

Vergaderjaar 2007–2008

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 53

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2008

Zoals ik toezegde tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 5 juli 2007 (30 800 VI, nr. 122) heb ik met de minister van Justitie, de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de hiaten en knelpunten in onze aanpak van schoolverzuim geïnventariseerd. We hebben gekeken hoe we de uitvoering van de Leerplichtwet 1969 (hierna: de Leerplichtwet), in samenhang met de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie), kunnen verbeteren. In deze brief geven we aan hoe we de hiaten en knelpunten gaan aanpakken.

De voorstellen in deze brief zijn onder andere gebaseerd op een advies van de samenwerkende inspecties in het kader van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) en een advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en daaraan voorafgaande rapporten. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor een kwalificatieplicht tot 18 jaar heb ik u toegezegd het ITJ advies te vragen over verbetering van de uitvoering van de leerplicht en de RMC-functie. Zoals toegezegd heb ik het ITJ gevraagd dit advies te baseren op de uitvoeringspraktijk in twee gemeenten. Ook heb ik gevraagd om in het advies in te gaan op de wenselijkheid om de meldingsplicht van scholen bij verzuim en voortijdig schoolverlaten aan te scherpen (Handelingen 2006–2007, nr. 56, Tweede Kamer, pagina 3188). De VNG heb ik advies gevraagd over de mogelijkheden om de «leerplicht-functie» meer regionaal aan te pakken (Handelingen 2007–2008, nr. 36, Tweede Kamer, pagina 2847). Het betreffende ITJ-advies van 18 april jl. en het advies van de VNG van 4 februari jl. vindt u als bijlage¹ bij deze brief. Tevens gaat deze brief in op de aangehouden motie van het lid Bosma over voldoende capaciteit aan leerplichtambtenaren (Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 49). Door omstandigheden is het ITJ-advies later dan gepland beschikbaar gekomen. Daarom ontvangt u deze brief ook iets later dan toegezegd. De minister van Justitie heeft uw Kamer in zijn brief van 20 maart jl. (31 200 VI/26 695, nr. 124) reeds op de hoogte gesteld van de diverse maatregelen op het vlak van de justitiële handhaving van de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Leerplichtwet. Met het oog op de integrale benadering van schoolverzuim zijn deze ook opgenomen in deze brief, met inbegrip van zijn toezegging in genoemd AO over inkorting van de doorlooptijd in verzuimzaken. Ik zend u deze brief ook namens de minister van Justitie, de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en namens staatssecretaris Dijkema van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De volgende samenwerkingspartners zijn betrokken en geconsulteerd: Ingrado, de VNG, de G-4, de onderwijsinspectie, de MBO-, de VO-, en de PO-raad, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en Halt Nederland. Deze partners zullen ook worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Deze brief heeft betrekking op ingeschreven leerlingen van 5 tot 23 jaar, zonder een startkwalificatie die lestijd verzuimen¹.

Leeswijzer

In de eerste paragraaf wordt het schoolverzuimbeleid en het belang daarvan beschreven. Paragraaf 2 bevat een knelpuntenanalyse. In paragraaf 3 ga ik in op de maatregelen voor versterking van de uitvoering van de leerplicht en RMC-functie. Tot slot staat in paragraaf 4 wanneer we uw Kamer informeren over de voortgang. Voor een overzicht van definities, de meest recente leerplichtcijfers, cijfers van het Openbaar Ministerie, de huidige verantwoordelijkheden van betrokkenen en het financiële kader verwijs ik u naar bijlage². Over de cijfers over voortijdig schoolverlaten is uw Kamer recent geïnformeerd (Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 44). Naar aanleiding hiervan heeft ook een AO over voortijdig schoolverlaten met uw Kamer plaatsgevonden op 25 maart 2008.

1. Waar hebben we het over?

De leerplicht biedt alle jongeren de kans zich te ontplooiën en stelt scholen in staat om ervoor te zorgen dat leerlingen hun talenten optimaal benutten. Handhaven van de leerplicht op zichzelf is niet voldoende. Door een sluitend netwerk te vormen, kan worden voorkomen dat jongeren te lang met problemen rondlopen of zonder startkwalificatie de school verlaten. Het halen van een startkwalificatie is in het belang van de jongeren zelf en in het belang van onze samenleving. Ongeoorloofd schoolverzuim kan een indicatie zijn voor achterliggende problemen. Schoolverzuim is bovendien een voorspeller voor het voortijdig verlaten van de school en het afglijden in de criminaliteit. Samenwerking tussen scholen, ouders, betrokken instanties en jongeren is onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren uiteindelijk een startkwalificatie halen en voldoende toegerust de arbeidsmarkt op gaan.

Op grond van de Leerplichtwet zijn ouders er verantwoordelijk voor dat hun kinderen bij een school staan ingeschreven en die ook bezoeken. Vanaf 12 jaar zijn leerlingen medeverantwoordelijk voor het volgen van de lessen. Ouders en jongeren zijn dus primair zelf verantwoordelijk voor naleving van de leerplicht. Deze wettelijke verplichting wordt door ouders en jongeren niet altijd serieus genomen. Dat blijkt ook uit de leerplichtgegevens van gemeenten, die u jaarlijks van mij ontvangt. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en heeft daarvoor leerplichtambtenaren aangesteld. Bij de handhaving van de leerplicht zijn diverse partijen betrokken. In laatste instantie is dat Justitie. De rol van Justitie is enerzijds die van «stok achter de deur», anderzijds kan een interventie in gedwongen kader nodig zijn om de gewenste gedragsverandering(en) tot stand te brengen. De leerplichtambtenaar vormt in de uitvoering van de aanpak van schoolverzuim de verbindende schakel. Op voortijdig schoolverlaters

¹ Zaken als de doorstroom naar cluster IV onderwijs worden apart opgepakt en vallen buiten het domein van deze brief.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot 23 jaar is de RMC-regelgeving van toepassing. Als jongeren langer dan een maand geen onderwijs volgen, is het de taak van de school om dat te melden. Een melding gaat naar de woongemeente (RMC-functie), die vervolgens deze jongeren moet bewegen een startkwalificatie te halen.

Het kabinetsbeleid is gericht op het realiseren van een geïntegreerde aanpak voor schoolverzuim en schooluitval van leerlingen van 5 tot 23 jaar. Het doel is een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters in 2012. Dat moet worden bereikt door:

1. Betere *naleving* van de Leerplichtwet, zodat leerlingen minder verzuimen. Hierbij spelen de ouders en de school een belangrijke rol.
2. Het vroegtijdig *identificeren* van leerlingen die door achterliggende problemen gaan spijbelen.
3. Een goede *doorverwijzing* van kinderen met problemen naar de jeugdhulpverlening.
4. Het sluitstuk: een snelle en effectieve *justitiële aanpak*.
5. *Begeleiding* van niet-leerplichtige uitvallers naar school, werk en/of zorg.

Vele aspecten die van invloed zijn op verzuim en uitval zijn niet in de Leerplichtwet zelf geregeld. Zo staan in de sectorwetten voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en de expertisecentra diverse, deels uiteenlopende, bepalingen over bijvoorbeeld het uitschrijven van deelnemers, het melden van verzuim en uitval aan gemeenten, schorsing en verwijdering, bekostiging, controle op langdurige afwezigheid in verband met tegemoetkoming in de studiekosten of studiefinanciering en toezicht op en handhaving van deze wettelijke taken. Wet- en regelgeving voor hulp en ondersteuning aan ouders en jongeren, zoals schuldsanering, opgroei- en opvoedondersteuning, jeugdzorg, gezondheidszorg, re-integratie, is niet de verantwoordelijkheid van OCW. Die wet- en regelgeving is wel in belangrijke mate bepalend voor de inzet van onder andere gemeenten, jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg en de keten voor werk en inkomen.

2. Wat gaat er mis?

2.1 Knelpunten analyse

De verschillende onderzoeksrapporten maken duidelijk dat de uitvoering van de Leerplichtwet, in combinatie met de RMC-functie, op lokaal en regionaal niveau zeer uiteenlopend is. Vanwege de uiteenlopende beelden heb ik de in het kader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) samenwerkende inspecties gevraagd een advies uit te brengen over verbetering van de signalering, melding, registratie en aanpak van verzuim en uitval. Naast bestaande onderzoeken heeft het ITJ hiervoor de aanpak in twee gemeenten onderzocht.

Op lokaal en landelijk niveau worden veel inspanningen verricht om schoolverzuim tegen te gaan. Voorbeelden van landelijk beleid zijn het kabinetsprogramma de «Aanval op schooluitval» en de werkconferenties «Integrale aanpak van schoolverzuim», geïnitieerd door het ministerie van Justitie. Beide initiatieven illustreren dat alle betrokken departementen de handen in elkaar hebben geslagen om een integrale aanpak daadwerkelijk van de grond te laten komen. De cijfers over schoolverzuim (bijlage 1) laten ook zien dat er een groeiende aandacht is voor de aanpak van schoolverzuim. Dit is een positieve ontwikkeling, die ik wil blijven stimuleren. Niettemin maken de onderzoeken duidelijk dat er ruimte voor verbetering is. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de gesignaleerde knelpunten, als indicatie voor de noodzakelijke verbeteringen. De

knelpunten die in de onderzoeken naar voren komen, heb ik voor de leesbaarheid gebundeld in de volgende vijf thema's.

1. Kennis;
2. Prioriteitstelling, benodigde informatie-uitwisseling en capaciteit;
3. Uitvoerbaarheid regelgeving;
4. Toezicht en handhaving;
5. Hiaten in de verzuimketen.

Om de thema's te verduidelijken, worden per thema voorbeelden van knelpunten genoemd.

2.1.1. Kennis

Bij ouders, leraren en scholen ontbreekt soms de kennis over een effectieve aanpak van schoolverzuim. Ouders weten bijvoorbeeld niet altijd dat hun kind ongeoorloofd verzuimt, kennen de schoolregels vaak niet of weten onvoldoende over hun eigen verantwoordelijkheid. Gezien de belangrijke rol van de ouders bij de aanpak van schoolverzuim, verdient het versterken van hun betrokkenheid de prioriteit. Scholen weten vaak onvoldoende wat de taken van de leerplichtambtenaar zijn. Leerplichtambtenaren hebben immers zowel preventieve en curatieve als repressieve taken, wat tot verwarring kan leiden. Niet alle scholen en leerkrachten hebben voldoende op hun netvlies dat er een relatie is tussen spijbelen en het voortijdig verlaten van de school, waardoor ze de urgentie van een goede aanpak niet altijd zien. Er is daarnaast een groot verschil in de manier van aanpakken van de verschillende leerplichtambtenaren, wat vooral voor scholen met een regiofunctie verwarrend kan zijn. De kennis van de kantonrechter, die verzuimzaken moet beoordelen, is niet altijd toegesneden op jeugdproblemen in volle breedte.

2.1.2. Prioriteitstelling, benodigde informatie-uitwisseling en capaciteit

Niet alle scholen voeren een effectief verzuimbeleid. Er zijn wel veel goede initiatieven, maar het ontbreekt vaak aan geïntegreerde aanpak op alle niveaus van de schoolorganisatie, inclusief de docent en de rol van de ouders. Onderzoek toont aan dat scholen verzuim en uitval slecht melden aan gemeenten. Als scholen en instellingen wel melden, dan doen ze dit vaak onvolledig en te laat. Sommige leerkrachten zien het noteren van afwezige leerlingen niet als hun taak. Het achterhalen van de reden van afwezigheid is op veel scholen niet goed georganiseerd. Er is sprake van administratieve problemen, zoals de gebrekkige systemen voor uitwisseling van gegevens tussen scholen en gemeenten. Leerplichtambtenaren zijn niet altijd voldoende deskundig, een aantal leerplichtambtenaren mist bijvoorbeeld een opsporingsbevoegdheid. Hierdoor wordt niet altijd een proces-verbaal opgemaakt in situaties waar dat wel wenselijk zou zijn. Lange tijd heeft het toezicht op de scholen door zowel gemeenten als de Inspectie van het Onderwijs geen prioriteit gehad. Afstemming tussen de leerplichtambtenaar en de RMC-medewerker is niet bij alle gemeenten vanzelfsprekend.

Ingrado adviseert gemeenten een formatie aan te houden van 1 fte per 4500 leerplichtigen. Dat is meer dan gemeenten volgens onderzoek feitelijk inzetten. Bij het tot stand komen van de kwalificatieplicht, ter vervanging van de partiële leerplicht, is geraamd dat in gemiddeld de helft van deze formatie is voorzien. Zorgtrajecten en strafrechtelijke trajecten kosten vaak veel tijd. Processen-verbaal blijven om diverse redenen soms langer dan gewenst liggen bij het Openbaar Ministerie. Leerplichtambtenaren geven aan onvoldoende tijd te hebben om scholen actief te bezoeken.

2.1.3. Uitvoerbaarheid regelgeving

De regels voor in- en uitschrijven in de Leerplichtwet, de WVO en bekostigingsregels zijn volgens betrokken partijen als Ingrado en de G-4 tegenstrijdig. Dat compliceert de handhaving. Ook is er verwarring over de termijnen waarbinnen schoolverzuim aan de betrokkenen, zoals de leerplichtambtenaar, de RMC-functionaris, de IB-Groep en aan de leerling zelf moet worden gemeld. Dat heeft te maken met de grote hoeveelheid regels waarin de termijnen zijn opgenomen.

2.1.4. Toezicht en handhaving

Diverse onderzoeken wijzen uit dat er onduidelijkheid is over het toezicht van gemeenten op hun eigen werk. Het college van B&W brengt jaarlijks een verslag uit over het leerplichtbeleid aan de gemeenteraad. Als de raadsleden het leerplichtbeleid geen prioriteit geven, krijgt de gemeente mogelijk geen prikkel om haar aanpak te verbeteren. Voor de RMC-functie hoeft het college van B&W in het geheel geen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

Het toezicht op scholen om verzuim en uitval van leerlingen tijdig en volledig te melden is niet eenduidig belegd. Er gelden verschillende regels voor toezicht op en handhaving van taken van scholen voor leerplichtigen en niet-leerplichtigen. Verantwoordelijkheden van gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs overlappen elkaar.

2.1.5. Hiaten in de verzuimketen

Leerlingen die structureel spijbelen worden in eerste instantie door de school aangesproken, dan vaak door hun ouders, daarna door de leerplichtambtenaar, vaak ook door bureau Halt en in laatste instantie door Justitie. Het komt voor dat jongeren ook na dit hele proces nog steeds spijbelen. De samenwerking in de verzuimketen is nog voor verbetering vatbaar. «Ketenpartners» doen soms dubbel werk en vragen leerlingen steeds opnieuw naar de reden van verzuim en de achterliggende problemen. Hoewel partijen hun best doen om verzuim en uitval tegen te gaan en er tijdens de werkconferenties in veel regio's en arrondissementen goede werkafspraken zijn gemaakt, ontbreekt het vaak aan voldoende inzicht in elkaars activiteiten. Hierdoor is de onderlinge afstemming nog niet optimaal en werken partijen elkaar soms onbedoeld tegen.

2.2. *Toetsing van de knelpunten bij betrokken actoren*

Deze probleemanalyse, die gebaseerd is op de resultaten van diverse onderzoeken en rapporten, is ter toetsing voorgelegd aan vertegenwoordigers van de scholen, de leerplichtambtenaren en de bestuurders van gemeenten. Daarbij is gebleken dat over de gesignaleerde kernproblemen van de verzuimaanpak slechts gedeeltelijk overeenstemming bestaat over wat belangrijk is en wat niet, vooral tussen het onderwijs en de gemeenten. Over één aspect is iedereen het eens: de oplossingrichting dient in ieder geval gezocht te worden in samenwerken, vooral in samenwerkingsverbanden in regionaal verband. Dat staat centraal in de volgende paragraaf.

3. **Wat gaan we doen?**

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt ook voor spijbelen. Hoe meer leerlingen in het begin van hun «spijbelcarrière» weer op het rechte pad komen hoe beter. Dat betekent dat het meeste effect vooraan in de keten behaald kan worden. Hetzelfde geldt voor de leeftijd van de spijbelaars.

Hoe jonger de spijbelaar, hoe groter de kans op een positief effect van de interventie.

Voor verbetering van de aanpak van schoolverzuim is inzet van alle partijen vereist. Iedereen in de «keten» dient zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het kabinet heeft de volgende maatregelen voor ogen. Het advies van het Integrale Toezicht Jeugdzaken is hierin meegenomen. Vanwege de aard, omvang en complexiteit van de voorgestelde maatregelen is een realistisch tijdpad noodzakelijk. Sommige maatregelen kunnen relatief snel gerealiseerd worden, voor andere is een langere adem nodig. De maatregelen zijn in volgorde van de hierboven genoemde thema's geplaatst.

3.1 Aanpak van het kennistekort door voorlichting en communicatie

Om het kennistekort aan te pakken, gebeurt al veel op het gebied van voorlichting en communicatie.

Ouders/jongeren

Op de jaarlijkse Dag van de Leerplicht krijgen gemeenten hulp bij het aandacht geven aan de leerplicht. Die hulp is gericht op leerlingen en ouders. Sterkere betrokkenheid van de ouders is een beslissende factor. Ik ga daarom in gesprek met de ouderorganisaties. Via het Platform Allochtone Ouders en Onderwijs vergroot ik ook de betrokkenheid van de minder gemakkelijk bereikbare allochtone bevolkingsgroepen. Met de invoering van de kwalificatieplicht vond afgelopen najaar de publiekscampagne «Verder leren dan je neus lang is» plaats. Uit de evaluatie hiervan blijkt dat de campagne bovengemiddeld effect heeft gehad. De kennis van de kwalificatieplicht is onder jongeren en ouders flink vergroot. Ter intensivering van het aanpakken van het kennistekort start ik een landelijke campagne gericht op jongeren. Daarnaast stuur ik voor de zomer een briefkaart aan alle geslaagde vmbo'ers met felicitaties en de boodschap om zich in te schrijven voor een vervolgopleiding en daarmee een startkwalificatie te behalen.

Scholen

Het ITJ adviseert een verplichte opname in de schoolgids en in jaarverslaggeving van het spijbel- en VSV-beleid van de school. Ouders moeten uitdrukkelijk bij dat schoolbeleid worden betrokken en erover worden geïnformeerd, ook in het mbo.

Gemeenten

Ingrado wordt door mij gesubsidieerd en communiceert via de eigen website en nieuwsbrieven met leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers over schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Ingrado organiseert daarnaast regiobijeenkomsten voor leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers. Ook ontwikkelt Ingrado in opdracht van het ministerie van OCW een handreiking «verzuimprotocol», voor scholen.

Keten

Ik richt een website in – dan wel sluit aan bij een bestaande site – met als doel het vergroten van de kennis van alle betrokken instanties in de keten (scholen, gemeenten, jeugdzorg, justitie) over de handhaving van de Leerplichtwet. Op de website wil ik onder andere goede voorbeelden plaatsen. Een voorbeeld is het ontwikkelde verzuimbeleid in het programma *Bij de les Blijven*¹. Het programma geeft scholen aanwijzingen voor effectief verzuimbeleid en is gericht op leerlingbegeleiding, contacten met ouders en leerplichtambtenaren, administratieve ondersteuning en het achterhalen van de verzuimredenen voor een effectieve interventie. Op de noodzakelijke kennis van rechters wordt in paragraaf 3.3 teruggekomen.

¹ Bij de les blijven: interventieproject schoolverzuim Amsterdam door o.a. Dolf van Veen (Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg/Nederlands Jeugdinstituut).

3.2 Stimuleren van een effectieve gemeentelijke uitvoering van leerplicht en RMC-functie

Ter versterking van de gemeentelijke leerplichthandhaving zijn, gelijktijdig met de invoering van de kwalificatieplicht, extra middelen beschikbaar gekomen. Het gaat om 5,8 miljoen in 2007 en 13 miljoen vanaf 2008. De 13 miljoen is opgebouwd uit 1 miljoen voor de invoering van de kwalificatieplicht en 12 miljoen voor de versterking van de leerplichthandhaving. Met die 12 miljoen kunnen gemeenten de Ingrado-norm van 1 fte op 4500 leerplichtigen realiseren (nu halen gemeenten gemiddeld de helft van de norm). Om de deskundigheid van leerplichtambtenaren te vergroten is het leerplichtmodel in het jaar 2006 ontwikkeld, dat via de website www.leerplichtwijzer.nl wordt ontsloten. Op dit moment wordt deze website geactualiseerd en aangepast voor de RMC-functie. Ik stimuleer de samenwerking tussen gemeenten met een kwartiermaker van Ingrado. Deze kwartiermaker adviseert en begeleidt gemeenten bij regionalisering. De voortgang van de kwartiermaker wordt door mij gevolgd. Na de zomer ontvang ik een eindrapportage.

Om het knelpunt voor prioriteitstelling en capaciteit bij gemeenten aan te pakken stel ik de volgende maatregelen voor. Zoals eerder aangegeven verschillen de gemeentelijke uitvoering van leerplicht en RMC-functie van elkaar. Gelet op de verwarring die dat soms oplevert bij scholen en gemeenten wil ik een eenduidige organisatorische vorm voor RMC en leerplichthandhaving. De bekostiging voor de taken voortvloeiend uit de Leerplichtwet vindt plaats via het Gemeentefonds. Voor de RMC-functie werken gemeenten samen in 39 vastgestelde regio's. Het college van B&W van de contactgemeente, moet namens alle andere gemeenten in de regio, inhoudelijk verantwoording afleggen aan het ministerie van OCW in een jaarlijkse effectrapportage. Gemeenten ontvangen met een specifieke uitkering van OCW financiële middelen voor de uitvoering van de RMC-functie. Voor 2007 en 2008 zijn extra middelen voor de kwalificatieplicht en de versterking van de leerplicht toegevoegd aan deze specifieke uitkering. Ik wil het volgende bereiken:

- Een eenduidig bestuurlijk arrangement. Het ministerie van OCW is hierbij stelselverantwoordelijk voor leerplicht en RMC-functie. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en leggen verantwoording af aan de gemeenteraad over zowel leerplicht als RMC-functie. Door te steunen op de controlerende functie van de gemeenteraad, kan bestaand toezicht door het ministerie van OCW op de uitvoering van de gemeentelijke taken beperkt blijven tot de via de specifieke uitkering gefinancierde taken.
- Gemeenten gaan zowel voor de leerplicht als voor de RMC-functie samenwerken in de huidige 39 RMC-regio's. Dit omdat onomstotelijk is vast komen te staan dat samenwerkende gemeenten door schaalvergroting en specialisatie een betere kwaliteit leveren (zie ook het bijgevoegde advies van de VNG en het ITJ)¹. Binnen de regio's is de exacte vorm van samenwerking een eigen keuze. Zo kan een regio kiezen voor een verdere verdeling in subregio's. Ook kan de regionalisering van de leerplichtfunctie worden afgestemd op andere ontwikkelingen zoals de regionalisering van de arbeidsmarkt, de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en Adviesteams. Ook kan er gekeken worden naar de reikwijdte van andere regionale organisaties, zoals GGD, Algemeen Maatschappelijk Werk, onderwijsinstellingen en CWI.
- De functie van contactgemeente voor de RMC-functie wordt uitgebreid naar de leerplicht. Het contact met het primair onderwijs kan hierbij worden gewaarborgd door structureel contact met de scholen te regelen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een vaste leerplichtambtenaar per school (zie ook het bijgevoegde advies van de VNG).
- Veel regionale bureaus leerplicht (RBL) hebben een status als zelf-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

standig bestuursorgaan (zbo). Daardoor hebben zij geen toegang tot de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Dit belemmert een slagvaardige handhaving van de leerplicht, doordat de absolute verzuimers (leerplichtig, maar niet ingeschreven) niet volledig in beeld zijn. Met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ik onderzoeken hoe dit probleem verholpen kan worden.

- Om de Leerplichtwet strafrechtelijk te kunnen handhaven moeten leerplichtambtenaren ook bijzondere opsporingsambtenaar (BOA) zijn. In dat geval kan samenwerking met andere gemeenten uitkomst bieden, omdat er dan altijd een leerplichtambtenaar beschikbaar is met een BOA-bevoegdheid. Hierdoor wordt voorkomen dat er op oneigenlijke gronden van strafrechtelijke handhaving wordt afgezien of dat in een te laat stadium tot strafrechtelijke handhaving wordt overgegaan.
- In lijn met het voorgaande en door de invoering van één digitaal loket, kan de beleidsinformatie van gemeenten aan OCW beperkt worden. De jaarlijkse RMC-effectrapportage en de rapportage over verzuim worden stapsgewijs ingekort en geïntegreerd tot één rapportage van de 39 contactgemeenten aan OCW. Het doel van deze rapportage verschuift. Omdat OCW voor de beleidsinformatie over verzuim en uitval kan steunen op het digitale loket, zal de nieuwe rapportage meer inzicht moeten geven in de doelmatigheid van de uitvoering van de gemeentelijke taken. Deze rapportage wordt ook gebruikt voor het opstellen van een *benchmark*, zodat het ministerie van OCW beter invulling kan geven aan zijn toezichhoudende taak. Voor het primair onderwijs, dat nog geen gebruik maakt van het onderwijsnummer, zal dit op een later tijdstip gelden.
- Gemeenten houden de specifieke uitkering (vanaf 2008 een totaal van € 30 miljoen) voor de kosten voor de uitvoering van de RMC-functie, leerplicht en kwalificatieplicht. Deze uitkering wordt verstrekt aan de RMC-contactgemeente, die over de besteding afspraken maakt met gemeenten in de regio. De aanpak van 2007 en 2008 wordt dus voortgezet. Het is de bedoeling dat gemeenten de eigen middelen uit het gemeentefonds blijven investeren, zodat prioriteit aan de leerplicht kan worden gegeven. De nieuwe leerplicht- en RMC-rapportage, zoals genoemd in het vorige punt, moet inzicht verschaffen in de doelmatigheid van de besteding van de specifieke uitkering.

Kortom:

1. Er komt één digitaal loket voor het melden van verzuim, zoals beschreven in paragraaf 3.5;
2. Er komt één geldstroom voor de leerplicht- en RMC-functie;
3. Er komt één rapportage voor de verantwoording van de besteding van de middelen;
4. De verantwoordelijkheid voor de geldstroom en de rapportage ligt bij de contactgemeente.

3.3 Verder aanscherpen strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

In het activiteitenplan 2008 van het jeugd OM is de handhaving van de leerplicht een prioriteit. In overleg met Ingrado, de brancheorganisatie van leerplichtambtenaren, zal dit jaar een standaard proces-verbaal worden ingevoerd, zodat landelijk een goede basis wordt gelegd voor het bepalen van op maat gesneden vervolgacties door het OM. Het OM gaat een landelijke handleiding leerplicht opstellen, met heldere aanwijzingen voor leerplichtambtenaren. In deze handleiding komt informatie over de wijze van samenwerking met het OM, normen voor doorlooptijden en de wijze waarop verschillende soorten schoolverzuim in onderlinge samenwerking (procedureel) wordt opgepakt. Hierin staan het teruggaan naar school en het zonedig inschakelen van hulpverlening centraal.

In de komende maanden stelt het OM een plan van aanpak op voor het landelijke schoolverzuimbeleid. Het OM treft de benodigde voorzieningen, opdat in alle arrondissementen speciale zittingen voor schoolverzuim worden gehouden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de deskundigheid van de Raad voor de Kinderbescherming en de leerplichtambtenaar. Hiertoe zullen de benodigde afspraken worden gemaakt met de zittende magistratuur (ZM). Zaken, waarvan het dossier zittingsgereed is, worden zo spoedig mogelijk, en in elk geval binnen een maand, op zitting gebracht. Het OM doet (ook in verband met de per 1 augustus 2007 ingevoerde kwalificatieplicht) in overleg met Ingrado onderzoek naar eventuele extra benodigde capaciteit voor het OM (respectievelijk de zittende magistratuur) in verband met leerplichtzaken. De resultaten daarvan worden binnenkort verwacht.

Plan Raad voor de rechtspraak 2008

De Raad van de rechtspraak gaat binnenkort aan de slag met een programma Jeugd. Dit programma heeft als doel het verhogen van de effectiviteit en efficiency van de kinderrechtspraak. In recent overleg tussen het ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak heeft de Raad bevestigd dat schoolverzuim ook bij de ZM hoog op de agenda staat en dat verzuimzaken snel moeten worden afgedaan. De raad heeft de minister van Justitie toegezegd de gerechten schriftelijk extra aandacht te vragen voor een zo snel mogelijke afdoening van spijbelzaken. Dat wil zeggen dat spijbelzaken zo snel mogelijk, en uiterlijk binnen een maand nadat het dossier zittingsgereed is, op zitting komen. Hiertoe zullen de benodigde afspraken worden gemaakt met het OM. Hiermee komt de minister van Justitie de toezegging na die hij op 25 maart 2008 gedaan heeft aan de heer Depla¹.

Verschillende soorten spijbelrechters – o.a. die waarbij de kinderrechter optreedt als kantonrechterplaatsvervanger – zijn te vinden in Groningen, Zwolle, Amsterdam, Zutphen, Breda, Dordrecht, Middelburg en Roermond. In Almelo zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de kantonrechter, de Officier van Justitie en een vast team van hulpverleners. Het doel van de rechtspraak is in alle gevallen terugkeer naar school én een integrale aanpak van de problemen van de jongere. Daarom wil de Raad voor de rechtspraak bevorderen dat, waar nodig, de rechter direct een civiele beschermingszaak behandelt. In Arnhem is sinds 13 december 2007 een experiment gaande waarbij op één zitting zowel leerplicht- als jeugdbescherming- en jeugdstrafzaken worden behandeld (de zogeheten combizittingen).

Momenteel vindt overleg plaats tussen de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak over de optie om de behandeling van *alle* schoolverzuimzaken over te hevelen van kantonrechter naar kinderrechter.

In alle gevallen zal het uitgangspunt zijn dat de rechter die leerplichtzaken behandelt, een totaalbeeld van de situatie van het kind heeft, opdat hij of zij binnen de wettelijke mogelijkheden een zinvolle en op de individuele situatie toegesneden beslissing kan nemen.

3.4 Aanpassen van justitiële interventies

Een knelpunt dat vorig jaar uit onderzoek naar voren kwam betreft de effectiviteit van de justitiële interventies. Op 24 september 2007 zond de minister van Justitie uw Kamer een evaluatierapport over het onderzoek naar de effectiviteit van justitiële spijbelinterventies (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 3). De uitkomsten van dit onderzoek waren voor de Raad voor de Kinderbescherming aanleiding om niet effectief gebleken spijbelprogramma's *niet* meer in te kopen. Ook gaven de uitkomsten aanleiding tot twee expertmeetings. Op basis daarvan heeft de minister

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 695, nr. 51.

van Justitie een aantal nieuwe beleidslijnen uitgezet, die de effectiviteit van het justitiële ingrijpen ten goede zullen komen. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de genomen besluiten.

- *Interventies Halt*

Schoolverzuim wordt officieel toegevoegd aan de «Haltwaardige feiten». Dat wil zeggen dat licht tot matig schoolverzuim, waarbij geen aanwijzingen zijn voor achterliggende problemen, zonder tussenkomst van het OM kunnen worden afgedaan met een Haltstraf. In overleg met Halt Nederland en het OM bepaalt de minister van Justitie wat precies onder licht tot matig verzuim verstaan wordt. Ten opzichte van de praktijk zal de Haltnorm iets hoger komen te liggen. Dit om te vermijden dat ook (of alleen) zeer licht verzuim bij Halt terecht komt. De betrokken organisaties delen namelijk de mening dat de aanpak van zeer licht verzuim in handen van ouders, school en leerplichtambtenaar moet blijven. De Haltinterventies zijn normstellende interventies waarbij de motivering om weer naar school te gaan voorop staat.

- *Interventies OM*

Bij zwaarder verzuim, al dan niet in combinatie met achterliggende problemen, is justitieel ingrijpen door OM en/of rechter onontbeerlijk. Alleen al van het dreigen met justitiële interventies kan een afschrikwekkende werking uitgaan (functie van «stok achter de deur») en vaak is dat voldoende voor jongeren om weer naar school te gaan. Voor zover dat niet het geval is zullen het OM en de zittende magistratuur consequent optreden en daadwerkelijk sanctioneren; hierboven werd reeds toegelicht dat dit ook *snel* zal gebeuren.

Het ministerie van Justitie zal in de komende maanden in overleg met de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) vaststellen of het bestaande arsenaal zal worden aangevuld met een nieuwe leerstraf voor spijbelaars en hun ouders. Deze leerstraf wordt reeds toegepast in Lelystad en zal te zijner tijd moeten worden goedgekeurd door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

- *Interventies ZM/kantonrechter/spijbelrechter*

Wat betreft de opgelegde gedragsinterventies heeft onderzoek uitgewezen dat de tot nu toe gebruikte programma's onvoldoende positieve resultaten opleveren. Zij leiden niet tot een verbetering van de situatie op school. De RvdK stelt per jongere een diagnose op en stemt de individuele aanpak daarop af. Afhankelijk van de problematiek wordt bij schoolverzuim voortaan alleen nog gebruik gemaakt van een (erkende) cognitieve en/of sociale vaardigheidstraining of van een intensievere interventie gericht op het hele gezin, bijvoorbeeld de Multi Systeem Therapie (MST). Volgens het evaluatierapport ontbreekt het in Nederland aan programma's voor jongeren die problemen hebben in relatie tot de school. In de VS zijn dergelijke programma's beschikbaar en zijn er goede resultaten mee behaald. Het ministerie van Justitie zal zich in de komende maanden met de RvdK uitspreken over de bruikbaarheid van een dergelijk buitenlands programma voor Nederland.

Met bovenstaande uiteenzetting komt de Minister van Justitie zijn toezegging na dat hij de nieuwste acties en plannen op het gebied van justitiële interventies bij schoolverzuim nog zou ontvouwen aan de Tweede Kamer¹.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 19. Deze toezegging werd nog eens bevestigd in een brief d.d. 20 maart 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI en 26 695, nr. 124).

3.5 *Verbetering van de informatiehuishouding*

Om het knelpunt rondom het melden van verzuim door scholen en instellingen en het uitwisselen van de juiste gegevens tussen scholen en

gemeenten aan te pakken, voeren OCW en de IB-Groep een nieuwe één loketaanpak in (Tweede Kamer, 2006–2007, 26 695, nr. 37). De één loketaanpak, die melding vergemakkelijkt, wordt op dit moment getest in negen pilotgemeenten. Het systeem wordt vanaf 1 augustus 2008 landelijk ingevoerd. Ik heb de wetswijziging waarin de één loketfunctie wordt geregeld al in gang gezet. Uit eerder onderzoek van Het Expertisecentrum blijkt dat dit tot minder administratieve lasten leidt. Deze bespaarde capaciteit kunnen gemeenten aanwenden voor directe begeleiding van verzuimers en uitvallers.

3.6 Harmoniseren en vereenvoudigen van de wet- en regelgeving

De regels om verzuim te melden en te registreren moeten eenvoudiger. Er zijn zeven verschillende wetten en regels voor spijbelen. Om het eenvoudiger te maken voor scholen en gemeenten, streef ik naar één meldtermijn voor spijbelen en één meldtermijn voor schooluitval. Hierover zal ik overleggen met de scholen en de gemeenten. Zo kunnen scholen gemakkelijker aan hun verzuimmeldplicht voldoen en kan verzuim beter worden aangepakt. Ingrado heeft recent enkele voorstellen gedaan voor actualisatie van de Leerplichtwet om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Het gaat hier vooral om definitievoorstellen, het beroep op vrijstelling wegens bedenkingen tegen de richting van de school, begrenzing aan het beroep op vrijstelling wegens plichten voortvloeiend uit godsdienst, schorsing en verwijdering. Momenteel voer ik een analyse uit om de voornemens in deze brief te vertalen naar wet- en regelgeving. Concrete voorstellen voor aanpassing van de wet- en regelgeving doe ik begin volgend jaar, met het oog op invoering per schooljaar 2010–2011.

3.7 Organiseren van eenduidig toezicht op scholen

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op scholen om verzuim en uitval van leerlingen tijdig en volledig te melden ligt bij zowel gemeenten als bij de Inspectie van het Onderwijs. Dit leidt tot verwarring van verantwoordelijkheden. Ik streef daarom naar het eenduidig beleggen van het toezicht op de naleving van het leerplichtbeleid door scholen. Ik ga daarvoor in gesprek met de VNG en de Inspectie van het Onderwijs.

3.8 Versterking opvoed- en opgroeiondersteuning en sluitende samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en andere ketenpartners

Om de ketenaanpak van onder andere schoolverzuim te verbeteren worden de volgende maatregelen genomen. Dit kabinet wil de problemen van kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar beter en eerder aanpakken. Tot 2011 is structureel 200 miljoen euro vrijgemaakt voor opvoed- en gezinsondersteuning vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin. Gemeenten betalen hiervan onder andere oudercursussen, individuele ondersteuning en andere vormen van preventieve hulp en steun aan alle kinderen, jongeren en gezinnen die dat nodig hebben. Het kabinet stimuleert dat opvoed- en opgroeiondersteuning zoveel mogelijk in de eigen leefwereld van het kind of het gezin wordt geboden, dus thuis en op school.

De vorming van Centra voor Jeugd en Gezin wordt wettelijk verankerd. Verder wordt wettelijk vastgelegd dat de gemeenten de plicht krijgen om sluitende afspraken te maken met alle betrokken partijen over snelle en passende hulp voor elk kind en elke jongere. Goede samenwerking tussen veiligheidshuizen, de Centra voor Jeugd en Gezin én de scholen via de Zorg- en adviesteams is daarbij cruciaal¹. Al deze partijen krijgen ook de plicht om mee te werken aan de totstandkoming en de naleving van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 119.

afspraken. In een brief van 16 november 2007 heeft de minister voor Jeugd en Gezin uw Kamer hierover uitgebreid geïnformeerd (31 001, nr. 36).

Om ervoor te zorgen dat scholen de (meervoudige) problemen van jongeren signaleren, dat deze signalen bij de juiste instantie terechtkomen en dat de jongere snel de juiste hulp krijgt aangeboden, zijn de laatste jaren overall rond scholen Zorg- en Adviesteams (ZAT) ontstaan¹. Het kabinet wil ervoor zorgen dat in 2011 voor alle schoolgaande kinderen en jongeren (in het PO, VO en MBO) een kwalitatief hoogstaand ZAT beschikbaar is. Op basis van de resultaten van de pilots «intensivering kwaliteit zorg- en adviesteams», informeer ik samen met de minister voor Jeugd en Gezin en mijn collega staatssecretaris Dijkema de Kamer binnenkort over hoe we deze kabinetsdoelstelling willen bereiken.

Om het knelpunt aan te pakken dat er niet altijd overeenstemming bestaat tussen scholen en gemeenten over wat belangrijk is en wat niet, kan de Lokale Educatieve Agenda als instrument worden gebruikt. De agenda is in 2006 bij gemeenten en schoolbesturen van het primair en voortgezet onderwijs geïntroduceerd. Gemeenten, schoolbesturen en andere lokale partijen stellen gezamenlijk een lokale agenda op voor onderwijs- en jeugdbeleid. Zo komen zij tot een verantwoordelijkheids- en rolverdeling over thema's als spijbelen, leerplicht, VVE en zorg. Ik ondersteun de gemeenten, schoolbesturen en andere partners bij het gebruik en het opstellen van een lokale educatieve agenda met het project «partners in lokaal onderwijsbeleid». Daarvoor stel ik incidenteel 1 miljoen beschikbaar.

Daarnaast sluit ik momenteel in alle 39 RMC-regio's convenanten met gemeenten en onderwijs af om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Samenwerking tussen gemeenten en scholen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is een voorwaarde om voor een financiële bijdrage in aanmerking te komen.

4. Tot slot

Gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan de aanpak van schoolverzuim, zal ik u begin volgend jaar informeren over de voortgang in de realisatie van de voorgestelde maatregelen.

Ook namens de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Justitie en van Jeugd en Gezin, en de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

¹ Een ZAT is een multidisciplinair samenwerkingsverband van professionals uit bijvoorbeeld onderwijs, leerplicht, geïndiceerde jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, welzijnswerk en politie/justitie met als doel om de kinderen, jongeren en hun gezinnen snelle en passende hulp te bieden.