

De veranderde rol van leerplicht- ambtenaren.

Achtergronden bij de
leerplichttelling van 2023-2024

Voorwoord

In het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim¹ wordt een stap naar het denken in aanwezigheid gezet en worden inhoudelijke eisen gesteld aan het verzuimbeleid van scholen. Dat is een stap vooruit. Ik vind het een gemiste kans dat de rol en de taken van de leerplichtambtenaar nog niet in dat voorstel mee zijn genomen. De rol en taakomschrijving van de leerplichtambtenaar blijven daardoor in de wet beperkt tot die van toezichthouder en handhaver. De praktijk vraagt om echter om een andere rol omdat verzuim en schooluitval heel vaak niet te wijten zijn aan het gedrag van ouders of jongeren maar een systemische achtergrond heeft. Dit wordt gezien door leerplichtorganisaties en zij anticiperen daar op. Doordat de wettelijke kaders niet mee zijn veranderd, doet iedere organisatie dat op haar eigen manier. Daardoor ontstaan steeds grotere verschillen tussen het optreden van leerplichtorganisaties, zoals ook in dit rapport zichtbaar wordt.

De huidige wereld is een stuk complexer dan de wereld van 1969, het jaar waaruit de huidige Leerplichtwet stamt. De huidige wereld vraagt om wetgeving waarin het recht op onderwijs en ontwikkeling van jongeren beter geborgd wordt, die recht doet aan de complexiteit die schuilgaat achter verzuim en schooluitval en waarin de jongere en/of diens ouders ondersteund worden door een partij die geen belang heeft in het onderwijs zelf. Een partij die een adviesrol heeft voor zowel jongeren, ouders, als scholen en die kan helpen door de bomen het bos te zien. Een partij die met anderen samenwerkt en helpt om het recht op onderwijs en ontwikkeling te beschermen.

Corien van Starckenburg

Bestuurder Ingrado

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/11/28/005-id-14222-k-2-wvst-terugdringen-verzuim-nader-rapport-versie-jv>

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
Totstandkoming	4
Reikwijdte	5
Leeswijzer	5
2. Van een strafrechtelijke naar een ondersteunende en preventieve rol	6
2.1 De cijfers en de verklaring voor de daling van het aantal processen verbaal	6
2.2 De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en preventief werken; wat doen leerplichtorganisaties?	7
3. De rol van de leerplichtambtenaar bij het terugleiden naar school	13
3.1 Inleiding	13
3.2 De rol van leerplicht bij terugleiden naar onderwijs	13
3.3 Samenwerking en verantwoordelijkheid	14
3.4 Welke factoren zijn van invloed op het terugleiden naar onderwijs?	15
4. Samenvatting en conclusies	19

1 Inleiding

Ingrado duidt inmiddels een aantal jaar op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een deel van de cijfers uit de leerplichttelling. In overleg met het ministerie wordt vastgesteld op welke onderwerpen daarbij wordt ingezoomd. Dit jaar laten we, aan de hand van de cijfers over het aantal processen verbaal dat is opgemaakt en hoe dat aantal zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, zien hoe de rol van de leerplichtambtenaar is veranderd. Daarnaast wordt de rol van de leerplichtambtenaar geschetst aan de hand van de gegevens over het terugleiden van jongeren die langdurig niet naar school gaan of niet staan ingeschreven op een school.

Totstandkoming

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van de cijfers uit de leerplichttelling 2023-2024 en interviews met een of meer medewerkers van 14 leerplichtorganisaties.

Doel van de interviews was een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de ontwikkelingen die in het onderzoek centraal stonden. Daartoe is een selectie van 16 gemeenten gemaakt waarbij is gelet op een goede geografische spreiding, de verdeling van gemeenten van verschillende grootte en diversiteit in de ontwikkeling van het (relatieve) aantal processen verbaal voor relatief verzuim (niet zijnde luxeverzuim) en de ontwikkeling van het aantal langdurig relatief verzuimers teruggeleid.²

Vervolgens zijn de organisaties die de leerplichttaken voor de geselecteerde gemeenten uitvoeren benaderd. In de jaarlijkse leerplichttelling worden de cijfers over verzuim en vrijstellingen per gemeente verzameld omdat het toezicht en de handhaving van de leerplicht bij gemeenten is belegd. Veel gemeenten voeren die taken niet zelf uit maar laten dat door een andere (grotere) gemeente doen of hebben daarvoor een aparte organisatie, een regionaal bureau leerplicht, in het leven geroepen.

De organisaties die de leerplichttaken uitvoeren van de 16 gemeenten die geselecteerd werden, wilden alle meewerken aan een (online) interview. Twee van de interviewafspraken zijn niet doorgegaan: een vanwege ziekte en een vanwege een gebrek aan tijd. Dat heeft geresulteerd in 14 afgenomen interviews (zie tabel 1 voor een overzicht).

Tabel 1 Afgenomen interviews per gemeentegrootte categorie en landsdeel

	Noord	Oost	Zuid	West	Totaal
Overig	1	1	2	1	5
G32	1	1	3	2	7
G4				2	2
Totaal	2	2	5	5	14

Doordat een groot deel van de geïnterviewden werkt voor een organisatie die de leerplichttaken voor meerdere gemeenten uitvoert, is feitelijk informatie verzameld over 70 gemeenten (zie tabel 2). Binnen een RBL of samenwerkingsverband van gemeenten wordt namelijk op dezelfde manier gewerkt en heeft men zicht op alle gemeenten die daarin vertegenwoordigd zijn.

Tabel 2 Vertegenwoordigd aantal gemeenten per gemeentegrootte categorie en landsdeel

	Noord	Oost	Zuid	West	Totaal
Overig	7	9	32	13	61
G32	1	1	3	2	7
G4				2	2
Totaal	8	10	35	17	70

De interviews zijn afgenomen in de periode tussen 13 januari en 7 februari 2025. Bij 8 daarvan waren 2 personen aanwezig, in de andere 6 gemeenten werd het interview met 1 persoon gehouden. De geïnterviewden zijn manager, beleidsmedewerker, kwaliteitsmedewerker, teamleider en/of leerplichtambtenaar.

Op verzoek van OCW zijn aanvullende vragen uitgezet over de terugleiding naar het onderwijs van absoluut verzuimers. Van de 14 gemeenten hebben 8 daarop schriftelijk geantwoord.

² Het onderwerp 'absoluut verzuim opgelost' is op een later moment aan het onderzoek toegevoegd en daarom niet meegenomen in de selectie.

Reikwijdte

Dit rapport geeft een breed beeld van wat er in verschillende leerplichtorganisaties speelt op de thema's die zijn uitgediept. Gezien het grote aantal gemeenten waarover informatie is verzameld geeft het rapport een goed beeld van de variatie op de beschreven thema's.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de veranderde rol van de leerplichtambtenaar waarbij we inzoomen op de activiteiten die leerplichtorganisaties ontplooiën in het kader van het voorkomen van verzuim en schooluitval.

Hoofdstuk 3 gaat over de rol van leerplicht als een jongere geen schoolinschrijving heeft of wel een schoolinschrijving heeft maar al lange tijd geen onderwijs meer volgt.

Hoofdstuk 4 omvat de samenvatting en conclusies van het onderzoek.

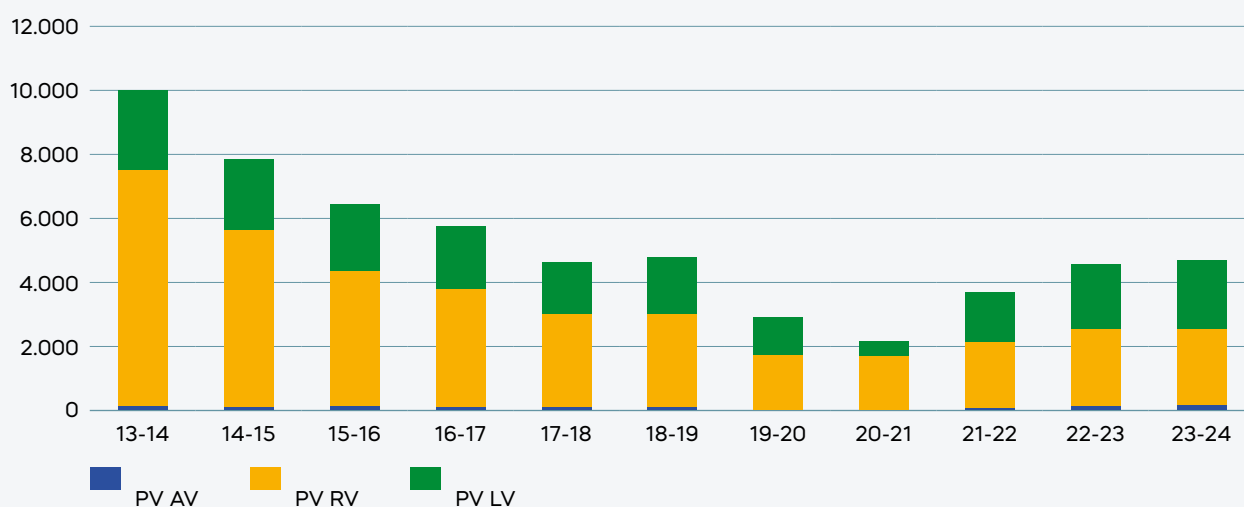


2 Van een strafrechtelijke naar een ondersteunende en preventieve rol

2.1 De cijfers en de verklaring voor de daling van het aantal processen verbaal

De ontwikkeling van het aantal processen verbaal (pv) dat is opgesteld in de afgelopen 10 jaar getuigt van de veranderde rol van leerplicht: dat aantal is in 10 jaar tijd gehalveerd (Zie grafiek 1).

Grafiek 1 Ontwikkelingen processen verbaal



De daling van het aantal processen verbaal is vrijwel geheel toe te schrijven aan het aantal pv's dat wordt opgesteld voor relatief verzuim niet zijnde luxe verzuim (zie kader). Het aantal pv's voor relatief verzuim niet zijnde luxe verzuim is meer dan gehalveerd. In 2013-2014 ging het om 7363 pv's ten opzichte van 2362 in 2023-2024.

Uit de cijfers kan niet worden opgemaakt hoeveel relatief verzuim er is geweest of hoelang het relatief verzuim heeft aangehouden bij de casussen waarin leerplicht pv heeft opgesteld.

Relatief verzuim	= ongeoorloofd afwezig zijn van school.
Luxe verzuim	= het verzuim dat ontstaat als leerlingen buiten de schoolvakanties op vakantie gaan zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen.
Absoluut verzuim	= het ontbreken van een schoolinschrijving bij leer- of kwalificatieplichtige jongeren.

Het aantal pv's voor luxe verzuim is (afgezien van de coronajaren) vrij stabiel. Ook het aantal pv's voor absoluut verzuim is in 2023-2024 vrijwel gelijk aan het aantal pv's voor absoluut verzuim dat in 2013-2014 werd opgesteld. Daarbij moet aangetekend worden dat het aantal pv's voor absoluut verzuim de laatste jaren stijgt, ook ten opzichte van de jaren voor corona.

De daling van het aantal processen verbaal wordt door de geïnterviewden hoofdzakelijk toegeschreven aan:

- De overgang van de Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim (SAS) naar de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en preventief werken (zie verder paragraaf 2.3).

Andere factoren, die minder vaak als verklaring voor de daling van het aantal processen verbaal genoemd werden, zijn:

- De lange(re) wachttijd bij rechtbank; Het duurt over het algemeen lang voordat een jongere waartegen pv is opgemaakt voor schoolverzuim voor de rechter komt en de maatregelen die de rechter oplegt daadwerkelijk worden ingezet. Enkele geïnterviewden zien daardoor niet langer het nut van het opmaken van een proces verbaal of plaatsen daar vraagtekens bij.
- De opvatting van de bestuurder; in de artikel 16, lid 4 van de Leerplichtwet (1969) is vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders een instructie voor leerplichtambtenaren opstelt waarin onder meer is opgenomen hoe zij met meldingen van schoolverzuim omgaan. Gemeenten kunnen daarin van elkaar afwijken. Daarnaast kunnen bestuurders ook mondeling uitdragen hoe zij ten opzichte van het opmaken van pv's voor verzuim staan.

“Onze wethouder laat duidelijk weten dat ze het opmaken van een proces verbaal niet de gewenste weg vindt om een eind te maken van verzuim. Je doet dat alleen als het echt moet.”

“Ons college wil niet dat wij heel strak op de Leerplichtwet gaan zitten. Het uitgangspunt is dat we mensen verder willen helpen.”

2.2 De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en preventief werken; wat doen leerplichtorganisaties?

2.2.1 De MAS en preventie

Begin 2017 werd de eerste versie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim gepubliceerd als opvolger van de Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim.



Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

Een gezamenlijk plan voor ieder kind

Ingrado, Stichting Halt, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming hebben de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld vanuit de volgende gedeelde visie:

I

Het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijs-programma

II

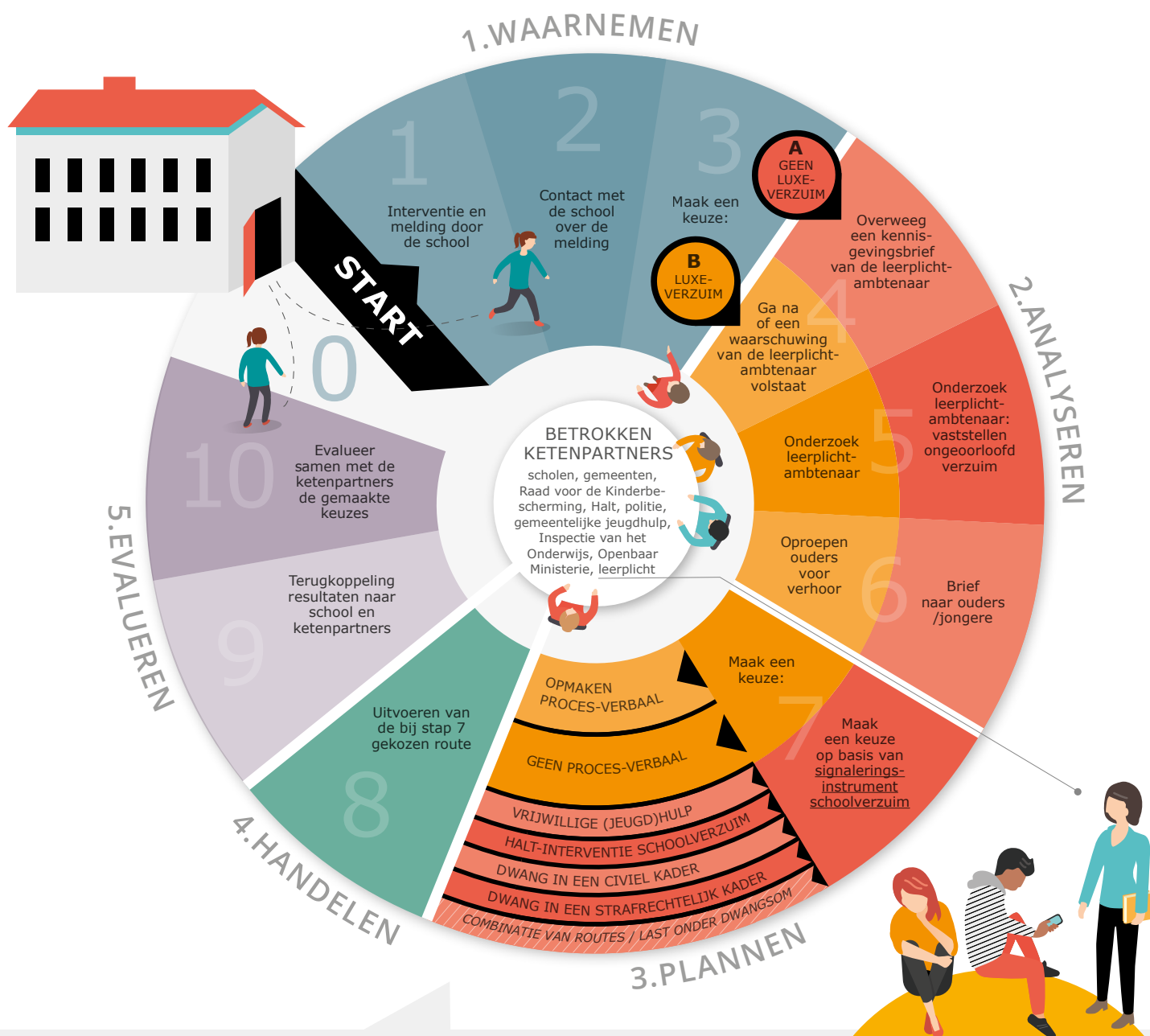
Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop

III

Ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim

IV

De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus



De MAS was het resultaat van de samenwerking van een aantal ketenpartners, te weten het Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Ingrado en wordt onderschreven door de VNG. Uitgangspunt van de visie die ten grondslag ligt aan de MAS is dat bij ongeoorloofd schoolverzuim niet de strafrechtelijke kant centraal staat, maar dat primair wordt ingezet op preventie en vrijwillige (jeugd) hulp. Dat betekent dat wanneer een school melding doet bij leerplicht van ongeoorloofd verzuim, de leerplichtambtenaar eerst onderzoekt wat de oorzaak is van het verzuim en daarbij kijkt wat de beste manier is om het verzuim te stoppen.

De ontwikkeling van de MAS sloot aan bij een ontwikkeling die al enkele jaren gaande was in het land. De daling van het aantal processen verbaal is dan ook al voor de verschijning van de Handleiding MAS ingezet.

Uitgangspunten van de MAS

- I. Het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een **passend onderwijsprogramma**
- II. **Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp** bij verzuim staat voorop
- III. **Ketensamenwerking** draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim
- IV. De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, **maatwerk** dus

Bron: [Methodische Aanpak Schoolverzuim - HALT, RvdK, OM, Ingrado - september 2023.pdf](#)

In de MAS wordt veelvuldig gesproken over een preventieve aanpak van verzuim. Wat daar precies onder moet worden verstaan is niet heel duidelijk omschreven.

Uit de gesprekken die gevoerd zijn, blijkt dat verschillende organisaties het lastig vinden om aan te geven wat zij precies onder preventief werken verstaan of wat je onder het kopje preventief werken zou kunnen scharen.

“We doen niet zoveel op preventief werken maar ... wat versta je daar onder? We pakken in principe iedere verzuimmelding op, dus ook de meldingen over minder dan 16 uur in 4 weken. Dat zien we als een basistaak en niet als preventief werken.”

2.2.2 Wat doen leerplichtorganisaties in het kader van preventie?

Er is veel overlap tussen de activiteiten die leerplichtorganisaties in het kader van preventie uitvoeren. Maar er zijn ook verschillen.

Activiteiten die door (vrijwel) alle organisaties genoemd worden zijn:

- Afspraken over het tijdig melden van verzuim in het bijzonder in de vorm van meldingen ‘overig verzuim’³;
- verzuimsprekuren en zichtbaarheid op scholen, en;
- het geven van voorlichting op scholen over verzuim.

Andere, minder vaak genoemde preventieve activiteiten zijn:

- Aansluiten bij overleggen op scholen, en;
- consultatie en advies

Hieronder gaan we dieper in op die activiteiten.

Afspraken over overig verzuim

De meeste organisaties hebben afspraken gemaakt met scholen over het melden van overig verzuim. Deze afspraken zijn vaak opgenomen in een verzuimprotocol. Er zijn ook organisaties die wel een verzuimprotocol hebben opgesteld maar die geen afspraken daarover met scholen hebben vastgelegd.

“Het is goed om het verzuimprotocol te hebben omdat je er altijd naar kan verwijzen. En als je er over in gesprek bent geweest met scholen zie je daarna meestal wel een stijging van de meldingen of een betere kwaliteit van de meldingen. Door het protocol is vooral het overige verzuim explosief gestegen.”

Er zijn verschillen tussen de afspraken die gemaakt zijn door leerplichtorganisaties en scholen over melden van overig verzuim.

“Op basis van de MAS hebben scholen in hun verzuimprotocol 3-6-9-12/ of 4 8 12 16 -regel⁴ opgenomen.”

“We hebben afgesproken dat scholen bij 10 x te laat melding doen maar ook bij 1 uur verzuim en grote zorgen, of bij dreiging van ondermijning.”

Preventie als onderdeel van een brede thuiszittersaanpak

In sommige regio's zijn afspraken over het melden van overig verzuim nadrukkelijk onderdeel van een brede thuiszittersaanpak. Er zijn organisaties die daarbij niet alleen een rol voor zichzelf zien in het toezien en handhaven op leerplicht maar ook in het beschermen van het leerrecht van jongeren. Vanuit die visie is er niet enkel oog voor ongeoorloofd verzuim maar ook voor (de combinatie met) geoorloofd verzuim.

Spreekuren en zichtbaarheid op school

De meeste organisaties houden preventieve verzuimsprekuren waarin de leerplichtambtenaar op school in gesprek gaat met leerlingen die daarvoor gemeld zijn. In principe gaat het daarbij om leerlingen die minder dan 16 uur verzuimd hebben. De school laat aan de leerplichtambtenaar weten welke leerlingen langskomen in het spreekuur. Het verschilt per organisatie of en welke afspraken er zijn gemaakt of daaraan ook een melding overig verzuim vooraf moet gaan.

³ Scholen kunnen via DUO een ‘overig verzuim’ melding doen als er sprake is van minder dan 16 uur in 4 weken, bij te laat komen en bij ziekteverzuim waarvan de school vermoedt dat het om ongeoorloofd verzuim gaat.

⁴ Het gaat hierbij om afspraken over wie bij welke hoeveelheid verzuim wat doet.

“Het houden van preventieve gesprekken gaat op verzoek van en in afstemming met de school. Scholen zijn enthousiast over preventieve gesprekken. Zij meten daar zelf effectiviteit van.”

Deze gesprekken vinden bij de meeste organisaties alleen op een deel van de scholen voor voortgezet onderwijs plaats. Twee van de organisaties houden verzuimsgesprekken op alle vo-scholen en op het mbo.

“We houden gesprekken op alle vo-scholen. De gesprekken zijn opgenomen in onze ambtsinstructie. Op de meeste scholen houden we 1 x in de 6 weken spreekuur maar op sommige scholen vaker. Leerlingen komen op het preventief spreekuur als er sprake is van verzuim maar de wettelijke grens nog niet is bereikt of als ze vaak te laat komen. Meestal liggen hier geen DUO meldingen aan ten grondslag. Zo’n 40% van de leerlingen op de gesprekken komt uit andere gemeenten. Die nemen we ook mee maar het is de vraag of en hoe we dit kunnen blijven doen.”

Over het algemeen gaat daarbij om 1 op 1 gesprekken tussen de leerplichtambtenaar en de leerling maar er zijn organisaties die in plaats daarvan groepsgesprekken voeren.

“Wij voeren preventieve groepsgesprekken in het vo voor leerlingen die nog geen 16 uur in 4 weken hebben verzuimd. Hier hoeft geen melding overig verzuim voor gedaan te zijn. We zeggen wel tegen scholen dat als ze zich echt zorgen maken over een leerling een overig verzuim melding te doen. We hebben voor de drie gemeenten vorig jaar gezamenlijk 458 jongeren in een preventief groepsgesprek gehad. Er nemen maximaal 8 jongeren per groepsgesprek deel. Het verschilt per school hoe hiervan gebruik wordt gemaakt.”

Verschillende organisaties benadrukken het belang van de aanwezigheid van de leerplichtambtenaar op scholen. Die aanwezigheid op school hoeft niet per sé de vorm van een verzuimspreekuur te hebben.

“We hebben met alle scholen de afspraak dat de leerplichtambtenaar veel op school aanwezig is, dus ook als er geen preventief spreekuur is. Op de meeste vo- en mbo scholen is een kamertje beschikbaar waar de leerplichtambtenaar werkt en benaderbaar is. We doen dat om scholen te steunen maar ook om als vraagbaak te kunnen fungeren. Wij halen daar zelf ook veel informatie op. Het is een manier van vindplaats gericht werken. Je bent zichtbaar en je pakt je adviserende rol. En je signaleert zaken waarover je in gesprek gaat met de school. Een risico daarbij is wel dat de leerplichtambtenaar door de school als loopjongen wordt gebruikt.”

“Fysiek op school aanwezig zijn is heel belangrijk. Dan wordt sneller contact opgenomen. Ook door leerlingen.”

Voorlichting

De mate waarin organisaties op scholen voorlichting geven over verzuim verschilt. Niet alle organisaties hebben de ruimte (lees formatie) om op alle scholen voorlichting te geven over het belang van het alert zijn op afwezigheid van leerlingen en het daarop actie ondernemen.

“We profileren ons enorm zodat iedereen weet dat ze ons moeten bellen als ze vragen hebben of er niet uit komen.”

Er zijn ook verschillen tussen de organisaties in de groepen waarop ze hun voorlichting richten. Het meest genoemd worden schooldirecteuren, verzuimcoördinatoren en Intern Begeleiders. Enkele organisaties noemden ook ouders, leerlingen en samenwerkingspartners in de zorg. Voorlichting aan ouders en leerlingen wordt veel minder vaak genoemd.

“We geven voorlichting op het vo aan de mentoren en het zorgteam. Dat doen we ieder jaar aan het begin van het schooljaar. We gaan dan ook even langs in de klassen om ons voor te stellen. Dat doen we op een vrolijke toon en we benadrukken dat het belangrijk is dat je op school bent. Het gebeurt daardoor ook wel dat leerlingen zelf contact met ons opnemen omdat ze niet meer gemotiveerd zijn of omdat ze overvraagd worden door hun ouders en liever een andere opleiding willen gaan volgen. Op het mbo gebeurt dit nog vaker.”

Voorlichting lijkt minder te worden gericht op het primair onderwijs al zijn er organisaties die zich daar juist wel op richten.

“We geven soms voorlichting op ouderavonden, ook in het po. En op verzoek van po-scholen houden we pleinacties waar we ouders die te laat zijn aanspreken. Onze ervaringen daarmee zijn heel positief. We gaan open in gesprek met elkaar.”

Aansluiten bij zorgoverleggen op scholen

Uit eerdere onderzoeken weten we dat vrijwel alle organisaties aansluiten bij zorgoverleggen op scholen. Slechts een enkele organisatie heeft het aansluiten bij zorgoverleggen van scholen als een vorm van preventief werken benoemd.

“We zijn betrokken bij veel Zorg en Advies dossiers waar geen verzuimmelding aan te grondslag ligt. Daar is wel veel zorg over verzuim maar niet over ongeoorloofd verzuim.”

“Wij sluiten preventief aan bij ZAT overleggen.”

Consultatie en advies

In verschillende interviews is benoemd dat leerplicht-ambtenaren steeds vaker geconsulteerd worden en om advies worden gevraagd over situaties waaraan geen verzuimmelding ten grondslag ligt. Zowel scholen als ouders weten leerplichtambtenaren te vinden.

“We worden regelmatig op casusniveau om advies gevraagd. Dat gaat niet op basis van meldingen die in ons eigen systeem geregistreerd worden. Het gebeurt vrij regelmatig. We hebben het uitgevraagd bij ons team en de leerplichtconsulenten blijken hier gemiddeld 2,5 uur per week aan te besteden.”

“We denken vaak mee als ouders of scholen met vragen bij ons komen. Daar hoeft geen verzuimmelding onder te liggen.”

2.2.3 Wat is het effect van preventief werken?

Organisaties benoemen verschillende zaken die men met preventief werken wil voorkomen:

- Het voorkomen van wettelijk verzuim (16 uur in 4 weken).
- Het voorkomen van langdurig verzuim.
- Het voorkomen van processen verbaal.

Er worden verschillende soorten effecten genoemd van preventief werken.

- Scholen gaan beter melden/ de relatie met scholen verbeterd.

“We zijn in de ‘aders’ van de school gekomen. Daardoor hebben we nu veel meer zicht op wat er niet goed loopt: Of zorg voorliggend is, of er sprake is van ruzie met ouders of een toelaatbaarheidsverklaring die lang blijft liggen. Daardoor kunnen we beter zien of er sprake is van echt verwijtbaar schoolverzuim en op wie is er verwijtbaar. We hebben veel meer zicht op de nuance. Hoe langer je verbonden bent aan een school hoe meer nuance. We zijn veel meer in gesprek en benaderbaar.”

- Vroegtijdig signalering van problemen en eerder betrekken van zorg

Doordat scholen beter gaan melden kunnen problemen van leerlingen eerder onderkend worden en kan zorg eerder worden betrokken. Er blijven wel verschillen bestaan tussen scholen voor wat betreft het tijdig melden van verzuim.

“Het RBL investeert bij alle scholen in de verbeterde samenwerking, met de ene school verloopt dit proces vlotter/ soepeler dan de ander.”

- Het eerder en beter in beeld hebben van jongeren en de kortere lijntjes met ketenpartners

Verschillende organisaties melden dat zij voor de meeste leerlingen waarmee een preventief gesprek is gevoerd later geen melding meer ontvangen voor 16 uur verzuim in 4 weken. De meeste organisaties hebben daar echter geen zicht op.

“Wij acteren conform afspraken met de scholen proactief op overig verzuim. De eerste overig verzuimmelding wordt in principe afgedaan met een kennisgeving. Daarin adviseren we de ouder/jongere om contact op te nemen met de school. Voor een deel daarvan zien we daarna geen vervolgmeldingen. In het schooljaar 2022-2023 hebben 607 jongeren in de regio een formele waarschuwing in een gesprek gekregen. Voor 75% van hen kwam geen nieuwe verzuimmelding in 23-24.”

2.2.4 Wat is nodig om preventief te kunnen (blijven) werken?

Op de vraag wat de organisaties nodig hebben om preventief te kunnen blijven werken, worden drie type antwoorden gegeven.

- Formatie
- Afspraken en samenwerking en het oppakken van verantwoordelijkheid
- Wettelijke kaders

Formatie

Van de 14 geïnterviewde organisaties zeggen 7 dat zij op dit moment genoeg formatie hebben om preventief te kunnen werken. Bij 6 andere organisaties ligt dat minder duidelijk. Een organisatie heeft te weinig formatie om preventief te kunnen werken.

Of er voldoende formatie is om preventief te kunnen werken kan door het jaar heen verschillen. Verschillende organisaties geven aan dat de caseload op sommige momenten in het jaar zo hoog is, dat er geen ruimte is om op meldingen ‘overig verzuim’ te acteren. Desalniettemin vormt het acteren op overig verzuimmeldingen een belangrijk deel van het werk van leerplechtambtenaren.

Twee organisaties verwachten in 2026 waarschijnlijk ook nog voldoende formatie te hebben voor hun preventieve taken. De meeste organisaties hebben daar nog niet goed zicht op. De organisatie die nu al te weinig formatie heeft voor de preventieve activiteiten, dreigt nog verder te worden gekort en kan daardoor naar verwachting geen voorlichting meer geven op scholen en investeren op de samenwerking met het onderwijs.

Afspraken en samenwerking en het oppakken van verantwoordelijkheid

Om succesvol preventief te kunnen werken, is het nodig dat er goede afspraken worden gemaakt met scholen en samenwerkingsverbanden en dat de verschillende partijen datgene doen waarvoor ze verantwoordelijk zijn.

“Andere partijen moeten hun verantwoordelijkheid beter oppakken. Veel van onze tijd gaat nu op aan het gesoebat over regie. Veel gmail en gebel. Dat alle poppetjes in de keten doen wat ze moeten doen. Dat geldt zowel voor scholen als voor de samenwerkingsverbanden.”

Wettelijke kaders

In verschillende gesprekken is aangegeven dat er behoefte is aan wettelijke kaders waardoor de preventieve inzet van leerplecht ten behoeve van het voorkomen van verzuim en schooluitval geborgd wordt.

“Wat hebben jullie nodig om preventief te blijven werken en dat duurzaam in te zetten?” “Dat preventief werken wordt geformaliseerd als wettelijke taak, want daarmee wordt het beschermd. Nu moeten we onze bestuurders overtuigen van het belang en het effect is moeilijk meetbaar. Op het moment dat de tering naar de nering moet worden gezet is het kwetsbaar.”

In een preventieve aanpak van schoolverzuim door leerplecht moet ook de omslag van afwezigheid naar aanwezigheid gemaakt worden stellen verschillende geïnterviewden.

“Wij hebben een nieuwe wet nodig waarin geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en waarin die preventieve taak wordt opgenomen. Het ontbreekt nu aan een gezamenlijke opdracht voor gemeenten, scholen en zorg.”

“Door het kunstmatige onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim gaat nu energie verloren aan het bepalen van wat voor soort verzuim het is terwijl het kind ondertussen niet naar school gaat.”

2.2.5 Aandacht voor geoorloofd verzuim: de inzet van de jeugdarts en MAZL volgens leerplichtambtenaren

De aandacht voor geoorloofd verzuim kan ook gezien worden als een vorm van preventief werken. Verschillende leerplichtorganisaties hebben afspraken gemaakt met het onderwijs over de aandacht voor en het melden van de combinatie van ongeoorloofd verzuim met geoorloofd verzuim. Ook in gemeenten en regio's waar daarover geen expliciete afspraken zijn gemaakt ontvangt leerplicht regelmatig meldingen over die combinatie van redenen voor afwezigheid.⁵

Scholen kunnen daarnaast de jeugdarts inschakelen wanneer er sprake is van ziekteverzuim.⁶ Voor het terugdringen van ziekteverzuim kunnen scholen de bewezen effectieve interventie MAZL⁷ (Meer Aandacht voor Ziek gemelde Leerlingen) inzetten. We vroegen leerplicht-ambtenaren wat zij zien op dat gebied.

Ervaringen

In zeven van de organisaties waarmee interviews zijn gehouden, wordt door een deel van de scholen gewerkt met MAZL. Dat betreft meestal vo-scholen.

“Op een groot aantal vo scholen is MAZL ingekocht. In het basispakket van de CJG zit al een rol voor ziekteverzuim. MAZL is een uitbreiding in tijd die het CJG dan voor deze leerlingen heeft, inclusief een follow up.”

“We willen in het po meer in gaan zetten op ziekteverzuim. Omdat we kinderen in het begin op het vo veel zien verzuimen waarvan dan duidelijk wordt dat dat op het po ook al zo was.”

Soms bestaan er binnen een regio verschillen tussen gemeenten die wel en gemeenten die MAZL niet hebben ingekocht.

“Een van de drie gemeenten van ons regionaal bureau leerplicht heeft het niet ingekocht.”

In vijf organisaties werkt geen van de scholen met MAZL.⁸

In sommige gemeenten en regio's is MAZL niet ingekocht maar is er wel aandacht voor ziekteverzuim.

“Op sommige scholen is de jeugdarts goed geïntegreerd en op andere scholen is er weinig oog voor. We proberen die samenwerking tussen onderwijs, leerplicht en zorg goed rond te krijgen.”

“Wij hebben Ziekte als Signaal overleggen in het vo waarbij leerplicht ook is aangesloten. In die overleggen wordt gekeken waar het verzuim thuishoort (ggd of leerplicht.) Dat staat ook in de schoolgidsen.”

“Wij werken niet met de officiële MAZL- aanpak maar hebben wel al heel lang vergelijkbare afspraken dat scholen bij meer dan 80% twijfelachtig verzuim contact opnemen met de jeugdarts.”

Gebrek aan capaciteit jeugdartsen

In veel gesprekken wordt melding gemaakt van het gebrek aan capaciteit aan jeugdartsen.

“Er is een basispakket JGZ waarin ook een budget is opgenomen voor de inzet van de GGD bij ziekteverzuim op scholen. Dat budget is veel te beperkt. Het gebrek aan menskracht binnen de GGD is heel nijpend. Dat zien we ook bij de vrijstellingsadviezen. Het kan soms een schooljaar duren voordat de GGD een advies heeft gegeven.”

“Er is een formatieprobleem bij GGD in deze provincie. In plaats van jeugdartsen worden daarom steeds vaker jeugdverpleegkundigen ingezet.”

Laat inschakelen

Leerplichtambtenaren zien vaak dat scholen de jeugdarts niet of pas heel laat inschakelen bij oplopend geoorloofd verzuim. Soms leggen scholen daarin een verband met de beschikbaarheid van jeugdartsen.

“Wij zien soms meldingen waarvan we dan vragen waarom hebben jullie de jeugdarts niet ingeschakeld. En school zegt dan: daar horen we niks van. Er zijn te weinig jeugdartsen.”

Daarnaast hebben leerplichtambtenaren regelmatig met scholen te maken die geen oog hebben voor ziekteverzuim.

“We zien soms in een verzuimstaat van een leerling dat er heel veel ziekteverzuim is en wij gaan daar dan over in gesprek. We vragen dan of het ziekteverzuim de school is opgevallen en of de school dat niet zorgelijk vindt. Op basis van gesprekken met schooldirecteuren heb ik de indruk dat zij geen zicht hebben op of aandacht hebben voor het ziekteverzuim. Bij heel veel scholen hebben ze geen idee van hoe vaak kinderen ziek zijn. Ik zie dit vooral op vo scholen. De samenwerkingsverbanden herkennen het.”

⁵ Zie bijvoorbeeld <https://ingrado.nl/kennisbank/items/thuiszitters-co-vid-19-en-de-leerplichttelling-artikel-25>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1083623.pdf>

⁶ De afspraken daarover kunnen per gemeente verschillen.

⁷ Zie voor meer informatie over MAZL <https://www.ncj.nl/onderwerp/mazl>

⁸ In 2 van de 14 interviews zijn de vragen over MAZL niet ter sprake gekomen.

3 De rol van de leerplichtambtenaar bij het terugleiden naar school

3.1 Inleiding

Het lukt een deel van de jongeren die langdurig niet naar school gaan na verloop van tijd om daar toch weer terug te keren. In dit hoofdstuk beschrijven we de rol van leerplicht daarin, de samenwerking met andere partijen en de factoren die van invloed zijn op het al dan niet terug kunnen leiden van jongeren naar het onderwijs.

In het hoofdstuk zijn beknopte beschrijvingen opgenomen van casussen waarin leerplicht een aandeel heeft gehad in het oplossen van het verzuim.

3.2 De rol van leerplicht bij terugleiden naar onderwijs

3.2.1 De rol bij langdurig relatief verzuim

Het verschilt per leerplichtorganisatie welke rol zij voor zichzelf zien en/of nemen bij het terugleiden van langdurig verzuimers naar het onderwijs.

Alle organisaties benoemen hun monitorende rol. Dat betekent dat de signalen over langdurig verzuim en absoluut verzuim die via DUO ontvangen worden in het eigen systeem worden verwerkt en dat de leerplichtambtenaar een onderzoek start voor zover dat nog niet eerder is gebeurd. Gesprekken met de jongere en/of diens ouders maken daar deel van uit.

Maar met de monitorende rol wordt ook vaak verwezen naar de monitoring van het proces. Daarbij ziet leerplicht erop toe of de goede partijen zijn betrokken bij een casus en of die partijen doen wat ze zouden moeten doen. In samenhang met deze monitorende rol wordt ook de rol van aanjager voor leerplicht benoemd.

“Onze rol is scholen en ouders/jongeren in de actiestand zetten en houden. Leerplicht is monitorend en scherp op de gemaakte afspraken en het tijdspad. De verantwoordelijkheid bij langdurig verzuim ligt in eerste instantie bij de school. We spreken ook de ouders en jongeren erop aan dat afspraken niet vrijblijvend zijn. Daarbij zeggen we dat we niet voor of tegen de ouders of de school zijn maar dat we er zijn voor het recht van het kind.”

In sommige gesprekken wordt erop gewezen dat leerplicht formeel gezien alleen een rol heeft richting de ouders of de jongere.

“We hebben een sturende rol richting ouders en/of jongere. Maar we hebben geen rol in het zoeken naar een school. Dat ligt bij de school, het samenwerkingsverband of bij een onderwijsconsulent. Wij kunnen die partijen daar wel op aanspreken maar we kunnen niets eisen van die partijen.”
“We pakken vaak een rol maar we hebben ‘m niet echt.

Dus die rol nemen we vanuit een adviesfunctie. Omdat we vinden dat het te lang duurt. We denken mee en jagen aan. We zijn geen regisseur want dat is de school.”

Dat sommige organisaties toch een stevigere rol in kunnen nemen richting andere bij langdurig thuiszitters betrokken partijen is afhankelijk van de afspraken die daarover in een gemeente of regio zijn gemaakt in bijvoorbeeld een thuiszittersaanpak (zie verder paragraaf 3.3.3).

Een regio waarin dat het geval is omschrijft de rol en van leerplicht als volgt.

“We zijn de spin in het web. We hebben soms met heel veel partijen te maken. We hebben daarnaast een advies rol. Casusregie houden we van ons af. Als een school betrokken is dan moeten zij die rol pakken. In het belang van de jongeren letten we erop dat partijen hun verantwoordelijkheid pakken. We letten er ook wel op dat er termijnen afgesproken worden. Dan spreken we bijvoorbeeld af dat de school en de ouders maandelijks met elkaar in gesprek gaan en dat wij daar verslag van krijgen. Zo monitoren we.”

“Je ben adviseur, bemiddelaar, handhaver, sparringpartner, voorzitter, onderzoeker, hoeder van de zorgplicht, begrenzer en critical friend en je deelt de zorgelijke signalen vanuit de scholen met de afdeling intern beleid.”

3.2.2 Bij absoluut verzuim

De rol van leerplicht bij het terugleiden van absoluut verzuimers is grotendeels gelijk aan die bij langdurig relatief verzuim. Het verschil is dat de bal in het geval van absoluut verzuim volgens sommigen meer bij leerplicht ligt omdat het signaal van absoluut verzuim alleen daar terecht komt.

“Als toezichthouder op de Leerplichtwet signaleren we dat er sprake is van absoluut verzuim en hebben we de controle op deze signalen. We gaan met ouders (en eventueel de jeugdige) in gesprek over het absoluut verzuim. We informeren ouders over de verplichting om hun kind in te schrijven op een school en waarschuwen voor de gevolgen (bijvoorbeeld proces-verbaal) als zij dat niet doen. Indien nodig brengen we ouders in contact met andere partijen, zoals het wijkteam en het samenwerkingsverband.”

Een deel van de organisaties stelt dat bij absoluut verzuim de regierol bij hen ligt.

“Bij absoluut verzuim hebben wij een regierol en een monitorende rol. In samenwerking met ketenpartners zorgen we dat de jongere op de juiste plek wordt geplaatst.”

Andere organisaties nuanceren die regierol en stellen dat het bij het terugleiden van absoluut verzuimers naar school afhankelijk is van:

- de vraag die daarbij speelt

“Bij het signaleren en controleren van absoluut verzuim is het RBL in the lead, want wij ontvangen het signaal via het leerlingvolgsysteem. Bij het terugleiden is het afhankelijk van de vraag voor terugleiden. Zijn er vragen over de belastbaarheid van een kind? Dan is de jeugdarts aan zet. Zijn er vragen over het onderwijskundig perspectief en/of het onderwijsaanbod in de regio? Dan moet het samenwerkingsverband in actie komen. De leerplichtconsulent kan wel de taak hebben om deze partijen te benaderen en aan te haken bij de casus.”

- van het gewenste type onderwijs

“De leerplichtambtenaar is in the lead bij de groep absoluut verzuimers zonder passend onderwijs behoefte. Bij de groep absoluut verzuimers met passend onderwijsbehoefte is het samenwerkingsverband aan zet.”

- van de opstelling van degene die verantwoordelijk is voor het absoluut verzuim (de ouders of de jongere)

“Wie in the lead is, hangt van de casus af. Wanneer er sprake is van medewerking van de ouders en/of de jongere is het onderwijs, dus de scholen of het samenwerkingsverband, aan zet. Zo nodig met behulp van ons en andere partijen. Als het echt om verwijtbaar verzuim gaat, zijn wij aan zet.”

3.3 Samenwerking en verantwoordelijkheid

3.3.1 Samenwerkingspartners

In de interviews worden door leerplicht altijd de volgende samenwerkingspartners genoemd: het onderwijs (scholen en samenwerkingsverbanden) en wijkteams.

Daarnaast zijn de jeugdarts, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, gecertificeerde instellingen, onderwijsconsulenten, de GGD, Werk en Inkomen, COA en Nidos, de wijkrechter, schoolmaatschappelijk werk, Veilig thuis en het OM genoemd. Sommige organisaties noemden daarnaast specifieke organisaties die in hun gemeente een rol vervullen bij het terugleiden van jongeren naar onderwijs.

Welke partijen aan worden gehaakt verschilt per casus.

3.3.2 De rol van het samenwerkingsverband

Op grond van de interviews ontstaat geen helder beeld van de rol van de samenwerkingsverbanden bij het terugleiden van langdurig verzuimers naar school. Het is mede afhankelijk van wat speelt in een casus. Voor zover er een concrete rol benoemd is van de samenwerkingsverbanden, betreft dat de adviesrol.

“Bij individueel kind overleg of multidisciplinair overleg adviseert het samenwerkingsverband welke school geschikt is voor de jongere of welke ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband geboden kan worden.”

Twee organisaties benoemen daarnaast expliciet dat het samenwerkingsverband op hun verzoek soms een intermediaire rol op zich neemt.

“Als wij merken dat het contact tussen scholen en ouders niet lekker loopt dan vragen we het samenwerkingsverband een intermediaire rol op zich te nemen.”

Leerplichtorganisaties hebben soms verschillende ervaringen met het samenwerkingsverband po en het samenwerkingsverband vo.

“Het samenwerkingsverband vo heeft een grote rol, vooral in de echt hardnekkige casussen. Het expertise- en consultatieteam van het samenwerkingsverband is gekoppeld aan de scholen. Bij het samenwerkingsverband po is het lastiger omdat het geld daarvan bij de 13 schoolbesturen ligt.”

“Het samenwerkingsverband helpt soms bij het zoeken naar een andere school, of denkt mee over de ondersteuningsmogelijkheden in school en geeft toelaatbaarheids-verklaringen af. Wij hebben kortere lijnen met het samenwerkingsverband po dan met het samenwerkingsverband vo doordat het samenwerkingsverband vo heel groot is en voornamelijk in de aangrenzende provincie zit.”

Verschillende leerplichtorganisaties zijn kritisch op de rol die de samenwerkingsverbanden waar zij mee te maken hebben, nemen.

“De rol verschilt per casus maar ook per samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband in deze regio is behoudend. Een casus wordt door het samenwerkingsverband heel snel teruggelegd bij de school.”

Daar staan leerplichtorganisaties tegenover die juist positief zijn over de rol die de samenwerkingsverbanden spelen bij het terugleiden van jongeren naar onderwijs.

“De samenwerkingsverbanden spelen een positieve rol. Zowel in het po als in het vo.”

3.3.3 Afspraken

In de meeste gemeenten/regio's zijn afspraken over de terugleiding van jongeren die langdurig verzuimen gemaakt. Verschillende gemeenten/ regio's benoemen dat er afspraken zijn gemaakt met het samenwerkingsverband en/of scholen maar dat die niet schriftelijk zijn vastgelegd.

Er zijn verschillen tussen de reikwijdte van de afspraken die door de leerplichtorganisaties genoemd zijn. Een aantal van hen noemt afspraken in het kader van een thuiszitters- en verzuimaanpak.

“In het thuiszitterspact zijn we met onderwijs, leerplicht, GGD en de sociale wijkteams gekomen tot een aanpak. Daarin zijn afspraken gemaakt over het voorkomen van verzuim, dus preventief werken en over curatief werken. We werken volgens een opschalingsmodel waarin is vastgelegd wie in welke fase betrokken worden, en wie in welke fase de regie heeft.”

In dergelijke regionale afspraken kan ook aandacht zijn voor geoorloofd verzuim.

“Om te voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten, hebben we in ons thuiszitterspact ook afspraken gemaakt over het signaleren van geoorloofd verzuim.”

Anderen verwijzen naar meer specifieke afspraken.

“Met het servicebureau Jeugd, wat de indicaties Jeugdwet toekent, is afgesproken dat thuiszitters prioriteit krijgen in de behandeling van aanvragen voor indicaties.”

Een deel van de organisaties is momenteel bezig om afspraken te maken.

“We zijn hier mee bezig. We willen met de GGD, het onderwijs en het samenwerkingsverband thuiszitterstafels organiseren want het aantal thuiszitters neemt toe.”

“We kijken nu nog per casus. Maar we zijn nu wel bezig met het ontwikkelen van een aanpak schoolaanwezigheid en thuiszitters. Dat doen we als gemeente met het samenwerkingsverband en de scholen.”

3.4 Welke factoren zijn van invloed op het terugleiden naar onderwijs?

3.4.1 Wat maakt dat terugleiden lukt

De geïnterviewden noemen verschillende factoren die positief bijdragen aan het terug naar school leiden van jongeren die langdurig zijn uitgevallen:

1) Een goede samenwerking

Tussen de verschillende betrokkenen. Wie betrokken zijn, kan per casus verschillen. Over het algemeen betreft het de samenwerking tussen onderwijs, zorg en ouders/jongeren.

“Het kan om verschillende redenen lukken om een leerling terug naar school te krijgen. Soms door een goede samenwerking tussen hulpverlening en leerplicht. Soms omdat de leerplichtambtenaar weet te verbinden en de ouders mee krijgt. Het hangt erg af van de personen.”

Voorbeeld van een casus

Een havo 4 leerlinge valt uit en komt op gesprek bij de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar constateert dat er verschillende zaken spelen in het gezin maar dat er ook sprake is van een gebrek aan motivatie voor school. Ze gaat met behulp van de Educatiemeter met de jongere op zoek naar waar haar talenten liggen en waar zij blij van wordt. Daaruit komt naar voren dat ze graag met haar handen wil werken en creatief bezig wil zijn. Met een overgangsbewijs maakt de jongere de overstap naar de kappersopleiding en zij blijkt daar helemaal op haar plek. Onlangs ontving de leerplichtambtenaar een berichtje van de jongere dat het goed met haar gaat.

Factoren die bijdragen aan een goede samenwerking zijn:

- Afspraken over wie wat doet en waar verantwoordelijk voor is.
- Partijen die zich aan die afspraken houden.

“Terugleiden lukt als je als leerplichtambtenaar nauw de gemaakte afspraken en de processen bewaakt. Doet iedereen wat ze beloofd hebben? De leerplichtambtenaar blijft de critical friend. Ouders voelen zich geholpen met de extra begrenzing die de leerplichtambtenaar biedt.”

Voorbeeld van een casus

Een basisschoolleerling was verhuisd naar onze regio maar stond nog ingeschreven op de school die ze vanuit haar vorige woonplaats bezocht. De ouders hebben hun dochter bij heel veel scholen aangemeld maar ontvingen nooit een reactie en daarmee ook geen officiële afwijzing. De situatie werd opgeschaald door een directeur-bestuurder die contact opnam met de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs nam contact op met leerplicht met de boodschap dat leerplicht moest gaan handhaven richting de ouders. Aangezien de ouders hier niet verwijtbaar waren, hebben we dat niet gedaan. Het probleem lag bij de scholen omdat geen enkele school de ondersteuningsbehoefte van het meisje wilde onderzoeken. We zijn toen vanuit de gemeente heel veel druk uit gaan oefenen waardoor een school uiteindelijk toch heeft gezegd dat het meisje kon komen.

2) Een aanbod van voorzieningen gericht op de stap terug naar school

Leerlingen die uit dreigen te vallen of leerlingen die langere tijd niet op school zijn geweest kunnen erbij gebaat zijn om enige tijd in een andere omgeving dan de eigen klas of de eigen school onderwijs te volgen. In vrijwel alle gemeenten en regio's die in dit onderzoek zijn betrokken zijn dergelijke voorzieningen beschikbaar.

“Iedere vo-school heeft een trajectvoorziening. Voor leerlingen die uit dreigen te vallen zijn er aparte lokalen waar ze rustig kunnen werken en er is ondersteuning van een orthopedagoog of vanuit jeugdhulp. Ook als een leerling weer terug komt naar school, gaat ie eerst via die trajectvoorziening, zodat ie niet meteen weer die drukke klas in hoeft.”

“Op het mbo hebben we een tussenvoorziening voor studenten die veel verzuimen door een verkeerde studiekeuze. Ze kunnen daar een alternatief programma volgen en hulp krijgen. We bieden daar verschillende programma's voor aan.”

Voorbeeld van een casus

Er is sprake van langdurig verzuim bij een jongere. Daarbij speelt de vechtscheiding tussen diens ouders een grote rol. Beide ouders houden het gezag over de jongere. Leerplicht heeft eerst contact met de moeder maar zij ervaart veel problemen en is weinig betrokken bij haar kind. Daarom is leerplicht vooral met de vader in gesprek gegaan. Belangrijk daarbij is dat de leerplichtambtenaar de (niet-Nederlandse) taal van de ouders spreekt.

De jongere is vervolgens eerst naar een niet-schoolse voorziening gegaan om daar rustig te kunnen werken aan zijn motivatie, aan het opbouwen van structuur en aan de kernvakken Nederlands en rekenen. Hij heeft dat goed volbracht. Daardoor kon hij instromen op het roc waar hij nu een opleiding volgt.

Meer specialistische voorzieningen die benoemd werden, zijn:

- Voorzieningen voor hoogbegaafde kinderen
- Onderwijs aan huis
- Interne opvang voorziening

“We hebben binnen 6 scholen ook een interne opvangvoorziening (IOV). Dit is een voorziening waar leerlingen tijdelijk geplaatst kunnen worden om onderzoek te doen naar de ondersteuningsbehoefte van de leerling of om vanuit de IOV extra ondersteuning te bieden. Aan alle IOV's is een gedragsdeskundige van de school gekoppeld. Om de medewerkers van de IOV's te professionaliseren wordt scholing vanuit het VSO aangeboden. Er zijn meerdere IOV's op scholen binnen het samenwerkingsverband zodat er sprake is van een evenwichtige geografische spreiding over de regio van het samenwerkingsverband.”

3.4.2 Waardoor lukt terugleiden niet?

Factoren die negatief van invloed zijn op het terugleiden van jongeren naar het onderwijs (zowel langdurig relatief verzuim als absoluut verzuim) en tot gevolg hebben dat het lang duurt voordat jongeren weer onderwijs krijgen, zijn:

- De wachtlijsten in het onderwijs
- De wachtlijsten in de zorg
- De wachtlijsten voor diagnostisch onderzoek.
- Een tekort aan of gebrekkige kwaliteit van bovenschoolse voorzieningen.

- Beperkt aantal instroommomenten in het mbo
- Onvoldoende ondersteuning in het mbo

Andere factoren die terugleiden bemoeilijken zijn meer proces gebonden:

- De complexiteit van de samenwerking
- Het ontbreken van doorzettingsmacht

Daarnaast zijn er factoren bij de jongere of de ouders die terugleiden naar onderwijs bemoeilijken te weten:

- De complexiteit van de situatie van de jongeren en/of diens ouders
- Ouders/jongeren die onbekend zijn met het Nederlandse onderwijssysteem
- Ouders of jongeren die niet meewerken of zich niet houden aan gemaakte afspraken
- Jongeren die uit beeld verdwijnen

Bij het terugleiden van jongeren naar onderwijs speelt meestal een combinatie van bovengenoemde factoren een rol.

Wachtlijsten in het onderwijs

In meerdere sectoren van het onderwijs beperken wachtlijsten de mogelijkheden om jongeren terug te leiden naar onderwijs. Die wachtlijsten spelen een rol in het speciaal onderwijs, maar ook in het onderwijs voor nieuwkomers en in mindere mate in het regulier onderwijs.

“Het samenwerkingsverband kan vaak niet voldoen aan de behoefte tot passend onderwijs. Bijvoorbeeld door een gebrek aan plekken in het speciaal onderwijs. Maar het kan ook dat een specifiek maatwerktraject voor een jongere niet mogelijk blijkt te zijn.”

“De internationale schakelklassen hebben soms te maken met een plotselinge instroom (denk aan een boot met 2000 statushouders die ineens wordt aangelegd).”

De wachtlijsten zijn voor sommige groepen jongeren problematischer dan voor andere.

“Als het absoluut verzuim ontstaan is door een verhuizing en de jongeren geen passend onderwijs heeft, dan lukt het meestal wel. Maar als het verhuisde jongeren met een passend onderwijs behoefte zijn, of als het om jongeren gaat die nog een schakelklas/taalklas moeten volgen, wordt het lastiger. Nog lastiger is de groep die vanuit een vrijstelling 5 onder a terug naar het onderwijs wil. Deze groep verlengt de vrijstelling niet, wordt daarmee absoluut verzuimer en zoekt naar een school.”

“De groep die vanuit een vrijstelling 5 onder A komt is het aller lastigst. Daar voelt geen schoolbestuur zich verantwoordelijk voor en ze zijn bang dat ze zich aan deze leerling zullen ‘branden’ in verband met de verwachte benodigde passend onderwijs ondersteuning.”

Maar ook in het regulier onderwijs is soms geen plek.

“Voor de jongeren die naar deze gemeente verhuizen is het soms wel een probleem als ze een plek zoeken op een bepaald soort onderwijs, bijvoorbeeld 4 havo. De 4 havo klassen hebben vaak al te maken met instroom vanuit het vmbo tl. En we horen veel dat deze dan vol zitten en niet meer leerlingen kunnen plaatsen.”

Wachlijsten in de zorg

De wachtlijsten in de zorg zijn in alle interviews benoemd als een belemmerende factor bij het terugleiden naar onderwijs.

“Hoofdzaak is meestal omdat zorg voorliggend is en daar wachtlijsten zijn vooral als er sprake is van complexe problematiek.”

Deze wachtlijsten hebben een effect op de jongere of op ouders.

“Door de wachtlijsten in de hulpverlening verergert de problematiek bij een jongere en neemt de motivatie voor school af.”

Wachtlijsten voor diagnostisch onderzoek

Een deel van de geïnterviewden benoemde dat er wachtlijsten in hun gemeente/ regio bestaan voor diagnostische onderzoeken. Als gevolg daarvan lukt het minder snel om te bepalen welk onderwijsaanbod nodig is voor een jongeren en om daar vervolgens een plek voor te vinden.

Een tekort aan bovenschoolse voorzieningen

Uit de interviews komt naar voren dat er grote verschillen tussen gemeenten/regio's bestaan in het aanbod van bovenschoolse voorzieningen voor jongeren die dreigen langdurig uit te vallen of langdurig zijn uitgevallen. In twee van de geïnterviewde regio's ontbreekt een dergelijk aanbod.

“We hebben niet van dit soort voorzieningen in onze regio. We vragen daar steeds aandacht voor maar de samenwerkingsverbanden hebben daar niet zoveel over in te brengen want die zijn georganiseerd volgens het scholen model. De scholen vinden vooral dat de ander iets moet doen en daarom komt het hier niet van de grond. Dat geldt zowel voor het po als het vo. Dit is echt ingewikkeld.”

Maar ook binnen regio's kan het aanbod verschillen.

“We hebben wel tijdelijke onderwijsvoorzieningen in de regio maar niet in de grootste gemeente. Toen de wet passend onderwijs kwam hebben de scholen en het samenwerkingsverband in deze gemeente rigoreus de reboundvoorzieningen afgeschaft. Men was en is van mening dat dit binnen de scholen goed opgelost kon worden.”

Verschillende geïnterviewden plaatsen een kritische noot bij het aanbod.

“We zijn niet zo tevreden over de inhoud van die voorzieningen. We zien dat jongeren die in het maatwerkklokaal hebben gezeten en daarna naar het mbo gaan daar snel weer uitvallen.”

“Er zijn meerdere voorzieningen, maar die wisselen qua kwaliteit. Er is vaak veel onduidelijkheid over de financiering van deze trajecten/voorzieningen. Dan wordt geclaimd dat het een zorg-onderwijstraject is en dan ontstaat de vraag of de school, het samenwerkingsverband of het wijkteam verantwoordelijk is voor de financiering.”

“Het is allemaal heel willekeurig. Dan popt dit weer op dan dat weer. Aanbieders springen ook vaak in gaten die vallen. Maar die initiatieven verdwijnen soms net zo snel als ze gekomen zijn. We hadden een heel goede plek en alles had in het werk gesteld moeten worden om die te bewaren maar om de een of andere manier gebeurt dat dan niet. Wij hebben daar geen invloed op. En de gemeente ook niet direct.”

In vrijwel alle gemeenten/regio's waar wel een aanbod voor (dreigend) langdurig verzuimers is, overstijgt de vraag het aanbod.

“Beide scholen hebben een tussenvoorziening met plek voor maximaal 10 kinderen. De tussenvoorziening is bedoeld als korte break. Voor sommige kinderen werkt het heel goed maar sommigen blijven plakken en zitten daar al maanden of jaren. De vraag naar deze plekken is groter dan het aanbod.”

“We hebben veel maar het zit vaak vol. Dat is echt wel een probleem.”

Beperkt aantal instroommomenten in het mbo

Een aanzienlijk deel van de leer- en kwalificatieplichtige jongeren die absoluut verzuimt komt uit het mbo. Doordat mbo-opleidingen vaak maar 1 instroommoment per jaar hebben kan het enige tijd duren voordat zij weer kunnen beginnen op een andere mbo-opleiding.

Onvoldoende passend aanbod in het mbo

Dat er onvoldoende ondersteuning is in het mbo voor jongeren die zijn doorgestroomd vanuit het vso is in een beperkt aantal interviews genoemd. Uit eerder onderzoek is echter bekend dat dit niet alleen speelt in de regio waaruit deze geïnterviewde afkomstig is.

“De overgang van vso naar mbo is een probleem, deze jongeren hebben eigenlijk speciaal onderwijs nodig in het mbo. Hier is wel een aanbod voor maar onvoldoende. En het probleem is dat deze jongeren niet in een groep passen maar gezamenlijk ook geen groep kunnen vormen vanwege de versterking van probleemgedrag die dan ontstaat.”

De complexiteit van de samenwerking

Bij complexe casuïstiek is vaak sprake van veel partijen die betrokken zijn waardoor ook de samenwerking ingewikkelder wordt.

“Het lukt niet om jongeren snel terug te leiden omdat je te maken hebt met heel veel partijen en heel veel verschillende routes. Elke thuiszitter is anders en er is dus geen standaard voor te maken. Daarnaast zijn er wachtlijsten; voor speciaal onderwijs en voor jeugdhulp. En voor jeugdhulptoeleiding moet je ook via de wijkteams, en die hebben ook vaak al wachtlijsten. Zij geven de arrangementen voor de jeugdhulp af.”

“De vraag; Wat valt onder jeugdhulp en wat onder onderwijs? maakt het regelmatig ook lastig. Of: is de school aan zet of heeft het samenwerkingsverband een taak? En als de school in een andere regio staat dan waar het kind woont: wie pakt het dan op?”

“Absoluut verzuim in de overgang van po naar vo is soms lastig: de verantwoordelijkheid komt dan opeens bij een ander samenwerkingsverband te liggen terwijl deze geen zeggenschap heeft gehad bij de voorgeschiedenis van het kind.”

De complexiteit van de samenwerking kan ook betrekking hebben op verschillen van inzicht tussen ouders en onderwijs- en/of zorgaanbieders

“We zien soms dat ouders alleen mee willen werken aan een traject dat zij zelf voor ogen hebben, maar dat het sociaal (wijk) team of samenwerkingsverband hier niet voor willen betalen”

Het ontbreken van doorzettingsmacht

In verschillende interviews is benoemd dat in het ontbreken van doorzettingsmacht een vertragende factor kan zijn bij het terugleiden van jongeren naar onderwijs.

“Dat het niet lukt heeft soms ook te maken met de verhouding tussen het samenwerkingsverband en de scholen. De samenwerkingsverbanden hebben geen doorzettingsmacht ten opzichte van de schoolbesturen. Kinderen blijven dan steeds maar op de plaatsingsoverleggen terugkomen.”

De complexiteit van de situatie van de jongeren en/of diens ouders

Naarmate de problematiek van de jongere en/of diens ouder(s) die ten grondslag ligt aan het verzuim complexer is, is het ingewikkelder om de jongere terug te lijden naar het onderwijs. Dit hangt samen met het aantal partijen dat dan betrokken is bij de casus.

Ouders/jongeren die onbekend zijn met het Nederlandse onderwijssysteem

“Voor wat betreft de leerlingen die nog ISK moeten volgen is het met vlagen goed te regelen en met vlagen slechter. De taal van ouders en hun begrip van het onderwijssysteem is daarbij sowieso een probleem.”

Ouders of jongeren die niet meewerken of zich niet aan gemaakte afspraken houden

Ouders of jongeren houden zich niet altijd aan gemaakte afspraken. Zo'n afspraak kan zijn dat een jongere vrijwillige jeugdhulp gaat volgen, maar dat die, op het moment dat die hulp, soms pas veel later, beschikbaar komt daar geen gebruik van maakt.

Jongeren die uit beeld verdwijnen

Een groep jongeren die soms uit beeld verdwijnt zijn de jongeren die in een justitiële setting onderwijs volgden.

“Jongeren die vanuit gesloten setting (justitieel) worden uitgeschreven (deze school kan direct uitschrijven als jongere niet meer is opgenomen); deze jongeren raken soms uit beeld en staan dan lang als absoluut verzuimer geregistreerd.”



4 Samenvatting en conclusies

De rol van leerplichtambtenaren is veranderd. Dat komt tot uiting in de sterke daling in het afgelopen decennium van het aantal keren dat proces verbaal wordt opgemaakt voor ongeoorloofde afwezigheid van school. Die veranderde rol hangt samen met de ontwikkeling van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De MAS was het resultaat van de samenwerking van een aantal ketenpartners, te weten het Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Ingrado en wordt onderschreven door de VNG. Uitgangspunt van de visie die ten grondslag ligt aan de MAS is dat bij ongeoorloofd schoolverzuim niet de strafrechtelijke kant centraal staat, maar dat primair wordt ingezet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. Dat betekent dat wanneer een school melding doet bij leerplicht van ongeoorloofd verzuim, de leerplichtambtenaar eerst onderzoekt wat de oorzaak is van het verzuim en daarbij kijkt wat de beste manier is om het verzuim te stoppen.

Met de MAS is ook meer aandacht gekomen voor het voorkomen van verzuim en schooluitval, ofwel preventief werken. Voorbeelden daarvan zijn: al in gesprek gaan met jongeren voordat de grens van wettelijk verzuim (16 uur in 4 weken) is bereikt en het geven van voorlichting over het belang van het alert zijn en reageren op verzuim van leerlingen zodat eventuele problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden herkend en escalatie daarvan wordt voorkomen.

Leerplichtorganisaties verschillen van elkaar in de toepassing van de MAS en in de invulling van preventief werken in het bijzonder. Die verschillen zijn niet zozeer gelegen in wat men doet maar in de mate waarin. Sommige organisaties zetten sterker in op het voorkomen van verzuim en schooluitval dan andere organisaties. Bij sommige leerplichtorganisaties maken het voorkomen van verzuim deel uit van een thuiszittersaanpak die met het onderwijs (scholen, bestuursamenwerkingsverbanden) is ontwikkeld. De visie achter het voorkomen van schooluitval is dat daarbij gelet moet worden op de combinatie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en dat er niet alleen gekeken moet worden naar leerplicht maar vooral ook naar leerrecht. De ene organisatie zoekt daarin de grenzen van de Leerplichtwet meer op dan andere organisaties. Dat is mede afhankelijk van de gemeentebestuurder en de ruimte (lees formatie) die leerplichtorganisaties hebben en het belang dat vanuit het gemeentebestuur wordt gehecht aan het voorkomen van verzuim en schooluitval.

Preventief werken levert op dat de samenwerking met scholen verbetert, scholen alerter zijn op verzuim en dat beter melden, waardoor eerder en beter ondersteuning kan worden geboden aan jongeren die verzuimen. Verschillende organisaties zien dat zij van de meeste jongeren die op een preventief spreekuur zijn geweest van leerplicht geen nieuwe verzuimmeldingen meer ontvangen.

Voor het kunnen (blijven) uitvoeren van preventieve activiteiten hebben leerplichtorganisaties formatie nodig. Om die formatie minder kwetsbaar te maken is het van belang dat preventief werken in de Leerplichtwet wordt geborgd. Dat is nu niet het geval waardoor met de grote bezuinigingen, waar gemeenten op korte termijn mee te maken krijgen, voor veel gemeenten onzeker is of zij deze taken uit kunnen blijven voeren.

Daarnaast blijft bij het voorkomen van verzuim en schooluitval een goede samenwerking met ketenpartners van belang.

Momenteel kunnen scholen wanneer er sprake is van veel geoorloofd verzuim bij een leerling ook actie ondernemen en de hulp van de jeugdarts in roepen. In gemeenten of voor scholen waarvoor dat is ingekocht kan bovendien de Methodisch Aanpak Zieke Leerlingen worden ingezet. Leerplichtambtenaren zien dat veel scholen niet of laat in actie komen als een leerling veel geoorloofd verzuimd. Daarnaast wordt in de meeste interviews genoemd dat er in hun regio sprake is van een capaciteitsgebrek bij Jeugdartsen.

Alhoewel het aantal jongeren dat uitval van school nog steeds toeneemt, wordt die toename afgezwakt door het aantal jongeren dat is uitgevallen maar weer terug naar school is geleid.

De rol van leerplicht bij het terugleiden naar school van jongeren die langdurig hebben verzuimd of geen schoolinschrijving hebben, varieert. Leerplicht heeft in ieder geval een signalerende en monitorende rol. Daarnaast neemt ze de rol van aanjager en spin in het web en adviseur op zich. Daarbij let ze erop dat de goede partijen worden aangehaakt, dat die partijen hun verantwoordelijkheid nemen en dat er termijnen worden afgesproken. Of en in welke mate dat wordt gedaan is deels organisatie maar ook deels casusafhankelijk. Sommige organisaties stellen dat zij in het geval van absoluut verzuim (het ontbreken van een schoolinschrijving) een prominentere rol hebben dan in het geval van langdurig relatief verzuim. In dat laatste geval is meestal de school casusregisseur en is leerplicht dat nooit of alleen bij hoge uitzondering. In het geval van absoluut verzuim ziet leerplicht zichzelf vaker als casusregisseur. Leerplichtorganisaties wijzen erop dat zij formeel (op basis van de Leerplichtwet) alleen een rol hebben richting ouders en jongeren. De Leerplichtwet sluit niet meer aan bij de situatie dat achter verzuim vele verschillende oorzaken schuil kunnen gaan en dat de oorzaak van het verzuim vaak niet of niet alleen bij de ouders of jongeren ligt maar in het onderwijs zelf. Vanuit de zorg om het recht op onderwijs van de jongeren zien veel leerplichtambtenaren het als hun morele taak om oog te hebben voor de belangen van jongeren en die waar mogelijk te versterken. Om die reden pakt ze de rol van procesregisseur en aanjager op zich, al zijn die rollen niet geborgd in de Leerplichtwet.

Of het terugleiden van jongeren die langere tijd zijn uitgevallen lukt, is van verschillende factoren afhankelijk. Helpend daarbij zijn een goede samenwerking waarin afspraken zijn gemaakt over wie waarvoor verantwoordelijk is, en waarin partijen zich aan die afspraken houden. Daarnaast is een aanbod van voorzieningen die gericht zijn om de stap terug naar school te maken van belang. Het gaat daarbij om tijdelijke voorzieningen waarin leerlingen bijvoorbeeld in kleinere groepjes weer kunnen wennen aan de terugkeer naar school.

Niet helpend bij het terugleiden van jongeren naar school zijn de wachtlijsten in het onderwijs, vooral in het speciaal onderwijs en voor Internationale Schakelklassen, de wachtlijsten in de jeugdhulp, voor diagnostisch onderzoek, een tekort aan bovenschoolse voorzieningen en/of een gebrekkige kwaliteit daarvan in het po en vo, en het beperkt aantal instroommomenten en gebrek aan ondersteuning voor jongeren die vanuit het vso instromen in het mbo.

Meer procesgebonden factoren die het terugleiden naar school bemoeilijken zijn de complexiteit van de samenwerking, het gebrek aan goede samenwerking en het ontbreken van doorzettingsmacht. Soms zijn er ook factoren bij de jongere of ouders die het terugleiden naar onderwijs bemoeilijken zoals de complexiteit van de situatie waar zij in zitten (multiproblematiek), dat ouders de weg niet kennen in het onderwijssysteem, dat ouders of jongeren niet mee willen werken aan een traject of dat jongeren uit beeld zijn verdwenen. Bovengenoemde factoren spelen vaak tegelijkertijd en versterken elkaar.



Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door
het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ingrado