



## **Leerplicht Assen**

---

**Onderzoek naar de effectiviteit  
van het leerplichtbeleid in de  
gemeente Assen**

In opdracht van de Rekenkamercommissie Assen

**18 januari 2006**

Marcel Moes  
Eelco Westerhof

Centrum voor Arbeid en Beleid  
Martinierkhof 30  
9712 JH Groningen  
050-3115113  
[cab@cabgroningen.nl](mailto:cab@cabgroningen.nl)  
[www.cabgroningen.nl](http://www.cabgroningen.nl)

## Inhoudsopgave

---

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Vraagstelling van het onderzoek</b>	<b>4</b>
<b>3. Methodologische verantwoording</b>	<b>4</b>
<b>4. Leerplicht en leerplichtbeleid</b>	<b>6</b>
4.1. Leerplichtwet	6
4.2. Leerplichtbeleid	6
4.3. Relatie met andere beleidsterreinen	8
<b>5. Uitvoeringspraktijk in Assen</b>	<b>9</b>
5.1. Leerplichtige leerlingen in Assen	9
5.2. Verzuim in Assen	9
5.3. Beleid en bestuur	11
5.4. De interne organisatie van de leerplichtfunctie	13
5.5. Informatiestromen	16
<b>6. De keten en de regiefunctie van de gemeente</b>	<b>18</b>
6.1. Onderwijs	18
6.2. Ketenpartners	21
<b>7. Resultaten leerplicht</b>	<b>24</b>
7.1. Doelrealisatie en kwaliteitsuitvoering	24
7.2. Keten en ketenregie	24
<b>8. Conclusies</b>	<b>26</b>
<b>9. Bronvermelding</b>	<b>28</b>
<b>10. Geïnterviewde personen en ketenpartners</b>	<b>29</b>
<b>11. Bijlage</b>	<b>30</b>
Verzuim per school	30

De Leerplichtwet (1969) is een instrument om het recht op onderwijs voor iedereen te garanderen en een optimale deelname aan het onderwijs te verzekeren. In Nederland is iedereen wettelijk verplicht om vanaf vijfjarige leeftijd tot en met het schooljaar waarin men zestien wordt, ingeschreven te staan bij een onderwijsinstelling en deze geregeld te bezoeken. In het daaropvolgende schooljaar zijn jongeren verplicht minimaal twee dagen (in sommige gevallen één dag) per week naar school te gaan. Doel van de Leerplichtwet is om jongeren zo goed mogelijk toe te rusten met kennis en vaardigheden. Het is de bedoeling dat zij met deze bagage een zelfstandige plek in de samenleving verwerven. Daarmee zijn zowel de individuele jongeren als de samenleving beter af.

De rekenkamercommissie van de gemeente Assen heeft onderzoek laten verrichten naar de effectiviteit van het leerplichtbeleid in haar gemeente. De rekenkamercommissie is van mening dat een goede uitvoering van het leerplichtbeleid van maatschappelijk belang is. Door een goede uitvoering kan immers werkloosheid en overlast worden voorkomen. Daarnaast ziet zij een financieel belang. Immers, het tegengaan van werkloosheid en overlast betekent inzet (en dus kosten) van de gemeente en maatschappelijke organisaties als ISD, politie en hulpverlening. De rekenkamercommissie is dan ook van mening dat het essentieel is om kinderen en jongeren zodanig te stimuleren dat zij zo volwaardig mogelijk deelnemen aan onderwijs.

Het onderzoek naar de effectiviteit van het leerplichtbeleid is uitgevoerd door het Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) uit Groningen. Het CAB heeft de resultaten verwerkt in een rapportage en hierbij nauw samengewerkt met de rekenkamercommissie.

### Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in vier delen. Het eerste deel van het rapport geeft een overzicht van de vraagstelling van het onderzoek en de daarbij behorende deelvragen (*hoofdstuk 2*), gevolgd door de methodologische verantwoording van het onderzoek (*hoofdstuk 3*).

In het tweede gedeelte van het rapport schetst een beeld van het onderwerp. In *hoofdstuk 4* gaat in op de leerplichtwet, het leerplichtbeleid en de relaties die dit heeft met ander gemeentelijk beleid. De lezer die al bekend is met leerplicht kan dit hoofdstuk als achtergrondinformatie beschouwen.

In het derde deel van het rapport wordt ingegaan op het leerplichtbeleid van de gemeente Assen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van het leerplichtbeleid binnen de gemeentelijke organisatie zelf (*hoofdstuk 5*), de uitvoering van het leerplichtbeleid door de ketenpartners en de regierol van de gemeente in deze keten (*hoofdstuk 6*).

Tot slot wordt in het laatste deel van het rapport een overzicht gegeven van de resultaten van het leerplichtbeleid (*hoofdstuk 7*) en worden in de conclusie de vraagstelling en deelvragen beantwoord (*hoofdstuk 8*).

## 2. Vraagstelling van het onderzoek

---

De volgende vraagstelling staat binnen het onderzoek centraal:

*In welke mate zijn de doelen van het leerplichtbeleid van de gemeente Assen in de periode 2001/2002 tot en met 2004/2005 bereikt en in hoeverre heeft de uitvoering van het beleid hieraan bijgedragen?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke doelen streeft de gemeente Assen na ten aanzien van het leerplichtbeleid?
2. Op welke wijze wordt het leerplichtbeleid uitgevoerd?
3. Hoe wordt gestuurd op het behalen van de doelen en worden de doelen bereikt?

## 3. Methodologische verantwoording

---

Om de onderzoeksvragen, zoals die in het vorige hoofdstuk weergegeven zijn, te beantwoorden heeft het CAB een aantal stappen ondernomen:

- o Documentstudie;
- o Interviews binnen de gemeente;
- o Interviews met externe partijen;
- o Bestandsanalyse.

### Deskstudie

Om een duidelijk beeld te krijgen van de doelen die de gemeente Assen nastreeft op het gebied van leerplicht heeft het CAB een zogenaamde deskstudie uitgevoerd. Voor deze deskstudie zijn de volgende documenten bestudeerd:

- o Leerplichtwet 1969;
- o Jaarverslagen uitvoering Leerplichtwet schooljaren 2001-2005;
- o Notitie Jeugdbeleid; gemeente Assen;
- o Van achterstanden naar kansenbeleid 2002-2006; gemeente Assen;
- o Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters, Algemene Rekenkamer;
- o Iedereen naar school; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- o Ambtsinstructie leerplichtambtenaar gemeente Assen;
- o Vergelijkingsonderzoek organisatie Leerplicht en RMC;
- o Website gemeente Assen;
- o Kans van slagen, Kohnstamm Instituut, 2003.

Verder is de deskstudie uitgebreid met documenten van de afdeling leerplicht van de gemeente. Een meer gedetailleerd overzicht van de gebruikte literatuur treft u aan in de bronvermelding aan het eind van dit rapport.

### Interviews binnen de gemeente

Leerplicht is voor een groot deel een uitvoerende functie. Het is dan ook van belang niet alleen de doelen en resultaten zoals die op papier staan te bestuderen. Het is eveneens van belang om ook met de betrokkenen te spreken over de wijze waarop doelen worden

ingevuld, waar prioriteiten gelegd worden, etc. Om goed inzicht te krijgen in de invulling van de functie van leerplichtambtenaar en de plek die zij inneemt binnen de gemeentelijke organisatie, zijn interviews gehouden met:

- Leerplichtambtenaren;
- Directeur van de Dienst Zorg;
- Afdelingshoofd afdeling Welzijn en Educatie;
- Wethouder;
- Beleidsmedewerker Lokaal Onderwijs;
- Rekenkamercommissie.

Bij de interviews binnen de gemeentelijke organisatie is de nadruk gelegd op de inrichting van de functie van leerplichtambtenaar in de gemeente Assen, de doelen en prioriteiten binnen het leerplichtbeleid, de samenwerking met andere partijen en de opgedane ervaringen. Daarnaast zijn de interviews gebruikt om een beeld te krijgen van het onderwijslandschap in de gemeente Assen.

### **Interviews met externe partijen**

De uitvoering van de Leerplichtwet betekent niet alleen het uitvoeren van de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar vooral ook het regisseren van overleg en samenwerking met externe partijen. Immers leerplicht heeft voor het grootste gedeelte betrekking op een veld dat breder is dan de gemeentelijke organisatie. Om een beter beeld te krijgen van het functioneren van het leerplichtbeleid van de gemeente in dit bredere veld zijn interviews gehouden met externe partijen die betrokken zijn bij leerplicht:

- Scholen (primair, voortgezet, ROC);
- Jeugdgezondheidszorg Assen;
- Jongeren Opvangteam (JOT);
- Centrale Opvang;
- Openbaar Ministerie.

Bij de interviews met externe partijen is de nadruk gelegd op de mate waarin de partijen betrokken zijn bij het leerplichtbeleid, de rol die zij hierin vervullen, het belang van leerplichtbeleid en de rol van de gemeente in het leerplichtbeleid.

### **Bestandsanalyse**

Om naast de informatie die uit de deskstudie en de interviews naar boven komt ook beschikking te hebben over een gedetailleerder beeld van de uitvoering is er een bestandsanalyse uitgevoerd. Bij de bestandsanalyse zijn de registratiebestanden van de gemeente bekeken en zijn enkele dossiers van leerlingen doorgenomen. Doel van de bestandsanalyse is om inzicht te krijgen in de aard van de meldingen die gedaan worden, maar ook om de meldings- en afhandelingsystematiek in beeld te brengen. Tot slot kunnen uit de bestandsanalyse de specifieke omstandigheden rondom leerplicht in de gemeente Assen geconstrueerd worden.

## 4. Leerplichtwet en leerplichtbeleid

---

### 4.1. De Leerplichtwet

---

In 1969 is de Leerplichtwet<sup>1</sup> ingevoerd. De wet is ingesteld om alle kinderen van vijf tot en met zestien jaar onderwijs te kunnen laten genieten. In zekere zin betreft het hier een wet die het recht op onderwijs een verplichtend karakter geeft. Het doel van de leerplichtwet is dat jongeren zo goed mogelijk worden toegerust met kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om een zelfstandige plek in de samenleving te verwerven.

Volgens de wet is iedereen tussen de vijf en zestien jaar verplicht onderwijs te volgen. Hierbij is een kind leerplichtig van de eerste van de maand volgend op de maand waarin het kind vijf is geworden. De volledige leerplicht eindigt na het schooljaar waarin de leerling de zestienjarige leeftijd bereikt. Overigens is een leerling hierna nog één jaar partieel leerplichtig. Dit houdt in dat de leerling tenminste twee dagen per week onderwijs moet volgen. Uitzondering hierop is het geval waarin een jongere met zijn werkgever een overeenkomst voor beroepspraktijkvorming heeft gesloten, de jongere moet dan tenminste één dag per week onderwijs volgen.

Vrijstelling van de leerplicht is mogelijk op twee gronden. In de eerste plaats kan het zijn dat een kind of jongere ongeschikt is om onderwijs te volgen, door bijvoorbeeld lichamelijk of psychische klachten. In dit geval wordt een arts of psycholoog ingeschakeld om de jongere te onderzoeken. Daarnaast kan een kind of jongere worden vrijgesteld om plichten te vervullen van godsdienstige of levenbeschouwelijke aard<sup>2</sup>.

Naast vrijstelling van de leerplicht zijn er ook omstandigheden waarin een kind of jongere vrijstelling kan krijgen van schoolbezoek. Deze vrijstelling geldt in het geval van schoolvakanties, ziekte maar ook in het geval van godsdienstige, levensbeschouwelijke of andere belangrijke verplichtingen. Ook is het mogelijk dat leerlingen buiten de reguliere vakanties om op vakantie mogen. Dit laatste geldt alleen voor leerlingen waarvan de ouders een beroep hebben dat het onmogelijk maakt om binnen de reguliere vakanties met vakantie te gaan. De schooldirecteur kan in dit geval één maal per jaar maximaal 10 dagen vrij geven. Dit mag echter niet plaatsvinden in de eerste twee weken van het schooljaar. Voor de aanvraag van dit soort verlof is een werkgeversverklaring nodig.

Wanneer leerlingen en ouders zich niet aan de Leerplichtwet houden dan kunnen zij aansprakelijk worden gesteld. Dit kan bij leerlingen overigens pas vanaf 12 jaar. De straf voor het niet houden aan de Leerplichtwet bestaat uit een hechtenis van maximaal één maand of een geldboete van minimaal 2 en maximaal 2250 Euro.

### 4.2. Leerplichtbeleid

---

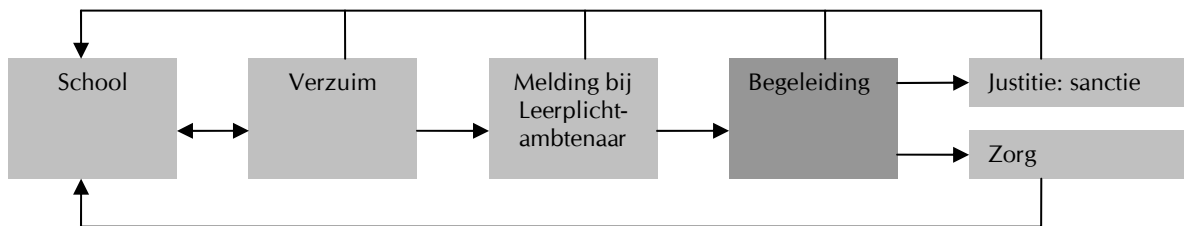
Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet ligt bij het college van Burgermeester en Wethouders van de gemeente waarin de leerling woont. Het college draagt de uitvoering van het toezicht over aan een of meerdere leerplichtambtenaren.

---

<sup>1</sup> Leerplichtwet 1969

<sup>2</sup> In dit geval is niet bekend of de leerlingen een ander soort van onderwijs genieten

De school is in eerste instantie verantwoordelijk voor de afhandeling van het verzuim. De school heeft de taak om in de gaten te houden of alle leerlingen aanwezig zijn, dit vervolgens te registreren en waar nodig actie te ondernemen. Als een leerling ondanks de inspanningen van de school toch regelmatig ongeoorloofd afwezig blijft, moet het schoolhoofd de leerplichtambtenaar hierover informeren. Vervolgens stelt de leerplichtambtenaar een onderzoek in, waarbij de ouders/verzorgers en de leerling (mits 12 jaar of ouder) gehoord worden. De leerplichtambtenaar probeert hen te bewegen om hun wettelijke verplichtingen na te komen en de leerling weer geregeld de school te laten bezoeken. Deze activiteiten zijn in eerste instantie gebaseerd op maatschappelijke zorg. Pas als blijkt dat men deze verplichtingen weigert na te komen, maakt de leerplichtambtenaar hier proces-verbaal van op en zendt hij/zij dit naar de officier van justitie.



Binnen het leerplichtbeleid wordt onderscheid gemaakt in twee soorten verzuim: absoluut verzuim en relatief verzuim.

Bij absoluut verzuim staat een kind dat leerplichtig is niet ingeschreven bij een school of onderwijsinstelling. Door een koppeling tussen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de opgaven van scholen of onderwijsinstellingen kan worden nagegaan of leerplichtigen ingeschreven staan.

Bij relatief verzuim is sprake van het niet regelmatig bezoeken van de school of onderwijsinstelling door de leerplichtige. De directies van scholen moeten melding maken van relatief verzuim als een leerling drie achtereenvolgende dagen heeft verzuimd of wanneer een leerling in een periode van vier lesweken meer dan een achtste deel van de lestijd heeft verzuimd.

Binnen relatief verzuim valt ook het zogenaamde "luxe verzuim". Hiervan is sprake als ouders hun kinderen buiten de schoolvakanties van school houden in verband met vakanties of andere activiteiten, zonder dat hier toestemming voor verleend is.

Oorspronkelijk werd verwacht dat het volgen van onderwijs tot en met de leerplichtige leeftijd voor alle leerlingen een volwaardige positie in de maatschappij zou opleveren. In de praktijk bleek dit niet altijd het geval. Daarom is het landelijke beleid er vanaf 1993 op gericht om alle jongeren tot 23 jaar een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te laten verwerven. Onder een startkwalificatie wordt een diploma voor havo of vwo, of een diploma op niveau 2 (basisberoepsbeoefenaar) van het mbo verstaan. Jongeren die niet meer regelmatig onderwijs volgen en nog geen startkwalificatie hebben, worden sindsdien voortijdig schoolverlaters genoemd. Het leerplichtbeleid is daarmee onderdeel geworden van het landelijke beleid ter voorkoming en bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

### 4.3. Relatie met andere beleidsterreinen

---

Verzuim van een school of onderwijsinstelling door een leerplichtige leerling kan meerdere oorzaken hebben. De voorbeelden zijn legio: een leerling kan gewoon geen zin hebben om naar school te gaan, een leerling kan het onderwijsniveau niet aan en besluit daarom niet meer naar school te gaan, maar ook thuis- of leefomstandigheden kunnen een rol spelen in het verzuim. Leerplichtbeleid is dan ook niet los te zien van andere beleidsterreinen van de gemeente en andere uitvoeringsinstanties.

Zo heeft leerplicht onder andere relaties met zorg en welzijn. Niet in alle gevallen is terugkeer naar school de meest voor de hand liggende optie bij verzuim. Sommige leerlingen hebben zorg nodig om hun problemen, dan wel de problemen in de thuissituatie, op te lossen. In dit kader is sanctionering bij verzuim dan ook niet altijd de juiste aanpak. Door als gemeente te participeren in ketens die zich binnen de gemeente richten op maatschappelijke zorg kan informatie over individuen gedeeld worden en kan een breder beeld naar voren komen van de redenen die er voor een leerling zijn om te verzuimen.

Naast relaties op het gebied van (maatschappelijke) zorg zijn er ook relaties denkbaar met het jeugd- en jongerenbeleid, hierbij kan gedacht worden aan peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (signalering), breedtesport en jeugd en veiligheid.

Tenslotte raakt leerplicht het onderwijsbeleid van de gemeente via de voor- en vroegschoolse educatie, het onderwijskansenbeleid en de ontwikkeling van brede scholen.

#### RMC en VSV

De gemeente Assen is contactgemeente van het RMC<sup>3</sup> Noord en Midden Drenthe. Het RMC heeft een belangrijke rol bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten<sup>4</sup>: alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten worden geregistreerd in de gemeenten waar zij woonachtig zijn en daar waar mogelijk wordt ingezet op terugkeer in het onderwijs om alsnog een startkwalificatie te behalen.

Scholen moeten alle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar die nog geen startkwalificatie<sup>5</sup> hebben melden bij het RMC. De trajectbegeleider van het RMC moet een traject voor de voortijdig schoolverlater uitzetten, dat zoveel mogelijk is gericht op het behalen van een startkwalificatie. De leerplichtige leerlingen moeten door de scholen worden gemeld bij de leerplichtambtenaren. De leerplichtambtenaar zet vervolgens voor deze groep een traject uit.

---

<sup>3</sup> Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaters

<sup>4</sup> Voortijdige schoolverlaters zijn jongeren van 12 tot 23 jaar zonder startkwalificatie, die ófwel tenminste een maand zonder geldige reden onderwijs hebben verzuimd ófwel niet meer als onderwijsdeelnemer staan ingeschreven. Een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt is in Nederland gedefinieerd als minimaal een havo-diploma of een diploma op niveau 2 (basisberoepsbeoefenaar) van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

<sup>5</sup> Hiermee wordt een minimaal een havo-, vwo- of mbo-diploma (niveau 2) bedoeld

## 5. Uitvoeringspraktijk in Assen

### 5.1. Leerplichtige leerlingen in Assen

De gemeente Assen telt meer dan 10.000 leerplichtige inwoners. Deze leerlingen zijn verdeeld over 24 basisscholen (11 openbare en 13 bijzondere basisscholen), 4 scholen voor speciaal onderwijs, 4 scholen voor voortgezet onderwijs en 1 ROC.

Tabel 1. Aantal leerlingen\* en aantal meldingen van verzuim

	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	n	vz	n	vz	n	vz	n	vz
Openbare basisscholen	3017	24	3253	28	3234	53	3387	77
Bijzondere basisscholen	2953	8	3038	15	3088	27	3162	46
Voortgezet onderwijs	3656	52	5183	149	5169	126	>4606	170
Speciaal (basis)onderwijs	691	26	616	28	603	62	642	59
MBO/Volwasseneneducatie	781	1	2018	24	2228	44	Nnb	74
<b>TOTAAL</b>	<b>10950</b>	<b>146</b>	<b>14108</b>	<b>296</b>	<b>14322</b>	<b>382</b>	<b>Nnb</b>	<b>557</b>

Bron: Jaarverslagen Leerplicht gemeente Assen

\* Aantal leerlingen (n) is inclusief leerlingen uit andere gemeenten. vz = aantal verzuimmeldingen

Bij de leerplichtambtenaren bestaat het idee dat er binnen het HAVO/WO en het ROC niet altijd even goed gemeld wordt. De reden hiervoor ligt in de grotere mate van vrijheid en de grotere eigen verantwoordelijkheid van de leerlingen. Bijkomend probleem hierbij is dat maar een deel van de leerlingen binnen deze onderwijsinstellingen (partieel) leerplichtig is. Doordat docenten niet elke dag met dezelfde leerlingen werken valt verzuim vermoedelijk ook minder op.

### 5.2. Verzuim in Assen

Tussen de schooljaren 2001/2002 en 2004/2005 is het aantal leerlingen gestegen van ruim 10.000 naar ruim 14.000 leerlingen. Het totaal aantal verzuimmeldingen is eveneens gestegen van 146 (0,013%) naar 557 (0,027%). De stijging van de meldingen doet zich voor in alle verschillende onderwijsvormen. Een melding die door de leerplichtambtenaren geregistreerd wordt betreft niet in alle gevallen daadwerkelijk verzuim (absoluut, relatief verzuim, vrijstellingen, processen verbaal). Ook zorgmeldingen, verzoeken om vrijstellingen en informatieverzoeken worden als melding geregistreerd. In de onderstaande tabel wordt het aantal meldingen uitgesplitst naar reden.

Tabel 2. Aantal meldingen leerplicht naar reden

Reden melding	Aantal 2003-2004	Aantal 2004-2005
Absoluut verzuim	31	24
Relatief verzuim*	158	178
Verzoek om bemiddeling	20	20
Verzoek vrijstelling /verlof/leeftijdssdispensatie	46	51
Schorsing	9	17
Verwijdering	2	4
Verzoek om informatie	21	47
Zorgwekkend ziekteverzuim**	-	30
Zorgmelding**	65	155
Overig	30	31
<b>Totaal</b>	<b>382</b>	<b>557</b>

Bron: Jaarverslagen leerplicht gemeente Assen

\* Inclusief luxe verzuim (9 in 2003-2004 en 24 in 2004-2005)

\*\* In het schooljaar 2003-2004 is er geen uitsplitsing gemaakt tussen zorgwekkend ziekteverzuim en een zorgmelding

Wanneer we alleen kijken naar daadwerkelijk verzuim dan ligt dit een stuk lager dan het totale aantal meldingen dat bij de leerplichtambtenaren gedaan is. In de onderstaande tabel is het verzuim dat is opgegeven aan het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen weergegeven.

Tabel 3. Vergelijking van de opgave gedaan aan het Ministerie van OCW

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Vrijstellingen	5	18	26	18
Absoluut verzuim	2	14	31	24
Relatief verzuim	89	177	158	178
Proces verbaal	3	8	15	38

Bron: Jaarverslagen Leerplicht

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat hoewel het aantal meldingen dat gedaan is bij de leerplichtambtenaren het daadwerkelijke verzuim sinds 2002-2003 niet sterk gestegen is. Het blijkt dat de leerplichtambtenaren meer betrokken worden bij zaken die niet direct met verzuim te maken hebben. Hierbij kan gedacht worden aan zorgwekkend ziekteverzuim en zorgmeldingen. Deze meldingen worden echter wel in behandeling genomen omdat hiermee deels verzuim voorkomen kan worden, dan wel de situatie in de verschillende netwerken/overlegstructuren behandeld kan worden. Opvallend is dat het aantal processen verbaal wel is toegenomen. Dit stemt overeen met de A-prioriteit die leerplicht in het handhavingprogramma heeft gekregen.

Tabel 4. Vergelijking met het landelijk gemiddelde

	Leerplichtige leerlingen	Relatief verzuim	Absoluut verzuim	Proces verbaal
Assen	10.490	158 [1,5%]	31 [0,3%]	15 [7,9%]
Nederland	2.852.451	41.642 [1,6%]	6488 [0,3%]	4.021 [12,9%]

Bron: Jaarverslag Leerplicht Assen 2003-2004 en Factsheet leerplichtgegevens 2003-2004, Ministerie OCW, 1 november 2005

Uit de bovenstaande tabel valt af te leiden dat Assen met betrekking tot het percentage meldingen voor relatief en absoluut verzuim in de pas loopt met het landelijk gemiddelde. In het schooljaar 2003-2004 scoort Assen lager dan het landelijk gemiddelde op de relatieve aantallen processen verbaal (7,9% tegenover 12,9% landelijk). In het schooljaar 2004-2005 is het percentage processen verbaal op het totaal van relatief en absoluut verzuim echter sterk gestegen van 7,9% naar 18,8%.

### Resultaten bestandsanalyse

Door de bestandsanalyse kan een beeld geschetst worden van het aantal unieke meldingen (die gevallen, waarin over één persoon één verzuimmelding is gedaan). Het aantal unieke meldingen is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 5. Aantal unieke meldingen per schooljaar

Schooljaar	Totaal aantal meldingen	Aantal unieke meldingen	Aantal personen met meerdere meldingen
2002-2003	296	261	16
2003-2004	382	305	59
2004-2005	557	445	78

Bron: Bestanden leerplicht gemeente Assen.

Naast de stijging van het aantal meldingen zien we in de afgelopen jaren ook een toename van het aantal individuele leerlingen waarvoor meerdere meldingen worden gedaan. In het schooljaar 2004/2005 is bijvoorbeeld 18% procent van de leerlingen verantwoordelijk voor 20% procent van de meldingen.

### 5.3. Beleid en bestuur

---

Sinds 2003 heeft de gemeente Assen het handhaven van de leerplicht als A-prioriteit opgenomen in haar handhavingprogramma. De A-prioriteit is de hoogste prioriteit die binnen de gemeente Assen gehanteerd wordt. De toekenning van deze hoge prioriteit veronderstelt dat leerplicht door de gemeente als belangrijk wordt gezien en dat er veel aandacht voor is. In deze paragraaf zullen wij een beeld geven van de doelen van en de aandacht voor leerplicht binnen de gemeente.

#### Gemeenteraad

De raad ontvangt elk jaar het jaarverslag over leerplicht en in een beperkt aantal gevallen heeft dat geleid tot nadere vragen over het jaarverslag. De toekenning van de A-prioriteit in het handhavingprogramma heeft binnen de gemeenteraad niet geleid tot een grotere interesse of betrokkenheid bij het leerplichtbeleid. In de raad is wel aandacht voor probleemjongeren. Uit de beschikbare gegevens kunnen wij niet herleiden op welke wijze de gemeenteraad invulling geeft aan de A-prioriteit die aan het leerplichtbeleid is toegekend.

#### College van Burgermeester en Wethouders

Het College ziet leerplicht als onderdeel van het totale beleid rondom jongeren en zorg. De prioriteit dient te liggen bij het signaleren en oplossen van problemen. Luxe verzuim is hieraan in het leerplichtbeleid ondergeschikt. Vanuit deze brede invalshoek is het belangrijk de verschillende partners (betrokken partijen) bij elkaar te brengen en te laten samenwerken. In dit kader is leerplicht een middel om zaken in beeld te krijgen. Daarnaast kan leerplicht volgens het College worden ingezet om scholen te attenderen op hun zorgplicht.

Door de wethouder wordt aangegeven dat het schoolverzuim primair een verantwoordelijkheid van de scholen is, waarbij scholen veel eigen ruimte hebben, maar dat er gewaakt moet worden voor te grote onderlinge verschillen. Vooral in het voortgezet onderwijs en bij het ROC is het probleem dat niet alle leerlingen onder dezelfde gemeente vallen. Dit maakt het lastig een eenduidig beleid te voeren.

De rol van de gemeente wordt door de wethouder vooral gezocht in coördinatie en het faciliteren van de leerplichtketen<sup>6</sup>. Hierin moet leerplicht een rol hebben, zodat een breed beeld ontstaat van de eventuele problemen die er bij bepaalde leerlingen spelen. Op basis van dit brede beeld kan de juiste aanpak voor een leerling bepaald worden.

De rol van de wethouder bij leerplicht is niet gelegen in de uitvoering. Wel wordt hij betrokken bij bijvoorbeeld de dag van de leerplicht en gesprekken in het kader van het RMC. De wethouder krijgt over leerplicht weinig sturingsinformatie. Dit wordt volgens hem deels veroorzaakt door het tekortschieten van de digitale leerlingadministratie.

---

<sup>6</sup> Voor een toelichting wordt verwezen naar Hoofdstuk 4

*Samenvattend* kan gesteld worden dat leerplichtbeleid afzonderlijk geen prioriteit kent binnen het College. De nadruk ligt veel meer op de inzet van leerplicht als instrument binnen het totale jeugdzorgbeleid. Hierbij gaat het vooral om de preventieve werking die leerplicht kan hebben. In dit kader wordt dan ook gesteld dat luxe verzuim een lage prioriteit heeft. Naast het toepassen van leerplicht als instrument ziet het College voor de gemeente een rol weg gelegd in de coördinatie van de ketens rondom de zorg voor jeugd en het faciliteren hiervan.

### **Management**

Vanuit het management (directeur dienst en afdelingshoofd) wordt aangegeven dat het binnen het leerplichtbeleid niet zozeer gaat om het aantal meldingen van verzuim maar dat vooral de signalering van problemen van belang is. De melding die gedaan wordt bij de leerplichtambtenaar kan hierbij als instrument gezien worden. Het gaat erom de leerling weer op het goede pad te krijgen en niet zozeer om het aantal processen verbaal dat opgemaakt wordt.

Opvallend is dat de doelen die het management benoemd weinig beleidsmatig zijn. Zo worden de volgende doelen voor het leerplichtbeleid in Assen door het afdelingshoofd benoemd:

- Snelle responstijden en indicatiestelling of sprake is van luxe verzuim of niet;
- Opbouwen en onderhouden van netwerken;
- Stringentere handhaving in samenwerking met justitie.

De hierboven beschreven doelen sluiten dus wel aan op de door de gemeenteraad toegekende A-prioriteit binnen de handhaving, maar gaan voorbij aan het beeld dat het management heeft over de toepassing van het leerplichtbeleid in het jeugdbeleid. Er zijn bijvoorbeeld geen inhoudelijke ambities geformuleerd over de inhoud van de leerplichtfunctie, bijvoorbeeld welk percentage leerlingen wil men weer op het goede pad krijgen.

Naast de preventieve functie die leerplicht volgens het management heeft, ziet het ook de keten rondom de zorg voor jongeren als een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente. Deze ketens ziet men als zelfverzorgend; sturing of coördinatie is niet nodig en de gemeente moet een meer faciliterende rol innemen rondom de ketens.

Binnen de dienst zorg (afdeling welzijn en educatie) van de gemeente Assen neemt leerplicht een bijzondere plek in. Leerplicht heeft binnen deze vooral op beleid gerichte dienst een uitvoerende functie. Het management geeft aan dat sturing hierdoor soms moeilijk is, maar dat het als voordeel heeft dat de leerplichtambtenaren korte lijnen hebben met de beleidsmakers op het gebied van zorg en onderwijs. Het afdelingshoofd heeft zeswekelijks overleg met de leerplichtambtenaren over de uitvoering. Het bewaken van de doelstellingen heeft geen structurele plek op de agenda of in de managementinformatie. De overleggen hebben vooral betrekking op problemen waar de leerplichtambtenaren tegenaan lopen. Het bewaken van het realiseren van de genoemde doelstellingen staat niet structureel op de agenda. Ook zien we deze doelen niet terug in de informatievoorziening aan het management. De leerplichtambtenaren geven veelal zelfstandig invulling aan hun functie.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat vanuit het management leerplicht als een instrument gezien wordt in de signalering van problemen bij kinderen en jongeren. Het gaat

erom leerlingen weer op het goede pad te krijgen en niet zozeer om de strikte handhaving. Handhaving is hierbij een instrument.

De doelen die door het management voor leerplicht gesteld worden zijn voornamelijk gericht op de strikte handhaving van verzuim zoals de raad deze met de toekenning van de A-prioriteit heeft aangegeven. Er zijn echter geen concrete beleidsdoelen geformuleerd waarop gestuurd wordt. De leerplichtambtenaren hebben eigen vrijheid in de uitvoering van hun functie.

#### 5.4. De interne organisatie van de leerplichtfunctie

---

##### Formatie

Sinds november 2003 is er binnen de gemeente Assen 58 uur per week beschikbaar voor leerplichtambtenaren. Deze uren waren in het schooljaar 2004/2005 verdeeld over 3 leerplichtambtenaren, waarvan er één fulltime werkzaam is (zie onderstaande tabel). Naast de uren van de leerplichtambtenaren is er 24 uur beschikbaar voor de leerplichtadministratie.

Tabel 6. Formatie leerplicht in de gemeente Assen

Medewerker	Uren per week
Leerplichtambtenaar 1*	6
Leerplichtambtenaar 2	36
Leerplichtambtenaar 3	16

\* Per 1 januari 2006 worden deze uren overgenomen door één van de andere leerplichtambtenaren en blijven er twee leerplichtambtenaren over.

De landelijke vereniging van leerplichtambtenaren (LVLA) hanteert als norm dat er per 5000 leerplichtigen 1 fte beschikbaar zou moeten zijn voor een leerplichtambtenaar. De VNG heeft deze norm overgenomen in haar handreiking 'leerlingenadministratie' en meldt dat zij dit als een redelijke maatstaf ziet. Voor de gemeente Assen zou dit neerkomen op ongeveer 72 uur voor leerplichtambtenaren. Uit de gegevens blijkt dat Assen in totaal 58 uur beschikbaar heeft voor de leerplichtambtenaren. Wanneer ook de leerplichtadministratie wordt meegeteld komt het aantal beschikbare uren voor Assen inderdaad op 72 uur ( zie tabel 7).

Wanneer de leerplichtformatie van verschillende gemeenten naast elkaar wordt gezet, dan blijkt dat gemeenten vaak onder de LVLA-norm blijven. Wanneer de leerplichtadministratie echter mee wordt geteld verschuift het beeld. In de praktijk lijkt de LVLA-norm dan ook meer te worden gehanteerd als een norm voor de totale, direct bij de uitvoering betrokken leerplichtformatie.

Tabel 7. Vergelijking formatie met andere gemeenten

Gemeente	Leerplichtige leerlingen 2003-2004	Fte leerplicht-ambtenaar	Fte leerplicht-administratie	Totaal leerplicht (directe formatie)	Aantal leerlingen per fte Leerplicht-ambtenaar
Assen	10.490	1.6	0,5 <sup>7</sup>	2.1	6.556
Leeuwarden	11.551	2.2	nb	> 2.2	5.250
Groningen	18.781	3.7	3.1 <sup>8</sup>	6.8	5.076
Amersfoort	21.576	2.4	nb	> 2.4	8.990
Enschede	22.180	3.0	1.0	4.0	7.393
Noordenveld	4.998	0.55	0.77	1.32	9.087
LVLA-norm	5.000	1.0	-	-	5.000

Bron: Jaarverslagen Leerplicht van de verschillende gemeenten

Wanneer we de leerplichtformatie van de gemeente Assen vergelijken met een aantal andere gemeenten zien we dat de gemeente Assen op de derde plek staat in het aantal leerlingen per fte leerplichtambtenaar. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal leerlingen dat per fte leerplichtambtenaar kan worden bereikt sterk situationeel is bepaald en afhankelijk is van onder andere de meldingsbereidheid van de scholen, de competenties van de leerplichtambtenaar, de kwaliteit van ketenpartners, de taakverdeling leerlingadministratie – leerplichtambtenaar - beleidsmedewerker, etc.

In het volgende overzicht worden de uren die in Assen aan leerplicht worden besteed nader onderverdeeld. We maken hiervoor gebruik van het tijdschrijfsysteem, waarin een onderverdeling plaatsvindt naar beleidsuitvoering, subsidieverstrekking en beleidsadviesing.

Tabel 8. Directe ureninzet leerplicht

Ureninzet	2003	2004	2005
Beleidsadviesing	387,00	1266,50	1542,20
Subsidieverstrekking	19,50	9,00	51,00
Beleidsuitvoering	2068,00	2829,33	2489,20
Totaal	2474,50	4104,83	4082,40

Bron: Artemis (tijdschrijfsysteem), Gemeente Assen, Dienst Zorg, Middelen

Uit het overzicht blijkt dat vanuit leerplicht bijna eenderde van de tijd in beleidsadviesing wordt gestoken en bijna tweederde van de tijd gaat naar de uitvoering van beleid.

### Kosten leerplicht

De kosten voor de uitvoering van de leerplicht in Assen hebben met name betrekking op personeelskosten en automatiseringskosten. Uit het onderstaande overzicht valt op te maken dat de personeelslasten in 2004 sterk zijn gestegen ten opzichte van 2003 en vervolgens in 2005 weer afnemen. De stijging in 2004 heeft vooral met de uitbreiding van de formatie aan leerplichtambtenaren te maken. Dat de kosten in 2005 ten opzichte van 2004 zijn afgenomen, heeft te maken met het feit dat het integraal uurtarief lager is geworden door een verlaging van de vaste (huisvestings-)kosten, waardoor de integrale kostprijs is gedaald en daarmee ook de totale personeelskosten.

<sup>7</sup> Een deel van de administratieve inzet wordt ingezet voor administratieve ondersteuning van het JOT (6 u/wk). Deze uren zijn in de tabel reeds in mindering gebracht.

<sup>8</sup> De Administratieve ondersteuning werkt ook voor RMC en leerlingenvervoer

Tabel 9. Investering in leerplicht

Kosten	2003	2004	2005
Leerplicht administratiesysteem	13.004,38	12.283,58	12.229,15
Kosten Unix Servers	22.493,04	24.981,96	4.051,64
Apparaatskosten personeel	201.447,58	368.516,25	287.905,74
Overige goederen en diensten	1.035,29	3.620,74	250,00
Diensten derden		952,00	9.000,00
<b>Totaal</b>	<b>237.980,29</b>	<b>410.354,53</b>	<b>313.436,52</b>

Bron: Gemeente Assen, Dienst Zorg, Middelen

## Uitvoering

De ambtsinstructie van de leerplichtambtenaren (1995) gaat slechts summier in op de uitvoering van taken door de leerplichtambtenaren. In de instructie wordt de taak van de leerplichtambtenaar voornamelijk benaderd vanuit de taak als handhaver. Er worden bepalingen weergegeven over hoe te handelen bij constatering van een overtreding van de Leerplichtwet en welke stappen ondernomen dienen te worden. De leerplichtambtenaren van de gemeente Assen vatten hun takenpakket veel breder op dan alleen handhaving. Uit de interviews komt naar voren dat bij de leerplichtambtenaren de nadruk ligt op zorg. Dit sluit aan bij de zienswijze van het College. Op dit moment is men bezig om de ambtsinstructie te vernieuwen.

Volgens de leerplichtambtenaren heeft verzuim van leerlingen 9 van de 10 keer te maken met problemen bij de leerling of de omgeving van de leerling. Er wordt aangegeven dat leerplichtbeleid dan ook met name een preventieve werking kan hebben. Door als gemeente de nadruk te leggen op de preventieve werking en de zorg voor kinderen en jongeren vinden de leerplichtambtenaren dat zij ook daadwerkelijk iets kunnen betekenen voor de leerlingen die problemen hebben.

In de dagelijkse uitvoering van het werk van de leerplichtambtenaren kan onderscheid gemaakt worden in de zogenaamde handhavingstaken en de taken op gebied van preventie en zorg. Het handhavingkarakter beslaat vooral het waarschuwen van leerlingen en ouders bij overtredingen en het eventueel opmaken van procesverbaal. Het gaat hier grotendeels om relatief en luxe verzuim. Handhaving heeft bij de leerplichtambtenaren niet de hoogste prioriteit.

De leerplichtambtenaren zien vooral de taken op het gebied van preventie en zorg als prioriteit. In dit kader zijn de leerplichtambtenaren dan ook vertegenwoordigd in een breed scala aan ketens en netwerken (zie tabel 10)<sup>9</sup>. Deze ketens en netwerken zijn er op gericht jongeren die problemen hebben zo goed mogelijk te helpen dan wel te ondersteunen bij het oplossen van problemen of hierbij ondersteuning te bieden. Door de verschillende partijen op het gebied van jeugd en jongeren bij elkaar te brengen kan een breed beeld ontstaan en kan er gezamenlijk afstemming bereikt worden over acties die ondernomen worden om de leerlingen te ondersteunen. Het doel van de taken op het gebied van preventie en zorg binnen het leerplichtbeleid is om een leerling terug te krijgen naar de school, of eventueel anders op te vangen. Jongeren mogen volgens de leerplicht ambtenaren op geen enkele manier aan hun lot worden overgelaten of ongezien thuis zitten. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat er tussen de verschillende overlegstructuren en contacten overlap kan zitten. Het is dan ook de bedoeling de deelname aan overlegstructuren nader in kaart te brengen.

<sup>9</sup> In hoofdstuk 6 zal nader ingegaan worden op de rol van de ketenpartners binnen het leerplichtbeleid.

Tabel 10. Samenwerkingsverbanden waarin leerplicht participeert

<b>Overlegstructuren</b>
Leerlingbespreking Pasvorm
Leerlingbespreking Via Assen
Leerlingbespreking Schakel-MBO
Leerlingbespreking Sprinthavo
Zorgteam Dr Nassaucollege, locatie Penta
Zorgteam Dr Nassaucollege, locatie Quintus
Zorgteam Gomarus College
Zorgteam AOC Terra
Zorgteam Vincent van Gogh, locatie Lariks
Zorgteam Vincent van Gogh, locatie Salland
Zorgteam De Stiep
Overleg Internationale Schakelklas
Leerlingbespreking Centrale Opvang
Stedelijk Netwerk 12+
Netwerk minderjarige asielzoekers (AMA netwerk)
Screeningscommissie (overleg gemeente, De Toegang, Reclassering, Politie, Jeugdbescherming en Centrale Opvang)
Overleg met leerplichtambtenaren vanuit de RMC-regio
Overleg met leerplichtambtenaren in Drenthe, alsmede met de Officier van Justitie en de Raad voor de Kinderbescherming in Drents Breed
Bijeenkomsten van de Landelijke Vereniging voor Leerplichtambtenaren
Jongeren Opvangteam (JOT)
<b>Netwerken/contacten</b>
Buurtnetwerk
Overleg Van der Reeschool Smilde (RENN 4-school)
Kobalt/SABD (school advies- en begeleidingsdienst)
Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK)
Raad voor de Kinderbescherming
Jeugdzorg Drenthe
Algemeen Maatschappelijk Werk
Stichting MEE
Jeugdagenten

Bron: jaarverslagen leerplicht gemeente Assen

### 5.5. Informatiestromen

De gemeente Assen maakt sinds het schooljaar 2002/2003 gebruik van de leerlingenadministratie LLA-4all. De invoering van dit programma heeft geleid tot een aantal grote problemen. Zo was het in eerste instantie niet mogelijk om het systeem te koppelen aan de Gemeentelijke Basis Administratie. Dit werd veroorzaakt doordat er enkele patches (systeemkoppelingen) ontbraken. Deze koppeling is uiteindelijk in zijn geheel tot stand gebracht in de zomer van 2005. Hierna is geprobeerd het systeem zo goed mogelijk te vullen. Hier is men momenteel nog steeds mee bezig. Bij de vulling is een substantieel aantal leerlingen naar boven gekomen waarvan op dat moment niet duidelijk was waar zij op school zaten. Uit de interviews komt naar voren dat dit echter niet als een groot probleem gezien hoeft te worden en dat dit grotendeels veroorzaakt wordt door actuele veranderingen die nog niet doorgevoerd waren in de administratie. De leerplichtambtenaren geven desondanks aan dat het hen wel zorgen baart dat niet van alle jongeren altijd bekend is waar zij naar school gaan en dat er mogelijk leerlingen kunnen zijn die op deze

manier door het systeem glippen. Overigens wordt LLA-4all niet alleen gebruikt door de leerplichtambtenaren, maar ook door het RMC en het leerlingenvervoer.

Omdat het systeem (nog) niet voldoet aan de eisen die de leerplichtambtenaren er aan stellen, hebben zij ervoor gekozen om te werken met een parallel systeem in Excel. In deze bestanden worden alle meldingen geregistreerd. Deze registratie vindt voornamelijk niet plaats in LLA-4all. Bij een melding worden de volgende items geregistreerd:

- o Datum melding;
- o Naam leerling;
- o Datum afhandeling;
- o Totaal aantal dagen verzuim;
- o Onderwijsinstelling;
- o Soort verzuim/melding;
- o Geboortedatum leerling;
- o Geslacht leerling;
- o Nationaliteit leerling;
- o Doorverwezen aan.

Naast dit registratiebestand wordt er voor elke leerling een dossier aangemaakt. In deze dossiers wordt alle informatie tijdens de afhandeling van een melding verzameld. Elk dossier begint met een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen tijdens de afhandeling van een melding. Daarna volgen kopieën van verzonden brieven en andere documenten. De dossiers zijn erg uitgebreid maar soms moeilijk te begrijpen voor buitenstaanders. Dit komt met name doordat er veel gewerkt wordt met afkortingen en voornamen van contactpersonen. Verder valt op dat de dossiers vaak aangevuld zijn met pen en memo's. De dossiers zijn dan ook niet digitaal beschikbaar.

Opvallend is dat nergens geregistreerd wordt welke leerplichtambtenaar een bepaalde melding heeft afgehandeld en dat bepaalde acties niet gemotiveerd worden. Het ontbreken van de motivering heeft grotendeels te maken met de manier waarop meldingen worden afgehandeld. Er is geen uniforme manier waarop meldingen worden afgehandeld, de stappen die ondernomen worden hangen af van individuele kenmerken van de melding. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan persoonlijke omstandigheden van de leerling, maar ook aan het aantal keren dat er eerder meldingen zijn geweest over de betreffende leerling.

De huidige wijze van dossiervorming kan leiden tot continuïteitsproblemen, wanneer één van leerplichtambtenaren wegvalt en de taken overgenomen moeten worden door een nieuw persoon.

## 6 . De keten en de regiefunctie van de gemeente

---

Leerplicht is geen op zichzelf staande functie. Om schoolverzuim tegen te gaan is het van belang dat tussen verschillende partijen wordt samengewerkt.

In dit hoofdstuk zal de uitvoering en beleving van de ketenpartners binnen het leerplichtbeleid en in bredere zin het beleid rondom jeugd en jongeren beschreven worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van onderwijs en de andere betrokken partijen.

### 6.1.Onderwijs

---

In de zogenaamde keten rondom leerplicht staat de school vooraan. Het is immers de school die onrechtmatig verzuim dient te melden aan de leerplichtambtenaar. Scholen dragen dan ook primair de verantwoordelijkheid bij het tegengaan van schoolverzuim.

#### Primair onderwijs

Uit interviews met scholen blijkt dat binnen scholen in het primair onderwijs verschillend wordt omgegaan met de uitvoering van de leerplicht. Dit heeft vooral betrekking op het verstrekken van verlof en de contacten met de leerplichtambtenaren. Belangrijk in dit kader is het om op te merken dat verschillen deels ontstaan door de ligging van de school en de leerlingpopulatie binnen de school. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal allochtonen binnen de leerlingpopulatie of een locatie in een zogenaamde achterstandswijk. De verschillen in de uitvoering van leerplicht zien we bijvoorbeeld bij het verstrekken van verlof buiten de vakantie. De directie van een school heeft, volgens de Leerplichtwet, het recht om per leerling 10 extra vrije dagen toe te kennen. Daar waar de ene school verlof alleen toestaat vanwege zwaarwegende redenen (conform de Leerplichtwet), geeft de andere school veel gemakkelijker verlof. Dit leidt in de praktijk tot verschillen tussen scholen. In de interviews wordt een tweetal gevallen genoemd waar ouders hun kind over hebben geplaatst naar een school die de leerplichtwet 'soepeler' hanteert.

Scholen geven aan dat de leerplichtambtenaar vooral gezien wordt als een adviseur en de persoon die toegang biedt tot een netwerk van handhaving en zorg. De adviseursrol speelt vooral in gevallen waar de directie zelf moeite heeft met het nemen van een besluit rondom het verstrekken van verlof. Overigens merken de scholen hierbij op dat zij het een gemis vinden dat de leerplichtambtenaren soms geen besluit in deze zaken nemen, maar alleen advies geven op basis waarvan de directeur alsnog zelf moet besluiten. De rol van handhaver speelt vooral bij die gevallen dat kinderen zonder toestemming van de school van school worden gehouden. De doorgeleidende functie naar een netwerk van zorg speelt vooral in die gevallen dat er zorg moet worden geboden richting een kind of een gezin en de interne zorgstructuur van de scholen geen oplossing (meer) biedt.

Alle scholen in het primair onderwijs registreren de absentie van leerlingen. Wanneer een leerling niet aanwezig is op school zonder dat er een reden voor gegeven wordt, wordt contact opgenomen met de ouders. Daarnaast wordt op basis van de absentieregistratie in beeld gehouden hoe vaak een kind afwezig is. Hierbij zijn er weer grote verschillen binnen de scholen. Daar waar de ene school snel contact opneemt met de leerplichtambtenaar in geval van onrechtmatig verzuim of zorgwekkend ziekteverzuim, zoeken andere scholen in eerste instantie zo dicht mogelijk bij de school naar een oplossing. In het laatste geval kan gedacht worden aan begeleiding door een Intern Begeleider, het schoolmaatschappelijk werk of de schoolarts. Verder hebben sommige scholen ook plaatsgenomen

in buurtnetwerken om op deze manier problemen bij gezinnen te signaleren en/of te bespreken.

Opgemerkt wordt dat binnen het ziekteverzuim ook luxe verzuim kan zitten. Dit is volgens de scholen echter moeilijk te controleren. Wanneer men overgaat tot bijvoorbeeld een huisbezoek waarbij niemand thuis is kunnen ouders altijd zeggen dat zij op dat moment bij de dokter waren met het kind.

Over de contacten met de leerplichtambtenaren is men over het algemeen zeer tevreden. Men vindt de ambtenaren betrokken en goed bereikbaar. Overigens is de leerplichtambtenaar niet bij alle scholen goed bekend. Zij zoeken in het geval van wisselingen in de schoolleiding de scholen niet op of maken op een andere manier kennis. Het beeld dat vanuit de interviews met de basisscholen naar voren komt, is dat de leerplichtambtenaren vooral bekend zijn bij scholen die meldingen doen of advies vragen en hier hun energie in steken. Een voorbeeld hiervan is dat op een school waar sinds dit schooljaar een nieuwe leiding zit niemand weet wie de leerplichtambtenaren zijn.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat scholen zeer divers met leerplicht en de daar om heen hangende zaken omgaan. Deze verschillen zijn deels te verklaren door de verschillen in het leerlingenbestand en de wijken waar zij in liggen, maar ook vanuit een verschil in interpretatie van de Leerplichtwet. Scholen geven aan de leerplichtambtenaar vooral te zien als een adviseur, handhaver en de toegang tot een (zorg)netwerk. De scholen zijn over het algemeen zeer tevreden over de leerplichtambtenaren, en ervaren hen als betrokken partners. Overigens bestaat het beeld dat de leerplichtambtenaren vooral gestuurd worden door hun omgeving. Er wordt veel tijd gestoken in de actief meldende scholen. Passievere scholen staan op grotere afstand van de leerplichtambtenaren. Het is bijvoorbeeld geen algemeen gebruik om kennis te maken met nieuwe directies.

### **Voortgezet onderwijs**

Binnen het voortgezet onderwijs bestaat een geheel andere structuur rond leerplicht dan binnen het primaire onderwijs. Dit heeft voor een groot deel te maken met de andere opzet van het onderwijs. Leerlingen hebben immers binnen het voortgezet onderwijs niet meer met één docent te maken, maar met meerdere docenten die bovendien bijna elk uur wisselen. De controle van absentie wordt dan ook centraal geregistreerd en daarna door mentoren, unitmanager, klassenleraren of een andere persoon opgepakt. De scholen zijn opgedeeld in zogenaamde clusters/units waarbij voor elk cluster één persoon de verantwoordelijkheid heeft voor verzuim.

Er wordt binnen het voortgezet onderwijs onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde kortstondig of luxe verzuim en het zorgwekkende (ziekte)verzuim. Hierbij wordt bij kortstondig of luxe verzuim strikt disciplinair opgetreden. Hierbij kan gedacht worden aan het inhalen van uren of in het ergste geval schorsing. Het kan ook zijn dat er vanuit de school (mentor) zorgwekkend verzuim geconstateerd wordt of dat er bemerkt wordt dat leerlingen problemen hebben die invloed hebben op de prestaties dan wel aanwezigheid op school. Het definiëren van zorgwekkend wordt door de school zelf gedaan. Wanneer dit laatste het geval is wordt er eerst geprobeerd met de leerlingen en/of ouders in contact te treden en oplossingen te vinden voor de problemen. Mocht dit niet leiden tot een oplossing dan wordt de leerling besproken in het schoolbrede zorgteam. In een zorgteam participeren ook leerplichtambtenaren en zorgpartijen. Binnen het zorgteam wordt vervolgens een oplossing gezocht in termen van doorverwijzing of een zogenaamde time-out. In de zorgteams worden alleen de leerlingen besproken waarvan al eerder tevergeefs een po-

ging is gedaan om tot een oplossing van de problemen te komen. Het gaat hierbij dan ook om de zwaardere gevallen.

De scholen geven aan dat zij de leerplichtambtenaren zeer betrokken vinden. De rol van de leerplichtambtenaar wordt vooral gezien vanuit de rol van adviseur en dat zij beschikken over brede netwerken die goed ingezet kunnen worden. Echter is het opvallend dat binnen het voortgezet onderwijs het handhavinginstrumentarium van de leerplichtambtenaar als ondergeschikt wordt gezien. De scholen proberen verzuim in eerste instantie zoveel mogelijk zelf op te lossen. Er wordt wel eens melding gemaakt voor relatief verzuim, maar dit heeft dan vaak een waarschuwend functie.

Er is binnen het voortgezet onderwijs grote aandacht voor de verzuimproblematiek, vooral in relatie tot jongeren met problemen. Zo wordt er zoveel mogelijk contact onderhouden met ouders. Op speciale ouderavonden wordt er aandacht aan besteed en voor de ouders van nieuwe leerlingen komt op een kennismakingsavond de gehele structuur rondom verzuim en zorg uitgebreid aan bod. Verder wordt er in het zorgteam ook aandacht besteed aan onderwerpen waarvan gedacht wordt dat deze van invloed kunnen zijn op het zorgbeleid, hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld loverboys, msn en reboundvoorzieningen.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat er binnen scholen in het voortgezet onderwijs veel aandacht is voor met name zorgwekkend verzuim. Binnen de scholen zijn uitgebreide structuren rondom zorg opgericht (zorgteams). Bij de zorgteams zijn leerplichtambtenaren en zorgpartijen aanwezig om het probleem zo goed mogelijk te kunnen oplossen. Het is in dit kader wel belangrijk op te merken dat de scholen in eerste instantie zelf proberen problemen op te lossen of leerlingen er bij te ondersteunen. Pas als de problemen zo groot blijken te zijn dat de school het zelf niet kan oplossen komen de leerlingen in het zorgteam en worden de leerplichtambtenaren er bij betrokken. Binnen de school is er een grote betrokkenheid bij de leerlingen. Meldingen worden gedaan in geval van zorgwekkend (ziekte)verzuim en soms bij relatief verzuim, dit laatste vaak als waarschuwing.

### **Middelbaar beroepsonderwijs**

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs is slechts een beperkt deel van de leerlingen leerplichtig. Er zijn dan ook niet alleen contacten met leerplichtambtenaren, maar ook met het Regionaal Meldcentrum (RMC). Er wordt erg gestuurd op de eigen verantwoordelijkheid van leerlingen.

Binnen het Drenthe College wordt de absentie van leerlingen elke les geregistreerd waarna dit digitaal verwerkt wordt. Ook de ziektemeldingen worden digitaal verwerkt. Wekelijks wordt er een rapportage aangeleverd op het niveau van een klas. Deze rapportage wordt aan de mentoren verstrekt en daar wordt actie ondernomen. De mentor neemt disciplinaire acties of probeert te ondersteunen bij de oplossing van problemen. Mocht de mentor het zelf niet kunnen oplossen dan wordt de leerling doorverwezen naar de afdeling cursistenservice. De verantwoordelijkheid ligt echter bij het onderwijs.

Binnen de afdeling cursistenservice zijn adviseurs werkzaam die leerlingen ondersteunen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het kiezen van een opleidingsrichting of verandering van richting. De adviseurs hebben echter ook een zorgtaak. Vanuit deze taak hebben zij eens per twee maanden contact met het RMC en de leerplichtambtenaren. Ook is er, indien nodig, contact met andere partijen zoals politie en jeugdzorg. Momenteel is men binnen het Drenthe College bezig met het inrichten van een zorgstructuur.

De nadruk bij het beleid over verzuim ligt op leerlingen die een studie volgen op niveau 1 of 2<sup>10</sup>. Deze leerlingen ziet men als de grootste risicogroep. De problemen die binnen het Drenthe College gesignaleerd worden bij leerlingen hebben vooral betrekking op drugs en alcohol. Ook signaleert men vaker problemen bij allochtone leerlingen dan bij autochtone leerlingen.

Er wordt door het Drenthe College aangegeven dat men een vangnet voor uitvallers mist. Het Drenthe College wordt een opleidingscentrum genoemd en geen therapie-instelling. Een dergelijk vangnet zou activiteiten moeten aanbieden gericht op emotionele ondersteuning/ontwikkeling en op het bijbrengen van waarden en normen.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat er binnen het middelbaar beroepsonderwijs wel aandacht is voor verzuim en schooluitval, maar dat hierbij weinig gebruik gemaakt wordt van de leerplichtambtenaren. De school geeft aan dat zij zichzelf ziet als een onderwijsinstelling en niet als een therapie-instelling. Zij pleit dan ook voor een vangnet waar leerlingen in geval van problemen terecht kunnen.

## 6.2. De ketenpartners

---

### Centrale Opvang

De Centrale Opvang in Assen is een initiatief van Jeugdzorg Drenthe en is een voorziening voor jongeren in de leeftijd van 12-18 jaar, die vanwege bijvoorbeeld gedragsproblemen, een verslaving of psychische problemen tijdelijk niet naar school kunnen. Doelstelling van de Centrale Opvang is de jongeren zo snel mogelijk weer naar het onderwijs toe te leiden, bij voorkeur in dezelfde schoolomgeving (school of klas) als waar de jongere is uitgevallen.

Wanneer een jongere wordt aangemeld voor de Centrale Opvang vindt in eerste instantie een gesprek plaats met de school, de ouders en de jongere. In dit gesprek worden de ontstane problemen in kaart gebracht. Vervolgens kan een jongere maximaal 12 weken op een programma worden geplaatst. Na afloop van dit observatieprogramma wordt een verslag en een advies door één van de drie trajectbegeleiders opgesteld.

De Centrale Opvang biedt plaats aan maximaal 24 jongeren die verspreid over drie groepen kunnen deelnemen aan activiteiten op het terrein van metaal, bos of dienstverlening. In de praktijk blijkt de behoefte aan Centrale Opvang vaak groter dan de beschikbare ruimte.

Vanuit de Centrale Opvang wordt aangegeven dat de leerplichtambtenaren zeer betrokken zijn en deelnemen aan een wekelijks overleg. De gemeente zou volgens de Centrale Opvang wel meer regie kunnen voeren op het gehele veld van zorg en onderwijs. Een belangrijke rol ligt hier bij de RMC-coördinator en de beleidsmedewerker(s) op het terrein van jeugdzorg en onderwijs. Een van de punten waarop gestuurd zou kunnen worden is het activeren van de scholen om sneller leerlingen voor een traject aan te melden. Naar de mening van de Centrale Opvang wachten scholen te lang met het aanmelden van leerlingen voor een traject binnen de Centrale Opvang. Het liefst zou de Centrale Opvang

---

<sup>10</sup> De niveaus zijn afkomstig uit de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs. Niveau 1 opleidingen zijn opleidingen die opleidingen tot het niveau van assistent en Niveau 2 opleidingen zijn opleidingen die opleiden tot beginnend beroepsbeoefenaar.

eerder worden ingezet. Men heeft hier binnen de gemeente Hoogeveen (waar ook een Centrale Opvang is) positieve ervaringen mee.

In de toekomst wil de Centrale Opvang ambulanter gaan werken. Dit om de druk op het huidige aantal beschikbare plaatsen te verlagen, laagdrempeliger en daarmee preventiever op de scholen te kunnen werken en een antwoord te hebben op de ontwikkeling van reboundvoorzieningen binnen de scholen.

De Centrale Opvang richt zich op de doelgroep van 12 tot 18 jaar. Een vergelijkbare voorziening als de Centrale Opvang voor kinderen tot 12 jaar is er niet. Een dergelijke voorziening is wel gewenst maar eist een andere methodiek andere activiteiten dan bij de huidige Centrale Opvang.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat de Centrale Opvang positief is over de betrokkenheid en inzet van de leerplichtambtenaren. De Centrale Opvang wil graag eerder bij verzuimproblemen van jongeren betrokken worden, om te voorkomen dat problemen verergeren. Scholen zouden hiervoor naar de mening van de Centrale Opvang meer open moeten staan.

### **Jongeren Opvangteam (JOT)**

Het Jongeren Opvangteam (JOT) in Assen is een samenwerking van politie, Bureau Jeugdzorg Drenthe, Raad voor Kinderbescherming, jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijk werk en Bureau HALT. Het belangrijkste doel van het JOT is het voorkomen van criminele carrières bij kinderen.

Het JOT bespreekt wekelijks op casusniveau een aantal jongeren, dat in de week daarvoor in aanraking is gekomen met de politie. Op elke jongere wordt meteen een actie gezet. In veel gevallen betreft dit een uitnodiging voor een gesprek. In alle gevallen wordt een programma op maat gemaakt om te voorkomen dat jongeren afglijden in crimineel gedrag. Jaarlijks worden zo'n 400 jongeren in het JOT besproken.

De leerplichtambtenaren zijn belangrijk voor het JOT. Zij zien immers de jongeren die verzuimen en zouden deze in kunnen brengen in het JOT. Scholen moeten verzuim dan wel snel melden bij de leerplichtambtenaar. Naar de mening van het JOT kan de betrokkenheid van de scholen verder worden verbeterd. Het JOT zou graag de doelgroep in het basisonderwijs beter bereiken, aangezien preventieve maatregelen daar veel effect ressembleren (vroegtijdige signalering).

De gemeente coördineert het JOT in de persoon van een beleidsmedewerker Jeugd en Veiligheid en faciliteert het JOT. Het initiatief binnen het JOT wordt door de gemeente bij de ketenpartners gelegd, met het idee dat hiermee de eigen verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat het JOT de leerplichtambtenaar ziet als een koppeling naar de scholen. Men verwacht van scholen dat ze verzuim snel melden bij de leerplichtambtenaar, zodat er vroegtijdig kan worden ingegrepen. De gemeente coördineert en faciliteert het JOT, maar stuurt niet; het initiatief ligt bij de ketenpartners.

## Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie ziet de leerplicht als een signalering van (toekomstige) problemen en daarmee heeft leerplicht een preventieve functie. In veel zaken met jongeren blijken er namelijk ook problemen met de school te zijn.

De betekenis van de leerplichtambtenaar voor het Openbaar Ministerie is het maken van een proces verbaal, dan begint immers voor het Openbaar Ministerie de zaak. Voor het Openbaar Ministerie duurde het in het verleden vaak te lang voordat een zaak op zitting kwam, met als gevolg dat de zaak helemaal vastzat. Het Openbaar Ministerie wil hierin graag een versnelling aanbrengen en het drukmiddel van recht eerder inzetten. Hiermee heeft men in Assen positieve ervaringen opgedaan. De leerplichtambtenaar is aanwezig bij de zitting en blijft werken aan terugkeer van de jongere naar school.

Het Openbaar Ministerie wil zich ook actiever op gaan stellen naar scholen die nalatig zijn in het melden van verzuim. De scholen moeten verzuim goed registreren en overtreding van de leerplichtwet melden, anders kunnen sancties in de vorm van boetes worden uitgedeeld.

In de regio signaleert het Openbaar Ministerie verschillen in het leerplichtbeleid tussen gemeenten en dat acht zij niet gewenst in verband met een uniforme handhaving binnen het arrondissement.

*Samenvattend* kan gesteld worden dat binnen het Openbaar Ministerie leerplicht wordt gezien als een preventief instrument, dat men graag sneller in stelling wil brengen om escalatie van problemen te voorkomen. De leerplichtambtenaar vervult hierbij een belangrijke rol in het opstellen van een proces-verbaal en het blijven werken aan terugkeer van het kind naar school. Scholen zullen in de nabije toekomst meer worden aangesproken op meldgedrag.

## 7. Resultaten leerplicht

---

### 7.1. Doelrealisatie en kwaliteit van de uitvoering

---

Sinds in 2003 de formatie van de leerplichtambtenaren is vergroot, is het aantal meldingen sterk toegenomen. Ook het aantal processen-verbaal dat is uitgeschreven is sterk toegenomen. Daartegenover staat dat het aantal keer dat verzuim wordt gemeld niet sterk gestegen is. Het blijkt dat de investering die gedaan is in extra formatie aan leerplichtambtenaren zich vooral uit in een groter aantal zorgmeldingen en informatieverzoeken. Dit laatste sluit aan bij de wensen die vanuit het College en management worden aangegeven, namelijk dat leerplicht met name gericht moet zijn op preventie en zorg. Opvallend is overigens wel dat het management doelen heeft gesteld, die vooral betrekking hebben op de handhavingstaak die in de leerplicht vervat zit en minder is gericht op de belangrijk geachte preventieve functie. De verschuiving van de prioriteit van handhaving naar een sterke nadruk op preventie en zorg staat in contrast met de A-prioriteit in het handhavingprogramma die de gemeenteraad in 2003 aan leerplicht heeft toegekend.

Hoewel de doelen, die door het management geformuleerd zijn, niet overeenstemmen met de beleidswensen, worden de doelen toch grotendeels gerealiseerd. Het aantal procesverbalen is de afgelopen jaren toegenomen, waarbij een nauwe samenwerking met justitie gerealiseerd is. Ook is fors geïnvesteerd in het opbouwen van netwerken en overlegstructuren waarin de leerplichtambtenaren participeren en de deelname hieraan wordt door de ketenpartners erg gewaardeerd.

De kwaliteit van de uitvoering is moeilijker te bepalen. Uit de bestandsanalyse komt naar voren dat de dossiers uitvoerig bijgehouden worden en dat alle informatie per leerling in één dossier verzameld wordt. Echter ontbreken in de dossiers vaak motiveringen voor keuzes. Aan de andere kant blijkt uit de interviews dat de leerplichtambtenaren erg betrokken zijn bij hun werk. Dit geeft de indruk dat zij bij elke afzonderlijke melding alles in het werk zetten om de beste keuze te maken. Deze betrokkenheid blijkt ook uit de vele overlegstructuren en netwerken waarin de leerplichtambtenaren participeren. Hierdoor zijn zij vaak goed op de hoogte van de situatie van leerlingen die zij kunnen gebruiken in het geval van een melding.

Kanttekening bij de kwaliteit van de uitvoering is de leerlingenadministratie. Drie jaar nadat het softwarepakket LLA-4all is aangeschaft werkt dit nog steeds niet optimaal en is men nog bezig met vullen. De leerplichtambtenaren werken dan ook met een zogenaamd schaduwbestand waarin zij meldingen registeren. Daarnaast wordt alles in papieren dossiers opgeslagen. Deze dossiers zijn, doordat de leerplichtambtenaren de leerlingenadministratie alleen gebruiken als achtergrondinformatie, niet digitaal.

### 7.2. Keten en ketenregie

---

Belangrijke ketenpartners in het kader van de leerplicht zijn de scholen in Assen. Uit het onderzoek blijkt dat scholen zeer betrokken zijn bij hun leerlingen. Vanuit deze betrokkenheid zijn de scholen snel geneigd om zelf te proberen de problemen bij leerlingen op te lossen. Hiertoe maken ze gebruik van een interne zorgstructuur in de vorm van interne begeleiders, schoolmaatschappelijk werk, de schoolarts of zorgteams.

In de praktijk blijkt dat scholen verschillend omgaan met bijvoorbeeld verzuimmeldingen of verlofaanvragen. Dit hangt vaak samen met de wijze waarop de school de Leerplichtwet interpreteert. De leerplichtambtenaar kan een rol vervullen bij het toewerken naar een meer uniforme wijze van registreren en melden. Nu wordt scholen nog de ruimte geboden om naar eigen inzicht te handelen. Naar verwachting zullen scholen in de nabije toekomst door het Openbaar Ministerie meer op hun leerplichttaken worden aangesproken.

Andere ketenpartners geven aan dat ze graag zouden zien dat scholen sneller samenwerking met hen zoeken. Men ziet de leerplichtambtenaar hierbij als de verbindende schakel tussen de eigen activiteiten en het netwerk van scholen in de gemeente Assen. Het belang van dit netwerk is duidelijk: scholen hebben een signaalfunctie die kan worden gebruikt om (escalatie van) problemen te voorkomen. Deze problemen liggen vooral op het terrein van veiligheid en zorg.

Alle ketenpartners geven aan de leerplichtambtenaren als betrokken partners te zien, die ze kunnen gebruiken als ingang voor een netwerk en als drukmiddel richting kinderen en/of hun ouders. De gemeentelijke regie is met name gericht op de individuele leerling (casemanagement) en op de totale keten (de infrastructuur). Er wordt door ketenpartners geen beleidsregie ervaren.

De gemeente zal haar ambities met betrekking tot de leerplicht duidelijker en actiever richting haar omgeving moeten communiceren. Geen van de ketenpartners kan aangeven wat de doelstellingen van de gemeente zijn in termen van bijvoorbeeld het verwachte resultaat op het terrein van veiligheid en zorg. De meeste ketenpartners redeneren voornamelijk vanuit de eigen kerntaken (onderwijs, zorg of veiligheid). Wat hen (los van de organisatorische belangen) onderling bindt weet men vaak niet aan te geven.

## 8. Conclusies

---

In dit hoofdstuk zullen op basis van de resultaten van het onderzoek de onderzoeksvragen<sup>11</sup> worden beantwoord.

### **Welke doelen streeft de gemeente Assen na ten aanzien van het leerplichtbeleid?**

Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de gemeente verschillende doelen genoemd worden ten aanzien van leerplicht. Deze doelen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- *Leerplicht als handhavingsinstrument*  
Leerplicht is in termen van de gemeente een A-prioriteit in het handhavingprogramma. In de praktijk blijkt echter dat dit niet in de volledige breedte van schoolverzuim geldt. Het luxe verzuim heeft een lagere prioriteit dan de aanpak van problematisch verzuim.
- *Leerplicht als preventief en signalerend instrument*  
Beleidsmatig wordt gesteld dat leerplicht gebruikt zou moeten worden als preventief en signalerend instrument binnen het totale beleid rondom jeugd, zorg en veiligheid.
- *Leerplicht als gemeentelijke taak*  
Met betrekking tot de uitvoering worden door het management doelen genoemd die betrekking hebben op responstijden, ketenbeheer en handhaving. Deze doelen sluiten goed aan op de A-prioriteit binnen de handhaving, maar gaan deels voorbij aan de toepassing van leerplicht als instrument binnen het totale beleid rondom jeugd, zorg en veiligheid.

Concluderend kan gesteld worden dat er door de gemeente en de ketenpartners verschillende doelstellingen in het onderzoek worden genoemd. Opvallend is dat de doelen op geen enkel vlak geconcretiseerd en gekwantificeerd zijn. Ketenpartners zijn niet in staat de gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot de leerplicht te benoemen. In de praktijk lijkt men zich vooral te richten op de preventieve functie van leerplicht.

### **Op welke wijze wordt het leerplichtbeleid uitgevoerd?**

In de gemeente Assen wordt met grote betrokkenheid hard gewerkt aan het terugdringen van het schoolverzuim onder leerplichtige leerlingen en daarmee het voorkomen van escalatie van problemen. De wijze waarop dit gebeurt, kenmerkt zich door een individueel gerichte aanpak.

De informatievoorziening ten behoeve van de leerplichtambtenaren moet en kan beter: het ICT-systeem (LL4all-GBA) voldoet nog niet aan de eisen die de leerplichtambtenaren in staat stelt hun taak goed uit te voeren. In de praktijk werken zij dan ook met een eigen registratiesysteem in Excel. De problemen met het ICT-systeem doen zich overigens binnen veel gemeenten voor.

In formatieve zin heeft de gemeente Assen minder in leerplichtambtenaren geïnvesteerd dan volgens de norm van de LVLA verwacht zou mogen worden. Wanneer de formatie in

---

<sup>11</sup> Zie ook Hoofdstuk 2.

Assen echter wordt afgezet tegen andere gemeenten, dan wijkt de inzet in de gemeente Assen niet erg af.

Er is sprake van een grote hoeveelheid netwerken dat zich met het tegengaan van schoolverzuim en het bieden van zorg richting kinderen/jongeren met problemen bezighoudt. De leerplichtambtenaar fungeert hierbij als een spin in het web en is gepositioneerd richting scholen enerzijds en richting zorgaanbod c.q. handhavinginstrumentarium anderzijds.

Scholen blijken in de praktijk verschillend met de leerplicht om te gaan. In het onderzoek zijn wij veel variaties tegengekomen in termen van interpretatie van de leerplichtwet, de registratie van verzuim, de snelheid van melden, etc.

### **Hoe wordt gestuurd op het behalen van de doelen en worden de doelen bereikt?**

De individuele benadering van de leerplicht domineert over een meer beleidsmatige en strategische insteek op dit thema. De gemeente en haar ketenpartners hebben geen concrete doelstellingen op de leerplicht benoemd, die het niveau van individuele leerlingen overstijgt. Zo zijn er geen concrete doelstellingen geformuleerd in termen van resultaten, proces, doelgroep of aard van verzuim. Er wordt in vaak abstracte termen over de gemeentelijke doelen gecommuniceerd, met als gevolg dat het lastig is om ketenpartners aan te sturen op hun verantwoordelijkheid. Wat betekent bijvoorbeeld een A-prioriteit vanuit de gemeente concreet voor elk van de scholen in de gemeente? Is het acceptabel dat er verschillen tussen scholen bestaan over hoe wordt omgegaan met schoolverzuim? De gemeente zou actiever en sterker kunnen sturen door helderder te zijn over haar concrete doelen met de leerplicht en wat zij hierbij van haar ketenpartners verwacht.

Het feit dat scholen verschillend omgaan met de leerplicht leidt tot ongelijkheid in het omgaan met verzuim en kan leiden tot problemen in de handhaving. In het onderzoek zijn wij op voorbeelden gestuit waarbij ouders hun kind naar een school met een soepeer verzuimregime.

### **Eindconclusie**

Wanneer we kijken naar de centrale vraagstelling die aan het begin van dit rapport gesteld is dan kunnen we stellen dat er binnen de gemeente Assen hard is gewerkt aan de verbetering van de uitvoering van de leerplicht. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een toenemend aantal meldingen bij de leerplichtambtenaren, een toename van het aantal processen-verbaal en een toename van het aantal meldingen over dezelfde leerlingen.

De doelstellingen van de gemeente Assen met betrekking tot de leerplicht zijn onvoldoende concreet en niet gekwantificeerd. Dit maakt sturing op doelen en beoordeling van de resultaten moeilijk. In het onderzoek is geen bewijs gevonden van actieve sturing vanuit de gemeente richting haar ketenpartners. Over het algemeen zijn ketenpartners dan ook niet op de hoogte van de prioriteiten die de gemeente in haar leerplichtbeleid stelt.

De betrokkenheid van zowel leerplichtambtenaren als ketenpartners is een belangrijke succesfactor in de uitvoering van het leerplichtbeleid geweest. De uitdaging voor de gemeente Assen lijkt daarin te liggen, dat men richting gaat geven aan deze betrokkenheid.

## 9. Bronvermelding

---

### Literatuur

---

- Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters, (2001) Algemene Rekenkamer, Den Haag;
- Iedereen naar school (2000) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag;
- Van achterstanden naar kansenbeleid 2002-2006 (2002) gemeente Assen;
- Ambtsinstructie leerplichtambtenaar (1995) gemeente Assen;
- Bestuursprogramma College van B&W 2002-2006, (2002) gemeente Assen;
- De uitkomsten van de RMC analyse 2004 (2005) Sardes, Utrecht;
- Eindbeschrijving leerplichtmodel Tilburg (2005) Radar, Amsterdam;
- Handreiking leerlingadministratie voor gemeenten (2002) VNG, Den Haag
- Jaarverslagen uitvoering Leerplichtwet schooljaren 2001-2005, gemeente Assen;
- Kans van slagen (2003), Kohnstamm Instituut, Amsterdam;
- Leerplichtwet (1969) Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag;
- Notitie Jeugdbeleid (2003) gemeente Assen;
- Plan van aanpak Voortijdig Schoolverlaten (1999) Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Den Haag;
- Schoolverzuim in het voortgezet onderwijs in de stad Groningen (2005) ABCG, Groningen;
- Vergelijkingsonderzoek organisatie Leerplicht en RMC.

### Websites

---

- [www.assen.nl](http://www.assen.nl)
- [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)
- [www.lvla.nl](http://www.lvla.nl)
- [www.enschede.nl](http://www.enschede.nl)
- [www.leeuwarden.nl](http://www.leeuwarden.nl)
- [www.groningen.nl](http://www.groningen.nl)
- [www.noordenveld.nl](http://www.noordenveld.nl)
- [www.amersfoort.nl](http://www.amersfoort.nl)

## 10. Geïnterviewde personen en ketenpartners

---

### Gemeente

---

- o Dhr G. Piek, Wethouder gemeente Assen. Portefeuillehouder van onder meer Onderwijs en jeugdbeleid.
- o Dhr. G. Lohuis, Directeur dienst Zorg gemeente Assen.
- o Dhr. R. Schrottenboer, afdelingshoofd Welzijn en Educatie gemeente Assen
- o Mevr. I. Zwaan, leerplichtambtenaar en coördinator Regionaal Meldcentrum ( RMC) gemeente Assen. Per 1 januari 2006 heeft zij geen taken als leerplichtambtenaar meer.
- o Mevr. M. Otten, Leerplichtambtenaar gemeente Assen.
- o Mevr. W. Pathuis, beleidsmedewerker lokaal onderwijsbeleid gemeente Assen

### Ketenpartners

---

- o Dhr. D. Oelen, directeur O.B.S. Driemaster, Assen.
- o Dhr. M. Platje, projectleider Bureau Jeugdzorg Drenthe locatie Assen.
- o Dhr. W. Gootjes tijdelijk voorzitter managementteam Economie en Dienstverlening en gezondheidszorg en mevr. P. de Mos, teamleider cursistenservice, Drenthe College locatie Cicero, Assen.
- o Dhr. Y. Huizinga, directeur en mevr. H. Bout, adjunct-directeur C.D.S De Borg, Assen.
- o Mevr. H. Westerhof, adjunct-directeur O.B.S. De Marskramer, Assen.
- o Mevr. I. Bernsen, teamleider Centrale opvang Hoogeveen en Assen, Jeugdzorg Drenthe.
- o Mevr. J.M. Frederiks, voorzitter zorgteam gebouw Penta, en dhr. B. Mulder Unitmanager unit P gebouw Penta, dr. Nassaucollege, gemeente Assen.
- o Mevr. mr. A. M. De Vries, officier van justitie en dhr. drs. B. Nijhuis, beleidsmedewerker, arrondissementparket Assen

## 11. Bijlagen

### Verzuim per school

Openbaar	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	n	verz	n	verz	n	verz	n	verz
Baggelhuizen	303	0	292	1	284	3	275	13
De Driemaster	225	6	218	12	216	12	189	17
De Veldkei	386	7	382	2	350	7	333	7
De Vuurvogel	205	5	194	4	181	16	168	15
Emmaschool	257	1	Nb	1	257	5	264	4
De Marskramer	779	0	764	1	753	4	752	6
De Heksenketel	435	0	454	1	447	1	429	3
Het Sterrenschip	161	0	253	0	316	1	378	2
De Valkenhorst	Nb	3	195	1	183	1	178	0
Theo Thijssen	266	2	251	5	247	3	253	10
Kloosterveen	-	-	-	-	-	-	168	0
Subtotaal	> 3017	24	3253	28	3234	53	3387	77
<b>Bijzonder</b>								
De Borg	552	0	552	0	549	1	549	4
Het Kompas	197	0	193	1	184	2	173	4
Het Krijt	156	0	219	0	273	2	347	2
De Lichtbaak	245	0	241	3	236	5	232	3
Het Octaaf	166	2	149	1	152	3	148	2
De Tamboerijn	345	0	344	0	331	1	332	6
De Cirkel	256	0	265	0	271	2	280	6
De Scharmhof	428	3	433	5	437	5	444	9
Maria in Campis	147	3	156	1	163	2	154	3
Vredeveldschool	97	0	99	1	97	3	104	0
De Regenboog	196	0	201	1	205	0	198	2
Kloostertuin	-	-	-	-	-	-	29	2
Vrije school	178	0	186	2	190	1	172	3
The British School	-	0	-	0	-	-	-	-
Subtotaal	2963	8	3038	15	3088	27	3162	46
<b>Voortgezet</b>								
AOC Terra	228	10	520	15	520	8	Nnb	17
Dr Nassau College	1462	33	3127	65	2567	76	2557	83
Vincent van Gogh	1738	9	1861	45	1856	35	1837	59
Gomarus College	228		221	2	226	1	212	0
Scholen buiten Assen	-	-	-	20	-	6	-	11
Subtotaal	3656	52	5729	149	5169	126	> 4606	170
<b>Speciaal</b>								
De Meander		4		7	231	3	231	13
De Stiep	108	5	134	5	133	19	162	20
WA van Liefland-school	115	5	144	0	144	3	154	2
De Boei	114	3	104	1	95	-	95	4
Van der Reeschool		4		15	-	28	-	-
Van Gelderschool	108	1		-	-	-	-	-
RIOB	246		234					
Overige scholen buiten Assen	-	4	-	-	-	9	-	20
Subtotaal	691	26	616	28	603	62	642	59
<b>MBO/VE</b>								
Drenthe College	481	1	1401	24	2228	30	Nnb	51
Buiten Assen	300	-	-	-	-	14	-	23
Subtotaal	781	1	1401	24	2228	44	Nnb	74
<b>Onbekend</b>								
Onbekend		15						
TOTAAL Generaal		146		296		382		583

Bron: Jaarverslagen Leerplicht, gemeente Assen, 2001/2002 t/m 2004/2005