een uniforme werkwijze, gericht op een optimale samenwerking waarbinnen de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs consequent hun (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleven.*

B - *Door inzicht te bieden in de (juridische) successen en knelpunten in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer en door inzicht te bieden in (juridische) mogelijkheden om de uitvoering hiervan te verbeteren. Dit door middel van literatuuronderzoek in de theorie, interviews en deskresearch in de praktijk en door middel van het analyseren van de onderzoeksresultaten. Dit om uiteindelijk te komen tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.*

¹² Handleiding 2010, p.4

¹³ Voortijdig schoolverlaten 2008, p.7 en p.8 jo. Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.15 t/m p. 23

¹⁴ Verzuipketen 2008, p.48, meer over de Zorg en Advies Teams in § 3.3.2

§ 1.4 Centrale onderzoeksvraag

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt:

Wat zijn de (juridische) mogelijkheden voor het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer om in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim te komen tot een uniforme werkwijze die gericht is op een optimale samenwerking waarbinnen de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs consequent hun (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleven?

§ 1.5 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de onderstaande deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn opgesplitst in drie categorieën: deelvragen gericht op de theorie, deelvragen gericht op de praktijk en deelvragen gericht op analyse, conclusies en aanbevelingen. Samen geven de antwoorden op deze deelvragen het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

§ 1.5.1 Vragen gericht op de theorie

1. Wat houdt de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in en wat zijn binnen deze aanpak de (juridische) taken en verantwoordelijkheden van de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs op grond van de wet- en regelgeving, de Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, het Model ziekteverzuim van leerlingen en de Handleiding snel terug naar school?

§ 1.5.2 Vragen gericht op de praktijk

1. Wat is het beleid van de scholen, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs met betrekking tot haar (juridische) taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer?
2. Op welke wijze wordt er uitvoering gegeven aan de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim door de scholen, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer volgens de medewerkers van deze ketenpartners?
3. Welke (juridische) successen en knelpunten ervaren de scholen en de leerplichtambtenaar binnen de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer en wat zijn volgens hen de (juridische) mogelijkheden om deze knelpunten aan te pakken?

§ 1.5.3 Vragen gericht op analyse, conclusies en aanbevelingen

1. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer, enerzijds op grond van de theorie en anderzijds op grond van de praktijk en welke (juridische) successen en knelpunten komen hieruit naar voren?
2. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de door de scholen en de leerplichtambtenaar ervaren (juridische) successen en knelpunten in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer?
3. In hoeverre zijn de bepalingen uit de theorie en uit het eerder onderzoek toe te passen op de (juridische) knelpunten in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer om de uitvoering ervan te verbeteren en welke rol heeft de Inspectie van het Onderwijs hierin?

§ 1.6 Onderzoeksmethoden

Om de bovengenoemde deelvragen te kunnen beantwoorden, zijn meerdere onderzoeksmethoden toegepast. Zo heeft literatuuronderzoek plaats gevonden om de deelvragen gericht op de theorie te kunnen beantwoorden. Om de deelvragen gericht op de praktijk te kunnen beantwoorden, heeft onderzoek in beleid plaats gevonden (deskresearch) en zijn er verschillende interviews afgenomen. De beleidsstukken waar onderzoek naar gedaan is, betreft niet perse beleid in de zin van de Awb.¹⁵ Het betreft stukken waarin de

¹⁵ Art. 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht

ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden vormgeven. Om de deelvragen gericht op de analyse te beantwoorden, heeft er een vergelijking plaats gevonden tussen de onderzoeksresultaten uit de theorie en de onderzoeksresultaten uit de praktijk. In hoofdstuk 2 van dit rapport zal de wijze waarop deze onderzoeksmethoden zijn toegepast nader worden toegelicht. Verder treft u in [bijlage 1](#) een schematisch overzicht aan van de wijze waarop dit onderzoek is opgebouwd; namelijk het onderzoeksmodel.

§ 1.7 Afbakening

Om te voorkomen dat het onderzoek te groot en te breed wordt, is er voor gekozen om het onderzoek af te bakenen. Deze wijze waarop deze afbakening heeft plaats gevonden, zal hier uiteengezet worden. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, kan schoolverzuim zowel middels een strafrechtelijke als een niet-strafrechtelijke aanpak worden bestreden. Dit onderzoek richt zich specifiek op de strafrechtelijke aanpak. Hier is allereerst voor gekozen omdat binnen de niet-strafrechtelijke aanpak ook andere ketenpartners zijn betrokken. Andere ketenpartners betekent mogelijk ook andere knelpunten en daarmee dus een ander onderzoek. Verder worden alleen de ketenpartners betrokken waarmee de opdrachtgever de genoemde knelpunten ervaart. Dus de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs. De rol van de overige ketenpartners komt aan bod voor zover dit relevant is voor het onderzoek. Verder bestaat er ook nog een bestuursrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet. Deze wordt in de gemeente Hoogezand-Sappemeer niet gehanteerd en komt niet ter sprake.

Verder richt dit onderzoek zich specifiek op de gemeente Hoogezand-Sappemeer, de gemeente van de opdrachtgever. Leerplichtambtenaren van andere gemeenten hebben te maken met andere scholen en dus mogelijk ook met andere knelpunten. Dit onderzoek richt zich dus alleen op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, aangezien er in de gemeente geen mbo instelling gevestigd is. Ook richt het onderzoek zich niet op het speciaal basisonderwijs. De gemeente kent weliswaar één school voor het speciaal basisonderwijs, maar deze school bedient een andere doelgroep dan de reguliere basisscholen, namelijk jongeren met een indicatie (bijvoorbeeld PDD-NOS). Daarmee is deze school lastig te vergelijken met de reguliere basisscholen in de gemeente. Verder wordt in dit onderzoek uitgegaan van de situatie dat een jongere geen vrijstelling heeft van de leer- of kwalificatieplicht. Een dergelijke vrijstelling houdt immers in dat een jongere (tijdelijk) niet onder de werking van de Leerplichtwet en dus de strafrechtelijke aanpak valt.

Tot slot worden alleen de school en de leerplichtambtenaar gevraagd welke successen en knelpunten ze ervaren in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer.¹⁶ Deze vraag wordt niet gesteld aan de Inspectie van het Onderwijs. Omdat de Inspectie en landelijke ketenpartner is, zal ze zo goed als zeker niet in staat zijn om successen en knelpunten die specifiek binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer gelden, te benoemen.

§ 1.8 Titel van het onderzoek

De titel van het onderzoeksrapport luidt: *Samen in de bres voor voldoende les*. Deze titel verwijst naar het feitelijke doel van de Leerplichtwet en de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Namelijk in gezamenlijkheid met alle betrokken ketenpartner er voor zorgen dat jongeren voldoende onderwijs genieten. Dit door schoolverzuim aan te pakken zodat het geen obstakel vormt in de ontwikkeling van een jongere of in zijn schoolgang richting een startkwalificatie. De titel dekt kort maar krachtig de lading van het onderzoek.

§ 1.9 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk, zal in hoofdstuk 2 worden stilgestaan bij de methodologie van het onderzoek. Hierin wordt uiteengezet op welke wijze de informatie binnen dit onderzoek is vergaard. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de deelvragen gericht op de theorie. Hierin worden de verschillende juridische en niet-juridische taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners uiteen gezet. In hoofdstuk 4 staat de praktijk centraal. Hierin zullen de onderzoekspunten die zijn verkregen uit de theorie worden onderzocht in de praktijk. In hoofdstuk 5 volgt dan een vergelijking tussen enerzijds de praktijk onderling en anderzijds de theorie en de onderzochte praktijk. Verder is hoofdstuk 6 gewijd aan de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen aan het team Onderwijs die daaruit voortvloeien. Ten slotte treft u de literatuurlijst, de lijst met gebruikte afkortingen en de bijlagen bij dit onderzoek aan.

¹⁶ Zie paragraaf 1.5.2, deelvraag 2

Hoofdstuk 2 – Methodologische verantwoording

§ 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologie, zoals deze is gehanteerd binnen dit onderzoek, nader verantwoord. In deze verantwoording zal uiteengezet worden hoe de selectie van de theoretische bronnen heeft plaats gevonden en hoe de onderzoekspunten zoals genoemd in paragraaf 3.6 hieruit zijn gedestilleerd. Tevens zullen de gebruikte methoden van onderzoek worden verantwoord. Ook zullen de kwaliteiten en de beperkingen van het onderzoek worden belicht. De methodologie zal worden verantwoord per categorie deelvragen. De afbakening van het onderwerp van het onderzoek is in paragraaf 1.7 al behandeld.

§ 2.2 Deelvragen gericht op de theorie

De deelvragen gericht op de theorie zijn beantwoord middels literatuuronderzoek. De deelvragen hebben betrekking op de taken en verantwoordelijkheden van de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. De keuze voor de ketenpartners die in het onderzoek worden betrokken, is in paragraaf 1.2.1 reeds verantwoord. Binnen het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van meerdere juridische en niet-juridische bronnen. De keuze met betrekking tot deze bronnen is in de paragrafen 1.2.4 en 1.2.5 besproken.

De criteria die zijn gehanteerd voor de keuze van de bronnen zijn de volgende: de bronnen moeten actueel zijn, betrekking hebben op het onderwerp en betrouwbaar zijn.¹⁷ Met betrekking tot gebruikte genoemde bronnen is de meest actuele versie van elke bron gekozen. De betrouwbaarheid van de bronnen heeft betrekking op de auteur; deze moet te achterhalen zijn en tevens een bepaalde mate van expertise hebben met betrekking tot het onderwerp. Dat aan deze voorwaarde is voldaan, blijkt uit paragraaf 1.2.4 en 1.2.5.

Uit het literatuuronderzoek zijn vervolgens verschillende onderzoekspunten afgeleid. Er is een tweetal criteria gehanteerd om te komen tot een keuze van deze punten. Allereerst is gekeken welke taken en verantwoordelijkheden zich volgens de theorie bevinden in een juridisch grijs gebied. Dit zijn de taken en verantwoordelijkheden waarin er voor de ketenpartners nog ruimte is om de uitvoering nader in te vullen. Ten tweede zijn ook de taken en verantwoordelijkheden waar de opdrachtgever in de uitvoering knelpunten ervaart, meegenomen als onderzoekspunten om te toetsen in de praktijk.

§ 2.3 Deelvragen gericht op de praktijk

De deelvragen gericht op de praktijk zijn door middel van twee verschillende onderzoeksmethoden onderzocht en beantwoord. Namelijk door onderzoek in beleid (deskresearch) en door middel van interviews. Zoals in paragraaf 1.6 al is belicht, wordt er de beleidsstukken waarin onderzoek wordt gedaan niet perse beleid in de zin van de Awb bedoeld. Het betreft stukken waarin de ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden in de aanpak van schoolverzuim vormgeven.

§ 2.3.1 Deskresearch

Om te kunnen onderzoeken op welke wijze de ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden in beleid hebben vormgegeven, is het nodig om dit beleid tegen het licht te houden. De beleidsstukken zijn in dezen de onderzoeksobjecten.¹⁸ Voor de leerplichtambtenaar betreft dit de ambtsinstructie en het Proces & Procedureboek. Voor de scholen betreft dit de schoolgids en eventueel apart vastgelegd verzuimbeleid of ziekteverzuimbeleid. Met betrekking tot de Inspectie van het Onderwijs betreft dit het Toezichtkader vo 2013, het Toezichtkader po/vo 2012 en het Jaarwerkplan 2014. Al deze stukken zijn te vinden op de website van de Inspectie van het Onderwijs. De beleidsstukken moeten (mede) antwoord geven op de vraag op welke wijze de drie ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden in de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in de praktijk vormgeven.

¹⁷ Het betreft hier niet de onderzoeksterm 'betrouwbaarheid', zie Brinkman 2008, p.51

¹⁸ Brinkman 2008, p.41

Om inzicht te kunnen krijgen in de schoolgidsen en in eventueel apart vastgelegd verzuimbeleid en ziekteverzuimbeleid, zijn alle directeurs tweemaal via een e-mail benaderd. Zie [bijlage 2](#) voor de inhoud van deze e-mails. Uiteindelijk hebben, inclusief de geïnterviewde scholen, twaalf scholen dit verzoek beantwoord. Van negen scholen is geen antwoord ontvangen. De schoolgidsen van deze negen scholen zijn via hun websites verkregen, het betreffen immers openbare documenten. Van deze negen scholen is echter niet bekend of ze nog een apart verzuimbeleid of ziekteverzuim beleid voeren, naast de schoolgids. Deze negen scholen hebben immers geen reactie gegeven op het verzoek om inzage te krijgen in deze documenten.

§ 2.3.2 Interviews

Naast het verrichten van deskresearch zijn er ook verschillende interviews afgenomen. Er is gekozen voor het afnemen van interviews omdat er getracht wordt te achterhalen op welke wijze de ketenpartners vormgeven aan hun taken en verantwoordelijkheden, maar ook wat hun beweegredenen zijn voor bepaalde keuzes hierin, in hoeverre dit overeenkomt met hun beleid en tot slot hoe ze de samenwerking met de andere ketenpartners ervaren. Alle drie de ketenpartners in dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Allereerst de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer. In de gemeente zijn twee middelbare scholen, achttien basisscholen en één school voor het speciaal basisonderwijs. Bij een dergelijk kwalitatief onderzoek is gebleken dat na acht tot tien interviews onder dezelfde doelgroep er over het algemeen bij een volgend interview geen nieuwe informatie meer op tafel komt. In totaal hebben er acht interviews plaats gevonden met de sleutelfiguren van acht verschillende scholen. Deze sleutelfiguren zijn in beginsel de directeurs, aangezien deze er verantwoordelijk voor zijn dat school de Leerplichtwet naleeft. Echter, eenmaal heeft het interview plaats gevonden met een absentie medewerker en eenmaal met een adjunct-directeur. Beiden zijn hiertoe aangewezen door de directeurs, nadat de directeurs zelf waren benaderd om deel te nemen aan het onderzoek.

Hoewel het voor de uitkomst van het onderzoek de voorkeur heeft de interviews aselekt te plannen, heeft de keuze voor de scholen select plaats gevonden. Dit heeft te maken met de beschikbaarheid en de bereikbaarheid van de directeurs. De interviews vonden plaats rondom een drukke vakantieperiode. Wel is getracht om een divers beeld aan geïnterviewde scholen te creëren. Hierin zijn de scholen onderverdeeld in vier groepen; enerzijds grote scholen die veel verzuim melden bij de leerplichtambtenaar en grote scholen die weinig verzuim melden en anderzijds kleine scholen die veel verzuim melden en kleine scholen die weinig verzuim melden.

Uiteindelijk hebben er zes interviews plaats gevonden met basisscholen en twee interviews met middelbare scholen. De basisscholen en de middelbare scholen hebben op grond van de Leerplichtwet dezelfde taken en verantwoordelijkheden en behoren in het kader van dit onderzoek dan ook tot dezelfde doelgroep. De interviews met de scholen betreft half gestructureerde interviews met alleen maar open vragen.¹⁹ Het interview is half gestructureerd, enerzijds om wel structuur aan te brengen in de vraagstelling en daarmee in de antwoorden maar anderzijds op de mogelijkheid tot doorvragen wel open te laten waar dat nodig is. Het interview is opgebouwd aan de hand van de onderzoekspunten zoals verkregen uit het literatuuronderzoek. Zie hiervoor [bijlage 3](#). Tevens heeft er een tweetal interviews plaats gevonden met de sleutelfiguren van het team Onderwijs. Eén interview met een beëdigd leerplichtambtenaar en één interview met een casemanager onderwijs die tevens alle leerplichtwerkzaamheden verricht. Beide personen worden in dit onderzoek aangeduid als leerplichtambtenaar. In totaal werken er in het team een tweetal leerplichtambtenaren en een tweetal casemanagers onderwijs die ook alle leerplichtwerkzaamheden verrichten.

Er is bewust gekozen voor twee interviews. Ten eerste bleek het gezien de omvang van de werkzaamheden van de twee andere medewerkers niet mogelijk om hen ook te interviewen. Ten tweede is er niet voor meer interviews gekozen omdat vanwege de omvang van het team en de overlegstructuur die daarin aanwezig is verondersteld kan worden dat de medewerkers een uniforme lijn voeren in de uitvoering van hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Ook in dit geval is er gekozen voor een half gestructureerd interview op basis van de eerder genoemde onderzoekspunten. Zie [bijlage 4](#) voor de interviewvragen. Tot slot is er getracht een interview af te nemen met de Inspectie van het Onderwijs. Ze was bereik om mee te werken, maar alleen middels het beantwoorden van schriftelijke vragen. Zie hiervoor [bijlage 5](#).

¹⁹ Brinkman 2008, p.66 en p.75

§ 2.4 Deelvragen gericht op de analyse

Om te komen tot de beantwoording van de deelvragen gericht op de analyse, zijn de resultaten uit de praktijk onderling met elkaar vergeleken. Ook zijn de resultaten uit de praktijk vergeleken met de theorie. Deze vergelijking heeft plaats gevonden aan de hand van de onderzoekspunten. Per onderzoekspunt is bekeken wat de theorie er over zegt, vervolgens wat de praktijk er over vertelt en tot slot worden deze antwoorden met elkaar vergeleken. De onderzoekspunten bieden dus een bepaalde structuur aan de hand waarvan de analyse plaats vindt. Om de resultaten uit de interviews zo goed mogelijk onderling én met de praktijk te kunnen vergelijken, is er voor gekozen om de interviews als audiobestand op te nemen en vervolgens woordelijk op schrift uit te werken.

In de praktijk is het voorgekomen dat een geïnterviewde sleutelfiguur bij interviewvraag 'y' ook nog een antwoord geeft dat betrekking heeft op interviewvraag 'x'. Dit is een gevolg van een half gestructureerd interview waarin de geïnterviewde de ruimte krijgt om zijn mening over een onderwerp te ventileren. In de woordelijke uitwerking is het antwoord in dat geval geplaatst op de plek in het interview waar het antwoord is gegeven. In de analyse is de informatie wel betrokken bij het onderzoekspunt waar de informatie feitelijk onder valt. Dit heeft op een dusdanig zorgvuldige wijze plaats gevonden, dat de essentie van het verhaal van de geïnterviewde niet is aangetast.

§ 2.5 Kwaliteiten en beperkingen

Dit onderzoek en de uitvoering daarvan kent haar kwaliteiten en beperkingen. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de waardering van de onderzoeksresultaten en de gegeven aanbevelingen. Wat één van de kwaliteiten van het onderzoek is, is dat het onderzoek heel specifiek gericht is op de gemeente Hoogezand-Sappemeer, de gemeente van de opdrachtgever. Hierdoor zijn de successen en knelpunten in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak en daarmee de aanbevelingen aan de opdrachtgever heel concreet. Dit in tegenstelling tot de eerdere onderzoeken die in dit onderzoek zijn betrokken, waar veelal de landelijke knelpunten werden geïnventariseerd. Wat tevens een kwaliteit is van het onderzoek, is dat de theoretische uiteenzetting universeel is, wat wil zeggen dat de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners gelden voor elke gemeente in Nederland. Het onderzoek kan daarmee ook een aanknopingspunt bieden wanneer andere gemeente een dergelijk onderzoek willen uitvoeren, een onderzoek naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.

Een beperking van het onderzoek is dat er 'slechts' acht van de 21 scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer zijn geïnterviewd. De uitspraken over de successen en knelpunten zijn daarmee niet per definitie op alle scholen in de gemeente van toepassing. Dezelfde beperking geldt daarmee dus ook voor de leerplichtambtenaren en in zekere mate ook voor de Inspectie van het Onderwijs, waar respectievelijk twee en één medewerker(s) is/zijn geïnterviewd. Een ander knelpunt is dat het in de schriftelijke vragen aan de Inspectie ontbrak aan de mogelijkheid tot doorvragen, daar deze mogelijkheid, ook schriftelijk, niet geboden is. Wat tot slot een beperking is, is dat noch de geïnterviewde leerplichtambtenaren noch de geïnterviewde scholen aselekt zijn gekozen, maar op grond van beschikbaarheid en bereikbaarheid. Het risico wat je hiermee loopt is dat je alleen scholen interviewt die normaliter al goed contact hebben met de leerplichtambtenaar en daarom ook bereid zijn om mee te werken aan het interview. Zoals in de methodologische verantwoording als is uitgelegd, is dit risico voor een groot deel ondervangen door bewust verschillende scholen te selecteren. Zowel scholen waar vanuit het team Onderwijs goed en veelvuldig contact mee is als scholen waar het contact vanuit het team Onderwijs als stroever wordt ervaren.

Hoofdstuk 3 – Theoretisch kader

§ 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zullen de deelvragen die gericht zijn op de theorie worden behandeld. Achtereenvolgens zullen de taken en verantwoordelijkheden van een jongere en zijn ouders (§ 3.2), van de school (§ 3.3), van de leerplichtambtenaar (§ 3.4) en van de Inspectie van het Onderwijs (§ 3.5) binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim worden behandeld. Dit hoofdstuk omschrijft de (juridische) kaders waarbinnen de ketenpartners acteren in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak. Een aantal van deze kaders zijn juridisch dwingend. Andere kaders zijn dit niet, maar vinden hun legitimatie in de autoriteit van de bron, zoals in paragraaf 1.2.4 ook al is benadrukt. Deze theoretische uiteenzetting mondt uit in een aantal onderzoekpunten (§ 3.6). Deze onderzoekspunten zullen aan de praktijk worden getoetst in hoofdstuk 4.

§ 3.2 Rol van de jongere en zijn ouders

Zoals in paragraaf 1.2 is vermeld, is de Leerplichtwet van toepassing op jongeren van vijf tot achttien jaar. De jongeren die onder de werking van de Leerplichtwet vallen, zijn in beginsel dus minderjarig. Om die reden heeft de wetgever ook een aantal taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de schoolgang van hun kind bij de ouders belegd. Deze taken en verantwoordelijkheden zullen in deze paragraaf worden behandeld. Ten tijde van het schrijven van dit rapport (april/mei 2014) hebben de PVDA en het CDA een wetsvoorstel ingediend om de kwalificatieplicht te verlengen tot 21 jaar. Op deze wijze tracht de politiek het aantal jongeren dat zonder een startkwalificatie het onderwijs verlaat, drastisch terug te dringen.²⁰ In dit onderzoek wordt uitgegaan van de huidige situatie waarbij de kwalificatieplicht (nog) loopt tot achttien jaar.

§ 3.2.1 De inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht

In beginsel zijn een jongere en zijn ouders zelf verantwoordelijk voor het naleven van de Leerplichtwet.²¹ Zo zijn de ouders verplicht om er voor te zorgen dat hun kind op school staat ingeschreven (inschrijvingsplicht) en hij deze school ook geregeld bezoekt (schoolbezoekplicht).²² Onder geregeld schoolbezoek wordt verstaan dat een jongere geen les- of praktijktijd verzuimt.²³ Beide verplichtingen vangen aan op de eerste schooldag van de maand die volgt op de maand waarin een jongere vijf jaar is geworden.²⁴

Ouders zijn echter niet verantwoordelijk voor de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht als ze kunnen aantonen dat ze hier niet verantwoordelijk voor kunnen worden geacht.²⁵ Volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet is het bijvoorbeeld mogelijk dat een jongere zich onttrekt aan het ouderlijk gezag van zijn ouders.²⁶ Zo kan een jongere zelf besluiten om niet naar school toe te gaan, ondanks dat zijn ouders hem hiertoe motiveren of verplichten. In de praktijk zal dit eerder voorkomen bij een jongere van zestien jaar dan bij een jongere in de basisschoolleeftijd. De bewijslast van een dergelijke stellingname ligt bij de ouders.

In 2013 heeft de Hoge Raad in cassatie een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot het vraagstuk omtrent de verantwoordelijkheid van de ouders. De Hoge Raad is van mening dat het niet hebben van de feitelijke verzorging als wettelijke ouder, je niet per definitie ook ontslaat van de verplichting de Leerplichtwet na te leven. Er moet altijd een onderbouwd betoog aan een dergelijke stellingname ten grondslag liggen.²⁷ Deze uitspraak en het commentaar daarop, geven een gedetailleerde uiteenzetting van het vraagstuk.

Zodra een jongere de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, wordt hij door de wetgever mede verantwoordelijk geacht voor de schoolbezoekplicht.²⁸ Dit betekent dat de jongere zelf ook op deze verplichting kan worden aangesproken. Een jongere wordt echter nooit medeverantwoordelijk geacht voor de inschrijvingsplicht. Volgens de memorie van toelichting wordt ook een jongere van zeventien jaar (nog) niet in staat geacht om geheel zelfstandig een verantwoorde keuze te maken waar het gaat om een passende opleiding.

²⁰ Verlengde kwalificatieplicht, *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 925

²¹ Handleiding 2012, p.5

²² Art. 2 lid 2 jo. art. 4a lid 1 Leerplichtwet 1969

²³ Art. 4 lid 2 jo. art. 4c lid 2 Leerplichtwet 1969

²⁴ Art. 3 lid 1 Leerplichtwet 1969

²⁵ Art. 2 lid 2 jo. art. 4a lid 3 Leerplichtwet 1969

²⁶ *Kamerstukken II* 1992-1993, 22 900, p.5 (MvT)

²⁷ HR 21 mei 2013, *ECLI:NL:PHR:2013:CA0399*

²⁸ Art. 2 lid 3 Leerplichtwet 1969

§ 3.2.2 Ongeoorloofd schoolverzuim

Hoewel de Leerplichtwet helder is in wat ze verlangt van een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere en zijn ouders, is het niet vanzelfsprekend dat ze zich ook houden aan de bepalingen uit deze wet. Wanneer een jongere zonder geldige reden niet op een school staat ingeschreven, spreek je van ongeoorloofd absoluut schoolverzuim. In dat geval wordt er niet voldaan aan de inschrijvingsplicht.²⁹ Mist een jongere zonder geldige reden les- of praktijktijd, dan is er sprake van ongeoorloofd relatief schoolverzuim. Ook regelmatig te laat komen en daardoor (gedeeltes van) lessen missen, wordt hiertoe gerekend.³⁰ Daarnaast kent relatief schoolverzuim nog een bijzondere variant genaamd luxeversuim. Luxeversuim is verzuim wat veelal optreedt rondom vakanties waarbij ouders hun kinderen eerder meenemen op vakantie of langer op vakantie blijven, zonder dat hiervoor toestemming is gevraagd of gekregen.³¹

§ 3.2.3 Vrijstelling van de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht

De Leerplichtwet opent een aantal mogelijkheden om een beroep te kunnen doen op een vrijstelling van de inschrijvingsplicht of de schoolbezoekplicht.³² Wanneer er sprake is van een vrijstelling spreek je van geoorloofd schoolverzuim. Een jongere met een dergelijke vrijstelling valt in beginsel niet onder de werking van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Een vrijstellingsgrond zal kort worden toegelicht, namelijk een vrijstelling van de schoolbezoekplicht vanwege ziekte. In het geval van ziekte dient school hiervan binnen twee dagen op de hoogte te worden gesteld door de jongere en zijn ouders.³³

In veel gevallen is ziekte een geldige reden tot schoolverzuim. Echter, ziekte kan ook een 'dekmantel' zijn voor een andersoortige (verzuim) problematiek.³⁴ Een beroep op ziekte levert dus niet altijd een terechte vrijstelling op en kan dus ook ongeoorloofd schoolverzuim zijn. Wanneer ziekte ongeoorloofd schoolverzuim lijkt of blijkt te zijn, is het een relevant onderwerp voor dit onderzoek. Deze lastige vorm van schoolverzuim zal in de paragrafen 3.3 en 3.4 verder aan bod komen.

§ 3.3 Rol van de school

Wanneer er in strijd met de bepalingen in de Leerplichtwet toch schoolverzuim optreedt, is school in beginsel de eerste partij die dergelijk verzuim kan én moet signaleren. Volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet is de school daarom in eerste instantie zelf verantwoordelijk om passende maatregelen te nemen die gericht zijn op het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim.³⁵ Hoe school deze eigen verantwoordelijkheid dient vorm te geven, is afhankelijk van het soort verzuim dat optreedt. In deze paragraaf zullen absoluut-, relatief-, luxe- en ziekteverzuim worden belicht en de rol die school daarin heeft.

§ 3.3.1 Absoluut schoolverzuim

Om te voorkomen dat er absoluut schoolverzuim ontstaat, mag school een jongere niet zomaar uitschrijven zolang hij nog leerplichtig of kwalificatieplichtig is. Het hoofd van de school mag een jongere slechts uitschrijven wanneer deze op een andere school staat ingeschreven of wanneer er sprake is van een vrijstelling van de inschrijvingsplicht.³⁶ Daarnaast mag het hoofd van de school een jongere ook uitschrijven in het kader van een schorsings- en verwijderingsprocedure.³⁷ Een inschrijving op een nieuwe school hoeft niet zwart-op-wit te staan; de inschrijving hoeft slechts 'voldoende aannemelijk' te zijn wil het hoofd kunnen overgaan tot uitschrijven. Bij twijfel over een nieuwe uitschrijving dient het uitgangspunt te zijn dat een jongere niet wordt uitgeschreven en dat er contact wordt gezocht met de leerplichtambtenaar.³⁸ Met een onterechte uitschrijving overtreedt de school immers de Leerplichtwet.

School moet de in- en uitschrijvingen van haar leerlingen daarnaast doorgeven via het basisregister onderwijs (BRON). Dit dient te gebeuren binnen 7 wekdagen nadat de in- of uitschrijving heeft plaats gevonden. De leerplichtambtenaar krijgt vervolgens de gegevens aangeleverd vanuit BRON.³⁹

²⁹ Art. 19 jo. art. 5 Leerplichtwet 1969

³⁰ Art. 21 en art. 21a jo. art. 11 Leerplichtwet 1969

³¹ Handleiding 2012, p.10

³² De vrijstellingsgronden waar een jongere of zijn ouders zich op kunnen beroepen worden genoemd in artikel 5 en artikel 11 van de Leerplichtwet 1969. Het betreft een limitatieve opsomming aan vrijstellingsgronden.

³³ Art. 12 Leerplichtwet 1969

³⁴ Handreiking 2010, p.8

³⁵ *Kamerstukken II* 1992-1993, 22 900, p. 5 (MvT) en Handleiding 2012, p.5

³⁶ Art. 10 Leerplichtwet 1969

³⁷ Nieman 2013

³⁸ www.duo.nl (zoek op *uitschrijven stroomschema*) Laatst geraadpleegd op 01-05-14

³⁹ Art. 4 Regeling structurele gegevenslevering WPO/WEC en art. 5 lid 2 Regeling gegevenslevering onderwijsnummer VO

§ 3.3.2 Relatief schoolverzuim

School speelt een belangrijke rol in de handhaving van de Leerplichtwet. Dit blijkt uit de eigen verantwoordelijkheid die school heeft in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim, zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven. Blijkens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet wordt school in staat geacht om lichte gevallen van schoolverzuim zelf af te handelen. Dit betreft het schoolverzuim waaraan, naar het lijkt, geen diepgaande problematiek ten grondslag ligt. Dat maakt dat niet elk geval van schoolverzuim bij de leerplichtambtenaar gemeld hoeft te worden.⁴⁰ De leerplichtambtenaar kan zich meer gaan toeleggen op de problematische verzuimgevallen dankzij deze impliciete taakverdeling.

§ 3.3.2.1 Verzuimbeleid

Volgens de Handleiding kan een school haar eigen verantwoordelijkheid alleen maar goed uitvoeren wanneer ze een adequaat verzuimbeleid opstelt en voert. Het verzuimbeleid moet daarnaast bekend zijn onder haar medewerkers, zodat er consequent en uniform naar gehandeld kan worden.⁴¹ Volgens eerder onderzoek ligt hierin een belangrijke taak voor de directie van de school.⁴² Noch de Leerplichtwet, noch de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet geeft een exacte omschrijving van wat een 'adequaat' verzuimbeleid inhoudt.

Het onderzoek 'Voortijdig schoolverlaten' noemt vier eisen waar een '*effectieve vorm van verzuimbeleid*' aan moet voldoen.⁴³ Allereerst moet er een duidelijke koppeling bestaan tussen het onderwijs en het verzuimbeleid. Het verzuimbeleid moet volgens het onderzoek een natuurlijk onderdeel zijn van kwalitatief goed onderwijs, waar de zorg en de begeleiding van jongeren centraal staat. Ten tweede dient er binnen school een duidelijke taakverdeling te bestaan in de aanpak van schoolverzuim, waarbinnen een jongere en zijn ouders zelf ook een belangrijke rol spelen. De derde eis is dat het beleid zowel intern als extern bekend is, bijvoorbeeld richting de ouders. Uit het zelfde onderzoek blijkt immers dat een jongere en zijn ouders beter op hun verantwoordelijkheid aan te spreken zijn, als ze bekend zijn met de regels die op school gelden.⁴⁴ De vierde en laatste eis is dat een jongere en zijn ouders weten dat het verzuimbeleid door school ook consequent wordt nageleefd en je dus niet aan de handhaving ervan kunt ontsnappen. Deze vier eisen tezamen maken volgens het onderzoek een verzuimbeleid effectief.

De Leerplichtwet stelt geen inhoudelijke eisen waar het verzuimbeleid van school aan moet voldoen. Wel leggen de wet en de memorie van toelichting bij de wet een aantal verplichtingen op aan school die tezamen een beeld geven waar een adequaat verzuimbeleid minimaal uit bestaat. Allereerst moet het verzuimbeleid een invulling zijn van de wijze waarop school vormgeeft aan haar eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet dienen in het verzuimbeleid de concrete maatregelen te worden opgenomen die school neemt om schoolverzuim te voorkomen en aan te pakken.⁴⁵ De tweede eis is dat dit verzuimbeleid ook moet worden opgenomen in de schoolgids.⁴⁶ De wet noemt geen concrete maatregelen die moeten worden vermeldt in het beleid. De Handleiding daarentegen geeft wel een aantal concrete voorbeelden van maatregelen die school kan nemen.⁴⁷

Zo kan volgens de Handleiding van school verwacht worden dat ze bij schoolverzuim contact opneemt met de ouders. Allereerst omdat de ouders verantwoordelijk zijn voor de schoolgang van hun kind. Maar anderzijds ook omdat uit eerder onderzoek is gebleken dat de jongere en zijn ouders zelf ook een belangrijke partij zijn wil de aanpak van schoolverzuim effectief zijn.⁴⁸ Ook om die reden moeten ouders vroegtijdig worden betrokken bij het schoolverzuim van hun kind. Vervolgens kan school met de jongere en zijn ouders om tafel gaan om afspraken te maken hoe het verzuim kan worden gestopt. Afhankelijk van de leeftijd van de jongere, kan school ook besluiten om een disciplinaire maatregel op te leggen volgens de Handleiding.

⁴⁰ Kamerstukken II 1992-1993, 22 900, p.5 (MvT)

⁴¹ Handleiding 2012, p.10

⁴² Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.19

⁴³ Voortijdig schoolverlaten 2008, p.10 en p.26

⁴⁴ Voortijdig schoolverlaten 2008, p.10

⁴⁵ Kamerstukken II 1992-1993, 22 900, p. 6 (MvT)

⁴⁶ Art. 13 sub k Wet op het primair onderwijs jo. art. 24a lid 1 sub h Wet op het voortgezet onderwijs

⁴⁷ Handleiding 2012, p.19 en p.20

⁴⁸ Voortijdig schoolverlaten 2008, p.7

Verder beschikte in 2011 98% van de middelbare scholen en 75% van de basisscholen over een Zorg en Advies Team (ZAT). Een ZAT is een team van professionele hulp- en dienstverleners uit verschillende disciplines, waaronder de leerplichtambtenaar. Een ZAT werkt samen met school in de begeleiding van jongeren waar school zich zorgen over maakt.⁴⁹ Omdat schoolverzuim een dergelijke zorg is, kan het bespreken van een jongere in het ZAT ook een maatregel zijn die school neemt in de aanpak van schoolverzuim. In eerder onderzoek wordt het effect van deze maatregel benadrukt. Daar wordt gesteld dat het ZAT bij uitstek een instrument is om een sluitend plan van aanpak op te stellen rondom leerlingen waar zorgen om zijn. Om effectief te zijn moet het ZAT volgens hetzelfde onderzoek echter wel voldoende betrokken hulpverleners hebben en moet het minimaal maandelijks bijeenkomen.⁵⁰

Uit hetzelfde onderzoek is naar voren gekomen dat schoolverzuim en de problematiek die daarmee samenhangt, veelal begint op de basisschool. Echter, ten tijde van het onderzoek bleken veel basisscholen te weinig aandacht te hebben voor de aanpak van schoolverzuim, getuige het ontbreken van bijvoorbeeld een verzuimbeleid of een ZAT.⁵¹

§ 3.3.2.2 Een zorgmelding doen

Wanneer school zich zorgen maakt over het welzijn of de ontwikkeling van een jongere, in dit onderzoek vanwege veel verzuim of ziekteverzuim, dan heeft school de mogelijkheid om een zorgmelding te doen. Een dergelijke melding kan bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) of specifiek het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) in het geval er kindermishandeling wordt vermoed.⁵² Het ZAT kan in dat geval school ondersteunen bij het maken van een afweging of een zorgmelding nodig is of niet. Met ingang van 1 juli 2013 zijn professionals die in hun beroep met jongeren te maken hebben, verplicht om een Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te hanteren.⁵³ Hierin staan de stappen die genomen moeten worden bij vermoedelijke kindermishandeling en dus wanneer een melding bij het AKM aan de orde is.

Tevens heeft school de mogelijkheid om een melding te maken in de Verwijsindex Risicjongeren.⁵⁴ De verwijsindex registreert zorgmeldingen en brengt hulpverleners met elkaar in contact als ze beiden een zorgsignaal hebben afgegeven, maar dit niet van elkaar weten. Volgens het evaluatie rapport over de verwijsindex uit oktober 2012, blijkt dat de verwijsindex het enige middel is gebleken wat hulpverleners in contact brengt met andere hulpverleners buiten de eigen gemeente, bij zorgen om een jongere.⁵⁵ In het kader van dit onderzoek is het doen van een zorgmelding relevant op het moment dat de zorg die daarmee op gang wordt gebracht er niet voor zorgt dat het schoolverzuim wordt teruggedrongen.⁵⁶

§ 3.3.2.3 De verzuimadministratie

Verder dient school een eigen administratie van het schoolverzuim van haar leerlingen bijhouden.⁵⁷ Hierin moet de aan- en afwezigheid van de jongeren worden geregistreerd en indien bekend ook de reden van het verzuim. Alleen op deze wijze is volgens de Handleiding goed inzichtelijk welke omvang en frequentie het verzuim heeft en of het verzuim niet slechts incidenteel is.⁵⁸ Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat het belangrijk is om elk verzuim te signaleren en op elk verzuim actie te ondernemen wil de aanpak van schoolverzuim effect hebben. Hiervoor dient de verzuimadministratie sluitend te zijn.⁵⁹ Ook wanneer schoolverzuim in een later stadium voor de rechter wordt gebracht, is het belangrijk dat de administratie ervan sluitend is. Bij een onvolledige verzuimadministratie kan de rechter bepalen om een zitting tijdelijk of voor onbepaalde tijd te schorsen, totdat de verzuimadministratie op orde is.⁶⁰

⁴⁹ www.rijksoverheid.nl (zoek op Wat is een ZAT?) Laatst geraadpleegd op 01-05-14

⁵⁰ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.4 en p.20

⁵¹ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.20

⁵² Handleiding 2012, p.11

⁵³ www.rijksoverheid.nl (zoek op meldcode kindermishandeling) Laatst geraadpleegd 29-04-14

⁵⁴ Verwijsindex risicjongeren, Kamerstukken II 2009-2010, 31 855

⁵⁵ www.rijksoverheid.nl (zoek op evaluatie verwijsindex risicjongeren) Laatst geraadpleegd op 01-05-14

⁵⁶ Zie paragraaf 3.4.3

⁵⁷ Art. 2 Leerplichtregeling 1995

⁵⁸ Handleiding 2012, p.5

⁵⁹ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.18

⁶⁰ Hof Arnhem 3 november 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BU3709

§ 3.3.2.4 Verlofaanvragen

Tot slot speel school een belangrijke rol bij het correct toekennen van verlof. Een verlofaanvraag is een beroep op een tijdelijke vrijstelling van de schoolbezoekplicht.⁶¹ Verlofaanvragen tot en met tien schooldagen worden behandeld door het hoofd van de school. De overige verlofaanvragen worden door de leerplichtambtenaar in behandeling genomen.⁶² Door het correct verlenen van verlof wordt voorkomen dat jongeren onterecht en onnodig lestijd of praktijktijd missen. Het hoofd van de school kan niet geheel naar eigen inzicht verlof toekennen of afwijzen. Allereerst is hij hierbij gebonden aan de eisen uit de Leerplichtwet.⁶³ Tevens dient hij zich te houden aan een beleidsregel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze beleidsregel geeft een nadere invulling van de begrippen 'verlof vanwege de specifieke aard van het beroep van de ouders' en 'verlof vanwege gewichtige omstandigheden' zoals deze in de Leerplichtwet worden geformuleerd als gronden voor verlof.⁶⁴ De leerplichtambtenaar dient zich tevens te houden aan de genoemde wet en beleidsregel bij het beoordelen van een verzoek om verlof.

§ 3.3.3 Luxeverzuim

Er kunnen verschillende vormen van verzuim vallen onder de noemer van luxeverzuim. Wanneer een verlofaanvraag is afgewezen maar een jongere die dag niet op school is, dan kan er sprake zijn van luxeverzuim.⁶⁵ Ook bij afwezigheid of ziekte voor of na vakanties, kan er sprake zijn van luxeverzuim. Het is aan school om vermoedens van luxeverzuim direct te melden aan de leerplichtambtenaar, zodat deze zijn toezichthoudende taak op de leerplichtwet kan uitoefenen.⁶⁶ In de praktijk zal de leerplichtambtenaar vaak met de school nadere afspraken maken over hoe en wanneer het luxeverzuim gemeld dient te worden.

§ 3.3.4 Ziekteverzuim

Het recht dat een jongere heeft op het volgen van onderwijs, maakt volgens de Handreiking dat de school de verplichting heeft om begeleiding te bieden aan jongeren wanneer er sprake is van ziekteverzuim.⁶⁷ Deze zorgplicht is deels in wetgeving vastgelegd, zowel expliciet als impliciet. Bijvoorbeeld de plicht er zorg voor te dragen dat jongeren die vanwege ziekte thuis zijn, voldoende onderwijs krijgen.⁶⁸ Het doel van deze eigen verantwoordelijkheid in de begeleiding van een jongere met ziekteverzuim is tweeledig. Enerzijds is het doel van de begeleiding om een jongere met veel ziekteverzuim snel in contact te brengen met hulpverlenende instanties. Dit zodat een jongere zo snel mogelijk weer zijn schoolgang kan hervatten.⁶⁹ Anderzijds is het doel van de begeleiding om een jongere wiens ziekteverzuim mogelijk ongeoorloofd schoolverzuim is, zo snel mogelijk in contact te brengen met de leerplichtambtenaar.⁷⁰ In beide gevallen is het doel een jongere zo snel mogelijk weer zijn schoolgang te laten hervatten. In het kader van dit specifieke onderzoek is de situatie relevant waarin ziekteverzuim feitelijk ongeoorloofd schoolverzuim lijkt of blijkt te zijn.

Volgens de Handreiking kan school slechts op een goede wijze recht doen aan het recht van jongeren op begeleiding, als school de wijze waarop ze dit vormgeeft vastlegt in beleid. Hieruit moet blijken wat binnen school de taakverdeling is in deze begeleiding maar ook wat de rol is van de leerplichtambtenaar en de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) medewerker.⁷¹ Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat school veelal moeite heeft om haar twijfels over het ziekteverzuim van een jongere met de ouders te bespreken. Maar ook bleek uit het onderzoek dat lang niet alle scholen de JGZ voldoende betrekken bij de aanpak van ziekteverzuim, terwijl de JGZ met haar expertise juist veel te bieden heeft in deze aanpak en het benaderen van de ouders hierin.⁷²

§ 3.3.4.1 Maatregelen bij ziekteverzuim

In de concrete invulling van haar eigen verantwoordelijkheid van ziekteverzuim heeft school een bepaalde mate van vrijheid. De wet stelt immers geen eisen aan deze invulling, behalve dat school er zorg voor moet dragen dat jongeren voldoende onderwijs genieten ondanks het feit dat ze ziek zijn gemeld. De Handreiking biedt wel een aantal concrete voorbeelden van maatregelen die genomen kunnen worden.

⁶¹ Zie paragraaf 3.2.3

⁶² Art. 11 jo. art. 14 lid 3 Leerplichtwet 1969

⁶³ Zie artikel 11 tot en met 15 van de Leerplichtwet 1969 voor de inhoudelijke gronden voor verlof

⁶⁴ Beleidsregel uitleg 'specifieke aard van het beroep' en 'andere gewichtige omstandigheden' zoals bedoeld in de Leerplichtwet.

⁶⁵ Handleiding 2012, p.10

⁶⁶ Art. 16 lid 1 jo. art. 18 lid 3 Leerplichtwet 1969

⁶⁷ Handreiking 2010, p.8

⁶⁸ Art. 8 lid 8 Wet op het primair onderwijs jo. art. 6b Wet op het voortgezet onderwijs

⁶⁹ Denk hierbij aan een verwijzing naar de huisarts maar ook aan een zwaardere vorm als een kinderpsycholoog

⁷⁰ Model 2013, p.9 en p.25

⁷¹ Handreiking 2010, p.14

⁷² Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.22. JGZ is onderdeel van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)

Volgens de Handreiking is het minstens te verwachten dat school in gesprek gaat met de jongere en zijn ouders over het ziekteverzuim. In deze gesprekken kan worden achterhaald op welke wijze school de jongere kan ondersteunen om zijn schoolgang weer (volledig) te hervatten, zodat hij voldoende onderwijs kan genieten.⁷³ Dit houdt nauw verband met de wettelijke verplichting die school heeft om zorg te dragen dat een jongere voldoende onderwijs krijgt, ook bij ziekte. In deze gesprekken kan school ook een inschatting maken of een verwijzing naar de JGZ medewerker of de leerplichtambtenaar nodig is, een inschatting op grond van de criteria zoals vermeld in haar eigen ziekteverzuimbeleid.

In de gemeente Hoogezand-Sappemeer is aan elke basisschool en middelbare school een JGZ medewerker verbonden op grond van de Wet publieke gezondheidszorg. Dit is een schoolarts of schoolverpleegkundige. De rol van de JGZ medewerker is enerzijds om te zorgen dat een jongere de hulpverlening krijgt die nodig is. Zijn rol is anderzijds om school te adviseren in de ondersteuning die ze de jongeren kunnen bieden. De JGZ medewerker is immers in staat om de ziekte van een jongere te vertalen naar de concrete ondersteuning die hij nodig heeft.⁷⁴ Wanneer een verwijzing naar de JGZ medewerker vanuit school heeft plaats gevonden, gaat de JGZ medewerker met de jongere en zijn ouders in gesprek over het ziekteverzuim. Zodra dit gesprek heeft plaats gevonden, koppelt hij de uitkomst hiervan terug aan de school. Wanneer de jongere en zijn ouders geen toestemming geven om terug te koppelen, dan meldt de JGZ medewerker wel altijd aan de school wat de vervolgstappen moeten zijn, zonder in te gaan op de inhoud van het gesprek.

Op het onderzoek van de JGZ medewerker zijn een viertal vervolgacties mogelijk volgens het Model. De eerste drie vervolgstappen hebben betrekking op het organiseren van hulpverlening. De vierde vervolgstap is het meest relevant voor dit onderzoek, namelijk het besluit van de JGZ medewerker om de school te adviseren het ziekteverzuim te melden bij de leerplichtambtenaar.⁷⁵ Een verwijzing naar de leerplichtambtenaar kan in verschillende situaties aan de orde zijn. Allereerst is een melding op zijn plaats wanneer een jongere en zijn ouders weigeren om het gesprek met de school of met de JGZ medewerker over het ziekteverzuim aan te gaan. Ook wanneer een jongere en zijn ouders de adviezen van de JGZ medewerker niet opvolgen en daarmee het herstel richting een volledige schoolgang tegen werken, dient de leerplichtambtenaar te worden ingeschakeld.⁷⁶ Tevens kan het ziekteverzuim worden gemeld als er ondanks de interventies vanuit school en vanuit de JGZ medewerker, geen verbetering optreedt in de schoolgang van de jongere, ook al werken ze (op het oog) mee. Dergelijke meldingen vinden op dezelfde wijze plaats als 'reguliere' verzuimmeldingen.⁷⁷

§ 3.3.5 Melden bij de leerplichtambtenaar

In het geval van schoolverzuim is school als eerste aan zet op grond van haar eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en aanpakken van ervan. Hoewel de Leerplichtwet geen exacte eisen stelt aan de omvang van deze eigen verantwoordelijkheid, is er wel een wettelijke grens gesteld met betrekking tot de meldplicht van de school. Deze meldplicht houdt in dat zodra het schoolverzuim van een jongere de omvang van zestien (les) uur in vier aaneengesloten weken heeft bereikt, de school verplicht is om het schoolverzuim te melden.⁷⁸ Ten behoeve van dit onderzoek wordt dit de wettelijke meldgrens genoemd.

Volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet staat het school ook vrij om eerder te melden. Dit kan bijvoorbeeld wanneer het schoolverzuim op voorhand dermate problematisch lijkt dat het de eigen mogelijkheden van school overstijgt of wanneer het verzuim anderszins zorgelijk is.⁷⁹ Uit de melding moet dan wel blijken dat het eerder melden verenigbaar is met het uitgangspunt dat school eerst zelf een verantwoordelijkheid heeft in de aanpak van schoolverzuim.

In een eerder onderzoek is naar voren gekomen dat scholen de behoefte hebben om maatwerk te hanteren, ook bij het melden van verzuim. Echter, uit dat zelfde onderzoek is gebleken dat het noodzakelijk is om te melden volgens uniforme richtlijnen, om te voorkomen dat er binnen de school een bepaalde mate van willekeur ontstaat in het melden van schoolverzuim.⁸⁰ Dit naast het feit dat de meldplicht een harde grens is waar school te allen tijde aan moet voldoen, ook al onderneemt school zelf allerlei maatregelen met de jongere en zijn ouders.

⁷³ Handreiking 2010, p.16

⁷⁴ Handreiking 2010, p.15 en p.21

⁷⁵ Model 2013, p.14 en p.15

⁷⁶ Handreiking 2010, p.25 jo. Model 2013, p.15

⁷⁷ Zie paragraaf 3.3.5

⁷⁸ Art. 21 lid 1 jo. art. 21a lid 1 Leerplichtwet 1969

⁷⁹ Kamerstukken II 1992-1993, 22 900, p.6 (MvT)

⁸⁰ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.19

In het geval van het basisonderwijs, dient de verzuimmelding rechtstreeks bij de leerplichtambtenaar plaats te vinden. Betreft het een school voor het voortgezet onderwijs, dan dient de melding plaats te vinden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap via het digitaal verzuimloket van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).⁸¹ De leerplichtambtenaar wordt vervolgens via het digitale verzuimloket op de hoogte gesteld van de verzuimmelding. Volgens de Leerplichtwet dient een verzuimmelding onverwijld plaats te vinden nadat het verzuim de grens van zestien (les)uur in vier aaneengesloten schoolweken heeft bereikt. De Leerplichtwet zelf biedt geen aanknopingspunt voor wat wordt verstaan onder 'onverwijld'. De melding moet in ieder geval zo snel mogelijk volgen op het overschrijden van de wettelijke grens. Volgens de Handleiding dient in de verzuimmelding uiteen te worden gezet wat school zelf heeft gedaan om het verzuim te stoppen en wat hier het resultaat van was.⁸² Daarnaast is school verplicht om de leerplichtambtenaar alle gegevens te verstrekken die hij nodig acht om het toezicht op de Leerplichtwet te kunnen uitoefenen.⁸³

Zodra een verzuimmelding heeft plaats gevonden, impliceert dat volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet dat het verzuim te gecompliceerd was om door school zelf te worden afgehandeld.⁸⁴ Op het moment van een melding neemt de leerplichtambtenaar de primaire verantwoordelijkheid van school over om een jongere en zijn ouders te bewegen zich te houden aan de Leerplichtwet.⁸⁵ Dit ontslaat school echter niet van haar eerdere genoemde verantwoordelijkheid om te blijven voldoen aan onder meer de meldplicht. In de praktijk kunnen nadere afspraken worden gemaakt met de leerplichtambtenaar over het melden van aanhoudend schoolverzuim.⁸⁶ Dit illustreert echter wel dat de school en de leerplichtambtenaar een gezamenlijk doel hebben en daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid hebben in het aanpakken van schoolverzuim. Samenwerken hierin in op grond van de behandelde theorie dus schijnbaar onvermijdelijk.

§ 3.4 Rol van de leerplichtambtenaar

De leerplichtambtenaar is belast met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door jongeren en hun ouders. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door school is belegd bij de Inspectie van het Onderwijs.⁸⁷ In het toezicht van de Inspectie speelt de leerplichtambtenaar een belangrijke rol. Deze rol zal in paragraaf 3.5 aan de orde komen. Deze paragraaf, paragraaf 3.4, gaat over de leerplichtambtenaar als toezichthouder op de naleving door jongeren en hun ouders.

Binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim vervult de leerplichtambtenaar een belangrijke schakelrol.⁸⁸ In zijn dagelijkse werkzaamheden heeft de leerplichtambtenaar contacten met alle verschillende partijen die betrokken zijn bij de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Maar ook heeft hij veelal contacten met hulpverlenende instanties. De leerplichtambtenaar is voor alle ketenpartners binnen de strafrechtelijke aanpak dus een belangrijke en centrale samenwerkingspartner. Deze schakelrol wordt bevestigd in eerder onderzoek.⁸⁹ Om optimaal vorm te kunnen geven aan deze schakelrol, dient het college van burgemeester en wethouders een ambtsinstructie vast te stellen.⁹⁰ In deze ambtsinstructie moet worden vastgelegd op welke wijze de leerplichtambtenaar uitvoering geeft aan zijn toezichthoudende taak.

Omdat het toezicht volgens de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet het karakter dient te hebben van algehele maatschappelijke zorg, moet in de ambtsinstructie ook duidelijk worden opgenomen in hoeverre en op welke wijze er wordt samengewerkt met andere instellingen als Bureau Jeugdzorg of het Centrum voor Jeugd en Gezin.⁹¹ Het hanteren van een ambtsinstructie moet er volgens de memorie van toelichting tevens voor zorgen dat er geen willekeur ontstaat in de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Overigens zonder dat hier een oordeel aan wordt gehangen, willekeur kan volgens de memorie van toelichting immers ook onbewust ontstaan. Het voorkomen van willekeur in haar toezichthoudende taak is tevens de eis die het gelijkheidsbeginsel stelt aan de leerplichtambtenaar als ambtenaar van een bestuursorgaan.⁹²

⁸¹ Art. 21 lid 1 jo. art. 21a lid 1 Leerplichtwet 1969

⁸² Handleiding 2012, p.20

⁸³ Art. 18 lid 3 Leerplichtwet 1969

⁸⁴ *Kamerstukken II 1992-1993, 22 900, p.6 (MvT)*

⁸⁵ Art. 22 lid 1 Leerplichtwet 1969

⁸⁶ www.duo.nl (zoek op *nieuwe verzuimmelding aanhoudend verzuim*) Laatst geraadpleegd op 28-04-14

⁸⁷ Art. 16a Leerplichtwet 1969 jo. art. 3 Wet op het onderwijstoezicht

⁸⁸ Handleiding 2012, p.6

⁸⁹ Voortijdig schoolverlaten 2008, p.16

⁹⁰ Art. 16 lid 4 Leerplichtwet 1969

⁹¹ *Kamerstukken II 1992-1993, 22 900, p.11 (MvT)*

⁹² Damen 2009, p.62 en p.65

De toezichthoudende taak van de leerplichtambtenaar bestaat globaal uit een tweetal aspecten. Het controleren en optreden tegen absoluut schoolverzuim en het controleren en optreden tegen relatief schoolverzuim.⁹³ Het is de taak van de leerplichtambtenaar om de verzuimende jongere en zijn ouders te bewegen zich te houden aan de Leerplichtwet. Dit doet de Leerplichtambtenaar door een onderzoek in te stellen naar het schoolverzuim.⁹⁴ Het doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de redenen zijn van het verzuim en wat er nodig is om het verzuim te stoppen zodat de jongere duurzaam terug naar school kan worden geleid. Binnen dit onderzoek naar het verzuim, treedt de leerplichtambtenaar op als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb).⁹⁵ Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop hij zijn onderzoek dient vorm te geven. De omvang en inhoud van het onderzoek is afhankelijk van het soort verzuim dat er optreedt. Eerst zullen de algemene bevoegdheden en verplichtingen van de leerplichtambtenaar in het onderzoek naar schoolverzuim worden toegelicht. Vervolgens volgt een toelichting voor elk soort verzuim.

§ 3.4.1 Algemene bevoegdheden en verplichtingen

Allereerst heeft de leerplichtambtenaar de bevoegdheid om van het hoofd van de school alle gegevens te vorderen, die hij nodig acht voor de uitvoering van zijn taak op grond van de Leerplichtwet. School is verplicht om haar medewerking te verlenen aan deze vordering.⁹⁶ De plicht tot medewerking betreft een inspanningsverplichting waarbij de leerplichtambtenaar school een redelijke termijn moet geven om te voldoen aan het verzoek, afhankelijk van de omvang van de vordering.⁹⁷ Om een beeld te krijgen van het verzuim van een leerling, is de leerplichtambtenaar tevens bevoegd om inzicht te vorderen in de verzuimadministratie van een specifieke leerling en hier kopieën van te maken.⁹⁸ Voor al deze bevoegdheden geldt overigens wel dat de leerplichtambtenaar hier alleen gebruik van mag maken voor zover dat nodig is voor de uitoefening van zijn werk.⁹⁹

Omdat de leerplichtambtenaar (slechts) toezicht houdt op de naleving van de Leerplichtwet door jongeren en hun ouders, mag hij geen inlichtingen vorderen of verzuimadministraties inzien wanneer dit primair dient ter controle van de school. Hierin spelen het evenredigheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel een grote rol. Het legaliteitsbeginsel stelt dat de leerplichtambtenaar alleen maar een bevoegdheid mag uitoefenen wanneer hiervoor een specifieke grondslag ligt in de wet.¹⁰⁰ Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat een bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend als dit voor de vervulling van de toezichthoudende taak nodig is.¹⁰¹ Het controleren van de gehele verzuimadministratie ter controle van de naleving van de Leerplichtwet door de school, is geen taak van de leerplichtambtenaar en daarmee in strijd met deze beide beginselen.

Naast de bovengenoemde bevoegdheden heeft de leerplichtambtenaar ook nog een aantal algemene verplichtingen. Zo heeft de leerplichtambtenaar de verplichting om in zijn onderzoek altijd de verzuimende jongere en zijn ouders te horen.¹⁰² Daarnaast dient de leerplichtambtenaar zich ook als zodanig te kunnen legitimeren.¹⁰³ Hij hoeft zich overigens alleen te legitimeren als hij hierom wordt verzocht door bijvoorbeeld de school of een jongere. Er is dus geen sprake van een toonplicht. Deze toonplicht geldt echter wel wanneer de leerplichtambtenaar een woning betreedt, bijvoorbeeld bij het controleren of een jongere daadwerkelijk ziek thuis is.¹⁰⁴ In dat geval moet de leerplichtambtenaar zich uit eigen beweging legitimeren.

§ 3.4.2 Absoluut schoolverzuim

Om te kunnen controleren op absoluut schoolverzuim, moet de leerplichtambtenaar beschikken over een eigen administratie van de schoolgang van alle jongeren in zijn gemeente.¹⁰⁵ De gegevens met betrekking tot in- en uitschrijvingen van jongeren krijgt de leerplichtambtenaar via BRON aangeleverd. Staat een jongere niet op school inschreven terwijl dit wel zou moeten, dan dient de leerplichtambtenaar hier tegen op te treden. Eén van de eerste stappen die de leerplichtambtenaar dient te ondernemen, is in gesprek gaan met de ouders; deze zijn immers verantwoordelijk voor de inschrijvingsplicht.¹⁰⁶ Ook kan de leerplichtambtenaar

⁹³ Art. 16 jo. art. 19 Leerplichtwet 1969

⁹⁴ Art. 22 lid 1 Leerplichtwet 1969

⁹⁵ Titel 5.2 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁶ Art. 18 lid 3 Leerplichtwet 1969 jo. art. 5:16 en 5:20 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁷ Borman, Tekst & commentaar art. 5:20 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁸ Art. 5:17 Algemene wet bestuursrecht

⁹⁹ Art. 5:13 Algemene wet bestuursrecht

¹⁰⁰ Damen 2009, p.155 en p.156

¹⁰¹ Borman, Tekst & commentaar art. 5:15 Algemene wet bestuursrecht

¹⁰² Art. 22 lid 1 en lid 3 Leerplichtwet 1969

¹⁰³ Art. 5:12 lid 1 en lid 2 Algemene wet bestuursrecht

¹⁰⁴ Borman, Tekst & commentaar art. 5:12 Algemene wet bestuursrecht

¹⁰⁵ Art. 29 lid 1 Leerplichtwet en art. 3 lid 1 Leerplichtregeling 1995

¹⁰⁶ Art. 22 lid 1 en lid 3 Leerplichtwet 1969

contact opnemen met de oude school van de jongere, om een volledig beeld te krijgen van de reden van het verzuim. Wanneer in dit contact blijkt dat de oude school de jongere onterecht heeft uitgeschreven, kan de leerplichtambtenaar na een eventueel gesprek hierover met de school besluiten om een signaal af te geven aan de Inspectie van het Onderwijs.¹⁰⁷ Meer hierover komt in paragraaf 3.5.2 aan de orde.

Tijdens het gesprek met de leerplichtambtenaar kan het zijn dat de ouders aangeven dat hun kind niet in staat is om onderwijs te volgen en daarom niet op een school staat ingeschreven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wegens een meervoudige handicap. Het is dan aan de ouders om een vrijstelling hiervoor te bemachtigen.¹⁰⁸ Wanneer de jongere zonder geldige reden (een vrijstelling) wordt thuisgehouden en de ouders zijn door de leerplichtambtenaar niet te bewegen zich te houden aan de Leerplichtwet, dan dient de Leerplichtambtenaar hiervan een proces-verbaal op te maken tegen de ouders als verantwoordelijke voor naleving van de inschrijvingsplicht.¹⁰⁹

Door het opmaken van een proces-verbaal wordt het verzuim voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Dit is het strafrechtelijk handhaven van de Leerplichtwet. Meer over de rol van het Openbaar Ministerie komt in paragraaf 3.4.6 aan de orde. Indien de jongere zestien of zeventien jaar oud is, kan de leerplichtambtenaar tevens de Sociale Verzekeringsbank verzoeken om de kinderbijslag stop te zetten. Ouders met kinderen van deze leeftijd hebben alleen recht op kinderbijslag, wanneer de jongeren op school staan ingeschreven en deze ook geregeld bezoeken.¹¹⁰ Dit geldt uiteraard alleen als er geen vrijstelling is verleend.

Tijdens het onderzoek kan tevens blijken dat de jongere niet meer in Nederland woonachtig is. Verblijven de ouders nog in Nederland en staat de jongere daarmee nog ingeschreven in Nederland, dan valt hij nog steeds onder de werking van de Leerplichtwet. In dat geval moeten de ouders een vrijstelling van de inschrijvingsplicht verzoeken.¹¹¹ Doen ze dit niet, dan volgt een proces-verbaal. Zijn zowel de ouders al de jongere vermoedelijk in het buitenland, maar staan ze nog ingeschreven in de Basisregistratie personen (voorheen GBA) dan verzoekt de leerplichtambtenaar de gemeente om een onderzoek te doen naar de woon- en verblijfplaats.¹¹² Omdat er mogelijk sprake kan zijn van kinderbijslagfraude, doet de leerplicht ook een melding bij de Sociale Verzekeringsbank.¹¹³ Staan de jongere en zijn ouders niet meer ingeschreven in Nederland, dan onderneemt de leerplichtambtenaar geen actie.

§ 3.4.3 Relatief schoolverzuim

Binnen zijn onderzoek naar relatief schoolverzuim, heeft de leerplichtambtenaar een grote mate van vrijheid om tot zijn doel te komen: jongeren duurzaam terug leiden naar school. De wet stelt enkele kaders aan deze rol van de leerplichtambtenaar. Ook draagt de Handleiding een aantal stappen aan die de leerplichtambtenaar kan nemen in het onderzoek. Deze stappen worden in deze paragraaf uiteen gezet.

In zijn onderzoek borduurt de leerplichtambtenaar idealiter voort op de maatregelen die school al heeft genomen binnen haar eigen verantwoordelijkheid, hetgeen moet blijken uit de verzuimmelding.¹¹⁴ Het is een logische uitwerking van het feit dat de school en de leerplichtambtenaar een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van schoolverzuim.¹¹⁵ Immers, uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat het richting de jongere en zijn ouders belangrijk is om als leerplichtambtenaar voort te borduren op het werk van school. Een jongere en zijn ouders moeten weten en ervaren dat de acties van school wel degelijk betekenis hebben en dat het verwijzen naar de leerplichtambtenaar geen loze actie is, maar dat de leerplichtambtenaar daadwerkelijk handhavend gaat optreden.¹¹⁶ Wanneer de leerplichtambtenaar niet voortborduurt op de acties van school en de afspraken die daar reeds zijn gemaakt, is er volgens het onderzoek de kans dat hiervan het signaal uitgaat dat de maatregelen vanuit school niets zeggend zijn.

¹⁰⁷ Handleiding 2012, p.19

¹⁰⁸ Art. 5 e.v. Leerplichtwet 1969. Een vrijstelling van de inschrijvingsplicht is geen beschikking. Wanneer de ouders de benodigde stukken zoals aangegeven in de Leerplichtwet hebben aangeleverd, is er van rechtswege sprake van een vrijstelling

¹⁰⁹ Art. 22 lid 1 en lid 2 Leerplichtwet 1969

¹¹⁰ Art. 7 lid 1 Algemene kinderbijslagwet

¹¹¹ Art. 5 sub c jo. art. 9 Leerplichtwet 1969

¹¹² Art. 2.22 Wet basisregistratie personen

¹¹³ Art. 6 lid 1 Algemene kinderbijslagwet

¹¹⁴ Handleiding 2012, p.19 en p.20

¹¹⁵ Zie paragraaf 3.3.5

¹¹⁶ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.24

In zijn onderzoek naar het schoolverzuim heeft de leerplichtambtenaar de wettelijke verplichting om in gesprek te gaan met de jongere en zijn ouders.¹¹⁷ Mocht het voor het onderzoek nodig zijn, dan kan de leerplichtambtenaar externe (hulpverlenende) partijen betrekken.¹¹⁸ De leerplichtambtenaar kan samen met deze en andere betrokken partijen een plan van aanpak opstellen hoe het verzuim wordt gestopt. Belangrijk is dat de jongere en zijn ouders zelf ook een partij zijn bij een dergelijke overleg.¹¹⁹

Als het verzuim stopt door de ingezette interventies, dan kan de leerplichtambtenaar het traject afsluiten met een waarschuwing.¹²⁰ Wanneer de leerplichtambtenaar een traject afsluit, legt hij de verantwoordelijkheid in het aanpakken van schoolverzuim weer terug bij de school. Echter, een eerdere verwijzing naar de leerplichtambtenaar kan voor school wel een reden zijn om bij volgend verzuim eerder een verzuimmelding te doen.¹²¹ Stopt het verzuim niet en is er sprake van een zorgelijke situatie, dan kan de leerplichtambtenaar een zorgmelding doen bij Bureau Jeugdzorg of bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling. In hoeverre en op welk moment de leerplichtambtenaar een zorgmelding doet, kan worden vastgelegd in de eerder genoemde ambtsinstructie om de kans op consequent handelen te vergroten.¹²²

Middels een zorgmelding kunnen diverse hulpverleningstrajecten in gang worden gezet. Het is aan de leerplichtambtenaar om toe te zien of dit ook gebeurt. Heeft de zorgmelding niet het effect dat het schoolverzuim stopt, dan is het aan de leerplichtambtenaar om alsnog een proces-verbaal op te maken.¹²³ Ook als een zorgmelding nooit aan de orde is geweest, maar het verzuim niet is gestopt door de interventies van de leerplichtambtenaar, is het zaak om een proces-verbaal op te maken. Naast het opmaken van een proces-verbaal heeft de leerplichtambtenaar ook het alternatief om jongeren vanaf twaalf jaar naar Halt te sturen.¹²⁴ Zo kan worden voorkomen dat jongeren op jonge leeftijd al in contact komen met Justitie.¹²⁵ Dit kan overigens alleen als de jongere verantwoordelijk is voor het verzuim. Een jongere kan dus niet naar Halt worden gestuurd vanwege het niet naleven van de inschrijvingsplicht. Bij Halt krijgt de jongere een werk- of leerstraf opgelegd. Mislukt een Halt verwijzing dan dient er alsnog een proces-verbaal opgemaakt te worden.

§ 3.4.4 Luxeverzuim

Net als bij regulier relatief schoolverzuim, zal de leerplichtambtenaar ook in het geval van luxeverzuim een onderzoek moeten instellen. Wederom heeft hij een bepaalde mate van vrijheid in de invulling van dit onderzoek. Ook deze onderzoekstaak wordt vastgelegd in de ambtsinstructie. Volgens de Handleiding kan gedacht worden aan een huisbezoek. Blijken de ouders en de jongere inderdaad niet thuis te zijn, dan worden ze uitgenodigd voor een gesprek. Verschijnen de ouders niet op het gesprek of verschijnen ze wel maar accepteert de leerplichtambtenaar het verhaal met de reden van verzuim niet, dan maakt hij een proces-verbaal op.¹²⁶ Accepteert de leerplichtambtenaar het verweer, dan maakt hij geen proces-verbaal op. Dan is er geen sprake gebleken van luxeverzuim. Wederom dient de wijze waarop de leerplichtambtenaar haar controle omtrent het luxeverzuim uitvoert, te worden vastgelegd in de ambtsinstructie.

§ 3.4.5 Ziekteverzuim

Zoals is gebleken uit paragraaf 3.3.5 moet ziekteverzuim bij de leerplichtambtenaar worden gemeld als de medewerking aan de begeleiding vanuit school of vanuit de JGZ medewerker wordt geweigerd of wanneer er ondanks de interventies geen of amper verbetering zit in de schoolgang van de jongere. De leerplichtambtenaar stelt ook bij ziekteverzuim een eigen onderzoek in.¹²⁷ Ook in dit onderzoek kan hij besluiten om (hulpverlenende) interventies in te zetten of externe partijen in te schakelen. Mocht een jongere onverhoopt de JGZ medewerker van school nog niet hebben gezien, dan kan ook de leerplichtambtenaar de jongere daarheen verwijzen. Twijfelt de leerplichtambtenaar over de legitimiteit van het ziekteverzuim, dan kan hij besluiten om een onafhankelijk medische verklaring aan te vragen.¹²⁸ Deze medische verklaring kan uitsluitend geven op de vraag in hoeverre de jongere in staat is om naar school te gaan en in hoeverre hij dus terecht een beroep heeft gedaan op ziekte als vrijstellingsgrond van de schoolbezoekplicht.

¹¹⁷ Art. 22 lid 1 en lid 3 Leerplichtwet 1969

¹¹⁸ Handleiding 2012 p.21

¹¹⁹ Zie paragraaf 3.3.2.1, jongere en zijn ouders zijn belangrijke ketenpartners

¹²⁰ Handleiding 2012 p.21

¹²¹ Zie paragraaf 3.3.5

¹²² www.vng.nl (zoek op *wijziging model ambtsinstructie*). Artikel van 11 juli 2013. Laatste geraadpleegd op 02-05-15

¹²³ Handleiding 2012 p.21

¹²⁴ Art. 77e Wetboek van Strafrecht jo. Aanwijzing Haltafdoening

¹²⁵ De voorwaarden om een jongere naar Halt te sturen, zijn te vinden op www.halt.nl (zoek op *voorwaarden Halt-straf*)

¹²⁶ Handleiding 2012, p.22

¹²⁷ Art. 22 Leerplichtwet 1969

¹²⁸ Handreiking 2010, p.25

Let wel dat de rol van de JGZ medewerker hierin beperkt is.¹²⁹ Volgens de landelijke artsenfederatie KNMG, mag een onafhankelijke medische verklaring niet worden afgelegd door de behandelend arts of de eigen arts, in verband met de vertrouwensrelatie die er tussen arts en patiënt bestaat.¹³⁰ Ook de JGZ medewerker kan in de begeleiding van een jongere op een gegeven moment een vertrouwensrelatie hebben opgebouwd. Op dat moment kan hij dus geen onafhankelijke medische verklaring meer afleggen. Of er sprake is van een vertrouwensrelatie is allereerst aan het oordeel van de JGZ medewerker zelf.¹³¹

Als uit de verklaring blijkt dat de jongere niet in staat is om naar school te gaan, zal er mogelijk een vrijstelling komen en zal de jongere worden begeleid naar hulpverlening. Blijkt uit de verklaring dat de jongere wel degelijk in staat is om naar school te gaan, dan is er feitelijke sprake van ongeoorloofd schoolverzuim. In dat geval zal de leerplichtambtenaar het traject van 'regulier' relatief schoolverzuim ingaan, zoals in paragraaf 3.4.3 wordt beschreven. Weigeren de jongere en zijn ouders mee te werken aan de onafhankelijke medische verklaring of hinderen ze op andere wijze het herstel van de schoolgang, dan volgt er in de lijn van de procedure rondom relatief schoolverzuim, een proces-verbaal.¹³² Deze situatie waarin ziekteverzuim feitelijk ongeoorloofd schoolverzuim lijkt of blijkt, is relevant voor dit onderzoek.

§ 3.4.6 Het opmaken van een proces-verbaal

Tegen wie het proces-verbaal wordt opgemaakt, is afhankelijk van wie verantwoordelijk is voor het verzuim.¹³³ Met betrekking tot de inschrijvingsplicht worden alleen de ouders vervolgd. Betreft het de schoolbezoekplicht, dan kan het proces-verbaal zowel tegen de ouders als tegen de jongere zelf worden opgemaakt, wanneer de jongere twaalf jaar of ouder is. De leerplichtambtenaar mag alleen een proces-verbaal opmaken wanneer hij is beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar.¹³⁴

Zodra een proces-verbaal is opgemaakt, wordt het verzuim voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Daarmee start feitelijk de strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet en dus de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.¹³⁵ Het Openbaar Ministerie is belast met het opsporen van strafbare feiten, het vervolgen van deze strafbare feiten en het toezichthouden op de uitvoering van de strafvonnissen.¹³⁶ Omdat het Openbaar Ministerie afhankelijk is van hetgeen de leerplichtambtenaar aan overtredingen van de Leerplichtwet signaleert, is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de aanpak van schoolverzuim. In het kader daarvan is het wenselijk dat het Openbaar Ministerie en de leerplichtambtenaar nauw en regelmatig overleg hebben.¹³⁷ Het Leerplicht Casus Overleg (LPCO) is hiervoor een geëigend middel.¹³⁸ Binnen het LPCO nemen onder anderen de leerplichtambtenaar, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie zitting. De leerplichtambtenaar kan het Openbaar Ministerie van advies voorzien met betrekking tot de vervolgbeslissing die het Openbaar Ministerie dient te nemen op het proces-verbaal.

Allereerst kan het Openbaar Ministerie bepalen om het proces-verbaal te seponeren wanneer ze de zaak niet vervolgenswaardig acht. Ook kan ze een transactie aanbieden in de vorm van een geldboete.¹³⁹ Zo kan vervolging worden voorkomen. Als het Openbaar Ministerie wel besluit te vervolgen, kan dat middels een strafbeschikking, te weten een OM-afdoening of via een afdoening via de kantonrechter.¹⁴⁰ Het Openbaar Ministerie bepaalt op grond van de 'Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijk aanpak schoolverzuim' de vervolgbeslissing. Deze richtlijn is dermate leidend, dat het ongemotiveerd of onvoldoende gemotiveerd afwijken ervan kan leiden tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het Openbaar Ministerie.¹⁴¹

¹²⁹ Model 2013, p.9

¹³⁰ Handreiking 2010, p. 15

¹³¹ Model 2013, p.21

¹³² Handreiking 2010, p.26

¹³³ Zie paragraaf 3.2.1

¹³⁴ Art. 16 lid 4 en art. 141 Wetboek van Strafvordering jo. Art. 18 lid 1 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

¹³⁵ Zie paragraaf 1.2

¹³⁶ Art. 124 Wet op de rechterlijke organisatie

¹³⁷ Handleiding 2012, p.6

¹³⁸ www.veiligheidshuisgroningen.nl (zoek op *Wat is een veiligheidshuis*) Laatst geraadpleegd op 02-05-14

¹³⁹ Art. 74 Wetboek van Strafrecht

¹⁴⁰ Handleiding 2012 p. 26 en p. 28 en art. 257a Wetboek van Strafvordering

¹⁴¹ Hof 's-Hertogenbosch 31 december 2008, *ECLI:NL:GHSHE:2008:BG9896*

§ 3.5 Rol van de Inspectie van het Onderwijs

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door de scholen, is belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie is een controleorgaan dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.¹⁴² Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is onderdeel van het algehele toezicht wat de Inspectie houdt op het onderwijs in Nederland. De omvang van het toezicht is vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht.¹⁴³ Het toezicht van de Inspectie omvat globaal een drietal aspecten. Allereerst beoordeelt en bevordert de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs. Verder houdt de Inspectie ook toezicht op de financiële huishouding van school. Daarnaast is het de taak van de Inspectie om toe te zien dat school de onderwijswetten ook naleeft en is het haar taak om deze naleving te bevorderen.¹⁴⁴ Deze onderwijswetten zijn naast de Leerplichtwet ook de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.¹⁴⁵ Vooral de toezichthoudende taak van de Inspectie op de naleving van de onderwijswetten is in het kader van dit onderzoek relevant.

§ 3.5.1 Uitvoering van het toezicht

Bij de uitvoering van haar toezichthoudende taak, werkt de Inspectie volgens de zogeheten risicogerichte aanpak waarbij 'verdiend vertrouwen' het uitgangspunt is.¹⁴⁶ Dit betekent dat wanneer een school in de ogen van de Inspectie goed presteert, het toezicht op de school ook verminderd wordt.¹⁴⁷ Eén keer per jaar zal elke school door de Inspectie worden onderzocht. Dit is een onderzoek ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, de mate waarin de diverse onderwijswetten worden nageleefd en met betrekking tot de financiële huishouding van school.¹⁴⁸ Volgens de memorie van toelichting bij de Wet op het onderwijstoezicht, wordt dit ook wel de jaarlijkse risicoanalyse genoemd.¹⁴⁹

Om school in deze risicoanalyse zo min mogelijk te belasten, gebeurt deze analyse op basis van de gegevens die reeds voorhanden zijn, de zogenaamde openbare verantwoordingsinformatie.¹⁵⁰ Hierbij kan gedacht worden aan openbare onderwijsresultaten (zoals de CITO scores), de schoolgids, het jaarverslag van de school, signalen vanuit (lokale) media maar ook signalen vanuit de leerplichtambtenaar.¹⁵¹ In dit onderzoek ligt de nadruk voornamelijk op het toezicht wat is gericht op het naleven van de onderwijswetten.

Als de risicoanalyse aanleiding geeft tot vermoedens van tekortkomingen in de naleving van de onderwijswetten, volgt er een nader onderzoek.¹⁵² Dit nader onderzoek is bepalend voor de vraag hoe het toezicht op de school wordt vormgegeven en of er eventuele interventies moeten worden gepleegd of sancties moeten worden opgelegd. De wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven, wordt ook wel het toezichtsarrangement genoemd. De wijze waarop de Inspectie concreet vormgeeft aan de risicoanalyse en de nadere analyse, legt ze (jaarlijks of tweejaarlijks) vast in beleid, in een zogenaamd toezichtkader.¹⁵³ Dit beleid zal in het praktijkonderzoek aan bod komen.

§ 3.5.2 De rol van de leerplichtambtenaar binnen de risicoanalyse

In de fase van de risicoanalyse, heeft de leerplichtambtenaar een belangrijke signalerende functie. De invulling van deze rol is afhankelijk van de vraag of de betreffende gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met de Inspectie van het Onderwijs of niet. Een dergelijke overeenkomst richt zich op het toezicht op de naleving van de onderwijswetten door de scholen. De leerplichtambtenaar mag in dat geval een aantal taken die normaliter toekomen aan de Inspectie van het Onderwijs, zelf uitvoeren.¹⁵⁴ Bijvoorbeeld het controleren van de gehele verzuimadministratie van school of het controleren van de toegekende verlofaanvragen.

¹⁴² Art. 1 sub a Wet op het onderwijstoezicht jo. art. 16a Leerplichtwet 1969

¹⁴³ Art. 3 lid 2 sub a t/m sub g Wet op het onderwijstoezicht

¹⁴⁴ Art. 3 lid 2 sub a en sub b Wet op het onderwijstoezicht

¹⁴⁵ Art. 1 sub d Wet op het onderwijstoezicht. Er zijn meer wetten waar de Inspectie op toeziet. Deze zijn in dit onderzoek echter niet relevant.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 193, p.1 (MvT)

¹⁴⁷ Art. 4 lid 3 Wet op het onderwijstoezicht

¹⁴⁸ Art. 11 lid 1 en lid 2 Wet op het onderwijstoezicht

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 193, p.3 (MvT)

¹⁵⁰ Art. 12 lid 1 Wet op het onderwijstoezicht

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 193, p.3 en p.7 (MvT)

¹⁵² Art. 11 lid 3 Wet op het onderwijstoezicht jo. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 193, p.7 (MvT)

¹⁵³ Art. 13 lid 1 Wet op het onderwijstoezicht

¹⁵⁴ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *samenwerkingsovereenkomst*) Laatst geraadpleegd op 02-05-14

Het doel van deze samenwerking is om sneller en directer te kunnen handelen wanneer school in gebreke blijft ten aanzien van de bepalingen uit de onderwijswetten. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de financiële huishouding blijft wel bij de Inspectie in het geval van een samenwerkingsovereenkomst. In de gemeente Hoogezand-Sappemeer is geen sprake van een dergelijke overeenkomst. Daarom wordt in dit onderzoek uitgegaan van de situatie dat er geen samenwerkingsovereenkomst is gesloten met de Inspectie. De wijze waarop de leerplichtambtenaar dan wel zijn signalerende rol invult, dient te worden vastgelegd in de eerder genoemde ambtsinstructie, wil de leerplichtambtenaar de rol van de Inspectie hierin optimaal en consequent kunnen benutten.¹⁵⁵

In de risicoanalyse maakt de Inspectie dus gebruik van signalen die duiden op tekortkomingen in de naleving van de onderwijswetten. In haar toezichthoudende taak op naleving van de Leerplichtwet door jongeren en hun ouders, kan de leerplichtambtenaar ook tekortkomingen aan de kant van de school signaleren. In het kader van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim, kan dit één van de volgende tekortkomingen zijn:¹⁵⁶

1. Incorrect in- en uitschrijven van leerlingen (paragraaf 3.3.1)
2. In- en uitschrijvingen niet (tijdig) doorgeven via BRON (paragraaf 3.3.1)
3. Niet opnemen van verzuimbeleid in de schoolgids (paragraaf 3.3.2)
4. Niet correct voeren van een eigen administratie van schoolverzuim (paragraaf 3.3.2)
5. Niet correct toekennen van verlofaanvragen (paragraaf 3.3.2)
6. Niet correct of niet tijdig melden van schoolverzuim (paragraaf 3.3.4)
7. Verstrekken van onvolledige of onjuiste inlichtingen (paragraaf 3.3.4)

Dit betreft overtredingen van in de onderwijswetten vastgelegde bepalingen. Daarnaast is in de paragrafen 3.3 en 3.3.5 gebleken dat school nog een tweetal verplichtingen heeft die niet expliciet in de wet zijn vastgelegd, maar wel blijken uit de memorie van toelichting bij de Leerplichtwet, namelijk:

1. Eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim (paragraaf 3.3)
2. Eigen verantwoordelijkheid in het begeleiden van jongeren bij ziekteverzuim (paragraaf 3.3.5)

Ook in de naleving van deze verplichtingen kan een school tekort schieten. Noch uit de Wet op het onderwijstoezicht, noch uit de memorie van toelichting bij de wet blijkt of de Inspectie van het Onderwijs ook toezicht houdt op de naleving van deze twee bepalingen en welke interventie en sanctiemogelijkheden ze heeft bij het overtreden van één of beide bepalingen.

Wanneer de leerplichtambtenaar een tekortkoming in de naleving van de onderwijswetten door school signaleert, kan hij hiervan een melding afgeven bij de Inspectie.¹⁵⁷ De website van de Inspectie stelt dat alle soorten signalen doorgeven kunnen worden aan de Inspectie, zowel met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs als met betrekking tot het naleven van de onderwijswetten. Bij zijn melding dient de leerplichtambtenaar aan te geven welk exact feit hij meldt en welke acties de leerplichtambtenaar zelf al heeft ondernomen richting school.¹⁵⁸ Komt het tot een melding, dan maakt de Inspectie de afweging of het signaal urgent is of niet. In de theorie is geen afweging te vinden wanneer een signaal urgent wordt geacht. Is een signaal niet urgent, dan wordt hij meegenomen in de jaarlijkse risicoanalyse. Is een signaal echter dermate urgent, dan kan de Inspectie ten alle besluiten om een risicoanalyse uit te voeren.¹⁵⁹ In dat laatste geval kan de Inspectie sneller handelen op een melding van de leerplichtambtenaar.

§ 3.5.3 Interventies en sancties

Wanneer uit het nader onderzoek blijkt dat school inderdaad tekort is geschoten in het naleven van de onderwijswetten, dan kan de Inspectie van het Onderwijs een aantal acties ondernemen. Allereerst heeft de Inspectie de mogelijkheid om een aangepast toezichtsarrangement op te leggen aan de school.¹⁶⁰ Dit bepaalt het toezicht wat de school heeft vanuit de Inspectie de komende tijd. Dit is afhankelijk van de zwaarte van de overtreding(en) van school. Een toezichtsarrangement zal echter altijd betekenen dat het toezicht wordt verzaamd ten opzichte van de normale situatie waarin één keer per jaar een risicoanalyse plaats vindt.

¹⁵⁵ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *ambtsinstructie leerplicht*). Laatst geraadpleegd op 02-05-14

¹⁵⁶ De onderwijswetten schrijven meer verplichtingen voor aan school, bijvoorbeeld met betrekking tot de onderwijstijden. Deze zijn voor dit onderzoek echter niet relevant.

¹⁵⁷ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *signaal doorgeven*). Laatst geraadpleegd op 30-04-14

¹⁵⁸ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *signaal doorgeven*). Laatst geraadpleegd op 30-04-14

¹⁵⁹ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *bestuurlijke boete voor school*). Laatst geraadpleegd op 30-04-14

¹⁶⁰ Memorie van toelichting Wet op het onderwijstoezicht, *Kamerstuk II* 2009-2010, 32 193, p.7

De Inspectie zal met school om tafel gaan om afspraken te maken hoe de naleving van de onderwijswetten kan worden verbeterd. Uit de theorie blijkt niet wanneer de Inspectie overgaat tot een verzwaard toezicht. Wanneer school een bepaling uit de Leerplichtwet overtreedt, kan de Inspectie tevens een bestuurlijke boete opleggen aan het hoofd van de school.¹⁶¹ Dit betreft een gelimiteerd aantal overtredingen, te weten:¹⁶²

1. Niet correct verlenen van verlof
2. Niet tijdig of correct melden van schoolverzuim
3. Onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekken
4. Incorrect in- of uitschrijven van leerlingen

Blijkens de Leerplichtwet kan de school dus geen bestuurlijke boete opgelegd krijgen voor de andere overtredingen zoals in paragraaf 3.5.2 zijn genoemd. Uit de theorie blijkt overigens niet wanneer de Inspectie concreet overgaat tot het opleggen van een dergelijke boete. Aan het opleggen van een bestuurlijke boete zijn wel een paar belangrijke voorwaarden verbonden. Zo hoeft school niet mee te werken aan haar eigen veroordeling en mag ze zich beroepen op haar zwijgrecht.¹⁶³ School dient door de Inspectie ook gewezen te worden op dit zwijgrecht.¹⁶⁴ Dit zwijgrecht geldt dus alleen op het moment dat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In het algemeen heeft school dus wel de verplichting om alle gegevens te verstrekken aan de leerplichtambtenaar die deze nodig acht voor het uitvoeren van zijn werk.

Tot slot heeft de Inspectie ook een aantal zwaardere sancties gemandateerd gekregen, zoals het lager vaststellen van subsidies of korten op de bekostiging aan de school.¹⁶⁵ De school kan worden gekort op de bekostiging wanneer ze in strijd handelt met de sectorale wetten, te weten de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Beide sancties spelen over het algemeen een relatief kleine rol binnen het kader van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.

§ 3.5.4 Interventies en sancties

Hoewel de gemeente Hoogezand-Sappemeer geen samenwerkingsverband heeft gesloten met de Inspectie van het Onderwijs, zoals in paragraaf 3.5.2 aan bod is gekomen, kan het samenwerkingsverband toch inzicht bieden in de wijze waarop de Inspectie haar toezichthoudende taak vormgeeft. Om het samenwerkingsverband vorm te geven, heeft de Inspectie een kader opgesteld, namelijk 'Bundeling van Kracht'.¹⁶⁶ Dit kader bepaalt de omvang van de toezichthoudende taken die een gemeente namens de Inspectie mag uitoefenen. Aangezien het de Inspectie van het Onderwijs is, die haar eigen bevoegdheden belegt bij andere bestuursorganen, is het redelijkerwijs aan te nemen dat de Inspectie op zijn minst op dezelfde manier haar toezicht vormgeeft. De gedachtegang hierachter is dat je als bestuursorgaan geen bevoegdheden bij een ander orgaan kunt beleggen, zonder dat je deze bevoegdheden zelf zou mogen uitvoeren. Het toezicht binnen het samenwerkingsverband omvat de volgende gebieden:

- Registratie en melding
- Vrijstelling geregeld schoolbezoek (verlof)
- Communicatie en verzuimbeleid
- Interventie, verzuimaanpak

§ 3.5.4.1 Registratie en melding

De eis dit in het kader wordt gesteld, is dat de verzuimadministratie op een zodanige wijze is ingericht, dat er op goede wijze en dus tijdig een verzuimmelding kan worden gedaan. De administratie moet dus onder anderen systematisch zijn. Dit gebied van toezicht omvat de volgende onderdelen: melden van ongeoorloofd verzuim, melden van verzuim van niet-leerplichtigen, melden van schorsing en melden van verwijdering. In dit onderzoek is het melden van ongeoorloofd schoolverzuim relevant. Wanneer een verzuimmelding niet tijdig wordt gedaan is er volgens Bundeling van Kracht de mogelijkheid om over te gaan tot een bestuurlijke boete.¹⁶⁷ Hierbij dient het basisonderwijs uit te gaan van een grens van zestien klokuren en dient het middelbaar onderwijs uit te gaan van zestien lesuren.¹⁶⁸ De leerplichtambtenaar ziet hier op toe.

¹⁶¹ Art. 11 lid 4 tot en met 7 Wet op het onderwijstoezicht en Regeling van de onderwijsinspectie 2006

¹⁶² Art. 27 Leerplichtwet 1969 en www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *bestuurlijke boete school*). Geraadpleegd op 03-05-14

¹⁶³ Damen 2009, p.680

¹⁶⁴ Damen 2009, 681

¹⁶⁵ Art. 3 lid 3 Wet op het Onderwijstoezicht

¹⁶⁶ www.onderwijsinspectie.nl (zoek op *Bundeling van Kracht*). Laatst geraadpleegd op 03-05-14

¹⁶⁷ Bundeling van Kracht 2013, p.9

¹⁶⁸ Bundeling van Kracht 2013, p.13

§ 3.5.4.2 Vrijstelling geregeld schoolbezoek (verlof)

De leerplichtambtenaar in het samenwerkingsverband ziet er ook op toe dat school verlof op een correcte manier verleent. Het uitgangspunt hierin is dat de Leerplichtwet en de Beleidsregel uitleg 'specifieke aard van het beroep' en 'andere gewichtige omstandigheden' wordt gevolgd. Dus niet eventuele nadere afspraken die worden gemaakt in een gemeente. Tevens wordt gecontroleerd of alle verlofaanvragen schriftelijk zijn gedaan en ook het besluit op schrift wordt gesteld. Indien de aanvraag wordt afgewezen, dan moet dit gemotiveerd zijn door school.¹⁶⁹ Een bestuurlijke boete is mogelijk als het verlof niet correct wordt verleend. Dit geldt alleen voor verlof in verband met het beroep van de ouders of wegens gewichtige omstandigheden.¹⁷⁰

§ 3.5.4.3 Communicatie van het verzuimbeleid

Deze derde eis uit 'Bundeling van Kracht' stelt dat het verzuimbeleid van school moet worden opgenomen in de schoolgids en dat het moet voldoen aan de Leerplichtwet en de sectorale wetten. Inhoudelijk stelt ook 'Bundeling van Kracht' geen eisen, anders dan dat de directeur van de school de juiste en volledige inlichtingen verstrekt. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het feit dat de informatie die in de schoolgids staat met betrekking tot verzuim, ook de juiste informatie dient te zijn. Op het niet vermelden van het verzuimbeleid in de schoolgids staat echter geen bestuurlijke boete.¹⁷¹

§ 3.5.4.4 Interventie, verzuimaanpak

Het controleren en beoordelen van de verzuimaanpak die school hanteert is op basis van de samenwerkingsovereenkomst een facultatief onderdeel van het toezicht. Hier wordt toegezien in hoeverre de school een samenhangende verzuimaanpak hanteert, waarin sprake is van een duidelijke taakverdeling en waarin samengewerkt wordt met ketenpartners. Het oordeel dat de leerplichtambtenaar binnen het samenwerkingsverband hierover velt, is slechts bedoel om de school zelf inzicht te bieden in haar sterke en zwakke punten in de verzuimaanpak. Een negatief oordeel over de verzuimaanpak kan dus niet leiden tot een bestuurlijke boete.¹⁷² Het hoeft immers niet getoetst te worden binnen de samenwerkingsovereenkomst.

§ 3.6 Samenvatting en onderzoekspunten

In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk, zullen de voorgaande paragrafen worden samengevat. Tevens zullen de onderzoekspunten die daaruit naar voren zijn gekomen, worden benoemd. Deze zijn in de tekst onderstreept. De selectie van de onderzoekspunten heeft plaatsgevonden op de wijze uit in paragraaf 2.2.

§ 3.6.1 De jongere en zijn ouders

Een jongere en zijn ouders zijn in beginsel zelf verantwoordelijk om de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht na te leven. Omdat jongeren die onder de Leerplichtwet vallen minderjarig zijn, zijn de ouders hier allereerst verantwoordelijk voor. Jongeren vanaf twaalf jaar worden door de wetgever mede verantwoordelijk geacht voor de schoolbezoekplicht. Wordt de Leerplichtwet niet nageleefd en gaat een jongere zonder een geldige reden (geregeld) niet naar school, dan spreek je van ongeoorloofd schoolverzuim. Ziekte kan een dergelijke geldige reden tot verzuim zijn. Maar ziekte kan tevens een gedekte vorm van ongeoorloofd schoolverzuim zijn en daarmee onder de werking van de strafrechtelijke aanpak vallen.

§ 3.6.2 De school

School heeft in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim onder haar leerlingen. De Leerplichtwet schrijft niet voor hoe groot de omvang van deze eigen verantwoordelijkheid is. In de praktijk zal worden onderzocht hoe omvangrijk deze eigen verantwoordelijkheid wordt geacht door de scholen. Wel stelt de Leerplichtwet een aantal eisen waar de school aan dient te voldoen. Zo mag een school een jongere slechts op beperkte gronden uitschrijven, om te voorkomen dat er absoluut schoolverzuim ontstaat. Om onnodig relatief verzuim te voorkomen, moeten de scholen op correcte wijze verlofaanvragen behandelen. In de praktijk zal worden gezien hoe scholen hier mee omgaan.

Volgens de theorie kan school alleen maar goed vormgeven aan haar eigen verantwoordelijkheid wanneer ze een adequaat verzuimbeleid voert dat bekend is onder haar medewerkers, zodat er consequent naar kan worden gehandeld. Het beleid zal de maatregelen moeten bevatten die school neemt in het voorkomen en

¹⁶⁹ Bundeling van Kracht 2013, p.7

¹⁷⁰ Bundeling van Kracht 2013, p.10

¹⁷¹ Bundeling van Kracht 2013, p.8 en p.11

¹⁷² Bundeling van Kracht 2013, p.8

aanpakken van schoolverzuim. Verder is het vereist dat het verzuimbeleid wordt opgenomen in de schoolgids. Uit de praktijk zal moeten blijken op welke wijze scholen hun verzuimbeleid hebben vormgegeven.

Wanneer het schoolverzuim de wettelijke grens heeft bereikt, heeft de school de plicht om het verzuim te melden bij de leerplichtambtenaar. Om inzicht te hebben in het verzuim en dus op het juiste moment het verzuim te kunnen melden, is het belangrijk dat school beschikt over een eigen verzuimadministratie. Volgens de theorie kan alleen op deze wijze worden beoordeeld of verzuim een structureel karakter heeft of dat het slechts incidenteel van aard is. Zodra er een verzuimmelding heeft plaats gevonden, neemt de leerplichtambtenaar de primaire taak van school over om schoolverzuim aan te pakken. Dit ontslaat school echter niet van haar verplichtingen. Het illustreert dat school en de leerplichtambtenaar moeten samenwerken in de aanpak van schoolverzuim. Uit de praktijk zal blijken hoe deze samenwerking wordt ervaren.

Tot slot heeft school ook een eigen verantwoordelijkheid in het begeleiden van leerlingen wegens ziekteverzuim. Leerlingen van wie het ziekteverzuim feitelijk ongeoorloofd ziekteverzuim is, moeten zo snel mogelijk in contact worden gebracht met de leerplichtambtenaar. Om goed uitvoering te kunnen geven aan deze eigen verantwoordelijkheid is het volgens de theorie wederom nodig om een ziekteverzuimbeleid te voeren. Bij voorkeur een ziekteverzuimbeleid wat gemeente breed met alle betrokken ketenpartners is opgesteld en vervolgens ook uniform en consequent wordt uitgevoerd.. Hieruit moet tevens de rol van de JGZ medewerker en de leerplichtambtenaar blijken in de begeleiding bij ziekteverzuim blijken.

In de praktijk zal het begrip ‘verzuimbeleid’ worden gehanteerd zoals deze uit de theorie is gebleken: er wordt gesproken van verzuimbeleid als school heeft vastgelegd welke maatregelen ze neemt in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim, als ze heeft afgesproken welke taakverdeling er intern wordt gehanteerd en als er duidelijke grenzen worden gesteld wanneer school zelf actie dient te ondernemen en wanneer het schoolverzuim bij de leerplichtambtenaar moet worden gemeld. Voor het begrip ‘ziekteverzuimbeleid’ geldt dezelfde ‘definitie’. Bij ziekteverzuimbeleid moet tevens vermeld worden wanneer de JGZ medewerker wordt ingeschakeld en moet expliciet zijn opgenomen wat school verstaat onder ‘meer dan gemiddeld ziekteverzuim’.

§ 3.6.3 De leerplichtambtenaar

Zodra de leerplichtambtenaar een signaal krijgt dat er sprake is van schoolverzuim, stelt hij een onderzoek in naar het verzuim. De leerplichtambtenaar heeft veel vrijheid in de wijze waarop hij het onderzoek vormgeeft. Dit is afhankelijk van het soort verzuim wat er optreedt. De wijze waarop hij zijn toezichthoudende taak vormgeeft, dient te worden vastgelegd in een ambtsinstructie. In haar toezichthoudende functie treedt de leerplichtambtenaar op als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft invloed op de wijze waarop hij zijn taak vorm kan en moet geven. Zo heeft hij een hoorplicht en een legitimatieplicht.

Met betrekking tot ziekteverzuim kan de leerplichtambtenaar een onafhankelijk arts verzoeken een onafhankelijke medische verklaring af te leggen omtrent de ziekte van een jongere. Hieruit moet blijken of de jongere een terecht beroep doet op ziekte als grond voor verzuim. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan treedt de leerplichtambtenaar op, gelijk aan de wijze waarop wordt opgetreden tegen ongeoorloofd schoolverzuim. Wanneer door de leerplichtambtenaar een proces-verbaal wordt opgemaakt, start feitelijk de strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet. In dat geval is het aan het Openbaar Ministerie om een vervolgbeslissing te nemen op het schoolverzuim.

§ 3.6.4 De Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en andere onderwijswetten door de scholen. Uit de theorie blijkt niet of de omvang van het toezicht zich ook uitstrekt over de verplichtingen die school heeft op grond van de memorie van toelichting. Dit zal aan de Inspectie worden voorgelegd. In de uitvoering van haar toezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om handhavend op te treden door het opleggen van onder meer een bestuurlijke boete. Deze bestuurlijke boete beperkt zich tot een aantal overtredingen van de Leerplichtwet. De leerplichtambtenaar heeft een belangrijke signalerende rol in dit toezicht. Een rol die wederom vastgelegd dient te worden in de ambtsinstructie, wil de leerplichtambtenaar goed uitvoering kunnen geven aan deze rol.

Hoofdstuk 4 – Strafrechtelijke aanpak in de praktijk

§ 4.1 Inleiding

Het doel van het praktijkonderzoek is om een beeld te krijgen van de wijze waarop de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs in de praktijk vormgeven aan hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Het praktijkdeel zal inzicht bieden in het beleid dat de drie ketenpartners voeren, hoe het beleid in de praktijk wordt vormgegeven en welke successen en knelpunten hieruit naar voren komen. De successen en de knelpunten zullen in hoofdstuk 5 dan dit rapport aan bod komen.

Om een antwoord te geven op de deelvragen gericht op de praktijk, zijn er allereerst diverse interviews afgenomen. Vervolgens heeft er ook deskresearch plaats gevonden in de beleidsstukken van de drie ketenpartners. Hierover is in hoofdstuk 2 meer informatie te vinden, onder meer over de keuze van de beleidsstukken. Verder is in dit hoofdstuk de definitie van ‘verzuimbeleid’ en ‘ziekteverzuimbeleid’ gehanteerd zoals is gebleken uit de theorie. Zie hiervoor paragraaf 3.6.2.

Allereerst zullen de resultaten met betrekking tot de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer worden weergegeven (§ 4.2). Vervolgens zal worden ingegaan op de verkregen resultaten met betrekking tot de leerplichtambtenaar van de gemeente (§ 4.3). Tot slot zullen de resultaten die zijn ontleend aan de Inspectie van het Onderwijs worden behandeld (§ 4.4). Tot slot volgt een korte samenvatting van de resultaten (§ 4.5).

§ 4.2 Rol van de scholen in de praktijk

In deze paragrafen zullen de resultaten met betrekking tot de scholen uiteen worden gezet. Allereerst volgen de resultaten zoals deze blijken uit de interviews (§ 4.2.1 t/m § 4.2.13). Tot slot zullen de resultaten zoals deze zijn gebleken uit het beleid van de scholen worden weergegeven (§ 4.2.14).

§ 4.2.1 Visie op de eigen verantwoordelijkheid

Uit de interviews is gebleken dat onder de scholen een aantal verschillende visies bestaan op de rol die school heeft in de aanpak van schoolverzuim. Vier van de acht scholen geven aan dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben omdat ze zorg dragen voor het welzijn van de jongeren. Drie andere scholen geven aan dat ze hun onderwijskundige taak alleen maar goed kunnen uitvoeren als jongeren (op tijd) op school zijn. Deze onderwijsgevende taak maakt dat je verantwoordelijk bent in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Eén van de directeuren illustreert dit door te zeggen dat *‘goed omgaan met verzuim en ziekteverzuim een voorwaarde is voor het geven van onderwijs’*. Eén school noemt tot slot dat school *‘een soort arm van de handhaving’* is. Als de wet stelt dat jongeren naar school moeten, dan acht deze school het hun taak om dit ook in goede banen te leiden.

§ 4.2.2 Maatregelen ter voorkoming van schoolverzuim

In de interviews geven alle acht scholen aan dat ze geen specifieke maatregelen nemen die gericht zijn op het voorkomen van schoolverzuim. Wel geven drie scholen aan dat er een preventieve werking uitgaat van het streng en consequent handhaven van de regels omtrent het verlof en het controleren op schoolverzuim. Een citaat van één van de scholen illustreert dit: *‘Je kan hier op school eigenlijk niet verzuimen zonder dat het opvalt.’* Verder geven drie scholen expliciet aan dat de schoolgids een goed middel is om de ouders te informeren over de regels die er op school gelden. Dit betreft voornamelijk de regels over het tijdig op school komen en over het ziekmelden van jongeren.

Eén van de scholen geeft aan gebruik te maken van nieuwsbrieven om de ouders bijvoorbeeld te attenderen op het feit dat de leerplichtambtenaar controleert op luxeoverzuim voor en na vakanties. Volgens de school zelf *‘met als gevolg dat de school de laatste dag voor de vorige vakantie compleet was.’* Daarnaast geeft één van de middelbare scholen expliciet aan dat het mentoraat ook gericht is op het voorkomen van schoolverzuim. Tot slot is het volgens één van de geïnterviewde scholen belangrijk dat er op school een goede klassenmanagement is en een goed pedagogisch klimaat heerst. Volgens deze school wil je immers bewerkstelligen dat jongeren zich fijn voelen op school en daarom niet onnodig verzuimen.

§ 4.2.3 Maatregelen aanpakken beginnend schoolverzuim

Uit de interviews blijkt dat alle acht scholen aan het begin van de dag controleren of alle jongeren aanwezig zijn. Wanneer iemand niet op school blijkt te zijn maar niet is ziek gemeld, dan geven zes van de acht scholen aan dat ze gelijk bellen met de ouders. Eén van deze zes scholen geeft aan dat ze altijd probeert te bellen maar dat *‘door de hectiek, door de klas die je in beslag neemt, dit nog wel eens wordt vergeten.’* Twee scholen geven aan dat er alleen contact wordt gezocht met de ouders, wanneer daartoe een specifieke aanleiding is, bijvoorbeeld een duidelijke zorg rondom de jongere.

Als er telefonisch geen contact te krijgen is met de ouders, geven drie scholen aan gelijk op huisbezoek te gaan. Ze geven hierbij aan te willen weten waar de jongere is. De volgende citaten illustreren dit: *‘Als een kind niet aanwezig is, dan kan er van alles gebeurd zijn. Je hoort wel eens verhalen...’* of *‘als ik niet weet waar een kind is, dan vind ik dat zorgelijk.’* Als ook bij het huisbezoek de ouders en de jongere niet worden aangetroffen en er is voor de school reden tot zorg, dan geven twee van de drie scholen aan dat er een melding plaats vindt bij de leerplichtambtenaar. Eén van deze scholen geeft tevens aan op dat moment ook contact op te nemen met de hulpverlening, wanneer op school bekend is dat er hulpverlening is betrokken in het gezin. Wellicht weten deze partijen wat er gaande is. Verder geeft één van de scholen expliciet aan dat een huisbezoek niet tot de taak van de school behoort. De twee middelbare scholen geven aan dat ze de verzuimende jongere sowieso de volgende dag aanspreken op het verzuim en hem of haar een sanctie of maatregel opleggen. Veelal in de vorm van het moeten melden voor schooltijd of het terugkomen na school.

§ 4.2.4 Maatregelen aanpakken frequent verzuim

Uit de interviews blijkt dat alle scholen een gesprek aangaan met de ouders bij veelvuldig verzuim. Geen van de scholen geeft aan wat wordt beschouwd onder veelvuldig verzuim. Ook hanteert geen van de scholen hierin een grens, bij hoeveel verzuim er een gesprek met de ouders plaats moet vinden. Wel geeft één van de scholen aan dat wanneer een jongere vijf keer te laat is gekomen, de ouders hiervan een brief krijgen. Wanneer het tot een gesprek met de ouders komt, blijkt uit de interviews dat het op twee van de scholen de taak is van de directie om deze gesprekken te voeren met de ouders. Op één school neemt de Intern Begeleider deze taak in beginsel op zich. Op het middelbaar onderwijs is het een verantwoordelijkheid van de mentoren om deze gesprekken te voeren. Tot slot geven drie scholen aan dat het specifiek een taak van de leerkracht betreft. De leerkrachten op deze scholen kunnen desgewenst wel de directie of de Intern Begeleider verzoeken om aan te schuiven, zo wordt in de interviews aangegeven.

Drie van de acht scholen geven aan in deze gesprekken ook al de schoolmaatschappelijke werker of de schoolverpleegkundige te betrekken indien hier aanleiding toe is. Eén school geeft expliciet aan ook de reeds aanwezige hulpverlening uit te nodigen voor dergelijke gesprekken. Alle scholen geven aan dat de gesprekken worden gebruikt om tot afspraken te komen met de ouders hoe het verzuim kan worden opgestopt en nieuw verzuim kan worden voorkomen. Twee van de acht scholen geven expliciet aan dat dit voor sommige ouders een blijvend proces is. Ze geven aan dat het na het gesprek wat je voert weer een tijdje goed gaat, totdat *‘de klad er weer in komt’*. In dat geval worden deze ouders nogmaals uitgenodigd. Volgens één van de scholen *‘is het probleem van dit soort gezinnen, dat het effect van de gesprekken die je voert niet blijvend is.’*

§ 4.2.5 Verzuimadministratie

In de interviews is naar voren gekomen dat op de zes basisscholen het de taak van de leerkracht is om elke ochtend de absenten te noteren. Op alle zes scholen gebeurt dit middels een papieren absentielijst. Eén keer per maand krijgt de leerkracht een nieuwe absentielijst. Op vijf van de zes scholen worden de lijsten aan het einde van de maand verwerkt in het digitale verzuimsysteem. Op beide middelbare scholen dienen de leerkrachten het verzuim voorafgaand aan de les te noteren, op één school gelijk in het digitale verzuimsysteem op de andere school eerst op een papieren formulier. Op deze laatste school verwerkt de absentiedewerker dagelijks alle absentieformulieren in het systeem.

Twee van de acht scholen geven expliciet aan dat het registreren van verzuim nog niet altijd consequent gebeurt. De scholen zeggen hier het volgende over: *‘soms kijk ik in het systeem op dit (het verzuim van een jongere) te checken en dan zie ik soms van de afgelopen maand of afgelopen twee maanden niets staan. Dan is het lastig want het moet gewoon bijgehouden worden’* en *‘ik vind dat leerkrachten meer hun verantwoordelijkheid moeten nemen in zaken die niet onderwijs gerelateerd zijn, waaronder het consequent registreren van verzuim.’*

§ 4.2.6 Melden schoolverzuim

Van de acht geïnterviewde scholen zijn er drie scholen die aangeven een meldgrens te hanteren, waar het gaat om het doen van een melding bij de leerplichtambtenaar. Zo is er één school die het verzuim meldt wanneer een jongere drie dagen achter elkaar verzuimt. Een andere school geeft aan dat er wordt gemeld zodra een jongere tien keer te laat is gekomen. De derde school geeft aan dat er een grens wordt gehanteerd en dat deze in het verzuimbeleid staat. Deze grens is in het interview niet genoemd, dus er valt niet vast te stellen wat deze grens is. Deze school geeft tevens aan er wel scherper op toe te willen zien, dat deze grenzen ook worden gehanteerd door haar medewerkers. Dit kan scherper naar de mening van de directeur. Van de drie scholen die in het kader van haar eigen verantwoordelijkheid op huisbezoek gaan bij verzuim, zijn er twee scholen die in de interviews hebben aangegeven een verzuimmelding te doen op het moment dat ze het kind en de ouders ook thuis niet hebben aangetroffen. Volgens één van de scholen kan dit dus al bij één dag schoolverzuim.

De andere scholen geven aan geen meldgrens te hanteren, wanneer er een verzuimmelding moet worden gedaan bij de leerplichtambtenaar. Volgens deze vijf scholen is het afhankelijk van de situatie of ze een verzuimmelding doen of niet. Hierbij is de vraag of er zorgen zijn over het schoolverzuim, aldus de scholen. Het centrale begrip lijkt hier, afgaande op de antwoorden van de scholen, 'maatwerk' te zijn. Eén school geeft expliciet aan *'dat het melden van verzuim op gevoel gaat. Feitelijk is er sprake van maatwerk, dus het is lastig om daarin harde grenzen te stellen wanneer je verzuim moet melden.'* Een andere school geeft aan dat het een opeenstapeling van voorvallen moet zijn, wil het tot een melding over gaan. Vier scholen geven aan dat ze een groot deel van de verzuimproblematiek zelf ondervangen en dat het daarom vaak niet tot een melding hoeft te komen. Eén van deze vier scholen geeft expliciet aan dat *'de leerplichtambtenaar een toegevoegde waarde moet zijn voor het traject op dat moment'*, het traject dat school is ingegaan met de ouders van de verzuimende jongere. Heeft de leerplichtambtenaar niet een toegevoegde waarde, dan gaat school niet snel over tot een verzuimmelding.

§ 4.2.7 Maatregelen aanpakken ziekteverzuim

Uit de interviews is gebleken dat alle acht scholen een gesprek aangaan met de ouders wanneer er sprake is van langdurig ziekteverzuim. Eén van de zeven scholen geeft aan een beleid te hebben waarin wordt vermeld wat school verstaat onder langdurig ziekteverzuim. De zeven andere scholen geven aan hier op papier geen grens in te hebben. Vier van deze scholen geven aan zelf een inschatting te maken of het ziekteverzuim terecht is of niet en of er dus verdere stappen moeten worden ondernomen.

Zes van de acht scholen geven in het interview aan geen gebruik te maken van een Zorg en Advies Team. Twee scholen maken hier wel gebruik van. Van deze scholen geeft één school expliciet aan dat het Zorg en Advies Team beperkt is in zijn omvang en slechts één keer per maand plaats vindt. De zes andere scholen die geen ZAT hebben, geven aan wel gebruik te maken van een schoolmaatschappelijk werker en een schoolverpleegkundige waar het gaat om leerlingen met veel ziekteverzuim of anderszins zorgen. Twee scholen geven expliciet aan dat ze met de directie, de Intern Begeleider, de schoolmaatschappelijk werker en de schoolverpleegkundige feitelijk zelf een Zorg en Advies Team vormen en dat er daarom geen behoefte is aan een dergelijk team.

De zes scholen die aangeven geen Zorg en Advies Team te hebben, geven in de interviews aan geen grens te hanteren wanneer de schoolmaatschappelijk werker of de schoolverpleegkundige wordt betrokken bij een geval van veel ziekteverzuim. In de interviews geven drie scholen aan zelf een inschatting te maken of er meer aan de hand is dan alleen ziekte en of deze partijen al dan niet moeten worden ingeschakeld. Twee scholen geven expliciet aan dat de schoolmaatschappelijk werker en de schoolverpleegkundige alleen worden ingeschakeld als dit past binnen het (zorg)traject dat school zelf doorloopt met de (ziekte)verzuimende jongere en zijn ouders. Hierin maakt de school zelf de afweging.

§ 4.2.8 Melden ziekteverzuim

Op de vraag wanneer de scholen de leerplichtambtenaar inschakelen bij ziekteverzuim, wordt verschillend geantwoord. De middelbare scholen geven aan dat een verwijzing naar de leerplichtambtenaar kan volgen na een gesprek bij de schoolarts. Eén van beide scholen geeft aan dat de schoolarts een inschatting maakt of het verzuim terecht is. Zo niet dan volgt er volgens deze school een verwijzing naar de leerplichtambtenaar. De andere middelbare school geeft aan niet te weten of ze hier ook een grens in hanteren. De basisscholen geven aan geen harde meldgrenzen te hebben, wanneer het ziekteverzuim gemeld moet worden bij de leerplichtambtenaar. Twee scholen geven aan dat een melding bij de leerplichtambtenaar moet passen in

het traject dat school ingaat met ouders. Drie andere scholen geven aan een afweging te maken op grond van zorgen die ze hebben. Eén school geeft aan bij ziekte vrijwel nooit de leerplichtambtenaar te betrekken.

§ 4.2.9 Beleid

Uit de interviews blijkt dat drie scholen aangeven dat ze de wijze waarop ze hun eigen verantwoordelijkheid in het aanpakken van schoolverzuim en ziekteverzuim hebben vormgegeven, hebben vastgelegd in verzuimbeleid en ziekteverzuimbeleid. Dit beleid is niet getoond tijdens de interviews. Eén van de scholen geeft aan het beleid te hebben vastgelegd in de schoolgids. De andere scholen geven aan dat het interne documenten betreft voor de medewerkers van de school, waar het beleid in opgeschreven staat. Alle scholen geven aan dat het team in beginsel door de directie op de hoogte wordt gebracht van het beleid dat wordt gevoerd. Daarnaast komt het beleid ook om de hoek kijken op het moment dat specifieke leerlingen worden besproken in een vergadering. Vijf van de acht scholen geven aan geen specifiek verzuimbeleid te hebben en tevens geen specifiek ziekteverzuimbeleid te hebben.

Op de vraag hoe de school er zorg voor draagt dat al haar medewerkers desondanks toch op de hoogte zijn hoe er wordt gehandeld bij verzuim of ziekteverzuim volgen verschillende antwoorden. Wel gaan alle vijf scholen er vanuit dat de medewerkers op de hoogte zijn van het reilen en zielen op school. Twee scholen geven expliciet aan dat de directie en de Intern Begeleider op de hoogte zijn van het handelen bij verzuim en ziekteverzuim. Volgens deze scholen kloppen de leerkrachten bij hun aan wanneer er iets op dit gebied gaande is. Ook geven twee scholen aan dat tijdens vergaderingen wordt besproken hoe om moet worden gegaan met verzuim en ziekteverzuim, op het moment dat een leerling met verzuim ter sprake komt. Eén van deze scholen geeft zelf aan dat *'het beleid misschien op papier gezet moet worden omdat het bespreken ervan op deze manier (tijdens vergaderingen) misschien te ad hoc is.'* Tot slot stellen twee scholen dat ze het zich kunnen permitteren geen beleid te voeren, aangezien de school qua omvang te behappen is.

§ 4.2.10 Behandelen verlofaanvragen

Alle acht scholen geven in de interviews aan dat verlofaanvragen worden beoordeeld aan de hand van de verloffolder zoals deze is uitgegeven door de gemeente. Alle scholen geven aan dat de verloffolder hen steunt in de beslissingen die ze nemen. Ze geven aan dat er een aantal jaar geleden nog geen beleid was, dus dat je dit beleid ook niet kon communiceren richting de ouders. Zeven van de acht scholen geven aan de verloffolder streng of te streng te vinden. Ze vinden dat er (te) weinig ruimte is om buiten de gestelde kaders om in gevallen van uitzondering, vrij te geven.

Vier van de zeven scholen geven aan de regels vanuit de gemeente nauw na te leven, ondanks dat ze voor hun gevoel wel vaker vrij willen geven. Twee scholen geven aan niet af te wijken van de regels, omdat ze daarmee het risico lopen dat meerdere ouders een uitzondering willen. Eén school geeft expliciet aan dat je met het *'afwijken van de regels andere scholen met een probleem opzadelt.'* Volgens deze school moet je ergens in je beleid een grens trekken, je houdt volgens deze school altijd twijfelgevallen, waar je de grens ook trekt. Eén school zegt niet af te wijken van de regels omdat school *'niet op de beoordelingsstoel wil zitten en daarom de richtlijnen streng hanteert.'* Deze school geeft echter wel aan te overwegen om makkelijker om te gaan met verlofaanvragen. Dit omdat sommige andere scholen wel verlofgeven buiten de kaders om volgens de school en school hierdoor een slechte naam krijgt bij ouders op dit gebied.

Drie scholen hebben in het interview expliciet aangegeven af te wijken van het beleid. Eén van deze drie scholen geeft aan dat het *"landelijk gezien geen probleem is om vrij te geven voor talentontwikkeling binnen de tien dagen dat je mag beslissen als directeur, maar in de gemeente Hoogezand-Sappemeer wel"*. Een andere school geeft aan zich zoveel mogelijk te houden aan het beleid, maar daarin soms een andere afweging te maken. De school geeft aan de relatie met de ouders belangrijk te vinden. Daarom geeft school aan wel verlof te geven aan kinderen die er altijd zijn, nooit om verlofvragen en slechts één keer een dag vrij willen. De school geeft aan *"een eigen afweging te maken op basis van de regels van de gemeente"*.

De derde school geeft aan in principe alle verlofaanvragen voor een dag of voor een halve dag toe te kennen, tenzij iemand eerder op vakantie wil. De school geeft ook aan dat iemand die vaak verlof aanvraagt op een gegeven moment wel minder makkelijk verlof krijgt dan iemand die altijd voor je klaarstaat en altijd op school is. School geeft aan dat *'de klant koning is'*. Ze wil geen risico lopen boze ouders te krijgen die vervolgens hun kinderen van school afhalen. *'Je probeert consequent te zijn, maar als je hier teveel in meegaat dreig je leerlingen kwijt te raken'*, aldus deze school.

§ 4.2.11 Verwachtingen van de leerplichtambtenaar

Wat duidelijk blijkt uit de interviews met de acht scholen, is dat elke school verwacht dat de leerplichtambtenaar actief actie gaat ondernemen zodra school een verzuimmelding doet. Drie scholen geven daarin expliciet aan dat ze niet zomaar een verzuimmelding doen, er is dan echt wat aan de hand. Om die reden verwachten die drie scholen dat de leerplichtambtenaar serieus stappen zet met betrekking tot de melding. Op de vraag welke acties de scholen concreet van de leerplichtambtenaar verwacht, zijn de antwoorden divers.

Wat enkele overeenkomsten zijn is de geïnterviewde scholen verwachten dat de leerplichtambtenaar contact opneemt met de jongere en zijn ouders. Ook hebben alle scholen aangegeven graag snel een terugkoppeling te ontvangen op de verzuimmelding, welke acties de leerplichtambtenaar heeft ondernomen en wat daarvan het effect was. Verder geven twee scholen expliciet aan dat ze van de leerplichtambtenaar verwachten dat hij gezamenlijk met de school optrekt in de verzuimaanpak. Tot slot is er één school die expliciet aangeeft ook een stukje beleid te verwachten van de leerplichtambtenaar, zoals ook al is gebeurd met de verloffolder.

§ 4.2.12 Samenwerking met de leerplichtambtenaar

De samenwerking met de leerplichtambtenaar wordt onder de acht scholen unaniem als positief ervaren. Er worden door de scholen verschillende successen genoemd. Vier van de scholen noemen expliciet dat de aanpak van de leerplichtambtenaar de afgelopen jaren stukken verbeterd is. Een citaat van één van de directeurs weet duidelijk te illustreren hoe deze samenwerking voorheen was: *‘Wanneer je een vraag stelde aan de vorige leerplichtambtenaar kreeg je als antwoord terug: “wat denk je zelf?”.’* Twee scholen geven expliciet aan de controle op het luxeverzuim en de terugkoppeling ervan als positief te ervaren. Deze twee scholen geven tevens aan dat de terugkoppeling met betrekking tot het reguliere verzuim iets intensiever zou kunnen.

Alle geïnterviewde scholen geven aan dat de verzuimaanpak van de leerplichtambtenaar in hun ogen lijkt te werken en dat op alle meldingen acties worden ondernomen. Drie scholen geven aan het als positief te ervaren dat de leerplichtambtenaar gezamenlijk met school optrekt. Volgens één van deze scholen is de leerplichtambtenaar *‘een bondgenoot in de aanpak van schoolverzuim’*. Twee scholen geven daarnaast aan het als positief te ervaren dat de leerplichtambtenaar geregeld een stapje extra zet, bijvoorbeeld door op school te komen om lastige situaties te bespreken.

Er worden ook een aantal verschillende knelpunten genoemd. Twee scholen geven aan graag meer structureel overleg te willen hebben met de leerplichtambtenaar. Verder heeft één school het gevoel dat *‘als het fout gaat je bij de leerplichtambtenaar op het matje wordt geroepen en als het goed gaat je hem nooit ziet.’* Vier van de scholen geven aan dat ze graag meer terugkoppeling zouden willen van de leerplichtambtenaar, wat er specifiek is gedaan met een verzuimmelding. Twee scholen geven aan dit voornamelijk graag te willen bij langere periodes van verzuim. Dit gebeurt naar hun mening nu nog onvoldoende.

§ 4.2.13 Bekendheid met de Leerplichtwet

Tot slot is in de interviews de vraag gesteld in hoeverre de scholen bekend zijn met de verplichtingen die ze hebben vanuit de Leerplichtwet. En ook in hoeverre scholen bekend zijn met de gevolgen van het niet naleven van deze wet door school. Hier is verschillend op geantwoord. Twee scholen geven aan bekend te zijn met de verplichtingen vanuit de Leerplichtwet en de gevolgen van het niet naleven ervan. Beide scholen geven in het interview echter niet aan wat exact deze verplichtingen en de gevolgen zijn. Eén school geeft aan dat de regels waar ze zich aan dient te houden waarschijnlijk in de verloffolder staan vermeld en dat school een boete kan krijgen van het ministerie. Dit laatste weet school niet zeker.

Twee van de geïnterviewde scholen geven aan dat ze weten dat ze schoolverzuim moeten melden bij de leerplichtambtenaar en dat ze correct moeten beslissen op verlofaanvragen. Eén van de scholen geeft aan dat bij het niet correct uitvoeren hiervan een boete van de leerplichtambtenaar kan volgen. De andere school geeft aan alleen te weten dat er in het ergste geval een gevangenisstraf kan volgen. De andere drie scholen geven aan niet te weten wat er in de Leerplichtwet staat aan verplichtingen. Ze geven alle drie aan dat er waarschijnlijk een boete kan worden opgelegd bij het overtreden van deze verplichtingen. Eén school heeft in het interview aangegeven het *‘confronterend te vinden dat ik geacht wordt een wet na te leven waarvan ik inhoudelijk niet op de hoogte ben.’*

§ 4.2.14 Schoolgidsen

Tot slot heeft er deskresearch plaats gevonden in de schoolgidsen van alle scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer en in eventueel apart geformuleerd beleid, zie hiervoor paragraaf 2.3.1. Er is gekeken of school ook een verzuimbeleid of ziekteverzuim heeft opgenomen in de schoolgids of dit beleid eventueel buiten de schoolgids om voert. Hierbij is het begrip '(ziekte)verzuimbeleid' gebruikt zoals deze blijkt uit de theorie en samengevat in paragraaf 3.6.2 genoemd staat.

Van de acht geïnterviewde scholen blijkt één school een uitgebreid verzuimbeleid en ziekteverzuimbeleid te hebben opgenomen in de schoolgids. Beleid conform de theorie waarin staat vermeld wie binnen school welke verantwoordelijkheden heeft, wanneer het verzuim gemeld dient te worden bij de leerplichtambtenaar, hoe om wordt gegaan met ziekteverzuim en binnen welke termijnen school welke acties hierin moet ondernemen. Een andere school heeft de maatregelen die het neemt bij beginnend verzuim opgenomen in de schoolgids, namelijk het bellen met de ouders en eventueel in gesprek gaan. Dit is echter geen volledig verzuimbeleid zoals bedoeld in de theorie. Ook de andere zes scholen hebben in de schoolgids geen verzuimbeleid of ziekteverzuimbeleid opgenomen. Ook daarbuiten hebben deze scholen geen verzuimbeleid of ziekteverzuimbeleid. De schoolgidsen bevatten wel Leerplichtwet gerelateerde informatie. In alle acht schoolgidsen is bijvoorbeeld integraal de verloffolder van de gemeente opgenomen. Daarnaast hebben vier scholen in de schoolgids vermeld dat bij ziekte of een andere verhindering, de ouders met school moeten bellen. Tot slot vermeldt één school dat ze een melding zullen doen bij de leerplichtambtenaar na drie dagen achtereenvolgend verzuim. Dit is overigens niet de school die in het interview heeft aangegeven te melden bij drie dagen verzuim.

Van de overige dertien scholen die niet zijn geïnterviewd, hebben vier scholen gereageerd op het verzoek om inzage te krijgen in de schoolgids en eventueel apart verzuimbeleid of ziekteverzuimbeleid. Van deze scholen blijkt er één gebruik te maken van een ziekteverzuimbeleid. Deze school werkt met het 'Model ziekteverzuim van leerlingen'. Tevens heeft deze school aangegeven een verzuimbeleid aan het ontwikkelen te zijn. De overige drie scholen hebben aangegeven geen verzuimbeleid te hebben opgenomen in de schoolgids en deze ook niet buiten de schoolgids om te voeren.

Van de overige negen scholen is de schoolgids bekeken via de website van de scholen. Geen van deze negen scholen heeft een verzuimbeleid of een ziekteverzuimbeleid opgenomen in haar schoolgids. Of de scholen wel beleid voeren buiten de schoolgids, is niet bekend aangezien deze scholen niet op dit verzoek om informatie zijn ingegaan. Daarom kan niet worden beoordeeld of dit al dan niet het geval is. De informatie die wel is opgenomen in de schoolgidsen, zijn de verloffolder van de gemeente, veelal informatie over de procedure over schorsing en verwijdering, algemene informatie over de GGD/JGZ, de plicht om op tijd op school aanwezig te zijn en de plicht om te bellen bij ziekte of een andere verhindering.

§ 4.3 Rol van de leerplichtambtenaar in de praktijk

In deze paragraaf zullen de resultaten met betrekking tot de leerplichtambtenaar uiteen worden gezet. Allereerst volgen de resultaten zoals deze blijken uit de interviews (§ 4.3.1 t/m § 4.3.8). Tot slot zullen de resultaten zoals deze zijn gebleken uit het beleid van de leerplichtambtenaar worden weergegeven (§ 4.3.9).

§ 4.3.1 Invulling toezichthoudende taak

De wijze waarop de leerplichtambtenaar zijn toezichthoudende taak invult, is volgens de geïnterviewde leerplichtambtenaren een kwestie van maatwerk. Wel is er volgens hen beiden binnen de aanpak van relatief schoolverzuim een standaard werkwijze. Als er een melding binnenkomt van relatief schoolverzuim, volgt er in beginsel eerst een waarschuwingsbrief. Komt er later nog een melding, dan worden de jongere en zijn ouders uitgenodigd voor een gesprek. Dit kan uiteindelijk leiden tot een Halt-verwijzing of een proces-verbaal.

Beide leerplichtambtenaren geven in de interviews aan dat in de gesprekken met de jongere wordt geïnventariseerd wat de belemmeringen zijn in de schoolgang. Als deze er zijn, dan geven beide leerplichtambtenaren aan dat ze mogelijk hun zorgnetwerk met hulpverlenende instanties inschakelen. Ze geven echter wel beiden aan dat wanneer een jongere een probleem heeft en hij hier niets aan doet, dat er dan sprake is van verwijtbaar gedrag. Een citaat van één van beide leerplichtambtenaren illustreert dit: *'als jongeren er (de belemmeringen) niets aan doen, dan houd ik er ook geen rekening mee en houd ik alles heel strak. In dat geval ga ik ook eerder richting een proces-verbaal.'*

§ 4.3.2 Ambtsinstructie

De vraag of de leerplichtambtenaar zijn toezichthoudende taak ook is vastgelegd in een ambtsinstructie, wordt negatief beantwoord. In beide interviews geven de leerplichtambtenaren aan dat er momenteel geen ambtsinstructie is maar dat hier aan gewerkt wordt. Maar geen van beiden weet waarom de instructie er momenteel niet is. Eén van de leerplichtambtenaren geeft aan dit een taak te vinden van een beleidsmedewerker, eventueel in samenspraak met de uitvoerende leerplichtambtenaar. Dat er nog geen ambtsinstructie is heeft volgens deze leerplichtambtenaar *‘te maken met het feit dat er feitelijk geen beleidsmedewerker voor de afdeling Leerplicht is.’*

Beide leerplichtambtenaren geven aan wel behoefte te hebben aan een ambtsinstructie. Naast dat het een wettelijke verplichting betreft geven beiden ook aan er inhoudelijk behoefte aan te hebben. Eén leerplichtambtenaar geeft aan graag de kaders van zijn functie op papier te willen hebben. Dit is in zijn ogen zowel *‘richtinggevend als beschermend. Ik denk dat we vanuit de wet meer mogelijkheden hebben dan je nu denkt. We willen ons steviger gaan profileren richting het onderwijs dan we nu doen.’* De andere leerplichtambtenaar geeft aan dat *‘je niet van school kan verwachten op een bepaalde manier te handelen als je dit zelf ook niet doet, in de vorm van een ambtsinstructie.’* Daarom wil deze leerplichtambtenaar graag een ambtsinstructie hebben.

Beide leerplichtambtenaren geven aan dat veel aspecten van hun toezichthoudende taak wel is vastgelegd in het Proces & Procedure boek. Dit boek fungeert als een richtlijn hoe te handelen in specifieke gevallen, aldus de geïnterviewden. Eén van de leerplichtambtenaren geeft aan dat dit boek echter nooit officieel is vastgesteld, het betreft een concept. Daarnaast geven beide medewerkers aan dat de valkuil van het Proces & Procedure boek is dat niemand feitelijk verantwoordelijk is voor het bijhouden ervan. Eén van beiden stelt dat *‘het een document in ontwikkeling is, maar dat in de praktijk al langere tijd niet is bijgewerkt.’*

Op de vraag hoe er binnen het team zorg voor wordt gedragen dat alle medewerkers bekend zijn met de wijze waarop de toezichthoudende taak wordt uitgevoerd, wordt door beide leerplichtambtenaren hetzelfde antwoord gegeven. Omdat het een klein team betreft, worden veel zaken besproken binnen het team. Daarin kunnen procedures worden bepaald of richtlijnen worden afgesproken. Daarnaast geeft één van de medewerkers aan dat er binnen het team de ruimte is om collega's er op aan te spreken wanneer hij of zij *‘een kant opgaat met een casus die niet handig is.’* De andere leerplichtambtenaar geeft echter aan niet te weten wie iedereen in zijn caseload heeft. *‘Dus ik ben bang dat er bij een ieder van ons wel eens casussen blijven liggen die in het caseload overleg hadden moeten worden ingebracht.’*

§ 4.3.3 Verwachtingen van school bij voorkomen schoolverzuim

De leerplichtambtenaren noemen verschillende zaken die ze verwachten van school in het voorkomen van verzuim. Eén van de leerplichtambtenaren geeft aan logische roosters te verwachten van scholen: *‘dat klinkt misschien raar maar roosters die niet goed zijn (veel tussenuren) kunnen verzuim uitlokken.’* Ook verwacht hij een goede verzuimadministratie waarin aan het einde van de dag al inzichtelijk is wat de omvang van het verzuim van een jongere is. De andere leerplichtambtenaar geeft aan dat er ook een preventieve werking uitgaat van het consequent melden van verzuim: *‘je woont in een dorp, men praat wel met elkaar.’* Ook ziet deze leerplichtambtenaar een preventieve werking in het afleggen van een huisbezoek door school bij verzuim. Zo weten de jongeren en hun ouders dat het een serieuze zaak is. Ook verwacht deze leerplichtambtenaar dat scholen de jongeren en hun ouders voorlichten over de leerplicht en kwalificatieplicht. Hier wil de leerplichtambtenaar graag aan bijdragen als het er voor zorgt dat er minder verzuim optreedt: *‘ik heb regelmatig mensen in de spreekkamer die een verkeerd beeld hebben van wat de gevolgen kunnen zijn van ongeoorloofd schoolverzuim.’*

§ 4.3.4 Verwachtingen van school bij aanpakken schoolverzuim

Uit de interviews blijkt dat beide leerplichtambtenaren verwachten dat school op korte termijn contact opneemt met de ouders, wanneer er verzuim optreedt. Volgen hen zijn de ouders immers verantwoordelijk om te zorgen dat hun kind naar school gaat. Ook verwachten beide leerplichtambtenaren dat school snel gebruik maakt van de expertise die er binnen school aanwezig is, zoals een schoolmaatschappelijk werker, een schoolverpleegkundige of arts of een andere vertrouwenspersoon. Eén van de leerplichtambtenaren geeft expliciet aan te verwachten dat school afspraken maakt met de jongere en zijn ouders over hoe het verzuim stopt. Dit geeft de leerplichtambtenaar zelf handvatten zodra er een verzuimmelding volgt: *‘je kan dan jongeren en ouders vragen hoe het kan dat het verzuim gewoon is doorgegaan, ondanks de gemaakte afspraken met school.’* Verder geeft één van de geïnterviewden aan dat hij van school verwacht dat ze het verzuim gelijk meldt, zodra het de wettelijke grens heeft bereikt.

Beide leerplichtambtenaren geven aan dat voor veel basisscholen verzuim een onbekender onderwerp is, dan voor de middelbare scholen. De ervaring van beiden leert dat er bij verzuim op de basisschool vaak een grotere problematiek speelt. Eén van de leerplichtambtenaren geeft expliciet aan van de basisscholen nog meer te verwachten in de aanpak van schoolverzuim. Hij verwacht van de scholen dat ze zo snel mogelijk aan de bel trekken wanneer leerlingen verzuimen en ouders hiervoor geen bevredigende verklaring hebben. Hij verwacht dat basisscholen zelfs nog eerder melden dan pas bij de wettelijke meldgrens, aangezien de problematiek vaak groter is wil er verzuim plaats vinden op de basisschoolleeftijd, aldus deze leerplichtambtenaar.

§ 4.3.5 Verwachtingen van school bij ziekteverzuim

In het geval van ziekteverzuim verwachten beide leerplichtambtenaren dat school contact opneemt met de ouders en de jongere. Beiden geven aan dat school bij meer dan gemiddeld ziekteverzuim tevens de schoolarts of schoolverpleegkundige moet inschakelen. Deze kan volgens beide geïnterviewden enerzijds handvatten geven aan school hoe om kan worden gegaan met de ziekte en anderzijds beoordelen of er een medische grondslag is voor het verzuim. De leerplichtambtenaren geven aan hier echter geen controlerende rol te zien voor de schoolarts of schoolverpleegkundige.

Tevens geven de leerplichtambtenaren aan dat wanneer er geen verbetering optreedt, er gemeld moet worden bij de leerplichtambtenaar. Beiden geven aan dat hiervoor op dit moment geen grenzen worden gehanteerd vanuit de gemeente. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat hier wel een grens in gesteld zou kunnen worden, bij hoeveel ziekteverzuim er gemeld moet worden bij de leerplichtambtenaar. Eén van de leerplichtambtenaren geeft expliciet aan dat *‘er bij twijfel over de geldigheid van het ziekteverzuim moet worden doorgepakt richting de leerplichtambtenaar’*. Hierbij hoeft de twijfel niet objectief te worden vastgesteld.

§ 4.3.6 Samenwerking met de scholen

De ervaringen die de leerplichtambtenaren hebben in de samenwerking met de scholen in de aanpak van schoolverzuim en ziekteverzuim zijn wisselend. Er worden zowel successen als knelpunten ervaren door de leerplichtambtenaren. Beide leerplichtambtenaren ervaren dat er veel scholen zijn waarmee goed en regelmatig contact is. Ook merken beiden op dat de scholen de leerplichtambtenaar steeds beter en eerder weten te vinden in het gevallen van schoolverzuim en ziekteverzuim, dit ervaren ze als een succes. Echter geven de leerplichtambtenaren wel aan een groot aantal knelpunten te ervaren in de samenwerking met de scholen. Zo zijn er ook scholen waar zelden een verzuimmelding vandaan komt en waar bijna geen contact mee is. De oorzaak van dit laatste is lastig te bepalen: zijn er geen problemen op de school of meldt de school het verzuim niet correct? Ook ervaren de leerplichtambtenaren dat er verschillende grenzen worden gehanteerd waar het gaat om het melden van verzuim. Of naar het gevoel van de leerplichtambtenaren soms geen grenzen. Er zijn scholen die melden bij de wettelijke grens, maar er zijn ook scholen die dit later of niet doen. Eén van de leerplichtambtenaren betwijfelt of sommige scholen wel op de hoogte zijn van het feit dat ze verplicht zijn het verzuim te melden bij zestien uur verzuim in vier aaneengesloten schoolweken.

Ook geven de leerplichtambtenaren aan dat naar hun gevoel scholen te lang zelf bezig blijven met een ziekte- of verzuimproblematiek: *‘het zit bij sommige scholen nog niet voldoende in het systeem dat ze hun verantwoordelijkheid nemen om problemen buiten de eigen muren te brengen. Vaak gebeurt dit met de beste bedoelingen maar of ze daarmee de beste maatregelen nemen betwijfel ik’*, aldus één van de leerplichtambtenaren. Daarnaast geeft één van de leerplichtambtenaren expliciet aan dat je te veel van de toevallige directeur of mentor afhankelijk bent of ze bereid zijn hulp te zoeken of verzuim te melden. Knelpunten die de leerplichtambtenaren ervaren in de samenwerking met de scholen.

§ 4.3.7 Samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs

Op de vraag wat de rol van de Inspectie van het Onderwijs kan zijn in de aanpak van schoolverzuim, antwoorden beide leerplichtambtenaren dat deze rol voor hen onvoldoende duidelijk is. Beiden geven aan weinig contacten te hebben (gehad) met de Inspectie. Eén van de leerplichtambtenaren geeft aan dat het voor een deel ook aan de leerplichtambtenaar zelf ligt, dat ze niet weten wat de rol van de Inspectie is. De andere leerplichtambtenaar geeft aan wel ervaring te hebben met de Inspectie. Echter *‘de keren dat ik gebeld heb, kreeg ik hele verschillende antwoorden. In mijn contacten met de Inspectie mis ik een consequente lijn.’* Op de vraag of de wijze van samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs ook is vastgelegd in een ambtsinstructie, is door beiden negatief geantwoord. Er is geen tot onvoldoende samenwerking, dus deze is daarom ook niet vastgelegd in een ambtsinstructie of in ander beleid.

§ 4.3.8 Het Proces & Procedureboek

Tot slot is ook het Proces & Procedureboek tegen het licht gehouden. In het Proces & Procedureboek is vastgelegd wat de Leerplichtwet inhoudt en welke acties de leerplichtambtenaar onderneemt wanneer er een melding van schoolverzuim binnenkomt. Verder vermeldt het boek ook de inhoud van de verloffolder van de gemeente. In het boek is echter niet opgenomen op welke wijze de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs is vormgegeven. Ook is niet opgenomen welke stappen er worden ondernomen wanneer er sprake is van ziekteverzuim. Wel zijn de stappen opgenomen die de leerplichtambtenaar neemt in het geval van absoluut of relatief schoolverzuim. Een groot deel van de inhoud van het Proces & Procedureboek betreft een interne handleiding hoe gewerkt moet worden met het leerlingvolgsysteem, hoe dossiers worden aangemaakt en bijgehouden en hoe bijvoorbeeld de kinderbijslag moet worden stopgezet. Het is dus veelal een intern gericht document waarin veel stappen en processen staan beschreven die je als leerplichtambtenaar nodig bent. De kaders van de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar blijken er niet uit.

§ 4.4 Rol van de Inspectie van het Onderwijs in de praktijk

In deze paragraaf zullen de resultaten met betrekking tot de Inspectie van het Onderwijs uiteen worden gezet. De resultaten die blijken uit de schriftelijke vragen én de resultaten die blijken uit het onderzoek in de beleidsstukken, zullen tegelijkertijd worden behandeld. Er zal in de onderstaande paragrafen duidelijk worden aangegeven wanneer de resultaten antwoorden betreffen van de Inspecteur van het Onderwijs en wanneer het informatie uit het beleid betreft.

§ 4.4.1 Toezicht op de eigen verantwoordelijkheid schoolverzuim

Allereerst geeft de Inspectie aan dat de eigen verantwoordelijkheid van scholen om schoolverzuim te voorkomen en aan te pakken, niets afdoet aan de meldplicht die ze hebben. Uit de vragen blijkt tevens dat de Inspectie onderschrijft dat de eigen verantwoordelijkheid van school niet als zodanig in de Leerplichtwet verankerd is. Wel stelt de Inspectie dat de eigen verantwoordelijkheid van school tenminste het naleven van de bepalingen uit de Leerplichtwet inhoudt.

De Inspectie geeft aan dat er wel verplichtingen zijn voor de school, uit diverse onderwijswetten, om zich in te spannen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Er is sprake van voortijdig schoolverlaten wanneer een jongere zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Aan voortijdig schoolverlaten gaat vaak relatief schoolverzuim vooraf. Uit het deskresearch in het Jaarwerkplan 2014 blijkt het tevens één van de handavingsprioriteiten te zijn van de Inspectie.¹⁷³ In de beantwoording van de vragen geeft de Inspectie aan dat wanneer de leerplichtambtenaar van mening is dat de school haar verantwoordelijkheid in het voorkomen van voortijdig schoolverlaten onvoldoende naleeft, hij hiervan een signaal kan afgeven aan de Inspectie, ondanks dat niet specifiek een overtreding van een bepaling uit de Leerplichtwet betreft.

§ 4.4.1.1 (Inhoudelijke) eisen aan eigen verantwoordelijkheid

De Inspectie kan naar eigen zeggen twee soorten eisen stellen aan school. Enerzijds kwaliteitseisen en anderzijds deugdelijkheidseisen. Hierbij verwijst de Inspectie naar artikel 3 lid 2 onder a en b van de Wet op het Onderwijstoezicht. De kwaliteitseisen zijn neergelegd in de zogenaamde toezichtkaders. De deugdelijkheidseisen zijn eisen die rechtstreeks uit de wet voortvloeien en toezien op de naleving van de onderwijswetten. Uit het onderzoek in het beleid blijkt een voorbeeld van zo'n deugdelijkheidseis bijvoorbeeld de verplichting van school om schoolverzuim tijdig te melden.¹⁷⁴ Dit is immers een verplichting die in een onderwijswet, namelijk de Leerplichtwet, staat geschreven.

Uit de antwoorden op de interviewvragen is gebleken dat wanneer de Inspectie een oordeel velt over de kwaliteit van het onderwijs, ze hierbij gebruik maakt van toezichtkaders. In dit onderzoek betreft dit volgens de Inspectie het Toezichtkader PO/VO 2012 en Toezichtkader VO 2013. Echter, volgens de Inspectie zijn in deze toezichtkaders weinig punten opgenomen die betrekking hebben op het voortijdig schoolverlaten. Uit het onderzoek in de beleidsstukken blijkt dat in het Toezichtkader VO 2013 onder 4.4 staat dat *'school een effectief beleid heeft om schoolverzuim te voorkomen.'*¹⁷⁵ Dit heeft alleen betrekking op het voortgezet onderwijs. Een beperkt aantal bepalingen dus.

¹⁷³ Jaarwerkplan 2014, p.20

¹⁷⁴ Jaarwerkplan 2014, p.9

¹⁷⁵ Toezichtkader VO 2013, p.39

§ 4.4.1.2 Niet naleven kwaliteitseisen en deugdelijkheidseisen

Volgens de Inspectie kan ze alleen maar overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, als de overtreding genoemd staat in artikel 27 van de Leerplichtwet. Ook is de vraag voorgelegd aan de Inspectie wanneer ze concreet overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De Inspectie geeft aan tot nu toe alleen nog maar bestuurlijke boetes te hebben opgelegd aan scholen binnen een gemeente waar wel een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie ligt. Binnen het samenwerkingsverband hanteert de Inspectie de grens dat drie keer moet worden geconstateerd dat school zich niet houdt aan de betreffende bepaling uit de Leerplichtwet. Dan pas gaat de Inspectie over tot een bestuurlijke boeten. School krijgt volgens de Inspectie dus nog één of meerdere kansen geboden het gebrek te herstellen. In de praktijk heeft de Inspectie nog amper signalen gekregen van gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst. De Inspectie heeft dergelijke signalen dus nog niet vaak onderzocht. Maar ze geeft wel aan dat ook scholen buiten de samenwerkingsovereenkomst *‘eerst een gelegenheid of gelegenheden tot herstel zal krijgen.’* In dat licht geeft de Inspectie aan dat dus één enkel signaal niet voldoende is voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

Daarnaast kan de school ook andere verplichtingen uit onderwijswetten en ook de kwaliteitseisen overtreden. In beginsel kan de Inspectie van het Onderwijs hier niet handhavend tegen optreden, aldus de Inspecteur.¹⁷⁶ De Inspectie kan wel proberen om de scholen te bewegen tot naleving. Om dit te bereiken kan ze gesprekken voeren met school, brieven sturen of een rapport schrijven over het niet voldoen aan de kwaliteitseisen en deugdelijkheidseisen. Op deze wijze wordt school toch getracht de bepalingen na te leven. Handhaven kan echter pas wanneer school zoveel tekortkomingen vertoont dat het moet leiden tot het predicaat zeer zwak. Maar de leerplichtambtenaar kan dus wel een dergelijk signaal afgeven, ook al kan de Inspectie niet overgaan tot handhaving in de vorm van een bestuurlijke boete.

Ook is de vraag gesteld wanneer een signaal urgent genoeg is om gelijk te worden behandeld. De Inspectie geeft aan dat hier geen beleid op ligt en dat deze beoordeling afhankelijk is van het geval. Deze overweging wordt over gelaten aan de medewerker die het signaal ontvangt en behandelt. De Inspectie stelt wel dat de leerplichtambtenaar te aller tijde een signaal kan afgeven. Er zijn hiertoe geen andere acties verplicht vanuit de leerplichtambtenaar. Zelf actie hebben ondernomen zonder resultaat kan wellicht wel bijdragen aan de beoordeling of een signaal urgent wordt geacht of niet.

§ 4.4.2 Toezicht op de eigen verantwoordelijkheid ziekteverzuim

De Inspectie geeft aan dat school verplicht is om adequaat en voldoende onderwijs te bieden aan haar leerlingen. Deze verplichtingen zijn volgens de Inspectie vastgelegd in de onderwijswetten, waar de Inspectie toezicht op houdt. Dit betreft onder meer de verplichting om er zorg voor te dragen dat zieke leerlingen voldoende onderwijs krijgen.¹⁷⁷ Als de leerplichtambtenaar van mening is dat school deze eigen verantwoordelijkheid onvoldoende vormgeeft, kan ze hier een signaal van afgeven volgens de geïnterviewde Inspecteur. Bijvoorbeeld als een leerling regelmatig ziek thuis is en daardoor onderwijstijd mist en school zich onvoldoende inspant om dat te verminderen.

De bovengenoemde eis aan school is volgens de Inspectie tevens een voorwaarde om voor bekostiging in aanmerking te komen, de zogenaamde subsidie van het Rijk. Wanneer school deze verplichtingen niet voldoende naleeft kan de Inspectie de bekostiging terugvorderen, dit op grond van artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook kan de Inspectie besluiten om een bekostigingssanctie op te leggen op grond van artikel 3 lid 3 onder a Wet op het onderwijstoezicht. Hierin kan de Inspectie besluiten om de bekostiging op te schorten of in te houden. Zolang de overtreding herstelbaar is, zal de Inspectie besluiten om de bekostiging op te schorten of in te houden. Is de overtreding niet meer te herstellen, dan zal de Inspectie volgens de geïnterviewde Inspecteur terugbetaling vorderen. Dit betreft de zogenaamde deugdelijkheidseisen.

Uit het onderzoek in beleid blijkt dat in het toezichtkader zijn geen kwaliteitseisen zijn gesteld op dit gebied. Dus toezicht via deze route is niet mogelijk. De deugdelijkheidseisen zijn dus de enige eisen die de Inspectie stelt aan de eigen verantwoordelijkheid van school in de aanpak van ziekteverzuim. Dit betreft dus het naleven van een (aanverwante) wettelijke verplichting. Wanneer school geen ziekteverzuimbeleid heeft kan de Inspectie niet handhavend optreden wegens alleen dat feit; het ontbreken van een ziekteverzuimbeleid.

¹⁷⁶ In beginsel, de Inspectie kan wel handhavend optreden wanneer een school het predicaat ‘zeer zwak’ krijgt. Dit voert echter te ver in het kader van dit onderzoek.

¹⁷⁷ Art. 8 lid 9 Wet op het primair onderwijs jo. art. 6b Wet op het voortgezet onderwijs

§ 4.4.3 Eisen aan het verzuimbeleid in de schoolgids

De Inspectie geeft aan geen inhoudelijke eisen te kunnen stellen aan het verzuimbeleid dat vermeld staat in de schoolgids. Omdat de wetten die verplichten dat het beleid in de schoolgids wordt opgenomen geen inhoudelijke eisen stelt, kan ook de Inspectie geen inhoudelijke eisen stellen. Volgens de Inspecteur zou *‘in theorie één zinnetje in de schoolgids al voldoende kunnen zijn.’* Om die reden kan de Inspectie ook niet handhavend optreden wanneer het verzuimbeleid naar de mening van de leerplichtambtenaar niet afdoende is. Wel kan de Inspectie kwaliteitseisen stellen door middel van het eerder genoemde toezichtkader en scholen bewegen om hun verzuimbeleid (meer) op orde te krijgen. Echter, volgens de Inspecteur bevatten de toezichtkaders niet veel aspecten die betrekking hebben op het verzuimbeleid. Uit het onderzoek in beleid is gebleken dat alleen de eis genoemd in het Toezichtkader VO 2013, dat school een effectief beleid moet hebben om schoolverzuim te voorkomen hierop betrekking heeft. Hier kan echter dus ook niet middels een bestuurlijke boete worden gehandhaafd.

§ 4.5 De resultaten uit het praktijkonderzoek

In de vorige paragrafen zijn alle resultaten van het praktijkonderzoek uiteen gezet. De onderzoeksresultaten zijn verkregen door middel van de onderzoekspunten. Deze onderzoekspunten zijn voortgevloeid uit de theorie in hoofdstuk 3 van dit rapport. In het volgende hoofdstuk zal er een analyse plaats vinden van de verkregen resultaten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de theorie zoals gebleken uit hoofdstuk 3 en de praktijk zoals gebleken uit hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 – Analyse van theorie en praktijk

§ 5.1 Inleiding

In dit analyse hoofdstuk zal de theorie uit hoofdstuk 3 worden vergeleken met de praktijk zoals beschreven is in hoofdstuk 5 van dit rapport. Ook zal de praktijk onderling worden vergeleken. De analyse zal plaats vinden aan de hand van de in paragraaf 3.6 beschreven onderzoekspunten. Uit deze analyse zullen successen en knelpunten binnen de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in de gemeente Hoogezand-Sappemeer naar voren komen; aspecten die bijdragen én aspecten die afbreuk doen aan de gewenste situatie.¹⁷⁸ De kernpunten van de gewenste situatie zijn: uniforme werkwijze, optimale samenwerking en consequent naleven van taken en verantwoordelijkheden. Er kunnen zich zowel successen en knelpunten voordoen uit de vergelijking tussen theorie en praktijk (juridisch) als uit de vergelijking tussen de praktijk onderling (niet-juridisch).

§ 5.2 Eigen verantwoordelijkheid schoolverzuim

De theorie (MvT en Handleiding) stelt dat scholen allereerst een eigen verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Er blijkt echter niet uit welke omvang deze eigen verantwoordelijkheid dient te hebben. De Handleiding stelt wel dat van scholen verwacht kan worden dat ze vroegtijdig contact opnemen met de ouders en afspraken gaan maken hoe het verzuim kan worden gestopt. Uit de theorie is niet gebleken in hoeverre de Inspectie handhavend kan optreden wanneer een school naar de mening van de leerplichtambtenaar onvoldoende vorm geeft aan deze eigen verantwoordelijkheid.

Uit de praktijk blijkt dat de geïnterviewde scholen verschillende visies hebben op de omvang van deze eigen verantwoordelijkheid. Wel geven alle scholen aan deze eigen verantwoordelijkheid te ervaren, hetzij vanuit verschillende oogpunten; vanuit een onderwijskundig oogpunt, vanuit de zorg voor de leerlingen of vanuit een wettelijke verplichting. Deze overeenkomst in verantwoordelijkheidsbesef is een succes. Over de invulling van deze verantwoordelijkheid bestaat een verschil van inzicht. Zes van de acht scholen geven aan gelijk contact op te nemen met de ouders wanneer een jongere verzuimt. Dit is ook wat de leerplichtambtenaar van de scholen verwacht, blijkt uit de praktijk. Twee scholen geven echter aan dit niet per definitie te doen en één school geeft aan dit niet consequent te doen. Verder geven drie scholen dat ze het een eigen verantwoordelijkheid vinden om op huisbezoek te gaan wanneer een kind niet op school is, terwijl één van de scholen expliciet aangeeft dat dit niet tot de taak van school behoort. Verder geven wel alle scholen aan dat bij veelvuldig verzuim een gesprek volgt met de ouders, wederom een succes. Het grootste deel van de scholen geeft echter aan geen termijnen te hanteren, bij hoeveel verzuim een dergelijk gesprek dient plaats te vinden, terwijl de theorie aangeeft dit in het kader van het voorkomen van willekeur wel aan te raden is. Dit is daarmee dus een knelpunt.

Hieruit kan worden opgemaakt dat er, ondanks de successen, toch een gebrek is aan uniformiteit in de gehanteerde aanpak onder de acht geïnterviewde scholen. Dit is een knelpunt in het kader van dit onderzoek. Er is onder de geïnterviewde scholen geen consensus wat de eigen verantwoordelijkheid van school in de aanpak van schoolverzuim inhoudt. Verder is uit de praktijk gebleken dat de Inspectie van het Onderwijs in beginsel niet kan handhaven middels een bestuurlijke boete wanneer de leerplichtambtenaar van mening is dat de school onvoldoende hun eigen verantwoordelijkheid vorm geeft. Dit zolang deze verplichting niet in expliciet in de Leerplichtwet staat vermeld. De theorie biedt geen directe handvatten hoe dit knelpunt kan worden aangepakt. Wel stelt de Handleiding dat de leerplichtambtenaar een belangrijke schakelrol heeft richting alle ketenpartners.

§ 5.3 Verzuimbeleid

Verder blijkt uit de theorie (Handleiding) dat school haar eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim alleen maar goed vorm kan geven wanneer school een adequaat verzuimbeleid voert. Een voorwaarde is dat het beleid bekend is bij de medewerkers, zodat er consequent naar gehandeld kan worden. Het beleid moet tevens zijn opgenomen in de schoolgids volgens de sectorale wetten. Volgens de theorie moet uit het verzuimbeleid een duidelijke taakverdeling blijken en moeten de maatregelen zijn opgenomen die school neemt wanneer er sprake is van verzuim. Ook moet het beleid

¹⁷⁸ Zie paragraaf 1.2.1

volgens eerder onderzoek bekend zijn bij onder anderen de jongere en zijn ouders. Op deze wijze zijn ze beter aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, wanneer ze deze verantwoordelijkheden niet nakomen.

Uit de praktijk blijkt dat onder de geïnterviewde scholen slechts drie van de scholen aangeven een dergelijk verzuimbeleid te hanteren. Eén school geeft aan dat dit in het verzuimbeleid is opgenomen in de schoolgids. De andere twee scholen hanteren interne documenten hoe moet worden gehandeld bij schoolverzuim. De overige vijf scholen geven aan niet te beschikken over een dergelijk beleid. Ze geven aan er vanuit te gaan dat alle medewerkers op de hoogte zijn van het reilen en zijlen op school, ook wat betreft schoolverzuim.

Volgens de theorie zijn scholen verplicht om verzuimbeleid op te nemen in de schoolgids. Uit de praktijk blijkt dat van de 21 scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer er slechts één school een verzuimbeleid zoals dat bedoeld is door de theorie heeft opgenomen in haar schoolgids.¹⁷⁹ Een verzuimbeleid waarin staat welke maatregelen school neemt, op welk moment, wie waar verantwoordelijk voor is en wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld. De overige twintig scholen hebben dus geen verzuimbeleid in de schoolgids opgenomen. Alle scholen vermelden wel 'iets' over de leerplicht, zoals de plicht op tijd te komen.

Geconcludeerd kan worden dat slechts een enkele school een verzuimbeleid voert zoals bedoeld is in de theorie(Handleiding en eerder onderzoek). Het niet hebben een dergelijk verzuimbeleid brengt een tweetal risico's met zich mee. Ten eerste is er het risico dat er geen uniforme uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim is in de gemeente. Immers, als er geen verzuimbeleid is kan het beleid ook moeilijk op elkaar worden afgestemd. Het tweede risico is dat de eigen verantwoordelijkheid van school niet consequent wordt uitgevoerd binnen school, wanneer er geen duidelijk beleid aan ten grondslag ligt waar naar gehandeld wordt. Dit zijn een tweetal **knelpunten** in het kader van dit onderzoek.

Verder blijkt volgens de theorie (Wet op het Onderwijstoezicht en sectorale wetten) dat de Inspectie van het Onderwijs toeziet dat scholen verzuimbeleid hebben opgenomen in hun schoolgids. Uit de praktijk blijkt echter dat de Inspectie geen inhoudelijke eisen kan stellen aan het verzuimbeleid, omdat de wet dit ook niet doet. Volgens de Inspectie zou *'in theorie één zinnetje al voldoende kunnen zijn.'* De Inspectie kan ook bij het ontbreken van dit enkele zinnetje niet handhavend optreden in de vorm van een bestuurlijke boete. Wel blijkt uit de praktijk dat de Inspectie kan trachten om school te bewegen zich aan de onderwijswetten te houden, bijvoorbeeld door gesprekken te voeren of een rapport te schrijven. Ook in dit geval biedt de theorie geen directe handvatten hoe dit knelpunt kan worden aangepakt, anders dan dat de leerplichtambtenaar gebruik kan maken van zijn schakelrol door te voorzien in een stuk beleid. Het gebrek aan handhavingsmogelijkheden (middels een bestuurlijke boete) is voor de leerplichtambtenaar een **knelpunt**.

§ 5.4 Verzuimadministratie

Uit de theorie (Leerplichtregeling) komt naar voren dat scholen een eigen administratie van het schoolverzuim moeten voeren. Dit betreft een wettelijke verplichting. Volgens de theorie (Handleiding) kan alleen op deze wijze goed inzichtelijk worden welke omvang en frequentie het verzuim van een leerling heeft. Een goede verzuimadministratie is nodig om te kunnen voldoen aan de meldplicht die school heeft, namelijk bij zestien uur schoolverzuim in vier aaneengesloten weken.

Uit de praktijk blijkt dat elke school een administratie bijhoudt van het schoolverzuim, dit is een **succes**. Dit is ook iets wat de leerplichtambtenaar van scholen verwacht, zo blijkt uit de interviews met de leerplichtambtenaren. Volgens één van de leerplichtambtenaren moet school aan het einde van de dag al een overzicht kunnen hebben wat de totale omvang van het verzuim van een leerling is. Op twee scholen wordt het schoolverzuim dagelijks in het systeem ingevoerd. Op de andere zes scholen blijkt dat de leerkrachten een maandelijks verzuimlijst bijhouden die één keer per maand in het systeem wordt ingevoerd. Uit de praktijk blijkt ook dat er twee scholen zijn die expliciet aangeven dat het registreren van verzuim nog niet altijd consequent gebeurt. De scholen die maandelijks de lijsten in het systeem invoeren, lopen een bepaald risico met betrekking tot hun meldplicht. Omdat de leerkracht alleen het verzuim van de lopende maand kan zien en de het verzuim van de voorafgaande maanden alleen in het computersysteem zichtbaar zijn, loopt school het risico dat een leerling de meldgrens bereikt qua verzuim, maar dat school dit niet volledig in beeld heeft. Dit vorm een risico met betrekking de meldplicht en is daarmee een **knelpunt**.

¹⁷⁹ Zie paragraaf 3.6.2

§ 5.5 Melden van schoolverzuim

Volgens de theorie (Leerplichtwet) heeft school de wettelijke verplichting om schoolverzuim te melden zodra dit de grens heeft bereikt van zestien uur in vier aaneengesloten weken. School is vrij om verzuim eerder te melden zolang dit verenigbaar is met haar eigen verantwoordelijkheid. In de praktijk blijkt dat van de acht geïnterviewde scholen er drie scholen zijn die een grens hanteren in het melden bij de leerplichtambtenaar. Eén school hanteert de grens van zestien uur in vier weken, één school hanteert een grens van drie dagen achter elkaar afwezig en één school hanteert een grens van tien keer te laat komen. Verder geven twee scholen aan een verzuimmelding te doen op het moment dat ze een kind bij een huisbezoek niet thuis aantreffen en ze zich zorgen maken. De overige scholen geven aan geen grens te hanteren wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld. Deze scholen geven aan dat een melding moet passen binnen het traject dat school inzet met de jongere en zijn ouders. Het centrale begrip hierin lijkt maatwerk te zijn. Daarom vinden de scholen het lastig hierin een harde grens te stellen. Vier scholen geven expliciet aan veel zelf te ondervangen en dat er daarom bijna niet wordt gemeld bij de leerplichtambtenaar. Echter, uit eerder onderzoek (Integrale Aanpak Schoolverzuim) blijkt dat het noodzakelijk is om te melden volgens uniforme richtlijnen, ondanks dat er sprake is van maatwerk; om te voorkomen dat er binnen school willekeur ontstaat.

Hierin doen zich twee [knelpunten](#) voor. Allereerst bestaat er het risico dat er een gebrek is aan uniformiteit in de werkwijze van de scholen bij verzuim. Als er geen grenzen worden gehanteerd wanneer het verzuim aan de leerplichtambtenaar moet worden gemeld, kunnen deze grenzen dus ook niet op elkaar worden afgestemd. Een aantal scholen geven aan veel verzuim zelf op te lossen. Twee scholen geven hierin zelfs aan dat dit met sommige ouders een lang en blijven proces is. Maar uit de praktijk blijkt dat de leerplichtambtenaar juist graag ziet dat de scholen eerder deze problemen melden, vooral waar het basisscholen betreft. Dit is ook een [knelpunt](#). De verwachtingen van een deel van de scholen en de leerplichtambtenaar komen hierin niet overeen. Ten tweede lopen scholen het risico dat ze de meldplicht niet naleven. Ook dit is een [knelpunt](#) in het kader van dit onderzoek. Uit de theorie blijkt dat scholen een bestuurlijke boete kunnen krijgen voor het niet naleven van de meldplicht. Uit de praktijk blijkt volgens de Inspectie dat de leerplichtambtenaar drie overtredingen van de meldplicht moet signaleren en moet melden bij de Inspectie, voordat de Inspectie overgaat tot een bestuurlijke boete. Eerder onderzoek (Integrale Aanpak Schoolverzuim) biedt hierin een handvat, namelijk het regelmatig communiceren met scholen over hun verantwoordelijkheden op grond van de wet en ook duidelijk communiceren wat de gevolgen kunnen zijn wanneer ze deze niet naleven.¹⁸⁰

§ 5.6 Afhandelen van verlofaanvragen

Op grond van de theorie (Leerplichtwet) dient de directeur van de school te beslissen over verlofaanvragen tot en met tien schooldagen. Daarna komt deze beoordeling toe aan de leerplichtambtenaar. Beiden dienen zicht te houden aan de Leerplichtwet en aan de beleidsregel van het ministerie. In de praktijk blijkt dat elke school de verloffolder hanteert zoals de gemeente deze heeft uitgebracht met daarin de regels uit de Leerplichtwet en de beleidsregel. Dit is een [succes](#) in het licht van dit onderzoek. De uitvoering in de praktijk laat een divers beeld zien. Alle acht scholen geven aan het beleid te ervaren als een steun in de rug richting de ouders en een verbetering ten opzichte van vroeger. Dit is wederom een [succes](#) te noemen. Echter geven zeven van de acht scholen aan het beleid streng of te streng te vinden en geven drie scholen expliciet aan soms bewust een eigen afweging te maken, waarmee ze in strijd handelen met de regels uit de verloffolder.

Hierin komen twee [knelpunten](#) naar voren. Allereerst lopen de scholen het risico de Leerplichtwet te overtreden als ze een eigen afweging gaan maken bij het toekennen of afwijzen van verlof. Blijkens de praktijk en de theorie kan de school hiervoor een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Ook hier geldt dat de leerplichtambtenaar drie overtredingen heeft moeten melden bij de Inspectie, voordat ze overgaan tot een bestuurlijke boete. Het tweede knelpunt is dat op deze wijze de verlofaanvragen binnen de gemeente niet op een uniforme wijze worden afgehandeld. In het kader van het onderzoek is dit een [knelpunt](#). Des te meer omdat het knelpunt door de overige scholen wordt herkend. Eén school heeft aangegeven zelfs te overwegen om gemakkelijker verlof te gaan verlenen, omdat ze hinder ondervindt van het feit dat het beleid niet uniform wordt uitgevoerd, maar dat er scholen zijn die een eigen afweging maken.

¹⁸⁰ Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007, p.5

§ 5.7 Eigen verantwoordelijkheid ziekteverzuim

Volgens de theorie (Handreiking en Model) heeft school ook een eigen verantwoordelijkheid in het aanpakken van ziekteverzuim. In dit onderzoek is het ziekteverzuim wat feitelijk ongeoorloofd schoolverzuim lijkt of blijkt, relevant. De wet noemt geen concrete eisen waar deze eigen verantwoordelijkheid aan dient te voldoen. De wet stelt wel dat school zich moet inspannen om voldoende onderwijs te geven aan leerlingen die ziek zijn. In het licht daarvan kan gesteld worden dat wanneer leerlingen onnodig verzuimen door ziekte, er sprake van kan zijn dat school hierin zijn verantwoordelijkheid om de jongere terug op school te krijgen, niet voldoende heeft genomen. Het Model noemt wel een aantal stappen die van school verwacht kan worden. Namelijk dat school in gesprek gaat met de jongere en zijn ouders en dat school de jongere doorverwijst naar de JGZ medewerker op school. Ook stelt eerder onderzoek dat een ZAT een goed middel kan zijn bij ziekteverzuim. Hierin heeft de leerplichtambtenaar immers ook zitting. Ook stelt de theorie (Handreiking en Model) dat school een ziekteverzuimbeleid dient op te stellen, wil het goed kunnen voldoen aan haar eigen verantwoordelijkheid. Hieruit moet blijken wie welke verantwoordelijkheid heeft, wat de rol is van de JGZ medewerker en wat de rol is van de leerplichtambtenaar.

Uit de praktijk blijkt dat alle geïnterviewde scholen een gesprek voeren met de ouders wanneer er sprake is van langdurig ziekteverzuim, dit is uniform en dus een [succes](#) te noemen. Eén school geeft aan beleid te hanteren wanneer zij ziekteverzuim 'langdurig' acht en wanneer ze dus actie moet ondernemen. De zeven andere scholen geven aan hiervoor grens te hanteren wanneer ze ziekteverzuim 'langdurig' achten. Vier geven expliciet aan dat ze zelf een inschatting maken of het verzuim terecht is of niet en of er dus vervolgstappen nodig zijn. Zeven van de acht scholen geven dus aan hier geen beleid op te hanteren.

Alle scholen geven aan gebruik te maken van de expertise van een schoolmaatschappelijk werker, een schoolarts en/of een schoolverpleegkundige. Dit is tevens iets wat de leerplichtambtenaar verwacht van de school, zo blijkt uit de interviews met de leerplichtambtenaar; een [succes](#) dus. Echter geven zes scholen aan geen harde grens te hanteren wanneer een van deze partijen wordt ingeschakeld. Ook hanteren deze scholen geen grens wanneer het ziekteverzuim wordt gemeld bij de leerplichtambtenaar. Ze geven aan dat een melding bij de leerplichtambtenaar moet passen in het traject dat ze ingaan met de leerling en zijn ouders. Eén school geeft expliciet aan ziekteverzuim eigenlijk nooit te melden bij de leerplichtambtenaar ten zij hij zeker weet dat er geen sprake is van ziekte. In de praktijk geeft de leerplichtambtenaar juist aan snel te willen worden ingeschakeld als er sprake is van veel ziekte. De leerplichtambtenaren zijn van mening dat er bij twijfel snel moet worden doorgepakt door school richting de leerplichtambtenaar. Ze ervaren dat scholen dat nog onvoldoende doen, een [knelpunt](#) in de verwachtingen die leerplichtambtenaar en de scholen van elkaar hebben.

Het gebrek aan beleid en het hanteren van grenzen heeft brengt een aantal [knelpunten](#) met zich mee. Ten eerste bestaat het risico dat ziekteverzuim binnen de gemeente niet uniform wordt aangepakt door de scholen door een gebrek aan beleid. Beleid wat er niet is, kan ook niet op elkaar worden afgestemd. Daarnaast is er een risico dat ziekteverzuim ook binnen school zelf niet op een consequente wijze wordt aangepakt. Tot slot loopt school ook het risico zich niet voldoende in te spannen om te zorgen dat een leerling weer voldoende onderwijs kan volgen op school. Met betrekking tot de andere scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer, blijkt slechts één school ziekteverzuimbeleid te hebben opgenomen in haar schoolgids. De andere scholen hebben dit beleid niet in hun schoolgids.

Volgens de Inspectie van het Onderwijs is het niet mogelijk om handhavend op te treden middels een bestuurlijke boete, bij het ontbreken van ziekteverzuimbeleid. Echter, als de Inspectie het signaal bereikt dat scholen onvoldoende zorg dragen dat leerlingen voldoende onderwijs krijgen, dan kan de Inspectie wel een maatregel nemen ten aanzien van de bekostiging van school. Het is alleen lastig om te stellen wanneer school zich onvoldoende inspannt om de zorgen dat haar leerlingen voldoende onderwijs krijgen. De enige handvatten die de theorie geeft, is om enerzijds scholen te informeren over hun verplichtingen binnen ziekteverzuim en anderzijds als leerplichtambtenaar je schakelrol in te nemen en te voorzien in een stuk gemeente breed beleid, om de uniformiteit te vergroten. Het gebrek aan handhavingsmogelijkheden middels een bestuurlijke boete is voor de leerplichtambtenaar een [knelpunt](#). Hiermee heeft hij een middel minder om te proberen een uniforme en consequente uitvoering van de strafrechtelijke aanpak te realiseren.

§ 5.8 Bekendheid met Leerplichtwet

Willen scholen de bepalingen uit de Leerplichtwet naleven, zo blijkt uit de theorie, dan moet school ook bekend zijn met de verplichtingen die het heeft. Uit de praktijk blijkt dat twee scholen aangeven bekend zijn met de verplichtingen die ze hebben op grond van de Leerplichtwet en welke gevolgen het niet naleven ervan kan hebben. Concreet laten deze scholen zich in het interview niet uit over wat deze verplichtingen zijn. De overige scholen geven aan niet of niet volledig op de hoogte te zijn van hun verplichtingen op grond van de Leerplichtwet. Dit kan ook (voorzichtig) geconcludeerd worden uit het feit dat de meeste scholen niet op de hoogte lijken te zijn van de meldplicht. Het onvoldoende bekend zijn met zijn taken en verantwoordelijkheden maakt dat het naleven ervan ook lastig is. Daarmee is dit een [knelpunt](#) in het kader van dit onderzoek. Het handvat die in eerder onderzoek wordt geboden is om de scholen te informeren over hun taken en verplichtingen. Wil je dat scholen zich houden aan de Leerplichtwet, dan moeten ze hier bekend mee zijn.

§ 5.9 Ervaren knelpunten

Uit de praktijkresultaten is gebleken dat zowel de leerplichtambtenaar als de scholen ook zelf niet eerder genoemde [knelpunten](#) aandragen die ze ervaren in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Zo geven twee scholen expliciet aan graag meer en structureel overleg te willen hebben met de leerplichtambtenaar. Ook geven meerdere scholen aan graag meer terugkoppelingen te willen ontvangen naar aanleiding van de verzuimmeldingen die ze doen. Twee scholen geven expliciet aan dit graag te willen bij langere periodes van verzuim. Ook de leerplichtambtenaren ervaren knelpunten. Een deel van deze knelpunten zijn in de overige paragrafen van dit hoofdstuk reeds genoemd. Zo ervaren de leerplichtambtenaren een gebrek aan uniformiteit tussen de verzuimaanpak van de verschillende scholen en ervaren ze dat de scholen in het algemeen te lang zelf bezig zijn met verzuimproblematiek, terwijl ze graag eerder ingeschakeld willen worden.

§ 5.10 Ambtsinstructie

Op grond van de theorie heeft de leerplichtambtenaar een belangrijke schakelrol in de aanpak van schoolverzuim. Ze heeft immers contact met alle ketenpartners en tevens met het hulpverleningsnetwerk. De leerplichtambtenaren geven in de praktijk ook aan deze contacten te hebben. Volgens de theorie dient de leerplichtambtenaar een ambtsinstructie op te stellen, wil hij optimaal gebruik maken van zijn schakelrol. In de praktijk blijkt dat de leerplichtambtenaar geen gebruik maakt van een ambtsinstructie, maar dat de behoefte wel bestaat om een dergelijke instructie op te stellen. Daarnaast kan blijkens de theorie de ambtsinstructie ook gebruik worden om de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs vorm te geven. Daarin heeft de leerplichtambtenaar immers een belangrijke signalerende functie.

De ambtsinstructie kan dienen om de kaders van de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar weer te geven. Deze kunnen vervolgens ook zo gecommuniceerd worden richting de scholen zodat de verwachtingen die school kan hebben van de leerplichtambtenaar ook duidelijk is. Nu uit de praktijk blijkt dat de leerplichtambtenaar geen ambtsinstructie heeft, loopt hij een aantal risico's en zijn er dus aan aantal [knelpunten](#). Het eerste risico is dat de leerplichtambtenaar zijn bevoegdheden als toezichthouder niet volledig benut. Het tweede risico is dat de leerplichtambtenaar wellicht meer bevoegdheden uitoefent dan hem op grond van de wet toekomen. Een ambtsinstructie kan de leerplichtambtenaar in die zin ook tot steun zijn. Naast deze twee risico's is er ook nog een derde [knelpunt](#). Doordat de leerplichtambtenaar geen ambtsinstructie heeft en hierin dus de samenwerking met de Inspectie ook niet heeft vormgegeven, bestaat er bij de leerplichtambtenaar veel onbekendheid met de rol van de Inspectie. Dit met als risico dat de mogelijkheden van de Inspectie richting scholen niet volledig worden benut. Uit de praktijk blijkt dat de leerplichtambtenaren weinig contact hebben met de Inspectie van het Onderwijs in de aanpak van schoolverzuim en dat ze slechts een enkele keer iets hebben gemeld. Uit de praktijk blijkt dat de ervaringen van de leerplichtambtenaar met betrekking tot de Inspectie niet positief zijn.

§ 5.11 De geanalyseerde resultaten

Dit was de analyse van de onderzoeksresultaten zoals deze zijn verkregen uit het theorieonderzoek en het praktijkonderzoek. Op basis van deze analyse zullen conclusies worden getrokken in het volgende hoofdstuk.

Conclusies

Inleiding

In dit hoofdstuk zal getracht worden om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de (juridische) mogelijkheden voor het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer om in de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim te komen tot een uniforme werkwijze die gericht is op een optimale samenwerking waarbinnen de school, de leerplichtambtenaar en de Inspectie van het Onderwijs consequent hun (juridische) taken en verantwoordelijkheden naleven?

In de komende paragrafen zal worden belicht welke mogelijkheden er zijn voor het team Onderwijs om de knelpunten die naar voren zijn gekomen in de analyse van de onderzoeksresultaten, aan te pakken. Dit betreft zowel juridische mogelijkheden als niet-juridische mogelijkheden.

De ambtsinstructie

Uit de analyse is naar voren gekomen dat het team Onderwijs van de gemeente Hoogezand-Sappemeer geen ambtsinstructie hanteert. Deze is tot op heden nooit vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Hiermee loopt het team een aantal risico's in het kader van de strafrechtelijke aanpak. Allereerst bestaat de kans dat het team niet ten volle gebruik maakt van de bevoegdheden die ze heeft als toezichthouder op de Leerplichtwet, omdat deze bevoegdheden binnen het team niet bekend zijn. De kans bestaat echter ook dat het team meer bevoegdheden uitoefent dan ze daadwerkelijk heeft op grond van de wet- en regelgeving. Verder kan het ontbreken van een dergelijke instructie ook tot gevolg hebben dat het team haar toezichthoudende rol niet consequent (genoeg) uitvoert, omdat er geen kaders zijn gesteld waarbinnen de leerplichtambtenaar dient te functioneren.

Het vaststellen van een ambtsinstructie door het college van burgemeester en wethouders geeft het team Onderwijs de mogelijkheid om bovengenoemde knelpunten aan te pakken en daarmee de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim (meer) vorm te geven naar de gewenste situatie, zoals geformuleerd in de centrale onderzoeksvraag.

De schakelrol (1)

Uit de analyse is naar voren gekomen dat onder de geïnterviewde scholen er een hiaat is in hun kennis van de Leerplichtwet. Zo blijkt dat een groot deel van de scholen niet of niet volledig weten wat hun rol is binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Uit de doelstelling van het onderzoek blijkt dat het team Onderwijs juist wil dat scholen hun taken en verantwoordelijkheden binnen deze aanpak consequent naleven. Essentieel hierin is dan ook dat de scholen op de hoogte zijn van hetgeen van hen wordt verwacht. Hoewel het een legitieme vraag is om te stellen wiens verantwoordelijkheid dit is, biedt de theorie wel een mogelijkheid voor het team Onderwijs om dit knelpunt aan te pakken.

Op grond van de theorie heeft de leerplichtambtenaar een belangrijke schakelrol binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. In deze rol heeft hij contact met vrijwel alle ketenpartners binnen de aanpak en heeft hij hiermee een centrale rol binnen de samenwerking. Volgens de theorie biedt deze schakelrol bij uitstek de mogelijkheid om scholen te informeren wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn en tevens wat de gevolgen kunnen zijn wanneer school zich hier niet aan houdt. Op deze wijze heeft het team Onderwijs de mogelijkheid om de strafrechtelijke aanpak meer naar de gewenste situatie vorm te geven.

De schakelrol (2)

De schakelrol biedt het team Onderwijs nog een tweede mogelijkheid om de strafrechtelijke aanpak te verbeteren. Uit de analyse van de onderzoeksresultaten is gebleken dat de wijze waarop de scholen in de gemeente omgaan met schoolverzuim en ziekteverzuim niet uniform is. De maatregelen die school neemt en het moment waarop dit gebeurt, is verschillend. Ook blijkt uit de analyse dat slechts een enkele school in de gemeente Hoogezand-Sappemeer een verzuimbeleid of ziekteverzuimbeleid voert, zoals bedoeld is in de theorie. Het risico van het ontbreken van een dergelijk beleid, is dat er binnen school mogelijk niet consequent gehandeld wordt ten aanzien van verzuim of ziekteverzuim. Een tweede risico van het ontbreken

van dergelijk beleid, is dat de aanpak van schoolverzuim en ziekteverzuim binnen de gemeente niet uniform wordt uitgevoerd. Immers, als er geen beleid is kan dit ook niet op elkaar worden afgestemd.

Drie aspecten die zijn gebleken uit de analyse, bieden gezamenlijk een mogelijkheid voor het team Onderwijs om de knelpunten aan te pakken. Naast de schakelrol van de leerplichtambtenaar, blijkt tevens dat de samenwerking met de leerplichtambtenaar door de geïnterviewde scholen over het algemeen als positief wordt ervaren. Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat deze scholen ook aangeven het positief te vinden dat er met betrekking tot verlofaanvragen een eenduidig beleid ligt vanuit de gemeente. Dit laatste los van het feit dat de regels zelf door sommige scholen als (te) streng worden ervaren. Deze drie aspecten maken dat er zeer waarschijnlijk een basis is voor overleg tussen school en de leerplichtambtenaar. Dit overleg kan gebruikt worden om gemeentelijke richtlijnen of zelfs beleid op te stellen hoe binnen de gemeente wordt omgegaan met schoolverzuim en ziekteverzuim. Dit kan bijdragen aan de uniformiteit van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.

De rol van de Inspectie van het Onderwijs

Uit de theorie blijkt dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de naleving van de Leerplichtwet door de scholen. In een aantal gevallen kan de Inspectie zelfs handhavend optreden middels een bestuurlijke boete. Deze toezichthoudende en handhavende rol van de Inspectie geeft het team Onderwijs een mogelijkheid om de strafrechtelijke aanpak meer vorm te geven naar de gewenste situatie. Immers, als een school haar taken en verantwoordelijkheden in de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim niet naleeft, kan de Inspectie toezichthouden en in bepaalde gevallen handhaven. Weten wat de gevolgen kunnen zijn, kan tevens het consequent naleven van haar taken en verantwoordelijkheden door de scholen bevorderen.

Wil de Inspectie van het Onderwijs deze taak goed en consequent kunnen uitoefenen, dan is het belangrijk dat de leerplichtambtenaar vorm en uitvoering geeft aan haar signaleringsrol. De leerplichtambtenaar moet als het ware input leveren aan de Inspectie. Dat wil zeggen dat wanneer school een onderwijswet overtreedt (bijvoorbeeld de Leerplichtwet), de leerplichtambtenaar dit moet melden bij de Inspectie. Net zoals de leerplichtambtenaar verwacht dat school een melding maakt van het feit dat een jongere verzuimt en daarmee de Leerplichtwet overtreedt. Uit de analyse is gebleken dat deze signaleringsrol binnen het team Onderwijs niet in beleid is vastgelegd, noch in de praktijk (voldoende) ten uitvoer wordt gebracht. Door deze signaleringsrol wel vast te leggen en uit te voeren, heeft het team Onderwijs een mogelijkheid om de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim meer vorm te geven naar de gewenste situatie.

Huidige successen

Tot slot zijn ook successen gebleken die bijdragen aan de gewenste situatie. Door deze successen te continueren dan wel te intensiveren, creëert het team Onderwijs voor zichzelf weer een mogelijkheid om de huidige aanpak van schoolverzuim meer vorm te geven naar de gewenste situatie. Zo ervaren de geïnterviewde scholen dat de huidige aanpak van de leerplichtambtenaar effect sorteert. Wat hierin als positief wordt ervaren is allereerst de bereikbaarheid van de leerplichtambtenaar en de mogelijkheid tot het vragen om advies. Ook wordt het feit dat de leerplichtambtenaar bereid is om soms een stap extra te doen om een probleem op te lossen, door een groot deel van de scholen als zeer positief ervaren. Het zijn stuk voor stuk successen die effect sorteren volgens in het aanpakken van schoolverzuim, zo blijkt uit de interviews met de verschillende scholen.

Van conclusie naar aanbeveling

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van het onderzoek uiteengezet. Op basis van deze conclusies volgen er een aantal aanbevelingen aan het team Onderwijs. Deze staan in het volgende hoofdstuk, genaamd 'aanbevelingen'.

Aanbevelingen

Tot besluit van het onderzoek volgen er een aantal aanbevelingen aan het team Onderwijs. Deze aanbevelingen worden gedaan aan de hand van de onderzoeksresultaten en de daaruit voortvloeiende conclusies.

1. *Mijn aanbeveling is om vervolgonderzoek te doen naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim op de overige scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer.*

Het doen van vervolgonderzoek is een standaard aanbevelingen die kan volgen op een onderzoek. In de methodologische verantwoording zijn de beperkingen van dit onderzoek weergegeven. Daaruit blijkt tevens dat niet alle scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer zijn geïnterviewd. Om een meer volledig beeld te krijgen van de successen en knelpunten en de omvang daarvan, kan worden besloten om een nader onderzoek uit te voeren. Hierbij kan dit onderzoeksrapport als startpunt fungeren.

2. *Mijn aanbeveling is om een ambtsinstructie op te stellen/te laten opstellen en daarin duidelijk af te kaderen wat de bevoegdheden zijn van de leerplichtambtenaar als toezichthouder op de naleving van de Leerplichtwet.*

Hierbij kan dit onderzoek dienen als uitgangspunt. Dit onderzoek bevat echter niet alle bevoegdheden van de leerplichtambtenaar tot in detail uitgewerkt. Daarom moet er nog nader onderzoek worden gedaan naar wat exact de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar zijn. Hierbij kan voortgeborduurd worden op de resultaten van dit rapport. Het is primair de taak van het college van burgemeester en wethouders om een dergelijke ambtsinstructie vast te stellen. Maar het is aan te bevelen dat een leerplichtambtenaar vanuit het werkveld hierin ook een rol speelt. Deze moet immers uitvoering geven aan de ambtsinstructie.

3. *Mijn aanbeveling is om in de ambtsinstructie ook vast te leggen op welke wijze de leerplichtambtenaar vorm geeft aan zijn signaleringsrol richting de Inspectie van het Onderwijs.*

Hiervoor kan wederom dit onderzoek als uitgangspunt worden genomen. Er moet nog wel nader onderzoek worden gedaan naar de wijze waarop de leerplichtambtenaar exact vorm wil geven aan zijn signaleringsrol, eventueel in overleg met de Inspectie van het Onderwijs zelf. Hierin kan bepaald worden op welk moment de leerplichtambtenaar meldt bij de Inspectie en welke acties van de leerplichtambtenaar hier eventueel aan vooraf gaan. Het is primair de taak van het college van burgemeester en wethouders om een dergelijke ambtsinstructie vast te stellen. Maar het is aan te bevelen dat een leerplichtambtenaar vanuit het werkveld hierin ook een rol speelt. Deze moet immers uitvoering geven aan de ambtsinstructie.

4. *Mijn aanbeveling is om de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer te informeren over hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim en over de gevolgen wanneer dit niet wordt nageleefd.*

Het is aan het team Onderwijs om zelf een afweging te maken hoe deze informatievoorziening het beste kan plaats vinden. Mogelijk kan ze hier met de scholen over in gesprek gaan. De informatievoorziening moet op een zodanige wijze plaats vinden dat de informatie ook blijft beklijven. Het team Onderwijs wil immers dat de scholen consequent hun taken en verantwoordelijkheden naleven. Daarvoor is het nodig dat hun taken en verantwoordelijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak een onderdeel worden van de vaste werkwijze van school, van hun systeem.

5. *Mijn aanbeveling is om samen met de scholen een gezamenlijk verzuimbeleid en ziekteverzuimbeleid op te stellen.*

Hiervoor is het aan te bevelen aan het team Onderwijs om met de scholen in gesprek te gaan in hoeverre er ruimte is om gezamenlijk beleid op te stellen en uit te voeren. Alleen wanneer er uniform beleid ligt, kan er ook uniform worden gehandeld binnen de gemeente in de aanpak van schoolverzuim en ziekteverzuim, zo stelt de theorie. Het is dus aan het team Onderwijs om te onderzoeken wat de feitelijke bereidheid is van de scholen om hier aan mee te werken. Immers, alleen als er bereidheid is tot uniformiseren van beleid zal het beleid ook consequent worden uitgevoerd.

6. Mijn aanbeveling is om de gemaakte verlofregels te evalueren met de scholen

Uit het onderzoek is gebleken dat er veel kritiekpunten zijn op het beleid rondom de verlofregels en de wijze waarop de scholen het (niet uniform) uitvoeren. Het doel van deze evaluatie kan zijn om te beoordelen in hoeverre de Leerplichtwet nog extra ruimte tot verlof biedt. Wanneer deze ruimte er niet blijkt te zijn, dan is het zaak om in de evaluatie er voor te zorgen dat alle scholen de regels uniform uitvoeren. Het is aan het team Onderwijs om nader onderzoek te doen welke ruimte de Leerplichtwet nog biedt in het verlenen van verlof of dat de verloffolder de maximale ruimte is tot het geven van verlof.

7. Mijn aanbeveling is om de successen die er blijken te zijn in de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim te behouden en te intensiveren

Zo wordt de bereikbaarheid van de leerplichtambtenaar, de mogelijkheid tot adviesvragen en de bereidheid van de leerplichtambtenaar om zich soms extra in te zetten, als zeer positief ervaren. Aangezien deze successen bijdragen aan de gewenste situatie, is de aanbeveling ook om dit vooral te continueren. Waar mogelijk is het aan te bevelen om deze positieve ervaringen die scholen hebben van de leerplichtambtenaar te intensiveren. Het is aan de leerplichtambtenaar zelf om een afweging te maken op welke wijze ze dit zou willen continueren of intensiveren.

Lijst van afkortingen

AMK	Advies en Meldpunt Kindermishandeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BRON	Basisregister onderwijs
DUO	Dienst uitvoering onderwijs
Handleiding	Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim
Handreiking	Handreiking snel terug naar school is beter
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
Model	Model ziekteverzuim van leerlingen
MvT	Memorie van toelichting
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
ZAT	Zorg en Advies Team

Literatuurlijst

Literatuur

Brinkman 2008

J. Brinkman, *Beroep op onderzoek. Van doelgerichte onderzoeksopzet tot toepasbare conclusie*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2008.

Damen 2009

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009

Doorewaard & Verschuren 2007

H. Doorewaard & P.J.M. Verschuren, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2007

Onderzoeksrapporten

Boekhoorn en Speller 2004

P. Boekhoorn & T. Speller, *Ketensamenwerking als kerntaak van de politie. Inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek 2004

De Verzuipketen 2008

M. Centen & P. Van den Berg, *De Verzuipketen. Integrale Aanpak Schoolverzuim*, Zwolle 2008

Integrale Aanpak Schoolverzuim 2007

D. Nieber e.a., *Integrale Aanpak Schoolverzuim. Eindrapportage Werkconferentiecycclus*, Rotterdam maart 2007

Nieman 2013

R.Nieman, *Leerplichtige risicoleerlingen in het basisonderwijs. Onderzoek naar de juridische verantwoordelijkheden bij leerlingen met gedragsproblemen*, Groningen 2013

Traag en Marie 2011

T. Traag en O. Marie, *Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie. Cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland*, Centraal Bureau voor de Statistiek 2011

Voortijdig schoolverlaten 2008

Inspectie van het Onderwijs, *Voortijdig schoolverlaten. Verbeteringen in de verzuimketen in het onderwijs en bij de gemeente*, Utrecht 2008

Kamerstukken

Kamerstukken II 2013-2014, 26 695

Kamerstukken II 2013-2014, 33 925

Kamerstukken II 1992-1993, 22 900

Kamerstukken II 2009-2010, 31 855

Kamerstukken II 2009-2010, 32 193

Documenten

Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim 2012

College van procureurs-generaal Openbaar Ministerie, *Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*, 2012

Handleiking snel terug naar school 2010

Artsen Jeugdgezondheid Nederland en Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde, *Handleiking snel terug naar school is veel beter*, 2010

Model ziekteverzuim van leerlingen 2013

Centrum voor Jeugd en Gezin Groningen, *Model ziekteverzuim van leerlingen*, 2013

Bundeling van Kracht 2013

Inspectie van het Onderwijs, *Bundeling van Kracht*, 2013

Jurisprudentie

HR 21 mei 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA0399

Hof Arnhem 3 november 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BU3709

Hof 's-Hertogenbosch 31 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG9896

Foto op de omslag

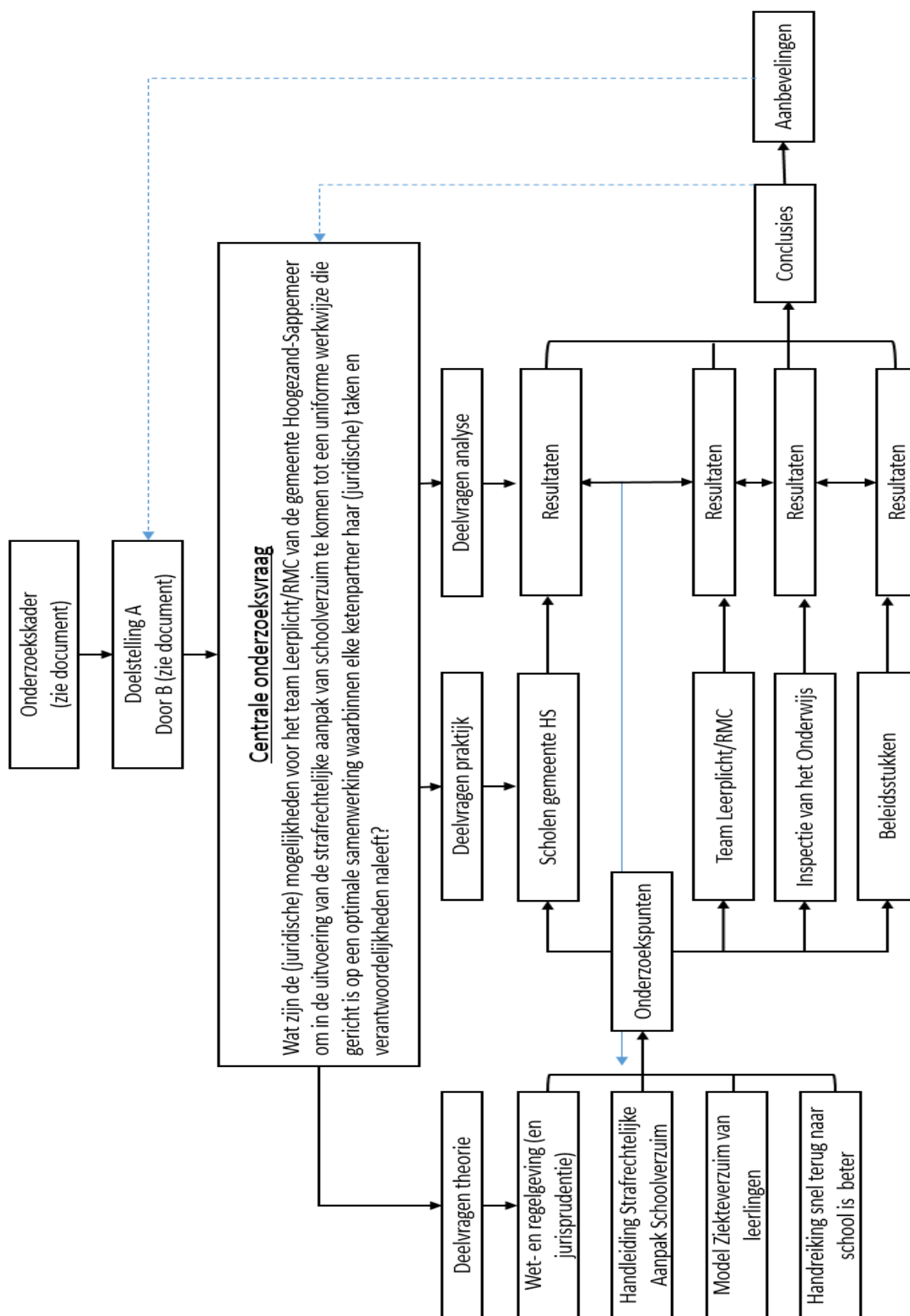
Algemeen Dagblad

http://static1.ad.nl/static/photo/2011/6/16/6/20110202185856/media_xl_602496.jpg

(laatst geraadpleegd op 04-06-14)

Bijlagen

Bijlage 1 – Onderzoeksmodel



Bijlage 2 – Email verzoek aan scholen

Email 1

Geachte...,

Mijn naam is Nico Hulsebos, student Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool in Groningen. Van augustus 2013 tot april 2014 heb ik stage gelopen bij de afdeling Leerplicht van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Sinds februari 2014 voer ik tevens een afstudeeronderzoek uit bij de afdeling Leerplicht. Dit is de reden waarom ik u deze mail stuur.

Mijn onderzoek richt zich op de strafrechtelijke aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim. Heel concreet is de vraag op welke wijze in de gemeente Hoogezand-Sappemeer uitvoering wordt gegeven aan deze aanpak: wie heeft welke verantwoordelijkheid, op welke wijze wordt deze verantwoordelijkheid uitgevoerd en hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen (in uw geval de samenwerking tussen de school en de afdeling Leerplicht). Ik ga opzoek naar successen en knelpunten in de huidige aanpak.

Omdat ik in het onderzoek op zoek ben naar uw mening en uw ervaringen over de uitvoering van de huidige gezamenlijke aanpak, stuur ik u alvast deze mail. Op korte termijn zal ik een aantal scholen benaderen, mogelijk uw school, om te vragen of ik een interview kan afnemen met betrekking tot het onderzoek. Het interview zal dan worden afgenomen met u als directeur of met een verzuimcoördinator indien deze aanwezig is; met de persoon met de meeste kennis over dit onderwerp.

Op dit moment heb ik ook al een vraag. Zou ik in het kader van dit onderzoek wellicht een kopie van de volgende stukken kunnen ontvangen? De gegevens zullen uiteraard anoniem worden verwerkt:

- Schoolgids
- Het gevoerde verzuimbeleid
- Het gevoerde ziekteverzuimbeleid

De stukken kunnen via de mail worden toegestuurd. Als dit niet mogelijk is, kan versturen met de post uiteraard ook.

Ik hoop van u te horen. Uw bijdrage is zeer waardevol voor zowel het onderzoek als voor mijn opleiding.

Vriendelijke groet,

Nico Hulsebos

Student Sociaal Juridische Dienstverlening
Hanzehogeschool Groningen
Afstudeeronderzoek gemeente Hoogezand-Sappemeer, afdeling Onderwijs

Email 2

Geachte...

Op 2014 heb ik u een mail gestuurd over mijn afstudeeronderzoek bij de afdeling Leerplicht van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. De interviews met een aantal scholen zijn inmiddels gepland.

Om mijn onderzoek zo compleet mogelijk te krijgen, heb ik nog wel een vraag aan u. Zou ik een kopie (digitaal) kunnen ontvangen van de schoolgids van uw school? Heeft uw school daarnaast verder nog beleidsstukken of protocollen hoe wordt gehandeld bij verzuim of ziekteverzuim van uw leerlingen? Als deze er zijn, zou ik hier dan een kopie van kunnen ontvangen? Mochten dergelijke stukken er niet zijn, dan hoor ik dat ook graag.

Vriendelijke groet

Nico Hulsebos

Bijlage 3 – Interviewvragen scholen

Inleiding

Allereerst mijn dank dat u mee wilt werken aan dit interview. Ik neem het interview af in het kader van mijn afstudeeronderzoek bij het team Leerplicht van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Het betreft een onderzoek naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim binnen de gemeente. Deze aanpak vloeit voort uit de Leerplichtwet waarin schoolverzuim strafbaar is gesteld.

De strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim is een gezamenlijke aanpak waarbinnen meerdere partijen samenwerken én van elkaar afhankelijk zijn in het voorkomen en in het aanpakken van schoolverzuim. Een van deze partijen bent u als school. De andere partijen zijn de leerplichtambtenaar en het Openbaar Ministerie. Verder wordt ook de Inspectie van het onderwijs betrokken in het onderzoek, als toezichthouders op de naleving van de Leerplichtwet door de scholen.

De bevindingen uit dit interview zullen bijdragen aan het inzichtelijk maken van de successen en knelpunten binnen de huidige uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. De vragen hebben betrekking op uw rol binnen de aanpak en op uw ervaringen met en visie op de rol van de leerplichtambtenaar.

Het interview duurt naar verwachting tussen de 30 en 40 minuten. Als u er geen bezwaar tegen heeft, zou ik dit interview graag willen opnemen zodat ik de uitkomst ervan zo nauwkeurig mogelijk kan verwerken. Het interview zal geheel anoniem worden verwerkt. De verslaglegging zal zodanig plaats vinden dat niet kan worden herleid wie welke antwoorden heeft gegeven.

Heeft u nog vragen voordat het interview aanvangt?

Opbouw

Het interview is als volgt opgebouwd. Allereerst wil ik u een aantal vragen stellen over uw rol en de rol van de leerplichtambtenaar binnen het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Daarna wil ik u een aantal vragen stellen over uw rol, de rol van de schoolarts/verpleegkundige en de rol van de leerplichtambtenaar in de aanpak van ziekteverzuim.

Ongeoorloofd schoolverzuim

De wetgever stelt dat de school en de leerplichtambtenaar een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Tevens stelt de wetgever dat de school hierin allereerst een eigen verantwoordelijkheid heeft om schoolverzuim te voorkomen en aan te pakken, voordat er een melding van schoolverzuim bij de leerplichtambtenaar plaats vindt.

1. Hoever reikt naar uw mening deze eigen verantwoordelijkheid van school in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim?
2. In hoeverre neemt uw school maatregelen om schoolverzuim onder haar leerlingen te voorkomen?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor binnen uw school verantwoordelijk?
3. In hoeverre neemt uw school maatregelen om schoolverzuim onder haar leerlingen aan te pakken?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor binnen uw school verantwoordelijk?
4. In hoeverre zijn de maatregelen die u neemt ter voorkoming van schoolverzuim en in de aanpak van schoolverzuim, vastgelegd in verzuimbeleid?
5. (wel beleid) Hoe draagt uw school er zorg voor dat het verzuimbeleid bekend is onder haar medewerkers en ook consequent wordt nageleefd?
6. (geen beleid) Hoe draagt uw school er zorg voor dat de maatregelen die worden genomen ter voorkoming van schoolverzuim en in de aanpak van schoolverzuim consequent door haar medewerkers wordt nageleefd?
7. Hoe verzorgt uw school haar registratie van schoolverzuim van haar leerlingen?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor binnen uw school verantwoordelijk?
8. In hoeverre hebt u beleid op basis waarvan verlofaanvragen van uw leerlingen worden beoordeeld?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor binnen uw school verantwoordelijk?

9. In hoeverre en op welk moment meldt u het schoolverzuim van uw leerlingen bij de leerplichtambtenaar van de gemeente Hoogezand-Sappemeer?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor binnen uw school verantwoordelijk?
10. Welke verwachtingen heeft u van de leerplichtambtenaar van de gemeente Hoogezand-Sappemeer in de aanpak van schoolverzuim?
11. Hoe ervaart u de samenwerking met de leerplichtambtenaar van de gemeente Hoogezand-Sappemeer in de aanpak van schoolverzuim?
 - a. (doorvraag) In hoeverre ervaart u successen in de samenwerking met de leerplichtambtenaar?
 - b. (doorvraag) In hoeverre ervaart u knelpunten in de samenwerking met de leerplichtambtenaar?
 - c. (doorvraag) In hoeverre ziet u mogelijkheden om de ervaren knelpunten in de samenwerking met de leerplichtambtenaar op te heffen?

Mogelijk ongeoorloofd ziekteverzuim

Op het eerste gezicht lijkt ziekteverzuim vaak een geldige reden tot verzuim. Echter, het komt regelmatig voor dat leerlingen worden ziek gemeld terwijl er geen sprake is van ziekte maar mogelijk van een andere problematiek. Ook in dezen heeft school allereerst een eigen verantwoordelijkheid om leerlingen te begeleiden bij ziekteverzuim. Enerzijds leerlingen snel richting hulpverlening begeleiden bij ziekte, anderzijds leerlingen snel richting de leerplichtambtenaar begeleiden wanneer er feitelijk sprake is van ongeoorloofd schoolverzuim.

12. In hoeverre neemt u school maatregelen wanneer leerlingen langdurig of frequent verzuimen vanwege ziekte?
 - a. (doorvraag) Wie is hiervoor verantwoordelijk?
 - b. (doorvraag) In hoeverre maakt u hierin gebruik van een Zorg en Advies Team?
13. In hoeverre schakelt uw school de schoolarts/schoolverpleegkundige in wanneer leerlingen langdurig of frequent verzuimen vanwege ziekte?
 - a. (doorvraag) Welke verwachtingen heeft u van de schoolarts/schoolverpleegkundige?
14. In hoeverre schakelt uw school de leerplichtambtenaar in wanneer leerlingen langdurig of frequent verzuimen vanwege ziekte?
 - a. (doorvraag) Welke verwachtingen heeft u van de leerplichtambtenaar?
15. In hoeverre zijn de maatregelen die u neemt wanneer leerlingen langdurig of frequent verzuimen vanwege ziekte vastgelegd in ziekteverzuimbeleid?
16. (wel beleid) Hoe draagt uw school er zorg voor dat het ziekteverzuimbeleid bekend is onder haar medewerkers en ook consequent wordt nageleefd?
17. (geen beleid) Hoe draagt uw school er zorg voor dat de maatregelen die worden genomen wanneer leerlingen langdurig of frequent verzuimen vanwege ziekte consequent door haar medewerkers wordt nageleefd?

Bijlage 4 – Interviewvragen leerplichtambtenaar

Inleiding

Allereerst mijn dank dat u mee wil werken aan dit interview. Ik neem het interview af in het kader van mijn afstudeeronderzoek bij het team Leerplicht van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Het betreft een onderzoek naar de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim binnen de gemeente. Deze aanpak vloeit voort uit de Leerplichtwet waarin ongeoorloofd schoolverzuim strafbaar is gesteld. De strafrechtelijke aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim is een gezamenlijke aanpak waarbinnen meerdere partijen samenwerken én van elkaar afhankelijk zijn in het voorkomen en aanpakken van schoolverzuim. Deze partijen zonder onder anderen de scholen, de leerplichtambtenaar en het Openbaar Ministerie. Ook de Inspectie van het Onderwijs is betrokken in het onderzoek, als toezichthouder op de naleving van de Leerplichtwet door de scholen.

Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen aan de leerplichtambtenaar op welke wijze de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim kan worden verbeterd. Het uitgangspunt hierbij is om tot een aanpak te komen waarin sprake is van een uniforme werkwijze onder de betrokken partijen, gericht op een optimale samenwerking waarbinnen elke partij haar juridische en niet-juridische taken en verantwoordelijkheden consequent naleeft. De bevindingen uit dit onderzoek zullen bijdragen aan het inzichtelijk maken van de successen en van de knelpunten binnen de huidige uitvoering van de aanpak. De vragen hebben betrekking op uw rol binnen de aanpak en uw ervaringen met en visie op de rol van de scholen en de Inspectie van het Onderwijs.

Dit interview duurt tussen de 30 en 40 minuten. Als u er geen bezwaar tegen hebt, zou ik dit interview graag als audiobestand willen opnemen, zodat ik de uitkomst van het interview zo nauwkeurig mogelijk kan verwerken. Het interview zal geheel anoniem worden verwerkt. De verslaglegging zal zodanig plaats vinden dat het niet kan worden herleid wie de antwoorden heeft gegeven.

Heeft u nog vragen voordat het interview aanvangt?

Taken en verantwoordelijkheden van de leerplichtambtenaar

Op grond van de leerplichtwet heeft de leerplichtambtenaar de taak om toezicht te houden of jongeren en hun ouders de Leerplichtwet naleven. Ik wil u een aantal vragen stellen over de wijze waarop u deze toezichthoudende taak in de praktijk vormgeeft.

Allereerst een aantal vragen over ongeoorloofd absoluut schoolverzuim (hierna *absoluut verzuim*). Wanneer een jongere zonder geldige reden niet op een school staat ingeschreven terwijl hij leerplichtig of kwalificatieplichtig is, spreek je van ongeoorloofd absoluut schoolverzuim.

1. Welke acties onderneemt u richting een jongere en zijn ouders zodra u een melding krijg van absoluut verzuim?
 - a. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u de school waar de jongere is uitgeschreven?
 - b. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u externe ketenpartners?

Vervolgens een aantal vragen over ongeoorloofd relatief schoolverzuim (hierna *relatief verzuim*). Wanneer een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere wel op een school staat ingeschreven maar deze zonder geldige reden school geregeld niet bezoekt, spreek je van ongeoorloofd relatief schoolverzuim

2. Welke acties onderneemt u richting een jongere en zijn ouders zodra u een melding krijgt van relatief verzuim?
 - a. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u de school van de jongere?
 - b. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u externe ketenpartners?

Vervolgens een aantal vragen over luxeverzuij. Luxeverzuij is een vorm van ongeoorloofd relatief schoolverzuij waarbij ouders hun kinderen eerder meenemen op vakantie of langer op vakantie blijven. Luxeverzuij treedt veelal op rond de vakantieperiodes.

3. Welke acties onderneemt u richting een jongere en zijn ouders zodra u een melding krijgt van luxeverzuij?
 - c. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u de school van de jongere?
 - d. (doorvraag) In hoeverre en wanneer betreft u externe ketenpartners?
4. In hoeverre heeft u de wijze waarop u vormgeeft aan uw toezichthoudende taak vastgelegd in een ambtsinstructie?

Indien de wijze waarop de toezichthoudende taak is vormgegeven, **wel** is vastgelegd in een ambtsinstructie

5. Hoe wordt er zorg voor gedragen dat de medewerkers van het team Leerplicht bekend zijn met die beleid en het beleid ook consequent naleven?

Indien de wijze waarop de toezichthoudende taak is vormgegeven, **niet** is vastgelegd in een ambtsinstructie

6. Waarom is de wijze waarop u vormgeeft aan uw toezichthoudende taak niet vastgelegd in een ambtsinstructie?
 - a. (doorvraag) In hoeverre is de wijze waarop u vormgeeft aan uw toezichthoudende taak vastgelegd in andere beleidsstukken?
 - b. (doorvraag) In hoeverre heeft u de behoefte om de wijze waarop u vormgeeft aan uw toezichthoudende taak vast te leggen in een ambtsinstructie?
7. Hoe wordt er zorg voor gedragen dat de medewerkers van het team Leerplicht de wijze waarop wordt vormgegeven aan haar toezichthoudende taak ook uniform en consequent naleven?

Taken en verantwoordelijkheden van de scholen

De wetgever stelt dat de scholen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn om er zorg voor te dragen dat schoolverzuij wordt voorkomen. Treedt schoolverzuij desondanks op, dan is het allereerst aan de scholen om hier tegen op te treden. Wanneer het verzuij een dermate problematische achtergrond lijkt te hebben wat door school niet kan worden opgezocht of het verzuij de grens van 16 uur in 4 aaneengesloten weken heeft bereikt, dan is het aan de leerplichtambtenaar om na een melding op te treden tegen het schoolverzuij. De scholen hebben dus primair een eigen verantwoordelijkheid binnen de aanpak van schoolverzuij. Ik wil u een aantal vragen stellen over uw visie op hoe scholen deze eigen verantwoordelijkheid dienen vorm te geven. Het betreft de basisscholen en middelbare scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer.

Eerst een aantal vragen over het **voorkomen** van relatief schoolverzuij

8. Welke maatregelen dient school naar uw mening te nemen om te voorkomen dat er relatief schoolverzuij optreedt?
9. In hoeverre ervaart u overeenkomsten in de maatregelen die de school binnen de gemeente nemen om te voorkomen dat er relatief schoolverzuij optreedt?
10. In hoeverre ervaart u verschillen in de maatregelen die de scholen binnen de gemeente nemen om te voorkomen dat er relatief schoolverzuij optreedt?
11. In hoeverre voldoen de scholen aan uw verwachtingen met betrekking tot de maatregelen die ze nemen om te voorkomen dat relatief schoolverzuij optreedt?
 - a. (doorvraag) In hoeverre ervaart u successen in de maatregelen die de scholen nemen om relatief schoolverzuij te voorkomen?
 - b. (doorvragen) In hoeverre ervaart u knelpunten in de maatregelen die de scholen nemen om relatief schoolverzuij te voorkomen?
 - c. (doorvraag) In hoeverre ziet u mogelijkheden om de ervaren knelpunten op te heffen?

Vervolgens een aantal vragen over het **aanpakken** van relatief schoolverzuim.

12. Stel, een leerling verzuim. Welke maatregelen dient school naar uw mening te nemen om het relatief schoolverzuim aan te pakken?
13. In hoeverre ervaart u overeenkomsten in de maatregelen die de school binnen de gemeente nemen om relatief schoolverzuim aan te pakken?
14. In hoeverre ervaart u verschillen in de maatregelen die de scholen binnen de gemeente nemen om relatief schoolverzuim aan te pakken?
15. In hoeverre voldoen de scholen aan uw verwachtingen met betrekking tot de maatregelen die ze nemen om relatief schoolverzuim aan te pakken?
 - a. (doorvraag) In hoeverre ervaart u successen in de maatregelen die de scholen nemen om relatief schoolverzuim aan te pakken?
 - b. (doorvragen) In hoeverre ervaart u knelpunten in de maatregelen die de scholen nemen om relatief schoolverzuim aan te pakken?
 - c. (doorvraag) In hoeverre ziet u mogelijkheden om de ervaren knelpunten op te heffen?

Daarnaast wil ik u een aantal vragen stellen over het aanpakken van ziekteverzuim. Ziekteverzuim neemt een bijzondere plaats in binnen het fenomeen van verzuim. Ziekte kan enerzijds een geldige grond zijn voor verzuim. Soms is ziekteverzuim echter regulier schoolverzuim, waarbij ziekte wordt opgegeven als een soort 'dekmantel' voor een andere problematiek. Het recht wat jongeren hebben op onderwijs, maakt dat de scholen verplicht zijn hun leerlingen adequate begeleiding te bieden bij ziekteverzuim. Deze begeleiding is er enerzijds op gericht om jongeren vroegtijdig in contact te brengen met zorg- en hulpverlening en is er anderzijds op gericht om 'regulier' schoolverzuim vroegtijdig te herkennen. De scholen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om deze begeleiding vorm te geven. Ik wil u een aantal vragen stellen over uw visie op hoe scholen deze eigen verantwoordelijkheid dienen vorm te geven. Het betreft wederom de basisscholen en middelbare scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer.

16. Stel, een jongere heeft veel ziekteverzuim. Welke maatregelen dient school naar uw mening te nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
 - a. (doorvraag) In hoeverre en op welk moment dient de schoolarts te worden ingeschakeld naar uw mening, bij ziekteverzuim?
 - b. (doorvraag) In hoeverre en op welk moment dient de leerplichtambtenaar te worden ingeschakeld naar uw mening, bij ziekteverzuim?
17. In hoeverre ervaart u overeenkomsten in de maatregelen die de school binnen de gemeente nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
18. In hoeverre ervaart u verschillen in de maatregelen die de scholen binnen de gemeente nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
19. In hoeverre voldoen de scholen aan uw verwachtingen met betrekking tot de maatregelen die ze nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
 - a. (doorvraag) In hoeverre ervaart u successen in de maatregelen die de scholen nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
 - b. (doorvragen) In hoeverre ervaart u knelpunten in de maatregelen die de scholen nemen om ziekteverzuim aan te pakken?
 - c. (doorvraag) In hoeverre ziet u mogelijkheden om de ervaren knelpunten op te heffen?

De scholen en de leerplichtambtenaar hebben volgens de wet het zelfde doel, namelijk het voorkomen en aanpakken van ongeoorloofd schoolverzuim. Hierin zijn de scholen en de leerplichtambtenaar dus tot elkaar aangewezen. Ik heb een aantal vragen aan u, hoe u de samenwerking met de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer in het algemeen ervaart.

20. In hoeverre ervaart u successen in de samenwerking met de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer?
21. In hoeverre ervaart u knelpunten in de samenwerking met de scholen in de gemeente Hoogezand-Sappemeer?
22. In hoeverre ziet u mogelijkheden om de ervaren knelpunten op te heffen?

Taken en verantwoordelijkheden van de scholen

De Inspectie van het Onderwijs heeft op grond van de Leerplichtwet de taak om toezicht te houden op de naleving van de Leerplichtwet door de scholen. Ik wil u graag een aantal vragen stellen over uw ervaringen met de Inspectie en over de rol van de Inspectie in de aanpak van schoolverzuim, zoals u die ziet.

23. In hoeverre bent u bekend met de taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de Inspectie van het Onderwijs binnen de aanpak van schoolverzuim?
24. In hoeverre heeft u dit schooljaar contact gehad met de Inspectie van het Onderwijs in het kader van de aanpak van schoolverzuim en wat was het resultaat van dit contact?
25. In hoeverre werkt u samen met de Inspectie van het Onderwijs binnen de aanpak van schoolverzuim?
 - a. In hoeverre heeft u wel eens een signaal afgegeven aan de Inspectie van het Onderwijs?
26. In hoeverre ervaart u successen in de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs in de aanpak van schoolverzuim?
27. In hoeverre ervaart u knelpunten in de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs in de aanpak van schoolverzuim?
28. In hoeverre is de wijze waarop de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs is vormgegeven, vastgelegd in de ambtsinstructie?

Indien de wijze waarop de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs is vormgegeven, **wel** is vastgelegd in een ambtsinstructie

29. Hoe wordt er zorg voor gedragen dat de medewerkers van het team Leerplicht bekend zijn met die beleid en het beleid ook consequent naleven?

Indien de wijze waarop de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs is vormgegeven, **niet** is vastgelegd in een ambtsinstructie

30. Waarom is de wijze waarop u vormgeeft aan de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs niet vastgelegd in een ambtsinstructie?
 - a. (doorvraag) In hoeverre is de wijze waarop u vormgeeft aan de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs vastgelegd in andere beleidsstukken?
 - b. (doorvraag) In hoeverre heeft u de behoefte om de wijze waarop u samenwerkt met de Inspectie van het Onderwijs vast te leggen in een ambtsinstructie?
31. Hoe wordt er zorg voor gedragen dat de medewerkers van het team Leerplicht bekend zijn met de wijze waarop de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs is vormgegeven en deze samenwerking ook uniform en consequent uitvoeren?

Bijlage 5 – Interviewvragen Inspectie van het Onderwijs

Een van de taken van de Inspectie van het Onderwijs is om toezicht te houden op de naleving van de Leerplichtwet. Uit de memorie van toelichting bij de leerplichtwet blijkt dat de wetgever van mening is dat school in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid heeft om schoolverzuim te voorkomen en aan te pakken. Met andere woorden, school dient zelf eerst maatregelen te nemen voordat ze het verzuim melden bij de leerplichtambtenaar. Deze taak is niet expliciet vastgelegd in de Leerplichtwet maar blijkt wel uit de memorie van toelichting bij de wet.

1. In hoeverre kan de leerplichtambtenaar een signaal afgeven aan de Inspectie wanneer hij van mening is dat de school deze eigen verantwoordelijkheid onvoldoende vorm geeft?
2. (Indien 1e vraag bevestigend beantwoord) In hoeverre kan de Inspectie in dit specifieke geval een bestuurlijke boete opleggen aan de school?
3. (Indien 1e vraag bevestigend beantwoord) In hoeverre kan de Inspectie in dit specifieke geval een andere maatregel of interventie opleggen?
4. (Indien 1e vraag bevestigend beantwoord) Welke (inhoudelijke) eisen stelt de Inspectie aan deze eigen verantwoordelijkheid van school?

De school heeft een vergelijkbare eigen verantwoordelijkheid waar het ziekteverzuim betreft. Volgens de wetgever is de school verantwoordelijk om leerlingen in het geval van ziekteverzuim adequate begeleiding te bieden. Deze begeleiding moet er enerzijds op gericht zijn om jongeren die ziek zijn snel in contact te brengen met de hulpverlening. En deze begeleiding moet er anderzijds op gericht zijn om jongeren die wel ziek worden gemeld maar feitelijk ongeoorloofd lijken te verzuimen snel in contact te brengen met de leerplichtambtenaar?

1. In hoeverre kan de leerplichtambtenaar een signaal afgeven aan de Inspectie wanneer hij van mening is dat de school deze eigen verantwoordelijkheid onvoldoende vorm geeft?
2. (Indien 1e vraag bevestigend beantwoord) In hoeverre kan de Inspectie in dit specifieke geval een bestuurlijke boete of een andere maatregel/interventie opleggen?
3. (Indien 1e vraag bevestigend beantwoord) Welke (inhoudelijke) eisen stelt de Inspectie aan deze eigen verantwoordelijkheid van school?

Verder nog een vraag over het afgeven van signalen. Op uw website staat te lezen dat de Inspecteur een afweging maakt zodra een signaal binnenkomt of dit signaal urgent is of niet. Is het signaal niet urgent, dan wordt het meegenomen in de jaarlijkse risicoanalyse. Wordt een signaal wel urgent geacht dan kan de Inspectie op elk moment een risicoanalyse uitvoeren. De overweging wanneer de Inspectie een signaal urgent acht en wanneer niet, heb ik niet in een van de stukken kunnen vinden.

1. Wanneer acht de Inspectie een signaal urgent en wanneer niet?
2. Welke acties verwacht de Inspectie van de leerplichtambtenaar voordat deze een signaal afgeeft?

Verder nog een vraag met betrekking tot de bestuurlijke boete. Op grond van de Leerplichtwet heeft de Inspectie de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen wanneer de school één van de bepalingen uit de Leerplichtwet overtreedt.

1. Wanneer besluit de Inspectie over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete?
2. Is hiervoor één signaal van de leerplichtambtenaar van een overtreding door school voldoende?
3. Heeft de Inspectie ook beleid op grond waarvan deze afweging wordt gemaakt?

Tot slot nog een laatste vraag met betrekking tot de schoolgids. Uit het toezichtkader VO/PO en uit de Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en Wet op de expertisecentra blijkt dat school verzuimbeleid moet opnemen in haar schoolgids en dat de Inspectie controleert op school dit ook daadwerkelijk doet. Uit de stukken blijkt echter niet of de Inspectie het verzuimbeleid ook inhoudelijk toetst.

1. In hoeverre stelt de Inspectie inhoudelijke eisen aan het verzuimbeleid van school?
2. In hoeverre kan de Inspectie een bestuurlijke boete of een andere maatregel/interventie opleggen wanneer het verzuimbeleid van school niet voldoet aan deze inhoudelijke eisen?