



## **Leerplicht bekeken door scholen**

Onderzoek naar versterking van de preventieve kant van de MAS

## - EINDRAPPORT -

### **Auteurs**

Suna Duysak  
Jacob van der Wel  
Jos Lubberman

Amsterdam, 11 juni 2020

© 2020 RegioPlan, in opdracht van Ingrado

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	1
1.3 Aanpak	1
1.4 Leeswijzer	2
<b>2 Kernbevindingen</b>	<b>4</b>
2.1 Inleiding	4
2.2 Het verzuimbeleid op scholen	4
2.3 De verzuimaanpak in de praktijk	8
2.4 Resumerend	12
<b>3 Rollen voor de leerplichtambtenaar</b>	<b>14</b>
3.1 Inleiding	14
3.2 De leerplichtambtenaar als handhaver	14
3.3 De leerplichtambtenaar als adviseur	17
3.4 De leerplichtambtenaar als schakel	19
3.5 De leerplichtambtenaar als partner	21
3.6 Resumerend	22
<b>4 Samenvatting en conclusie</b>	<b>24</b>
4.1 Conclusies	24
4.2 Implicaties voor de MAS	28
<b>Bijlage 1: respons quickscan en interviews</b>	<b>32</b>
B1.1 Respons quickscan	32
B1.2 Respons telefonische interviews	32
<b>Bijlage 2: bevindingen tekstmining</b>	<b>34</b>
B2.1 Aanpak tekstmining	34
B2.2 Resultaten algemene categorisatie	35
B2.3 Algemeen	36
B2.4 Definities voor verzuim	37
B2.5 Opvallende zaken	39



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

## Onderzoeksvragen en aanpak

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2017 is de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) gelanceerd. De MAS is een beschrijving van de werkwijze van de leerplichtambtenaar en de betrokken ketenpartners bij schoolverzuim. De MAS is opgesteld door Ingrado, de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en HALT. De beschreven werkwijze wordt ondersteund door de VNG. Op dit moment start de MAS bij de ontvangst van een melding van verzuim bij de leerplichtambtenaar. Scholen zijn niet betrokken geweest bij de ontwikkeling van de MAS en vaak (nog) onbekend met de MAS. Uit recent onderzoek van PWC<sup>1</sup> naar de implementatie van de MAS blijkt dat een verbeterde aansluiting van scholen op de MAS wenselijk is. Eerder onderzoek van KBA<sup>2</sup> naar de leerplicht in het primair onderwijs toonde bovendien aan dat een deel van de scholen achterblijft op het gebied van verzuimbeleid en -melding. Een bevinding die ondersteund wordt in onderzoek van RegioPlan<sup>3</sup> naar het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet, zij het dat (basis)scholen een positiever beeld hebben van de naleving dan de leerplichtambtenaren. PWC beveelt dan ook aan om leerplichtambtenaren van meer handvatten te voorzien om de communicatie over de MAS richting de scholen vorm te geven. KBA stelt daarbij voor om te investeren in de samenwerking tussen leerplicht en scholen op het gebied van schoolverzuim.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om informatie aan te leveren waarmee Ingrado de communicatiestrategie vorm kan geven en de leerplichtambtenaren van de nodige handvatten kan voorzien om scholen te informeren. Ook dient het onderzoek inzichtelijk te maken hoe het kan dat op de ene plek de (samen)werking van/rond verzuim wel tot stand komt en elders niet. In dit onderzoek geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welk beeld hebben po-, vo- en so-scholen van het verzuimbeleid in het algemeen en de leerplicht(ambtenaar) in het bijzonder?
2. Hoe is het verzuimbeleid op scholen voor po, vo en so vormgegeven?
3. Hoe werkt het verzuimbeleid van de scholen in de praktijk?
4. Waardoor komt het dat verzuimbeleid wel/niet van de grond komt?
5. Werken scholen, leerplicht en andere partners samen om het verzuim op scholen te minimaliseren?
6. Wat kunnen scholen, leerplicht en andere partners doen om schoolprotocollen te laten werken?

## 1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende informatiebronnen en onderzoeksmethoden.

### *Quickscan verzuimbeleid scholen*

Om een beeld te krijgen van de verwachtingen van scholen ten aanzien van leerplichtambtenaren is een korte online vragenlijst (quickscan) uitgezet onder schoolleiders (po, vo en so). Om ervoor te zorgen dat we ook voldoende informatie vanuit sbo zouden krijgen, is het aantal sbo-scholen in de steekproef – en daarmee ook in de respons – oververtegenwoordigd. Hierdoor zijn er in het po meer kleine scholen in de respons. Bij het vo speelt geen oververtegenwoordiging naar schoolgrootte.

De vragenlijst is in de praktijk ingevuld door de persoon die het meest te maken heeft met leerplicht. Driekwart van de respondenten behoorde tot de schoolleiding (directeur, schoolleider, conrector, adjunct-directeur, locatie- of teamleider). Onder de andere respondenten zien we relatief veel zorg- of verzuimcoördinatoren (ongeveer 20%). In totaal hebben respondenten van 443 scholen

<sup>1</sup> PWC (2019). *De evaluatie van de implementatie van de MAS*, i.o.v. het ministerie van JenV.

<sup>2</sup> KBA (2018). *Leerplicht in het Primair Onderwijs*, i.o.v. Ingrado.

<sup>3</sup> RegioPlan (2017). *Toezicht naleving Leerplichtwet door scholen*, i.o.v. het ministerie van OCW.

(responspercentage 25%) de vragenlijst ingevuld.<sup>4</sup> De informatie uit de quickscan geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag (beeld van verzuimbeleid en leerplicht) en een eerste antwoord op onderzoeksvragen 2 en 5.

#### *Tekstmining verzuimprotocollen*

Inzicht in hoe scholen hun verzuimbeleid en verzuimprotocol hebben vormgegeven, is verkregen met behulp van tekstmining van de protocollen die de scholen met ons hebben gedeeld. In de quickscan werden de scholen verzocht hun verzuimprotocol met ons te delen. In totaal hebben we 70 documenten ontvangen van 56 scholen. Voor de analyse hebben we specifiek gezocht naar aansprekende voorbeelden en wijzen waarop samenwerking tussen verschillende partners is vormgegeven. Verder is geanalyseerd hoe scholen in algemene zin hun protocol hebben opgesteld (procedure voor verschillende typen verzuim, taakverdeling e.d.). De tekstmining geeft aanvullende informatie om onderzoeksvragen 2 en 5 te beantwoorden.

#### *Telefonische interviews*

In verdiepende telefonische interviews met scholen en leerplichtorganisaties is een beeld verkregen van de werking van het (lokale) verzuimbeleid, de redenen waarom het wel/niet van de grond komt en de wijze waarop partners op lokaal niveau samenwerken aan verzuimbeleid. Deze interviews waren niet gericht op het verkrijgen van een representatief beeld, maar zijn bedoeld om verdiepend inzicht te geven in de werking van het verzuimbeleid. De uitkomsten van deze gesprekken geven antwoord op onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 6 en daarmee input om algemene handvatten voor de communicatiestrategie verder in te richten. In totaal hebben we negentien interviews gevoerd met scholen en elf met leerplichtorganisaties.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 bespreken we de kernbevindingen uit de verschillende onderzoeksactiviteiten. In hoofdstuk 3 beschrijven we de (mogelijke) rollen van de leerplichtambtenaar. Vervolgens presenteren we in hoofdstuk 4 een samenvatting en onze conclusies. Daarbij wordt vanuit beschreven rollen ook ingegaan op aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en de communicatiestrategie voor leerplichtambtenaren.

We sluiten de rapportage af met twee bijlagen. In bijlage1 presenteren we overzichten met betrekking tot de deelname aan de quickscan en de interviews. Bijlage 2 bevat een uiteenzetting en rapportage van de uitkomsten van de tekstanalyse op de verzuimprotocollen van scholen.

<sup>4</sup> In Bijlage 1 vindt u de tabel met de respons op de vragenlijsten. In deze bijlage presenteren we verder de tabellen met het overzicht van het aantal protocollen waarop de tekstmining heeft plaatsgevonden en het aantal interviews dat we hebben uitgevoerd.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Kernbevindingen

Quickscan, tekstmining  
en interviews

# 2

## 2 Kernbevindingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de kernbevindingen van het onderzoek samen. We beginnen met een korte samenvatting van de informatie uit de quickscan en verzuimprotocollen en vervolgen met de inzichten uit de gesprekken met scholen en leerplichtorganisaties.

### 2.2 Het verzuimbeleid op scholen

#### Verzuimbeleid

Bijna negen op de tien (87%) van de respondenten op de quickscan zegt dat hun school beleid heeft geformuleerd om ongeoorloofd verzuim door leerlingen te voorkomen. Een vrijwel gelijk aandeel (83%) zegt dat op school wordt gewerkt met een verzuimprotocol (zie tabel 2.1). Wel is er een verschil tussen primair en voortgezet onderwijs. Waar in het voortgezet onderwijs vrijwel elke school een verzuimbeleid en een verzuimprotocol heeft, geldt dit voor het primair onderwijs voor circa driekwart van de scholen.

**Tabel 2.1 Aandeel scholen dat verzuimbeleid heeft geformuleerd en werkt met een verzuimprotocol (n=440)**

	Po*	Vo**	Totaal
Verzuimbeleid	77%	95%	87%
Verzuimprotocol	71%	94%	83%

\* Inclusief speciaal basisonderwijs (n=205)

\*\* Inclusief voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (n= 235)

Ruim twee derde van de respondenten (70%) meent dat hun school in (zeer) sterke mate aandacht besteedt aan het vroegtijdig signaleren van verzuim.

Respondenten die een managementfunctie vervullen, zijn over de hele linie iets minder stellig over de vormgeving van het verzuimbeleid op school dan respondenten met een taak als bijvoorbeeld zorg- of verzuimcoördinator.<sup>5</sup>

Ruim twee vijfde van de scholen die een verzuimbeleid hebben geformuleerd (44%) betreft bij de ontwikkeling daarvan in sterke tot zeer sterke mate de leerplichtambtenaar en/of schoolarts. In het vo wordt dit beduidend vaker gedaan (50%) dan in het po (36%). Een tiende van de scholen betreft de leerplichtambtenaar en/of schoolarts *niet* in de beleidsvorming.

#### Contact met leerplichtambtenaar

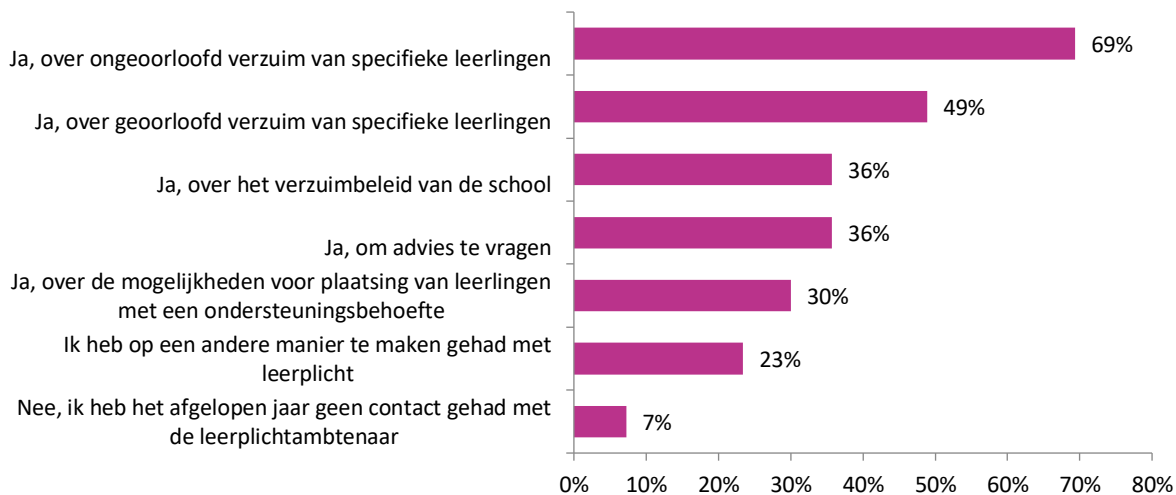
Vrijwel alle respondenten hebben het afgelopen jaar contact gehad met een leerplichtambtenaar (93%).

Respondenten hebben het meest contact gehad met de leerplichtambtenaar over ongeoorloofd en geoorloofd verzuim van specifieke leerlingen (respectievelijk 69% en 49%, zie figuur 2.1). Iets meer dan een derde van de respondenten heeft (ook) contact gehad over het verzuimbeleid van hun school (36%) en om advies te vragen over bepaalde onderwerpen (36%). Deze adviesvraag ging relatief vaak over verlofaanvragen (o.a. bijzonder verlof en vakantieverlof), leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimen ofwel langdurig ziek zijn (thuiszitters) en over de mogelijkheden voor specifieke casuïstiek van zorgleerlingen of leerlingen met een complexe gezinssituatie. Gemiddeld namen respondenten het afgelopen jaar contact op met de leerplichtambtenaar over twee tot drie onderwerpen.

<sup>5</sup> Dit kan een indicatie zijn dat medewerkers met een specifieke taak rondom verzuim dichter op het verzuimbeleid zitten (en dus beter op de hoogte zijn), maar ook dat het benoemen van een dergelijke coördinator een signaal is dat scholen meer aandacht aan het verzuimbeleid besteden.



**Figuur 2.1 Contacten die respondent het afgelopen jaar heeft gehad met de leerplichtambtenaar over één of meerdere onderstaande onderwerpen tijdens de eigen werkzaamheden**

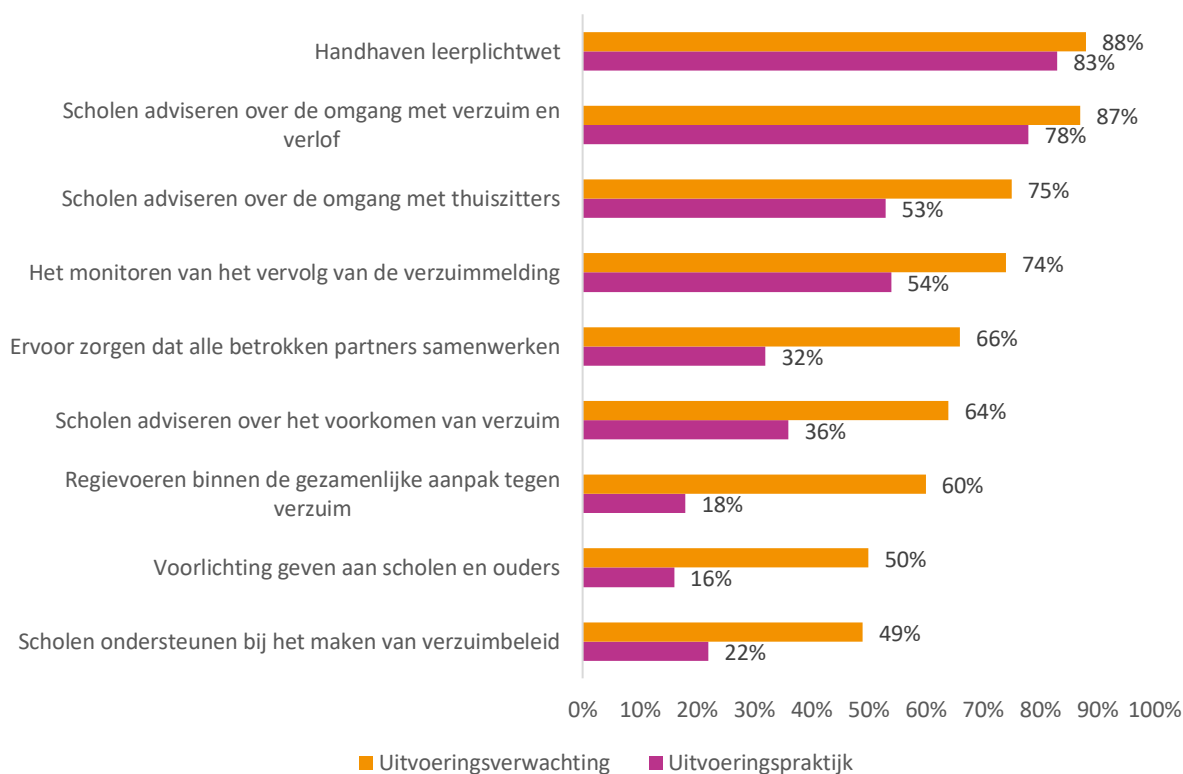


Respondenten met een taak als bijvoorbeeld zorg- of verzuimcoördinator lijken wat vaker contact te hebben met de leerplichtambtenaren dan respondenten met een managementfunctie.

#### Verwachte en feitelijke werkzaamheden van de leerplichtambtenaren

De respondenten verwachten dat de leerplichtambtenaar de Leerplichtwet handhaaft en de school adviseert over hoe ze moet omgaan met verzuim en verlof. De respondenten vinden doorgaans dat de leerplichtambtenaar ook aan deze verwachting tegemoet komt (figuur 2.2).

**Figuur 2.2 Aandeel respondenten dat verwacht dat leerplichtambtenaar betreffende werkzaamheden uitvoert t.o.v. aandeel respondenten dat zegt dat leerplichtambtenaar betreffende werkzaamheden uitvoert op hun school**



De *'uitvoeringsverwachting'* die respondenten hebben van leerplichtambtenaren is hoger dan de ervaring die ze hebben in de *(uitvoerings)praktijk* met leerplichtambtenaren. Het grootste verschil tussen verwachting en praktijk treedt op voor de volgende werkzaamheden:

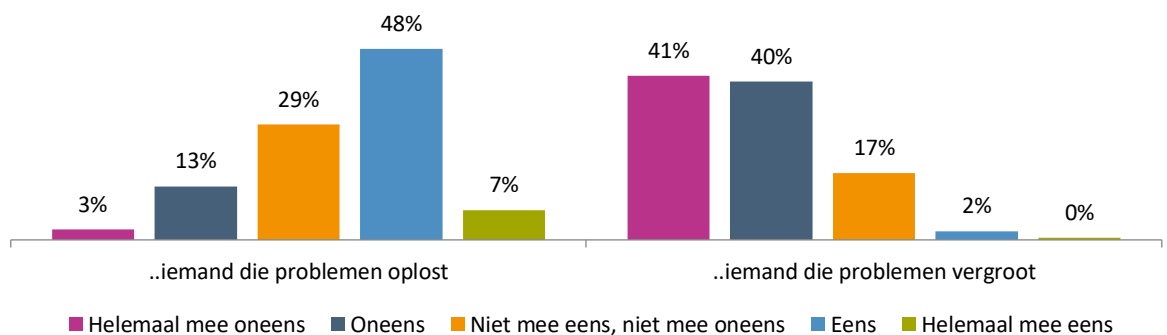
- regievoeren binnen de gezamenlijke aanpak tegen verzuim (verschil 42 procentpunten);
- ervoor zorgen dat alle betrokken partners samenwerken bij verzuim (verschil 34 procentpunten);
- voorlichting geven aan scholen en ouders (verschil 34 procentpunten);
- scholen adviseren over het voorkomen van verzuim (verschil 28 procentpunten);
- scholen ondersteunen bij het maken van verzuimbeleid (verschil 27 procentpunten).

Hoewel er een (negatief) verschil is tussen de uitvoeringsverwachting en uitvoeringspraktijk betekent dit niet per definitie dat leerplichtambtenaren niet tegemoetkomen aan de verwachting van scholen. Zo is het mogelijk dat de school van de respondent geen advies heeft gevraagd over de omgang met verzuim en verlof of thuiszitters, of dat de respondent daarbij niet betrokken was. De verwachting geeft wel een indicatie van de rol die de leerplichtambtenaar zou kunnen spelen in de ogen van de respondenten.

### Het imago van de leerplichtambtenaar

Wat is het imago van de leerplichtambtenaar binnen scholen? Om hier een beeld van te krijgen hebben we de respondenten twee stellingen voorgelegd en gevraagd in welke mate ze de stelling onderschrijven. De eerste stelling is 'De leerplichtambtenaar is iemand die problemen oplost', de tweede luidt 'De leerplichtambtenaar is iemand die problemen vergroot.' Het merendeel van de respondenten vindt dat leerplichtambtenaren problemen met betrekking tot verzuim oplossen (55%, zie figuur 2.3). Een zeer klein aantal (2%) vindt dat de leerplichtambtenaar problemen vergroot. Een op de zes respondenten vindt niet dat de leerplichtambtenaar iemand is die problemen oplost (16%). Het beeld van de leerplichtambtenaar onder de respondenten is dus behoorlijk positief.

**Figuur 2.3** Beeld dat scholen hebben van de leerplichtambtenaar

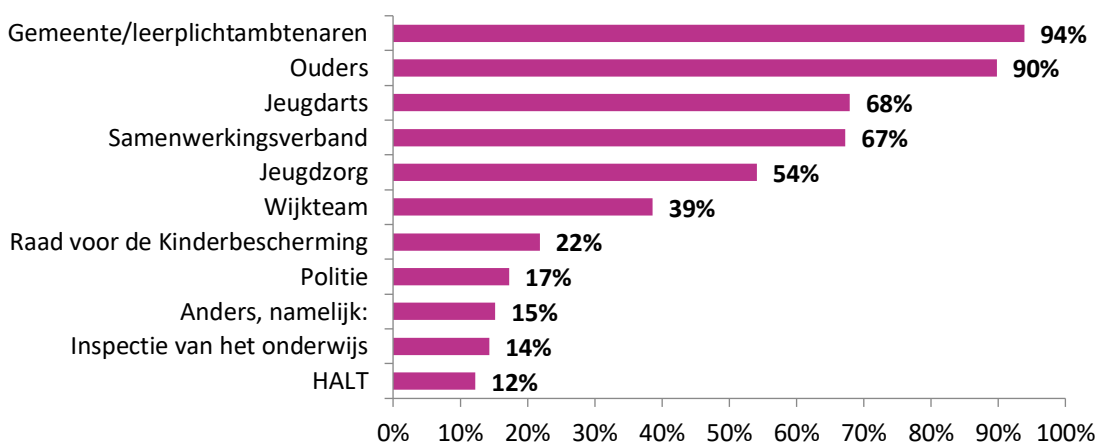


Verschillen in de mate waarin scholen ervaren dat leerplichtambtenaren problemen oplossen of vergroten opgesplitst naar onderwijssoort (po vs. vo) zijn verwaarloosbaar.

### Samenwerken om ongeoorloofd verzuim terug te dringen

Vrijwel alle respondenten werken samen met leerplichtambtenaren om ongeoorloofd verzuim te voorkomen en op te lossen (figuur 2.4). Ze doen dit niet alleen. Gemiddeld noemen de respondenten vijf samenwerkingspartners. Naast leerplichtambtenaren noemen de scholen ouders (90%), jeugdarts (68%) en samenwerkingsverband (67%) vaak als partner.

**Figuur 2.4 Partijen waarmee de school samenwerkt om ongeoorloofd verzuim te voorkomen en op te lossen**



### Verzuimprotocollen

Om een indruk te krijgen van hoe het verzuimbeleid van scholen is vormgegeven, zijn we voor een deel van de scholen nagegaan hoe ze dit formuleren in hun verzuimprotocol. In de quickscan is aan de scholen gevraagd hun verzuimprotocol met ons te delen. Van 56 scholen ontvingen we 70 documenten.<sup>6</sup> Vijf scholen deelden met ons een regionaal verzuimprotocol waarin zij samen met de ketenpartners regionale richtlijnen voor de verzuimaanpak hebben opgesteld.

In grote lijnen is de algemene opbouw van de individuele verzuimprotocollen onderling vergelijkbaar. De meeste scholen definiëren in het protocol wat ze verstaan onder verzuim, wat de wettelijke regels zijn, hoe ze het verzuim registreren en wat de eerste acties zijn als er verzuim wordt vastgesteld (en wie voor welke actie verantwoordelijk is). In de meerderheid van de protocollen wordt ook genoemd wie een melding maakt bij de leerplichtambtenaar en onder welke omstandigheden ze dat doen.

Er is echter een duidelijk verschil in het detailniveau van de beschrijvingen van de verschillende onderdelen (beschrijving van de concrete stappen, wie is verantwoordelijk voor wat, stroomschema's et cetera), de definities van verzuim en de aanpak om (verder) verzuim te voorkomen.

De protocollen geven de indruk dat de school de registratie van het verzuim systematisch oppakt. In alle protocollen lezen we terug dat het verzuim (geoorloofd en ongeoorloofd) wordt geregistreerd in een digitaal systeem. Dit wordt gedaan door de vakdocent of verzuimmedewerker, waarna vervolgens een aangewezen persoon verantwoordelijk is voor het achterhalen van de redenen van ongeoorloofd verzuim (als deze ontbreken) en het monitoren van het verzuim. In de verzuimprotocollen van scholen uit het voortgezet onderwijs wordt met regelmaat benoemd dat de verzuim- of zorgcoördinator periodieke verzuimoverzichten uit deze registraties destilleert. Deze overzichten kunnen vervolgens besproken worden in een zorgoverleg of ZAT-overleg, waarin professionals van verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd (leerlingbegeleider, schoolmaatschappelijk werk, politie, leerplichtambtenaar).

De registraties vormen de basis(informatie) om te bepalen of verdere acties nodig zijn. Dit geldt ook voor geoorloofd verzuim. In de meeste protocollen (met name in het voortgezet onderwijs) wordt overgegaan op vervolgacties als uit de registratie blijkt dat een leerling een x-aantal keren te laat is gekomen of een x-aantal keren ziek is gemeld. Een protocol biedt aanknopingspunten om het verzuim tegen te gaan. Door de diversiteit in onderliggende verzuimredenen vraagt de verzuimaanpak in de praktijk om maatwerk. In één protocol (van een school in het voortgezet onderwijs) wordt dit als volgt benoemd:

<sup>6</sup> De inhoudelijke teksten van deze verzuimprotocollen zijn geanalyseerd en gecategoriseerd aan de hand van een topiclijst in een softwareprogramma voor kwalitatieve tekstanalyse. In bijlage 2 zijn de aanpak en de resultaten van de tekstmining in meer detail terug te lezen.

*Toch is dit protocol vooral ook een werkplan. Dat betekent dat het ook een levend document is. Verzuim laat zich niet altijd in een keurslijf vangen en heeft veelal verschillende oorzaken. Daarom streven we ook naar maatwerk en is een nauwe samenwerking tussen school, leerplicht, RMC en GGD noodzakelijk.*

In sommige protocollen wordt de focus op het voorkomen van verzuim duidelijk uitgewerkt:

*Onze school probeert schoolverzuim te voorkomen. Bij wie dit niet lukt, proberen wij het schoolverzuim maximaal te beperken. Wij zien dit niet alleen als een wettelijke plicht, maar ook als onze maatschappelijke taak.*

De manier waarop de scholen omgaan met het voorkomen van meer verzuim (preventie ofwel omgang met problematisch-/signaalverzuim) loopt uiteen en is grotendeels afhankelijk van de regionale afspraken die zijn gemaakt met leerplicht en de ketenpartners. De verschillen zitten niet zozeer in de *aard* van de maatregelen (waarschuwing, gesprek met ouders, preventief spreekuur met leerplicht, inschakelen zorgtraject) maar eerder in het *moment* wanneer de school actie onderneemt (voert de school een preventief gesprek na drie keer te laat komen of na zes keer?) en de mate waarin de school inspanning levert om het (signaal)verzuim te signaleren en op te lossen alvorens andere ketenpartners in te schakelen.

Aan de hand van deze verzuimprotocollen concluderen we dat scholen in het voortgezet onderwijs meer bezig zijn met preventie van verzuim (of dit ten minste beter op papier hebben staan) dan basisscholen. Een deel van de verzuimprotocollen van basisscholen lijkt bovendien vooral gericht op de ouders (hoe meld je je kind ziek, hoe vraag je verlof aan, et cetera) en gaat niet zozeer in op de stappen die de school zelf onderneemt bij een verzuimmelding.

### 2.3 De verzuimaanpak in de praktijk

Na de afname van de quickscan spraken we met vertegenwoordigers van twintig scholen over hun ervaringen met verzuim en leerplicht. Deze personen vullden hierbij uiteenlopende taken van schoolleider, tot verzuim- of zorgcoördinator. Naast vertegenwoordigers van scholen spraken we met vertegenwoordigers van elf leerplichtorganisaties over hun ervaringen met verzuim en leerplicht. De respondenten die we benaderd hebben, vormden samen een zo breed mogelijke selectie van scholen en leerplichtorganisaties. Het doel van de gesprekken was niet om per se te komen tot een representatief beeld maar om aanknopingspunten te vinden voor de versterking van de aanpak. In de gesprekken herkennen we enkele rode draden in de samenwerking tussen scholen en leerplicht. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken samen.

#### De context van de school

Kenmerken van de school zijn in belangrijke mate bepalend voor de ervaringen die de school heeft met verzuim en voor de kennis die binnen de school aanwezig is over hoe je met verzuim omgaat. Verschillen tussen scholen vragen om maatwerk door de leerplichtambtenaar.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wijze waarop de scholen de omgang met verzuim hebben georganiseerd. Binnen veel scholen zijn de verschillende taken die betrekking hebben op verzuim door leerlingen belegd bij meerdere personen. Zo kan de administratieve afhandeling (registratie en melding) liggen bij een persoon, preventie en zorg bij een andere persoon en de verantwoordelijkheid voor het eerste contact met de leerling (het aanspreken op gedrag) bij een derde. Binnen scholen zien we daarom met betrekking tot verzuim grote verschillen in kennisniveau en focus.

Ook tussen onderwijssoorten zijn er grote verschillen. Binnen het basisonderwijs (maar ook bij het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs) speelt verzuim een veel minder prominente rol dan in het voortgezet onderwijs. Bovendien zijn scholen in deze sectoren over het algemeen kleiner (minder leerlingen en daardoor relatief weinig verzuim). De ervaringen met leerplicht kunnen daarom sterk uiteenlopen en daardoor ook de bekendheid met leerplicht en de leerplichtambtenaar. Een gevolg hiervan kan zijn dat scholen niet altijd alles correct melden. De aandacht voor leerlingenzorg in speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en praktijkonderwijs kan er bovendien toe bijdragen dat

scholen (het idee hebben dat ze) leerlingen goed kennen en het aanpakken van verzuim zien als eigen verantwoordelijkheid van de school.

In de praktijk zijn zorgcoördinator en de schoolleiding inhoudelijk het sterkst betrokken bij (problema- tisch) verzuim. In het voortgezet onderwijs onderhoudt vaak een leerkracht met coördinerende taken (bijvoorbeeld de zorgcoördinator) het contact met leerplicht (en andere ketenpartners). In het basison- derwijs is dat in veel gevallen de schooldirecteur. Over het algemeen is de schoolleiding (eind)verant- woordelijk voor de aanpak van verzuim op school.

### Contacten tussen onderwijs en leerplicht

Vertegenwoordigers van scholen ervaren het contact met de leerplichtambtenaar over het algemeen als positief. Scholen en leerplichtambtenaren spreken vaak over 'korte lijnen' die ze met elkaar hebben. Er wordt vanuit het onderwijs geregeld contact opgenomen met de leerplichtambtenaar om een specifieke casus te bespreken of om advies te vragen, bijvoorbeeld over verlofaanvragen. Het aantal contactmo- menten dat de school volgens respondenten heeft met de leerplichtambtenaar loopt sterk uiteen, van frequent tot zelden of nooit. Het initiatief tot de contacten kan bij zowel bij de school als bij leerplicht liggen.

De meeste respondenten uit het onderwijs hebben minstens één keer per jaar een vast overleg met de leerplichtambtenaar. Dit wordt vaak op de school georganiseerd. Het initiatief komt meestal vanuit leer- plicht. Tijdens dit soort bezoeken neemt de leerplichtambtenaar de stand van zaken door aangaande het schoolverzuim. Scholen kunnen vragen of knelpunten voorleggen. In sommige gevallen wordt ook over (de effectiviteit) van het verzuimbeleid gesproken. De leerplichtambtenaar kan daarin een advise- rende rol hebben. Hoewel contacten daarover meestal het jaar rond plaatsvinden, geeft de leerplicht- ambtenaar vaak ook wel ruimte om vragen over specifieke casussen te bespreken.

Vooral in het voortgezet onderwijs zijn de contacten tussen school en leerplicht soms heel intensief. Verschillende respondenten vertellen dat de leerplichtambtenaar regelmatig (enkele keren per maand) op school komt, bijvoorbeeld om (preventieve) gesprekken met leerlingen te voeren of deel te nemen aan overleg van het ZAT (Zorgadviesteam). Hierbij zien we verschillen in de aanpak vanuit leerplicht en de mogelijkheden die de leerplichtambtenaar heeft: zo is de ene leerplichtambtenaar gefaciliteerd om een preventief verzuimspreekuur op school te houden en de andere niet. Ook de mate waarin de leer- plichtambtenaar kan spreken met leerlingen die niet uit zijn gemeente komen, verschilt en hangt af van afspraken die hierover gemaakt zijn met de naburige gemeenten.

Binnen het basisonderwijs is het aantal contacten tussen school en leerplicht in de regel veel kleiner. Waar binnen het voortgezet onderwijs (en speciaal onderwijs en praktijkonderwijs) vaak meerdere ke- tenpartners bij de overleggen betrokken kunnen zijn, komt dat laatste in het basisonderwijs alleen bij uitzondering voor.

Informatie over eerder verzuim wordt niet altijd overgedragen als een leerling, door verhuizing, van school wisselt en onder een andere leerplichtambtenaar komt te vallen. De 'nieuwe' school heeft daarom niet altijd inzicht in de verzuimgeschiedenis van de leerling en kan daardoor op achterstand staan. De leerplichtambtenaar kan deze informatie in principe wel opvragen. Privacywetgeving (of de interpretatie daarvan) kan uitwisseling van informatie over de leerling in de weg staan, zeker als de leer- ling ook externe zorg (dus van buiten de school) ontvangt.

Voor het opstellen van het verzuimbeleid hebben scholen niet altijd contact met de leerplichtambe- naar.<sup>7</sup> Wel maken ze vaak gebruik van de documenten (als voorbeeld protocollen) die door leerplicht beschikbaar zijn gesteld, bijvoorbeeld via de website van de gemeente. Doorgaans heeft de leerplicht- ambtenaar ook geen actieve rol in het evalueren en herzien van het verzuimbeleid van (individuele) scholen, al horen we van verschillende vertegenwoordigers van scholen dat ze een herzien verzuimpro- tocol aan leerplicht hebben voorgelegd en hen gevraagd hebben om daarop feedback te leveren.

<sup>7</sup> Zie ook figuur 2.2.

### Werken met een verzuimprotocol

Respondenten vanuit het onderwijs stellen dat hun school zich houdt aan de regels die in de gemeente (of op regionaal of bestuursniveau) zijn vastgelegd of dat ze gewoonweg de Leerplichtwet volgen. Ze hebben het idee dat ze op school voldoende zicht op verzuim hebben. Zeker in het voortgezet onderwijs werken scholen vaak met een verzuimprotocol. Uitgaande van de bevindingen uit de quickscan is dat in het basisonderwijs wat minder, al betreft het nog steeds een aanzienlijk deel van de scholen.<sup>8</sup>

In het protocol is vastgelegd welk vervolg er aan welke vormen van verzuim moet worden gegeven (zie ook hierboven). Verschillende respondenten wijzen erop dat ze, mede door het gebruik van een protocol, een goed zicht hebben op het verzuim in hun school.

Zowel vanuit onderwijs als vanuit leerplicht horen we dat het gevaar van het werken met een protocol is dat het verzuim administratief goed is afgedekt, maar dat er wat minder oog is voor specifieke situaties die vragen om een afwijkende aanpak. Een leerling kan er bijvoorbeeld bij gebaat zijn als er eerder wordt ingegrepen (bijvoorbeeld omdat de zorgcoördinator al weet dat er iets speelt) of als er juist wat meer ruimte wordt gegeven. Een vertegenwoordiger van een leerplichtorganisatie merkt in dit verband op dat de aandacht van leerplicht en scholen in het recente verleden wellicht teveel op juiste melding van het verzuim was gericht.

### Coherentie in de aanpak door leerplichtorganisaties

Zeker in het voortgezet onderwijs hebben veel scholen een voedingsgebied dat groter is dan de gemeente waarin de school ligt. Ze hebben dan te maken met verschillende leerplichtambtenaren van verschillende leerplichtorganisaties die soms afwijken in aanpak en accenten die worden gelegd. Als er maar enkele leerlingen uit een gemeente komen, kennen ze de leerplichtambtenaar van die gemeente minder goed dan de vaste contactambtenaar. De verschillende werkwijzen voor het aanpakken van verzuim kunnen leiden tot onduidelijkheid over afspraken. Ook verschillende vertegenwoordigers van leerplichtorganisaties signaleren dit.

Enkele respondenten uit het onderwijs hebben de indruk dat leerlingen (binnen hun school) bij verzuim niet eenduidig behandeld worden. Daarnaast komt het weleens voor dat ouders wier kinderen naar verschillende scholen gaan de diversiteit in de aanpak van de leerplichtambtenaar gebruiken om de verzuimmaatregelen van de school ter discussie te stellen.<sup>9</sup>

Respondenten van scholen vinden het prettig als ze contact hebben met een vaste leerplichtambtenaar, met wie ze een vertrouwensband kunnen opbouwen, en die voldoende tijd voor de school heeft. Leerplichtorganisaties sluiten vaak daarbij aan door te kiezen voor een aanpak waarin een school een vaste contactambtenaar heeft. Vanuit het onderwijs is de indruk dat, als ze een nieuwe contactambtenaar krijgen, de werkwijze en afspraken met de voorgaande leerplichtambtenaar niet altijd voldoende worden overgedragen of door de nieuwe contactambtenaar anders worden ingevuld. Scholen kunnen zo geconfronteerd worden met een andere werkwijze dan dat ze gewend zijn van de vorige leerplichtambtenaar. Volgens leerplichtambtenaar geldt dit ook voor wat betreft de samenwerking met ketenpartners. Een vaste samenwerkingspartner per betrokken partij zorgt voor een effectievere samenwerking binnen de keten omdat men op de hoogte is van elkaars kennisniveau en weet wie er ingeschakeld moet worden. Daarnaast wordt er een continue lijn getrokken in hoe er met elkaar wordt samengewerkt, gecommuniceerd en welke informatie wordt overgedragen.

### Een regionale aanpak

In verschillende regio's<sup>10</sup> zijn afspraken gemaakt over hoe er binnen de regio wordt omgegaan met verzuim. Bij het vastleggen van deze afspraken zijn meerdere partijen betrokken. Vaak is daarbij ook het onderwijs vertegenwoordigd, dat soms beperkt blijft tot het samenwerkingsverband (als

<sup>8</sup> Zie figuur 2.1.

<sup>9</sup> Zo merkt een schoolleider op dat een ouder het niet eens was dat hun school het geoorloofde verzuim van hun kind heeft gemeld aan leerplicht omdat dit niet werd gedaan voor het kind op een andere school. De school van deze schoolleider had met leerplicht afspraken gemaakt om ook geoorloofd verzuim te melden rond bepaalde (vakantie)periodes.

<sup>10</sup> We hebben gesproken met vertegenwoordigers van elf leerplichtorganisaties. Bij het merendeel hiervan waren regionale afspraken gemaakt. We weten desondanks niet zeker hoe algemeen het is dat er regionale afspraken zijn gemaakt.

vertegenwoordiger van de scholen in de regio). Het initiatief tot regionale afspraken wordt vaak door de leerplichtorganisatie genomen.

Om algemene richtlijnen voor het verzuimbeleid en/of het verzuimprotocol op te stellen, kan bijvoorbeeld een werkgroep in het leven zijn geroepen, waarin scholen (vaak zorgcoördinatoren), schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, jeugdartsen, leerplichtconsulenten en RMC-coördinatoren vertegenwoordigd zijn. In een ander voorbeeld formuleert de leerplichtorganisatie jaarlijks de afspraken over wat scholen kunnen verwachten van leerplicht en wat leerplicht verwacht van de scholen en zorg. De afspraken worden vervolgens besproken met de ketenpartners (in dit voorbeeld GGD en samenwerkingsverbanden in de regio) en, wanneer ze zijn vastgesteld, gedeeld met de scholen in de regio.

Naast de landelijke wet- en regelgeving en afspraken over het terugdringen van schoolverzuim kunnen er regiospecifieke afspraken zijn vastgelegd. Bijvoorbeeld als de gemeente een scherper beleid ten aanzien van thuiszitters voorstaat.

Het voornaamste doel van dergelijke regionale afspraken is om meer eenduidigheid in de verzuimaanpak te stimuleren. In sommige regio's zijn er bindende afspraken met scholen gemaakt over het werken volgens het protocol.<sup>11</sup>

#### **Naar een methodische aanpak**

In een evaluatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (PWC, 2019) lezen we dat leerplichtambtenaren (en ketenpartners als kinderbescherming, HALT en OM) de indruk hebben dat het onderwijsveld nog niet erg bekend is met de MAS. Hoewel verschillende vertegenwoordigers van scholen constateren dat de aandacht van leerplicht voor de zorgvraag van de leerling is toegenomen, beschouwt een groot deel van de scholen de leerplichtambtenaar vooralsnog als de handhaver of de partij die doorpakt als de eigen interventies van de school niet meer vruchtbaar blijken. De quickscan lijkt dat te bevestigen (zie tabel 2.2): een groot deel van de responderende scholen verwacht dat de leerplichtambtenaar de Leerplichtwet handhaaft en ziet dat de leerplichtambtenaar ook doen.

Een deel van de scholen lijkt nog niet erg niet op het netvlies te hebben dat de leerplichtambtenaar ook als een schakel in zorgtrajecten betrokken kan worden en kan meewerken aan een oplossing voor problemen die onder het verzuim van de leerling liggen. Dit beeld geldt met name voor het basisonderwijs, waar de contacten met leerplicht minder intensief zijn. Een schoolleider uit het basisonderwijs noemt bijvoorbeeld dat na een algemeen overleg met de gemeente, waarin de rol van de leerplichtambtenaar in de verzuimaanpak werd uitgelegd, ze tot het inzicht kwamen dat de leerplichtambtenaar ook ingeschakeld kon worden voor 'het welzijn' (van het kind). De samenwerking met de leerplichtambtenaar is sinds dit nieuwe inzicht intensiever geworden.<sup>12</sup>

Respondenten uit het onderwijs vinden soms dat de leerplichtambtenaar strenger zou moeten handhaven (door een proces verbaal op te maken). Ze verwachten dat een dergelijke interventie effectief is bij bepaalde leerlingen. Leerplichtambtenaren met wie we hebben gesproken, vertellen dat ze aan scholen uitleggen waarom ze niet altijd kiezen voor een proces verbaal (stappenplan MAS doornemen, focus op preventief kader, proces verbaal is een langer proces et cetera). Hiermee proberen ze het onbegrip onder scholen weg te nemen. Dat neemt niet weg dat scholen én leerplichtambtenaren het belangrijk vinden dat de leerplichtambtenaar daarnaast ook blijft optreden als (onafhankelijke) handhaver.

Ontwikkelingen die we tijdens de interviews met leerplicht horen is dat sommige leerplichtambtenaren een toename zien van licht verzuim, en van leerlingen in complexe situaties:

*We zijn dus veel bezig met dezelfde leerling of hebben te maken met leerlingen die we maar één keer zien.*

<sup>11</sup> De regionale verzuimprotocollen die we ontvingen, zijn vaak ondertekend door de individuele scholen in de regio. Dit geldt bijvoorbeeld voor het regionaal verzuimbeleid van Arnhem/Nijmegen en van de regio Twente.

<sup>12</sup> De schoolleider merkt op dat voorheen alleen contact werd opgenomen over verlofaanvragen en extratijdregelingen maar na de verheldering over de rol van de leerplichtambtenaar, ze ook ondersteuning vragen voor ziekteverzuim of dreigend verzuim. Al met al ziet de school dat leerplicht veel eerder iets kan betekenen voor de leerling.

Enerzijds komen leerlingen eerder in beeld en zijn lichte vormen van interventie voldoende om het verzuim te verhelpen. Anderzijds wordt leerplicht meer integraal betrokken bij leerlingen met een zwaardere problematiek en heeft leerplicht daarover contact met ketenpartners. Scholen lijken de leerlingen vaak goed in beeld te hebben, maar slagen er niet altijd in om passende ondersteuning in te schakelen.

Vanuit zowel leerplicht als onderwijs wijzen respondenten erop dat het lastig is om goed te anticiperen op mogelijk problematisch ziekteverzuim door leerlingen. Achter ziekteverzuim kan een heel verhaal zitten. Een ziekmelding hoeft niet per se te betekenen dat een leerling 'ziek' is, het kan een signaal zijn dat er andere zaken spelen. Het is daarom belangrijk om te kijken of er achter de ziekmelding wellicht andere signalen zitten. Leerplicht kan daarbij achter de feiten aanlopen omdat handhaving pas in beeld komt als de jeugdarts de leerling heeft onderzocht en van oordeel is dat het verzuim niet geoorloofd is. Aandachtspunt is de tijd die er verstreken kan zijn voordat de jeugdarts heeft gesproken met de leerling. Enkele respondenten uit het onderwijs merken op dat op school al een heel ondersteuningstraject kan zijn ingezet voordat de leerplichtambtenaar erbij betrokken wordt. Het komt weleens voor dat de leerplichtambtenaar op zoek gaat naar een passend zorgaanbod dat eigenlijk al is gestart.

## 2.4 Resumerend

We zien grote verschillen tussen scholen in de mate waarin ze op de hoogte zijn van wat leerplicht de scholen te bieden heeft. Deels wordt dit veroorzaakt door het geringe aantal contacten dat de school heeft met leerplicht, bijvoorbeeld omdat de school weinig te maken heeft met problematisch schoolverzuim. Vooral de verschillen tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs zijn vaak erg groot. Dergelijke verschillen tussen scholen vragen om maatwerk door de leerplichtambtenaar.

Door de geringe bekendheid met leerplicht is het beeld dat de school heeft van leerplicht en de rollen die de leerplichtambtenaar kan vervullen mogelijk beperkt. Leerplichtambtenaren wijzen erop dat ook in de breedte scholen niet erg op de hoogte lijken te zijn van wat de MAS inhoudt. Voor de leerplichtorganisaties is hier nog winst te behalen.

Scholen, met name in het voortgezet onderwijs, wijzen er van hun kant op dat leerplichtambtenaren kunnen verschillen in hun aanpak, zeker als de ambtenaren afkomstig zijn van verschillende leerplichtorganisaties. Eenduidigheid en gelijke behandeling van gelijke gevallen, waarnaar met de MAS wordt gestreefd, is nog niet (volledig) gerealiseerd. Uit de gesprekken met respondenten uit het onderwijs maken we op dat zij behoefte hebben aan deze eenduidigheid.

Veel scholen hebben een verzuimbeleid geformuleerd en maken daarbij gebruik van een verzuimprotocol. Registratie en melding van het verzuim zijn daardoor doorgaans vaak voldoende verzorgd. Maatwerk door school en leerplicht, bijvoorbeeld in situaties die vragen om een afwijkende aanpak, blijft wel een aandachtspunt, ook volgens respondenten uit het onderwijs.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Rollen voor de leerplichtambtenaar

Opmaat naar aanbevelingen

# 3

## 3 Rollen voor de leerplichtambtenaar

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste rollen die de leerplichtorganisaties (kunnen) vervullen. We bespreken de volgende vier rollen:

- handhaver
- adviseur
- schakel
- partner

Bij elk van deze vier rollen benoemen we wat van de leerplichtambtenaar in deze rol wordt verwacht door vertegenwoordigers van scholen en/of leerplichtorganisaties en welke aandachtspunten er bij de invulling van deze rol zijn. Bij de beschrijving hiervan maken we met name gebruik van de bevindingen uit de interviews. Verder bekijken we hoe de verwachtingen ten aanzien van de leerplichtambtenaar zich verhouden tot de rollen en taken zoals die zijn beschreven in de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS).

#### Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

In de handleiding van de MAS worden de verantwoordelijkheden van de leerplichtambtenaar nader beschreven. De MAS is ontwikkeld vanuit een gedeelde visie van de ketenpartners en heeft als doel het kind terug- of toe te leiden naar een gepast onderwijsprogramma. Centrale elementen in de aanpak zijn vroegtijdig inzetten van (jeugd)hulp, ketensamenwerking en maatwerk. Het methodische handelen is het uitgangspunt van de aanpak. Dit wil zeggen dat elke leerplichtambtenaar op eenzelfde wijze werkt en de uitvoering evalueert. Dit gebeurt langs **vijf fasen**:

1. **Waarnemen**: het probleem signaleren;
2. **Analyseren**: het probleem in beeld brengen en begrijpen;
3. **Plannen**: opstellen van een plan om het probleem aan te pakken;
4. **Handelen**: uitvoeren van het plan;
5. **Evalueren**: effecten vergelijken met beoogde resultaten en daaraan conclusies verbinden.

De MAS gaat uit van een ideale werkwijze om schoolverzuim te voorkomen en op te lossen. We beoordelen in hoeverre de verwachtingen (van de respondenten en in de MAS) worden vervuld in de praktijk.

### 3.2 De leerplichtambtenaar als handhaver

De leerplichtambtenaar is belast met het toezicht op naleving van de Leerplichtwet. De rol van handhaver is de rol die de scholen het sterkst verbinden met de leerplichtambtenaar. Vanuit het onderwijs is behoefte aan een zichtbare handhaver, die serieus wordt genomen door leerlingen en ouders. De veronderstelling is dat een zichtbare handhaver helpt om verzuim te voorkomen als het (voor ouders en leerlingen) duidelijk is dat ongeoorloofd verzuim sancties tot gevolg heeft.

#### Kader 3.1 MAS – handhaving

In de MAS wordt het volgende geschreven over de handhavende rol van de leerplichtambtenaar (handleiding, bijlage 2):

*‘Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is opgedragen aan het College van Burgemeester en Wethouders. Zij wijzen daartoe één of meer leerplichtambtenaren aan, art. 16 Lpw 1969. (...) Indien school en ouders er niet in slagen het ongeoorloofd verzuim te stoppen, is de leerplichtambtenaar in eerste instantie verantwoordelijk voor het bewegen van de verzuimende jongere en ouders om zijn verplichtingen na te komen en onderzoek te doen naar de oorzaak van het verzuim, art. 22 Lpw 1969. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet aangaande ouders en jongeren is belegd bij de leerplichtambtenaren.’*

### Verwachtingen die onder scholen en leerplichtambtenaren leven over de leerplichtambtenaar als handhaver

- *Zichtbaarheid van leerplicht op school*

Respondenten uit het onderwijs vinden het belangrijk dat de leerplichtambtenaar op school komt. Hiervoor voeren ze twee verschillende redenen op. In de eerste plaats toont de aanwezigheid van de leerplichtambtenaar op school de leerlingen dat leerplicht daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Respondenten uit het voortgezet onderwijs menen daarom dat van de aanwezigheid van de leerplichtambtenaar op school een preventieve werking uitgaat. In de tweede plaats is het belangrijk dat de leerplichtambtenaar bekend is met de leerlingenpopulatie, de onderwijsaanpak van de school en de wijze waarop het verzuimbeleid is vormgegeven.

- *Communicatie met de school over handhaving*

Scholen willen dat de leerplichtambtenaar met hen communiceert als hij van plan is om leerlingen en ouders te benaderen. Zeker wanneer het om leerlingen in so, sbo, vso en pro gaat. Dit contact of een toelichting over de (beoogde) werkwijze van de leerplichtambtenaar verschaft aan de scholen duidelijkheid ('we weten waar we aan toe zijn'). De respondenten vanuit het onderwijs merken op dat ze de leerlingen en vaak ook hun ouders goed kennen en weten hoe leerlingen en ouders benaderd kunnen worden. Ook verwachten scholen terugkoppeling over welke vervolgacties er zijn uitgezet.

Hoewel in de MAS verschillende verwachtingen over het informeren en terugkoppelen van informatie worden beschreven (zie kader 3.2), merken we uit de gesprekken dat sommige scholen ervaren dat ze niet voldoende op de hoogte worden gehouden (van het proces). Deze scholen weten niet wat er van ze wordt verwacht als bijvoorbeeld het verzuim door de leerling blijft aanhouden. Hierbij lijkt het erop dat scholen de terugkoppeling met name in de route van dwang in civiel kader missen. In casussen waar de zorgpartij de regie heeft komt zorg vaak voor onderwijs (schoolgang). De school komt dan meer op afstand te staan en weet niet goed wat er wordt verwacht.

#### Kader 3.2 MAS – communicatie en terugkoppeling

In de MAS wordt beschreven dat de leerplichtambtenaar na een DUO-melding (in eerste instantie) overlegt met de school (fase 1, stap 2). In deze stap gaat de leerplichtambtenaar na of de school de afgesproken informatie over de melding heeft geleverd. Hieronder wordt ook verstaan *welke inzet de school verwacht van de leerplichtambtenaar*. Daarmee sluit de werkwijze in de MAS aan op de verwachting dat de leerplichtambtenaar communiceert over de beoogde vervolgacties in de verzuimaanpak. Dit geldt ook over de verwachting wat betreft het terugkoppelen van informatie over vervolgacties. Na het inventariseren van relevante informatie onderzoekt de leerplichtambtenaar welke vervolgroute er gekozen moet worden. In deze fase (fase 2: analyseren) benadert de leerplichtambtenaar de school, ouders, jongere en andere relevante instanties om mogelijke vervolgstappen te verkennen. In stap 5 (van fase 2) wordt gesteld dat een gesprek met ouders en jongere essentieel is om een afweging te maken voor de best passende vervolgroute. Daarbij wordt opgemerkt dat er rekening moet worden gehouden met de informatiebehoefte van ketenpartners. In de volgende stap maakt de leerplichtambtenaar afspraken met ouders en jongere over de te volgen stappen om ongeoorloofd verzuim tegen te gaan. Deze worden schriftelijk bevestigd en ook *gedeeld met de school* (officiële waarschuwingsbrief).

In de eerste twee fases van de verzuimaanpak is er (volgens de beschreven werkwijze in de MAS) relatief veel contact met de school. Dit lijkt ook het geval als het verzuim blijft aanhouden en de leerplichtambtenaar een andere route moet kiezen (fase 4: handelen). Het betrekken en informeren van de school wordt expliciet genoemd in de route van vrijwillige (jeugd)hulp (omdat de school een actieve rol speelt in de doorverwijzing naar de hulp) en in de route van de HALT-straft. Dit komt – mede door andere verantwoordelijkheden en rechten – minder expliciet naar voren in de routes voor dwang in civiel kader (melding bij Veilig Thuis, of verzoek tot bespreking bij de Jeugdbeschermingstafel) en dwang in strafrechtelijk kader (proces-verbaal). Dit neemt niet weg dat in de MAS verwacht wordt dat de ketenpartners (leerplichtambtenaar inclusief) in fase 5 (evalueren) terugblikken op het werkproces en een link leggen met de beoogde doelen en het resultaat van de verzuimaanpak. In deze fase wordt benoemd dat *beslissingen en uitkomsten door de leerplichtambtenaar aan de school worden teruggekoppeld*.

- *Maatwerk waar dat kan*

Maatwerk is één van de basisprincipes van de methodische aanpak (zie kader 3.3) Waar de ene leerling ondersteuning nodig heeft, kan een ander wellicht meer gebaat zijn bij een sanctie. Ook is een interventie nu vaak gekoppeld aan een vastgelegd aantal meldingen. De gesprekspartners geven aan dat het in sommige omstandigheden beter kan zijn om een eerste gesprek eerder te voeren dan is vastgelegd in de protocollen of om een waarschuwing sneller op te volgen na een nieuwe melding, om te voorkomen dat verzuim verergert. Het nut van het soort interventie dat wordt ingezet en het moment waarop dat gebeurt, is erg afhankelijk van de situatie waarin de individuele leerling verzuimt. Het is dus wenselijk dat individuele gevallen door de leerplichtambtenaar in overleg met de school worden beoordeeld. Vervolgens kan de te volgen strategie worden bepaald.

- *Een consequente aanpak*

Het doel van de MAS is om binnen 'leerplicht' op een vergelijkbare wijze te werken (zie kader 3.3). Scholen met een groter voedingsgebied kunnen te maken hebben met leerplichtambtenaren uit verschillende gemeenten, die soms een afwijkende aanpak hanteren. Ook binnen één leerplichtorganisatie kunnen verschillen zijn in hoe leerplichtambtenaren optreden. Voor scholen is het moeilijk uit te leggen als (schijnbaar) gelijke gevallen verschillend worden beoordeeld, dus het optreden van leerplichtambtenaren dient zo consequent mogelijk te zijn. Tegelijkertijd maakt de ambitie om zo veel mogelijk maatwerk te leveren, dat het beleid niet helemaal vrij kan zijn van interpretaties door individuele leerplichtambtenaren.

Uit de gesprekken met scholen merken we dat lokale afstemming over de werkwijze in sommige regio's minder goed van de grond komt.

### **Kader 3.3 MAS – eenduidige aanpak, herstel schoolgang voor handhaving én maatwerk**

*'Het doel van de MAS is om binnen 'leerplicht' op een vergelijkbare wijze te werken, met ruimte voor de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar. Het credo is dan ook 'Pas toe of leg uit'. Iedereen werkt volgens de MAS (Pas toe...), tenzij hij of zij kan motiveren waarom wordt afgeweken (...of leg uit). Zo is, als de problematiek rondom de verzuimende jongere daar om vraagt, direct doorpakken mogelijk. Maatwerk is van belang en zodoende kan direct ingrijpen met een zwaardere maatregel door de ketenpartners nodig zijn om in een vroeg stadium opeenstapeling van verzuimmeldingen en problemen te voorkomen. Ook in deze gevallen worden de vijf fasen van methodisch handelen doorlopen.*

*De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus. Het uitgangspunt is vrijwillig en licht interveniëren waar het kan en inzet van het gedwongen kader (straf en/of civiel) alléén waar dat noodzakelijk is. Van belang is maatwerk, de interventie inzetten die het meest effectief wordt geacht om het verzuim te stoppen en de achterliggende problematiek aan te pakken.'*

*In de handleiding van de MAS wordt verder benoemd dat het van groot belang is om op lokaal niveau afspraken te maken over hoe te werken met de MAS. 'In de MAS wordt ervan uitgegaan dat er lokaal een overlegstructuur met ketenpartners is ingericht. Deze overlegstructuur is afhankelijk van lokale afspraken. De uitwerking van de MAS kan tussen regio's dan ook verschillen. Het is van groot belang om op lokaal niveau afspraken te maken over hoe te werken met de MAS.'*

Voorgaande betekent dat scholen en leerplichtambtenaren kunnen afwijken van hun protocollen. Zoals eerder benoemd (kader 3.2) overlegt de leerplichtambtenaar eerst met de school om een beter beeld te krijgen van de verzuimproblematiek. Dit gebeurt vaak na een melding. Scholen kunnen echter altijd eerder contact opnemen met de leerplichtambtenaar over verzuimende leerlingen. Dit biedt ruimte om mogelijke maatwerkoplossingen te vinden.

#### **Aandachtspunten bij handhaving zijn:**

- *Sancties als het nodig is*

Leerplicht wordt door de scholen sterk geassocieerd met handhaving en handhaving kan uiteindelijk leiden tot een boete aan de ouders. Zoals eerder opgemerkt is dat niet altijd het meest doeltreffende middel. Ook kunnen ouders door een boete in de (financiële) problemen worden gebracht. In de MAS

prevaleert daarom zorg (indien nodig) boven handhaving. In de MAS worden indicaties genoemd over wanneer en in welke situaties er een proces-verbaal opgemaakt moet worden. De leerplichtambtenaar handelt op basis van zijn discretionaire bevoegdheid (zie ook kader 3.4). Het is dus niet zo dat altijd sancties volgen (in strafrechtelijk kader). Leerplichtambtenaren benadrukken dat er altijd gehandeld moet worden vanuit het belang van de leerling.

- *Geoorloofd en ongeoorloofd verzuim*

Een deel van de vertegenwoordigers van scholen en leerplichtorganisaties pleit ervoor om het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op te heffen. Ze menen dat alle verzuim ongewenst is en dat alle vormen van verzuim om onmiddellijke en doelgerichte aandacht en actie vragen. Verzuim, ook geoorloofd verzuim, kan immers een symptoom zijn van onderliggende problematiek. Verschillende respondenten van scholen en leerplichtorganisaties wijzen erop dat ziekteverzuim (geoormerkt als geoorloofd verzuim) in toenemende mate lijkt te transformeren tot een nieuwe vorm van spijbelen. De kwalificatie 'geoorloofd verzuim kan de urgentie van de onderliggende problematiek verhullen.

- *Leerplicht of leerrecht?*

Verschillende leerplichtambtenaren wijzen erop dat de leerlingen er niet voor de school zijn, maar de school er is voor de leerlingen. Van de school verwachten zij dat deze zich inspant om de leerling binnenboord te houden. Ook als er een verstoorde relatie is tussen school en leerling, moet de school zich ervan bewust zijn dat ze de leerling moeten helpen naar onderwijs. Eveneens moeten zowel leerplichtambtenaren als de school dit uitgangspunt benadrukken in de gesprekken en communicatie met ouders. Ook ouders moeten het principe van leerrecht onderschrijven om samen te werken aan het opheffen van verzuim.

- *Sancties hebben een beperkte reikwijdte*

De middelen van drang en dwang die een leerplichtambtenaar kan inzetten zijn niet onbeperkt. Een klein deel van de leerlingen zoekt grenzen op en blijft daar soms overheen gaan. Dergelijke leerlingen merken dat de sancties van leerplicht eindig zijn, ze zullen zich niet van verzuim laten weerhouden door de leerplichtambtenaar.

### 3.3 De leerplichtambtenaar als adviseur

Binnen het onderwijs zien we tussen scholen (maar ook binnen scholen) grote verschillen in het kennisniveau over leerplicht en schoolverzuim. Scholen hebben soms relatief weinig ervaring met leerplicht, en kunnen daardoor actuele kennis missen, maar ook scholen die regelmatig contact hebben met de leerplichtambtenaar worden weleens geconfronteerd met situaties waarop ze niet zonder meer een antwoord hebben. Het gaat om kennis op verschillende niveaus, meer in algemene zin, bijvoorbeeld over de vormgeving van het verzuimbeleid, of juist meer gericht op een specifieke casus. De leerplichtambtenaar kan de scholen hierin adviseren, zij het dat deze rol binnen de MAS een ondergeschikte rol lijkt te spelen (zie ook kader 3.4).

#### Kader 3.4 MAS – adviesrol

In de MAS komt de adviserende rol van de leerplichtambtenaar richting de school niet sterk naar voren, maar wordt uitsluitend benoemd dat leerplichtambtenaren scholen kunnen ondersteunen met een effectieve aanpak tegen *problematisch ziekteverzuim*: *'Leerplichtambtenaren kunnen scholen ondersteunen met een effectieve aanpak van schoolverzuim. Het ligt daarom voor de hand om met besturen en/of scholen afspraken (verzuimprotocol) te maken en/of te communiceren over hetgeen van scholen wordt verwacht in geval van zorgwekkend ziekteverzuim. Hiervoor kan de gemeentelijke jeugdgezondheidszorg een effectieve methodiek als M@ZL gebruiken.'*

In bijlage 2 van de MAS wordt daarnaast opgemerkt dat van scholen wordt verwacht de leerplichtambtenaar te betrekken bij overleggen van het Zorg- en Adviesteam of het MDO. Dit initiatief ligt bij de school; van de leerplichtambtenaren wordt niet verondersteld dat zij (onuitgenodigd) aanschuiven bij dergelijke overleggen om hun expertise te delen.

*'Ondanks de gestelde norm van melden bij 16 uur in een periode van 4 weken verdient het aanbeveling dat de school bij minder verzuim in zorgwekkende situaties ook de leerplichtambtenaar betreft. Het aangewezen overleg hiervoor is het Zorg- en Adviesteam of het MDO.'*

### **Verwachtingen die bij scholen en leerplichtambtenaren leven over de leerplichtambtenaar als adviseur**

- *Een proactieve houding*

Een deel van de scholen kent relatief weinig verzuim en heeft daarom weinig contact met leerplicht. Als gevolg daarvan zijn ze niet altijd goed op de hoogte van wat de leerplichtambtenaar doet en vaak ook niet van wat de laatste ontwikkelingen zijn op het terrein van leerplicht. Scholen zijn zich hierdoor ook niet altijd bewust van wat er van hen verwacht wordt. Om de scholen te informeren over bijvoorbeeld de verwachtingen, de werkwijze van leerplicht en de taakverdeling tussen school en de leerplichtambtenaar kan de leerplichtambtenaar informatie delen via verschillende kanalen, digitaal (via de mail of via internet), maar ook fysiek (door bij de school langs te gaan). Een voorbeeld uit de praktijk zijn de voorlichtingsdagen aan het begin van het schooljaar waarin leerplicht de afspraken en werkwijze doorspreken met de scholen. Dit kan op de schoollocatie gebeuren of bij het leerplichtbureau.

- *Beschikbaarheid van voorbeelden*

Een deel van de adviserende rol door leerplicht kan worden ingevuld door materiaal aan scholen beschikbaar te stellen dat ze kunnen gebruiken om hun verzuimbeleid vorm te geven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de opzet en de inhoudelijke eisen waaraan een protocol moet voldoen. Er is, zeker op internet, al veel materiaal beschikbaar, maar dit wordt niet altijd gevonden door de scholen. Onder het vorige punt is er al op gewezen dat scholen actief op informatie moeten worden geattendeerd.

- *Korte lijnen tussen scholen en leerplichtambtenaar*

Vrijwel alle scholen geven aan dat ze op zeker moment behoefte hebben aan ruggespraak op casusniveau omdat ze niet goed weten hoe ze met een specifieke verzuimsituatie om moeten gaan. Het advies van de leerplichtambtenaar over de aanpak van specifieke individuele situaties van verzuim wordt zeer gewaardeerd door scholen en biedt scholen uitkomst om zo'n specifieke situatie aan te pakken.

- *Kennis van oplossingen voor specifieke vraagstukken rond verzuim*

Scholen zoeken oplossingen voor vraagstukken die mogelijk al door andere scholen zijn beantwoord. Ze hebben vaak geen zicht op hoe andere scholen met vergelijkbare problemen zijn omgegaan. Zo wees een teamleider op de toename van het verzuim rond toetsen op zijn school, vaak in de vorm van incidentele ziekmeldingen. Hij vroeg zich af hoe andere scholen (en leerplicht) dat hebben aangepakt. Leerplicht heeft meer overzicht dan de scholen en kan dergelijke voorbeelden bijhouden.

### **Aandachtspunten bij advies zijn:**

- *Onbewust onbekwame scholen*

Een (klein) deel van de scholen weet niet goed wat er van ze verwacht wordt. Ze overschatten de kennis van leerplicht op de eigen school, ze registreren verzuim niet voldoende en melden verzuim niet op momenten dat dit wel zou moeten gebeuren, ze reageren niet adequaat op specifieke verzuimsituaties. Het zijn scholen die niet zelf contact opnemen met leerplicht.

- *Het ene verzuim is het andere niet*

Er is een grote verscheidenheid aan redenen die achter verzuim kunnen liggen. Ook het herkennen van achterliggende oorzaken is niet altijd makkelijk. Scholen worden daardoor, zeker bij specifieke en complexe situaties, weleens overvraagd. Leerplicht heeft hiermee doorgaans meer ervaring dan scholen. Scholen zijn bij dergelijke situaties afhankelijk van de expertise van de leerplichtambtenaar.

### 3.4 De leerplichtambtenaar als schakel

Onder de specifieke verzuimsituaties waarmee de scholen geconfronteerd kunnen worden is soms sprake van een complexe situatie waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- als de ondersteuning stagneert omdat betrokkenen (ouders, zorg, onderwijs) er niet samen uitkomen;
- als een leerling extra zorg (van buiten het onderwijs) nodig heeft en deze zorg niet krijgt;
- als een leerling zorg (van buiten het onderwijs) krijgt, maar daardoor niet naar school kan;
- als een leerling naar school kan, maar de voorzieningen op school ontbreken om dit mogelijk te maken.

In dergelijke situaties is er behoefte aan een partij die de inzet van alle betrokken partijen coördineert, het vervolg van de melding monitort en kan doorpakken wanneer de zoektocht naar een oplossing dreigt te stagneren. De leerplichtambtenaar kan een schakel zijn in deze situaties. In de MAS wordt de schakelrol van de leerplichtambtenaar ook sterk onderschreven (zie kader 3.5).

#### Kader 3.5 MAS – schakelrol

In de MAS wordt de schakelrol gezien als een van de centrale rollen van de leerplichtambtenaar. Hiermee wordt specifiek het onderhouden van contact tussen onderwijs en de andere ketenpartners in de aanpak en het coördineren van een effectieve samenwerking met ketenpartners bedoeld. De leerplichtambtenaar is verantwoordelijk voor het vervolg van de verzuimmelding. Er worden echter geen specifieke verwachtingen (taken) concreet aan deze (schakel)rol toebedeeld. In de verschillende routes kunnen wel enkele 'taken' worden herkend. Zo wordt in de route van dwang in civiel kader verwacht dat de leerplichtambtenaar betrokken blijft zolang er sprake is van verzuim en contact onderhoudt met de aangewezen regiehouder. In de route van de HALT-melding is de leerplichtambtenaar verplicht de uitkomsten terug te koppelen aan de school. Daarnaast worden in de handleiding enkele organisatorische aanwijzingen opgesomd die samenwerking en coördinatie van de hulp bevorderen.

#### *'Schakelrol voor leerplichtambtenaar in brede keten van schoolverzuim*

*Om het 'volgen van onderwijs' voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren is een gecoördineerde en optimale inzet van alle betrokken ketenpartners in het sociaal domein en/of de jeugdstrafrechtketen (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp (wijkteams e.d.), Inspectie van het onderwijs, OM, rechter) vereist. De leerplichtambtenaar vervult in deze gezamenlijke aanpak van schoolverzuim een schakelrol en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Dit gebeurt in overleg met de ketenpartners. De leerplichtambtenaar start een verzuimonderzoek zodra verzuim gemeld is en monitort het vervolg. Afspraken over de regie worden lokaal gemaakt. Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kunnen verschillende routes worden gevolgd. Terug- dan wel toeleiding naar een passend onderwijsprogramma staat in elke route centraal. Uiteindelijk gaat het om het recht op onderwijs van de jongere en het gezamenlijk met de ketenpartners streven naar één kind, één gezin, één plan.'*

In (de verschillende routes van) de MAS wordt soms benoemd hoe de leerplichtambtenaar moet optreden als de hulp dreigt te stagneren of als er geen passend aanbod gevonden kan worden. Dit gaat dan specifiek over de routes die volgen nadat ouders en leerlingen de afspraken volgend uit de eerste waarschuwing of een gesprek met de leerplichtambtenaar niet nakomen. In de route van de vrijwillige (jeugd)hulp zijn er specifieke aanwijzingen opgenomen over hoe de leerplichtambtenaar moet handelen als er een gebrek aan medewerking is of als de melding niet wordt opgepakt.

In de route dwang in civiel kader wordt beschreven wat de leerplichtambtenaar kan doen als de zorgmelding niet wordt opgepakt door de zorginstantie: *'Als de zorgmelding niet wordt opgepakt kan de leerplichtambtenaar rappelleren bij de organisatie waar de zorgmelding is gedaan. Indien dit niet het gewenste effect heeft, kan de leerplichtambtenaar kiezen voor opschaling binnen de eigen organisatie.'*

### Verwachtingen die bij scholen en leerplichtambtenaren leven over de leerplichtambtenaar als schakel

- *De leerplichtambtenaar kan het verschil maken*

Scholen ervaren dat de leerplichtambtenaar een partij is die het ‘verschil’ kan maken in situaties waar ze vastlopen met de leerling (en ouders). Als uiterste middel kan de school de leerplichtambtenaar vragen te bemiddelen als ouders en leerlingen zich (aanhoudend) niet houden aan de afspraken die zij samen hebben gemaakt of als de school de indruk heeft dat de leerling extra zorg nodig heeft en de ouders en leerling dat weigeren. Ook andersom, als de school geen voorzieningen treft om aan de zorgbehoefte van een leerling te voldoen, kan de leerplichtambtenaar daarover met de school in gesprek gaan.

- *De leerplichtambtenaar kan de schakel zijn tussen onderwijs en zorg*

Zorg gaat voor onderwijs. Als een leerling aanvullende zorg krijgt van een organisatie buiten het onderwijs dan kan de school op afstand komen te staan. De school wordt niet standaard geïnformeerd en kan daardoor niet altijd goed inschatten wat er van haar verwacht wordt. De leerplichtambtenaar kan hierin een schakelfunctie vervullen en de school van (een deel van) de benodigde informatie voorzien. Zorg ervoor dat de zorgverlener de school en de leerplichtambtenaar voldoende op de hoogte houdt van de consequenties voor aanwezigheid (of afwezigheid) van de leerling op school.

- *De lijn tussen leerplicht en (de functionaris met) doorzettingsmacht binnen de gemeente<sup>13</sup>*

Leerlingen kunnen vastlopen als ze zorg die ze nodig hebben niet ontvangen. Binnen de meeste gemeenten is doorzettingsmacht tussen professionals geregeld of wordt daaraan gewerkt.<sup>14</sup> Deze doorzettingsmacht kan de hulpverlening oproepen om (in samenspraak) een oplossing te vinden voor de leerling. In een deel van de gemeenten kan de doorzettingsmacht zorg afdwingen.

### Aandachtspunten bij de schakelrol zijn:

- *Aarzeling bij scholen om op te schalen*

Binnen het onderwijs kan wat terughoudendheid zijn om mensen van buiten de school binnen te laten als er problemen zijn die de school niet zelf kan oplossen. Het duurt vaak ook enige tijd voordat de school haar eigen handelingsonbekwaamheid vaststelt. Goed contact tussen leerplicht en de school en bekend zijn met elkaar zijn daarom cruciaal. Leerplichtambtenaren benadrukken dat duidelijk moet worden uitgedragen dat leerplicht *naast* de school staat. Dit wordt gedaan door in het contact te benadrukken dat er wordt gewerkt aan een gezamenlijk doel.

- *Interpretatie van de privacywetgeving*

Persoonsgegevens mogen niet zonder meer worden gedeeld. De verschillende partijen die bij de ondersteuning van een leerling zijn betrokken zijn daar ook aan gebonden. Toch moeten er soms afspraken worden gemaakt over wat er van de school verwacht wordt. Uit de gesprekken met scholen en leerplichtambtenaren merken we op dat de interpretatie van de wet uiteenloopt en in sommige gevallen drempels opwerpt tussen de samenwerking van professionals. Onduidelijkheid over de wet leidt tot het niet delen van informatie tussen ketenpartners. Leerplichtambtenaren en scholen geven aan dat het voor scholen duidelijk moet zijn hoe de leerplichtambtenaar omgaat met gevoelige informatie en vertrouwelijkheid kan garanderen. In de MAS (zie kader 3.6) wordt niet heel duidelijk stilgestaan bij de knelpunten die ontstaan door onduidelijkheid over afspraken omtrent de privacywetgeving.

### Kader 3.6 MAS – privacy

In de derde fase (fase 3: plannen) van de MAS wordt beschreven dat de leerplichtambtenaar met verschillende ketenpartners en ouders (gezamenlijk) kan overleggen om een passende oplossing te verkennen. Als overleg met persoonsgegevens niet mogelijk is ‘*kan de casus geanonimiseerd besproken worden*’. Oplossingen voor knelpunten in het uitwisselen van privacygevoelige informatie worden in de ‘uitvoeringsfase’ (fase 4: handelen) niet benoemd.

<sup>13</sup> Het gaat hier om doorzettingsmacht in het professionele speelveld en niet om doorzettingsmacht richting ouders.

<sup>14</sup> Tazelaar, Zwanepol & Nijhuis (2018). *Rapportage doorzettingsmacht jeugd*. Barneveld: Significant.



### 3.5 De leerplichtambtenaar als partner

In de MAS staat de samenwerking van leerplicht met onderwijs en andere ketenpartners centraal. Deze samenwerking is er op gericht om schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten zo veel mogelijk te voorkomen. Wanneer het nodig is, wordt er gezocht naar passende hulp voor de leerling. Sancties worden alleen opgelegd als het niet anders kan. Leerplichtambtenaar en school zijn partners en werken samen aan een gemeenschappelijk doel. Onderdeel van dit partnerschap is de evaluatie van de gevolgde aanpak (zie kaders 3.2 en 3.7). Scholen zitten wel aan tafel tijdens multidisciplinaire overleggen of ZAT-overleggen, maar dan gaat het om een ‘actieve’ casus. In de gesprekken met scholen horen we echter weinig tot vrijwel niets over de evaluatie zelf. Mogelijk impliceert dit dat scholen vrijwel niet worden betrokken in de eindevaluatie in het ketenoverleg.

#### Kader 3.7 MAS – evaluatie

In de laatste fase van de MAS wordt de casus geëvalueerd met de ketenpartners (fase 5: evalueren): *‘In het ketenoverleg wordt de afhandeling van de zaak besproken en worden lessen getrokken. Dit gebeurt idealiter in samenspraak met de leerplichtambtenaar zelf. Deze evaluatie is erop gericht om op zowel het eigen handelen als op de gehele procedure te reflecteren en waar nodig en mogelijk verbeteringen aan te brengen.’*

#### Verwachtingen die bij scholen en leerplichtambtenaren leven over de leerplichtambtenaar als partner

- *Bewustzijn van de variëteit binnen het onderwijs*

Individuele scholen kunnen enorm van elkaar verschillen, in de onderwijsaanpak van de school (traditioneel of vernieuwend), in leerlingenpopulatie van de school (cognitie, zorgvraag, achtergrond), maar ook in de wijze waarop het verzuimbeleid is vormgegeven. Leerplichtambtenaren noemen dat het uitgangspunt moet zijn dat het verzuimbeleid van de school moet passen bij de leerlingenpopulatie van de school. Daarbij helpt het als de leerplichtambtenaar de school goed kent.

- *Een ‘schoolgebonden’ aanpak*

Het heeft grote voordelen als je elkaar goed kent en weet wat je aan elkaar hebt en wat eenieder kan bijdragen, menen zowel scholen als leerplichtambtenaren die we spraken. Leerplichtambtenaren hebben meerdere ‘eigen’ scholen in hun takenpakket. Soms geldt dat ook voor jeugdartsen en -hulpverleners. Verschillende leerplichtorganisaties geven op hun website informatie over welke consulent bij een school hoort. Zo kunnen ook ouders en leerlingen contact opnemen met de consulent. Voor zowel scholen als leerlingen en ouders moet duidelijk zijn wie de aangewezen leerplichtambtenaar is voor hun school, hoe en over welke onderwerpen er contact opgenomen kan worden.

- *De leerplichtambtenaar als kritische vriend*

Kijk bijvoorbeeld samen met de school naar de onderliggende vragen bij verzuim en wat de eigen rol van de school hierbij is. Leerplichtambtenaren geven aan dat scholen niet altijd een visie op aanwezigheid van de leerling hebben. Ze nemen voetstoots aan dat de leerling op school is, omdat hij of zij op school moet zijn. De vraag waarom een leerling wel of niet aanwezig is, wordt zelden gesteld. De school kan kijken wat ze zelf kan doen om verzuim te voorkomen. Een oorzaak voor verzuim kan zijn dat leerlingen niet geprikkeld worden op school, het gaat dus ook over aantrekkelijk onderwijs. Een andere voorbeeld is dat de leerplichtambtenaar samen met de school het *verzuimbeleid van de school evalueert*.

- *Scholen denken mee over leerplichtgerelateerde beleidsontwikkelingen als de MAS*

Bij de ontwikkeling van de MAS zijn scholen niet of nauwelijks betrokken. Op veel scholen leeft het ook nog niet heel erg. Volgens een leerplichtambtenaar kan het draagvlak onder de scholen en de betrokkenheid van de scholen wellicht worden versterkt als ze er zelf over meedenken, bijvoorbeeld door ze mee te nemen in de gesprekken over de doorontwikkeling van de MAS.

#### Aandachtspunten bij partnerschap zijn:

- *Verschillen in aanpak*

Scholen merken soms dat er verschillen kunnen zijn in de wijze waarop leerplichtorganisaties, maar ook individuele leerplichtambtenaren, omgaan met min of meer vergelijkbare situaties. Daardoor kan de

indruk ontstaan dat het optreden van de leerplichtambtenaar in sommige situaties wat willekeurig is. Dat is niet helemaal te vermijden, maar het is wel belangrijk dat de leerplichtambtenaar zich hiervan bewust is en dat waar nodig uitspreekt of toelicht.

- *Nabijheid kan ook een nadeel zijn*

Nabijheid kan ook tot gevolg hebben dat je elkaar wat minder makkelijk kan aanspreken of dat er blinde vlekken ontstaan.

### 3.6 Resumerend

De verwachtingen van scholen en leerplichtambtenaren ten aanzien van de rol van de leerplichtambtenaar in de verzuimaanpak zijn in algemene zin te rijmen met de verwachtingen en werkwijzen zoals die zijn opgeschreven in de MAS. In de praktijk komt de ideale werkwijze echter niet altijd van de grond. Zo zouden de scholen meer regionale afstemming willen in de werkwijze van de leerplichtambtenaren die betrokken zijn bij hun school. In de MAS wordt dit als één van de doelstellingen genoemd. De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat dit nog niet voldoende gebeurt.

Scholen vinden het belangrijk dat ze op de hoogte worden gehouden over het proces en wat er van hen wordt verwacht (vooral als het verzuim lijkt door te zetten). In de MAS wordt dit belang ook onderschreven: de leerplichtambtenaar vervult een schakelrol tussen het contact met het onderwijs en de andere ketenpartners. Deze schakelrol wordt expliciet benoemd in de MAS. Er is echter nog weinig aandacht voor specifieke knelpunten die scholen en leerplichtambtenaren ervaren in het contact en de informatie uitwisseling tussen ketenpartners. Zo lijkt de school meer op afstand te staan als leerlingen zorgondersteuning krijgen, schoolgang lijkt dan wat minder prioriteit te hebben. Voor de school is het niet altijd duidelijk wat de afspraken over de schoolgang dan zijn. In de MAS wordt hier geen specifieke aandacht aan besteed. Dit geldt ook voor de knelpunten die ontstaan in de samenwerking tussen partners door onduidelijkheid over de regels omtrent uitwisselen van privacygevoelige informatie.

Verder komt in de MAS minder duidelijk de adviserende rol en partnerrol naar voren. Scholen verwachten dat de leerplichtambtenaar (proactief) ondersteunt en adviseert over hoe de school het beste kan omgaan met specifieke verzuimsituaties en hoe het verzuimbeleid kan worden vormgegeven. De MAS gaat ervan uit dat scholen (al) een adequaat verzuimbeleid hebben. In de MAS wordt wel benoemd dat de school contact kan opnemen voordat aan de voorwaarden van een melding worden voldaan. Dit sluit (immers) aan op het uitgangspunt van maatwerk in de werkwijze. Echter, het stappenplan van de MAS beschrijft hoofdzakelijk de stappen die worden gezet *na een melding*. Er is minder aandacht (in de MAS) voor hoe de *leerplichtambtenaar* scholen kan ondersteunen in het *voorkomen* van een melding bij leerplicht. Daarnaast wordt (in het kader van preventie) in de MAS ook niet gewezen op hoe zij scholen (proactief) kunnen informeren en voorzien van (praktische) informatie die niet specifiek gerelateerd is aan een melding (bijvoorbeeld informatie over contactpersonen, informatie over regionale afspraken, voorbeeld verzuimprotocollen etc.). Dit betekent overigens niet dat in de praktijk leerplichtambtenaren scholen niet ondersteunen of informeren (als partner of adviseur).



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting en conclusie

# 5

## 4 Samenvatting en conclusie

### 4.1 Conclusies

Een betere communicatie over de taken en werkwijze van de leerplichtambtenaren richting de scholen biedt kansen om de samenwerking in de verzuimaanpak effectiever in te richten en de aansluiting tussen onderwijs en leerplicht te verbeteren. Het doel van dit onderzoek was om informatie aan te leveren waarmee Ingrado een communicatiestrategie vorm kan geven en de leerplichtambtenaren van de nodige handvatten kan voorzien om scholen te informeren. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste onderzoeksbevindingen samen en geven we antwoord op de onderliggende onderzoeksvragen.

#### **1. Welk beeld hebben po-, vo- en so-scholen van het verzuimbeleid in het algemeen en de leerplicht(ambtenaar) in het bijzonder?**

De quickscan toont aan dat respondenten uit het po, vo en so doorgaans een positief beeld hebben van de leerplichtambtenaar. De meerderheid vindt dat de leerplichtambtenaar iemand is die de problemen rond verzuim oplost, terwijl maar enkele respondenten menen dat de leerplichtambtenaren de problemen vergroten. In de interviews schetsen scholen een vergelijkbaar beeld.

De meerderheid van de scholen is tevreden over de samenwerking met de leerplichtambtenaar. Dit geldt in het bijzonder voor scholen die (meerdere jaren) met een vaste leerplichtambtenaar werken. Korte lijnen en een stevige vertrouwensband lijken positief bij te dragen aan de tevredenheid over de samenwerking. Dit wordt enerzijds opgebouwd door de betrokkenheid van de leerplichtambtenaar bij de school (ondersteuning in casussen, brede kennis over de school en specifieke leerlingen, periodieke overleggen et cetera) en of de school ervaart dat de leerplichtambtenaar van meerwaarde is bij hun verzuimaanpak (d.w.z. of de leerplichtambtenaar in staat is casussen op te lossen). Anderzijds door hele praktische zaken zoals de (telefonische) bereikbaarheid van de leerplichtambtenaar, de tijd waarin mails worden beantwoord en of er een (bevredigende) terugkoppeling plaatsvindt van de DUO-verzuimmelding van hun leerlingen.

Scholen die vaak met een wisseling van leerplichtambtenaren te maken hebben of met verschillende werkwijzen, kunnen de samenwerking als minder prettig ervaren. Het ontbreken van duidelijkheid ofwel eenduidigheid over afspraken en continuïteit in de werkwijze (bij een wisseling van leerplichtambtenaren) leidt tot een minder positief beeld over de leerplichtambtenaar.

Veel respondenten hebben het afgelopen jaar verschillende keren contact gehad met de leerplichtambtenaar. Relatief vaak gaat dat over specifieke verzuimgevallen (zowel ongeoorloofd als geoorloofd). Respondenten zien de leerplichtambtenaar in de eerste plaats als *handhaver* en *adviseur* over de omgang met verzuim en verlof. Deze werkzaamheden verwachten ze ook van de ambtenaar. Dit sluit aan op wat scholen en leerplichtambtenaren vertellen in de interviews. Negen van de tien keer wordt er contact opgenomen om een bepaalde casus te bespreken.

Scholen vragen advies over hoe ze moeten handelen bij specifieke vormen van verzuim of verzoeken de leerplichtambtenaar aan te sluiten bij zorgoverleggen waar specifieke casussen worden besproken. De leerplichtambtenaar neemt over het algemeen contact op met scholen om meer informatie in te winnen over een leerling waar een DUO-melding voor is ingediend. Daarnaast komt het voor dat de leerplichtambtenaar preventieve verzuimgesprekken of waarschuwingsgesprekken met leerlingen en ouders op de school voert.

Respondenten noemen ook mogelijke werkzaamheden van leerplichtambtenaren waarmee ze in de praktijk minder (vaak) ervaring hebben. Het gaat bijvoorbeeld om adviestaken (over de omgang met thuiszitters, preventie van verzuim en de ontwikkeling van verzuimbeleid) en het voeren van de regie (stimuleren van samenwerking en ontwikkeling van de gezamenlijke aanpak van verzuim). Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van scholen en de analyse van de verzuimprotocollen weten we dat contact over het verzuimbeleid vooral plaatsvindt tijdens vaste jaarbezoeken of als de school haar eigen verzuimbeleid heeft geëvalueerd en vraagt of de leerplichtambtenaar kritisch kan meedenken over de uitkomsten en de aanpassingen in het verzuimbeleid.

## **2. Hoe is het verzuimbeleid op scholen voor po, vo en so vormgegeven?**

De quickscan laat verder zien dat de ruime meerderheid van de scholen een verzuimbeleid heeft geformuleerd en bovendien een verzuimprotocol heeft opgesteld. Dit geldt in sterkere mate voor het voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs en speciaal onderwijs) dan voor het basisonderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs). Ongeveer de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs die een verzuimbeleid hebben geformuleerd, heeft daarbij de leerplichtambtenaar betrokken. Binnen het basisonderwijs geldt dat voor een derde van de scholen.

De scholen die we spraken geven allen aan een verzuimbeleid te hebben geformuleerd. Op hoofdlijnen zijn deze onderling vergelijkbaar. Ze onderscheiden verschillende typen verzuim, hebben vaak een uitgebreid registratiesysteem en werken vrijwel altijd vanuit het principe om (meer) verzuim te voorkomen.

De meeste scholen houden zich bij het vormgeven van hun verzuimbeleid aan de regionale richtlijnen die zijn afgesproken met de scholen in hun regio, rmc en leerplicht. Dit kunnen specifieke afspraken zijn met leerplicht (die bijvoorbeeld niet in de standaardafspraken van de Leerplichtwet zijn vastgesteld) of afspraken over het volgen van een bepaald stappenplan (verzuimkaart, stroomschema's e.d.). In sommige regio's is er meer aandacht voor bepaalde typen verzuim (zoals thuiszitters of ziekteverzuim). Dit wordt dan doorvertaald in het verzuimbeleid van de scholen (zoals het werken met een integrale M@ZL-aanpak tegen ziekteverzuim of door het organiseren van periodieke bovenschoolse overleggen over de thuiszittersaanpak).

De meeste scholen gebruiken dus de regionale afspraken en werkwijze als houvast om hun verzuimbeleid in te richten. Een deel van de scholen betreft de leerplichtambtenaar bij het formuleren van hun verzuimbeleid. Dit gebeurt vaak alleen op het niveau van kritische tegenlezer. Leerplichtambtenaren lijken over het algemeen geen actieve rol te hebben in het opstellen van verzuimbeleid van individuele scholen.

## **3. Hoe werkt het verzuimbeleid van de scholen in de praktijk?**

In het verzuimprotocol is vastgelegd welk vervolg er aan welke vormen van verzuim moet worden gegeven. Scholen wijzen erop dat ze, mede door het gebruik van een protocol, een goed zicht hebben op de mate waarin verzuim plaatsvindt op hun school. Scholen geven aan dat ze streven naar een zo hoog mogelijke schoolgang (onderwijstijd) voor hun leerlingen en in hun verzuimbeleid werken vanuit een preventief kader.

De bevindingen uit de quickscan sluiten hierop aan. Volgens ruim twee derde van de respondenten besteedt hun school in het verzuimbeleid aandacht aan het vroegtijdig signaleren van verzuim. Dit is ook te herleiden uit de tekstanalyse van verzuimprotocollen. In de protocollen van scholen uit het voortgezet onderwijs wordt er vaker geschreven over een preventieve werkwijze waarin signalering en verzuimregistratie een belangrijke rol spelen. In de verzuimprotocollen van basisscholen zien we dit echter minder sterk naar voren komen. Verder horen we in de gesprekken met scholen (vooral uit het voortgezet onderwijs) dat ze periodiek verzuimoverzichten opstellen en opvallende voorbeelden van verzuim bespreken.

Hoewel scholen denken dat ze voldoende zicht hebben op het verzuim, menen sommige leerplichtambtenaren dat een deel van de scholen met name instrumenteel bezig is met verzuim. Dit wil zeggen dat ze verzuim goed registreren en het vervolgens aanpakken op basis van een afgesproken werkwijze, maar minder gericht zijn op het constateren en aanpakken van de onderliggende redenen van verzuim.

Zowel vanuit onderwijs als vanuit leerplicht horen we dat het gevaar van het werken met een protocol is dat het verzuim administratief goed is afgedekt, maar dat er wat minder oog is voor specifieke situaties die vragen om een afwijkende aanpak. Dit wordt ook in een aantal protocollen benoemd. Sommige scholen benadrukken dat hun protocol een werkkader biedt om verzuim op te lossen maar dat, door de verscheidenheid aan onderliggende oorzaken voor verzuim, gestreefd moet worden naar maatwerk. In de praktijk wordt de stap naar maatwerk gezet op basis van de kennis over de leerling. De vraag is of

leerlingen die minder bekend zijn bij de verzuim- of zorgcoördinator, maar mogelijk meer maatwerk nodig hebben, een aanpak krijgen die ook het meest effectief is.

#### **4. Waardoor komt het dat verzuimbeleid wel/niet van de grond komt?**

De indruk die we krijgen van scholen is dat het verzuimbeleid over het algemeen goed van de grond komt. Er zijn echter grote verschillen tussen onderwijssoorten. Binnen het basisonderwijs (maar ook bij het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs) speelt verzuim een veel minder prominente rol dan in het voortgezet onderwijs. Het aantal verzuimgevallen ligt in deze sectoren lager. Scholen kunnen (mede) daardoor minder urgentie voelen voor een uitgewerkt verzuimbeleid.

Een aantal leerplichtambtenaren merkt op dat het doorgeven van meldingen en de verzuimregistratie minder goed gaat op basisscholen dan op scholen in het voortgezet onderwijs. Leerplichtambtenaren hebben minder (aanleiding tot) contact met basisscholen en zijn daardoor mogelijk minder bekend in het primair onderwijs. Een deel van de basisscholen lijkt nog niet erg op het netvlies te hebben dat de leerplichtambtenaar ook als een schakel in zorgtrajecten betrokken kan worden en kan meewerken aan een oplossing voor problemen die onder het verzuim van de leerling liggen. Bekendheid met de leerplichtambtenaar en het inzicht wat hij kan betekenen, zorgen ervoor dat leerplicht eerder wordt betrokken in de verzuimaanpak van de school. Scholen in het voortgezet onderwijs, waar het contact en de samenwerking een stuk intensiever is, geven aan dat die vroege betrokkenheid (als sparringpartner of bijvoorbeeld door het organiseren van preventieve verzuimgesprekken) waardevol is om (meer) verzuim te voorkomen.

Naast bekendheid met het takenpakket en de meerwaarde van de leerplichtambtenaar in de verzuimaanpak, speelt de algemene afstemming en organisatie van de werkwijze tussen verschillende ketenpartners die betrokken zijn binnen een school een rol in het succes van een effectief verzuimbeleid. Een school die moet voldoen aan verwachtingen van meerdere leerplichtambtenaren die onderling van elkaar verschillen, kan eenduidigheid in de afspraken missen. In de meeste gevallen leidt dit tot onduidelijkheid over welke afspraken er nagekomen moeten worden. Scholen die (meerdere) jaren werken met een vaste leerplichtambtenaar ervaren dit probleem niet.

Volgens leerplichtambtenaren geldt dit ook voor wat betreft de samenwerking met ketenpartners. Een vaste samenwerkingspartner per betrokken partij zorgt voor een effectievere samenwerking omdat men op de hoogte is van elkaars kennisniveau en weet wie er ingeschakeld moet worden. Daarnaast kan er een continue lijn worden getrokken in hoe er met elkaar wordt samengewerkt en gecommuniceerd.

Zowel scholen als leerplichtambtenaren geven aan dat, als de verzuimaanpak vastloopt, dit vaak te maken heeft met de complexiteit van de verzuimcasus. Over het algemeen gaat het dan om leerlingen die wat zwaardere zorg behoeven en waarvoor nog geen passende onderwijszorgoplossing is gevonden. Bij dit soort casussen zijn vaak meerdere ketenpartners betrokken, waarbij de zorgpartner vaak als casusregisseur wordt aangewezen. Dit heeft vaak tot gevolg dat zorg vóór onderwijs komt en school minder goed wordt geïnformeerd over wat er wordt verwacht ten aanzien van de schoolgang. Het onderling delen van informatie lijkt daarnaast ook moeizaam te gaan omdat men wordt beperkt door onduidelijkheid over regels omtrent de privacy van leerlingen. Ook komt het in dergelijke casussen geregeld voor dat de verschillende partijen niet op een lijn zitten en er niet wordt samengewerkt naar een oplossing. Scholen verwachten dat de leerplichtambtenaar betrokken blijft in complexe casussen en een schakel vormt tussen onderwijs, zorg en ouders.

#### **5. Werken scholen, leerplicht en andere partners samen om het verzuim op scholen te minimaliseren?**

Bij de aanpak van ongeoorloofd verzuim werken scholen niet alleen samen met de leerplichtambtenaar en ouders, maar ook met partners als jeugdarts en samenwerkingsverbanden. In de beantwoording van de voorgaande vragen is al grotendeels geschetst wat de ervaring is van scholen en leerplichtambtenaren met betrekking tot de samenwerking in de verzuimketen. Er zijn grote verschillen tussen onderwijssoorten in de mate waarin scholen met leerplicht en andere partners samenwerken om verzuim te minimaliseren.

Doorgaans werken scholen in het voortgezet onderwijs intensiever samen met leerplicht en andere partners omdat verzuim simpelweg een groter probleem is in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Ook in speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en praktijkonderwijs is er men er vaak wel aan gewend dat er meerdere partijen bij de ondersteuning van een leerling betrokken zijn. Doorgaans is er binnen deze sectoren ook goed zicht op de leerlingen. Zoals opgemerkt speelt verzuim wat minder in het basisonderwijs. De behoefte aan samenwerking lijkt daardoor ook wat minder. In veel gevallen komen de school en de ouders er ook zelf wel uit.

De samenwerking hangt ook af van regionale afspraken over de aanpak van verzuim. Dergelijke afspraken worden in samenwerking met ketenpartners opgesteld. De afspraken en richtlijnen die uit dit soort initiatieven voortkomen zijn gericht op het stimuleren van samenwerking en het benutten van elkaars expertise om verzuim te minimaliseren.

### **6. Wat kunnen scholen, leerplicht en andere partners doen om schoolprotocollen te laten werken?**

In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn de verwachtingen van scholen en leerplichtambtenaren ten aanzien van het takenpakket van de leerplichtambtenaar uitgewerkt. Aan deze verwachtingen hebben we vier specifieke rollen toebedeeld: de leerplichtambtenaar treedt op als *1. handhaver*, *2. adviseur*, *3. regisseur* en *4. partner*. De uitvoering van deze rollen heeft mogelijk invloed op de effectiviteit van het verzuimbeleid van scholen. Hieronder vatten we de kern van deze rollen samen. Vervolgens noemen we een aantal aandachtspunten om de uitvoering van deze rollen te versterken. Hiermee benaderen we deze vraag breder dan het protocol.

#### **1. Handhaver**

De rol van handhaver is de rol die de scholen (ook volgens de leerplichtambtenaren) het sterkst verbinden met de leerplichtambtenaar. Een zichtbare handhaver geeft een duidelijk signaal over de gevolgen van ongeoorloofd verzuim naar ouders en leerlingen. Daarbij is het belangrijk dat de leerplichtambtenaar in deze rol aandacht heeft voor de volgende zaken:

- *De leerplichtambtenaar beoordeelt, na consultatie van de school, of het opleggen van een sanctie het meest doeltreffende middel is.*
- *De leerplichtambtenaar beoordeelt de urgentie van de verzuimmelding niet strikt op basis van het onderscheid geoorloofd of ongeoorloofd verzuim.*
- *De leerplichtambtenaar handelt en benadert leerlingen, ouders en school niet alleen vanuit het uitgangspunt van leerplicht maar ook leerrecht.*
- *De leerplichtambtenaar realiseert zich dat de middelen voor drang en dwang een beperkte reikwijdte hebben en niet bij alle leerlingen effectief zijn.*

#### **2. Adviseur**

De leerplichtambtenaar is in staat om advies over het minimaliseren van verzuim te geven op verschillende niveaus; in algemene zin, bijvoorbeeld over de vormgeving van het verzuimbeleid, of juist meer gericht op een specifieke casus. In de adviserende rol heeft de leerplichtambtenaar aandacht voor de volgende zaken:

- *De leerplichtambtenaar realiseert zich dat scholen soms onbewust onbekwaam zijn en niet uit zichzelf contact zullen opnemen met leerplicht.*
- *De leerplichtambtenaar realiseert zich dat er binnen en tussen scholen verschillen zijn in kennis- en expertiseniveau over de (aanpak van) verzuim.*
- *De leerplichtambtenaar realiseert zich dat scholen bij verzuim soms geconfronteerd worden met complexe situaties waarmee ze geen ervaring hebben.*

#### **3. Schakel**

De leerplichtambtenaar vervult als onafhankelijke partij een schakelfunctie bij complexe casussen. Dit kunnen situaties zijn waar de ondersteuning stagneert omdat de betrokken partijen (leerling, ouders, school, zorg) samen niet komen tot een oplossing. Tevens kunnen dit situaties zijn waarin de leerling extra zorg nodig heeft (binnen of buiten de school) maar dit (nog) niet krijgt. Als schakel heeft de leerplichtambtenaar aandacht voor de volgende zaken:

- *de leerplichtambtenaar is zich ervan bewust dat scholen in sommige gevallen (te) lang wachten met het opschalen naar zorg of hulp buiten de school;*
- *de leerplichtambtenaar is zich bewust van de knelpunten die zich voordoen in de samenwerking met ketenpartners door de beperkingen in het delen van persoonsgegevens. Als de school relevante informatie over de leerling onthouden wordt, kan de leerplichtambtenaar hiernaar informeren bij de zorginstelling.*

#### 4. Partner

De leerplichtambtenaar en school zijn partners en werken samen aan het gemeenschappelijk doel om schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. In dit partnerschap heeft de leerplichtambtenaar aandacht voor de volgende zaken:

- *de leerplichtambtenaar is zich ervan bewust dat leerplichtambtenaren uit andere gemeenten kunnen verschillen in hun werkwijze en dat hierdoor bij scholen de indruk kan ontstaan dat het optreden willekeurig is. De leerplichtambtenaar weet dit te benoemen en waar nodig toe te lichten;*
- *de leerplichtambtenaar behoedt zich voor blinde vlekken die kunnen ontstaan door een (te) nabije samenwerking met scholen en evalueert regelmatig het evenwicht tussen deze nabijheid en zijn onafhankelijke positie.*

## 4.2 Implicaties voor de MAS

Het onderzoek heeft veel informatie opgeleverd over hoe scholen en leerplichtambtenaren denken over de rol van de leerplichtambtenaar in de verzuimketen. Logischerwijs volgt de vraag welke implicaties deze bevindingen dan hebben voor de doorontwikkeling van de MAS en de communicatiestrategie voor leerplichtambtenaren? Aan het eind van deze rapportage geven we op basis van de bevindingen een eerste aanzet voor de doorvertaling naar meer concrete aanwijzingen voor de praktijk.

### **Betrokkenheid in de voorfase**

De werkwijze van de MAS heeft een preventief uitgangspunt. De centrale elementen in de aanpak zijn vroegtijdig signaleren en het inzetten van maatwerk om (meer) verzuim te voorkomen. De samenwerking tussen scholen en leerplichtambtenaren lijkt echter te starten wanneer er verzuim *plaatsvindt*. Scholen en leerplichtambtenaren hebben minder contact aan de ‘voorkant’ van de verzuimketen. Bijvoorbeeld over hoe het verzuimbeleid ingericht kan worden, hoe signalen van beginnend verzuim kunnen worden herkend of welke aanpak op school helpt om problematisch ziekteverzuim te voorkomen. De reden dat scholen en leerplichtambtenaren elkaar niet vinden aan de ‘voorkant’ van de verzuimketen lijkt tweeledig. Enerzijds ligt dit aan de rolopvatting van scholen over de leerplichtambtenaar. Scholen zien de leerplichtambtenaar hoofdzakelijk als handhaver van de leerplichtwet. Het aanpakken van verzuim dat nog niet de wettelijke grens heeft bereikt wordt opgevat als hoofdzakelijk een aangelegenheid van de school. Hier valt dus ook het voorkomen van verzuim onder. Anderzijds, of wellicht in het verlengde van het voorgaande punt, lijken scholen niet altijd te weten wat de leerplichtambtenaar (verder) kan betekenen voor de school.

De werkwijze van de MAS (en de visie die daarmee gepaard gaat) geniet over het algemeen niet veel bekendheid onder scholen. Scholen die veel contact hebben met de leerplichtambtenaar, omdat ze bijvoorbeeld regelmatig melding moeten doen van ongeoorloofd verzuim (vaker vo-scholen dan po-scholen) lijken meer kennis te hebben over de werkwijze van de leerplichtambtenaar en het gegeven dat ze ook advies kunnen vragen over de aanpak van verzuim. Ze ervaren de meerwaarde van de leerplichtambtenaar in de praktijk en betrekken hem ook meer (als adviseur of partner) in de problemen waar ze tegenaan lopen binnen school. Deze kennis en de neiging tot meer samenwerking aan de voorkant gaan dus hand in hand met (de frequentie van de) contactopname en lijkt over het algemeen *vooraf* niet aanwezig bij de scholen. Een illustratief voorbeeld hiervan is een gesprek met een schoolleider van een po-school. De schoolleider gaf aan dat ze naar aanleiding van een informatiebijeenkomst over de MAS (georganiseerd door de gemeente) meer is gaan samenwerken met de leerplichtambtenaar, in het bijzonder om langdurig ziekteverzuim aan te pakken (een probleem waar de school langere tijd tegenaan liep). Vóór de informatiebijeenkomst wist ze niet dat ze hierover contact kon opnemen. De samenwerking heeft uiteindelijk geleid tot meer grip op het verzuim.



De bovengenoemde constatering kunnen de volgende implicaties hebben voor een communicatiestrategie voor leerplichtambtenaren en de MAS:

- *Communicatiestrategie – Inspannen om de bekendheid over de werkwijze van de MAS te vergroten onder scholen:*  
Scholen vergaren over het algemeen kennis over de werkwijze (en meerwaarde) van de leerplichtambtenaar wanneer ze in de praktijk met hem/haar te maken hebben. Een deel van deze kennis zou in een eerder stadium aanwezig moeten zijn, zodat scholen denken aan het inschakelen van de leerplichtambtenaar ook als ze nog geen ervaring met hem/haar hebben gehad. De gemeente of leerplichtorganisaties kunnen hiervoor standaard informatiebijeenkomsten organiseren of individuele kennismakingsgesprekken met de scholen (en vaste leerplichtambtenaren). In de informatie moet duidelijk naar voren komen dat de leerplichtambtenaar ook benaderd kan worden om mee te denken over een oplossing voor verzuim dat niet onder ‘wettelijk verzuim’ valt.
- *MAS – Meer aandacht voor de adviserende en partnerrol:*  
De stappen die in de MAS worden beschreven, beginnen bij het ontvangen van een melding van scholen. Leerplichtambtenaren kunnen scholen echter ook ondersteunen en adviseren met een effectieve aanpak van schoolverzuim. Deze ondersteuning zonder een directe melding en/of sprake van (ongeoorloofd) verzuim kan bijvoorbeeld bestaan uit met besturen en/of scholen afspraken (verzuimprotocol) te maken en/of te communiceren over hetgeen van scholen wordt verwacht bij bepaalde typen verzuim. Deze mogelijkheid komt minder sterk naar voren uit de beschrijving van de MAS. Indien gewenst, valt dit in de eerste fase van de MAS (*fase 1: waarnemen*) te verwerken in stap 0 (*vooraf*). De leerplicht kan in deze stap inventariseren of scholen tegen bepaalde knelpunten aanlopen in hun verzuimbeleid, of er behoefte is aan ondersteuning bij bepaalde verzuimproblematiek, hetzij praktische informatie delen (contactpersonen, bereikbaarheid). Overweeg hiervoor het toevoegen van een kennismakingsgesprek met de school in stap 0 van de MAS.

### **Betrokkenheid in de ontwikkel- en evaluatiefase**

De betrokkenheid in de voorfase kan versterkt worden door scholen ook een rol te geven in de doorontwikkeling van de MAS. Niet alleen wordt er zo meer draagvlak gecreëerd, scholen krijgen tegelijkertijd meer kennis over de werkwijze van de verzuimketen en blijven op de hoogte van de laatste ontwikkelingen in de aanpak. Een van de geïnterviewde leerplichtambtenaren die we spraken heeft dit ook expliciet aanbevolen. Daarnaast dienen scholen beter betrokken te worden in de laatste fase van de MAS (*fase 5: evalueren*). In deze fase wordt er met de ketenpartners overlegd wat er goed en minder goed ging in de casus en hoe de samenwerking beter afgestemd kan worden in het vervolg. Uit de gesprekken met scholen en leerplichtambtenaren kunnen we niet goed opmaken of dit onderdeel is van de standaardprocedure. Als er over evaluaties wordt gesproken dan gaat dat over het algemeen over interne evaluaties (de school evalueert haar eigen verzuimbeleid) of over meer algemene evaluaties op een hoger niveau. Evaluaties op het niveau van de casus (om bijvoorbeeld het regionaal verzuimbeleid aan te passen) lijken niet voor te komen. Het meer standaard evalueren op casusniveau zou mogelijk ook meer kansen kunnen bieden om te werken aan het creëren van eenduidigheid in de samenwerking. Immers krijgen scholen zo meer de kans om de problemen die ze ervaren van uiteenlopende afspraken en/of werkwijze met de leerplichtambtenaren waarmee ze te maken hebben, aan te kaarten. Dit impliceert het volgende voor de doorontwikkeling van de MAS:

- *MAS – Scholen betrekken in de doorontwikkeling van de MAS*  
In de gesprekken en overleggen aangaande de doorontwikkeling van de MAS zouden scholen ook een plek aan tafel moeten krijgen, bijvoorbeeld via een eigen klankbordgroep dan wel een vertegenwoordiging in de stuurgroep.
- *MAS – Meer centrale rol van de leerplichtambtenaar en de school toebedelen in de evaluatiefase van de verzuimketen (fase 5: evalueren)*  
In fase 5 wordt beschreven dat de leerplichtambtenaar *idealiter* in samenspraak met de ketenpartners de casus evalueert en lessen trekt voor de toekomst. Dit zou wat minder vrijblijvend kunnen worden geformuleerd. Daarbij zouden leerplichtambtenaren en scholen ook standaard betrokken moeten worden in de evaluatiegesprekken tussen ketenpartners. In de beschrijving van deze fase mist daarnaast een stap waarin er afspraken worden gemaakt over hoe de uitkomsten uit de evaluatie geborgd gaan worden. Hoe gaat de keten werken aan de constatering uit het

evaluatiegesprek? Het gaat niet alleen om de constatering zelf, maar ook om de bevindingen toe te passen, bijvoorbeeld door nieuwe werkafspraken te maken.

- *MAS – Fase 5 (evalueren) methodisch verankeren*

In aanvulling op voorgaande punten geven we ter overweging om fase 5 (evaluatie) te versterken met een methodiek om de evaluatie van de casuïstiek vorm te geven. Hiervoor kan onder meer gekeken worden naar de Dialoogtafelmethode van de Academische Werkplaats Transformatie Jeugd Friesland<sup>15</sup> of de QSR-methode voor diagnostische monitoring zoals voorgesteld door Helderman et al (2020, p. 30 e.v.).<sup>16</sup>

### *Terugkoppelen en uitwisselen van informatie*

Scholen vinden het belangrijk dat ze op de hoogte worden gehouden over het proces en wat er van hen wordt verwacht. In de MAS wordt beschreven dat de leerplichtambtenaar een centrale schakelrol vervult die zorgt voor een juiste coördinatie van het contact tussen school en de casusregisseur. Er is echter nog te weinig aandacht voor specifieke knelpunten die scholen en leerplichtambtenaren ervaren in het contact en de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Dit gaat met name over de situaties waarin onderwijs en zorg zijn betrokken. Zorg lijkt vóór onderwijs (schoolgang) te komen en zodoende ontstaat er bij de scholen onduidelijkheid over hoe er gereageerd moet worden op het aanhouden van verzuim. Daarnaast lijkt deze onduidelijkheid versterkt (ofwel veroorzaakt) te worden door onduidelijkheid over de regels omtrent het uitwisselen van privacygevoelige informatie. Dit kan het volgende impliceren voor de doorontwikkeling van de MAS:

- *MAS – In de verschillende routes meer aandacht voor het terugkoppelen van informatie*

In de MAS dient explicieter te worden beschreven wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het terugkoppelen van informatie naar de school in de verschillende routes. Dit geldt met name voor de routes waarin er meer ketenpartners zijn betrokken en waar de leerplichtambtenaar geen casusregie heeft (en dus de school een minder directe relatie heeft met de partij die regie heeft over de casus).

- *MAS – aandacht voor privacy*

Aansluitend op het vorige punt dient ook aandacht uit te gaan naar specifieke knelpunten die ontstaan in het terugkoppelen van informatie. Dit gaat in het bijzonder over hoe gecommuniceerd moet worden over privacygevoelige gegevens. Voor de betrokken partijen lijkt het soms onduidelijk welke informatie ze wel en niet mogen delen waardoor men eerder geneigd is om niet te delen. Het oplossen van dit soort onduidelijkheden kost tijd en werpt drempels op in de doorloop van de casus. Een toevoeging over specifieke afspraken inzake de omgang met privacygevoelige informatie in de MAS zou meerwaarde kunnen bieden.

<sup>15</sup> Voor meer info, zie <https://www.werkplaatsenjeugd.nl/infogram-aan-de-slag-met-de-dialoogtafel/>.

<sup>16</sup> Helderman, J.K., Zeitlin, J. & Sabel, C. (2020). *Leren van casuïstiek. Een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel*. Nijmegen: Radboud Universiteit.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlage 1

Respons quickscan en  
interviews

# B

# Bijlage 1: respons quickscan en interviews

## B1.1 Respons quickscan

Tabel B1.1 Responsaantallen naar onderwijssoort

	N	Populatie*	Responspercentage
Po	130	600	22%
Sbao	75	256	29%
Vo	192	539	36%
Pro, (v)so, vso	46	337	14%
So	0	39	0%
<b>Totaal</b>	<b>443</b>	<b>1.771</b>	<b>25%</b>

\* Voor het po is een aselechte steekproef getrokken onder alle hoofdvestigingen (n=600). Voor de andere onderwijssoorten geldt dat alle hoofdvestigingen zijn aangeschreven.

## B1.2 Respons telefonische interviews

Tabel B1.2 Aantal afgeronde interviews

	Aantal interviews
Onderwijs, waaronder	<b>20</b>
• <i>Basisscholen</i>	5
• <i>Scholen voor voortgezet onderwijs</i>	9
• <i>Scholen voor sbao, pro of (v)so</i>	6
Leerplichtorganisaties	<b>11</b>
<b>Totaal aantal interviews</b>	<b>31</b>



# Bijlage 2

## Bevindingen tekstmining

# B

## Bijlage 2: bevindingen tekstmining

### B2.1 Aanpak tekstmining

In deze bijlage nemen we de verzuimprotocollen van scholen verder onder de loep. In de quickscan is aan de scholen gevraagd hun verzuimprotocol met ons te delen. Ongeveer een tiende van de respondende scholen heeft dit gedaan (56 scholen). Sommige scholen hebben meerdere documenten gedeeld. Dit was vaak een combinatie van een inhoudelijk verzuimprotocol en een bijlage met samenvattende stroomschema's, (regionale) verzuimkaarten of voorbeelddocumenten behorend bij de verschillende stappen in het protocol. Enkele scholen hebben (ook) de regionale richtlijnen of het regionale verzuimbeleid waar hun protocol op aansluit gedeeld. In totaal hebben we zeventig documenten ontvangen.

Om te beginnen zijn de documenten ingelezen in een softwareprogramma voor kwalitatieve tekstanalyse (QDA MINER). Een deel van de protocollen kon niet worden ingelezen omdat ze bestandsfouten bevatten. Het programma kon 56 documenten (van 45 scholen) inlezen om verder te analyseren. De inhoud van de protocollen is gecategoriseerd op basis van een topiclijst (tabel B2.2). De uitkomsten van de analyse (categorisatie) worden in het vervolg van dit hoofdstuk verder uiteengezet.

**Tabel B2.1** Overzicht ontvangen en geanalyseerde verzuimprotocollen

	Ontvangen		Geanalyseerd	
	Documenten	Scholen	Documenten	Scholen
Po	11	10	9	8
Vo	45	35	36	29
So (pro, v(s)o, sbo)	14	11	11	7
<b>Totaal</b>	<b>70</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>45</b>

**Tabel B2.2** Topiclijst tekstanalyse

Hoofdcategorie	Subcategorieën
<b>Niveau verzuimprotocol</b>	Regionaal
	School
<b>Type verzuim</b>	Geoorloofd verzuim
	Ongeoorloofd verzuim
	Signaalverzuim
	Luxe verzuim
	Te laat
	Thuiszitten
	(bijzonder) verlof
<b>Verzuimregistratie</b>	Verzuim anders
	Procedure verzuimregistratie
<b>Procedure type verzuimmelding</b>	Procedure geoorloofd verzuim
	Procedure ongeoorloofd verzuim
	Procedure signaal verzuim
	Procedure luxe verzuim
	Procedure te laat
	Procedure thuiszitten
	Procedure (bijzonder) verlof
	Procedure verzuim anders

Vervolg tabel B2.2

Hoofdcategorie	Subcategorieën
<b>Rolverdeling/samenwerking</b>	Ouders
	Leerplicht(ambtenaar)/gemeente
	Jeugdarts/jeugdverpleegkundige
	School
	Samenwerkingsverband
	Zorg (jeugdzorg, GGD, CJG e.d.)
	Wijkteam
	Politie/HALT
	Andere partij
	<b>Verzuimprotocol</b>
	Doelstellingen
	Borging/evaluatie
<b>Bijzonderheden</b>	Bijzonderheden aanpak
	Bijzonderheden samenwerking
	Bijzonderheden anders

## B2.2 Resultaten algemene categorisatie

In tabel B2.3 zijn de algemene resultaten van de inhoudelijke categorisatie van de verzuimprotocollen samengevat. In de tekst is gezocht naar alinea's of zinsneden die gaan over de gedefinieerde subcategorieën. Allereerst is nagegaan of het document een individueel schoolprotocol of regionaal beleidsdocument betrof (*niveau verzuimprotocol*). Vervolgens is bekeken of in de protocollen een definitie is opgenomen over verschillende *typen verzuim*, of er een specifieke beschrijving is van de manier waarop verzuim wordt geregistreerd (*verzuimregistratie*), wat de *procedure* is voor de verschillende verzuimmeldingen (welke vervolgacties worden getroffen na het optreden van verzuim) en of er iets staat vermeld over de rolverdeling binnen de verzuimaanpak (*rolverdeling/samenwerking*) met de ketenpartners. Daarnaast is ook nagegaan of er een visie of doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van verzuim en of er afspraken zijn gemaakt over de evaluatie van het verzuimprotocol. Tot slot zijn opvallende zaken in de werkwijze, samenwerking of andere domeinen die we niet in algemene zin zien terugkomen in de protocollen gemarkeerd.

Tabel B2.3 Algemene resultaten tekstanalyse verzuimprotocollen

	Frequentie codering	Aantal scholen dat categorie opneemt in protocol	%*
<b>Niveau</b>			
Regionaal	5	5	11%
School	45	40	89%
<b>Type verzuim (definitie)</b>			
Geoorloofd verzuim	18	17	38%
Ongeoorloofd verzuim	18	15	33%
Signaalverzuim	20	17	38%
Te laat	6	6	13%
Thuiszitten	10	9	20%
Luxe verzuim	18	6	13%
(Bijzonder) verlof	22	19	20%
Verzuim anders	30	14	31%
<b>Verzuimregistratie</b>			
Procedure verzuimregistratie	47	33	73%

Vervolg tabel 2.3

	Frequentie codering	Aantal scholen dat categorie opneemt in protocol	%*
<b>Procedure verzuimmelding</b>			
Procedure geoorloofd verzuim	41	31	69%
Procedure ongeoorloofd verzuim	36	23	51%
Procedure signaalverzuim	19	16	36%
Procedure thuiszitters	6	3	7%
Procedure te laat komen	37	30	67%
Procedure luxe verzuim	4	6	13%
Procedure verlofaanvraag	32	26	58%
Procedure verzuim anders	12	10	22%
<b>Rolverdeling/samenwerking</b>			
Ouders	25	17	38%
Leerplichtambtenaar/gemeente	50	28	62%
Jeugdarts/jeugdverpleegkundige	31	20	44%
School	38	19	42%
Samenwerkingsverband	8	6	13%
Zorg (jeugdzorg, GGD e.d.)	15	10	22%
Wijkteam	3	3	7%
Politie, HALT	5	5	11%
Andere partij	6	5	11%
<b>Bijzonderheden</b>			
Opvallende aanpak	17	15	33%
Opvallend anders	42	15	33%
Opvallende samenwerking	8	5	11%
<b>Verzuimprotocol</b>			
Doel(stellingen)/grondslag	21	13	29%
Visie	21	7	16%
Borging/evaluatie	6	23	51%

\* Percentage is berekend op basis van het totaal aantal scholen waarvan het verzuimprotocol is geanalyseerd (n=45).

## B2.3 Algemeen

In grote lijnen is de algemene opbouw van de individuele verzuimprotocollen onderling vergelijkbaar. De meeste scholen definiëren wat ze verstaan onder verzuim, wat de wettelijke regels zijn, hoe ze het verzuim registreren en wat de eerste acties zijn als er verzuim wordt vastgesteld (en wie voor welke actie verantwoordelijk is). In de meerderheid van de protocollen wordt ook genoemd wie een melding maakt bij de leerplichtambtenaar en onder welke omstandigheden ze dat doen. Er is echter een duidelijk verschil in het detailniveau van de beschrijvingen van de verschillende onderdelen (beschrijving van de concrete stappen, wie is verantwoordelijk voor wat, stroomschema's etc.), de definities van (problematisch) verzuim en de aanpak om (verder) verzuim te voorkomen.

Vooral de manier waarop de scholen omgaan met het voorkomen van meer verzuim (preventie ofwel omgang met problematisch verzuim/signaalverzuim) loopt uiteen en is grotendeels afhankelijk van de regionale afspraken die zijn gemaakt met leerplicht en de ketenpartners. De verschillen zitten niet zozeer in de aard van de maatregelen (waarschuwing, gesprek met ouders, preventief spreekuur met leerplicht, inschakelen zorgtraject), maar eerder in het moment wanneer de school actie onderneemt (voert de school een preventief gesprek na drie keer te laat komen of na zes keer?) en de mate waarin de



school inspanning levert om het (signaal)verzuim te signaleren en op te lossen alvorens andere ketenpartners in te schakelen.

#### *Signaleren en vroeg-interventie*

*Ook voor een effectieve aanpak van verzuim geldt, dat zo vroeg mogelijk ingrijpen wenselijk is. De school anticipeert sowieso op elke vorm van afwezigheid. Dit betekent niet direct actie richting leerling en/of ouders, maar bovenal het monitoren van het verzuim. De docent en/of zorgcoördinator zal al gauw patronen herkennen, die bepalend zijn voor de verdere aanpak van verzuim: een jongere is iedere maandag ziek; een ander spijbelt elke dinsdag het 4e uur; weer een andere leerling is bijna iedere ochtend net even te laat; enzovoort. Het is dan aan de school om de oorzaken van dit verzuim te achterhalen. De jongere die iedere maandag ziek is, kan er een wild uitgaansleven op nahouden, maar evengoed een grote angst hebben om naar school te gaan. Het meisje dat iedere dag te laat is, kan een 'luie puber' zijn, maar niet uitgesloten is dat het meisje de zorg voor haar jongere broertjes en zusjes heeft. De school komt alleen achter de werkelijke reden van verzuim, door zelf het gesprek met de leerling en/of ouders aan te gaan. Het herkennen van de patronen en het kennen van de oorzaken, bepaalt hoe een school verder moet acteren. De school staat hierin niet alleen, maar kan zich laten adviseren door de jeugdarts of -verpleegkundige, de schoolmaatschappelijk werker, de wijkagent, maar ook door de consulent LVS.*

Op basis van de verzuimprotocollen zien we ook dat vo-scholen meer bezig zijn met preventie van verzuim (of dit beter op papier hebben staan) dan po-scholen. Een deel van de verzuimprotocollen van po-scholen zijn sterk gericht geschreven aan ouders (hoe meld je je kind ziek, hoe vraag je verlof aan etc.) en gaan niet zozeer over de stappen die de school zet bij een verzuimmelding. In de volgende paragrafen zetten we de categorisaties verder uiteen.

## **B2.4 Definities voor verzuim**

Scholen zitten op één lijn als het gaat om de definitie van **geoorloofd verzuim**. Hier wordt onder verstaan: verzuim met een geldige reden. De meerderheid van de scholen noemt ziekte (die door de ouders/verzorgers is gemeld), vrijstelling of schorsing een geldige reden. Vrijwel alle protocollen nemen op dat regelmatig of langdurig *ziekteverzuim* verdere acties vereist van de school omdat dit kan duiden op onderliggende problematiek.

#### **(verzuimprotocol, vo-school)**

*Geoorloofd verzuim (ziekmeldingen): als een leerling ziek is, dan is hij of zij geoorloofd afwezig. De school zal hiervan geen melding doen aan de leerplichtambtenaar, maar registreert de ziekmelding in de eigen administratie. Op het moment dat het ziekteverzuim bovengemiddeld is, zorgt de school ervoor dat deze leerling zo snel mogelijk in begeleiding wordt genomen door de GGD om de oorzaak te achterhalen. (Tijdens het onderzoek kan blijken dat er geen sprake is van ziekte en kan het verzuim ongeoorloofd blijken te zijn.)*

**Ongeoorloofd verzuim** is een overkoepelende term en wordt door de scholen verschillend uitgewerkt. In sommige protocollen zien we alleen dat het wettelijk verzuim wordt genoemd als ongeoorloofd verzuim: verzuim van 16 uur in 4 aaneengesloten weken. Sommige scholen maken echter een meer gedetailleerd onderscheid van ongeoorloofd verzuim. Zo onderscheiden ze absoluut verzuim (kinderen die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling) en relatief verzuim (leerlingen die zonder geldige reden verzuimen).

#### **(verzuimprotocol, vo-school)**

*Ongeoorloofd schoolverzuim houdt verzuim in zonder geldige reden. Hierbij worden twee soorten verzuim onderscheiden: absoluut en relatief verzuim. Van absoluut verzuim is sprake als een leerplichtig kind/jongere niet bij een school of onderwijsinstelling staat ingeschreven. Van relatief verzuim is sprake als een leerling wel staat ingeschreven op een school of onderwijsinstelling, maar zonder geldige reden afwezig is. Hiertoe wordt ook regelmatig te laat komen of regelmatig ziek zijn zonder reden (ziek melden zonder daadwerkelijk ziek te zijn) gerekend. Hierbij is nog geen sprake van ernstig verzuim, maar het kan een indicatie zijn van een onderliggend probleem. Relatief verzuim wordt verdeeld in signaalverzuim, wettelijk verzuim en luxe verzuim.*

De scholen kenmerken relatief verzuim als **te laat komen, spijbelen of luxe verzuim** (verzuim rondom vakantieperiodes). Relatief verzuim wordt geoormerkt als **signaalverzuim** (of problematisch/zorgwekkend verzuim) wanneer de frequentie van het verzuim een bepaald patroon aanneemt of regelmatig terugkeert. Dit gebeurt ook wanneer het 'geoorloofd verzuim' (lees ziekteverzuim) ongeoorloofd blijkt te zijn of een andere achterliggende reden heeft (sociaal-emotioneel, gezinsproblematiek, leerproblemen, gedragsproblemen etc.). De manier waarop scholen omgaan met signaalverzuim loopt weer uiteen. Wat wel eenduidig is, is dat vrijwel alle scholen vervolgcacties uitzetten (in het kader van signaalverzuim) wanneer er sprake is van 'bovengemiddeld (ziekte)verzuim'. Hoewel er niet duidelijke (*eenduidige*) criteria zijn aangeduid voor 'bovengemiddeld' verzuim, zien we over het algemeen dat scholen 3 tot 4 ziekmeldingen per twee maanden (of 12 meldingen per jaar) of één tot twee weken aaneengesloten ziektedagen, kenmerken als bovengemiddeld verzuim. Echter komen sommige scholen ook eerder in actie (bijvoorbeeld drie scholen bellen met de ouders na drie aaneengesloten ziektedagen). Afspraken over wanneer er wordt overgegaan tot actie lijken afhankelijk van de regionale afspraken die zijn gemaakt met leerplicht en de betrokken ketenpartners.

**(verzuimprotocol, vo-school)**

*Een leerplichtige jongere die minder dan de wettelijke termijn – 16 uur in 4 weken – verzuimt, maar wel lesuren of dagdelen overslaat, begint te verzuimen. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van verzuim ligt in eerste instantie bij de school. Een voorbeeld van beginnend verzuim is een jongere die regelmatig te laat komt. De door school genomen maatregelen, zoals tijd inhalen of eerder melden, blijken niet afdoende. De leerplichtambtenaar kan vervolgens de jongeren oproepen bij het preventieve verzuimspreekuur om ze te wijzen op de mogelijke consequenties.*

Relatief verzuim wordt verder opgesplitst naar langdurig relatief verzuim. Hiermee worden de **thuiszitters** bedoeld. In de meeste gevallen wordt dit gedefinieerd als relatief verzuim dat groter is dan 16 uur in 4 aaneengesloten weken. In de protocollen zien we dat absoluut verzuim ook aan de definitie wordt toegevoegd. In de meeste protocollen wordt er geen bijzondere aandacht besteed aan thuiszitters. In totaal vinden we in negen protocollen een definitieomschrijving (en/of procedureomschrijving) voor thuiszitters. Dit zijn allen protocollen van vo-, vso- of pro-scholen. Eén school heeft een apart 'thuiszittersprotocol' met ons gedeeld.

Verder schrijven de scholen over (bijzonder) **verlof** als een van de mogelijke vormen van (geoorloofd) verzuim. Het valt op dat de po-scholen hier (proportioneel) meer aandacht aan besteden dan vo-scholen. Zo worden over de voorwaarden die bijzonder verlof mogelijk maken (omstandigheden, bewijsstukken, procedure e.d.) uitgebreider en concreter opgeschreven. In de protocollen van de vo-scholen wordt vaker verwezen naar externe bronnen om meer informatie te verkrijgen over de procedure (aanvraagformulieren, schoolwebsite of website bureau leerplicht).

**(verzuimprotocol, po-school)**

*U moet zich houden aan de door de school vastgestelde vakanties. Alleen in bijzondere gevallen mag de directeur vakantieverlof verlenen. Dat mag hooguit één keer per jaar en voor maximaal 10 dagen. Uw kind kan alleen vrij krijgen als: 1. u kunt aantonen dat u door uw werk tijdens geen enkele andere schoolvakantie op vakantie kunt; 2. het verlof niet in de eerste 2 weken na de zomervakantie valt; 3. het gaat om een gezinsvakantie, die niet langer duurt dan 10 schooldagen en 4. u onoverkomelijke bedrijfseconomische risico's loopt als u op vakantie gaat gedurende een schoolvakantie.*

Tot slot worden in protocollen ook 'andere' typen verzuim genoemd zoals vrijstellingen en bijzondere afspraken voor leerlingen met een toptalent. Verder valt ook op dat signaalverzuim met verschillende begrippen wordt aangeduid (overig verzuim, zorgwekkend ziekteverzuim, beginnend verzuim etc.). Deze typeringen zijn ook in de categorie 'anders' geschaard. Sommige scholen noemen niet expliciet de termen ongeoorloofd of geoorloofd verzuim, maar gebruiken alleen de begrippen absoluut of relatief verzuim (en de subcategorieën die onder relatief verzuim vallen). Deze gevallen zijn ook onderverdeeld in de categorie anders.

### Verzuimregistratie, procedures verzuimmelding en samenwerking ketenpartners

Vrijwel alle scholen schrijven over het belang van een goede verzuimregistratie. Vaak is deze taak belegd bij meerdere personen binnen de scholen. In het po zien we vaak dat de leerkracht verantwoordelijk is voor het signaleren van verzuimende leerlingen en het vroegtijdig doorgeven van de constatering hiervan. De (verzuim)coördinator of schooldirecteur is vervolgens verantwoordelijk voor de directe vervolgactie (registreren in het systeem en ouders bellen) en de uitkomsten van deze vervolgactie verslagleggen. In het vo wordt er vrijwel altijd gewerkt met een digitaal registratiesysteem. De vakdocenten registreren in het systeem de aan- of afwezigheid van de leerlingen. Op basis van deze informatie loopt de verzuimcoördinator (of aangewezen persoon binnen school) na of het verzuim al dan niet geoorloofd is. Vaak is deze persoon ook verantwoordelijk voor (het aansturen) van de verdere stappen die volgens het protocol moeten worden gezet. Hij/zij gaat in gesprek met leerlingen of ouders, stelt de mentor op de hoogte, maakt een melding bij leerplicht etc. De hoofdverantwoordelijke van de verzuimregistratie is vaak ook degene die in de gaten houdt of er zich bijzonderheden in het verzuim voordoen. Bij een dergelijke constatering (van signaalverzuim) wordt in eerste instantie de mentor ingeschakeld (om informatie in te winnen of om de mentor aan te sporen om bijvoorbeeld in gesprek te gaan met de leerling). Wanneer het verzuim aan blijft houden wordt de managementlaag (afdelingsleider, schoolleider etc.) ingeschakeld of als er sprake is van zorgproblematiek (bijvoorbeeld aanhoudend ziekteverzuim) de zorgcoördinator, jeugdverpleegkundige of schoolarts. In een aantal protocollen lezen we ook dat scholen periodieke verzuimoverzichten uitdraaien en dit standaard bespreken in teamoverleggen. Dit gebeurt echter vrijwel uitsluitend in het vo (vso of pro).

In sommige protocollen wordt er heel nauw geschreven over welke lijnen er gevolgd moeten worden bij het optreden van specifieke typen verzuim (bijvoorbeeld d.m.v. stroomschema's, verzuimkaarten en stappenplannen). Voor bijvoorbeeld te laat komen of spijbelen zien we dat een aantal scholen de 3-6-9-12 regeling aanhouden (na 3 keer te laat worden bepaalde acties uitgezet, na 6 keer andere acties etc.). Sommige scholen schrijven minder concreet over de lijnen en doen een beroep op 'een stukje verstand'. De verantwoordelijke oordeelt welke stappen nodig zijn, maar houdt daarbij wel rekening met wat volgens de wet minimaal moet. Deze protocollen zijn meer gericht op maatwerk.

## B2.5 Opvallende zaken

In het vervolg van deze paragraaf lopen we een aantal opvallende zaken langs die we in de protocollen zien terugkomen. Dit kunnen opvallende zaken zijn in de aanpak of samenwerking die niet in de meeste protocollen worden beschreven. Het kunnen ook passages zijn die een nadruk of focus leggen op bepaalde aspecten van de verzuimaanpak (bijvoorbeeld een duidelijke afbakening van de taakverdeling, communicatie met ouders of een bepaalde manier van samenwerken met leerplicht).

### Organisatie van de verzuimaanpak

In een aantal protocollen valt op dat er een nadruk wordt gelegd op het creëren van draagvlak voor het verzuimbeleid binnen school. Heldere communicatie over de afspraken en over de taakverdeling van de betrokken partijen en een verantwoordelijke die de regie heeft op de borging van het verzuimbeleid, zijn enkele voorbeelden die zouden helpen bij het creëren van draagvlak.

#### **(verzuimprotocol, vo-school)**

*Binnen onze school hebben teamleiders de regie op het verzuim van leerlingen. Ze worden hierbij in de uitvoering ondersteund door leerlingencoördinatoren. Teamleiders zijn verantwoordelijk voor een goede verzuimaanpak voor de leerlingen die aan hen zijn toevertrouwd. Ze dienen voortdurend op de hoogte te zijn van de stand van zaken m.b.t. het verzuim van individuele leerlingen en het totale verzuim van klassen en/of het leerjaar; spannen zich in het verzuim bij leerlingen waar mogelijk terug te dringen.*

#### **(regionaal verzuimprotocol, vo)**

*De organisatie van het verzuimbeleid binnen de school heeft veel invloed op de effectiviteit van de verzuimaanpak. Criteria waaraan de praktische organisatie van het verzuimbeleid binnen de school moet voldoen:*

- *de schoolleiding stelt zich actief op bij het creëren van draagvlak bij het personeel voor de uitvoering van het verzuimbeleid;*

- voortdurend monitoren van verzuim door de verzuimcoördinator met voldoende formatie voor de uitvoering van het verzuimbeleid;
- verzuimcoördinatie wordt belegd bij één of twee personen en niet bij steeds wisselende personen;
- helder en eenduidig intern verzuimbeleid inclusief duidelijk omschreven sancties uitgedragen door de school.

### Communicatie

Een regionaal verzuimprotocol benoemt enkele praktische tips over de communicatie en aanpak met ketenpartners die de samenwerking kan bevorderen:

#### **(regionaal verzuimprotocol, vo-po)**

*Deze paragraaf bevat een aantal praktische tips (in willekeurige volgorde), die een gezamenlijke aanpak bevorderen:*

- maak gezamenlijk een situatieschets, check of alle informatie aanwezig is;
- stel een probleemanalyse op; formuleer oplossingsrichtingen;
- formuleer een gezamenlijke visie; ga het gesprek aan met ouders en jongere;
- maak gezamenlijk een plan van aanpak; formuleer heldere doelstellingen, die binnen een bepaalde termijn gerealiseerd moeten zijn;
- maak afspraken over wie wat doet. Koppel hierbij acties aan personen of partijen;
- betrek vanaf het begin de ouders en leerling bij het plan van aanpak;
- bepaal of er sprake is van leeftijdsadequaat gedrag of van zorgwekkend verzuim;
- ga bij leeftijdsadequaat gedrag in gesprek met de jongere en maak op grond van context, duur en oorzaak van het verzuim de afweging of sancties noodzakelijk zijn;
- bepaal bij zorgwekkend verzuim welke hulp noodzakelijk is, neem contact op met de betreffende hulpverlener en maak concrete afspraken. Roep zo nodig het zorgteam bijeen;
- leg zo nodig een huisbezoek af;
- formuleer van te voren de doelstelling van het huisbezoek; overweeg gezamenlijk wie het huisbezoek gaat afleggen.

In een regionaal verzuimprotocol worden de afspraken met betrekking tot de communicatie met leerplicht uiteengezet. Dit gaat dan specifiek over de manier van contact opnemen en het terugkoppelen van informatie. Ook wordt kort benoemd wanneer de leerplichtambtenaar in actie komt als er sprake is van verzuim.

#### **(regionaal verzuimprotocol, vo-po)**

*Zowel school als het samenwerkingsverband moeten met Leerplicht afspraken maken over het contact (incidenteel, al dan niet via het Intern Zorgoverleg (IZO)/Zorgadviesteam (ZAT)), de aanwezigheid op school, wie de verantwoordelijkheid neemt bij een casus en op welke wijze de informatie teruggekoppeld wordt naar de betrokkenen. De werkzaamheden van Leerlicht kunnen zowel een preventief (bijvoorbeeld leerlichtsprekuren op de vo-scholen) als een curatief karakter (bijvoorbeeld handhaafgesprekken of huisbezoeken) hebben. Een leerlichtambtenaar onderneemt niet alleen actie wanneer een DUO-melding is gedaan, maar ook wanneer:*

- Ze om advies gevraagd wordt door een school (onder meer bij twijfel door de school over de geoorlooftheid van het verzuim);
- Ze ingeschakeld wordt door het samenwerkingsverband;
- Ze uit hun eigen systemen informatie haalt en daar actie op onderneemt (bijvoorbeeld wanneer een kind wel geregistreerd staat als inwoner van een gemeente, maar niet ingeschreven staat bij een school);
- Ouder(s)/verzorger(s) en leerling worden van bovenstaande op de hoogte gesteld.

Een aantal scholen schrijven over het belang van een goede communicatie met ouders. Enerzijds moeten ze goed op de hoogte zijn over welke school- en wettelijke regels er met betrekking tot verzuim gelden, anderzijds doen sommige scholen een beroep op de verantwoordelijkheid van de ouders om verzuim van hun kind(eren) te voorkomen.

#### **(verzuimprotocol, po-school)**

*Probeert u op de eerste plaats te voorkomen dat uw kind lessen mist! En laten we ons met elkaar realiseren dat leren vooral een recht en een kans is voor uw kind om zich optimaal te ontwikkelen, en niet op de eerste plaats een plicht!*

**(verzuimprotocol, vo-school)**

Zorg bij aanvang van het schooljaar dat via de mentor alle noodzakelijke afspraken rondom verzuim bekend worden bij alle leerlingen, ouders/verzorgers voor wie de afspraken gelden. Leerlingen en ouders/verzorgers moeten weten wat er van hen wordt verwacht. Zorg bij aanvang van het schooljaar dat alle afspraken (het verzuimprotocol) rondom verzuim voor leerlingen, ouders/verzorgers terug te vinden zijn op de website bij documenten leerlingen/ouders en/of in de schoolgids. Verwijs in voorkomende gevallen leerlingen, ouders/verzorgers waar ze de afspraken kunnen vinden.

Twee scholen verwijzen in hun protocol naar handvatten die gespreksleiders (de schooldirecteur of mentor) kunnen gebruiken om het gesprek met ouders en leerlingen te voeren.

**(verzuimprotocol, vo-school)**

Scholen vinden het vaak lastig om de reden van ziekmelding met leerling en ouders te bespreken. Dit heeft te maken met terughoudendheid in verband met privacy, het ontbreken van medisch inzicht en verwachtingen over de complexiteit van het vervolgtraject. Als de school bij ouders en leerling navraag doet naar ziekte voelt dit voor ouders en de leerling al snel als controlerend. Ook blijkt in de praktijk dat er ouders zijn die van mening zijn dat de school zich er niet mee heeft te bemoeien. (...) Het is essentieel voor de school om het gesprek te voeren vanuit zorg en niet vanuit controle, vanwege het belang om alle medewerking, openheid en een optimale samenwerking te bereiken met ouders en leerling (voor handvatten om het gesprek te ondersteunen zie bijlage 3, informatie ter ondersteuning van de school bij gesprek zorgwekkend ziekteverzuim).

**Interventies**

Enkele scholen zetten specifieke interventies in om schoolverzuim of recidive te voorkomen. Dit zijn veelal interventies gericht op het terugdringen van ziekteverzuim.

**(verzuimprotocol, vo-school)**

Veel ziekteverzuim lijdt vaak tot schooluitval. Daarom wordt er binnen de gemeente samen met de GGD flink ingezet op het terugdringen van het ziekteverzuim. Dit gebeurt via het plan ZAS (ziekteverzuim als signaal). (...) Wat speelt een rol bij de afweging om wel of niet een ZAS-melding te doen?

1. In hoeverre is er al sprake van medische/psychologische begeleiding? Toelichting: als de leerling al vanwege de klachten bij de huisarts is geweest (recent) en eventueel is doorverwezen, kan dat een ZAS-melding (voorlopig) overbodig maken. Let op: bij (huis)artsen is het aantal keren ziekteverzuim soms geen aandachtspunt. Het kan dus wel degelijk van belang zijn dat de schoolarts het gesprek aangaat met de desbetreffende leerling.
2. In hoeverre is de reden van afwezigheid puur medisch te duiden? Voorbeeld: het breken van een been met een aantal vervolgooperaties, en één keer griep vereist geen ZAS-melding.
3. Een ZAS-melding is geen straf. Het is bedoeld als probleemverkenning + het inzetten van de 'verbeterroute' door een medisch deskundige. De ZAS-aanvraag en het verslag van het gesprek met de schoolarts worden door de mentor/teamleider in het logboek van Magister geplakt bij het label 'ZAS-verslag'.

**(verzuimprotocol, vo-school)**

Scholieren gaan op school soms, ogenschijnlijk ineens, aanmerkelijk slechter presteren dan ze eerder deden. Die slechte prestaties kunnen samengaan met vervelend gedrag, dat leidt tot onveilige situaties, of gebrek aan motivatie en verzuim (spijbelen, te laat komen). Vaak is er zelfs sprake van een combinatie van deze factoren. Duurt een dergelijke situatie te lang, dan kan schooluitval dreigen. Rebound kan in dit geval een goede oplossing zijn. De begeleiding die de leerlingen hier krijgen is erop gericht de leerling, gesterkt met een aantal vaardigheden en inzichten, zo snel mogelijk te laten terugkeren naar onze school. Leerlingen worden maximaal acht weken binnen Rebound opgevangen. Aanmelding vindt plaats door de Supportcoördinator in overleg met ouder(s)/verzorger(s) en leerling.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

**Regioplan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**