



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Schoolverzuim: de strafrechtelijke aanpak

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doel- en probleemstelling	12
1.3	Afbakening	12
1.4	Onderzoeksaanpak	12
1.4.1	Operationalisering	12
1.4.2	Toetsingskader	14
1.4.3	Onderzoeksmethoden	14
1.5	Leeswijzer	15
2	Het strafproces schoolverzuim	16
2.1	De Leerplichtwet	16
2.2	De aanpak van schoolverzuim	17
2.2.1	De leerplichtambtenaar	17
2.2.2	Het Openbaar Ministerie	18
2.2.3	De RvdK	19
2.2.4	De zitting	21
3	De kwaliteit van de informatie	22
3.1	Het proces-verbaal	22
3.1.1	Volledigheid	22
3.1.2	Actualiteit	23
3.2	Het screeningsformulier	24
3.2.1	Volledigheid	24
3.2.2	Actualiteit	25
3.3	Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming	25
3.3.1	Volledigheid	25
3.3.2	Actualiteit	26
3.3.3	Verificatie	26
3.4	Het transactiebesluit en het vonnis	26
3.4.1	Volledigheid	26
3.5	Het dossier van de Raad voor de Kinderbescherming	27
3.5.1	Volledigheid	27
3.5.2	Verificatie	27

3.6	Deelconclusies	28
3.6.1	Het proces-verbaal	28
3.6.2	Het screeningsformulier	28
3.6.3	Het rapport van de RvdK	28
3.6.4	Het transactiebesluit en het vonnis	29
3.6.5	Het dossier van de RvdK	29
4	De kwaliteit van de informatie-uitwisseling	30
4.1	Het justitieel casus overleg	30
4.1.1	Tijdigheid	30
4.1.2	Volledigheid	31
4.2	Het Onderzoek van de RvdK	32
4.2.1	Tijdigheid	32
4.2.2	Volledigheid	33
4.3	Het MDO	34
4.3.1	Tijdigheid	34
4.3.2	Volledigheid	34
4.4	De zitting	35
4.4.1	Tijdigheid	35
4.4.2	Volledigheid	35
4.5	Deelconclusies	36
4.5.1	Het Justitieel Casus Overleg	36
4.5.2	Het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming	37
4.5.3	Het MDO	37
4.5.4	De zitting	38
5	De civiele aanpak van schoolverzuim	39
5.1	De aandacht voor de civiele problematiek bij schoolverzuim	39
5.1.1	De afwegingen om een proces-verbaal op te maken	39
5.1.2	Consultatie	40
5.2	Deelconclusie	40
I	Aanbevelingen	42
II	Toetsingskader	43
III	Bronnenlijst	46
IV	Gesproken professionals	47
V	De civiele start in de aanpak schoolverzuim	48
VI	Het strafproces schoolverzuim in de keten	49
VII	Het strafproces schoolverzuim binnen de RvdK	50
VIII	Afkortingen	51



Voorwoord

Het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en leerplichtambtenaren van de gemeente, tezamen de strafrechtelijke ketenpartners, werken intensief samen wanneer jongeren strafrechtelijk worden vervolgd voor het overtreden van de leerplichtwet. Het op tijd en volledig opstellen en overdragen van informatie tussen strafrechtelijke ketenpartners is daarbij essentieel. De strafrechtelijke ketenpartners zijn namelijk gebaat bij informatie die de omstandigheden van de jongere juist beschrijft, zodat zij de volgende stap in het strafproces uit kunnen voeren. Daarnaast dienen de strafrechtelijke ketenpartners hun taken uit te voeren zoals de wet voorschrijft. Ook is er een werkmethode en handleidingen die de ketenpartners voorschrijft hoe de informatie opgesteld en uitgewisseld wordt. Op die manier wordt elke jongere volgens dezelfde uitgangspunten behandeld.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft bij de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim de samenwerking van de strafrechtelijke ketenpartners nader onderzocht. De focus in dit onderzoek ligt op de kwaliteit van de informatie van de RvdK en de betrokken ketenpartners. Er is in dit onderzoek ook gesproken met de zittende magistratuur, omdat zij betrokken is in het ontvangen, opstellen en uitwisselen van informatie.

In dit rapport doet de Inspectie VenJ aanbevelingen aan de RvdK om de kwaliteit van de informatie en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Het strafrechtelijk vervolgen van jongeren die de leerplichtwet overtreden, is de laatste stap in de aanpak van schoolverzuim. De preventieve en civiele aanpak heeft de voorkeur. De Inspectie VenJ constateert echter dat wanneer de strafrechtelijke ketenpartners eerder betrokken raken, zij ook effectiever in kunnen grijpen. Jongeren zijn nu veelal zeventien jaar oud, waardoor de strafrechtelijke ketenpartners beperkt zijn in hun strafmodaliteiten.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Risico's in de samenwerking en informatie-uitwisseling aanleiding tot onderzoek

Het is de taak van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) om bij een strafrechtelijk proces tegen een jongere een onderzoek uit te voeren naar de levensomstandigheden van deze jongere en de officier van justitie te adviseren over de strafrechtelijke vervolging. Zo ook bij jongeren die vanaf twaalf jaar strafrechtelijk worden vervolgd voor het overtreden van de Leerplichtwet. Schoolverzuim is namelijk een belangrijke voorspeller voor vroegtijdig schoolverlaten en crimineel gedrag. Tijdig en adequaat ingrijpen is belangrijk.

Uit een risico-analyse van de Inspectie VenJ en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) bleek dat er risico's waren in de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de strafrechtelijke ketenpartners. Vanwege haar verantwoordelijkheid voor het toezicht in de strafrechterketen heeft de Inspectie VenJ vervolgens besloten onderzoek te doen naar de kwaliteit van informatie en informatie-uitwisseling in het strafproces schoolverzuim.

Om de kwaliteit van informatie en informatie-uitwisseling van de RvdK en zijn ketenpartners nader te onderzoeken, formuleerde de Inspectie VenJ de volgende centrale onderzoeksvraag:

"Is de kwaliteit van de informatie en de informatie-uitwisseling in schoolverzuimzaken voldoende? En als dit niet het geval is, wat zijn dan de achterliggende oorzaken?"

De methode van onderzoek

De Inspectie VenJ gebruikt een toetsingskader dat uitgaat van bestaande wet- en regelgeving, ketenafspraken, handleidingen en werkmethodiek. De producten die de ketenpartners opleveren zijn aan de hand van dit toetsingskader beoordeeld. Dit zijn het proces-verbaal schoolverzuim (proces-verbaal), het screeningsformulier, het rapport van de RvdK en de beschikbaarheid van het zittingsbesluit (vonnis, zittende magistratuur of transactiebesluit, Openbaar Ministerie). Daarnaast keek de Inspectie VenJ naar de overdrachtsmomenten in het strafproces schoolverzuim. Tijdens deze momenten vindt afstemming plaats, samenwerking en informatieoverdracht. Een



voorbeeld van een overdrachtsmoment is het Justitieel Casus Overleg Leerplicht (JCO). In dit overleg beslist het Openbaar Ministerie (OM) of een jongere, die de leerplichtwet heeft overtreden, strafrechtelijk vervolgd wordt. Dit doet het OM nadat alle ketenpartners hun informatie over de jongere hebben uitgewisseld tijdens het JCO.

De Inspectie VenJ stelt dat de kwaliteit van de informatie voldoende is wanneer de informatie *volledig, actueel en geverifieerd* is. Onder *volledigheid* wordt verstaan dat de producten alle informatie bevatten die in de handleiding en protocollen wordt voorgeschreven. Daarnaast dient de informatie *actueel* te zijn. Dit betekent dat de informatie een beeld schetst van de huidige situatie. Tot slot dient de (keten)partner de informatie te *verifiëren*. Dat wil zeggen dat de (keten)partner, die de informatie voor het eerst vastlegt, nagaat of de informatie actueel en volledig is.

De kwaliteit van informatie-uitwisseling is voldoende wanneer de informatie *volledig* en *tijdig* wordt uitgewisseld. Informatie-uitwisseling is volledig als de ontvanger de informatie krijgt die hij nodig heeft om de volgende stap in het proces te zetten. En als de verstrekker van de informatie een bevestiging heeft dat de informatie is aangekomen. De informatie-uitwisseling is tijdig wanneer de informatie wordt uitgewisseld conform de termijnen die volgen uit wettelijke normen en de afspraken die daarop zijn gebaseerd.

De Inspectie VenJ heeft verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Zo heeft zij in twee regio's van de RvdK, Midden-Nederland en Zuidoost-Nederland, een documentanalyse en dossieronderzoek uitgevoerd. Daarnaast heeft zij in deze regio's interviews afgenomen met medewerkers van de RvdK, het OM, leerplichtambtenaren en met de zittende magistratuur (ZM). Ook heeft de Inspectie VenJ JCO's over schoolverzuimzaken geobserveerd.

Het strafproces schoolverzuim

De Leerplichtwet geldt voor jongeren vanaf hun vijfde tot achttiende levensjaar. Van jongeren wordt verwacht dat zij naar school gaan en uiteindelijk hun startkwalificatie behalen; een havo-, vwo-, of minimaal mbo niveau 2-diploma. Een uitzondering wordt gemaakt voor jongeren die zeer moeilijk lerend zijn, meervoudig gehandicapt zijn of jongeren die in het praktijkonderwijs hun diploma hebben behaald. Voor hen geldt de kwalificatieplicht niet.¹

De ouder(s)/verzorger(s) hebben de plicht om ervoor te zorgen dat een jongere staat ingeschreven op een school en deze school regelmatig bezoekt.² Jongeren hebben zelf ook een verantwoordelijkheid in de leerplichtwet. Zo mogen zij niet meer dan zestien uur ongeoorloofd les of praktijktijd verzuimen gedurende een periode van vier opeenvolgende weken.³ Dit wordt relatief verzuim genoemd.⁴ Wanneer jongeren relatief verzuimen, kunnen zij hiervoor strafrechtelijk worden vervolgd vanaf hun twaalfde levensjaar.⁵ De school heeft dan al acties ondernomen om de jongere weer naar school te krijgen. Bijvoorbeeld in gesprekken met de jongere en/of ouder(s)/verzorger(s). De leerplichtambtenaar is, als buitengewoon

¹ Artikel 4a lid 2 Leerplichtwet 1969.

² Artikel 2 lid 1 en artikel 4a lid 1 Leerplichtwet 1969.

³ Artikel 21 Leerplichtwet en 21a Leerplichtwet 1969.

⁴ Artikel 2 lid 1 e artikel 4 lid 1 Leerplichtwet 1969.

⁵ Artikel 2 lid 3 en artikel 4c lid 1 Leerplichtwet 1969.



opsporingsambtenaar (BOA) van de gemeente, bevoegd een proces-verbaal op te maken. De civiele aanpak van schoolverzuim heeft echter de voorkeur. Schoolverzuim is namelijk veelal een symptoom van achterliggende problematiek. Jeugdhulp wordt dan ook vaak ingezet. Wanneer afspraken met jeugdhulp niet nagekomen worden, kan de leerplichtambtenaar alsnog besluiten een proces-verbaal schoolverzuim op te maken. Het OM beslist vervolgens of de jongere strafrechtelijk vervolgd wordt voor de overtreding van de Leerplichtwet. Wanneer een strafrechtelijk proces tegen het schoolverzuim start, voert de RvdK een onderzoek uit naar de levensomstandigheden van de jongere. De RvdK brengt een pedagogisch passend strafadvies aan het OM uit. Vervolgens wordt tijdens de zitting de jongere gesanctioneerd. In het strafproces schoolverzuim spreekt men daarmee de jongere aan op het overtreden van de Leerplichtwet, met als doel dat de jongere dit niet nogmaals doet.

De centrale conclusie

De kwaliteit van de informatie en informatie-uitwisseling in het strafproces schoolverzuim voldoet niet aan de gestelde normen. Doordat de ketenpartners elkaars tekortkomingen opvangen, loopt het strafproces schoolverzuim echter niet vast.

De handleiding⁶ en werkmethode⁷ die worden toegepast in het strafproces schoolverzuim bieden voldoende handvatten aan de ketenpartners om te beschikken over volledige, actuele en geverifieerde informatie. In de praktijk constateert de Inspectie VenJ echter dat de producten die leerplichtambtenaren en de medewerkers van de RvdK opleveren niet voldoen aan deze normen. Zo is het proces-verbaal schoolverzuim van de leerplichtambtenaar veelal niet actueel en niet volledig. Het screeningsformulier en het rapport van de RvdK zijn actueel maar vaak niet volledig. In het rapport van de RvdK is het strafadvies niet altijd juridisch juist geformuleerd. Tevens is het rapport van de RvdK niet altijd geverifieerd. Ook het dossier van de RvdK is vaak niet volledig. Zo missen er wel eens producten, zoals het screeningsformulier. Na de strafoplegging door het OM of ZM zijn het transactiebesluit (OM) en het vonnis (ZM) niet altijd beschikbaar voor de RvdK.

De werkafspraken, handleiding en de werkmethode bieden voldoende handvatten voor een volledige en tijdige informatie-uitwisseling. In de praktijk is de informatie-uitwisseling zowel binnen de RvdK, als die tussen de RvdK en haar ketenpartners, veelal onvoldoende. De informatie wordt vaak niet tijdig en volledig overgedragen door de ketenpartners. Dat wil zeggen, niet volgens de normen die de ketenpartners stellen.

Ondanks dat de kwaliteit van de informatie en informatie-uitwisseling niet aan de normen voldoen, concludeert de Inspectie VenJ dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor het strafproces schoolverzuim. De ketenpartners vangen elkaars tekortkomingen op. Een zitting wordt bijvoorbeeld een dag van te voren voorbereid, waardoor het laat opleveren van het rapport van de RvdK geen belemmering is.

⁶ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

⁷ Methode Raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013.



In onderstaande paragrafen zijn de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek nader toegelicht. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de RvdK. Er zijn ook aanbevelingen en aandachtspunten gericht aan het OM. De Inspectie VenJ beveelt aan om tijdens het JCO het zittingsmoment bekend te maken. Ook beveelt de Inspectie VenJ aan om informatie zo volledig en tijdig mogelijk uit te wisselen met (ook) de leerplichtambtenaren. Daarnaast wordt het als aandachtspunt meegegeven om te bezien welke ketenpartners een toegevoegde waarde hebben voor het JCO en deze aan te laten sluiten tijdens het JCO. Tot slot richt een aanbeveling zich aan de afdelingen leerplicht van de gemeenten; stuur leerplichtambtenaren er op aan om een actueel proces-verbaal opleveren. De aanbevelingen en aandachtspunten zijn in de deelconclusies en in bijlage I beschreven.

De kwaliteit van informatie

De Methodiek van de RvdK schoolverzuim wordt niet volledig gevolgd

Een interne controle op juistheid en navolgbaarheid van het strafadvies vindt binnen de RvdK niet plaats, ondanks dat dit in de voorschriften van de Methodiek van de RvdK beschreven is. Dit vindt de Inspectie VenJ een risico. Uit het onderzoek bleek dat het gegeven strafadvies niet altijd juridisch juist geformuleerd is en ook niet altijd logisch volgt uit de bevindingen in het rapport. Het strafadvies is echter wel de informatie, die het OM en/of de ZM gebruikt in haar oordeelsvorming. Het OM en de ZM corrigeren het strafadvies van de RvdK indien nodig.

De Inspectie VenJ constateert eveneens dat de RvdK de eigen voorschriften uit de methodiek van de RvdK over de volledigheid van de informatie in het kinddossier niet naleeft. Zo worden schoolverzuimzaken regelmatig zonder controle van de teamleider afgerond. Juridisch onjuist geformuleerde strafadviezen en onvolledigheid in de dossiervorming worden zo niet ontdekt. Dit risico speelt des te meer met de recente ontwikkeling dat de onderzoeker van de RvdK volledige verantwoordelijkheid krijgt over de uitvoering (en daarmee vastlegging van informatie) van het onderzoek.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de kwaliteit van informatie te verbeteren door de Methodiek van de RvdK geheel te volgen en de informatie op volledigheid, juistheid en navolgbaarheid te controleren.

Onderzoek van de RvdK is in meerdere schoolverzuimzaken niet verifieerbaar

De Inspectie VenJ constateert dat de onderzoeker van de RvdK informatie van informanten (bijvoorbeeld leraren, betrokken hulpverleners of leerplichtambtenaren) onvoldoende volledig vastlegt. Hierdoor is de informatie niet verifieerbaar. In meerdere schoolverzuimzaken is de originele akkoordverklaring van informanten door de onderzoeker van de RvdK niet in het systeem van de RvdK, Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem (KBPS), opgeslagen. Het is daarmee niet na te gaan of de informatie van de informant in het rapport van de RvdK correct en volledig is weergegeven.



De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de akkoordverklaring van informanten in het systeem van de RvdK, KBPS, op te nemen.

De kwaliteit van informatie-uitwisseling

Het onderzoek schoolverzuim van de RvdK wordt niet tijdig afgerond

Uit het onderzoek blijkt dat de RvdK zijn schoolverzuimonderzoek in bijna de helft van de gevallen niet tijdig afrondt. Tevens heeft de RvdK de rapportage niet binnen de vastgestelde zeven dagen voor de zitting uitgewisseld met het OM. In de praktijk blijkt dit echter geen probleem voor het OM en de ZM. Zij bereiden de zitting vaak ongeveer een dag voor de zitting voor. Het rapport van de RvdK is dan wel beschikbaar.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de tijdige oplevering van het onderzoek te verbeteren.

De RvdK draagt de informatie uit het JCO niet volledig over in het screeningsformulier

De medewerker adviesteam van de RvdK draagt de informatie uit het Justitieel Casus Overleg (JCO) over via het screeningsformulier. Het screeningsformulier is een product dat opgesteld wordt door de medewerker adviesteam en intern wordt overgedragen aan de onderzoeker van de RvdK. Informatie uit het JCO wordt binnen de RvdK niet altijd volledig overgedragen door de medewerker adviesteam. In 60% van de onderzochte schoolverzuimzaken worden bijvoorbeeld aandachtspunten voor het onderzoek in het screeningsformulier niet ingevuld. Dit heeft als gevolg dat de onderzoeker van de RvdK niet weet wat er tijdens het JCO is besproken. Dit gaat ten koste van de uitvoering van het onderzoek van de RvdK.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan om informatie in het screeningsformulier volledig vast te leggen.

Het onderzoek van de RvdK schoolverzuim wordt veelal zonder inzagemoment afgerond

De Inspectie VenJ constateert ook dat de onderzoeker van de RvdK in schoolverzuimzaken niet altijd een inzagemoment aanbiedt aan de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s). Dit met als argumentatie van de RvdK dat hij het rapport anders niet tijdig op kan leveren voor de strafvervolgning. Het komt dan ook regelmatig voor dat de jongere en diens ouders/verzorgers het rapport voorafgaand aan de zitting niet in kunnen zien. Hun reactie kan dan niet worden verwerkt in het rapport. Tijdens de zitting bij het OM of de ZM krijgen de jongere en ouder(s)/verzorger(s) gelegenheid alsnog te reageren.



De Inspectie VenJ beveelt aan dat de jongere en ouder(s)/verzorger(s) te allen tijden voorafgaand aan de zitting, inzage krijgen in het rapport en dat de RvdK deze wederhoor verwerkt voordat hij het rapport afrondt.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Een uurtje spijbelen komt veel voor. Maar wat als één uur spijbelen regelmatige afwezigheid wordt? Schoolverzuim lijkt op het eerste gezicht geen ernstig vergrijp, maar uit wetenschappelijke studies blijkt dat verzuim een belangrijke voorspeller is van vroegtijdig schoolverlaten.⁸ En vroegtijdig schoolverlaten is een risicofactor voor crimineel gedrag.⁹ Dus tijdig en passend ingrijpen bij schoolverzuim verkleint de kans dat een jongere later crimineel gedrag vertoont. Scholen en leerplechtambtenaren besteden veel aandacht aan jongeren die niet naar school gaan. De leerplechtambtenaar kan daarbij ook kiezen voor een strafrechtelijke aanpak door een proces-verbaal op te maken. De jongere kan dan strafrechtelijk worden vervolgd.¹⁰

De leerplechtambtenaar, het OM, de RvdK en eventueel de ZM grijpen in op het moment dat de jongere de leerplechtwet overtreedt. De leerplechtambtenaar maakt een proces-verbaal op en het OM beslist over het wel of niet strafrechtelijk vervolgen. De RvdK is verantwoordelijk voor het uitvoeren van een onderzoek naar de levensomstandigheden van de jongere en het geven van een passend strafadvies. Uiteindelijk neemt het OM de vervolgingsbeslissing. Zowel het OM als de ZM beslissen en leggen eventueel een sanctie op.

De Inspectie VenJ heeft begin 2015 in samenwerking met IJZ, een risico-analyse uitgevoerd naar de uitvoering van de strafrechtelijke taken van de RvdK. In die analyse kwam naar voren dat er risico's bestaan in de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de RvdK, het OM, leerplechtambtenaren en de ZM. De ketenpartners konden elkaar bijvoorbeeld minder goed bereiken als gevolg van de overgang van (een deel van) de taken van het Rijk en de provincies naar de gemeenten (de decentralisatie).¹¹

⁸ M. de Baat, "Beschermende en risicofactoren voor schoolverzuim", Nederlands Jeugd Instituut, augustus 2009. M. de Baat, C. Messing en D. Prins, Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?, Nederlands Jeugdinstituut, september 2014.

⁹ F.M. Weerman en P.H. van der Laan, "De oorzakelijkheid van het verband tussen vormen van schoolverzuim en delinquentie", Justitiële verkenningen, jaargang 32, nr. 6, 2006.

¹⁰ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

¹¹ De inwerkingtreding van de Jeugdwet, per 1 januari 2015.



De Inspectie VenJ is toezichthouder op de RvdK.¹² Vanuit de toezichthoudende taak wil de Inspectie VenJ dan ook weten hoe de RvdK handelt in schoolverzuimzaken.

Het proces schoolverzuim is een onderwerp waar de risico's uit de risico-analyse zichtbaar worden. De RvdK gaf bijvoorbeeld aan dat het proces-verbaal schoolverzuim onvoldoende (achtergrond) informatie bevat. Het achterhalen van de ontbrekende informatie kost de RvdK extra tijd. Tot slot speelt in schoolverzuimzaken de complexiteit van de casuïstiek een rol. Er is veelal sprake van zwaardere achterliggende problematiek dan in een gemiddeld strafonderzoek. Het onderzoek schoolverzuim is daarmee een ingrijpender strafonderzoek voor de RvdK.

1.2 Doel- en probleemstelling

Om beter inzicht te krijgen in het handelen van de ketenpartners, onderzocht de Inspectie VenJ de bovengenoemde risico's. Zij bekeek hoe de RvdK en de overige ketenpartners handelen in het strafproces schoolverzuim. De Inspectie VenJ maakt in het onderzoek onderscheid tussen de kwaliteit van informatie en de kwaliteit van informatie-uitwisseling. De centrale vraag van het onderzoek luidt daarmee als volgt:

"Is de kwaliteit van de informatie en de informatie-uitwisseling in schoolverzuimzaken voldoende? En als dit niet het geval is, wat zijn dan de achterliggende oorzaken?"

1.3 Afbakening

De Inspectie VenJ richt zich in dit onderzoek primair op de taken die de RvdK vervult in schoolverzuimzaken. De Inspectie VenJ onderzoekt het strafproces schoolverzuim vanaf de ontvangst van het proces-verbaal tot en met het transactiebesluit van de officier van justitie of de uitspraak van de kantonrechter. De Inspectie VenJ richt zich daarnaast op het aandeel dat ketenpartners (leerplicht en OM) hebben in schoolverzuimzaken. Een aantal aanbevelingen en aandachtspunten zijn dan ook aan de verschillende ketenpartners gericht om de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim te verbeteren. De inhoud van het transactiebesluit, het vonnis en coördinerende taak van de RvdK gericht op de uitvoering van de straf laat de Inspectie VenJ in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Operationalisering

Om de kwaliteit van de informatie en informatie-uitwisseling te beoordelen, onderzoekt de Inspectie VenJ verschillende producten, te weten:

¹² De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft met de inwerkingtreding van de Jeugdwet (1 januari 2015) een toezichthoudende taak gekregen op de RvdK. Dit in aanvulling op de Inspectie Jeugdzorg, die sinds 2005 toezicht uitvoert op de RvdK.



Tabel a. Producten

Organisatie	Product
Gemeente, afdeling leerplicht	Proces-verbaal
RvdK	Screeningsformulier
	Rapport van de RvdK
	Dossier van de RvdK
OM	Transactiebesluit
ZM	Vonnis

Het proces-verbaal is een product van de leerplichtambtenaar waarin hij aan het OM rapporteert dat de jongere de leerplichtwet heeft overtreden. Het screeningsformulier is een product dat de RvdK gebruikt om informatie over een schoolverzuimzaak vast te leggen en intern over te dragen. Het geeft in één oogopslag weer om welke jongere het gaat en welke informatie over de jongere bekend is. De RvdK beschrijft in het rapport hoe de levenssituatie van de jongere eruit ziet. Ook bevat het een conclusie waarin de RvdK een pedagogisch strafadvies geeft. Het strafadvies is een advies aan het OM of de ZM en bevat vanuit een pedagogische insteek de meest wenselijke afdoening.¹³ In het dossier van de RvdK worden alle producten opgeslagen over de schoolverzuimzaak en overige documenten zoals gespreksverslagen van informanten. Het transactiebesluit en het vonnis zijn producten van respectievelijk het OM en de ZM waarin de straf is opgenomen.

Het strafrechtelijk proces schoolverzuim kent daarnaast ook een aantal overdrachtsmomenten tussen ketenpartners en binnen de RvdK. Dit zijn momenten waarop afstemming plaats moet vinden, samenwerking gezocht moet worden en informatie gedeeld of overgedragen moet worden.

Tabel b. Overdrachtsmomenten

Organisatie(s) die levert	Overdrachtsmoment	Organisatie die ontvangt
Leerplichtambtenaren	Opleveren proces-verbaal	OM
OM, RvdK, leerplichtambtenaren	JCO	OM, RvdK, leerplichtambtenaren
RvdK	Multi Disciplinair Overleg (MDO)	RvdK
RvdK	Rapport van de RvdK	OM
OM	Rapport van de RvdK	ZM
ZM / OM	transactiebesluit / vonnis	RvdK

¹³ De jongere wordt strafrechtelijk vervolgd volgens een transactiemodel (OM) of via een zitting (ZM).



Een voorbeeld van een overdrachtsmoment tussen de ketenpartners is het Justitieel Casus Overleg (JCO). In dit overleg komen alle ketenpartners bij elkaar om een proces-verbaal te bespreken. Het OM neemt vervolgens een besluit over het al dan niet strafrechtelijk vervolg. Een voorbeeld van een overleg binnen de RvdK is het Multi Disciplinair Overleg (MDO). Hierin wisselen medewerkers van de RvdK informatie uit over een schoolverzuimzaak met gedragswetenschappers. De afstemming van de richting van het onderzoek komt aan bod, evenals het strafadvies.

1.4.2 Toetsingskader

Om de centrale vraag te beantwoorden formuleerde de Inspectie VenJ verwachtingen over de kwaliteit van de informatie en de kwaliteit van de uitwisseling hiervan. Dit is uitgewerkt in een toetsingskader. Wettelijke gronden en eisen die de ketenpartners zichzelf stellen, hebben de ketenpartners vastgelegd in een handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, (oktober 2012) en de methode raadsonderzoek voor schoolverzuim, Raad voor de Kinderbescherming (8 augustus 2013). Tijdens de afronding van het onderzoek hebben de strafrechtelijke ketenpartners de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) vastgesteld (januari 2017). De MAS richt zich meer op de (preventieve) aanpak van schoolverzuim door het inzetten van vrijwillige (jeugd)hulp.¹⁴ De richtlijnen rondom de strafrechtelijke aanpak, zoals termijnen en strafmodaliteiten, zijn onveranderd gebleven.

- De kwaliteit van de informatie is voldoende als deze volledig, actueel en geverifieerd is.

Informatie is *volledig* als de producten alle informatie bevatten die in de handleiding en protocollen wordt voorgeschreven. Onder *actualiteit* wordt verstaan dat deze op het moment van beschikbaarheid een beeld schetst over de huidige situatie. Tot slot is informatie *geverifieerd* wanneer de medewerker die de informatie voor het eerst vastlegt, nagaat of de informatie actueel en volledig is.

- De kwaliteit van de informatie-uitwisseling is voldoende als deze tijdig en volledig is.

Tijdig betekent dat de aanlevering van informatie plaatsvindt conform wettelijke normen en de termijnen die zijn vastgesteld door de ketenpartners. De *volledigheid* van informatie-uitwisseling is voldoende wanneer de ontvanger die informatie krijgt die hij nodig heeft om de volgende stap in het proces te zetten. En als de verstrekker van de informatie een bevestiging heeft dat de informatie is aangekomen.

In bijlage II is het toetsingskader nader toegelicht.

1.4.3 Onderzoeksmethoden

De RvdK is één landelijke organisatie met tien regio's van de RvdK, die overeenstemmen met de gerechtelijke kaart. De meeste regio's hebben meerdere

¹⁴ De strafrechtelijke ketenpartners en scholen werken per januari 2017 samen volgens de MAS. De handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim verloor namelijk op 30 september 2016 zijn geldigheid.



locaties. Voor dit onderzoek heeft de Inspectie VenJ twee regio's geselecteerd, te weten Midden Nederland en Zuidoost Nederland. De selectie is gemaakt op basis van de criteria 'het aantal ketenpartners waarmee de RvdK in de regio's werkt' en 'het aantal locaties van de RvdK in de regio's', 'de gemiddelde doorlooptijd van de regio's', 'het aantal schoolverzuimzaken dat de regio's opleveren per maand'. Daarnaast is gekozen voor één Randstedelijke en één rurale regio. De Inspectie VenJ heeft hiervoor gekozen om zo veel mogelijk verschillen te zien. De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de conclusies en aanbevelingen te delen met de overige regio's van de RvdK, zodat zij kunnen beoordelen of deze aanbevelingen relevant zijn voor hun eigen regio.

Om in beeld te krijgen hoe de ketenpartners werken in het strafproces schoolverzuim, heeft de Inspectie VenJ een documentstudie uitgevoerd. Landelijke documenten over het strafproces schoolverzuim zijn opgevraagd bij zowel de RvdK als het OM en Ingrado.¹⁵ In de bronnenlijst zijn de documenten weergegeven (bijlage III). Daarmee is het inzichtelijk geworden welke termijnen worden gehanteerd, welke producten worden opgesteld en aan welke eisen deze producten moeten voldoen.

Uit het systeem van de RvdK zijn door middel van een gestratificeerde steekproef op alle schoolverzuimzaken uit beide regio's 210 dossiers geselecteerd, waarbij de RvdK tussen januari 2014 tot en met januari 2016 een schoolverzuimonderzoek heeft uitgevoerd. Door middel van een dossieranalyse heeft de Inspectie VenJ ingezien hoe de producten eruit zien en wanneer deze opgemaakt en uitgewisseld worden.

In de regio's Midden Nederland en Zuidoost Nederland heeft de Inspectie VenJ in totaal 24 interviews afgenomen met medewerkers van de RvdK, leerplichtambtenaren, officieren van justitie, assistent officieren en daarnaast met parketsecretarissen van het OM en kinderrechters. Naast interviews heeft de Inspectie vier JCO's geobserveerd. Bij deze JCO's waren leerplichtambtenaren en medewerkers van de RvdK en het OM aanwezig. In bijlage IV is een overzicht weergegeven van de gesproken functionarissen.

1.5 Leeswijzer

Verder in dit rapport wordt in hoofdstuk twee ingegaan op de leerplichtwet en de activiteiten die leerplicht, OM, de RvdK en de ZM moeten uitvoeren in het strafproces schoolverzuim. Vervolgens worden in hoofdstuk drie, vier en vijf de bevindingen van het onderzoek beschreven, afgesloten met deelconclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de kwaliteit van informatie. De producten, zoals het proces-verbaal en het onderzoek van de RvdK staan centraal. Hoofdstuk vier beschrijft de kwaliteit van informatie-uitwisseling. De samenwerking in het strafproces schoolverzuim wordt in beeld gebracht, waarna de Inspectie VenJ nader ingaat op de interne samenwerking binnen de RvdK. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf ingegaan op de civiele aanpak van jongeren die verzuimen van school.

¹⁵ Ingrado is een landelijke vereniging dat de werkwijze voor schrijft en de werkwijze ontwikkeld voor alle leerplichtambtenaren. Leerplichtambtenaren zijn in dienst van de gemeente. www.ingrado.nl



2

Het strafproces schoolverzuim

Dit hoofdstuk beschrijft wanneer er sprake is van een overtreding van de leerplichtwet en gaat in op de aanpak van schoolverzuim. Inzicht hierin is nodig om de informatie in de volgende hoofdstukken goed te kunnen duiden.

2.1 De Leerplichtwet

Conform de Leerplichtwet zijn kinderen vanaf hun vijfde tot hun zestiende jaar leerplichtig. Na de leerplicht start de kwalificatieplicht. De leerplicht wordt daarmee verlengd tot het moment dat de leerling een startkwalificatie heeft gehaald. De kwalificatieplicht geldt ook als jongeren de leeftijd van achttien jaar hebben behaald. Een startkwalificatie is een havo-, vwo-, of minimaal een mbo niveau 2-diploma. Een uitzondering wordt gemaakt voor zeer moeilijk lerende kinderen, meervoudig gehandicapte kinderen en kinderen in het bezit van een getuigschrift of een diploma van het praktijkonderwijs. Voor deze groep geldt de kwalificatieplicht niet.¹⁶

Er is sprake van wettelijk verzuim wanneer een leerling zestien uur les of praktijktijd ongeoorloofd heeft verzuimd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.¹⁷ De leerplichtwet maakt onderscheid in twee soorten verzuim. Bij *absoluut* verzuim staat een leerplichtige jongere niet op een school ingeschreven.¹⁸ *Relatief* verzuim houdt in dat een jongere, die ingeschreven staat op een school, gedurende een bepaalde tijd de lessen/praktijk verzuimt. Hiertoe wordt ook veelvuldig te laat komen gerekend.¹⁹ Relatief verzuim wordt onderverdeeld in luxe verzuim en signaal verzuim. Bij luxe verzuim moet gedacht worden aan het verzuimen van school/praktijk vlak voor of na een schoolvakantie. Signaal verzuim is spijbelgedrag met veelal een problematische achtergrond.²⁰

Een jongere kan vrijgesteld worden van de leerplicht, wanneer hij of zij op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om toegelaten te worden op een school. Vrijstelling kan ook gegeven worden wanneer de ouder(s)/verzorger(s) overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs. Te denken

¹⁶ Artikel 4a lid 2 Leerplichtwet 1969.

¹⁷ Artikel 21 Leerplichtwet en 21a Leerplichtwet 1969.

¹⁸ Artikel 2 lid 1 en artikel 4a lid 1 Leerplichtwet 1969.

¹⁹ Artikel 2 lid 1 e artikel 4 lid 1 Leerplichtwet 1969.

²⁰ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.



valt aan ouder(s)/vertegenwoordiger(s) die vanuit hun religieuze gedachtengoed geen passende vorm van onderwijs vinden binnen een redelijke afstand van hun woning. Tot slot kan vrijstelling worden gegeven aan de ouder(s)/verzorger(s) van de jongere wanneer de jongere als leerling staat ingeschreven op een school buiten Nederland. In alle gevallen geldt dat de ouder de vrijstelling moet regelen.²¹

Een leerling kan vanaf zijn twaalfde jaar verantwoordelijk worden gehouden voor zijn eigen relatieve schoolverzuim.²² De jongere wordt het verzuim dan verweten. Dit geldt niet voor absoluut verzuim. Het is de plicht van de ouder(s)/verzorger(s) om ervoor te zorgen dat een jongere staat ingeschreven op een school. Daarnaast dienen ouder(s)/verzorger(s) er op toe te zien dat de jongere de school regelmatig bezoekt. Daarmee kan verzuim van de jongere ook worden verweten aan ouder(s)/verzorger(s). Deze verplichting van de ouder(s)/verzorger(s) begint op de eerste dag van de maand dat de jongere vijf jaar is.²³

2.2 De aanpak van schoolverzuim

2.2.1 De leerplichtambtenaar

Wanneer een jongere de leerplichtwet overtreedt, meldt de school dit bij de leerplichtambtenaar in zijn gemeente.²⁴ Dit gaat of rechtstreeks naar de leerplichtambtenaar of via een melding van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.²⁵ De leerplichtambtenaar start een onderzoek naar het verzuim. Allereerst wordt gekeken wat de school heeft ondernomen richting de jongere. De school heeft namelijk een zorgplicht en behoort actie te ondernemen bij jongeren die dreigen uit te vallen.²⁶ De leerplichtambtenaar brengt in beeld wat er aan de hand is en waarom de jongere niet naar school gaat.

De leerplichtambtenaar heeft een gesprek met de jongere over diens schoolverzuim. Daarna kan de leerplichtambtenaar verschillende acties inzetten. Zo kan hij een officiële waarschuwing geven, hulp inschakelen en/of een HALT-straf opleggen. Bij een aantal jongeren heeft dit voldoende effect en stopt het schoolverzuim. Wanneer de inzet van de leerplichtambtenaar geen effect heeft, beziet de leerplichtambtenaar wat een passend vervolg is.²⁷

De leerplichtambtenaar zet jeugdhulp in bij jongeren die kampen met persoonlijke en/of gezinsproblematiek. Deze jongeren worden aangemeld bij de wijkteams of het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of Veilig Thuis (VT) in de gemeente waar de jongere woonachtig is.²⁸ VT kan de jongere melden bij de RvdK of bij de beschermingstafel. De RvdK bepaalt in overleg met de ketenpartners of hij een beschermingsonderzoek start. Wanneer de jeugdhulp slaagt en de jongere de schoolgang hervat, is de inzet van de leerplichtambtenaar geslaagd. Het opmaken

²¹ Artikel 2 lid 1 Leerplichtwet 1969.

²² Artikel 2 lid 3 en artikel 4c lid 1 Leerplichtwet 1969.

²³ Artikel 2 lid 1 en artikel 4a lid 1 Leerplichtwet 1969.

²⁴ Artikel 21 Leerplichtwet 1969.

²⁵ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

²⁶ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

²⁷ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

²⁸ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.



van een proces-verbaal is niet nodig. In bijlage V is het proces rondom het inzetten van jeugdhulp weergegeven.

Op het moment dat duidelijk wordt dat jeugdhulp op vrijwillige basis tot onvoldoende resultaat leidt, richt de leerplichtambtenaar zich op vervolgstappen. De leerplichtambtenaar kan een proces-verbaal schoolverzuim opmaken. Bij het opmaken van het proces-verbaal schoolverzuim maken leerplichtambtenaren gebruik van het door het OM en Ingrado ontwikkelde model proces-verbaal.²⁹ De leerplichtambtenaar dient hierbij vast te stellen dat het verzuim verwijtbaar is aan de jongere. De jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) worden door de leerplichtambtenaar, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is, opgeroepen om een verklaring af te leggen. Dit is het verhoor.

Het proces-verbaal dient een maand na het eerste verhoor van de jongere opgeleverd te worden aan het OM. Daarmee gaat het strafproces schoolverzuim van start. In bijlage VI is het strafproces schoolverzuim schematisch weergegeven. Dit strafproces is vastgelegd in ketenafspraken tussen de betrokken partners, te weten Ingrado, het OM en de RvdK.³⁰

Voor de leerplichtambtenaren is de strafrechtelijke route de snelste om verplichte hulp te realiseren. Als de RvdK na het opmaken van een proces-verbaal een strafrechtelijk onderzoek start, kan de RvdK dit onderzoek uitbreiden met een onderzoek naar de noodzaak van een civiele maatregel (ondertoezichtstelling, OTS). De RvdK heeft zijn format voor het onderzoek schoolverzuim in 2014 aangepast voor een focus op de civiele problematiek. Een civiele maatregel kan door middel van de strafrechtelijke aanpak schoolverzuim binnen drie maanden worden gerealiseerd. Bij een civiele routing via het wijkteam, VT en vervolgens de RvdK, kan het veel langer dan drie maanden duren voordat een civiele maatregel uitgesproken wordt.

2.2.2 Het Openbaar Ministerie

Het OM is voorzitter van het JCO. Het JCO is een overleg waar schoolverzuimzaken besproken worden en het OM een besluit neemt over het strafrechtelijk vervolg: wordt de jongere wel of niet vervolgd. De leerplichtambtenaar stuurt het proces-verbaal voorafgaand aan het overleg naar het OM en naar de RvdK. De parketsecretaris of de assistent officier van justitie beoordeelt het proces-verbaal en zorgt ervoor dat deze tijdens het JCO besproken wordt met de aanwezige strafrechtelijke ketenpartners. Dit zijn de RvdK en de leerplichtambtenaar.³¹ In voorkomend geval sluit de Gecertificeerde Instelling (GI), die uitvoering geeft aan de jeugdreclassering, ook aan bij het JCO. De GI sluit aan om relevante informatie, over bijvoorbeeld (eerdere) betrokkenheid, te delen met de strafrechtelijke ketenpartners.

Het OM beslist in het JCO wat een passende vervolgingsbeslissing is. Dit wordt per casus afgewogen. Het OM baseert haar oordeel op de verwijtbaarheid van het verzuim, het aantal verzuimuren en of er sprake is van recidive.³² Dit doet het OM

²⁹ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, bijlage IV. Openbaar Ministerie, oktober 2012.

³⁰ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

³¹ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.

³² Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Openbaar Ministerie, oktober 2012.



nadat zij de informatie van de ketenpartners heeft gehoord tijdens het JCO. Er ontstaat een zo compleet mogelijk beeld over de jongere. Wanneer het verzuim niet verweten wordt aan de jongere, wordt niet overgegaan tot een strafrechtelijk vervolg. Er volgt dan een sepot. Wanneer het verzuim wel verweten wordt aan de jongere besluit het OM tot een strafrechtelijke vervolging. Besloten wordt tot een Oproep ten Parkette (OTP) (wat leidt tot een transactievoorstel via de Officier van Justitie) of een dagvaarding (vonnis via de kantonrechter). Het OM is hierbij gebonden aan termijnen, zie tabel c. Deze doorlooptijden zijn gebaseerd op de Kalsbeeknormen.³³ De datum van zitting wordt tijdens het JCO direct kenbaar gemaakt en op de zittingslijst geplaatst. Deze lijst wordt door het OM verspreid aan de RvdK en de leerplichtambtenaar.

Tabel c. Doorlooptijden in schoolverzuimzaken

Schoolverzuimproces	Kalsbeeknorm
Schoolverzuim OTP	3 maanden
Schoolverzuim kantonzitting	6 maanden

2.2.3 De RvdK

Voorafgaand aan het JCO neemt de medewerker adviesteam van de RvdK de processen-verbaal schoolverzuim door. Informatie uit het proces-verbaal wordt beknopt overgenomen en de medewerker adviesteam kijkt in het systeem van de RvdK, KBPS, naar relevante informatie (als de RvdK eerder bemoeienis heeft gehad). Deze informatie legt de medewerker adviesteam vast in een zogenaamd screeningsformulier.³⁴

Wanneer de jongere strafrechtelijk vervolgd wordt, is dit voor de RvdK het moment om het onderzoek te starten. De RvdK heeft, als uitvoeringsdienst van het ministerie van VenJ, de taak om het OM en de ZM voorlichting te geven over de jongere en diens omstandigheden. Daarnaast geeft de RvdK advies over de effectieve (strafrechtelijke) aanpak om de jongere terug te geleiden naar school en om herhaald verzuim te voorkomen. In de methode onderzoek voor schoolverzuim van de RvdK is opgenomen dat een civiel onderzoek start, wanneer de RvdK indicaties heeft over (psychosociale) problematiek en/of in de opvoedingssituatie van de jongere. De RvdK kan dan een civielrechtelijke maatregel, een Onder Toezicht Stelling (OTS), verzoeken aan de rechter.³⁵ De jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) worden dan bijvoorbeeld verplicht gesteld aan een behandeling deel te nemen. Dit is opgenomen in de methode 'raadsonderzoek voor schoolverzuim'. In bijlage VII is het interne proces van de RvdK weergegeven.

De RvdK heeft zijn werkproces vastgelegd in de 'methodiek raadsonderzoek schoolverzuim' (augustus 2013) en in de 'werkprocesbeschrijving schoolverzuim' (februari 2014). De onderzoeker van de RvdK voert het onderzoek uit. Hij heeft

³³ Tweede Kamer der Staten Generaal. Kalsbeeknormen 2000-2001, 27400 VI, nr. 60.

³⁴ Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Bijlage 5. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013.

³⁵ De RvdK adviseert in strafrechtzaken, naast de overtreding van de leerplichtwet ook in andere strafbare feiten, zoals diefstal. Daarnaast heeft de RvdK ook een taak in civielrechtelijke casussen. Zie voor de volledige taakuitvoering van de RvdK. www.kinderbescherming.nl



gedurende het onderzoek minimaal twee keer MDO met een gedragswetenschapper. Het MDO heeft tijdens de start van het onderzoek tot doel om in gezamenlijk overleg te besluiten waar het onderzoek zich op richt. In het tweede MDO worden de conclusie en het strafadvies besproken en vastgesteld. Dit blijft in elke schoolverzuimzaak maatwerk. De gedragswetenschappers geven in het MDO input, op basis van hun expertise over gedrag en de ontwikkeling van kinderen binnen (gezins)systemen.³⁶

De methodiek raadsonderzoek schoolverzuim schrijft voor dat de leerplichtambtenaar en school verplicht benaderd worden in het onderzoek. Elk contactmoment, wordt digitaal vastgelegd in de schoolverzuimzaak in KBPS. Dit geldt ook voor de contactmomenten met de gedragswetenschapper, de akkoordverklaring van de informant(en) en de reactie van de jongere en de ouder(s)/verzorger(s) op het conceptrapport.³⁷

De RvdK levert een rapport op met een strafadvies aan het OM en de kantonrechter. Een verzoek tot een civiele maatregel is hierbij mogelijk. Wanneer het onderzoek van de RvdK gereed is, wordt het eerst in concept verstuurd naar de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s). Zij hebben vijf werkdagen de tijd om reactie te geven op het conceptrapport. Eventuele reacties worden verwerkt in het rapport, waarna het rapport definitief wordt gemaakt en verstuurd naar het OM. Vervolgens is het aan het OM om de zaak zelf af te doen of voor de kantonrechter te brengen. De RvdK heeft een termijn vastgesteld waarbinnen het onderzoek schoolverzuim afgrond moet zijn.³⁸ Dit is in tabel d weergegeven.

Tabel d. Doorlooptijden binnen de RvdK voor schoolverzuimzaken

Onderzoek van de RvdK schoolverzuim	Aantal dagen
Vorbereiding	10 dagen
Uitvoering Onderzoek van de RvdK	30 dagen
Totaal Onderzoek van de RvdK	40 dagen

De RvdK is in 2016 gestart met een organisatieverandering. Verantwoordelijkheden in het werk van de RvdK worden grotendeels belegd bij de onderzoeker van de RvdK. Functienamen als, teamleider en raadsonderzoeker bestaan niet meer. Alle medewerkers van de RvdK heten voortaan raadsmedewerkers. Een raadsmedewerker wordt geheel verantwoordelijk voor het onderzoek. Hij weegt daarbij zelf af of er een MDO noodzakelijk is of niet en stelt zelfstandig het rapport op. De raadsmedewerkers bepalen bijvoorbeeld of het nodig is om een schoolverzuimzaak met een gedragsdeskundige te bespreken of het juridische advies te laten controleren door een medewerker adviesteam. Dit is in lijn met de eisen die Stichting Kwaliteitskader Jeugd (SKJ) stelt aan de professionals die werkzaam zijn in het veld van de jeugdzorg. "Het SKJ geeft een impuls aan het

³⁶ Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013.

³⁷ Werkprocesbeschrijving Schoolverzuim. Raad voor de Kinderbescherming, 19 februari 2014.

³⁸ Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013. En werkprocesbeschrijving Schoolverzuim. Raad voor de Kinderbescherming, 19 februari 2014.



niveau van vakbekwaamheid van professionals in de jeugdzorg. Het draagt bij aan een betere zorg voor cliënten in de jeugdzorg.³⁹ Alle medewerkers van de RvdK zijn dan ook SKJ geregistreerd.

2.2.4 De zitting

Het OM kan een schoolverzuimzaak afdoen met een transactievoorstel tijdens een OTP-zitting. De jongere kan dit aanbod accepteren of weigeren. Wanneer de jongere het transactievoorstel accepteert, wordt dat vastgelegd in een transactiebesluit. Het OM heeft meerdere modaliteiten: een taakstraf (leer- en/of werkstraf) tot 40 uur, een geldboete en/of begeleiding van de jeugdreclassering (toezicht en begeleiding) tot maximaal zes maanden. De begeleiding door de jeugdreclassering is dan gekoppeld aan een voorwaardelijk sepot: houdt de minderjarige zich aan de zes maanden begeleiding door de jeugdreclassering, dan wordt de zaak geseponeerd. Er volgt een kantonzitting wanneer de jongere niet akkoord gaat met het transactievoorstel of de straf die in het voorstel is opgelegd niet uitvoert.⁴⁰

Tijdens een kantonzitting kunnen dezelfde strafmodaliteiten opgelegd worden. Alleen kan de duur verschillen. Zo kan een kantonrechter een maximale taakstraf van 200 uur opleggen.⁴¹ De kantonrechter kan voorwaardelijke straffen opleggen, al dan niet gekoppeld aan een reclasseringstoezicht voor maximaal twee jaar. De jongere krijgt dan de kans een straf te ontlopen door gedurende een vastgestelde periode een schoolgang te laten zien zonder verzuim. Deze voorwaardelijke straf kan bijvoorbeeld opgelegd worden bij jongeren die gedurende het strafrechtelijk traject hun schoolgang hebben hervat.⁴²

³⁹ <https://skjeugd.nl>

⁴⁰ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Openbaar Ministerie, oktober 2012.

⁴¹ Art.77m Wetboek van strafrecht.

⁴² Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Openbaar Ministerie, oktober 2012.



3

De kwaliteit van de informatie

Dit hoofdstuk beschrijft de kwaliteit van informatie in het strafproces schoolverzuim aan de hand van de analyse van de producten in schoolverzuimzaken: het proces-verbaal schoolverzuim van de leerplichtambtenaar, het screeningsformulier, het rapport van de RvdK, het dossier van de RvdK en de aanwezigheid van het transactiebesluit van het OM of de uitspraak van de ZM in het dossier van de RvdK. Hierbij kijkt de Inspectie VenJ naar de actualiteit, volledigheid en verificatie (zie paragraaf 1.4).

3.1 Het proces-verbaal

3.1.1 Volledigheid

De Inspectie VenJ heeft gekeken naar de volledigheid van de processen-verbaal. Bij het opmaken van het proces-verbaal maken leerplichtambtenaren gebruik van een model proces-verbaal.⁴³ Alle geïnterviewde leerplichtambtenaren geven aan te werken met dit format. Dat blijkt ook uit de dossieranalyse. Het format biedt volgens hen een duidelijke structuur. Het format proces-verbaal kent daarnaast een aantal bijlagen. In deze bijlagen dienen onder meer het verzuimoverzicht en de identiteitsgegevens van de jongere te worden toegevoegd.

Een proces-verbaal kan alleen worden opgemaakt door een leerplichtambtenaar, die tevens BOA is. Tijdens de interviews in de regio Midden Nederland geven de leerplichtambtenaren aan dat een beperkt aantal leerplichtambtenaren tevens BOA zijn. Als een leerplichtambtenaar geen BOA is, maakt deze het proces-verbaal wel zelf op, maar neemt een BOA het verhoor met de jongere en/of de ouder(s)/verzorger(s) af. De BOA stuurt dit verhoor naar de betreffende leerplichtambtenaar, die het vervolgens invoegt in het proces-verbaal.

Tijdens het dossieronderzoek is vastgesteld dat veel processen-verbaal incompleet zijn. In 61% van de onderzochte dossiers ontbreken verhoren/verklaringen van de jongeren, ouders en/of scholen. Deze zijn cruciaal omdat daarmee vanuit meerdere perspectieven wordt weergegeven waarom de jongere verzuimt.

⁴³ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, bijlage IV. Openbaar Ministerie, oktober 2012.

**Tabel e.** Aanwezigheid van de verklaring van de jongere, ouder(s)/verzorger(s) en de school in het proces-verbaal.

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Wel	27%	51%	39%
Niet	73%	49%	61%

Er zijn een aantal oorzaken voor het ontbreken van verhoren of verklaringen. Een verhoor of verklaring van een jongere of diens ouders kan ontbreken omdat zij niet zijn verschenen op het verhoor. Een andere verklaring is dat de leerplichtambtenaar de verhoren wel toevoegt in bijlagen maar deze bijlagen niet heeft ingezonden. Tot slot is het ook een mogelijkheid dat de bijlagen niet zijn opgenomen in het dossier van de RvdK.

De hoeveelheid informatie in het proces-verbaal verschilt sterk. Het OM wil een beknopt en duidelijk proces-verbaal waaruit is op te maken of er sprake is van een overtreding van de leerplichtwet en of deze verwijtbaar is. De leerplichtambtenaren verwoorden dit allen op een eigen manier in het proces-verbaal. Daardoor ontstaan er verschillen in de (hoeveelheid) informatie in het proces-verbaal.

Leerplichtambtenaren erkennen dat zij over meer 'contextinformatie' beschikken die de situatie van de jongere verder kan duiden en die de RvdK kan gebruiken in het onderzoek. Om het proces-verbaal beknopt te houden, wordt deze informatie hierin niet altijd opgenomen. Leerplichtambtenaren geven medewerkers van de RvdK wel aan dat zij deze informatie bij hen kunnen opvragen.

Over het algemeen vinden het OM en de RvdK de kwaliteit van het proces-verbaal door gebruik van het format beter geworden. Er is sprake van meer uniformiteit. Ondanks dat de RvdK inhoudelijk nog informatie mist, geeft het proces-verbaal wel meer inzicht in de problematiek dan twee jaar geleden. Leerplichtambtenaren geven aan dat zij op hun locatie ook aandacht besteden aan de volledigheid van het proces-verbaal.

3.1.2 Actualiteit

Naast volledigheid keek de Inspectie VenJ ook naar actualiteit. Volgens de handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim⁴⁴ dient het proces-verbaal een maand na het eerste verhoor opgesteld en verstuurd te zijn aan het OM. Wanneer gekeken wordt naar de actualiteit van de processen-verbaal, zijn deze in 31% van de onderzochte dossiers niet binnen een maand opgeleverd. Dit is weergegeven in tabel f.

Tabel f. Actualiteit van het proces-verbaal

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
≤ 31 dagen	72%	67%	69%
≥ 32 dagen	28%	33%	31%

⁴⁴ Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, bijlage IV. Openbaar Ministerie, oktober 2012.



Een verklaring voor het laat opleveren van een proces-verbaal is dat de jongere en/of zijn ouder(s)/verzorger(s) niet verschenen zijn op de eerste uitnodiging voor het verhoor. Op de tweede afspraak verschijnen zij (soms) wel, maar dan loopt de termijn van een maand al.

3.2 Het screeningsformulier

3.2.1 Volledigheid

Het screeningsformulier wordt gezien als een samenvatting van de beschikbare informatie over de jongere, dat enkel en alleen gebruikt wordt binnen de RvdK. Het geeft kort en bondig de informatie weer over de jongere voor wie een proces-verbaal is opgemaakt. Medewerkers van het adviesteam vullen het screeningsformulier in. Dit doen zij voorafgaand aan het JCO. Relevante informatie uit het proces-verbaal, zoals het aantal uren verzuim, wordt opgenomen. Daarnaast wordt ook relevante informatie die bekend is binnen de RvdK opgenomen. Bijvoorbeeld informatie over de jongere uit eerder onderzoek van de RvdK. Dit haalt de medewerker adviesteam uit KBPS.

Gedurende het JCO voegt de medewerker adviesteam relevante informatie van ketenpartners toe aan dit formulier. Gedacht moet worden aan de datum van de OTP of zitting en aan aanvullende informatie van de leerplichtambtenaar. Vervolgens wordt het screeningsformulier digitaal aan het dossier van de RvdK toegevoegd.

De onderzoeker van de RvdK, die het schoolverzuimonderzoek uitvoert, kan het screeningsformulier raadplegen om zijn onderzoek vorm te geven. De meerwaarde van het screeningsformulier wordt door de onderzoeker voornamelijk gezien in de extra informatie uit het JCO: de onderbouwing waarom een onderzoek uitgevoerd moet worden, aandachtspunten voor de onderzoeker en de datum wanneer het onderzoek af moet zijn. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat deze aspecten veelal niet zijn ingevuld op het screeningsformulier.

Tabel g. Het screeningsformulier: onderbouwing besluit

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Wel aanwezig	30%	56%	42%
Niet aanwezig	70%	44%	58%

Tabel h. Het screeningsformulier: aandachtspunten voor de onderzoeker van de RvdK

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Wel aanwezig	39%	41%	40%
Niet aanwezig	61%	59%	60%

Tabel i. Het screeningsformulier: datum rapport af

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Wel aanwezig	6%	30%	17%
Niet aanwezig	94%	70%	83%



Dat de zittingsdatum tijdens het JCO nog niet bekend is, is een verklaring voor het ontbreken van de datum waarop het rapport van de RvdK af moet zijn.

3.2.2 Actualiteit

Het screeningsformulier wordt, zoals beschreven, door de medewerker adviesteam voorafgaand aan het JCO ingevuld. Ten tijde van het JCO vult de medewerker adviesteam het screeningsformulier aan. Tijdens de observaties van het JCO is dit ook gezien. Daarmee wordt alle verkregen informatie direct vastgelegd in het screeningsformulier. Na afloop van het JCO wordt het screeningsformulier opgenomen in het dossier. Het screeningsformulier is daarmee klaar om gebruikt te worden in het onderzoek en geeft een actueel beeld over de jongere.

3.3 Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming

3.3.1 Volledigheid

De rapporten van de RvdK worden opgesteld conform het format uit de 'Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim'.⁴⁵ Uit het dossieronderzoek blijkt dat alle rapporten, die de Inspectie VenJ onderzocht, volledig zijn ingevuld volgens het format.

De onderzoeker van de RvdK stelt een rapport op waarin hij een beeld schetst over de persoonlijke situatie van de jongere die niet naar school gaat. De onderzoeker van de RvdK komt vervolgens tot een strafadvies. Dit advies dient pedagogisch onderbouwd te zijn en zo goed mogelijk aan te sluiten bij de situatie van de jongere. Het rapport van de RvdK heeft als doel het OM te informeren over de persoonlijke omstandigheden van de jongere en een passend strafadvies te geven op de overtreding. Uitgangspunt hierbij is dat de jongere weer naar school gaat en dat recidive in de toekomst voorkomen wordt.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de RvdK er niet altijd in slaagt een juridisch juist geformuleerd advies te geven. Zo wordt het OM geadviseerd een taakstraf op te leggen met jeugdreclassering voor de periode van twee jaar. Het OM kan echter geen taakstraf opleggen. Dat kan alleen de kantonrechter. Daarnaast kan het OM maximaal zes maanden jeugdreclassering aanbieden. Ook geeft het OM aan dat "*de inhoud van het rapport soms het daarop volgende advies van de RvdK niet dekt. Het advies is niet een logisch gevolg van de tekst*". Het OM noemt als voorbeeld dat de RvdK niet altijd duidelijk formuleert waarom jeugdreclassering noodzakelijk is. Het OM zegt in die gevallen af te wijken van het strafadvies van de RvdK. In het dossieronderzoek ziet de Inspectie VenJ ook dat de RvdK juridisch onjuist geformuleerde strafadviezen in het rapport heeft opgenomen.

Daarnaast geven medewerkers van het OM en de ZM aan dat het rapport van de RvdK vaak dubbele informatie bevat. Medewerkers van het OM en de ZM lezen informatie in het rapport van de RvdK die zij ook al in het proces-verbaal tegen zijn gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over het aantal uren verzuim en de

⁴⁵ Methode Raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013.



reden dat er een proces-verbaal wordt opgemaakt. De RvdK geeft aan dat deze dubbelingen voorkomen, omdat het rapport van de RvdK ook volledig en begrijpelijk moet zijn voor de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s).

Ondanks dat de kwaliteit van het strafadvies niet altijd juist is en het rapport dubbele informatie bevat, zijn het OM en de ZM over het algemeen wel tevreden over de kwaliteit van het rapport van de RvdK. Op basis van de bevindingen uit het rapport van de RvdK kan het OM een eigen oordeel vormen over de strafmaat.

3.3.2 Actualiteit

Bij oplevering van het rapport van de RvdK is het rapport een half jaar geldig en actueel. Mocht er na een half jaar nog geen zitting plaats vinden, dan is een actualisatie van het rapport en dus een nieuw onderzoek van de RvdK nodig. De RvdK wil zo veel mogelijk voorkomen dat in één schoolverzuimzaak twee keer een rapport opgeleverd moet worden. Dit is namelijk een extra belasting in het werk van de RvdK. Daarnaast is het ook een belasting voor de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s). Zij dienen dan twee keer mee te werken aan een onderzoek van de RvdK. Een onderzoek wordt dan ook uitgezet wanneer de zittingsdatum bekend is. Het inspectie-onderzoek laat zien dat de RvdK het onderzoek enkele dagen voorafgaand aan de zitting oplevert. Daarmee ontstaat een beeld over de jongere dat zeer actueel is.

3.3.3 Verificatie

De 'Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim' schrijft voor dat het rapport voor oplevering gelezen wordt door een medewerker adviesteam. Dit om het strafadvies te controleren op een juiste formulering en op navolgbaarheid van dit advies op basis van de bevindingen van het rapport. De Inspectie VenJ haalt uit de interviews op dat de medewerkers adviesteam deze controle niet uitvoeren. Het rapport van de RvdK wordt door de onderzoeker van de RvdK niet voorgelegd aan de medewerker adviesteam. Ook is deze werkwijze niet altijd bekend bij de onderzoekers van de RvdK. De medewerkers adviesteam geven ook aan het rapport niet in te zien. *"Er wordt vanuit gegaan dat tijdens het besluitvormend MDO voldoende kennis aanwezig is om tot een juist juridisch advies te komen"*, aldus de medewerkers adviesteam.

3.4 Het transactiebesluit en het vonnis

3.4.1 Volledigheid

Het OM legt de afdoening vast in een transactiebesluit, de ZM doet dit in een vonnis. Voor het verslagleggen van deze informatie wordt in beide gevallen een standaardformat gebruikt. Uit de dossierstudie blijkt dat zowel in het transactievoorstel als in het vonnis alle hiervoor vereiste informatie is opgenomen: informatie over de jongere, over diens straf, en over de duur daarvan. Ook is terug te lezen op welke datum de OTP of de kantonzitting plaatsvond, en door wie de strafmaat is voorgesteld of uitgesproken.



3.5 Het dossier van de Raad voor de Kinderbescherming

3.5.1 Volledigheid

Gedurende het onderzoek van de RvdK worden de producten het proces-verbaal, het screeningsformulier, het rapport van de RvdK en het transactiebesluit of vonnis, in het dossier van de RvdK toegevoegd. Verschillende functionarissen binnen de RvdK zijn verantwoordelijk. Zo voegt de medewerker adviesteam het screeningsformulier toe. Het proces-verbaal wordt, na ontvangst, door de administratief medewerker van de RvdK verwerkt. De onderzoeker van de RvdK draagt de belangrijkste verantwoordelijkheid. Hij draagt verantwoordelijkheid voor het onderzoek van de RvdK en dient er voor te zorgen dat het dossier compleet is wanneer een rapport van de RvdK wordt opgeleverd. Dit met uitzondering van het vonnis. Dit voegt de administratief medewerker van de RvdK toe.

De Inspectie VenJ heeft gekeken naar de volledigheid van het dossier: zijn de belangrijkste producten hierin opgenomen, te weten het proces-verbaal, het screeningsformulier, het rapport van de RvdK, transactiebesluit en het vonnis. In tabel j is te lezen dat 62% van alle onderzochte dossiers compleet waren. Het rapport van de RvdK is altijd aanwezig in het dossier. Het vonnis ontbreekt regelmatig. In paragraaf 4.3.2 wordt daarop nader ingegaan.

Tabel j. Volledige dossiervorming schoolverzuim

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Volledig	71%	53%	62%
Niet volledig	29%	47%	38%

3.5.2 Verificatie

De informatie die de onderzoeker gedurende het onderzoek ophaalt, moet opgenomen zijn in het dossier van de RvdK. Een onderdeel in het rapport van de RvdK is dat informatie opgehaald wordt van informanten. Dit zijn bijvoorbeeld docenten, leerplichtambtenaren en jeugdhulpverleners. Informatie die de informanten geven dienen zij te accorderen. De onderzoeker kan de geaccordeerde informatie opnemen in het rapport. Akkoordverklaringen van informanten blijken in de dossiers soms te ontbreken. Deze akkoordverklaringen zijn nodig om te verifiëren dat in het rapport de juiste informatie is opgenomen. Weliswaar is een akkoord van de informant weergegeven in het dossier, maar de originele informatie is in sommige gevallen niet terug te vinden. De teamleider van de onderzoeker behoort bij de afronding van een schoolverzuimzaak een controle uit te voeren op de volledigheid van het dossier, maar voert deze controle niet altijd uit. *"Veelal doen we dit 'blind', maar op dagen dat er tijd is, besteden we er meer aandacht aan"*, aldus een teamleider.



3.6 Deelconclusies

3.6.1 Het proces-verbaal

Door de ketenpartners wordt er een verbetering gezien in de kwaliteit van het proces-verbaal. De invoering van het format proces-verbaal heeft hieraan bijgedragen. De Inspectie VenJ stelt echter vast dat het format uit de handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim onvoldoende wordt gevolgd. In iets meer dan 60% van de onderzochte schoolverzuimzaken ontbreekt informatie, zoals de verklaring van de jongere. Daarnaast worden de processen-verbaal in meer dan een kwart van de onderzochte schoolverzuimzaken meer dan een maand na het eerste verhoor opgeleverd. Daarmee verliest het proces-verbaal zijn actualiteit. De Inspectie VenJ vraagt aandacht aan de afdelingen leerplicht van de gemeenten voor het opleveren van actuele processen-verbaal. Het OM heeft namelijk een zo actueel mogelijk beeld nodig om een vervolgingsbeslissing te nemen.

De Inspectie VenJ beveelt de afdelingen leerplicht van de gemeenten aan om te sturen dat leerplichtambtenaren een actueel proces-verbaal opleveren.

3.6.2 Het screeningsformulier

De kwaliteit van informatie in het screeningsformulier is deels voldoende. De Inspectie VenJ constateert dat het screeningsformulier twee doelen dient. Het is enerzijds een hulpmiddel voor de medewerker adviesteam om het JCO voor te bereiden en tijdens het overleg de juiste informatie te verstrekken. Anderzijds geeft het screeningsformulier richting aan het uit te voeren onderzoek. Screeningsformulieren zijn actueel. Deze formulieren worden ter voorbereiding van het JCO en tijdens het JCO ingevuld. Volledig is het screeningsformulier echter niet. Aandachtspunten en de onderbouwing van het besluit zijn veelal niet ingevuld. Door het niet volledig invullen van het screeningsformulier, is het niet duidelijk wat er besproken is ten tijde van het JCO en geeft het geen richting aan het onderzoek. Dit gaat ten koste van de verificatie. De onderzoeker wil juist over deze informatie beschikken. Daarmee kan het onderzoek van de RvdK gericht uitgevoerd worden.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan om informatie in het screeningsformulier volledig vast te leggen.

3.6.3 Het rapport van de RvdK

De kwaliteit van het rapport van de RvdK verdient nog de nodige aandacht. De RvdK voert zijn schoolverzuimonderzoek niet altijd volledig uit aan de hand van zijn eigen methodiek schoolverzuim. Stappen die de methodiek voorschrijft, zoals de controle op het juridische advies door de medewerker adviesteam, worden overgeslagen. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van informatie. Een interne kwaliteitsslag op het strafadvies is nodig. Dit geldt eveneens voor de onderbouwing van het strafadvies. Het strafadvies dient logisch navolgbaar te zijn uit de bevindingen. Gezien de organisatieverandering en ontwikkelingen bij de RvdK (hoofdstuk 2.2.3), signaleert



de Inspectie VenJ risico's voor de kwaliteit van het rapport van de RvdK. Wanneer medewerkers van de RvdK geheel verantwoordelijk worden voor de uit te voeren stappen in het onderzoek, moeten zij in staat zijn het onderzoek van de RvdK volledig uit te voeren. Dit is op dit moment niet altijd het geval.

Het rapport van de RvdK wordt enkele dagen voor de zitting opgeleverd. Daarmee is de inhoud van het rapport actueel. Het rapport is namelijk een half jaar geldig.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de kwaliteit van informatie te verbeteren door de methodiek van de RvdK geheel te volgen en de informatie op volledigheid, juistheid en navolgbaarheid te controleren.

3.6.4 Het transactiebesluit en het vonnis

De transactiebesluiten en vonnissen die in de dossiers vastgelegd waren, voldeden aan de normen die de ketenpartners stellen. Alle benodigde gegevens waren aanwezig, zoals de strafmaat en de datum van de zitting. Daarmee is het volledig, en geeft het een actueel beeld.

3.6.5 Het dossier van de RvdK

De dossiervorming is niet altijd op orde. Documenten, zoals de aangeleverde informatie van de originele tekst van de informant zijn niet altijd terug te vinden. Een controle op de dossiervorming door teamleiders vindt niet consequent plaats, waardoor onvolledige dossiervorming ontstaat. De Inspectie VenJ geeft als voorbeeld dat de informatie van een informant niet altijd verifieerbaar is. Een accordering ontbreekt of de inhoudelijke reactie van de informant is niet terug te vinden.

Evenals bij het rapport van de RvdK, geldt ook voor het dossier dat de organisatieverandering en ontwikkelingen bij de RvdK een risico vormen op de kwaliteit van de dossiervorming.



4

De kwaliteit van de informatie-uitwisseling

Dit hoofdstuk beschrijft de uitwisseling van informatie in schoolverzuimzaken door de ketenpartners. De Inspectie VenJ kijkt naar de overdrachtsmomenten in de keten en binnen de RvdK. Hierbij wordt gelet op de volledigheid en tijdigheid van de informatie-uitwisseling.

4.1 Het justitieel casus overleg

Het JCO is een cruciaal moment in het proces schoolverzuim. Dit is het enige moment in het strafproces schoolverzuim waar alle ketenpartners samenkomen (behalve de ZM). Tijdens een JCO worden ingezonden processen-verbaal schoolverzuim besproken. Het OM neemt uiteindelijk een besluit over het strafrechtelijk vervolg, zoals beschreven in hoofdstuk twee.

4.1.1 Tijdigheid

De medewerkers van het OM geven aan dat alle processen-verbaal schoolverzuim die tot een week voorafgaand aan het JCO worden ingestuurd, op de JCO agenda worden geplaatst. Alle ingekomen processen-verbaal schoolverzuim worden behandeld. De instroom bepaalt het aantal zaken op de agenda.

De frequentie en het aantal locaties van het JCO verschillen per regio van de RvdK, zie tabel k.

Tabel k. Frequentie en aantal locaties van het JCO

	Midden Nederland	Zuidoost Nederland		
Stad	Utrecht	Den Bosch	Eindhoven	Maastricht
Locatie	OM	OM	VH ⁴⁶	OM
Frequentie per maand	4	2	2	1

⁴⁶ Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. www.veiligheidshuizen.nl



De verschillen in de frequentie van het JCO zijn niet van invloed op de totale doorlooptijd van schoolverzuimzaken. Het is in theorie mogelijk om de termijn van drie maanden (OTP) en zes maanden (zitting) te behalen wanneer een zittingsdatum tijdens het JCO bekend wordt gemaakt.

4.1.2 Volledigheid

Leerplichtambtenaren versturen het proces-verbaal per post naar het OM. Het OM heeft voor de juridische geldigheid van het document originele stukken nodig. Mocht het OM en/of de RvdK informatie missen of vragen hebben over de inhoud van het proces-verbaal, dan is het van de medewerker van het OM en de RvdK afhankelijk of zij voorafgaand aan het JCO contact opnemen met de leerplichtambtenaar.

Het OM in Midden Nederland vraagt informatie aan de Gecertificeerde Instelling (GI) (Samen Veilig) op door de agenda ook naar Samen Veilig te sturen. Veilig Thuis levert de informatie per mail aan het OM en de RvdK. In die gevallen dat de RvdK voorafgaand aan het JCO informatie opvraagt bij de leerplichtambtenaar, geeft de RvdK aan dat deze informatie niet direct bruikbaar is voor het onderzoek. Deze informatie is namelijk niet opgenomen in het proces-verbaal. De onderzoeker van de RvdK dient de opgevraagde informatie eerst te laten accorderen door de leerplichtambtenaar die de informatie heeft verstrekt om vervolgens te mogen gebruiken in het onderzoek.

Niet alle ketenpartners zijn aanwezig tijdens het JCO in Midden Nederland. Zo zijn tijdens het JCO enkel de leerplichtambtenaren uit de stad Utrecht aanwezig. De overige leerplichtambtenaren in de regio Midden Nederland hebben na het insturen van het proces-verbaal geen zicht meer op de jongere. Ze volgen de schoolgang van de jongeren wel, maar de strafrechtelijke routing blijft onbekend. Pas wanneer de zaak is afgedaan, zien zij op de zittingslijst de uitkomst. Lang niet alle uitkomsten zijn voor de leerplichtambtenaren begrijpelijk. Dit geldt veelal voor schoolverzuimzaken die zijn geseponeerd. *"Ik heb toch niet voor niets een proces-verbaal opgemaakt?"* is wat de leerplichtambtenaren zeggen.

Het OM en leerplichtambtenaren in de regio Midden Nederland geven aan dat de afwezigheid van andere leerplichtambtenaren uit de regio een gemis is. *"In de praktijk krijgen de leerplichtambtenaren vaak op een te korte termijn bericht van een eventueel JCO, waardoor het dan niet meer mogelijk is om bij het JCO aanwezig te zijn"*, aldus de leerplichtambtenaren in Midden Nederland.

Indien het OM of de RvdK in Midden Nederland tijdens het JCO aanvullende of verduidelijkende vragen heeft voor een leerplichtambtenaar of de GI, dan worden deze vaak na het overleg uitgezet. De schoolverzuimzaak wordt dan op het eerst volgende JCO besproken.

De JCO's in Zuidoost Nederland worden door alle ketenpartners bezocht, op de ZM na. Het OM deelt het JCO op in gebiedsdelen. In de regio Limburg worden eerst de zaken van Noord Limburg besproken en vervolgens de zaken uit Zuid Limburg. Bij alle JCO's in Zuidoost Nederland is een medewerker van de GI aanwezig die de jeugdreclassering uitvoert. Zij zijn aanwezig om input te geven over het aanbod dat zij kunnen bieden aan jongeren.



Wanneer alle informatie over een jongere is gedeeld tijdens het JCO, neemt het OM een besluit over het strafrechtelijke vervolg. Dit gaat in beide regio's op dezelfde manier. Het besluit wordt door het OM uitgesproken evenals de datum van de zitting. Het OM geeft hierover aan dat zij weliswaar het besluit uitspreekt, maar dat alle aanwezige ketenpartners gezamenlijk tot dit besluit komen. De ketenpartners bevestigen dit.

Het besluit en de datum van de zitting, worden door het OM tijdens het JCO vastgelegd. De RvdK in Zuidoost Nederland geeft hierbij aan dat het OM er niet altijd in slaagt de zittingsdatum tijdens het JCO bekend te maken. Niet alle assistent-officieren zijn in staat een schoolverzuimzaak direct te plannen op een zitting. Op een later moment wordt via de zittingslijst de datum van zitting alsnog bekend gemaakt. De communicatie via de zittingslijst vindt de RvdK lastig. Medewerkers van het adviesteam geven aan dat het ook voorkomt dat schoolverzuimzaken niet ingepland worden of zelfs kwijt raken. De medewerker adviesteam moet het OM hier vervolgens op wijzen. Het OM in Zuidoost Nederland geeft aan dat er een wisseling van portefeuilles gaande is ten tijde van het onderzoek. Een team van vier assistent-officieren gaat per augustus 2016 de portefeuille schoolverzuim op zich nemen. Dit moet voor meer structuur en een verbetering in het strafproces zorgen.

De GI is veelal de voormalig Bureau Jeugdzorg instelling. Zij boden voor de inwerkingtreding van de Jeugdwet naast de uitvoering van civiele en strafrechtelijke maatregelen ook vrijwillige hulpverlening. Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet biedt de GI geen vrijwillige hulp meer aan. Bureau Jeugdzorg had veel informatie over de jongeren en hun gezinssysteem. Deze informatie werd gedeeld tijdens het JCO. Vrijwillige hulp wordt nu geboden door wijkteams en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Deze organisaties zijn echter niet aanwezig tijdens het JCO. Een wijkteam kan veelal geen informatie delen in verband met de privacywetgeving. De jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) moeten toestemming geven dat de informatie besproken wordt tijdens het JCO.

In Zuidoost Nederland vindt er eens per maand ook een pre-JCO plaats. Hier zijn de RvdK, de leerplichtambtenaren, de GI en een vertegenwoordiger van de gemeente aanwezig. In dit overleg worden zaken besproken waar de leerplichtambtenaar denkt aan het opmaken van een proces-verbaal. Er wordt gezamenlijk bekeken of er zorg is ingezet en het opmaken van een proces-verbaal een logisch vervolg is. Dit moet ertoe leiden dat het proces-verbaal tijdens het JCO enkel nog een hamerstuk is.

4.2 Het Onderzoek van de RvdK

4.2.1 Tijdigheid

De RvdK dient binnen 40 dagen zijn rapport op te leveren, zie paragraaf 2.2.3, tabel b. Wanneer in het JCO besloten wordt tot een strafrechtelijk vervolg, start de RvdK met het onderzoek. Reden hiervoor is dat het rapport van de RvdK zes maanden geldig is en de RvdK wil voorkomen dat het rapport zijn geldigheid verliest. In een schoolverzuimzaak waar de zorgen tijdens het JCO al urgent zijn, wordt zo snel mogelijk een onderzoek door de RvdK gestart. Het komt voor dat een schoolverzuimzaak onverwacht snel op zitting komt, wanneer de zittingsdatum



tijdens het JCO niet bekend gemaakt is. Er moet dan snel een onderzoek schoolverzuim gestart worden.

De Inspectie VenJ heeft in het onderzoek gekeken naar de termijnen van het onderzoek in de regio's van de RvdK. De RvdK blijkt hun doorlooptijd van 40 dagen veelal niet te halen. Dit is in tabel I weergegeven. Zowel de onderzoekers van de RvdK als de medewerkers adviesteam geven aan dat het rapport van de RvdK beschikbaar is voorafgaand aan de zitting. De doorlooptijd van het onderzoek is dan weliswaar niet gehaald, maar de zittingsdatum wel.

Tabel I. *Tijdig opleveren van het onderzoek van de RvdK*

Oplevering	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
≤ 40 dagen	59%	55%	57%
≥ 41 dagen	41%	45%	43%

Het werd daarnaast ook duidelijk dat de RvdK schoolverzuimzaken vaak afrondt zonder een inzagemogelijkheid aan te bieden aan de jongere en de ouder(s)/verzorger(s). De RvdK geeft als reden dat de zitting (OTP-zitting of kantonzitting) nadert en de inzagetermijn dan niet haalbaar is. De RvdK stelt in deze schoolverzuimzaken voor om de jongere en de ouder(s)/verzorger(s) tijdens de zitting de gelegenheid te geven voor een inhoudelijke reactie. De oorzaak van het niet halen van het inzagemoment gedurende het onderzoek van de RvdK ligt volgens de RvdK in de tijdsdruk waarbinnen het onderzoek uitgevoerd wordt en de caseload van de onderzoekers. De RvdK Midden Nederland constateerde deze bevindingen eerder in een interne audit uit 2015⁴⁷.

4.2.2 Volledigheid

De medewerkers van het adviesteam geven aan dat zij opdracht geven om een schoolverzuimzaak aan te maken. De administratief medewerker doet dit in het systeem van de RvdK: KBPS. De onderzoeker van de RvdK haalt zijn informatie uit KBPS. Dit zijn het screeningsformulier, het proces-verbaal schoolverzuim en eventueel rapporten wanneer de RvdK eerder onderzoek heeft uitgevoerd. De onderzoeker van de RvdK benadert de jongere en informanten telefonisch en per mail en spreekt de jongere en diens ouder(s)/verzorger(s) op kantoor of bij hen thuis.

Onderzoekers van de RvdK kiezen er wel eens voor de leerplichtambtenaar niet te spreken. Ook dit stelde de RvdK Midden Nederland al vast in zijn interne audit in 2015. De onderzoekers benaderen liever het wijkteam dan de leerplichtambtenaar. Dit omdat het wijkteam samenwerkt met het gezin en daarmee een directe bron is. Leerplichtambtenaren bevestigen dat zij niet altijd benaderd worden. Dit vinden zij jammer, omdat zij aangeven vaak over (overige) relevante informatie te beschikken over de jongere, die zij niet opgenomen hebben in het proces-verbaal. Bijvoorbeeld over het gedrag van de jongere. Deze informatie wordt dan niet gedeeld. Onderzoekers geven aan dat de school altijd te benaderen is. Het dossieronderzoek van de Inspectie VenJ bevestigt dit.

⁴⁷ Wij gaan niet naar school. Raad voor de Kinderbescherming Midden Nederland, november 2015.



Wanneer de wederhoor van de jongere en ouder(s)/verzorger(s) is verwerkt, wordt het rapport opgeleverd. Er volgt dan een overdrachtmoment naar het OM. De administratief medewerker van de RvdK plaatst het rapport in JD Online. Dit is een Justitieel Digitaal systeem van het OM. De RvdK weet daarmee direct dat het rapport succesvol is overgedragen. Daarnaast wordt het rapport per post en per mail verstuurd naar de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s).

4.3 Het MDO

4.3.1 Tijdigheid

De onderzoekers van de RvdK geven aan dat het eerste MDO in het meest gunstige geval binnen drie dagen na het uitdelen van het onderzoek plaatsvindt. De gedragswetenschappers vertellen dat zij MDO momenten van een uur in hun outlookagenda's aanbieden. De onderzoekers schrijven zich hier digitaal op in en versturen het conceptrapport digitaal toe. Gedragswetenschappers geven aan voorafgaand aan het MDO te beschikken over het rapport. Dit kan ook niet anders, aangezien er zonder rapport geen MDO plaats vindt.

4.3.2 Volledigheid

De onderzoeker van de RvdK stelt een eerste conceptrapportage op met informatie uit het proces-verbaal en eventueel het screeningsformulier. Tijdens een eerste MDO wordt dit eerste rapport door de onderzoeker van de RvdK besproken met de gedragswetenschapper.

De onderzoeker levert het rapport voorafgaand aan het MDO aan per mail. De gedragswetenschapper leest het rapport in het eerste half uur van het MDO. In het tweede half uur wordt het rapport besproken met de onderzoeker. De gedragswetenschappers nemen soms ook het proces-verbaal door. Dit doen zij bijvoorbeeld wanneer het aangeleverde conceptrapport vragen oproept. Het proces-verbaal en het screeningsformulier zijn digitaal in het dossier van de RvdK te raadplegen. De contactmomenten met de gedragsdeskundige worden eveneens digitaal vastgelegd in de schoolverzuimzaak. Het rapport geeft daarmee een volledig beeld, op basis van de beschikbare informatie. Informatie die ontbreekt, wordt gedurende de uitvoering van het onderzoek opgevraagd door de onderzoeker.

Aan het eind van het onderzoek schoolverzuim levert de onderzoeker opnieuw een conceptrapport op aan de gedragswetenschapper. Het rapport wordt in een besluitvormend MDO besproken. De gedragswetenschappers willen met hun input de kwaliteit van het onderzoek versterken. Dit doen zij door gericht vragen te stellen over de inhoud van het rapport, zodat oorzaak en gevolg helder zijn beschreven. De conclusie moet vervolgens overstijgend zijn en logisch volgen uit de bevindingen. Aangegeven wordt dat de kwaliteit van de rapportages verschilt, afhankelijk van de ervaring van de onderzoeker.



4.4 De zitting

4.4.1 Tijdigheid

De medewerkers van het OM en de kantonrechters geven aan dat de RvdK zelden het rapport zeven dagen voor de zitting oplevert. Medewerkers adviesteam van de RvdK bevestigen dit. De parketsecretarissen en de assistent officieren houden de termijnen in de gaten, maar ondernemen niet direct actie wanneer het rapport niet binnen die zeven dagen is aangeleverd. De ervaring is dat de RvdK het onderzoek enkele dagen voor de zitting aanlevert. Dit is ook de termijn dat de parketsecretarissen, de (assistent) officieren van justitie en de kantonrechters de zaak voorbereiden. Wanneer de zitting plaats heeft gevonden verwerkt het OM het transactiebesluit nog op dezelfde dag. Het transactiebesluit wordt ook op dezelfde dag of de dag er op, verstuurd naar de RvdK. De oplevering van het vonnis aan de RvdK duurt langer: zes weken.

Mocht de RvdK het rapport niet aanleveren voor de zitting, dan geven de rechters aan dat de zitting wel door gaat. Zittingsdata zijn schaars en het OM, de RvdK en de kantonrechters willen niet dat het strafproces schoolverzuim extra vertraging oploopt. Jaarlijks worden er afspraken gemaakt tussen het OM en de ZM over het aantal beschikbare zittingen voor schoolverzuimzaken. Dit aantal wordt ingeschat op basis van het gemiddeld aantal zaken. De laatste jaren blijkt dat er minder zittingsmomenten beschikbaar zijn dan het aantal schoolverzuimzaken. Door zowel het OM en de rechters wordt aangegeven dat dit probleem de aandacht heeft en hier actie op ondernomen wordt. Het OM is met de ZM in overleg om meer zittingsmomenten te realiseren.

4.4.2 Volledigheid

Tijdens de zitting zijn de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) aanwezig. Daarnaast zijn de RvdK en (veelal) de leerplichtambtenaar vertegenwoordigd tijdens de zitting. Het OM (OTP) of de kantonrechter (zitting) kunnen de RvdK en leerplicht om een nadere toelichting vragen om de informatie zo duidelijk mogelijk toe te lichten. In Midden Nederland is de RvdK afwezig in schoolverzuimzaken waar al een jeugdreclasserder van een GI actief is. De gezinsmanager geeft een toelichting op de levenssituatie van de jongere. De RvdK is daarnaast ook afwezig in zaken waar enkel een taakstraf wordt geadviseerd. Per schoolverzuimzaak weegt het OM af of de RvdK alsnog opgeroepen wordt. Het OM doet dit wanneer zij een nadere toelichting wil over het rapport. In Zuidoost Nederland is de RvdK altijd aanwezig, zowel bij OTP als kantonzittingen.

Het versturen van het vonnis verloopt niet altijd goed. Dit wordt door zowel de RvdK, als het OM en de ZM aangegeven. Digitale systemen van het OM en de ZM veroorzaken het probleem. Strafzaken lopen vast, waardoor jongeren hun straf niet krijgen. Door het OM wordt aangegeven dat dit probleem onder de aandacht is. Ook vraagt het OM aan de RvdK om zaken door te geven waarin de kantonrechter wel een straf heeft uitgesproken, maar nog geen vonnis is opgeleverd. In tabel m is weergegeven in hoeveel onderzochte schoolverzuimzaken het vonnis afwezig was. Het vonnis is nodig omdat de RvdK uitvoering geeft aan de straf. Het vonnis is voor de GI belangrijk omdat zij dan uitvoering mogen geven aan de jeugdreclassering.

**Tabel m.** *Transactiebesluiten en vonnissen ontvangen door de RvdK*

Oplevering	Midden Nederland	Zuidoost Nederland	Totaal
Wel aanwezig	84%	70%	77%
Niet aanwezig	16%	30%	23%

4.5 Deelconclusies

4.5.1 Het Justitieel Casus Overleg

Het JCO biedt de mogelijkheid om informatie uit te wisselen volgens de normen tijdigheid en volledigheid. Informatie over de jongere wordt door de ketenpartners uitgewisseld tijdens het JCO. Op basis van de beschikbare informatie uit het proces-verbaal en de uitgewisselde informatie, is het OM in staat een beslissing te nemen over het strafrechtelijk vervolg. De RvdK kan vervolgens meteen aan de slag met het onderzoek. Informatie die tijdens het JCO ter tafel is uitgewisseld door ketenpartners en niet opgenomen is in het proces-verbaal, mag echter niet direct gebruikt worden in het onderzoek van de RvdK. Na het JCO moet de onderzoeker van de RvdK de verkregen informatie tijdens het JCO eerst laten accorderen bij de ketenpartner die de informatie heeft verstrekt.

In de regio Midden Nederland constateert de Inspectie VenJ dat de leerplichtambtenaren uit Flevoland en de randgemeenten van Utrecht, evenals de GI, niet aanwezig zijn tijdens het JCO. Mocht het OM of de RvdK ten tijde van het JCO vragen hebben over het proces-verbaal, dan worden de vragen uitgezet bij de leerplichtambtenaar. De schoolverzuimzaak wordt opnieuw behandeld tijdens het volgende JCO. Daarmee loopt de behandeling van een schoolverzuimzaak vertraging op. Dit is van negatieve invloed op de tijdigheid van het strafproces schoolverzuim. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de informatie-uitwisseling. De afwezige ketenpartners krijgen namelijk de onderbouwing van een beslissing niet mee. Dit levert wel eens frustratie op bij ketenpartners die een beslissing niet begrijpen.

De Inspectie VenJ beveelt het OM aan om informatie zo volledig en tijdig mogelijk uit te wisselen met (ook) de leerplichtambtenaren.

In de regio Zuidoost Nederland slaagt het OM er vaak niet in om tijdens het JCO de zittingsdatum van schoolverzuimzaken bekend te maken, omdat niet alle assistent-officieren van het OM direct een schoolverzuimzaak in kunnen plannen op een zitting. Dit levert een probleem op in de samenwerking met de RvdK. Een zittingsdatum wordt door het OM vervolgens bekend gemaakt via de zittingslijst. De RvdK kan 'verrast' worden door een schoolverzuimzaak die onverwacht snel op zitting wordt gepland door het OM. De RvdK heeft vervolgens minder tijd om een onderzoek uit te voeren en kan zijn rapport niet tijdig voor de zitting opleveren.



De Inspectie VenJ beveelt het OM aan om tijdens het JCO het zittingsmoment bekend te maken.

De GI is aanwezig tijdens het JCO, maar biedt geen jeugdhulp aan jongeren die schoolverzuimen. Dit doen organisaties zoals wijkteams, Centrum Jeugd en Gezin (CJG) of Veilig Thuis (VT) wel, maar deze instellingen zijn niet vertegenwoordigd in het JCO. De opgedane informatie van deze partners is veelal relevant voor de strafrechtelijke ketenpartners en voor het OM om een beslissing te nemen over het strafrechtelijk vervolg. Voor de RvdK is de informatie relevant om richting te geven aan het onderzoek. De Inspectie VenJ vraagt zich af of een wijkteam, CJG of VT niet aan dient te sluiten tijdens het JCO.

De Inspectie VenJ wil het OM als aandachtspunt meegeven om te bezien welke ketenpartners een toegevoegde waarde hebben voor het JCO en deze aan te laten sluiten tijdens het JCO.

4.5.2 Het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming

De Inspectie VenJ constateert dat het screeningsformulier en het proces-verbaal bij aanvang van het onderzoek beschikbaar is voor de onderzoeker van de RvdK. Dit komt de kwaliteit van informatie-uitwisseling ten goede.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de RvdK in meer dan 40% van de onderzoeken het rapport niet tijdig oplevert. Om het rapport tijdig aan te leveren voor de zitting, biedt de RvdK niet in elke schoolverzuimzaak een inzagemoment in het rapport aan de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) aan voorafgaande aan de zitting. Dit is negatief van invloed op de kwaliteit van informatie, aangezien de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) onvoldoende tijd krijgen om een reactie te geven op het rapport. Tevens krijgt het OM voorafgaande aan de zitting geen volledig beeld in de schoolverzuimzaak, wanneer de reactie van de jongere en zijn ouder(s)/verzorger(s) ontbreekt.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan om informatie in het screeningsformulier volledig vast te leggen.

De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de tijdige oplevering van het onderzoek te verbeteren.

De Inspectie VenJ beveelt aan dat de jongere en ouder(s)/verzorger(s) te allen tijden voorafgaand aan de zitting, inzage krijgen in het rapport en dat de RvdK deze wederhoor verwerkt voordat hij het rapport afrondt.

4.5.3 Het MDO

Gedurende het start- en besluitvormend MDO is het (concept) rapport van de RvdK tijdig beschikbaar voor de gedragswetenschapper. Deze wordt voorafgaand aan het MDO door de onderzoeker verstuurd. Het (concept) rapport van de RvdK wordt ook



volledig overgedragen, omdat de onderzoeker het rapport opstelt op basis van de beschikbare informatie. Daar waar het aan volledigheid ontbreekt, kan de gedragswetenschapper hier vragen over stellen aan de onderzoeker. Zo wordt informatie in het MDO volledig overgedragen.

4.5.4 De zitting

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de transactiebesluiten en vonnissen in bijna 25% niet overgedragen zijn aan de RvdK. Daarmee voldoet deze overdracht aan de RvdK niet aan het volledig uitwisselen van informatie. In bijna alle gevallen ontbreekt het vonnis. Het gevolg is dat de RvdK en de GI geen uitvoering kunnen geven aan de straf.

Rapporten van de RvdK worden niet tijdig uitgewisseld volgens de norm die de Inspectie VenJ stelt. In de praktijk constateert de Inspectie VenJ dat dit geen probleem oplevert voor het OM of de ZM. Medewerkers van het OM en de ZM bereiden de zitting namelijk (ongeveer) een dag van te voren voor. Het rapport van de RvdK is dan afgerond en uitgewisseld door de RvdK aan het OM.

Ter zitting is de RvdK in Midden Nederland niet aanwezig in schoolverzuimzaken als de RvdK enkel een taakstraf adviseert bij jongeren waar al een gezinsmanager betrokken is. Mocht het OM vragen hebben over het rapport, dan is zij niet in staat deze vragen aan de RvdK te stellen. Dit gaat ten koste van het volledig uitwisselen van informatie, daar de RvdK niet beschikbaar is voor een nadere toelichting.

Adviezen van de RvdK en besluiten van het OM zijn voor de leerplichtambtenaren wel eens onbegrijpelijk, wanneer leerplichtambtenaren niet aanwezig zijn tijdens het JCO en/of niet benaderd worden tijdens het onderzoek van de RvdK. Dit leidt bij leerplichtambtenaren wel eens tot frustratie. Dit is van negatieve invloed op de ketensamenwerking.



5

De civiele aanpak van schoolverzuim

De Inspectie VenJ besteedt in dit hoofdstuk aandacht aan de civiele aanpak van schoolverzuim, omdat de Inspectie VenJ dit van belang acht voor zowel de ketensamenwerking als het functioneren van leerplicht, het OM, de RvdK en de ZM. Een effectieve aanpak van schoolverzuim blijkt namelijk complex te zijn, zoals ook al aangegeven in hoofdstuk één. De civiele aanpak van schoolverzuim is van invloed op de kwaliteit van informatie en informatie-uitwisseling in schoolverzuimzaken.

5.1 De aandacht voor de civiele problematiek bij schoolverzuim

5.1.1 De afwegingen om een proces-verbaal op te maken

Het merendeel van de jongeren dat van school verzuimt, kampt met persoonlijke en/of gezinsproblematiek. Het schoolverzuim is dan een symptoom van onderliggende problematiek. In de gehele keten wordt gezien dat er de laatste jaren meer aandacht is voor de onderliggende problematiek van de jongeren die verzuimen van school. "Een straf lost de problematiek niet op", is een uitspraak van alle ketenpartners.

Wanneer jongeren die verzuimen van school bij de leerplichtambtenaar op gesprek komen, achterhaalt de leerplichtambtenaar wat er aan de hand is. Indien er sprake is van persoonlijke of gezinsproblematiek, kiest de leerplichtambtenaar ervoor de jongere aan te melden bij het wijkteam/CJG voor jeugdhulp (zie hoofdstuk 2.2). Leerplichtambtenaren geven aan dat de inzet van jeugdhulp tijd nodig heeft voordat het resultaat zichtbaar wordt. Dat het schoolverzuim gedurende de inzet van jeugdhulp doorloopt, is voor hen vanzelfsprekend. Het probleem is namelijk niet binnen een week opgelost. De duur van de jeugdhulp is volgens de leerplichtambtenaren niet relevant. Wanneer de jongere en/of ouder(s)/verzorger(s) baat hebben bij jeugdhulp, is dit voor de leerplichtambtenaar de juiste aanpak van het schoolverzuim. De medewerkers van het OM delen deze mening. Het OM geeft aan dat alle vormen van hulp ingezet moeten zijn, voordat zij overgaan tot strafrechtelijk vervolgen. In bijlage vijf is de civiele aanpak van schoolverzuim weergegeven.

De leerplichtambtenaren geven aan dat het opmaken van een proces-verbaal het 'laatste redmiddel' is. Ze willen de jongeren zoveel mogelijk buiten het strafrecht houden. Dit idee verandert wanneer de jongere zeventien jaar oud is. De



ketenpartners zijn dan eerder geneigd een strafrechtelijke route te starten. Een vorm van verplichte hulp wordt namelijk noodzakelijk bevonden om het schoolverzuim aan te pakken, ook na het bereiken van de meerderjarigheid. Jeugdreclassering stopt in tegenstelling tot een civiele maatregel (OTS) niet op het moment dat de jongere achttien jaar wordt.

Zowel het OM, als de RvdK en de rechters, vinden dat het proces-verbaal opgemaakt moet worden als de jongere, ouder(s) en verzorger(s) afspraken rond de inzet van jeugdhulp niet nakomen. De leerplichtambtenaren moeten daar eerder consequenties aan verbinden en geen kansen blijven bieden aan jongeren, ouder(s) en verzorger(s). Volgens de ZM dienen leerplichtambtenaren (en scholen) extra alert te zijn gedurende de overgang van de basisschool naar de middelbare school en naar het middelbaar beroepsonderwijs. Wanneer het in het eerste kwartaal van het schooljaar niet goed gaat en in een vrijwillig kader onvoldoende wordt bereikt, zou de leerplichtambtenaar direct moeten doorpakken. Schoolverzuimzaken komen dan eerder in beeld en dit geeft de RvdK en het OM meer mogelijkheden om passende maatregelen in te zetten. Ze denken dan aan civiele maatregelen, zoals een OTS of een uithuisplaatsing (UHP). Het OM in Zuidoost Nederland is van mening dat een kortdurende UHP meer effect heeft dan eindeloos hulp in zetten in een gezinssysteem, hoe heftig een UHP ook kan zijn.

5.1.2 Consultatie

In schoolverzuimzaken waar de leerplichtambtenaar twijfelt over de routing, kan contact opgenomen worden met de RvdK. Dit wordt het consultatiemoment genoemd. Afgewogen wordt of de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaakt. De gesproken medewerkers van leerplicht geven aan veelal eerst intern te overleggen voordat zij de RvdK benaderen. Medewerkers van het adviesteam van de RvdK vertellen dat leerplichtambtenaren wel eens gebruik maken van een consultatiemoment, maar dat zij dit vaker zouden kunnen doen.

5.2 Deelconclusie

De aanpak van jongeren die verzuimen van school blijkt lastig. Aan de ene kant moet jeugdhulp de voorkeur krijgen, aan de andere kant willen de RvdK, OM en ZM ruimte houden tijdig in te grijpen in de vorm van civiele maatregelen. Een mening die alle ketenpartners gemeen hebben, is dat een straf de problematiek niet oplost. Volgens de ketenpartners moeten leerplichtambtenaren grenzen stellen in het aanbieden van jeugdhulp. Het OM vindt ook dat alle vormen van jeugdhulp ingezet moeten zijn, voordat men overgaat tot het strafrechtelijk vervolgen.

Het is daarmee soms een lastig beslismoment voor leerplichtambtenaren om te kiezen voor het opmaken van een proces-verbaal. Jeugdhulp wordt juist ingezet met als doel jongeren te helpen en dat heeft tijd nodig.

Veelal zijn jongeren al zeventien jaar oud, wanneer jongeren instromen in het strafproces schoolverzuim. Dit beperkt de RvdK, het OM en de ZM in hun mogelijkheden om het schoolverzuim tijdig te doen stoppen via de strafrechtelijke route. Een uitbreiding naar een civiel onderzoek is namelijk niet meer mogelijk.

De Inspectie VenJ ziet wel een mogelijkheid om in schoolverzuimzaken tijdig te beslissen welk traject ingezet wordt. Dit is het consultatiemoment. Tijdens dit



overleg kan de RvdK een advies geven of een proces-verbaal opgemaakt moet worden. Mocht het mogelijk zijn, dan moedigt de Inspectie VenJ het aan om van een consultatiemoment een regulier overleg te maken. De opzet van een pre-JCO in Zuidoost Nederland kan hiervoor als voorbeeld gebruikt worden. Schoolverzuimzaken kunnen zo eerder in beeld worden gebracht bij de ketenpartners.

De Inspectie VenJ geeft de RvdK en de afdeling leerplicht van de gemeenten als aandachtspunt mee te inventariseren of het consultatiemoment als regulier overleg ingezet kan fungeren. Hiermee komen schoolverzuimzaken eerder in beeld bij zowel de RvdK, het OM en ZM.



I

Bijlage Aanbevelingen

Overzicht van de aanbevelingen en de aandachtspunten	
1.	De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de kwaliteit van informatie te verbeteren door de methodiek van de RvdK geheel te volgen en de informatie op volledigheid te controleren.
2.	De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de akkoordverklaring van informanten in het systeem van de RvdK, KBPS, op te nemen.
3.	De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan de tijdige oplevering van het onderzoek te verbeteren.
4.	De Inspectie VenJ beveelt de RvdK aan om informatie in het screeningsformulier volledig vast te leggen.
5.	De Inspectie VenJ beveelt aan dat de jongere en ouder(s)/verzorger(s) te allen tijden voorafgaand aan de zitting, inzage krijgen in het rapport en dat de RvdK deze wederhoor verwerkt voordat hij het rapport afrondt.
6.	De Inspectie VenJ beveelt de afdelingen leerplicht van de gemeenten aan om te sturen dat leerplichtambtenaren een actueel proces-verbaal opleveren.
7.	De Inspectie VenJ beveelt het OM aan om informatie zo volledig en tijdig mogelijk uit te wisselen met (ook) de leerplichtambtenaren.
8.	De Inspectie VenJ beveelt het OM aan om tijdens het JCO het zittingsmoment bekend te maken.
9.	De Inspectie VenJ wil het OM als aandachtspunt meegeven om te bezien welke ketenpartners een toegevoegde waarde hebben voor het JCO en deze aan laten sluiten tijdens het JCO.
10	De Inspectie VenJ geeft de RvdK en de afdelingen leerplicht van de gemeenten als aandachtspunt mee te inventariseren of het consultatiemoment als regulier overleg ingezet kan fungeren. Hiermee komen schoolverzuimzaken eerder in beeld bij zowel de RvdK, het OM en ZM.



II

Bijlage Toetsingskader

De kwaliteit van informatie is voldoende als deze actueel, volledig en geverifieerd is.

Volledigheid

Onder volledigheid wordt verstaan dat de informatie uitgewerkt wordt volgens bestaande protocollen en formats en dat het alle informatie bevat die de ketenpartners nodig hebben. Dit zijn de handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (Openbaar Ministerie, oktober 2012). En de methode raadsonderzoek voor schoolverzuim (Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013).

Gedurende het strafproces zal de informatie 'groeien'. Er komt steeds meer informatie bij (proces-verbaal, screeningsformulier, adviesrapport, transactiebesluit). In de loop van het proces zal iedere actor informatie aanleveren, waarbij de medewerker adviesteam in de afrondende fase van het proces controleert op volledigheid. Indien nodig kan de medewerker adviesteam vragen om aanvullende informatie, zowel intern als extern. Tot slot willen de Inspecties ook nagaan in hoeverre de aangeleverde informatie, tegemoet komt aan de informatiebehoefte van de ontvanger.

Informatie is volledig als de documenten die informatie bevatten die volgens protocollen en formats moet worden opgenomen.

Actualiteit

Hieronder verstaat de Inspectie VenJ dat de informatie een beeld schetst over het moment vlak voorafgaand aan de opmaak van de informatie. Het proces verbaal leerplicht wordt bijvoorbeeld binnen een maand na het eerste verhoor van de jongere opgemaakt. Het beeld dat de medewerkers van de RvdK krijgt van school, is een beeld van het huidige functioneren en niet van een jaar geleden.

Informatie is actueel als deze op het moment van beschikbaarheid een beeld schetst over de huidige situatie.



Verificatie

Onder verificatie verstaat de Inspectie VenJ dat de medewerker, die de informatie verwerkt, ook nagaat of de informatie actueel en volledig is. Hierbij denkt de Inspectie VenJ aan het controleren van bijvoorbeeld persoonsgegevens.

De informatie is geverifieerd als de medewerker die deze voor het eerst heeft vastgelegd, nagaat of de informatie actueel en volledig is.

De kwaliteit van informatie-uitwisseling is voldoende als deze tijdig en volledig is.

Tijdigheid

Onder tijdigheid wordt verstaan dat de informatie (bv. pv, screeningsformulier, adviesrapport) wordt aangeleverd aan de betrokken partijen, binnen de daarvoor geldende termijnen die de betrokkenen daarover hebben afgesproken. Tussen de partners in de strafrechtketen zijn meerdere afspraken en protocollen vastgelegd over de tijdigheid en de wijze van aanleveren.

Leerplicht dient zich volgens de handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (Openbaar Ministerie, oktober 2012) te houden aan de volgende termijnen:

- opmaken proces-verbaal schoolverzuim(twee weken) sturen naar OM/RvdK (max dertig dagen)

Het OM dient zich volgens bovengenoemde handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim aan de volgende termijnen te houden:

- planning op JCO (een week)
- datum waarop de strafvervolgning plaats moet vinden:
 - OM 3 maanden na het eerste verhoor
 - Dagvaarding 6 maanden na het eerste verhoor

De RvdK heeft in zijn werkprocesbeschrijving schoolverzuim beschreven binnen welke termijn informatie intern wordt verstrekt(Raad voor de Kinderbescherming, 19 februari 2014).

- uitzetten onderzoek binnen de RvdK (richtdatum tien dagen na ontvangst proces-verbaal)
- afronden onderzoek binnen de RvdK (veertig dagen na ontvangst proces-verbaal)

De Inspectie VenJ verwacht dat de informatie minstens beschikbaar is binnen de afgesproken termijnen en voor die functionarissen die er voor hun taakuitvoering iets mee moeten. Zij moeten dit kunnen gebruiken, bewerken en opnieuw kunnen versturen. Voor zover de Inspectie VenJ uit vooronderzoek kan vaststellen liggen er op alle momenten van informatieoverdracht afspraken over de tijdigheid. Daar waar dat niet het geval is, gaan de Inspecties uit van dat wat gebruikelijk is en of



wat de zaak ten goede komt.

Informatie-uitwisseling is tijdig als het de informatie wordt aangeleverd conform de termijnen die zijn vastgelegd.

Volledigheid

De Inspectie VenJ verwacht ook volledigheid van informatie bij de informatie uitwisseling. Hieronder wordt verstaan dat alle informatie volgens protocollen en afspraken wordt overgedragen. Medewerkers dienen bijvoorbeeld niet bewust informatie achter te houden om de privacy van de cliënt te beschermen terwijl een ketenpartner deze informatie nodig heeft. Daarnaast dient er ook aandacht te zijn voor het bevestigen van ontvangen informatie.

Informatie-uitwisseling is volledig wanneer de ontvanger die informatie krijgt die hij nodig heeft om de volgende stap in het proces te zetten. En als de verstrekker van de informatie een bevestiging heeft dat de informatie is aangekomen.



III

Bijlage Bronnenlijst

- F.M. Weerman en P.H. van der Laan, "De oorzakelijkheid van het verband tussen vormen van school verzuim en delinquentie", Justitiële verkenningen, jaargang 32, nr. 6, 2006.
- Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, Openbaar Ministerie, oktober 2012.
- Kwaliteitskader 2016, Raad voor de Kinderbescherming
- Methodische Aanpak Schoolverzuim, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie, Stichting Halt en Ingrado, januari 2017.
- M. de Baat, "Beschermdende en risicofactoren voor schoolverzuim", Nederlands Jeugd Instituut, augustus 2009. M. de Baat, C. Messing en D. Prins, Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?, Nederlands Jeugdinstituut, september 2014.
- Methode raadsonderzoek voor schoolverzuim. Handleiding. Raad voor de Kinderbescherming, 8 augustus 2013.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. Kalsbeeknormen 2000-2001, 27400 VI, nr. 60.
- Werkprocesbeschrijving Schoolverzuim. Raad voor de Kinderbescherming, 19 februari 2014.
- Wij gaan niet naar school. Interne audit. Raad voor de Kinderbescherming Midden Nederland, november 2015.
- www.ingrado.nl
- www.skj.nl
- www.veiligheidshuizen.nl



IV

Bijlage Gesproken professionals

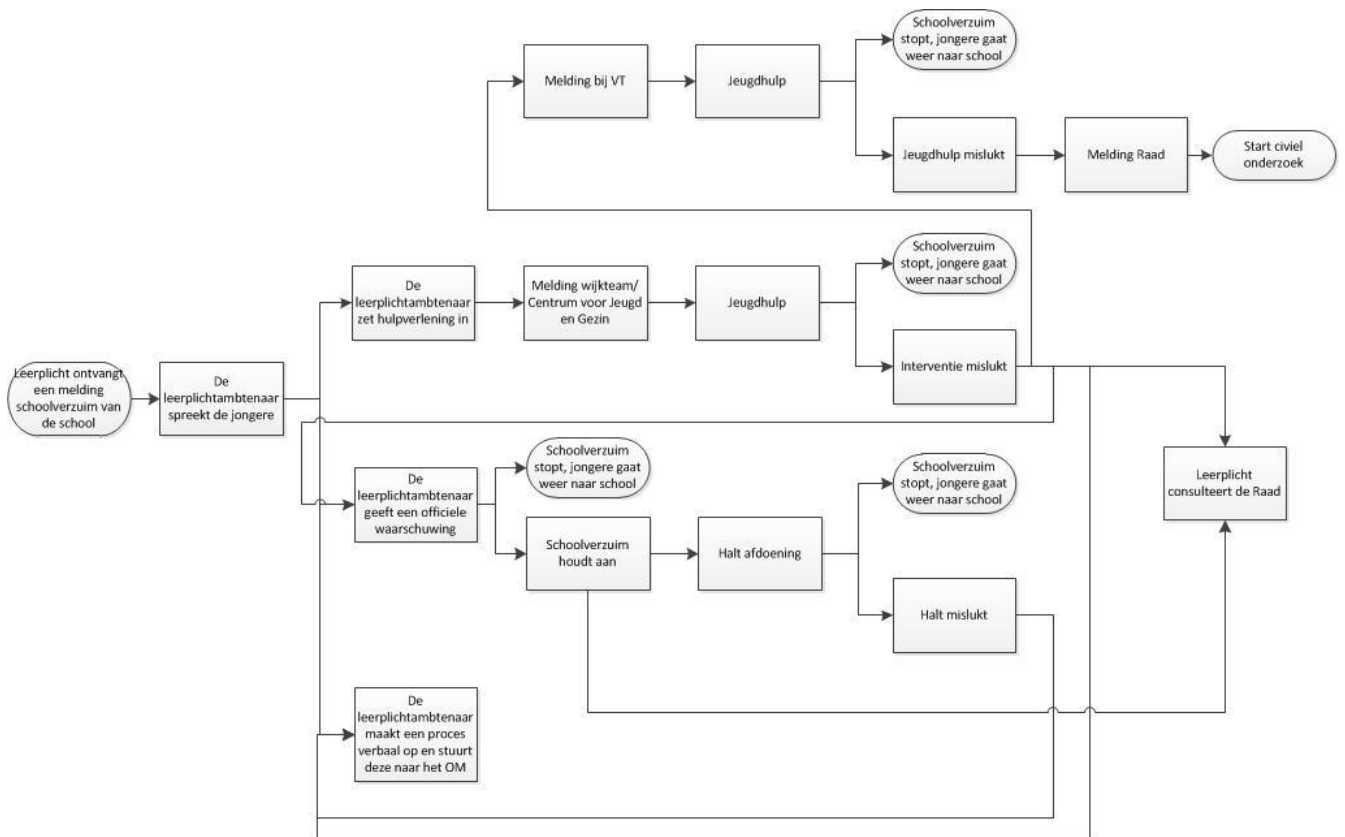
Organisatie	locatie	Functiegroep	Aantal gesproken
Ingrado	Amersfoort, Eindhoven, Heusden, Heerlen, Utrecht en Zeist	Leerplichtambtenaren	13
OM	Den Bosch, Maastricht en Utrecht	(assistent) OvJ	4
		parketsecretaris	2
RvdK	Den Bosch, Maastricht en Utrecht	Gedragsdeskundige	4
		Medewerker Adviesteam	6
		Onderzoeker van de RvdK	6
		Regiodirecteur	2
		Teamleider	3
ZM	Maastricht en Utrecht	Griffier	1
		Rechter Commissaris / kantonrechter	2



V

Bijlage De civiele start in de aanpak schoolverzuim

Afbeelding 1. De civiele start in de aanpak schoolverzuim

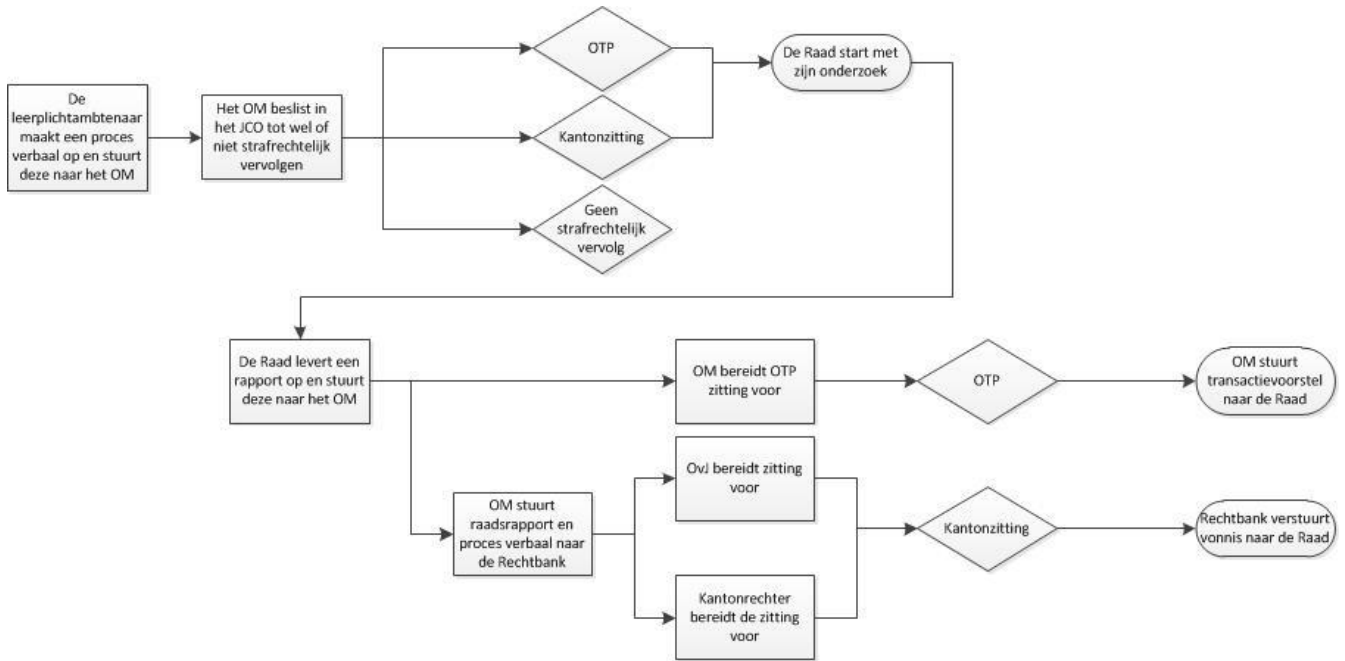




VI

Bijlage Het strafproces schoolverzuim in de keten

Afbeelding 2. Het strafproces schoolverzuim in de keten

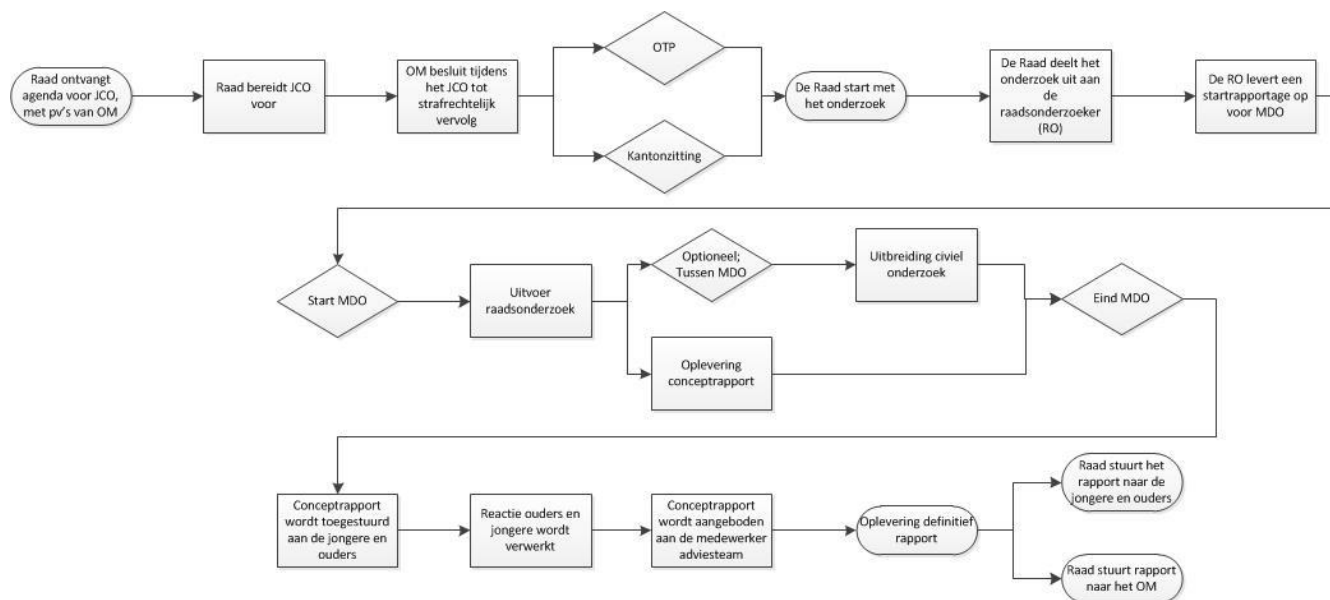




VII Bijlage

Het strafproces schoolverzuim binnen de RvdK

Afbeelding 3. Het strafproces schoolverzuim binnen de RvdK





VIII Bijlage Afkortingen

CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
GI	Gecertificeerde Instelling
JCO	Justitieel Casus Overleg
MDO	Multi Disciplinair Overleg
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
OTS	Onder Toezicht Stelling
Pre-JCO	pre Justitieel Casus Overleg
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKJ	Stichting Kwaliteitskader Jeugd
UHP	Uit Huis Plaatsing
VT	Veilig Thuis
ZM	Zittende magistratuur



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.inspectievenj.nl

Oktober 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*