

Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Categorie: Opsporing, vervolging, strafvordering

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130, lid 4, Wet RO (nieuw)

Afzender: College van procureurs-generaal

Adressaat: Hoofden van de parketten

Registratienummer: 2007A006

Datum vaststelling: 09-07-2007

Datum inwerkingtreding: 01-08-2007

Geldigheidsduur: 31-07-2011

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2005A025)

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2007R004)

Wetsbepalingen: Artt. 26 en 27 LPW

Jurisprudentie: –

Bijlage(n):

Achtergrond

Het volgen van onderwijs is essentieel voor de individuele ontwikkeling van een kind en het verwerven van een eigen plaats in de maatschappij. Structureel verzuim blijkt te vaak een voorbode van ernstige gedragsproblemen te zijn, niet zelden leidend tot criminaliteit. Daarom is er voor jonge kinderen niet alleen een recht op onderwijs, maar ook een plicht om onderwijs te volgen.

Om het doel 'volgen van onderwijs' voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren is een gecoördineerde en optimale inzet van alle betrokken partners (scholen, gemeenten, raad voor de kindbescherming, politie, bureau jeugdzorg, inspectie voor het onderwijs, openbaar ministerie en rechter) vereist.

De leerplichtambtenaar vervult de schakelrol bij deze gezamenlijke aanpak van schoolverzuim en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op de verzuimmeldingen. Terugleiding naar school staat hierbij altijd centraal. Het zwaartepunt bij de gezamenlijk aanpak ligt in het stadium voorafgaand aan een eventuele strafvervolg. Indien het echter tot een strafrechtelijk vervolg komt is het van groot belang dat het openbaar ministerie daadkrachtig en effectief optreedt.

Voor de partners dient duidelijk te zijn wat zij van het openbaar ministerie kunnen verwachten en dat zij daar op kunnen vertrouwen.

Voor de gezamenlijke aanpak worden/zijn door de betrokken partners afspraken gemaakt op zowel landelijk als lokaal niveau.¹

Deze aanwijzing beoogt invulling te geven aan het *strafrechtelijk* vervolg.

Samenvatting

Deze aanwijzing heeft betrekking op de strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet 1969.

Met ingang van 1 augustus 2007 treedt de wijziging van de Leerplichtwet 1969 in werking². De wet beoogt de schooluitval van minderjarige jongeren tegen te gaan door de invoering van de kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag. De invoering betekent dat er een einde komt aan de partiële leerplicht voor 16- en 17-jarigen. Ook jongeren van 16 en 17 jaar worden volledig leerplichtig, zolang zij geen startkwalificatie hebben behaald. Na de beëindiging van de volledige leerplicht gaat een kwalificatieplicht gelden voor die jongeren die:

- a. nog geen 18 zijn; en
- b. nog geen startkwalificatie hebben gehaald (Havo- of vwo-opleiding dan wel vmbo op tenminste niveau 2); en
- c. de volledige leerplicht achter de rug hebben.

De kwalificatieplicht eindigt op het moment dat de jongere 18 jaar wordt of zoveel eerder als hij een startkwalificatie haalt. Tot het 18de jaar kunnen jongeren en hun ouders worden aangesproken op verzuim; het gaat hier immers om minderjarige jongeren.

Omdat als gevolg van de wetswijziging meer meldingen van verzuim terecht zullen komen bij de leerplichtambtenaren, leidt dit mogelijk tot een taakverzwaring voor het OM en de ZM. In handhavingssystematiek sluit de kwalificatieplicht aan bij bestaande handhavingssystematiek van de Leerplichtwet 1969.

Algemeen

1. Begripsbepaling

a. Wettelijk verzuim: het verzuim waarvan het schoolhoofd verplicht is het te melden aan de leerplichtambtenaar, te weten ongeoorloofd verzuim van drie achtereenvolgende schooldagen, dan wel verzuim van meer dan 1/8 deel van het aantal uren gedurende een periode van vier weken.

b. Absoluut verzuim: de leerplichtige staat niet ingeschreven bij een onderwijsinstelling.

c. Signaal verzuim: ongeoorloofde afwezigheid zich uitend in spijbelgedrag (zonder dat er sprake is van vakantie), maar met veelal problematische achtergrond.

d. Beginnend verzuim: ongeoorloofde afwezigheid die zich uit in regelmatig spijbelen, variërend van structureel te

laat komen, uren verzuimen, tot regelmatig met vriend(inn)en een dagdeel spijbelen.

e. Luxe verzuim: ongeoorloofde afwezigheid (door ouders veroorzaakt) doordat de leerplichtige buiten de schoolvakanties om op vakantie (met de ouders) gaat.

2. Verzuimregistratie en controle

Een correcte handhaving van de Leerplichtwet is alleen mogelijk als de scholen consequent verzuim melden aan de leerplichtambtenaar. In- en uitschrijven moeten binnen zeven dagen worden gemeld aan de leerplichtambtenaar; ongeoorloofd schoolverzuim moet onverwijld worden gemeld.

Conform de Leerplichtwet 1969 vervult de leerplichtambtenaar, namens de gemeente, de controlefunctie op de handhaving van de Leerplichtwet. Dit houdt in dat de leerplichtambtenaar er op toeziet dat scholen in- en uitschrijven binnen zeven dagen melden, dat scholen een betrouwbare verzuimregistratie hebben en dat schooldirecteuren op rechtmatige gronden verlof verlenen (tot maximaal 10 dagen).

3. Overleg en afstemming

De aanpak van schoolverzuim heeft slechts dan effect als zij *integraal* plaatsvindt, dat wil zeggen dat elk van de betrokken partners zijn rol vervult, en de diverse activiteiten goed op elkaar aansluiten. Tussen hen moeten heldere en betrouwbare afspraken worden gemaakt. Inzichtelijk dient te zijn wat de partners van elkaar kunnen verwachten. Naast overlegvormen met de gemeente (lokale driehoeksoverleggen) kan ook het arrondissementaal platform jeugd (*APJ*) hiervoor benut worden. In het bijzonder is overleg noodzakelijk tussen leerplichtambtenaren en openbaar ministerie: de beoordeling van zaken door de leerplichtambtenaar kan worden getoetst aan het oordeel van het openbaar ministerie, voorkomen kan worden dat opge maakte processen-verbaal uiteindelijk niet leiden tot strafvervolg. In het algemeen kan dergelijk overleg leiden tot verbetering van de kwaliteit van de processen-verbaal. Alternatieve mogelijkheden om zaken tot een oplossing te brengen kunnen worden verkend.

Opsporing

4. Opsporingsbevoegdheid

4.1. Leerplichtambtenaren

De leerplichtambtenaar vervult namens de gemeente een schakelrol, door contact te onderhouden met ouders en school. Indien een melding van de school aanleiding geeft tot zorgen over de ontwikkeling van het kind, meldt de leerplichtambtenaar dit aan het bureau Jeugdzorg. De leerplichtambtenaar maakt naar aanleiding van een melding van verzuim eerst proces-verbaal op indien een strafrechtelijke afdoening van het verzuim 'aan zet' is³. Daarvoor is van belang dat leerplichtambtenaren, of althans een aantal hunner, bijzondere opsporingsbevoegdheid hebben.⁴

4.2. Politie

De politie kan op grond van artikel 24 Leerplichtwet controles houden in voor publiek toegankelijke ruimten. Ongeoorloofd verzuimers en betrachte spijbelaars kunnen worden afgeleverd bij de school. Met dergelijke controles wordt een belangrijk signaal gegeven dat schoolbezoek niet alleen van belang is voor leerplichtigen, scholen, ouders en leerplichtambtenaren, maar tevens een zaak is van de overheid in brede zin. Ook kan het enig inzicht verschaffen in de jeugdigen die op geen enkele wijze geregistreerd staan in ons land, zoals daklozen en zwerfjongeren, illegale jongeren en absoluut-verzuimers.

Vervolg

5. Inleiding

Op 'luxe' verzuim wordt gereageerd met een lik-op-stuk sanctie (geldboete). Absoluut verzuim en signaalverzuim vragen om een meer persoonsgerichte benadering om terugleiding naar school te bewerkstelligen. In die gevallen maakt de leerplichtambtenaar/opsporingsambtenaar proces-verbaal op en zendt dit in aan het Justitieel Casus Overleg (JCO).⁵ In het JCO wordt besproken welke eventuele vervolgacties worden ondernomen door de Raad voor de Kinderbescherming, politie, OM of Bureau Jeugdzorg. Desgewenst kan de leerplichtambtenaar worden uitgenodigd om deel te nemen aan de bespreking van het opgemaakte proces-verbaal.

De Leerplichtwet schrijft een meldingsplicht voor scholen voor van *verzuim van drie achtereenvolgende dagen*. Dit is echter geen *minimumeis voor strafbaarheid*. Het wettelijke criterium 'geregeld bezoeken van school' (art. 2 Leerplichtwet), kan ook reeds overtreden zijn bij 1 dag verzuim, zeker als in ogenschouw genomen wordt dat 10 dagen per jaar maximaal aan verlof gegeven mogen worden.

Is een aanvraag van de ouder voor verlof niet door de school gehonoreerd, en de leerplichtige wordt desalniettemin niet naar school gestuurd, dan wordt steeds vervolgd. Niet vervolgen zou de bestuurlijke procedure die voor het aanvragen van verlof geldt (inclusief bezwaar en beroep) anders ernstig ondermijnen.

6. Wie wordt vervolgd?

Bij absoluut en luxe- schoolverzuim wordt de ouder/verzorger vervolgd. Bij signaalverzuim is het afhankelijk van de casus of de ouders of de jongere zelf vervolgd wordt. De mate van verwijtbaarheid speelt hierbij een rol. In geval van beginnend schoolverzuim kan de jongere een Halt-afdoening opgelegd krijgen.⁶

Schoolhoofden kunnen vervolgd worden indien zij niet op rechtmatige gronden verlof verlenen.

In geval van vervolging ouder/verzorger is het uitgangspunt dat één ouder/verzorger wordt vervolgd, te weten degene die is gehoord dan wel de ouder/feitelijk verzorger die in het bevolkingsregister als gezinshoofd wordt aangemerkt. Bij co-ouderschap dient per verzuim beoordeeld te worden of één of beide ouders worden vervolgd.

7. Vervolgingsbeleid nader gespecificeerd naar soorten verzuim

7.1. Absoluut verzuim

De Leerplichtwet legt aan scholen de verplichting op de gemeentelijke administratie kennis te geven van in- en uitschrijvingen van leerlingen. Het bestuur is belast met de controle of jongeren die als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven en nog leerplichtig zijn, als leerling van een school zijn ingeschreven. Bij vermoeden van absoluut verzuim is een aantal uitkomsten mogelijk: – de leerplichtige verblijft zonder ouder in het buitenland en bezoekt daar een school: een schoolverklaring van de betreffende school moet door de in Nederland verblijvende ouder overlegd worden, anders vervolgen;

– de leerplichtige verblijft vermoedelijk met ouders in het buitenland:

- het gezin is uitgeschreven: vervolging heeft geen zin; er hoeft geen proces-verbaal te worden opgemaakt.
- het gezin is niet uitgeschreven: in beginsel niet vervolgen en de zaak melden bij bevolkingsregister voor onderzoek (door leerplichtambtenaar) en bij Sociale Verzekeringsbank voor mogelijk kinderbijslagfraude (door OM); alleen bij zogenaamde 'hoppers' (paar maanden in Nederland, paar maanden in het buitenland) vervolgen;
- de leerplichtige wordt thuis gehouden: altijd vervolgen (dagvaarding);
- fout in administratie of registratie: niet vervolgen.

Om een goede inschatting te kunnen maken, welke van bovengenoemde situaties aan de orde is, stelt de leerplichtambtenaar een onderzoek in; dat bestaat onder meer in huisbezoek, onderzoek door bevolkingsregister en informeren bij Sociale Verzekeringsbank of Gemeentelijke Sociale Dienst.

7.2. Luxe verzuim

Luxe verzuim wordt in beginsel vervolgd bij ongeoorloofd verzuim *vanaf vijf dagen op (school)jaarbasis*. Stringentere eisen kunnen in overleg en per arrondissement worden afgesproken. Tevens kan ook op projectbasis een strengere norm worden afgesproken, bijvoorbeeld rond vakantieperiodes. De Leerplichtwet heeft, in vergelijking met de rest van het schooljaar, voor de periode na de zomervakantie de mogelijkheden om verlof te krijgen ingeperkt.

7.3. Signaalverzuim

Bij definiëring van deze vorm van verzuim wordt aansluiting gezocht bij de wettelijke meldingsplicht van het schoolhoofd. Verzuim wordt in ieder geval signaalverzuim genoemd *indien gedurende een periode van vier weken meer dan 1/8 van de verplichte lessen verzuimd is*.

Per arrondissement kunnen afspraken worden gemaakt wat wel en wat niet gemeld dient te worden aan het OM, bij wijze van voormelding of in de vorm van een proces-verbaal. Bij verzuim, dat zich over een periode uitstrekt *langer dan twee maanden*, dient altijd melding aan en bespreking met het OM plaats te vinden, opdat kan worden beoordeeld of vervolging opportuun is. Per arrondissement moeten afspraken worden gemaakt over de vorm waarin die melding wordt gedaan. De periode van twee maanden strekt er mede toe de leerplichtambtenaar de gelegenheid te geven, al dan niet in samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming, een vrijwillige oplossing te regelen (bijv. een andere schoolkeuze).

Leerplichtigen tussen de 12 en de 18 jaar die verzuimen worden in beginsel vervolgd indien de reden van verzuim in belangrijke mate aan hen is toe te rekenen.

De ouders/feitelijk verzorgers worden alleen vervolgd als ook een deel van de oorzaak van het verzuim aan hen is toe te rekenen, bijvoorbeeld door afspraken met school en leerplichtambtenaar niet na te komen, etc. Alleen ouders die geen verwijt te maken valt en objectief gezien voldoende hebben gedaan om de leerplichtige naar school te krijgen, moeten in een dergelijk geval niet vervolgd worden. De officier van justitie maakt bij signaalverzuim afspraken met de leerplichtambtenaar over in welke gevallen zal worden vervolgd.

7.4. *Beginnend verzuim*

Indien uit de schoolregistraties blijkt dat een leerplichtige *minder* dan 1/8 van de verplichte lesuren per vier weken verzuimt, maar wel regelmatig te laat komt, lesuren overslaat en/of dagdelen verzuimt, dan kan het wenselijk zijn om beginnende verzuimders meteen tot de orde te roepen. Indien het voor verzuimders geen problemen oplevert om regelmatig enkele uren of dagdelen te spijbelen, dan is de stap naar langdurig verzuim klein. Als fase vóór het opmaken van een officieel proces-verbaal kan door de leerplichtambtenaar een melding worden gedaan aan Bureau-Halt voor een Halt-afdoening. Levert dit geen resultaat op, of is het verzuim met een van substantiële omvang, dan dient in het kader van een zo effectief mogelijk beleid snel een proces-verbaal opgemaakt te worden. Daarop zal een snelle en adequate afdoening door het OM volgen.

8. *Interne organisatie justitie*

In zijn algemeenheid is kennis van zaken met betrekking tot de Leerplichtwet en met name het werk van de leerplichtambtenaar van groot belang voor een goede aansturing van leerplichtambtenaren en het op effectieve wijze afdoen van leerplichtzaken.

Daarom dient per parket een officier van justitie speciaal belast met leerplichtzaken te worden aangesteld, die verantwoordelijk is voor de in deze aanwijzing voorgestelde overlegvormen en andere beleidsaspecten, alsmede de zittingen doet in ieder geval voor de meer problematische zaken. Ondersteuning door een gespecialiseerde secretaris is onontbeerlijk voor het beoordelen van de processen-verbaal en ondersteuning bij de beleidstaken.

Deze gespecialiseerde officier van justitie moet in beginsel de (een) jeugdofficier zijn, nu de problematiek van de jeugdcriminaliteit en schoolverzuim nauw met elkaar verbonden is en dezelfde instellingen erbij betrokken zijn. Voorwaarde is in ieder geval dat de leerplichtofficier kennis heeft van het jeugdstrafrecht en van de werkwijze van de betrokken instellingen.

Strafvordering

9. *Maatregel Hulp en Steun*

De officier van justitie maakt voor de leerplichtige die structureel verzuimt, gebruik van de zogenoemde maatregel

Hulp en Steun, als voorwaarde ter voorkoming van strafvervolgning als neergelegd in artikel 77f, eerste lid, onder a, juncto artikel 74, eerste lid, WvSr. Daar waar men er effect van verwacht, kan tevens een onderhoud op het parket over het verzuim met de minderjarige worden overwogen. Dit gesprek zou als tussenfase voor het dagvaarden voor de kantonrechter kunnen fungeren waarbij tevens een voorwaardelijk sepot wordt betekend.

Ook bij een voorwaardelijk vonnis kan de oplegging van de maatregel Hulp en Steun voor de, veelal moeilijke, groep van signaalverzuimders zinvol zijn, omdat de hulpverlening daarmee een dwingend karakter krijgt.

10. *Taakstraf*

Mogelijke taakstraffen

De volgende taakstraffen behoren tot de mogelijkheden:

- A. de werkstraf als reactie op substantieel verzuim en een weinig coöperatieve houding van de minderjarige;
- B. de leerstraf sociale vaardigheden als reactie op spijbelgedrag dat voortkomt uit een tekort in omgangsstrategieën met stressfactoren;
- C. een leerstraf die speciaal ontwikkeld is om spijbelaars weer een gestructureerde daginvulling te bieden en hen vervolgens terug naar school te geleiden. Een dergelijke leerstraf bestaat uit een verplicht justitieel deel en een vervolgotraject op vrijwillige basis. Door middel van bestuurlijke subsidies zal het vervolgotraject moeten worden gefinancierd. Het is van belang om de ingezette veranderingen te kunnen bestendigen.
- D. Voor ouders die onvoldoende erop hebben toegezien dat hun leerplichtig kind de school heeft bezocht, kan een leerstraf zoals 'Ouders Present' worden overwogen, als daarin de noodzakelijke instrumenten voor pedagogisch adequaat optreden worden geboden.

11. *Geldboete*

Een geldboete moet alleen worden opgelegd ingeval de (16- of 17-jarige) leerplichtige een vorm van inkomsten heeft. Bovendien dient de vorm van spijbelen niet grootschalig en/of zorgwekkend te zijn.

Ten aanzien van minderjarigen geldt dat geldboete en vrijheidsbeneming geen goede alternatieven bieden indien

een opgelegde taakstraf als mislukt moet worden beschouwd, nu met name jeugdetentie alleen maar nog meer schoolverzuim veroorzaakt. Overwogen kan worden om een vorm van huisarrest, (ev. elektronisch arrest) buiten de schooluren om, of een cursus 'intern' (gesloten setting) voor drie à vier weken op te leggen. De beperking van de bewegingsvrijheid van de minderjarige geeft een dergelijke cursus een strafkarakter.

Overgangsrecht

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de dag van inwerkingtreding.

¹ Van ouders wordt verwacht dat zij het kind aanmelden bij een school en dat zij er actief op toezien dat het kind de school ook daadwerkelijk bezoekt. De school voert een adequaat 'verzuimbeleid', gericht op preventie en toezicht. De gemeente zorgt voor voldoende leerplichtambtenaren en voorziet in een leerplichtregistratiesysteem. Het bureau Jeugdzorg onderzoekt achterliggende problematiek en voorziet in hulpverlening.

² Stbl. 2007, 203.

³ De leerplichtambtenaar verricht na de melding van schoolverzuim eigen onderzoek om eventuele problematiek in kaart te brengen en zich een beeld te vormen van de oplossingsrichting. Ook voor het opmaken van proces-verbaal zelf zal in dit soort zaken meer tijd nodig zijn. Als inzendtermijn voor het verzuim-procesverbaal geldt in beginsel dezelfde termijn als voor jeugdzaken in het algemeen: binnen één maand na het eerste verhoor (er wordt van uit gegaan dat het bedoelde onderzoek wordt verricht tussen de melding (kennisgeving ongeoorloofd verzuim) en het als verdachte(n) horen. In bijzondere gevallen kan in overleg met de officier van justitie een langere termijn worden afgesproken. Als algemene regel geldt dat de gecombineerde termijn (vanaf melding verzuim tot aanleveren van proces-verbaal) ten hoogste twee maanden mag bedragen. Voor de eenvoudige (beginnend) verzuim-zaken en voor de zaken betreffende luxe verzuim kan worden volstaan met het opmaken van een landelijk overdrachtsformulier (LOF).

⁴ Als norm geldt dat elke (deel-)gemeente over tenminste één leerplichtambtenaar moet beschikken die buitengewoon opsporingsambtenaar is.

⁵ Zie de Aanwijzing Effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, in werking getreden per 1 mei 2005.

⁶ Schoolverzuim is niet opgenomen als Halt-waardig feit. Het is evenwel staande praktijk dat in het bijzonder beginnend verzuim door tussenkomst van halt wordt afgedaan. Aan deze passage ligt de verwachting ten grondslag dat beginnend verzuim binnen afzienbare tijd als Halt-waardig feit zal worden aangewezen.