

EVALUATIE PILOT HANDHAVING LEERPLICHT WEST

- eindrapport -

dr. J. Klaver

Amsterdam, december 2002
Regioplan publicatienr. 498

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Openbaar
Ministerie Arrondissementsparket Rotterdam.

INHOUDSOPGAVE

Conclusies	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Methodische verantwoording	2
1.4 Leeswijzer.....	4
2 De pilot	5
2.1 De reguliere justitiële aanpak van schoolverzuim	5
2.2 Doelstellingen van de pilot	5
2.3 Afdoeningsmodaliteiten van de pilot.....	6
2.4 Het meldings- en afdoeningsproces in de pilot.....	7
3 Ervaringen met de pilot.....	11
3.1 Samenwerking tussen de betrokken partijen	11
3.2 Indicatiestelling en strafmaat	11
3.3 Oordeel over het resultaat.....	13
3.4 Knelpunten en aandachtspunten	14
4 Resultaten van de pilot in cijfers.....	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Resultaten van de pilot op de pilotscholen	17
4.3 Een vergelijking met de situatie op de pilotscholen vòòr aanvang van de pilot en met de situatie op een controle school	29
4.4 Kort overzicht van de resultaten	32

CONCLUSIES

In januari 2001 is in Rotterdam in de deelgemeente Delfshaven een pilot gestart voor de handhaving van de leerplicht in West. In het kader van de pilot zijn twee nieuwe afdoeningsmodaliteiten voor schoolverzuim geïntroduceerd:

- een Halt-afdoening voor licht verzuim (tot maximaal 10 dagen per kwartaal);
- een afdoening (leerstraf) via de Officier van Justitie (OvJ) voor matig verzuim (tot maximaal 20 dagen per kwartaal).

Voor de zware verzuimgevallen blijft de reguliere strafrechtelijke aanpak via de kantonrechter van kracht. Vijf vestigingen van drie scholen voor voortgezet onderwijs (allen VMBO) zijn bij de pilot betrokken.

In de periode januari 2001 en juli 2002 hebben 49 leerlingen een Halt-afdoening gehad. Drie leerlingen hebben een leerstraf volgens het OvJ-model opgelegd gekregen. Vijf leerlingen hebben, nadat zij een Halt-straf hadden gekregen, alsnog een afdoening via de kantonrechter (4) of via het OvJ-model (1) gehad.

Het aantal OvJ-afdoeningen is achtergebleven bij de verwachtingen. STEK, de organisatie voor jeugdzorg die de leerstraf volgens het OvJ-model uitvoert, ging aanvankelijk uit van een aantal van acht leerlingen per jaar. In de praktijk is gebleken dat bij verzuim van meer dan tien dagen per kwartaal, meestal wordt overgegaan tot het opmaken van een proces-verbaal en een strafrechtelijke afdoening.

Het achterliggende idee van de pilot is dat jongeren via verschillende middelen worden weerhouden van schoolverzuim. De verruimde afdoeningsmodaliteiten voor lichtere vormen van verzuim zouden een tweeledig effect moeten hebben, zowel op de scholen als op de leerlingen. Scholen zullen geneigd zijn om spijbelaars sneller te melden, omdat zij weten dat ook lichtere vormen van verzuim worden aangepakt. Leerlingen zullen (uiteindelijk) minder geneigd zijn om te verzuimen, omdat zij weten dat ongeoorloofd verzuim serieus wordt aangepakt. De vraag is in hoeverre de pilot ook heeft geleid tot deze resultaten.

Op basis van de kwantitatieve gegevens blijkt dat de pilot er toe heeft geleid dat scholen verzuim inderdaad eerder zijn gaan melden en een actiever verzuimbeleid zijn gaan voeren. In vergelijking met het jaar voorafgaand aan de pilot en met een vergelijkbare VMBO-school die niet heeft deelgenomen aan de pilot, blijkt dat de gemiddelde verzuimduur van de meldingen op de pilotscholen aanzienlijk is teruggelopen. Doordat scholen eerder ingrijpen, wordt voorkomen dat leerlingen met licht verzuim zich uiteindelijk ontwikkelen tot matige of ernstige verzuimgevallen.

Het tweede effect, de preventieve werking voor de leerlingen, is minder eenvoudig vast te stellen. Uiteindelijk moet op langere termijn bezien worden of de aanpak leidt tot minder verzuimmeldingen. Uit de vergelijking van het aantal verzuimmeldingen gedurende de pilot en de periode daar aan voorafgaand, blijkt dat het aantal meldingen op de pilotscholen is afgenomen. Dit wijst op een mogelijke preventieve werking van de pilot. Deze conclusie wordt ondersteund door de ervaringen van de bij de pilot betrokken organisaties. Voor het definitief vaststellen van de preventieve werking, moet de ontwikkeling van het aantal verzuimmeldingen over een aantal jaren worden gevolgd.

De kwantitatieve analyse en de ervaringen van de betrokkenen (de scholen, de leerplichtconsulent, Bureau Halt, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming) duiden op een positief resultaat van de pilot. Als gevolg van de pilot zijn de contacten tussen de betrokken instellingen verbeterd en zijn scholen verzuim eerder gaan melden. Wel zijn er gedurende de pilot (kleine) knelpunten naar voren gekomen die aandacht verdienen bij een uitbreiding van de pilot naar andere scholen.

Het belangrijkste, en meteen ook lastigste, knelpunt is de situatie van de partieel leerplichtigen. Scholen kunnen partieel leerplichtigen niet juridisch aanpakken voor schoolverzuim. Dit kan negatief uitwerken op de sfeer in een klas en mogelijk op het effect van de pilot. Dit wordt onderkend, maar een oplossing hiervoor is nog niet voorhanden.

Andere knelpunten zijn meer procedureel van aard, zoals het feit dat een verzuimgeval wordt afgehandeld door de leerplichtconsulent in de woonplaats van de leerling. Dit kan er toe leiden dat een verzuimende leerling die in een andere (deel-)gemeente woont geen Halt-straf opgelegd kan krijgen, omdat de afdeling leerplicht in de woonplaats van de leerling niet deelneemt aan de pilot. Dit punt verdient bij de uitbereiding van de pilot aandacht, omdat naarmate het aantal scholen dat deelneemt toeneemt, de kans ook groter wordt dat leerlingen niet woonachtig zijn in de gemeente waar hun school gevestigd is.

Bij de uitbreiding van de pilot is het tevens belangrijk dat de afhandelingstermijnen kort blijven. Het succes van de aanpak staat of valt met een lik-op-stuk beleid waarbij snel gereageerd wordt op ongeoorloofd verzuim.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Voor de overheid is de handhaving van de Leerplichtwet in de afgelopen jaren een steeds belangrijker onderdeel van het jeugdbeleid geworden. Het behalen van een startkwalificatie is een voorwaarde voor het vinden van werk. Scholing (en werk) kunnen op hun beurt bijdragen aan de preventie van jeugdcriminaliteit. Om de monitoring en aanpak van schoolverzuim te verbeteren zijn Regionale Meld- en Coördinatiecentra (RMC's) ingesteld. In verschillende gemeenten zijn protocollen en aanvullende voorzieningen gecreëerd. Naast de bestuurlijke aanpak is ook de justitiële bemoeienis met spijbelen geïntensiveerd. Sinds een wijziging van de Leerplichtwet in 1994 is het mogelijk om jongeren vanaf twaalf jaar en niet alleen hun ouders, strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen voor schoolverzuim. De afdoening van schoolverzuim via de kantonrechter is in de praktijk echter een grote stap, vooral voor de minder ernstiger vormen. Daarom vindt er een oriëntatie plaats op mogelijkheden voor een differentiatie voor afdoening van schoolverzuim.

In januari 2001 is in Rotterdam in de deelgemeente Delfshaven de pilot handhaving leerplicht in West van start gegaan. Het doel van dit project is het ontwikkelen en uitvoeren van een gedifferentieerd aanbod van afdoeningsmodaliteiten en soorten straffen voor de aanpak van relatief schoolverzuim. Voor licht verzuim is de mogelijkheid van een Halt-afdoening geïntroduceerd en voor matig verzuim de mogelijkheid van het opleggen van een leerstraf volgens het 'Officiersmodel' (OvJ-model). Vijf vestigingen van drie scholen voor voortgezet onderwijs (Christelijk College Henegouwen, Vmbo Nieuw Rotterdam en Rsg GK van Hogendorp) zijn bij de pilot betrokken.

In de pilot is voorzien in een evaluatie onderzoek, waarbij wordt nagegaan hoe de werkwijze door de betrokken instellingen wordt beoordeeld en tot welke kwantitatieve veranderingen de pilot heeft geleid. Onderhavig rapport is een verslag van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

In de evaluatie hebben de volgende onderzoeksvragen centraal gestaan:

A. Achtergrond en inhoud van de pilot

1. Wat zijn de doelstellingen van de pilot 'Leerplicht West'?
2. Hoe is de pilot opgezet en welke partijen zijn betrokken?

- B. Doelgroep en indicatiestelling
- 3. Wat is de doelgroep van de pilot?
- 4. Welke criteria worden gehanteerd bij de beslissing tot de Halt-afdoening, dan wel het officiersmodel?

- C. Samenwerking
- 5. Hoe zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de betrokken instellingen geregeld?
- 6. Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk?
- 7. Hoe beoordelen de betrokken partijen de samenwerking?

- D. Resultaten
- 8. Hoe hebben aantal en type meldingen, het stadium waarin gemeld wordt en de wijze van afdoening van die meldingen zich onder de invloed van de pilot ontwikkeld?
- 9. Wat zijn de doorlooptijden bij de Halt-afdoening en de afdoening door middel van het officiersmodel?
- 10. Hoeveel procent van de Halt-afdoeningen, respectievelijk afdoening via het officiersmodel wordt succesvol afgerond?
- 11. Hoe worden de nieuwe afdoeningsmodaliteiten door betrokken instellingen beoordeeld?
- 12. Welke knelpunten moeten worden opgelost alvorens over te gaan tot een uitbreiding van de werkwijze?

1.3 Methodische verantwoording

Het evaluatie-onderzoek bestond uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. Om een beeld te krijgen van de gang van zaken rondom de nieuwe afdoeningsmodaliteiten en de ervaringen van betrokkenen zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende instellingen. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van:

- de afdeling leerlingzaken van DSO (Dienst Stedelijk Onderwijs);
- het parket (Team Kanton & Mulder);
- Bureau Halt;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- STEK (organisatie voor jeugdzorg);
- de bij de pilot betrokken scholen.

Naast een kwalitatieve evaluatie van de pilot is ook een kwantitatieve analyse gemaakt van het aantal verzuimmeldingen gedurende de pilot, de wijze van afdoening en de doorlooptijden. Om goed zicht te krijgen op de resultaten van de pilot is tevens een vergelijking ge-

maakt met de situatie op de pilotscholen in de periode direct voorafgaand aan de pilot (september 1999 tot en met december 2000). Daarnaast zijn gegevens geanalyseerd van het Lode-wijk Rogier College uit de deelgemeente het Oude Noorden. Deze school heeft niet deelgenomen aan de pilot. Net als bij de pilotscholen gaat het hier om een VMBO school en is in die zin vergelijkbaar met de pilotscholen.

Om de benodigde gegevens te verkrijgen zijn verschillende systemen geraadpleegd. In het systeem *Robinson* van DSO worden alle verzuimmeldingen geregistreerd met daarin onder andere de school, de eerste datum van het schoolverzuim en de afloop. Dit bestand gold als uitgangspunt voor de analyse. Aan dit bestand zijn de gegevens van de registratiesystemen van Bureau Halt (*AuraH*) en van het OM (*COMPAS*) toegevoegd. Hierdoor kon informatie worden verkregen over de doorlooptijden bij verschillende afdoeningen.

Opmerkingen over de bestanden

Bij het opvragen van de gegevens uit *Robinson* bleek dat DSO niet geautomatiseerd gegevens kon leveren per schoollocatie¹. Hierdoor kan in de analyse geen onderscheid gemaakt worden naar de twee lokaties van het Vmbo Nieuw Rotterdam en van de twee lokaties van het Christelijk College Henegouwen die aan de pilot hebben deelgenomen. Voor de Rsg GK van Hogendorp gold nog een ander probleem. Deze school is gedurende de pilotperiode gefuseerd met een andere scholengemeenschap die niet aan de pilot deelneemt. Hierdoor was het niet mogelijk om alle verzuimmeldingen van de GK van Hogendorp apart te traceren. Alleen de verzuimgevallen die een Halt-afdoening hebben gekregen konden worden geleverd (zie hieronder). Dit betekent dat er sprake is van een vertekening in de aantallen verzuimmeldingen. Aangezien het aantal verzuimmeldingen van de Rsg GK van Hogendorp relatief beperkt is (in de periode voorafgaand aan de pilot kwam slechts acht procent van de meldingen van deze school), is de vertekening eveneens beperkt. Omdat veruit de meeste meldingen van het Vmbo Nieuw Rotterdam en het Christelijk College Henegouwen kwamen, heeft deze geringe vertekening nauwelijks invloed op de resultaten.

Daarnaast is gebleken dat er in enkele gevallen een discrepantie bestaat tussen de schoollocatie van de leerling volgens *Robinson* en volgens het KOV (Kennisgeving Ongeoorloofd Verzuim). Hierdoor kan het voorkomen dat een leerling die volgens *Robinson* op één van de pilotscholen staat ingeschreven, feitelijk op een andere school(lokatie) zit en vice versa. Dit heeft uiteraard invloed op het werkelijke aantal meldingen op de pilotscholen. DSO heeft echter aangegeven dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen het geval is, waardoor de vertekening beperkt is.

¹ Deze gegevens zijn alleen handmatig terug te vinden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een korte beschrijving gegeven van de opzet van de pilot. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de ervaringen met de pilot volgens de betrokken instanties. Met name de samenwerking tussen de betrokken partijen en de succes- en faalfactoren in de aanpak komen hierbij aan bod. Tot slot staan in hoofdstuk drie de kwantitatieve resultaten van de pilot centraal. In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt van de meldingen en afdoeningen op de pilotscholen in de periode januari 2001-juli 2002 (de pilotperiode) en in de periode september 1999 - december 2000. Voor de controle-school worden de meldingen en afdoeningen in de periode september 1999 - december 2000 en de meldingen in de periode januari 2001-juli 2002 geanalyseerd.

2 DE PILOT

Alvorens in te gaan op de doelstellingen van de pilot, de afdoeningsmodaliteiten en het meldings- en afdoeningsproces wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de reguliere justitiële aanpak van schoolverzuim.

2.1 De reguliere justitiële aanpak van schoolverzuim

In het arrondissement Rotterdam bestaat de reguliere justitiële aanpak van het schoolverzuim uit het bespreken van de door de leerplichtconsulent opgemaakte processen-verbaal in een driehoeksoverleg van DSO, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. In de driehoek wordt een beslissing genomen over de afdoening van het proces-verbaal en wordt een advies geformuleerd over de wenselijke straf. De afdoening kan bestaan uit een sepot, een transactie of een dagvaarding voor de kantonrechter. De kantonrechter kan vervolgens overgaan tot het opleggen van een taakstraf, een geldboete of hechtenis. Verder is het mogelijk dat door de kantonrechter een leerstraf wordt opgelegd in het kader van het project Basta.

De ervaring heeft geleerd dat jongeren die een proces-verbaal krijgen in verband met schoolverzuim al langere tijd niet meer naar school gaan. Het opmaken van een proces-verbaal is vaak de laatste schakel in een traject om de jongere weer naar school te laten gaan. De kans om jongeren door middel van het strafrecht weer naar school te krijgen wordt als gering beschouwd. In de reguliere justitiële aanpak zijn echter geen andere afdoeningsmodaliteiten mogelijk. Daardoor blijft justitieel ingrijpen bij lichtere vormen van verzuim regelmatig beperkt tot een waarschuwingsgesprek met de leerplichtconsulent.

2.2 Doelstellingen van de pilot

Het doel van de pilot is tweeledig. Het belangrijkste doel is het ontwikkelen en uitvoeren van een gedifferentieerd aanbod van sancties en sanctiemodaliteiten ten behoeve van de aanpak van relatief schoolverzuim. Hierdoor worden meer mogelijkheden gecreëerd om ook bij licht schoolverzuim in te kunnen grijpen. De achterliggende gedachte is dat het in een zo vroeg mogelijk stadium aanpakken van verzuim uiteindelijk een preventieve werking zal hebben. Een tweede belangrijk aandachtspunt van de pilot is de samenwerking tussen de justitieketen, de leerplichtconsulent en de scholen bij de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim.

2.3 Afdoeningsmodaliteiten van de pilot

De kern van het project bestaat uit de introductie van twee nieuwe afdoeningsmodaliteiten, de Halt-afdoening en de OvJ-afdoening (ook wel Sil-zitting genoemd). Afhankelijk van de ernst van het verzuim wordt het spijbelgedrag via Bureau Halt (licht verzuim) of via het parket van de officier van justitie (matig verzuim) afgedaan. Een belangrijke vereiste hierbij is dat geen sprake is van een gecompliceerde achterliggende problematiek van de jongere. Voor de zwaardere verzuimgevallen (ernstig verzuim) blijft het bestaande kantonrechtersmodel van kracht.

Voor een Halt-afdoening gelden de volgende voorwaarden:

- Verzuim van één of meer uren per week/maand met een maximum van 10 dagen per kwartaal.
- De jongere is leerplichtig.
- De jongere is tussen 12 en 17 jaar oud.
- Er is sprake van verwijtbaar verzuim.
- Er is geen sprake van een gecompliceerde achterliggende problematiek (ernstig motivatiegebrek of langdurig/blijvend verzuim, psychische of psychiatrische problematiek).
- De jongere is niet eerder in hetzelfde schooljaar en niet meer dan eenmaal eerder voor spijbelen naar Halt verwezen.
- De jongere en de ouders stemmen in met de Halt-afdoening.

De Halt-afdoening bestaat uit het verrichten van verschillende werkzaamheden ten behoeve van de openbare ruimte, zoals het opknappen van plantsoenen, het verwijderen van zwerfvuil en het schoonmaken van tramhokjes. Afhankelijk van de hoogte van de opgelegde straf moeten één of meer zaterdagen werkzaamheden worden verricht. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was om aparte leerplichtgroepjes samen te stellen, bleek dit in de praktijk nadelig voor de doorlooptijden en de sfeer in de groep. Uiteindelijk is gekozen voor een gemengde samenstelling van de groepen.

Voor een afdoening via het officiersmodel gelden de volgende voorwaarden:

- Verzuim één of meer uren per week/maand met een maximum van 20 dagen per kwartaal.
- De jongere is leerplichtig.
- De jongere is tussen 12 en 17 jaar oud.
- Er is sprake van verwijtbaar verzuim.
- Er is geen sprake van een gecompliceerde achterliggende problematiek (ernstig motivatiegebrek of langdurig/blijvend verzuim, psychische of psychiatrische problematiek).
- De jongere heeft niet eerder een oproep voor een gesprek in het kader van het OvJ-model gehad en is niet eerder gedagvaard voor de kantonrechter in verband met schoolverzuim.

De OvJ-afdoening bestaat uit een speciaal daarvoor ontwikkelde sociale vaardigheidstraining gericht op schoolverzuim. Deze training (Corso) is ontwikkeld en wordt uitgevoerd door STEK (Organisatie voor Jeugdzorg). Deze training is geënt op de Basta-training, maar is korter van duur waardoor deze training via het officiersmodel kan worden aangeboden. De training beslaat in totaal 12 uur. In deze training worden leerlingen gestimuleerd en gemotiveerd tot volledig schoolbezoek door ze vaardigheden aan te leren waarmee zij zich kunnen handhaven op school.

2.4 Het meldings- en afdoeningsproces in de pilot

Indien een leerling spijbelt is het in eerste instantie de school die daar de jongere en eventueel ouders zo snel mogelijk op aanspreekt. Indien de leerling blijft verzuimen en zijn afspraken niet nakomt, gaat de school over tot een melding van het verzuim aan de leerplichtconsulent. Al het verzuim langer dan 3 dagen of 20 uur per 4 weken moet gemeld worden.

Iedere school die deelneemt aan de pilot heeft een eigen leerplichtconsulent waarmee de school de contacten onderhoudt. De school meldt het verzuim middels een KOV (Kennisgeving Ongeoorloofd Verzuim). Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop melding door de scholen plaatsvindt (zie figuur 2.1). De school kan op het KOV al aangeven dat het verzuimgeval mogelijkwerijs een Halt-melding is. Deze meldingen van de pilotscholen worden apart gehouden van de overige verzuimmeldingen uit Rotterdam.

De leerplichtconsulent toetst de verzuimmeldingen aan de criteria voor het type afdoening. Indien de leerplichtconsulent vindt dat een Halt-afdoening gewenst is, stuurt deze de KOV en een meldingsformulier naar het Team Kanton/Mulder van het parket. Het parket toetst de zaak nogmaals en faxt een toestemmingsbrief en een strafmaatadvies naar de leerplichtconsulent en Bureau Halt. De leerplichtconsulent nodigt vervolgens de ouders en de leerling per brief uit voor een gesprek over de afdoening van de verzuimmelding. Als de ouders en leerling akkoord gaan met de Halt-afdoening krijgt Bureau Halt daar per fax bericht van. Bureau Halt kan de jongere dan oproepen. In het begin van de pilot stuurde het OM de goedkeuring rechtstreeks naar Bureau Halt zonder dat er eerst een gesprek was geweest tussen de leerling en ouders en de leerplichtconsulent over de Halt-afdoening. Om te voorkomen dat er discussies ontstaan tussen Bureau Halt en de jongere over de duur van het verzuim is dit later aangepast. Er is nu eerst een gesprek met de leerplichtconsulent en daarna pas vindt de verwijzing naar Halt plaats.

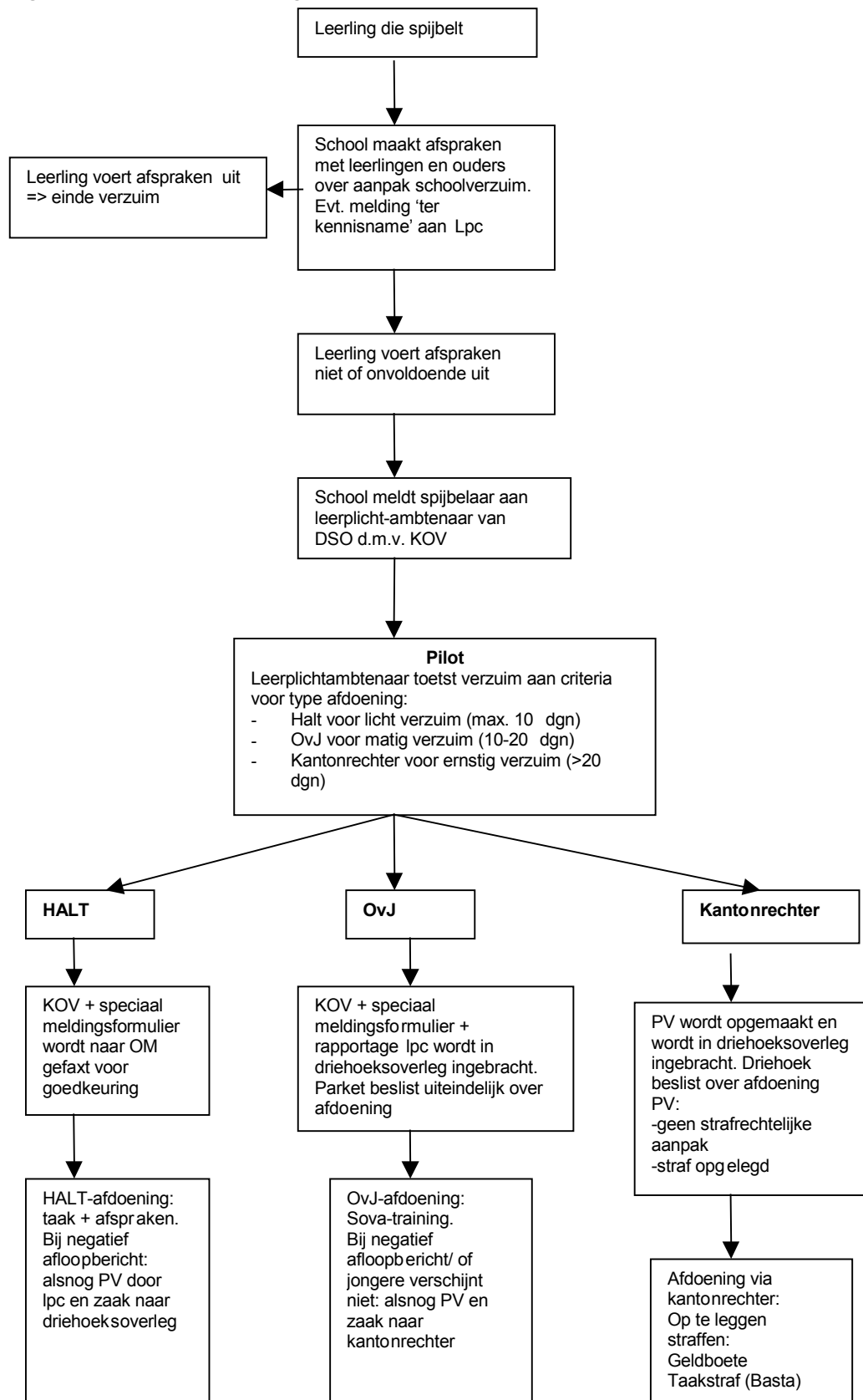
Indien een afdoening middels het OvJ-model passend lijkt, stelt de leerplichtconsulent een onderzoek in waarbij contact gezocht wordt met alle betrokkenen. Het verslag van dit onderzoek en een meldingsformulier worden ingebracht in het driehoeksoverleg. De zaak wordt in het driehoeksoverleg besproken, maar het parket beslist uiteindelijk over de afdoening. Indien besloten wordt tot een afdoening via het OvJ-model, roept het parket de jongere en

ouders op voor een gesprek. Een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming zal bij dit gesprek aanwezig zijn, zodat direct afspraken gemaakt kunnen worden omtrent de uitvoering van de aangeboden straf.

Ook bij de ernstige verzuimgevallen (meer dan 20 dagen per kwartaal) waarbij een afdoening via de kantonrechter wenselijk lijkt, wordt eerst door de leerplichtconsulent een onderzoek ingesteld onder alle betrokkenen. De leerplichtconsulent stelt vervolgens proces-verbaal op en brengt de zaak in het driehoeksoverleg. Indien besloten wordt tot een strafrechterlijke aanpak, wordt eerst een basisonderzoek uitgevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming alvorens de kantonprocedure wordt opgestart.

In figuur 2.1 wordt een schematisch overzicht gegeven van de afdoeningsmodaliteiten in de pilot.

Figuur 2.1 Overzicht afdoeningsmodaliteiten schoolverzuimpilot



3 ERVARINGEN MET DE PILOT

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van de betrokken partijen met de pilot beschreven. Het gaat hier dus om een kwalitatieve beoordeling van de bereikte resultaten. De kwantitatieve resultaten komen in hoofdstuk 4 aan bod.

3.1 Samenwerking tussen de betrokken partijen

Alle betrokken partijen, dat wil zeggen DSO, OM, RvdK, Bureau Halt en de scholen, beoordelen de samenwerking tussen de partijen als goed.

Als gevolg van de pilot heeft iedere school een eigen leerplichtconsulent gekregen voor de Halt-zaken, die als vast aanspreekpunt geldt. Deze leerplichtconsulent maakt in de meeste gevallen deel uit van het ‘social team’ van de school dat elke zes weken bijeenkomt. Het vaste aanspreekpunt bij DSO wordt door alle scholen als zeer positief ervaren. De lijnen zijn korter en men weet elkaar beter te vinden.

De samenwerking in de driehoek (DSO, OM, RvdK) verloopt volgens de betrokken partijen eveneens goed. Indien een basisonderzoek door de RvdK nodig is, kan de Raad dit meestal binnen vier weken afronden waardoor de afhandeling van spijbelzaken niet te lang duurt. Het overleg in de driehoek met betrekking tot de OvJ-aftoeningen (SIL-zaken) verloopt eveneens goed. Bij aanvang van de pilot waren er extra zittingsdata gereserveerd door de SIL-zittingen. Vanwege het beperkte aantal OvJ-aftoeningen (3) bleek dit uiteindelijk niet nodig.

Bureau Halt neemt niet deel aan het driehoeksoverleg, maar wanneer zich onduidelijkheden voordoen worden deze meteen nagevraagd bij Halt. De doorverwijzing van een jongere naar Halt verloopt altijd via het OM. Sommige respondenten gaven aan dat het versturen van de afloopberichten van Halt naar de scholen en naar DSO soms enige tijd op zich liet wachten. Hierdoor ontbrak het hen soms aan inzicht in wat er gebeurd is met de verzuimmeldingen. Dit punt is onder de aandacht van Halt gebracht en heeft geleid tot nieuwe afspraken over het verzenden van afloopberichten.

3.2 Indicatiestelling en strafmaat

Alle respondenten zijn het er over eens dat de criteria voor het bepalen van het type aftoening voldoende duidelijk zijn; maximaal tien dagen voor een Halt-aftoening en maximaal twintig dagen voor de OvJ-aftoening. In de praktijk blijkt dat in het driehoeksoverleg nauwelijks wordt afgeweken van het advies van de leerplichtconsulent.

Hoewel de criteria op zich duidelijk zijn, kan een school - omdat zij onvoldoende inzicht heeft in het justitieel verleden van de jongere - niet altijd bepalen of een Halt-verwijzing mogelijk is (scholen kunnen dit bij de melding al aangeven op het KOV). Het OM kan dit in principe wel doen, maar controleert alleen indien daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld vanwege een verzoek van de school. Hierdoor blijft het soms onduidelijk of een Halt-straf wel de meest geschikte afdoening is. Ook vanuit Bureau Halt werd aangegeven dat sommige spijbelaars die een Halt-afdoening hebben gekregen al eerder voor een ander delict bij Halt zijn geweest. De Halt-afdoeningen in het kader van de pilot vallen echter buiten de reguliere Halt-afdoeningen. In theorie heeft een jongere de kans om zes keer, weliswaar voor verschillende delicten, een Halt-straf te krijgen.

Een ander aandachtspunt is de hoogte van de strafmaat van de Halt-afdoeningen. Volgens Bureau Halt is de gemiddelde strafmaat voor schoolverzuim hoger dan voor andere Halt-delicten. Bepaling van de strafmaat gebeurt door het OM op basis van de duur van het verzuim, de leeftijd van de jongere en de vraag of er sprake is van recidive. In principe wordt gewerkt met het onderstaande schema.

Schema 3.1 Strafmaatbepaling voor de Halt-afdoeningen in uren

Verzuimduur per kwartaal	12 uur	24 uur	36 uur	48 uur	60 uur
Verzuimduur per maand	6 uur	12 uur	18 uur	24 uur	30 uur
Verzuimduur per week	1 dag	2 dagen	3 dagen	4 dagen	5 dagen
Strafmaat in uren	4	6	8	10	12
14-15 jaar	+2	+2	+2	+2	+2
16-17 jaar	+4	+4	+4	+4	+4
Recidive	+4	+4	+4	+4	+4

In de praktijk blijkt het ook voor te komen dat er een oneven aantal uren wordt opgelegd. Behalve dat bij deze gevallen onduidelijk is hoe dit strafmaatadvies tot stand gekomen is, levert het voor Bureau Halt vooral een uitvoeringsprobleem op. Voor de uitvoering van de werkzaamheden wordt uitgegaan van veelvouden van twee. Het werk is namelijk verdeeld in blokken van twee uur. Dat wil zeggen dat een jongere die 8 uur straf heeft gekregen bijvoorbeeld twee zaterdagen van vier uur moet komen werken. Indien een jongere 9 uur straf heeft moet hij of zij een derde zaterdag terugkomen voor 1 uur.

Tot slot werd door verschillende respondenten de vraag opgeroepen of het hanteren van een grens van maximaal 10 dagen per kwartaal niet te hoog is voor een Halt-afdoening, met andere woorden: zijn de verzuimgevallen dan al niet te zwaar voor een Halt-straf. Het ter discussie stellen van de maximale verzuimduur voor een Halt-afdoening heeft twee oorzaken. Ten eerste is er een aanzienlijk aantal Halt-recidivisten onder de spijbelaars. Voor een deel van de gevallen gaat het dus om jongeren die niet alleen schoolverzuimen, maar ook op ande-

re gebieden ongeoorloofd gedrag vertonen. Een tweede reden ligt in het verlengde hiervan en heeft vooral te maken met het achterliggende idee van de pilot dat jongeren via verschillende middelen worden weerhouden van schoolverzuim. Een Halt-straft of een leerstraf volgens het OvJ-model zijn verschillende manieren om schoolverzuim aan te pakken, afhankelijk van de ernst van het verzuim. Wat er nu in de praktijk gebeurt, is dat bij verzuimgevallen van meer dan 10 dagen per kwartaal er al snel over wordt gegaan tot het opmaken van proces verbaal, hoewel volgens de criteria een leerstraf volgens het OvJ-model ook zeer wel mogelijk is. De reden hiervoor is dat deze gevallen blijkbaar toch als te zwaar worden beoordeeld voor een OvJ-afdoening. Hierdoor wordt er in feite weinig gebruik gemaakt van de verschillende strafmaten die er zijn.

3.3 Oordeel over het resultaat

Alle betrokkenen oordelen positief over de verruimde afdoeningsmogelijkheden. Licht verzuim wordt eerder gemeld, omdat er daadwerkelijk strafmogelijkheden zijn. Voorheen werd bij gebrek aan gradaties in afdoeningen vaak alleen bij ernstige gevallen gemeld aan de leerplichtconsulent. Omdat meer gemeld wordt, wordt bovendien het inzicht in de omvang van het verzuim verbeterd. Zoals een respondent op een van de scholen het uitdrukte: *“Het melden is nog wel behoorlijk wat werk, maar je weet dat er tenminste iets gebeurt. Meestal kan binnen 6 weken met een Halt-straft begonnen worden. Dat is goed in het kader van het lik-op-stuk beleid. Er zitten bovendien nu meer stapjes in de strafmaat. Voorheen was het vaak niets doen of - nadat het te erg was - door naar de rechter.”*

Een bijkomend effect van het lik-op-stuk beleid is volgens de geïnterviewden de preventieve werking die daar vanuit gaat. Doordat er door de betrokken partijen snel wordt gereageerd op ongeoorloofd verzuim gaat er een signaal uit naar de leerlingen en ouders dat verzuim niet getolereerd wordt en serieus wordt aangepakt. Jongeren spreken over Halt in de klas. Zeker wanneer een jongere drie zaterdagmiddagen schoonmaken doet het verhaal de ronde. In de beleving van de respondenten werkt Halt ook voor ouders goed uit, omdat zij sneller geconfronteerd worden met het feit dat zij eigenlijk geen grip meer hebben op hun kind. Bovendien is de geloofwaardigheid van de betrokken partijen bij de aanpak van schoolverzuim als gevolg van de snelle afhandeling sterk verbeterd.

De scholen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het terugdringen van verzuim. Zij zijn degenen die de overtreding van de leerplichtwet moeten signaleren en - indien de eigen pogingen om het verzuim te stoppen op niets uitlopen - melden. De mogelijkheden voor de nieuwe afdoeningsmodaliteiten hebben niet geleid tot afschuifgedrag bij de scholen. De scholen hebben eerst hun eigen verantwoordelijkheid genomen in het tegengaan van school-

verzuim. Leerlingen die ongeoorloofd verzuimen worden hier zo snel mogelijk op aangesproken.

De meerwaarde van de pilot, aldus de betrokkenen, is vooral gelegen in de directe contacten tussen de betrokken organisaties, een snelle afhandeling hetgeen de geloofwaardigheid van de instellingen ten goede komt en de mogelijkheid van een gradatie in bestraffing.

3.4 Knelpunten en aandachtspunten

De partieel leerplichtigen

Het belangrijkste probleem dat door alle betrokkenen wordt gesignaleerd is de situatie rondom de partieel leerplichtigen (meestal gaat het hier om 16-jarigen die in de eindexamenklas zitten). Partieel leerplichtigen die ingeschreven staan bij een school voor volledig dagonderwijs kunnen niet worden aangepakt voor verzuim. De scholen spreken deze jongeren wel aan op hun gedrag maar kunnen juridisch de zaak niet aanpakken. Indien er meer spijbelende partieel leerplichtigen in een klas zitten kan dit de sfeer in de groep negatief beïnvloeden. Dit kan eveneens negatief uitwerken op de preventieve werking van de pilot. Het probleem is bekend bij justitie, maar een oplossing hiervoor is nog niet gevonden.

Overige knelpunten

Andere kleinere knelpunten die naar voren kwamen tijdens de gesprekken zijn meer procedureel van aard. Zo blijkt de verzuimregistratie bij scholen niet altijd waterdicht te zijn. Hierdoor kan niet in alle gevallen direct gereageerd worden op verzuim.

Door een aantal scholen werd de administratieve belasting van de meldingen genoemd als knelpunt. Het KOV wordt als zeer uitgebreid ervaren. Elektronische formulieren zouden naar mening van sommige respondenten uitkomst kunnen bieden.

Een ander knelpunt dat genoemd is, is het feit dat een verzuimmelding moet worden afgehandeld door de leerplichtconsulent in de woonplaats van de leerling. Bij een spijbelende leerling die in Rotterdam op school zit en buiten de gemeente woont, moet de school melden aan de leerplichtconsulent van de gemeente waar de leerling woont. Indien deze gemeente niet deelneemt aan de pilot, kan voor deze spijbelende leerling geen Halt-straf worden opgelegd ook al zit de leerling op een school die wel deelneemt aan de pilot.

Aandachtspunten en verbeterpunten

Indien de pilot wordt voortgezet en uitgebreid is er een aantal zaken waaraan extra aandacht moet worden besteed. Bij de uitbreiding van de pilot naar andere scholen in de gemeente Rotterdam is het van belang om de afhandelingstermijnen goed in de gaten te houden. Korte doorlooptijden zijn immers belangrijk voor een effectieve bestrijding van verzuim. Een toe-

stroom van nieuwe Halt- en OvJ-afdoeningen kan druk leggen op de capaciteit van de betrokken instellingen (bijvoorbeeld omdat er meer intake-gesprekken door Halt moeten worden gevoerd), waardoor afhandelingstermijnen langer worden.

Bij uitbreiding van de pilot moeten eveneens duidelijke criteria opgesteld worden over de doorlooptijden binnen Halt. Voor de gewone Halt-zaken is de Kalsbeek-norm opgesteld voor de doorlooptijden. Daarin staat bijvoorbeeld aangegeven wat de maximale doorlooptijd is tussen het eerste verhoor bij de politie en de doorverwijzing naar Halt. De Halt-afdoeningen voor schoolverzuim vallen echter niet onder deze norm. Het opstellen van duidelijke criteria voor de doorlooptijden verdient volgens Bureau Halt nader aandacht.

Tot slot is bij uitbreiding van de pilot aandacht nodig voor de financiering van de Halt-afdoeningen.

4 RESULTATEN VAN DE PILOT IN CIJFERS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van de pilot op basis van de kwantitatieve gegevens die zijn aangeleverd door DSO, Bureau Halt en het OM. Het gaat hier om de instroom in de pilot, de wijze van afdoening en de resultaten daarvan en de doorlooptijden bij de afhandeling. In paragraaf 4.2 wordt een analyse gemaakt van resultaten op de deelnemende scholen gedurende de pilot. Ter vergelijking staan in paragraaf 4.3 de resultaten op de deelnemende scholen in de periode voorafgaand aan de pilot centraal. Tevens wordt in deze paragraaf een vergelijking gemaakt van het aantal verzuimgevallen en de wijze van afhandeling op een vergelijkbare school als de deelnemende scholen aan de pilot.

4.2 Resultaten van de pilot op de pilotscholen

De instroom

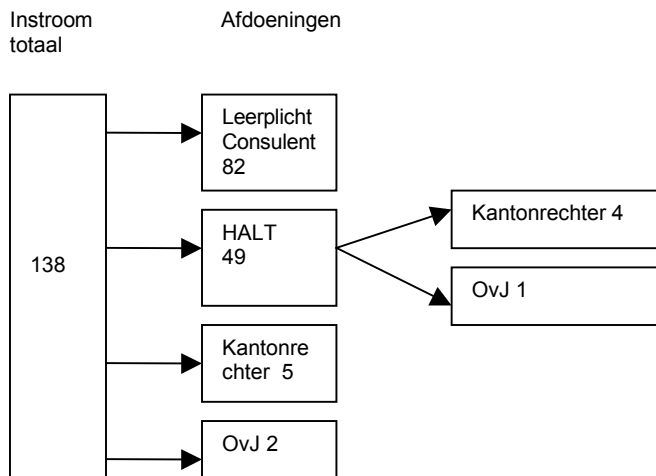
In de periode januari 2001 – juli 2002 zijn er voor 138 personen in totaal 162 meldingen geweest van relatief schoolverzuim op de scholen die hebben deelgenomen aan de pilot¹. Indien in de tekst gesproken wordt van verzuimgevallen gaat het om individuen en niet om meldingen. De analyses zijn dus gebaseerd op het aantal personen waarvoor een verzuimmelding is gedaan en niet op het totaal aantal meldingen.

Het grootste deel (82) van de in totaal 138 gevallen is afgehandeld door de leerplichtconsulent, zonder dat daarbij een doorverwijzing naar Halt of het OM is geschied. Ruim eenderde (49 gevallen) van de verzuimgevallen is uiteindelijk doorverwezen naar Halt. Hiervan zijn uiteindelijk vier gevallen alsnog naar de kantonrechter gegaan en heeft één geval later een OvJ-afdoening gekregen. Twee gevallen hebben meteen een OvJ-afdoening gekregen en voor vijf gevallen is een proces verbaal opgemaakt en hebben een afdoening via de kantonrechter gekregen.

In figuur 4.1 wordt een overzicht gegeven van de instroom en afhandeling.

¹ Twee SIL-afdoeningen ontbreken in het DSO-bestand. Dit betekent dat op basis van het DSO-bestand informatie beschikbaar is over 136 personen met in totaal 160 meldingen. Het aantal meldingen is groter dan het aantal personen, omdat in de pilotperiode voor sommige personen meer meldingen zijn gedaan. In 117 van de 136 gevallen is sprake van één melding. In 19 gevallen is sprake van meer meldingen per persoon. In de meeste gevallen wordt op basis van de eerste melding van verzuim actie ondernomen door de leerplichtconsulent. De hoogte van de Halt-straf wordt bijvoorbeeld vaak op basis van deze melding bepaald.

Figuur 4.1 Instroom totaal en wijze van afdoening (aantal personen)



Ruim de helft (57%) van de verzuimgevallen is afkomstig van het Vmbo Nieuw Rotterdam. Het Christelijk College Henegouwen is verantwoordelijk voor 39 procent van de verzuimgevallen. Vier procent van de verzuimgevallen is afkomstig van de Rsg GK van Hogendorp². Er zijn meer verzuimgevallen geconstateerd van jongens dan van meisjes (respectievelijk 62 en 38%).

Bijna tweederde (64%) van de verzuimgevallen betreffen de 16 en 17-jarigen. Bijna eenderde betreft de 14 en 15 jarigen. Vijf procent van de verzuimgevallen heeft betrekking op de 12 en 13 jarigen.

Duur van het verzuim

De meeste eerste verzuimmeldingen betreffen verzuim tot maximaal vijf dagen per kwartaal (42% van alle gevallen). Ruim driekwart van de eerste verzuimmeldingen betreft verzuim van maximaal tien dagen; de maximale verzuimduur waarvoor nog een Halt-afdoening kan worden gevraagd. Bijna een kwart (22%) heeft bij de eerste verzuimmelding een verzuim van meer dan tien dagen per kwartaal, waarvan vijf procent bij de eerste verzuimmelding zelfs een verzuim heeft van meer dan twintig dagen.

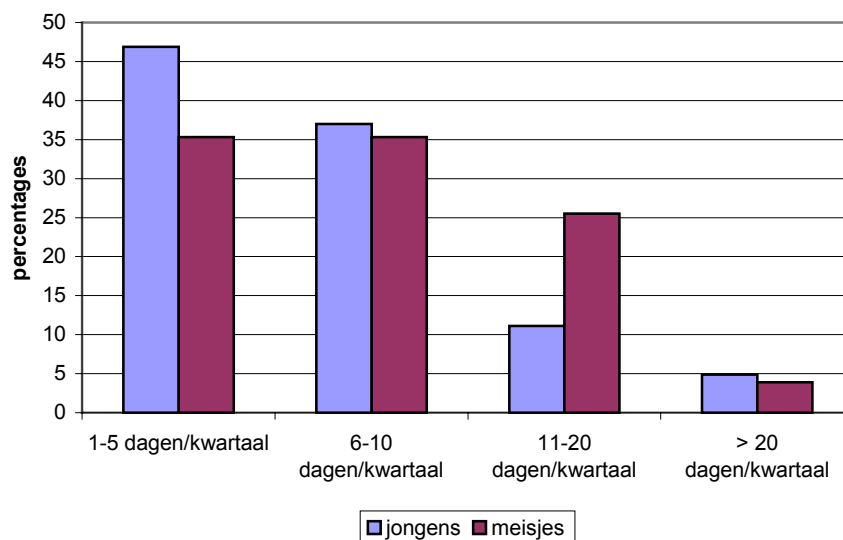
² Dit betreft echter alleen de HALT-meldingen. Verzuimmeldingen die door de leerplichtconsulent zelf zijn afgehandeld konden om technische redenen niet worden geleverd door DSO. Het aantal verzuimmeldingen van de GK Hogendorp school is echter beperkt (in de periode voorafgaand aan de pilot was dit 8%).

Tabel 4.1 Duur van het verzuim bij eerste melding en bij totaal van alle meldingen gedurende pilot in percentages

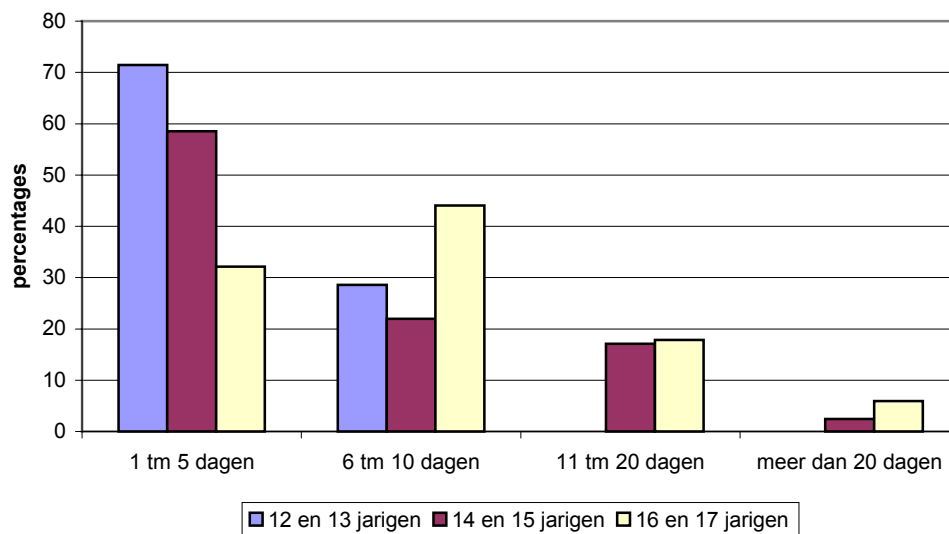
	Omvang verzuim 1 ^e melding	Totaal verzuim van alle meldingen
1 - 5 dagen/kwartaal	42	37
6 –10 dagen/kwartaal	36	35
11 –20 dagen/kwartaal	17	18
> 20 dagen/kwartaal	5	10
Totaal	100	100
	(N=132)	(N=132)

Onder de meisjes komt een verzuim van meer dan tien dagen naar verhouding vaker voor dan bij de jongens (29% van de meisjes tegen 16% van de jongens). Een vraag die hierbij naar bovenkomt is of bij verzuim van jongens eerder wordt ingegrepen dan bij meisjes, met andere woorden zijn scholen bij verzuim van jongens sneller geneigd te melden om erger te voorkomen? Deze vraag kan op basis van het cijfer materiaal helaas niet worden beantwoord. Onder de 16 en 17-jarigen is de verzuimduur over het algemeen langer dan onder de jongere leerlingen.

Figuur 4.2 Verzuimduur bij eerste melding naar geslacht (N=114)



Figuur 4.3 Verzuimduur naar leeftijd (N=132)



4.2.1 De zaken die alleen door de leerplichtconsulent zijn afgehandeld

In totaal zijn 82 verzuimgevallen afgehandeld door de leerplichtambtenaar, dat wil zeggen dat zij geen Halt-afdoening hebben gekregen en ook niet zijn ingebracht in het driehoeksoverleg. De verdeling naar geslacht is nagenoeg gelijk aan de gehele populatie (58% jongens en 42% meisjes). Het is niet zo dat de lichte verzuimgevallen alleen door de leerplichtconsulent worden afgehandeld en dat de zwaardere verzuimgevallen door Halt of het OM (via de kantonrechter) worden afgedaan. Zo betreft bijna 30 procent van de verzuimgevallen die afgehandeld worden door de leerplichtconsulent verzuim van meer dan tien dagen per kwartaal. In tabel 4.4 wordt een overzicht gegeven van de verzuimduur van de gevallen die door de leerplichtconsulent zijn afgedaan. Ter vergelijking wordt tevens een overzicht gegeven van de verzuimduur bij de Halt-gevallen en bij de OM-gevallen.

Tabel 4.2 Verzuimduur van de leerplichtconsulent-zaken, de Halt-zaken en de OM-zaken in percentages³

	Leerplichtconsulent-zaken (N=79)	Halt-zaken (N=48)	OM-zaken (N=9)
1-5 dagen/kwartaal	43	46	11
6-10 dagen/kwartaal	28	48	56
11-20 dagen/kwartaal	24	4	11
>20 dagen/kwartaal	5	2	22
	100	100	100

³ De OvJ-afdoeningen zijn hier vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens achterwege gelaten.

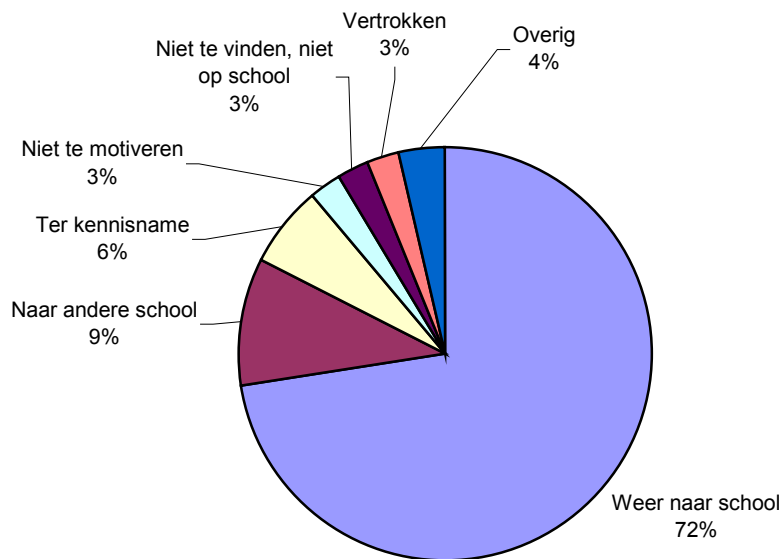
Bij het afsluiten van het dossier door de leerplichtconsulent wordt in de DSO-registratie een afloopbericht opgenomen. De volgende afloopberichten kunnen worden toegekend:

- weer naar school;
- naar andere school;
- proces-verbaal jongere;
- proces-verbaal relatief verzuim (voor de ouders)⁴;
- proces-verbaal extra verlof;
- niet te motiveren;
- niet te vinden, niet op school;
- vertrokken;
- ter kennisname;
- leerplicht vrij;
- bijzondere registratie (het gaat hier om een gedoogsituatie voor partieel leerplichtige leerlingen die tijdelijk werken in afwachting van de start van een nieuwe opleiding);
- bemiddelingsprocedure (het gaat hier om gevallen waarbij geen sprake is van relatief verzuim, maar waarbij wel bemoeienis van de leerplichtconsulent is);
- vrijstellingsaanvraag nr 4 algeheel (het gaat hier om vrijstelling op basis van medische of psychische gronden).

Bijna driekwart (72%) van de gevallen die door de leerplichtconsulent zijn afgehandeld hebben uiteindelijk het afloopbericht 'weer naar school' gekregen. Het gaat hier dus om een positieve afloop. In zes procent van de gevallen is er een afloopbericht 'niet te motiveren' of 'niet te vinden' gegeven. Hoewel dit als een negatieve afloop moet worden beschouwd, is blijkbaar niet gekozen voor een andere afdoening (bijvoorbeeld Halt)

⁴ Indien sprake is van een afloopcode 'procesverbaal relatief verzuim' is bijna altijd ook procesverbaal opgemaakt tegen de jongere. In Robinson kan echter maar één afloopcode worden ingevuld.

Figuur 4.5 Afloopberichten van de leerplichtconsulent-zaken (N=80)



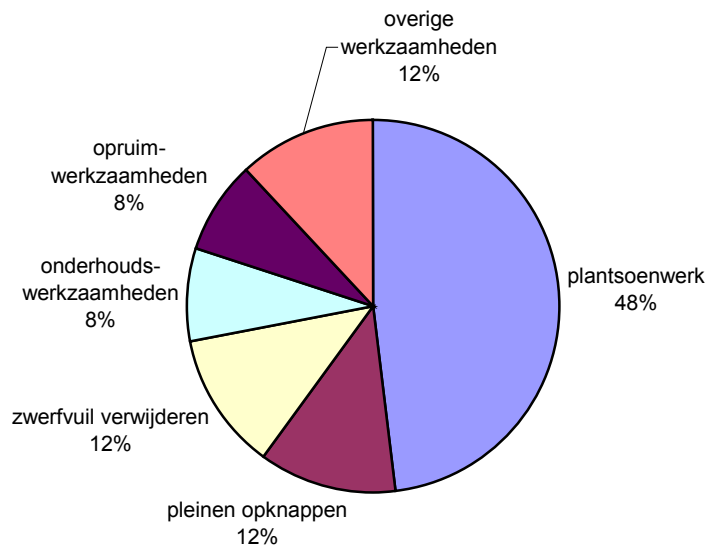
4.2.2 De Halt-afdoeningen

In totaal hebben 49 leerlingen⁵ voor ongeoorloofd schoolverzuim een Halt-straft gekregen. Jongens krijgen naar verhouding vaker een Halt-afdoening voor spijbelen dan meisjes (71% van de Halt-gevallen zijn jongens terwijl zij 62% van alle verzuimgevallen uitmaken). Een verklaring hiervoor is dat er relatief veel meisjes zijn die meer dan 10 dagen hebben verzuimd en dus niet voor een Halt-straft in aanmerking kunnen komen.

De jongeren die een Halt-straft hebben gekregen moeten verschillende werkzaamheden verrichten zoals het opknappen van plantsoenen en pleinen of andere onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden. Afhankelijk van de omvang van hun Halt-straft moeten zij één of meer zaterdagdagen werkzaamheden uitvoeren. Dit kan per zaterdag verschillen. In figuur 4.5 wordt een overzicht gegeven van de verschillende werkzaamheden die door de jongeren zijn verricht.

⁵ In het bestand dat door Bureau Halt is aangeleverd zaten 52 leerlingen. Drie doorverwijzingen hebben echter niet (of nog niet) geleid tot een daadwerkelijk instroom bij Halt.

Figuur 4.5 Aandeel van de verschillende werkzaamheden (N=61)



De Halt-straffen die de jongeren opgelegd hebben gekregen variëren van 4 tot 14 uur. Per zaterdag kunnen maximaal 4 uren werkzaamheden verricht worden. De grootste groep (46%) heeft een straf gekregen tussen 9 en 12 uur. Daarnaast is er een aanzienlijke groep (32%) die tussen 5 en 8 uur straf heeft gekregen. Veertien procent heeft een straf tussen 13 en 16 uur. De meeste jongeren hebben dus op verschillende zaterdagen werkzaamheden moeten verrichten.

Er is aanzienlijke variatie in de omvang van de opgelegde Halt-straf in relatie tot de mate van verzuim. Zo zijn er in de groep verzuimgevallen tot en met 5 dagen per kwartaal, jongeren die maximaal 4 uur straf hebben gekregen, maar ook jongeren die meer dan 9 uur (tot maximaal 16 uur) hebben gekregen. De leeftijd van de jongere en het feit of sprake is van recidive zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de variatie in de opgelegde Halt-straffen.

Tabel 4.3 Relatie tussen omvang Halt-straf en omvang verzuim eerste melding en omvang verzuim totaal in percentages

	Eerste verzuimmelding (N=45)				Totaal verzuim (N=45)			
	Max 4 uur	5 tm 8 uur	9 tm 12 uur	13 t/m 16 uur	max 4 uur	5 tm 8 uur	9 tm 12 uur	13 tm 16 uur
1-5 dagen/kwartaal	14	48	33	5	11	53	32	5
6-10 dagen/kwartaal	5	18	64	14	11	11	63	16
11-20 dagen/kwartaal			100				100	
>20 dagen/kwartaal			100			67	33	

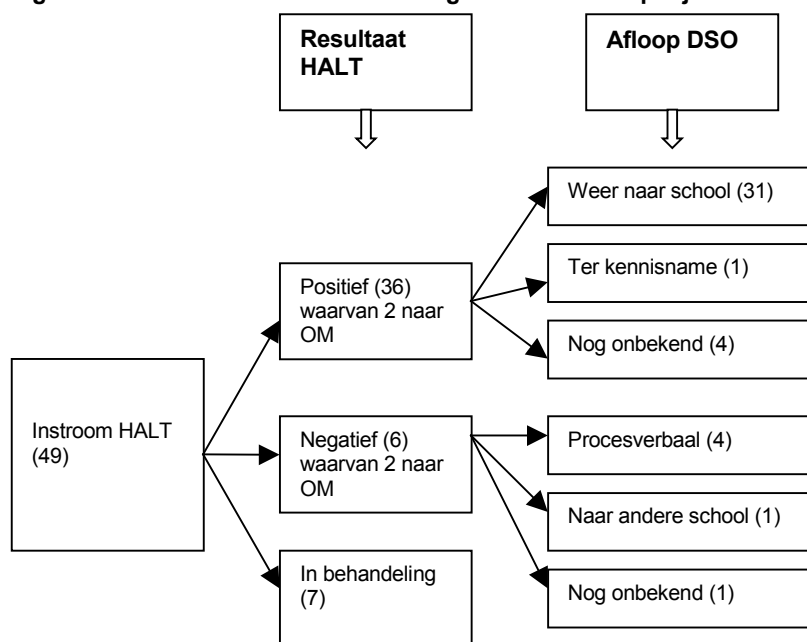
Van de 49 jongeren die in het kader van de pilot een Halt-straf hebben gekregen voor schoolverzuim heeft een kwart al eerder een Halt-straf gekregen voor een ander delict. Acht jonge-

ren hebben een Halt-straf gekregen op grond van Art. 310 Strafrecht (diefstal, winkeldiefstal) en vier jongeren op grond van Art. 311-1.4 Strafrecht (diefstal in vereniging). Overigens zijn de Halt-recidivisten niet per definitie ook de zwaardere verzuimgevallen: onder de Halt-recidivisten zijn geen verzuimgevallen van meer dan tien dagen per kwartaal; onder de niet-recidivisten heeft 8 procent een verzuim van meer dan 10 dagen per kwartaal.

Driekwart (74%) van de verwijzingen wordt door Bureau Halt als geslaagd aangemerkt. Overigens zijn twee leerlingen daarna alsnog bij het OM terechtgekomen. Zes gevallen (12%) hebben een negatieve afloop gehad. Zeven gevallen zijn nog in behandeling. Eerder onderzoek naar de uitval bij de Halt-procedure laat zien dat de uitval bij Haltwaardige feiten gemiddeld 6 procent is en bij Niet-Haltwaardige feiten gemiddeld 10 procent (Cijfers Halt Nederland). De uitval uit de Halt-procedure in de leerplichtpilot is weliswaar minder hoog dan de landelijke uitvalcijfers voor schoolverzuim (landelijk wordt een uitval van 31% bij schoolverzuim geconstateerd), maar is wel hoger dan de gemiddelde uitval bij Haltwaardige feiten.

Van alle Halt-verwijzingen heeft 63 procent uiteindelijk een definitieve afloopcode 'weer naar school' gekregen (31 van de 49 gevallen).

Figuur 4.6 Overzicht resultaten Halt-gevallen en afloop bij DSO



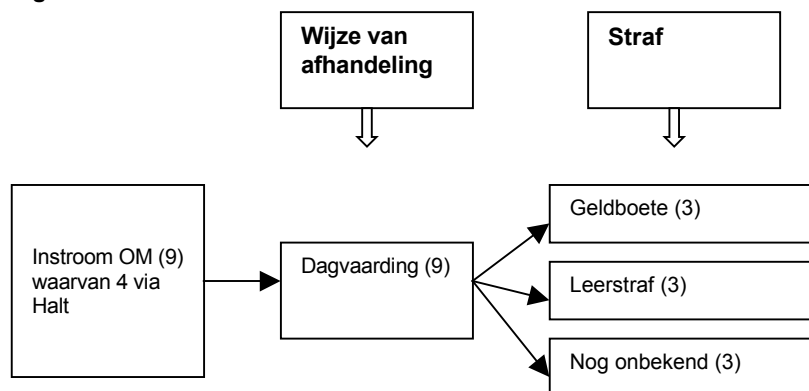
4.2.3 De OvJ-afdoeningen

In totaal hebben gedurende de pilot drie verzuimgevallen een OvJ-afdoening gehad. Twee leerlingen hebben de leerstaf met positief gevolg afgelegd. Eén leerling heeft niet aan de voorwaarden van de afdoening voldaan.

4.2.4 De afdoeningen via de kantonrechter

Gedurende de pilotperiode zijn negen leerlingen (3 jongens en 6 meisjes) uiteindelijk bij het OM terechtgekomen voor een strafrechtelijke afdoening. Vier leerlingen hebben eerst een Halt-straf gekregen, maar zijn daarna alsnog doorverwezen naar het OM. Alle negen leerlingen zijn uiteindelijk gedagvaard. Van drie van de negen leerlingen is de opgelegde straf nog niet bekend. Drie leerlingen hebben een geldboete gekregen en drie leerlingen een leerstaf (BASTA).

Figuur 4.7 Overzicht resultaten OM-zaken



4.2.5 Doorlooptijden

Eén van de uitgangspunten van de pilot is dat bij ongeoorloofd verzuim zo snel mogelijk gereageerd wordt door de betrokken partijen, het zogenaamde lik-op-stuk beleid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de tijd die zit tussen de constatering van het eerste verzuim en de datum van de ontvangstverwijzing bij Halt, maar ook om de doorlooptijden indien een leerling eenmaal bij Halt terecht is gekomen. Daarnaast gaat het om de doorlooptijden tussen de constatering van het verzuim en de datum van instroom bij het parket, de datum van de eerste zitting en datum van het eindvonnis.

Voordat de uitkomsten gepresenteerd worden, zijn enige opmerkingen over de kwaliteit van de gegevensset noodzakelijk. Door het koppelen van de bestanden van DSO, Halt en het OM kan in principe inzicht gegeven worden in de doorlooptijden tussen de verschillende instanties. Essentieel hierbij is dat de relevante datumvariabelen goed geregistreerd worden en dat eenduidigheid bestaat over de te hanteren peildatums. Bij het koppelen van de bestanden bleek dat dit niet altijd het geval is. Zo zijn er drie ontvangstdatums bij Halt die vòòr de eerste verzuimmeldingsdatum bij DSO liggen. Dit kan in principe niet voorkomen. Omdat niet te achterhalen is waar deze fout is ontstaan, worden deze gevallen niet meegenomen in de analyse.

Doorlooptijden Halt

Ruim een kwart van de verzuimmeldingen die uiteindelijk een Halt-afdoening hebben gekregen, komt binnen vier weken na de eerste verzuimdatum bij DSO terecht (boekingsdatum bij DSO)⁶. Bij bijna driekwart van de gevallen zit er maximaal twaalf weken tussen de constatering van het eerste verzuim door de school en de datum van binnenkomst van de melding bij DSO. Bij ruim een kwart van de meldingen is de doorlooptijd echter langer. In sommige gevallen zit er zelfs meer dan 20 weken tussen de datum van het eerste verzuim en de boekingsdatum bij DSO.

Tabel 4.4 Doorlooptijd tussen eerste verzuimmelding en boekingsdatum bij DSO (N=47)

	Absoluut	Percentage
0-4 weken	12	26
5-8 weken	9	19
9-12 weken	13	28
13-16 weken	6	13
17-20 weken	4	9
> 20 weken	3	6
	47	100

De doorlooptijden tussen de ontvangstdatum van de melding bij DSO en de ontvangstdatum bij Halt zijn korter. Voor bijna de helft van de Halt-meldingen geldt dat binnen twee weken nadat een melding bij DSO binnen is gekomen de leerling is doorverwezen naar Bureau Halt. Voor viervijfde van de meldingen geldt een maximale doorlooptijd van van 4 weken.

Tabel 4.5 Doorlooptijd tussen boekingsdatum bij DSO en ontvangstdatum bij Halt (N=48)

	Absoluut	Percentage
0-2 weken	23	48
3-4 weken	16	33
5-6 weken	5	10
7-8 weken	4	8
	48	100

De doorlooptijden binnen Halt zijn eveneens korter. Bijna de helft (46%) van de leerlingen kan binnen vier weken na aankomst van de verwijzing bij Halt beginnen met hun eerste werkzaamheden. Meer dan 90 procent is binnen acht weken na binnenkomst bij Halt met de werkzaamheden begonnen.

⁶ De eerste verzuimmelding bij DSO is als referentiepunt genomen, omdat op basis van deze melding vaak wordt bepaald om iemand voor Halt in aanmerking komt of niet.

Ruim viervijfde van de leerlingen rondt zijn Halt-straf binnen twee weken na aanvang van de eerste werkzaamheden af.

De totale doorlooptijd tussen binnenkomst bij Halt en afronding van de laatste werkzaamheden bedraagt voor de meeste leerlingen (80%) maximaal 8 weken.

Tabel 4.6 Doorlooptijden binnen Halt

A. Doorlooptijd tussen ontvangstdatum bij Halt en datum eerste werkzaamheden (N=46)		
	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
0-4 weken	21	46
5-8 weken	22	48
9-12 weken	2	4
13-16 weken	1	2
Totaal	46	100
B. Doorlooptijd tussen datum eerste werkzaamheden en datum laatste werkzaamheden bij Halt (N=46)		
	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
0-2 weken	41	89
3-4 weken	2	4
5-6 weken	-	-
7-8 weken	3	7
Totaal	46	100
C. Doorlooptijd tussen ontvangstdatum bij Halt en datum laatste werkzaamheden (N=46)		
	<i>Absoluut</i>	<i>Percentage</i>
0-4 weken	8	17
5-8 weken	29	63
9-12 weken	5	11
13-16 weken	4	9
Totaal	46	100

Doorlooptijden OvJ-afdoeningen

Van de OvJ-afdoeningen is op dit moment alleen bekend dat bij twee van de drie gevallen de eerste zittingsdatum binnen één maand na instroom bij het parket heeft plaatsgevonden.

Doorlooptijden afdoeningen via de kantonrechter

De doorlooptijden van de gevallen die uiteindelijk bij het OM terecht zijn gekomen voor een strafrechtelijke afdoening zijn langer dan de doorlooptijden bij Halt. Omdat het slechts gaat om negen gevallen gaat, worden hieronder alleen de absolute aantallen weergegeven. Drie

van de negen gevallen stromen binnen drie à vier maanden na het eerste verzuim in bij het parket. Bij de overige gevallen is doorlooptijd veel groter.

De boekingsdatum bij DSO van deze gevallen is niet bekend, waardoor het niet mogelijk is om een uitsplitsing te maken van de doorlooptijden tussen het eerste verzuim en de boekingsdatum bij DSO en de doorlooptijden tussen de boekingsdatum bij DSO en in instroomdatum bij het parket.

Tabel 4.7 Doorlooptijd tussen verzuimdatum⁷ en instroomdatum bij het parket (N=9)

	Absoluut
0-4 weken	-
5-8 weken	-
9-12 weken	1
13-16 weken	2
17-20 weken	-
21-40 weken	4
>40 weken	2

Indien een leerling eenmaal bij het OM is ingestroomd, zijn de doorlooptijden net als bij de Halt-procedure korter. De langste doorlooptijd tussen instroomdatum bij het parket en de datum tussen de eerste zitting is 14 weken.

Tabel 4.8 Doorlooptijd tussen instroomdatum bij het parket en de eerste zittingsdatum (N=9)

	Absoluut
0-4 weken	-
5-8 weken	3
9-12 weken	3
13-16 weken	3

Uit de interviews kwam naar voren dat de rechter verzuimzaken om pedagogische redenen vaak lang aanhoudt. Dit wordt weerspiegeld in de doorlooptijden tussen de eerste zitting en de vonnisdatum. Twee leerlingen hebben binnen 2 maanden na de eerste zittingsdatum een eindvonnis gekregen. Bij de meeste gevallen duurt het al gauw een klein half jaar of langer.

⁷ Als verzuimdatum is hier genomen de pleegdatum volgens het OM. In twee gevallen komt deze niet overeen met de eerste verzuimmelding bij DSO. In deze gevallen is een tweede verzuimmelding vaak door het OM als pleegdatum beschouwd.

Tabel 4.9 Doorlooptijd tussen de eerste zittingsdatum en de datum van het eindvonnis (N=6)

	Absoluut
< 8 weken	2
9-12 weken	-
13-16 weken	-
17-20 weken	3
21-40 weken	1

Van de zes gevallen waarvan inmiddels een eindvonnis bekend is, heeft niemand het eindvonnis gekregen binnen een half jaar na het plegen van het verzuim (de eerste verzuimmelding). In het meeste extreme geval zit bijna anderhalf jaar tussen de pleegdatum en de datum van het eindvonnis.

Tabel 4.10 Doorlooptijd tussen de pleegdatum verzuim en de datum van het eindvonnis (N=6)

	Absoluut
6 maanden tot 1 jaar	2
> 1 jaar tot 1,5 jaar	4

4.3 Een vergelijking met de situatie op de pilotscholen vòòr aanvang van de pilot en met de situatie op een controle school

Instroom

In de periode voorafgaand aan de pilot - dat wil zeggen in de periode september 1999 tot en met december 2000 - zijn op de scholen die hebben deelgenomen aan de pilot 216 verzuimmeldingen geweest. Deze meldingen hadden betrekking op 183 personen. Dit aantal is hoger dan het aantal verzuimgevallen gedurende de pilot. Overigens laat de instroom op de controle-school een vergelijkbare ontwikkeling zien. Ook hier is het aantal verzuimgevallen in de periode januari 2001 en juli 2002 lager dan in de periode daarvoor.

In de periode voorafgaand aan de pilot en op de controle-school zijn veruit de meeste gevallen afgehandeld door de leerplichtconsulent. Het grote verschil met de wijze van afdoening tijdens de pilot is gelegen in het feit dat zowel het aandeel afdoeningen via de kantonrechter als het aandeel afdoeningen via de leerplichtconsulent is afgenomen. Zowel zaken die voorheen door de leerplichtconsulent werden afgehandeld als zaken die voorheen voor de rechter werden gebracht, hebben een Halt-afdoening gekregen.

Tabel 4.11 Vergelijking van de instroom en wijze van afdoening

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002 ⁸	Pilotscholen: sep 1999- dec 2000	Controle school: jan 2001- jul 2002	Controle school: sep 1999- dec 2000
Instroom totaal (abs.)	138	183	92	144
Afhandeling door LPC	59%	89%	87%	85%
Halt-afdoening	32%	-	-	-
OvJ-afdoening	2%			
Afdoening via kantonrechter	7%	11%	13%	15%

Zoals al eerder werd geconstateerd zijn jongens relatief oververtegenwoordigd bij de Halt-afdoeningen. De gemiddeld lagere verzuimduur van de jongens is hiervoor een belangrijke verklarende factor. Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met het jaar voorafgaand aan de pilot en met de controle school valt op dat het aandeel jongens is oververtegenwoordigd in de zaken die naar de kantonrechter gaan. Dit wordt niet verklaard door de verzuimduur van de jongens. Zowel in het jaar voorafgaand aan de pilot als op de controle school verzuimen meisjes langduriger dan jongens en zou dus een groter aandeel meisjes onder de afdoeningen via de kantonrechter in de lijn der verwachting liggen. Wat deze cijfers illustreren is dat bij het ontbreken van de mogelijkheid tot een Halt-afdoening veel gevallen uiteindelijk in het strafrechtelijke traject terechtkomen. Dit geldt niet alleen voor de ernstige verzuimgevallen, maar ook voor de categorie daaronder.

Figuur 4.12 Vergelijking van de wijze van afdoening naar geslacht

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002		Pilotscholen: sep 1999- dec 2000		Controle school: jan 2001- jul 2002		Controle school: sep 1999- dec 2000	
	V	M	V	M	V	M	V	M
Totaal	38	62	47	53	42	58	40	60
lpc-gevallen	42	58	50	50	42	58	43	57
halt gevallen	29	71						
om-gevallen	60	40	29	71	42	58	24	76

⁸ De laatste afdoening is als uitgangspunt genomen voor de percentering. Dat wil zeggen dat een leerling die eerst een Halt-straf heeft gehad en daarna alsnog een afdoening via de kantonrechter, geldt als een afdoening via de kantonrechter.

De verzuimduur

In de periode voorafgaand aan de pilot is de verzuimduur langer dan gedurende de pilot. Dit geldt, weliswaar in mindere mate, ook voor de situatie op de controle school. De helft of meer van de verzuimgevallen zijn meldingen van meer dan tien dagen per kwartaal. De gemiddelde verzuimduur is gedurende de pilot dus afgenomen. Dit wijst er op dat de scholen die deelnemen aan de pilot een actiever verzuimbeleid zijn gaan voeren. Doordat eerder wordt gemeld (omdat scholen weten dat melden zin heeft), wordt voorkomen dat licht verzuim uiteindelijk uitmondt in matig of ernstig verzuim.

Tabel 4.13 Vergelijking van de verzuimduur (verzuim bij eerste melding) in percentages

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002	Pilotscholen: sep 1999- dec 2000	Controle school: jan 2001- jul 2002	Controle school: sep 1999- dec 2000
1-5 dagen/kwartaal	42	20	14	16
6-10 dagen/kwartaal	36	17	37	21
11-20 dagen/kwartaal	17	28	34	36
> 20 dagen/kwartaal	5	35	15	27
Totaal	100 (N=132)	100 (N=178)	100 (N=79)	100 (N=141)

Doorlooptijden

Zoals al eerder werd geconstateerd duurt het minstens drie maanden na de eerste verzuimdatum, voordat een zaak instroomt bij het parket. In veel gevallen duurt het zelfs aanzienlijk langer (in een flink aantal gevallen zelfs meer dan 20 weken). Uit tabel 4.19 blijkt dat de pilot nauwelijks invloed heeft gehad op de doorlooptijden van de gevallen die uiteindelijk via het strafrechtelijke traject worden afgedaan.

Tabel 4.14 Vergelijking doorlooptijden verzuimdatum en instroomdatum parket

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002		Pilotscholen: sep 1999- dec 2000		Controle school: jan 2001- jul 2002		Controle school: sep 1999- dec 2000	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
0-4 weken	-		-		-		-	
5-8 weken	-		-		-		-	
9-12 weken	1	11	-		1	8	1	5
13-16 weken	2	22	1	5	1	8	-	
17-20 weken	-	-	1	5	3	25	7	33
21-40 weken	4	44	10	50	5	42	10	48
>40 weken	2	22	8	40	2	17	3	14
	(9)	100	(20)	100	(12)	100	(21)	100

In de meeste gevallen vindt binnen 3 maanden na instroom bij het parket de eerste zitting plaats. Dit geldt zowel voor de pilot als voor de periode daaraan voorafgaand.

Tabel 4.15 Vergelijking doorlooptijden instroomdatum bij parket en eerste zittingsdatum

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002		Pilotscholen: sep 1999- dec 2000		Controle school: jan 2001- jul 2002		Controle school: sep 1999- dec 2000	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
0-4 weken	-		-		-		-	
5-8 weken	3	33	11	52	8	67	12	60
9-12 weken	3	33	9	43	4	33	3	15
13-16 weken	3	33	1	5	-		5	25
	(9)	100	(21)	100	(12)	100	(20)	100

Uit de cijfers in tabel 4.15 wordt duidelijk dat er een aantal zaken zijn waarbij vrij snel tot een eindvonnis wordt gekomen (binnen 8 weken), maar ook dat er veel zaken zijn waarbij dit aanmerkelijk langer duurt. Dit geldt zowel voor de pilotperiode als de periode daaraan voorafgaand.

Tabel 4.16 Vergelijking doorlooptijden eerste zittingsdatum en datum eindvonnis

	Pilotscholen: jan 2001- jul 2002		Pilotscholen: sep 1999- dec 2000		Controle school: jan 2001- jul 2002		Controle school: sep 1999- dec 2000	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
0-4 weken	-		4		2		9	
5-8 weken	2		2		1		2	
9-12 weken	-		6		-		3	
13-16 weken	-		1		2		2	
17-20 weken	3		2		2		2	
21-40 weken	1		5		4		2	
>40 weken			1		-		1	
	(6)		(21)		(11)		(21)	

4.4 Kort overzicht van de resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten uit dit hoofdstuk met betrekking tot de instroom, de duur van het verzuim, de wijze van afdoening en de doorlooptijden nogmaals kort op een rij gezet.

Instroom

- twee scholen (Christelijk College Henegouwen en Vmbo Nieuwe Rotterdam) zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de meldingen;
- er zijn meer meldingen van jongens dan van meisjes;
- de meeste (64%) verzuimmeldingen betreffen jongeren van 16 en 17 jaar;
- er zijn minder verzuimmeldingen geweest in de pilotperiode dan in de periode daaraan voorafgaand; er is geen sprake van afschuifgedrag van scholen.

Duur verzuim

- bijna driekwart van de verzuimmeldingen gedurende de pilot betreft licht verzuim (< 10 dagen per kwartaal);
- er zijn weliswaar minder meldingen van meisjes, maar meisjes verzuimen wel langer dan jongens;
- de verzuimduur is afgenomen gedurende de pilot; scholen melden eerder waardoor er minder ernstige verzuimgevallen ontstaan.

Wijze van afdoening

- de meeste gevallen (60%) worden nog steeds door de leerplichtconsulent zelf afgehandeld;
- bijna eenderde (49 leerlingen) heeft een Halt-afdoening gekregen;
- slechts drie gevallen hebben een taakstaf volgens OvJ-model gekregen;
- de beslissing over de wijze van afdoening is niet altijd strict gebaseerd op omvang verzuim (dat wil zeggen: een Halt-afdoening voor verzuim van maximaal 10 dagen per kwartaal, een OvJ-afdoening voor verzuim van maximaal 20 dagen per kwartaal, en een afdoening via de kantonrechter voor verzuim langer dan 20 dagen per kwartaal);
- zowel het aandeel afdoeningen via de kantonrechter als dat via de leerplichtconsulent is afgenomen als gevolg van de pilot; Halt heeft deze plaats ingenomen.

De Halt-afdoeningen

- jongens krijgen naar verhouding vaker een Halt-straft dan meisjes;
- een kwart van de jongeren heeft al eerder een Halt-straft voor een ander delict gekregen;
- uitval uit de Halt-procedure is twaalf procent .

Doorlooptijden

- doorlooptijden tussen de ontvangstdatum van de melding bij DSO en ontvangstdatum bij Halt is voor viervijfde van de gevallen korter dan vier weken; de helft stroomt binnen twee weken in bij Halt;
- doorlooptijden binnen Halt zijn relatief kort;
- doorlooptijden tussen eerste verzuimmelding en instroom bij parket is relatief lang (bij de meeste gevallen duurt het meer dan 4 maanden);

- relatief lange doorlooptijden tussen eerste zitting en eindvonnis; rechters houden zaken aan;
- de pilot heeft niet tot nauwelijks invloed gehad op de doorlooptijden van de afdoeningen via de kantonrechter.