



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek



Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim

De toepassing van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in de praktijk

Paul Boekhoorn
Ton Eimers

Voorwoord

Aanhoudend schoolverzuim kan een serieuze bedreiging vormen voor de ontwikkeling van een jongere. Vanuit deze achtergrond hebben organisaties die op dit terrein een belangrijke rol spelen, zich in de afgelopen jaren gericht op het versterken van een systematisch onderbouwde aanpak van schoolverzuim. In eerste instantie is gewerkt aan de actualisering van de Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim uit 2012, waarin het accent lag op het handhavings- en vervolgingsbeleid in de aanpak van schoolverzuim.

Door de betrokken ketenpartners - Ingrado, Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie - is vervolgens een gezamenlijke visie op de aanpak van het schoolverzuim ontwikkeld waarbij niet meer de strafrechtelijke kant centraal staat, maar primair wordt ingezet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. Dit sloot aan bij de aanbevelingen die volgden uit de procesevaluatie van de Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim uit 2015 (Lubberman et al., 2015). Deze visie heeft begin 2017 geresulteerd in de *Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)*.

In 2017 is de MAS in gebruik genomen en in 2018 geactualiseerd. Over deze fase van implementatie van de MAS is door PwC in 2019 een eerste evaluatie verricht. De MAS wordt sindsdien door de ketenpartners periodiek geactualiseerd en waar nodig herzien. De meest recente versie is van maart 2022.

In onderhavig onderzoek is nagegaan hoe ongeoorloofd schoolverzuim door de afdeling Leerplichtzaken in vier gemeenten en door een Regionaal Bureau Leerplichtzaken (RBL), wordt aanpak - en hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de MAS - en welke eventuele verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoek is vanuit het ministerie van J&V aangevraagd door DG Straffen en Beschermen, directie Sanctietoepassing en Jeugd en uitgevoerd in opdracht van het WODC.

Een woord van dank is op zijn plaats voor de bijdrage van de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek: Sjoerd Karsten (voorzitter, UvA), Eveline van de Kieft (ministerie van Justitie en Veiligheid), Essy van Dijk (WODC), Vincent Fafieanie (Nederlands Jeugd Instituut) en Dolf van Veen (Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg). Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we, naast de dossieranalyse bij de gemeenten, met medewerkers van de afdelingen Leerplicht van de vijf gemeenten/RBL en met de ketenpartners Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie uitgebreide interviews afgenomen. Wij willen hen allen bedanken voor hun bereidwillige medewerking en informatie. We willen tevens de landelijke vereniging van leerplichtambtenaren, Ingrado, bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Een woord van dank is er tot slot voor de vereniging Ouders & Onderwijs en de ouders die met ons gesproken hebben over hun ervaringen met de aanpak van schoolverzuim bij hun kinderen.

Het onderzoek is uitgevoerd door BBSO, in samenwerking met het KBA Nijmegen.

Paul Boekhoorn

Ton Eimers

Met medewerking van:

Ake Eimers

Kelly Beurskens

Lianne Daniels

Nijmegen

september 2022

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2022, WODC. Alle rechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	15
1.1 Leerplicht en schoolverzuim	15
1.2 De Methodische Aanpak Schoolverzuim	18
2. Doel en aanpak van het onderzoek	23
2.1 Doel van het onderzoek	23
2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
2.3 Onderzoeksaanpak	24
3. Toepassing van de MAS in dossiers van Leerplichtzaken	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Toepassing van de MAS-routes in de dossiers	33
3.3 Toepassing signaleringsinstrument schoolverzuim	36
3.4 Typering van het verzuim in de dossiers	37
3.5 Kenmerken van verzuimende jongeren in de leerplichtdossiers	41
3.6 Vervolg-verzuimroutes	54
3.7 Conclusies	58
4. Ervaringen met de toepassing van de MAS	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Schoolverzuim en de MAS als methode voor Leerplichtzaken	61
4.3 Gebruik van het signaleringsinstrument in MAS	64
4.4 Toepassing MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim	65
4.5 MAS en de ervaringen van ketenpartners bij aanpak schoolverzuim	72
4.6 Evaluatiefase in de MAS	80
4.7 Ervaringen van ouders met aanpak schoolverzuim	81
4.8 Conclusies	85
5. Conclusies en aanbevelingen	89
Bijlage Leerplichtzaken en ervaringen met MAS per onderzochte gemeente/RBL	
Summary	
Literatuur	

Samenvatting

De Methodische Aanpak Schoolverzuim

Bij de aanpak van schoolverzuim door leerplichtige jongeren wordt het belangrijk geacht dat snel stappen worden gezet om mogelijk langdurige schooluitval te voorkomen. Een eenduidige aanpak en duidelijkheid over wie wat doet in welke fase kan daarbij helpen. In dit licht is, als vervolg op de 'Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim', in maart 2017 de 'Methodische Aanpak Schoolverzuim' (MAS)¹ gelanceerd. Ingrado, Halt, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie hebben hierin - in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid - het voortouw genomen.²

De MAS, waarin niet de strafrechtelijke kant centraal staat maar de inzet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp, biedt volgens de ontwikkelde methodiek leerplichtambtenaren de ruimte om gemotiveerd keuzes in de aanpak van de verzuimproblematiek te maken. Centrale elementen in de aanpak zijn vroegtijdig inzetten van (jeugd)hulp, ketensamenwerking en maatwerk. Voor de concrete aanpak in de verzuimcasussen heeft de leerplichtambtenaar in principe de keuze tussen vier onderscheiden routes en mogelijke combinaties daarvan: de route van vrijwillige jeugdhulp, de route Halt-interventie, de route van dwang in civielrechtelijk kader en de route van dwang in strafrechtelijk kader. Uitgangspunt bij de keuze van deze routes is: 'licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus'.

De invoering van de MAS had destijds twee hoofddoelen:

- het verminderen van de toepassing van justitiële interventies en gedwongen trajecten in de aanpak van schoolverzuim en in plaats daarvan het leggen van het accent op (vrijwillige) hulpverlening. 'Het uitgangspunt voor de MAS 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' (Handleiding MAS 2022);
- de implementatie van een methodische werkwijze voor Leerplichtzaken, hetgeen wil zeggen dat elke leerplichtambtenaar op eenzelfde wijze, uniform, werkt en de uitvoering evalueert.

De ontwikkeling van de MAS kwam in een periode waarin zich al langer een verschuiving voordeed in de benadering van de aanpak van schoolverzuim door Leerplicht, met meer aandacht voor de rol van hulpverlening en minder accent op de handhavingstaak. De achtergrond van deze verschuiving kan in een breder perspectief worden geplaatst, met twee relevante ontwikkelingen:

¹ Ingrado. Methodische Aanpak Schoolverzuim - Halt, RvdK, OM, Ingrado, meest recente versie maart 2022.

² Ingrado is de landelijke vereniging voor leerplicht en RMC.

- een sterk toegenomen inzet op de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, dat herkenbaar is in beleid, extra financiële middelen en een geïntensiveerde regionale aanpak;
- de formele aanpassingen in de Leerplichtwet (de invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar) en de RMC-regeling (de VSV-aanpak tot 23 jaar).

In deze ontwikkelingen hebben de afdeling Leerplichtzaken en de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC) een grote rol gekregen in de preventie en aanpak van voortijdig schoolverlaten. Dat leidde tot uitbreiding van de formatie, tot professionalisering en tot een andere rol en positie van Leerplicht/RMC in de regionale samenwerking. De inzet op preventie van voortijdig schoolverlaten heeft geleid tot extra aandacht voor de aanpak van schoolverzuim. Tegen deze achtergrond veranderde de rol van de leerplichtambtenaar van (hoofdzakelijk) handhaver, naar (hoofdzakelijk) schakel in de hulpverlening en preventie.

Bovendien werd van belang geacht dat er een gezamenlijke visie ontstond op de gewenste aanpak van schoolverzuim, die ook zou leiden tot meer uniformiteit in deze aanpak. Met name bij de aanpak van relatief schoolverzuim waarbij sprake is van zorgsignalen, werden soms grote verschillen in het werkproces en de inhoud geconstateerd.

De introductie van de MAS sloot aan op deze ontwikkeling van zowel een meer preventieve op hulpverlening gerichte inzet als een uniformering en professionalisering van de werkwijze. Kernpunten zijn een verschuiving naar 'lichtere' (minder sanctionerende) routes in de aanpak van schoolverzuim en een methodische manier van werken.

Doel en vraagstelling onderzoek

De MAS is na de eerste introductie in het werkveld in 2017 bijgesteld en vervolgens ook geëvalueerd. Deze eerste evaluatie wees uit dat de methodiek over het algemeen door gebruikers (i.c. Leerplicht en ketenpartners) als positief werd beoordeeld.³

Het onderhavige onderzoek heeft als vervolg hierop tot doel na te gaan hoe ongeoorloofd schoolverzuim van jongeren door leerplichtambtenaren in samenwerking met ketenpartners wordt aangepakt in gemeenten die de methodische aanpak schoolverzuim (MAS) toepassen - en hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de MAS - en welke eventuele verbeteringen in de aanpak mogelijk zijn. De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- a. Hoe verloopt de methodische aanpak van schoolverzuim bij 12- tot 18-jarigen?
- b. Wat zijn eventuele mogelijkheden voor verbetering van de MAS?

Onderzoeksaanpak

Dossieranalyse

Het onderzoek omvat als eerste onderdeel een dossieranalyse van de behandeling van verzuimcasussen door de afdeling Leerplichtzaken van vier gemeenten en door een Regionaal Bureau Leerplichtzaken. Het dossieronderzoek heeft op locatie bij de afdeling Leerplichtzaken

³ PwC (2019). Evaluatie van de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim.

van de gemeenten Amersfoort, Eindhoven, Utrecht en Zwolle en RBL Midden-Gelre plaatsgevonden. De dataverzameling heeft geleid tot een databestand van in totaal 427 leerplichtdossiers, met een redelijk evenredige vertegenwoordiging van 80-90 cases per gemeente/RBL. Het dossieronderzoek betreft geen casusanalyse van individuele verzuimzaken bij Leerplicht, met daarin ook een analyse van het vervolgtraject bij ketenpartners. Een dergelijke onderzoeksbenadering vereist een inzicht in persoonlijke dossierkenmerken op individueel niveau bij zowel Leerplichtzaken als ketenpartners, waarbij het gevolgde traject van de schoolverzuimende jongeren per casus zou kunnen worden gereconstrueerd. Vanwege de privacywetgeving is deze aanpak niet mogelijk. De ondernomen dossierstudie geeft (wel) uitgebreid en specifiek inzicht in de mate waarin de onderscheiden MAS-routes volgens de geanalyseerde leerplichtdossiers worden toegepast.

Interviews en groepsgesprekken Leerplichtzaken en ketenpartners

Als tweede onderdeel omvat het onderzoek een inventarisatie van visies en ervaringen die Leerplichtzaken en ketenpartners hebben met de toepassing van de MAS en de daartoe benodigde samenwerking. Er zijn hiertoe bij de afdeling Leerplichtzaken vijf groepsgesprekken en afzonderlijke individuele interviews gevoerd met in totaal 27 leerplichtconsulenten, kwaliteitsmedewerkers en teamleiders in de vijf gemeenten/RBL. In iedere gemeente/RBL is, naast de teamleiders, met minimaal drie leerplichtambtenaren gesproken. Naast de groepsgesprekken is op meerdere momenten met individuele medewerkers van Leerplichtzaken (veelal kwaliteitsmedewerkers) van de vijf gemeenten/RBL gesproken om aanvullende schriftelijke informatie op te vragen of mondeling toelichting te krijgen op openstaande vragen.

In het licht van het streven naar een gezamenlijke aanpak van schoolverzuim, is ook de samenwerking met ketenpartners onder de loep genomen. Bij de ketenpartners van de vijf afdelingen Leerplichtzaken van de gemeenten/RBL zijn, voor het merendeel individuele, interviews afgenomen met in totaal 18 medewerkers van Halt, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Er zijn gesprekken gevoerd met zes medewerkers van de betreffende Halt-bureaus, met vijf medewerkers (kernfunctionarissen adviesteam en casusregisseurs) van de Raad voor de Kinderbescherming en zeven medewerkers (parketsecretarissen en officieren van Justitie) van het Openbaar Ministerie in de betreffende arrondissementen (Midden-Nederland, Gelderland en Overijssel).

Interviews ouders

Als derde onderdeel van het onderzoek zijn tien ouders van verzuimende jongeren geïnterviewd. Deze gesprekken geven inzicht in hun persoonlijke ervaringen met het schoolverzuim van hun kind en een globaal, indicatief beeld van de wijze waarop verschillende organisaties (school, hulpverlening en deels ook Leerplicht) met dit schoolverzuim omgaan.

A. De MAS in de praktijk

Bij de hoofdvraag naar het verloop van de MAS zijn drie thema's te onderscheiden die een beeld geven van de verschillende invalshoeken van waaruit deze vraag wordt beantwoord:

1. de MAS als methodisch-inhoudelijk instrument, wat betreft de toepassing van MAS-routes door leerplichtambtenaren op het niveau van de verzuimcasuïstiek
2. de MAS als uitgangspunt voor Leerplicht, waar het gaat om het hanteren van de MAS als organisatorisch principe door de afdeling Leerplichtzaken
3. de MAS als instrument voor samenwerking, in het licht van de rol en betrokkenheid van Leerplicht en ketenpartners bij de gezamenlijke uitvoering van de verzuimaanpak.

1. De MAS als methodisch-inhoudelijk instrument

Het verloop van de MAS heeft ten eerste betrekking op het toepassen van MAS-routes door leerplichtambtenaren op het niveau van de casuïstiek in het geval van relatief schoolverzuim (niet zijnde luxe-verzuim). Ofschoon MAS-routes vaak niet expliciet benoemd worden in de dossiers, zijn ze grotendeels wel 'afleidbaar'. Aan de hand van verwijzingen en aanvullende indicaties, zijn dossiers door de onderzoekers (indien nodig aanvullend) gelabeld met de verschillende MAS-routes.

MAS-routes in de verzuimdossiers

De dossieranalyse wijst uit dat in meer dan de helft van de verzuimdossiers (56%) sprake is van een van de vier MAS-routes (i.c. de routes vrijwillige hulpverlening, Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader). In de andere gevallen (44%) is sprake van een zogenaamde 'basisroute'. In deze basisroute worden de verzuimmeldingen door de leerplichtambtenaar veelal met een lichte interventie afgedaan, zoals een gesprek met ouders en jongere of een kennisgevingsbrief en is er geen sprake van (gedwongen of vrijwillige) hulpverlening.

Van de vier toegepaste MAS-routes komt de route vrijwillige hulpverlening het meest voor, namelijk in 47% van het totaal aantal cases. De andere (vervolg)routes komen relatief weinig voor; in 9% van de cases is sprake van een Halt-interventie of van een justitiële route via de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Het grote aandeel verzuimcases waarin naar vrijwillige (jeugd)hulpverlening wordt verwezen, sluit aan bij een van de doelen van de MAS in brede zin, namelijk om minder in te zetten op het toepassen van justitiële middelen en gedwongen trajecten in de aanpak schoolverzuim en in plaats daarvan meer accent te leggen op (vrijwillige) hulpverlening.

De conclusie is dat het doel van de MAS om een sterker accent op de route vrijwillige hulpverlening te leggen bij de aanpak van schoolverzuim wordt behaald. Deze doelstelling wordt door de leerplichtambtenaren niet alleen breed onderschreven, ze handelen er in de praktijk ook naar.

MAS-routes en doorlooptijden

De dossieranalyse wijst uit dat de 'zwaarte' van de toegepaste route (in het licht van toegepaste sancties) een samenhang vertoont met het aantal verzuimmeldingen van de jongere en de lengte van de verzuimperiode. Bij de vervolgroutes is sprake van een hoger aantal verzuimmeldingen en een langere verzuimperiode dan bij de basisroute en de vrijwillige (jeugd)hulp. Jongeren met de basisroute hebben significant minder meldingen en een kortere verzuimperiode dan jongeren in de andere routes.

MAS-routes en kenmerken verzuimende jongeren

Er zijn geen significante verschillen gevonden in de gevolgde MAS-routes naar geslacht; jongens en meisjes zijn in redelijk vergelijkbare mate opgenomen in de basisroute, (vrijwillige) jeugdhulpverlening en in de vervolgroutes. De vervolgroutes komen wel vaker voor bij de oudere leeftijdscategorie (15-17 jaar) en minder vaak bij de jongere (12-14 jaar).

Bij een beoordeling van het onderwijs dat jongeren volgen, blijkt dat verzuimende jongeren in de vervolgroutes vaker op het vmbo en praktijkonderwijs zitten en in het geval van de route vrijwillige jeugdhulp zitten jongeren vaker op het vso. Een groot deel van de verzuimende jongeren (40%) bevindt zich in een gezinssituatie waarin sprake is van een eenoudergezin. De gezinssituatie van jongeren verschilt significant tussen de basisroute en de MAS-routes. In de route vrijwillige (jeugd)hulp en de vervolgroutes is het percentage eenoudergezinnen bovengemiddeld hoog.

Het overgrote deel van de verzuimende jongeren (86%) heeft minstens op één gebied (thuisituatie, gezondheid, school, gedrag) te maken met problematiek. Kenmerkend voor de 'zwaardere' dossiers – jongeren met veel problematiek – is dat er vaak een stapeling van problemen optreedt. Juist deze stapeling maakt dat de problematiek hardnekkiger en moeilijker te behandelen is.

De zwaarste problematiek (meerdere problemen op meerdere gebieden) komt voor bij 37% van de verzuimende jongeren. Het is duidelijk dat deze jongeren vaker dan de andere jongeren in vervolgroutes terecht komen. Daarbij speelt ook een rol dat bij langere verzuimperiodes en vervolgroutes meer informatie wordt verzameld en over de jongere wordt geregistreerd.

Er is een indicatie dat het schoolverzuim vaak niet stopt na het volgen van de routes dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader. Bij de jongeren in de route dwang in civiel kader loopt het verzuim nog door of treedt later opnieuw op. Bij een strafrechtelijke interventie via een officier van justitie of rechter loopt het schoolverzuim bijna bij alle jongeren nog door of treedt opnieuw op. Dat kan enerzijds geïnterpreteerd worden als kennelijk ontoereikende interventies, maar anderzijds ook gezien worden als een gevolg van een verzwaring of verdichting van de problematiek: het zijn nu vooral de meer complexe gevallen die in de vervolgroutes komen en daarmee wordt de kans op het stoppen van het verzuim kleiner. Verzuim lijkt dan vaak ook niet het hoofdprobleem.

Bijna de helft (45%) van de verzuimende jongeren heeft te maken met een lichtere vorm van problematiek (één probleem op één gebied). Het merendeel van deze groep verzuimers (80%) komt in de zogenaamde basisroute. Het valt op dat van de jongeren in deze basisroute een vijfde deel (ook) te maken heeft met meervoudige en/of multiproblematiek. Het is onduidelijk waarom voor deze jongeren geen andere MAS-route is ingezet.

Uit de analyse van de verzuimdossiers blijkt dat ook in de aard en omvang van het verzuim en achterliggende problematiek zichtbaar is dat er een verschuiving in de aanpak optreedt: er worden minder processen-verbaal opgemaakt en minder naar vervolgroutes verwezen; het zijn nu met name de jongeren met een zware problematiek die in de MAS-routes richting justitie en/of gedwongen hulpverlening terechtkomen.

MAS-routes en Leerplicht

De dossieranalyse wijst uit dat de leerplichtambtenaar veelal geen leidende rol heeft in het proces van hulpverlening. Vaak is er al hulpverlening betrokken voorafgaand aan de verzuim melding en heeft de leerplichtambtenaar geen coördinerende rol. Zolang het verzuim duurt, blijft de leerplichtambtenaar wel bij de casus betrokken. Uit de dossiers blijkt ook dat leerplichtambtenaren niet altijd (meer) betrokken zijn bij de vervolgroutes en terugkoppeling over het vervolgtraject vaak ontbreekt.

De inzet van (vervolg)routes door Leerplicht wordt niet alleen bepaald door de hier besproken (verzuim)kenmerken van de jongeren. Het hangt mede samen met accenten die gemeenten leggen in hun aanpak van verzuim bij verschillende schoolsoorten of leeftijdscategorieën. Zo wordt door één van de gemeenten vaker naar Halt verwezen dan door de andere gemeenten. Dat heeft mede te maken met mogelijkheden die men ziet en het belang dat men bij de afdeling Leerplichtzaken aan de toepassing van deze MAS-route hecht. Dit betekent ook dat bij een toepassing van de MAS, gemeenten nog steeds verschillende keuzes kunnen maken in waar zij het zwaartepunt van hun leerplichtuitvoering leggen.

2. De MAS als uitgangspunt voor Leerplicht

De vraag naar het 'verloop van de MAS' heeft ook betrekking op het hanteren van de MAS als organisatorisch principe door de afdeling Leerplichtzaken.

Het onderzoek wijst uit dat de MAS, bedoeld als een methode voor het gestructureerd en uniform handelen van leerplichtambtenaren bij de aanpak van schoolverzuim, nog geen brede organisatorische verankering binnen Leerplicht heeft gekregen. De MAS is weliswaar in de onderzochte gemeenten positief ontvangen als methodisch uitgangspunt voor de inhoudelijke aanpak, maar is niet structureel en consequent, als organisatorisch richtinggevend concept bij Leerplichtzaken doorgevoerd. Zo zijn leerplichtambtenaren niet altijd geschoold in de MAS. Het ontwikkelde signaleringsinstrument dat als hulpmiddel is ontwikkeld voor de inhoudelijke keuzes in de routes van de MAS, wordt nauwelijks toegepast. De MAS is veelal ook geen structureel onderdeel van het regulier overleg van leerplichtteams en krijgt geen aandacht in de vorm van interviewsessies van leerplichtambtenaren. Bovendien wordt de uitvoering van de MAS in de omschreven fasen en routes veelal niet ondersteund door de gehanteerde registraties van Leerplichtzaken.

3. De MAS als instrument voor samenwerking

De vraag naar het verloop van de MAS heeft ten derde betrekking op de rol en betrokkenheid van Leerplicht en ketenpartners bij de uitvoering van de verzuimaanpak. Met de MAS wordt naar meer uniformiteit in de aanpak door Leerplicht als ook in de samenwerking met ketenpartners gestreefd.

De interviews wijzen uit dat de MAS als methodisch uitgangspunt in het werkveld positief wordt gewaardeerd. Het werkt ondersteunend in het licht van de verdere professionalisering en uniformering van de uitvoering van taken door Leerplichtzaken. De keuze voor het benaderen van problematisch schoolverzuim bij leerplichtige jongeren door middel van zorg en hulpverlening wordt breed gedragen. Een meer handhavende of dwingende aanpak bij schoolverzuim wordt door Leerplicht en ketenpartners alleen ondersteund indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar en structureel verzuimgedrag en als het aanbod van hulpverlening door betrokkenen wordt geweigerd. De afname van het aantal processen-verbaal voor schoolverzuim in de afgelopen jaren weerspiegelt de verschuiving van een strafrechtelijke aanpak naar een breder palet van mogelijke routes, met hulpverlening als eerste optie in het aanbod voor jongeren en ouders.

De Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie zijn als ketenpartners over het algemeen positief over de samenwerking en de uitkomsten van de gekozen aanpak van Leerplichtzaken. Men herkent dat de MAS bijdraagt tot meer overwogen en eensluidende keuzes voor bepaalde trajecten bij Leerplicht. Ook worden voorgelegde verzuimcasussen ten behoeve van het JCO-L over het algemeen beter voorbereid en aangeleverd dan in voorgaande jaren. De samenwerkingsrelatie met Halt is mede vanwege het relatief geringe aantal verwijzingen (i.c. het aantal Halt-pv's) voor schoolverzuim veelal minder intensief en frequent.

Na de implementatiefase van de MAS is geconstateerd dat sprake was van minimale evaluatie en adequate terugkoppeling tussen ketenpartners van informatie over casussen. Het onderzoek wijst uit dat de terugkoppeling van informatie van Halt, RvdK en het OM is verbeterd. Een gezamenlijke evaluatie over het verloop en opbrengst van de (pre)justitiële trajecten vindt echter niet (structureel) plaats.

Terugkoppeling en evaluatie van de verzuimcasussen is veel minder te herkennen in de trajecten in het vrijwillig kader. De afstemming tussen Leerplicht met het voorliggend veld (i.c. jeugdhulpverlening) is lang niet altijd helder en wordt vaak belemmerd door een (al dan niet juiste) toepassing van de AVG. Een leerplichtambtenaar weet vaak niet waar een (verzuimende) jongere zich bevindt in een zorgtraject en wat de effecten van het traject zijn. Dit heeft implicaties voor de (beoogde) regierol van de leerplichtambtenaar in het verzuimtraject.

B. Aanbevelingen voor doorontwikkeling MAS

De tweede hoofdvraag van het onderzoek heeft betrekking op de eventuele mogelijkheden voor verbetering van de MAS. In het onderzoek is een aantal aanknopingspunten gevonden voor verbetering en doorontwikkeling van de 'methodische aanpak schoolverzuim'. Het gaat met name om de borging van de MAS binnen de leerplichtteams, de informatie-uitwisseling en afstemming met organisaties in de schoolverzuimketen, de rol van de leerplichtambtenaar in deze keten en de toepassing van de Halt-route vanuit het motto van 'maatwerk'.

Toepassing en borging MAS binnen Leerplicht

Om de MAS verder door te ontwikkelen en als werkmethode te borgen binnen Leerplichtzaken is het van belang (meer) aandacht te geven aan de scholing van leerplichtambtenaren op dit vlak, aan de mogelijkheden van het signaleringsinstrument en aan de afstemming van de leerplichtregistratie op de MAS. Daarnaast verdient het aanbeveling de MAS vaker intern te evalueren en ruimte te geven aan intervisie zodat interne reflectie op de uitgezette MAS-routes en mogelijke vervolgstappen plaatsvindt.

Communicatie over rollen van Leerplicht en inzet van MAS bij organisaties

Hoewel over het algemeen sprake is van tevredenheid over de samenwerking met ketenpartners, is niet altijd voor alle partijen duidelijk wat de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners zijn bij het doorlopen van de MAS-routes. Dit geldt onder meer voor de organisaties die niet direct in de 'verzuimketen' bij de MAS zijn benoemd, waaronder de scholen, sociale wijkteams en instanties voor (jeugd)hulpverlening. Nadere voorlichting en afstemming tussen de (keten)partners, maar ook met onderwijs en hulpverlening over de inzet van Leerplicht en de inzet van MAS kan hierin ondersteunend zijn. Aangezien uit de verzuimdossiers naar voren komt dat Leerplicht lang niet altijd iets voor de leerling kan betekenen, is in deze gevallen een sterke(re) verbinding met de (jeugd)hulpverlening gewenst.

Ook kan hierin meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die de AVG wél biedt voor de informatie-uitwisseling over (verzuim)casussen tussen betrokken partners. Er zijn protocollen voor informatiedeling en samenwerking beschikbaar die meer ruimte bieden dan men hieromtrent in de praktijk vaak veronderstelt.

Ook de ervaringen van ouders wijzen op de noodzaak van een goede communicatie en duidelijkheid over de regie van de casus. Ouders komen vaak vanwege het problematisch verzuim van hun kind in een traject terecht waarin de rollen en bijdragen van school, samenwerkingsverband, jeugdhulpverlening en leerplicht door elkaar heen (lijken te) lopen. Het verdient aanbeveling om bij een complexe (verzuim)problematiek de mogelijke routes en het aanbod van organisaties goed voor de ouders in kaart te brengen. Leerplicht kan hier een schakelrol in spelen.

Versterking van de rol van de leerplichtambtenaar

De aanpak van de verzuimcasussen hangt in veel gevallen samen met het verloop van de vrijwillige hulpverleningsroute. Volgens de MAS kan de leerplichtambtenaar als de vrijwillige hulpverlening niet wordt opgepakt, na een rappèl bij het sociaal wijkteam en/of de betreffende hulpverlener, kiezen voor opschaling binnen zijn/haar organisatie. Daarbij kan worden gedacht aan een doorzettingsmacht vanuit de gemeente richting het professionele werkveld van de hulpverlening waarbij zij opgeroepen worden om in samenspraak een oplossing te vinden voor de leerling. Ook kan de samenwerking in casusoverleggen worden versterkt waarin de mogelijkheden en mandatering van een 'doorbraak' worden vastgesteld. Een van de aandachtspunten voor de MAS is het nader bepalen van het moment waarop opschaling wenselijk is en door of via de leerplichtambtenaar wordt ingezet.

Een aandachtspunt hierbij is de rol en positie van de leerplichtambtenaar in deze trajecten. Veelal is de leerplichtambtenaar afhankelijk van andere organisaties om een casus te kunnen agenderen bij de jeugdbeschermingstafel (JBT). Het wordt aanbevolen leerplichtambtenaren (vaker) bij een JBT te betrekken in casussen waarin sprake is van schoolverzuim. Een meer structurele oplossing is dat een leerplichtambtenaar zelf een casus bij de jeugdbeschermingstafel kan agenderen.

MAS en Halt

In de MAS staan voor de leerplichtambtenaar in principe verschillende routes open voor de aanpak van het schoolverzuim. Het motto bij de verzuimaanpak is 'licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus'. De Halt-route past daarbij in de lichte, pre-justitiële route met een nadruk op de pedagogische aanpak van het verzuim. Het onderzoek wijst uit dat de Halt-route in het merendeel van de onderzochte gemeenten/RBL relatief weinig wordt toegepast. De verwijzing naar hulpverlening aan de 'voorkant' bij schoolverzuim leidt er mede toe dat Halt in eerste instantie niet in beeld komt en vervolgens, als het verzuim- en hulpverleningstraject inmiddels lang(er) is geworden, ook niet meer in beeld verschijnt omdat in dat geval vooral de contra-indicaties voor toepassing van de Halt-route gaan gelden. In de praktijk wordt ook weinig gebruik gemaakt van een 'combinatieroute' waarbij twee interventies (waaronder de Halt-route) parallel aan elkaar mogelijk zijn.

In het licht van de beschikbaarheid van meerdere interventies bij een uiteenlopende aard en omvang van het schoolverzuim en het motto 'licht waar het kan en zwaar(der) waar nodig', is een nadere beschouwing op de functie en bijdrage van de Halt-route in het verminderen van schoolverzuim aan te bevelen.

Slotbeschouwing

Het onderzoek naar de toepassing van de MAS laat zien dat de uitgangspunten en principes van de MAS breed worden gedragen en toegepast. Dat blijkt onder meer uit het relatief lage percentage casussen waarbij een MAS-vervolgroute (via Halt, Raad en OM) wordt ingezet. Het doel van de MAS om meer accent op vrijwillige hulpverlening te leggen, wordt door de leerplichtambtenaren in het onderzoek breed onderschreven en ze handelen er ook naar.

Verzuim kan een indicator voor achterliggende problematiek zijn. In die gevallen kan de leerplichtambtenaar een belangrijke rol spelen in het signaleren van de ondersteuningsbehoefte en in het inschakelen van hulpverlening. Zeker in de beginfase van een dergelijk traject heeft de leerplichtambtenaar ook nog de rol van procesbewaker en schakelpunt.

In veel andere gevallen is er bij de verzuimmelding al bekend dat sprake is van achterliggende problematiek en is er al een vorm van vrijwillige hulpverlening, bijvoorbeeld via de school, betrokken. De rol van de leerplichtambtenaar is dan meer volgend, het initiatief ligt elders.

De verschuiving in het werk van de leerplichtambtenaar van handhaving naar inzet van hulpverlening is heel duidelijk zichtbaar in het onderzoek, in de dossiers en ook in de interviews. Wat precies de rol is of moet zijn van de leerplichtambtenaar in relatie tot een traject met vrijwillige hulpverlening verschilt per casus.

Mogelijk als gevolg van deze ontwikkeling lijkt de rol van de leerplichtambtenaar niet in alle gevallen duidelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld in de dossiers waarin een leerling te maken heeft met problematiek, maar wordt volstaan met een lichte interventie (waarschuwing). Aan de andere kant van het spectrum, bij de vervolgroutes, constateren we ook dat de leerplichtambtenaar niet altijd betrokken of op de hoogte wordt gehouden. Mede omdat de MAS geen handelingsprotocol is, kan worden geconstateerd dat in vervolgroutes ook geen systematische terugkoppeling naar Leerplicht plaatsvindt. Dat is opmerkelijk aangezien het verzuim na de vervolgroutes in civiel en strafrechtelijk kader vaak doorgaat en Leerplicht opnieuw betrokken raakt.

De MAS heeft een nieuwe rol voor de leerplichtambtenaar gecreëerd – of in elk geval dat proces versterkt – maar biedt niet altijd voldoende handvatten voor de invulling daarvan. Zo blijkt dat bijna de helft van de meldingen wordt afgedaan met een lichte interventie (basisroute), terwijl deze route in de MAS geen aandacht krijgt en er dus geen handvatten voor worden geboden. De MAS had met name tot doel om de routes naar gedwongen hulp en strafrechtelijke interventies minder te laten inzetten en is daarin succesvol.

De MAS is minder een integraal instrument dat de leerplichtambtenaar handvatten biedt bij de invulling van de nieuwe rol, die zich meer op inzet van hulpverlening richt. Anders dan de naam doet vermoeden kent de MAS een weinig methodische werkwijze, in elk geval niet voor de lichtere en vrijwillige routes. Echter ook bij de 'zwaardere' vervolgroutes vallen er gaten, die doen vermoeden dat er (nog) niet sprake is van een integrale, methodische werkwijze. Veel van de andere, nieuwe rollen die op de leerplichtambtenaar afkomen, moeten nog geleerd worden, zoals de signalering, het netwerken met hulpverleners, het werken op locatie in de scholen en buurten. De geschetste verschuiving in de verzuimaanpak door Leerplicht is feitelijk nog in volle gang: de ene helft van het proces is snel verlopen (minder processen-verbaal, minder Halt, minder justitieel), maar de andere helft van het proces wat betreft de rol van de leerplichtambtenaar als schakel tussen onderwijs, leerling/ouders en hulpverlening is nog in ontwikkeling. Voor de doorontwikkeling van de MAS liggen hier nog verscheidene aandachtspunten.

1 Inleiding

1.1 Leerplicht en schoolverzuim

Schoolverzuim als maatschappelijk aandachtspunt

Het volgen van onderwijs wordt essentieel geacht voor de ontwikkeling van een kind en voor het uiteindelijk verwerven van een goede plek in de maatschappij. Structureel verzuim in de schoolgang kan echter een signaal zijn van (ernstige) gedragsproblemen bij een jongere. Ook kan schoolverzuim een voorbode zijn van voortijdig schooluitval, waardoor jongeren het onderwijs zonder diploma en/of startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verlaten.

Uit een overzichtsstudie waarin een meta-analyse van risicofactoren voor spijbelen en schooluitval is uitgevoerd, komt naar voren dat in dit kader 40 relevante 'risicodomeinen' kunnen worden geïdentificeerd. Hierbij zijn voor jongeren relatief grote effecten gevonden voor een verleden van doubleren, drugsmisbruik, slechte schoolresultaten, mentale (gezondheids-)problemen, antisociaal gedrag/antisociale cognities, weinig zelfvertrouwen en een negatieve schoolhouding (Gubbels, et al., 2019; zie ook Sleuwen en Heyne, 2020).

Zo wijst onderzoek uit dat leerplichtige jongeren die vaak afwezig zijn op school of die hun school niet afmaken, op school minder goed presteren (Caroll, 2010) of in een vervolgfase een verhoogd risico op werkloosheid hebben (Attwood & Croll, 2006; WRR, 2009; Traag, 2012). Ook is er een relatie tussen schoolverzuim en problemen met psychische gezondheid (Haagmans en Kamphuis, 2014) en de sociaal-emotionele ontwikkeling van jongeren (Vanneste-van Zandvoort, et al., 2016). Jongeren zonder een schooldiploma lopen bovendien vaker het risico in de criminaliteit te belanden (Weerman en van der Laan, 2006; WRR, 2009; Traag, 2010). Het voorkomen en verminderen van structureel schoolverzuim en voortijdig schooluitval is derhalve van groot belang voor de ontwikkeling van de jongere en voor de samenleving.

De rol van Leerplicht

De leerplicht is in Nederland ingevoerd om alle kinderen een garantie op onderwijs te geven. Zij krijgen daarbij de mogelijkheid om zich voor te bereiden op de arbeidsmarkt en op de huidige maatschappij. In Nederland kennen we een (volledige) leerplicht voor kinderen in de leeftijd van 5 tot 16 jaar. Een kind is leerplichtig vanaf de eerste dag van de maand nadat het 5 jaar is geworden tot het einde van het schooljaar waarin het 16 jaar is geworden. Voor leerlingen die dan nog geen startkwalificatie hebben, geldt een verlengde leerplicht tot (maximaal) de 18e verjaardag: de kwalificatieplicht.⁴ Dit is vastgelegd in de Leerplichtwet.

⁴ Jongeren voldoen hieraan als ze een diploma op minimaal mbo-niveau 2 of minimaal havo of vwo hebben gehaald. Het doel is om voortijdige schooluitval te bestrijden. De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren die praktijkonderwijs hebben gevolgd, of onderwijs in de uitstroomprofielen 'arbeidsmarktgericht' of 'dagbesteding' op het voortgezet speciaal onderwijs.

Er is sprake van schoolverzuim wanneer een leerling niet op school aanwezig is op momenten dat hij/zij aanwezig moet zijn (artikel 4 lid 2, Leerplichtwet 1969). Verzuim is geoorloofd wanneer de school hiervoor toestemming heeft gegeven of er een geldige verzuimreden is, zoals ziekte. Is dat niet het geval dan is sprake van ongeoorloofd verzuim. Wettelijk gezien is ongeoorloofd schoolverzuim in de leerplichtige leeftijd een overtreding van de Leerplichtwet. In voorliggend rapport bespreken we de MAS in het licht van de aanpak van *ongeoorloofd* schoolverzuim.

De Leerplichtwet onderscheidt absoluut en relatief schoolverzuim. Bij absoluut verzuim is een leerplichtig kind niet ingeschreven op een school. Relatief verzuim houdt in dat een leerling wel staat ingeschreven op een school, maar niet aanwezig is tijdens les- of praktijktijd. Bij relatief verzuim wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijk, overig en luxeverzuim.⁵ Luxeverzuim houdt in dat een leerling tijdens de schoolperiode zonder toestemming afwezig is, vaak vanwege vakantie.

Wettelijk verzuim is het verzuim waarvan de school verplicht is het te melden aan de leerplichtambtenaar, te weten ongeoorloofd verzuim van 16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.

Overig verzuim is verzuim van minder dan 16 uur in 4 weken. De school is niet wettelijk verplicht melding te doen van overig verzuim. Als blijkt dat een leerplichtige jongere minder dan 16 uur les of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende weken verzuimt, maar wel regelmatig te laat komt, uren overslaat en/of dagdelen verzuimt, is het belangrijk om een jongere daar op aan te spreken en hier gevolgen aan te verbinden. Dit vergt in eerste instantie maatregelen van de school. Ook kan de school een melding doen van overig verzuim als de school zorgen heeft over het verzuim van de leerplichtige jongere en de leerplichtambtenaar wil inschakelen.

Melden van schoolverzuim

Wanneer een leerling gedurende een periode van vier weken 16 uur of meer zonder geldige reden afwezig is, dient de school dat te melden bij het digitaal verzuimloket van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Vervolgens wordt de melding door DUO doorgeleid naar de afdeling Leerplicht van de woonplaats van de leerling. De Methodische Aanpak Schoolverzuim kan worden toegepast vanaf het moment van de melding van schoolverzuim bij de afdeling Leerplicht van de gemeente of het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL). Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de aanpak van schoolverzuim bij leerlingen van 12 tot 18 jaar die bij de afdeling Leerplicht/het RBL worden gemeld.

⁵ De omschrijvingen van de verschillende typen van verzuim zijn overgenomen uit de Handleiding Methodische Aanpak Schoolverzuim, versie maart 2022, p.32.

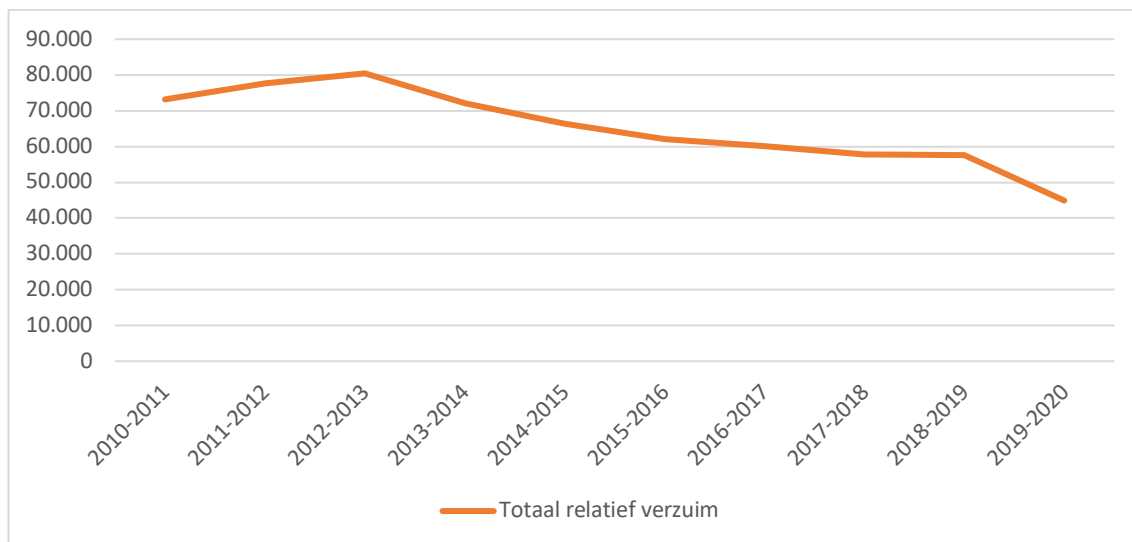
Omvang relatief schoolverzuim

Om een globaal beeld te geven van de totale omvang van de doelgroep in Nederland, worden cijfers gepresenteerd over het geregistreerde relatief schoolverzuim onder leerplichtige leerlingen (exclusief luxe verzuim).⁶

In 2019/2020 waren er 44.897 jongeren die meer dan zestien uur spijbelden in vier weken⁷. Dat was fors minder dan een jaar eerder. Toen ging het om 57.619 leerlingen. Daar kunnen echter geen conclusies aan verbonden worden, omdat leerlingen in 2019/2020 vanwege de coronamaatregelen afstandsonderwijs (online-onderwijs) kregen. Scholen waren in die periode niet verplicht om verzuimmeldingen aan de afdeling Leerplicht van gemeenten door te geven.

De laatste jaren daalt het aantal spijbelaars gestaag. Uit de cijfers blijkt dat het totaal relatief verzuim tot 2012/2013 toenam, maar sindsdien is gedaald. Het aandeel van luxe verzuim (als vorm van relatief verzuim) blijft echter met circa 9 procent vrij constant.

Grafiek 1 Ontwikkeling omvang relatief schoolverzuim leerplichtige leerlingen 2010-2020 (exclusief luxe verzuim)⁸



⁶ De cijfers hebben betrekking het totaal *aantal jongeren*, niet het totaal aantal meldingen van verzuim door deze jongeren.

⁷ Als ruwe indicatie van de omvang van dit relatief verzuim gaat het om circa 2 - 2,5% van de totale populatie leerplichtige leerlingen in Nederland.

⁸ Onderwijsstatistieken, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Statline: statline.cbs.nl. Zie ook NJI, cijfers schoolverzuim; <https://www.nji.nl/cijfers/schoolverzuim#aantal-kinderen-en-jongeren-die-school-verzuimen>. (Actualisatie mei 2021).

1.2 De Methodische Aanpak Schoolverzuim

Bij de aanpak van schoolverzuim wordt het belangrijk geacht dat snel stappen worden gezet om langdurige schooluitval te voorkomen. Een eenduidige aanpak en duidelijkheid over wie (i.c. welke functionaris en organisatie) wat doet in welke fase kan daarbij helpen.

In dit licht is in maart 2017 de 'Handleiding Methodische Aanpak Schoolverzuim' (MAS) gelanceerd. De MAS is ontwikkeld als vervolg op de 'Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim' (SAS), waarin vooral de strafrechtelijke kaders en de rol van de betreffende ketenpartners (naast Leerplichtzaken, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie) voor de aanpak van ongeoorloofd verzuim aan bod kwamen (Openbaar Ministerie, 2012; Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016). In de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim waren in de daaraan voorafgaande jaren ook verscheidene justitiële interventies, c.q. programma's ontwikkeld en beproefd (Boekhoorn en Holtackers, 2001; Boekhoorn en Holtackers, 2002; Boekhoorn en Speller, 2004; van Burik, 2007).⁹

Een procesevaluatie van de Handleiding SAS in 2015 wees niet alleen uit dat deze sterk op een strafrechtelijke aanpak gericht was, maar ook dat het (laten) inzetten van hulpverlening ten bate van de verzuimaanpak, door organisaties in de schoolverzuimketen (inmiddels) als de centrale route werd gezien (Lubberman, et al., 2015). De aanbeveling van de onderzoekers was om de aanpak van schoolverzuim veel meer ketenbreed te bezien, waarbij een goede inbedding van hulpverlening/zorg zo vroeg mogelijk, waar nodig, gewenst is. De strafrechtelijke aanpak is daarbij een ultimum remedium.

Ingrado, Halt, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Openbaar Ministerie (OM) hebben vervolgens, in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het voortouwen genomen voor de nadere ontwikkeling van de MAS. Van belang werd geacht dat er een gezamenlijke visie was over de gewenste aanpak van schoolverzuim, die ook zou leiden tot meer uniformiteit in deze aanpak. Met name bij de aanpak van relatief schoolverzuim waarbij sprake is van zorgsignalen werden (soms grote) verschillen met betrekking tot het werkproces en de inhoud geconstateerd. Dit speelde vooral bij de keuze voor het 'insteken' op handhaven, zorg, straf, civiel, bestuursrechtelijk dan wel een combinatie van deze trajecten. Een gezamenlijke visie op een effectieve aanpak van schoolverzuim zou kunnen bijdragen aan duidelijkheid en zekerheid in de te maken keuzes.

Vanuit deze context heeft men de volgende visie voor de MAS opgesteld:

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

⁹ Het betrof onder meer de programma's ROOS (reactie op ongeoorloofd schoolverzuim), Basta en Ouders Present.

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 onderwijsprogramma

II

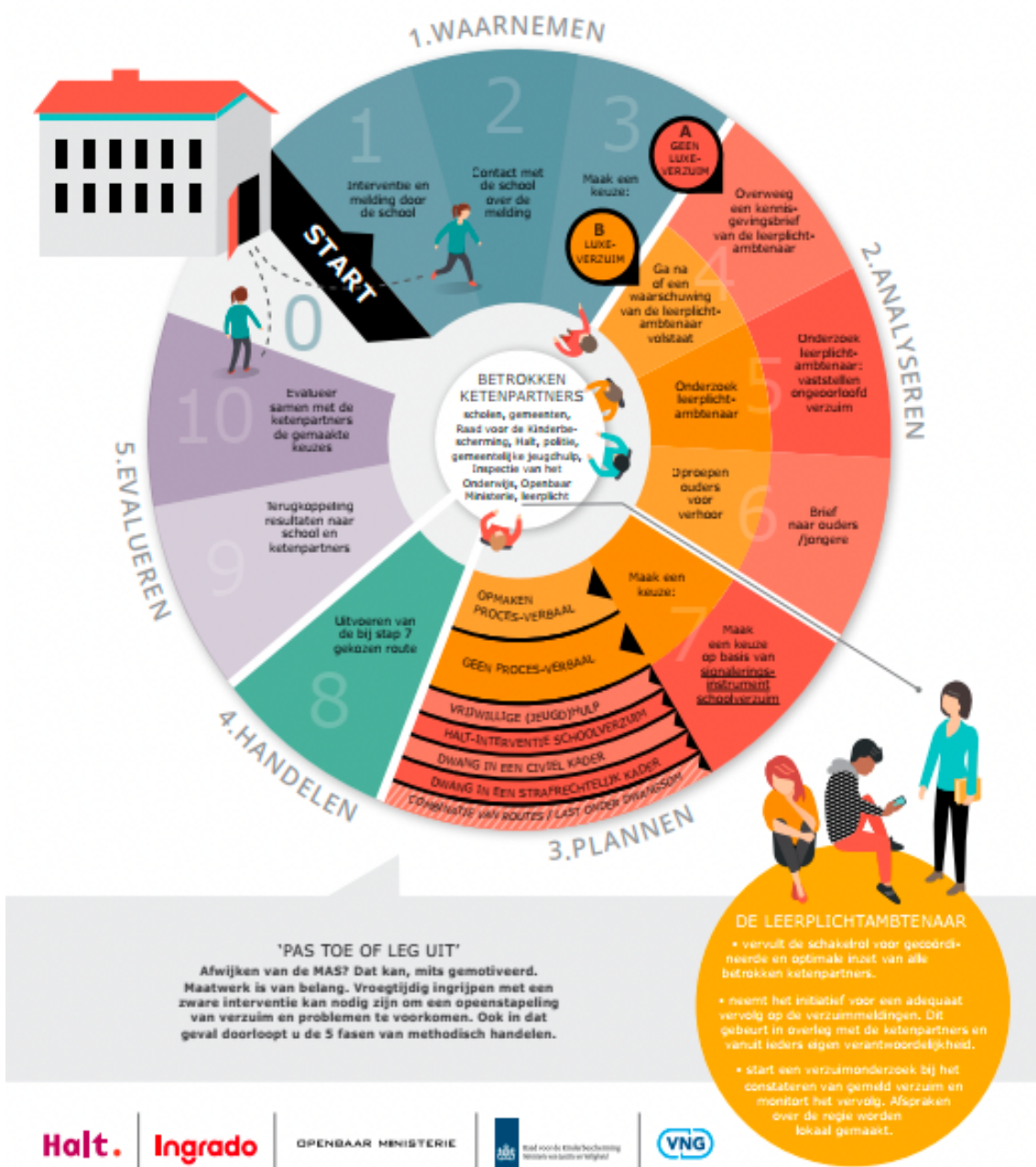
Vroegtijdige inzet van jeugdhulp bij verzuim staat voorop

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



Halt. | Ingrado

OPENBAAR MINISTERIE

Rad voor de Kinderbescherming
Nederland voor ieder kind

VNG

De MAS, waarin niet de strafrechtelijke kant centraal staat maar de inzet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp, biedt volgens de ontwikkelaars van de methodiek, afhankelijk van de situatie, ruimte om gemotiveerd keuzes in de aanpak te maken. 'Pas toe of leg uit', is het motto in de MAS. Dit betekent dat in principe de MAS wordt uitgevoerd ('pas toe'), maar dat er ook van kan worden afgeweken wanneer dit goed wordt onderbouwd ('leg uit').

De MAS wordt geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd door Ingrado, de landelijke werkgroep MAS (waarin Ingrado, OM, Halt en RvdK zitting hebben) en de klankbordgroep MAS (leerplichtambtenaren en andere leerplichtprofessionals). De meest recente versie is van maart 2022.¹⁰

De laatste update van het ontwikkelde signaleringsinstrument voor schoolverzuim is van januari 2019. Dit instrument signaleert of er indicaties zijn om te kiezen voor jeugdhulp (al dan niet vrijwillig) hetzij de strafrechtelijke route en helpt de leerplichtambtenaar bij het maken van die keuze.

Schakelrol voor leerplichtambtenaar in brede keten van schoolverzuim¹¹

Om het 'volgen van onderwijs' voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren is een gecoördineerde inzet van betrokken ketenpartners in het sociaal domein en/of de jeugdstrafrechtketen (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, wijkteams, Inspectie van het onderwijs, OM, rechter) vereist. De leerplichtambtenaar vervult volgens de MAS in deze gezamenlijke aanpak van schoolverzuim een schakelrol en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Dit gebeurt in principe in overleg met de ketenpartners.

De leerplichtambtenaar voert in principe de regie over een verzuimcasus, maar de regierollen van de ketenpartners kunnen gedurende het traject wisselen c.q. overgedragen worden van de ene ketenpartner op de andere. De leerplichtambtenaar blijft volgens de methodiek ten aanzien van verzuim echter altijd betrokken.

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.

Vier routes in de MAS

De MAS beschrijft in een stappenplan vier mogelijke routes bij meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim¹²:

- route vrijwillige jeugdhulp
- route Halt-interventie
- route dwang in civielrechtelijk kader
- route dwang in strafrechtelijk kader

¹⁰ https://www.ingrado.nl/assets/uploads/Methodische_Aanpak_Schoolverzuim_MAS.pdf

¹¹ Informatie gebaseerd op beschrijving in Handleiding MAS (2022).

¹² In Handleiding MAS (2022), Routekaart A: Ongeoorloofd verzuim, niet zijnde luxe verzuim (stap 7).

In de Handleiding MAS is hierbij benadrukt dat ook voor een combinatie van routes kan worden gekozen. De routes zijn niet volgordelijk. Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop. De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is.

Route vrijwillige jeugdhulp

Bij schoolverzuim met een achterliggende problematiek bij een jongere staat de inzet van jeugdhulp voorop. In de aanpak van MAS dient waar nodig een interventie op het gebied van zorg/begeleiding zo vroeg mogelijk geboden te worden vanuit het vrijwillige kader. Leerplicht werkt hierin samen met de jeugdige, de ouders, de school (zorgondersteuning en schoolmaatschappelijk werk) en de lokale zorgstructuur (bijvoorbeeld het ZAT, MDO, schoolmaatschappelijke werk, sociaal wijkteam).

Daarnaast is het gewenst dat ook op gemeentelijk niveau specifieke afspraken worden gemaakt over de samenwerking van alle betrokken ketenpartners, waaronder ook de wijkteams, Veilig Thuis, de Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering, e.a.

Route Halt-interventie

Halt heeft de wettelijke taak voor de uitvoering van de Halt-interventie; een pedagogische interventie voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een strafbaar feit hebben gepleegd. Ook een jongere met beginnend ongeoorloofd schoolverzuim en/of te laat komen kan door de leerplichtambtenaar naar Halt worden doorverwezen.

Route dwang in een civielrechtelijk kader

Als de vrijwillige (jeugd)hulp niet effectief is, er sprake is van ernstig aanhoudend schoolverzuim en er is voldaan aan bepaalde indicaties, kan de leerplichtambtenaar samen met betrokken ketenpartners besluiten dat de zorgen zodanig ernstig zijn dat een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) moet worden overwogen. Deze route wordt gevolgd indien hulpverlening niet wordt aanvaard en het verzuim aanhoudt. Er is dan al geprobeerd om het sociaal wijkteam te betrekken, maar dit is door ouders/jongere niet geaccepteerd.

Route dwang in een strafrechtelijk kader

Als is voldaan aan bepaalde indicaties en het verzuim bedraagt minimaal 16 uur in een periode van 4 weken, dan is dwang in een strafrechtelijk kader een mogelijke route. Er volgt dan een beslissing door de officier van justitie of door de kantonrechter. Afdoeningen bij deze route zijn - al dan niet voorwaardelijk - een werkstraf, leerstraf, combinatie van straffen, jeugdreclasseringstoezicht, voorwaardelijke sepot en in bijzondere gevallen een boete voor deels werkende jongeren van 16 of 17 jaar. De leerplichtambtenaar maakt hier de afweging of sprake is van verwijtbaar gedrag.

Signaleringsinstrument MAS

De handleiding van de MAS is aangevuld met een signaleringsinstrument voor schoolverzuim om zo door de leerplichtambtenaar een betere afweging tussen, al dan niet vrijwillige, (jeugd)hulp, Halt en strafrechtelijke vervolging te kunnen laten maken.

Op basis van een inventarisatie wordt door de leerplichtambtenaar gekeken naar de volgende domeinen: gezin, school, geestelijke en lichamelijke gezondheid, relaties, controle over alcohol, drugs, gokken, gamen en 'social media', signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling, vaardigheden en attitude en controle op agressie, vrije tijd en bijbaan. Tevens wordt gekeken naar (contra-)indicaties van de verschillende routes: de bereidheid en het vermogen om hulp bij ouders en/of jongere te aanvaarden, een ernstig motivatiegebrek of langdurig verzuim, de verwijtbaarheid van het schoolverzuim en voorwaarden voor Halt en/of strafrechtelijke vervolging. Aan de hand van uitkomst van het onderzoek van de leerplichtambtenaar wordt een keuze gemaakt voor een route binnen de vrijwillige jeugdhulp, een Halt-interventie of anderszins dwang in civiel- of strafrechtelijk kader.

Implementatie van de MAS

Een eerste evaluatie, van de fase na een bijgestelde implementatie, van de MAS wees uit dat de methodiek over het algemeen door gebruikers (i.c. Leerplicht en ketenpartners) als positief werd beoordeeld (PwC, 2019). De evaluatie wees ook op mogelijke verbeterpunten in de uitvoering van de MAS. Die hebben enerzijds betrekking op het verduidelijken of beter toepassen van de MAS en anderzijds op aanvullende aandachtspunten, waaronder de aansluiting met vrijwillige jeugdhulp en met scholen. Ook de rol van de AVG is ten tijde van de implementatie en vervolgens bijstelling van de MAS benoemd als (belemmerende) factor in de samenwerking tussen ketenpartners.

2 Doel en aanpak van het onderzoek

2.1 Doel van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek heeft tot doel na te gaan op welke wijze ongeoorloofd schoolverzuim wordt aangepakt, hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de MAS en welke eventuele verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoek richt zich daarbij op de aanpak van dit verzuim bij de groep leerplichtige jongeren in de leeftijd 12 tot en met 17 jaar.

De aanpak van schoolverzuim heeft zich in de afgelopen jaren onder meer gericht op een aantal preventieve aspecten: een betere registratie bij Leerplicht en DUO, snellere signalering, de inzet van verzuimbeleid en -procedures op de scholen en een snellere melding van verzuim bij Leerplicht. In het voorliggend onderzoek staat de vraag centraal naar de aanpak van het relatief schoolverzuim (niet zijnde luxeverzuim), gezien in het licht van de toepassing van de MAS door leerplichtambtenaren en door ketenpartners in de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim.

De samenwerking en werkwijzen in de MAS kunnen in principe een vervolg geven aan de ketenaanpak door meer systematisch het traject vorm te geven dat ingezet wordt nadat verzuim is gemeld en er sprake blijkt te zijn van een meer ernstig verzuim met problematische achtergrond. De MAS past ook in een bredere ontwikkeling van professionalisering van de leerplichtfunctie, ingezet en ondersteund door brancheorganisatie Ingrado. De onderhavige studie heeft vanuit deze context tot doel meer zicht te geven op de toepassing van de MAS bij de afdeling Leerplicht en door ketenpartners, als vervolg op de implementatie van de MAS in 2017 en evaluatie daarvan in 2019.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

- a. *Hoe verloopt de methodische aanpak van schoolverzuim bij 12 tot 18-jarigen?*
- b. *Wat zijn eventuele mogelijkheden voor verbetering van de MAS?*

Bij de vraag naar 'het verloop van de MAS' zijn drie thema's te onderscheiden die een beeld geven van de verschillende invalshoeken van waaruit deze vraag in dit rapport wordt beantwoord:

- de MAS als methodisch-inhoudelijk instrument, wat betreft de toepassing van MAS-routes door leerplichtambtenaren op het niveau van de verzuimcasuïstiek
- de MAS als uitgangspunt voor Leerplicht, waar het gaat om het hanteren van de MAS als organisatorisch principe door de afdeling Leerplichtzaken

- de MAS als instrument voor samenwerking, in het licht van de rol en betrokkenheid van Leerplicht en ketenpartners bij de gezamenlijke uitvoering van de verzuimaanpak.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek beantwoorden we de volgende vragen over de toepassing van de MAS binnen de verzuimdossiers van Leerplichtzaken en over de ervaringen met de MAS-aanpak bij de onderscheiden ketenpartners:

1. Hoe vaak worden de vier MAS-routes (eventueel gecombineerd) toegepast?
2. In hoeverre wordt het signaleringsinstrument van de MAS door leerplichtambtenaren gehanteerd?
3. Wat zijn hoofdkenmerken van de verzuimcasussen (in onder meer doorlooptijden, aantal meldingen en verzuimperiodes)?
4. Hoe zijn de verzuimcasussen verder aangepakt, welke interventies (vervolgroutes) zijn toegepast?
5. Welke kenmerken hebben bij Leerplicht geregistreerde schoolverzuimers?
6. Welke ketenpartners zijn bij de verzuimcasussen betrokken en wat is hun rol? Hoe is de samenwerking tussen de ketenpartners verlopen? Hoe zijn eventuele regiewisselingen verlopen?
7. Komen vanuit de verzuimcasussen en ervaringen van betrokken organisaties aanknopingspunten naar voren voor verbetering/doorontwikkeling van de MAS of de aanpak van schoolverzuim; zo ja, welke?
8. Hoe ervaren ouders van verzuimende jongeren de aanpak van schoolverzuim?

2.3 Aanpak van het onderzoek

Inleiding

Het onderzoek omvat als eerste onderdeel een dossieranalyse van de behandeling van verzuimcasussen door de afdeling Leerplichtzaken van vier gemeenten en door een Regionaal Bureau Leerplichtzaken. Het dossieronderzoek betreft geen casusanalyse van individuele verzuimzaken bij Leerplicht, met daarin ook een analyse van het vervolgtraject bij ketenpartners, zoals bij de oorspronkelijke onderzoeksaanvraag is bedoeld. Een dergelijke onderzoeksbenadering vereist een inzicht in persoonlijke dossierkenmerken op individueel niveau bij zowel Leerplichtzaken als ketenpartners, waarbij het gevolgde traject van de schoolverzuimende jongeren per casus zou kunnen worden gereconstrueerd. Vanwege de privacywetgeving is deze aanpak niet mogelijk. De ondernomen dossierstudie geeft (wel) uitgebreid en specifiek inzicht in de mate waarin de onderscheiden MAS-routes volgens de geanalyseerde leerplichtdossiers worden toegepast.

Als tweede onderdeel omvat het onderzoek een inventarisatie van visies en ervaringen die Leerplichtzaken en ketenpartners hebben met de toepassing van de MAS en de daartoe benodigde samenwerking.

Bij de start van het onderzoek is een aantal uitgangspunten geformuleerd die betrekking hebben op de reikwijdte van het onderzoek:

- in het onderzoek kijken we uitvoerig naar de werking van de MAS. Om daar zicht op te krijgen zijn gemeenten/regio's geselecteerd waar met de MAS wordt gewerkt. In deze keuze is niet naar een landelijk representatief beeld gestreefd van de mate waarin gemeenten/regio's in Nederland in brede zin van de MAS gebruik maken;
- tijdens het onderzoek is in geselecteerde gemeenten/regio's bij de afdeling Leerplicht een groot aantal verzuimcasussen geanalyseerd. Deze casussen geven een representatief beeld van de wijze waarop de MAS binnen de gemeente/regio wordt ingezet

Fasering en onderdelen in de onderzoeksaanpak

Het onderzoek omvatte de volgende onderdelen van dataverzameling en fasering:

- a. selectie en vooronderzoek gemeenten/regio's
- b. onderzoek van verzuimdossiers bij Leerplichtzaken gemeenten en een RBL
- c. interviews met leerplichtambtenaren van vier gemeenten en een RBL
- d. interviews met ketenpartners in de MAS: Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie
- e. Interviews met ouders van verzuimende jongeren

a. Selectie en vooronderzoek gemeenten

De eerste stap in het onderzoek omvatte het, in overleg met Ingrado, selecteren van vier gemeenten en een regio waar het onderzoek plaats zou vinden. Voor de selectie van de gemeenten zijn de volgende uitgangspunten en criteria gehanteerd:

- het gebruik maken van de MAS bij de uitvoering van de Leerplichtwet;
- een zekere spreiding binnen de selectie van gemeenten/regio's naar omvang, urbanisatiegraad en geografische ligging;
- spreiding in mogelijke variatie in inzet en uitvoering van verschillende MAS-aanpakken;
- beschikbaarheid van voldoende casussen die voldoen aan de vereiste criteria (type relatief 'ongeoorloofd schoolverzuim, niet zijnde luxeverzuim', periode schooljaar 2019-2020 en gebruik van verschillende MAS-routes);
- medewerking aan het onderzoek in het licht van de uit te voeren dossieranalyse en interviews.

Deze uitgangspunten en voorwaarden leidden na een uitgebreide oriëntatiefase van de onderzoekers onder gemeenten en RBL's tot de selectie van vier grotere gemeenten en een Regionaal Bureau Leerplichtzaken. Het onderzoek is vervolgens gestart bij de afdeling Leerplichtzaken van de gemeenten Amersfoort, Eindhoven, Utrecht en Zwolle en Regionaal Bureau Leerplicht regio Midden-Gelderland.

Nadat de selectie van deze gemeenten/regio was gemaakt, is bij hen een kort vooronderzoek gedaan als een eerste inventarisatie hoe in de gemeente of regio de Methodische Aanpak Schoolverzuim wordt ingezet (waaronder inzet van Leerplicht, betrokkenheid ketenpartners en

afspraken binnen MAS-routes). Ook is aan hen, na een daartoe specifiek uitgewerkte toestemingsprocedure, gevraagd toegang te verlenen tot leerplichtdossiers en mee te werken aan interviews met betrokken leerplichtambtenaren.

b. Dossieronderzoek

Om zicht te krijgen op de praktische uitvoering van de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim door leerplichtambtenaren, met de toepassing van de MAS, is een uitgebreide dossieranalyse uitgevoerd in de vijf geselecteerde gemeenten/RBL. Door een groot aantal dossiers van leerplichtteams te analyseren is een breed en verdiepend beeld verkregen van de wijze waarop de MAS door leerplichtteams binnen de gemeente/regio wordt toegepast.

Werkwijze dossieronderzoek

Het dossieronderzoek heeft op locatie bij de afdeling Leerplichtzaken van vier geselecteerde gemeenten en een RBL plaatsgevonden. Van elke verzuimcasus (leerling) is het leerplichtdossier doorgenomen, beschreven en geanalyseerd. Daarvoor is gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd instrument (scorelijst) in combinatie met open vraag categorieën.

Per gemeente is uitgegaan van een selectie van 80 dossiers waardoor in totaal 400 dossiers (over vijf locaties) in het onderzoek konden worden opgenomen. Voor het onderzoek was het tevens van belang dat de selectie van casussen een voldoende aantal van de verschillende routes in de MAS zou omvatten. De verwachting was dat met name de dwang- en drangroutes binnen de aanpak van het verzuim vanuit een civiel of strafrechtelijk kader, relatief minder vaak zouden voorkomen en in een aselechte steekproef onvoldoende aan bod komen. Vanuit deze verwachting is gebruik gemaakt van een getrapte, gestratificeerde steekproeftrekking. Het relatief hoge aantal van 400 onderzochte verzuimcasussen maakt het mogelijk om kwantitatief zicht te krijgen op de aanpak van schoolverzuim door Leerplichtzaken en enkele globale statistische analyses uit te voeren.

Voor de analyse van de dossiers is de volgende werkwijze gehanteerd:

- Vooraf is een instrument ontwikkeld waarmee de inhoud van de dossiers gecodeerd kan worden in gestandaardiseerde termen en categorieën. Voor de codering van de problematiek van de jongeren is gebruik gemaakt van een eerder door de onderzoekers ontwikkeld instrument, waarmee op vijf probleemgebieden voorkomende kenmerken (problemen, situaties) genoteerd kunnen worden (zie voor een verdere toelichting paragraaf 3.5.3). Het instrument is eerder toegepast in vergelijkbare studies naar verzuim, voortijdig schoolverlaten en passend onderwijs. Voor dit onderzoek is het instrument aangevuld met specifiek op de MAS gerichte vragen.
- Het instrument is in de eerste fase van het dossieronderzoek getest en bijgesteld: ontbrekende categorieën zijn toegevoegd, bepaalde categorieën verfijnd.
- Om de dossiers zoveel mogelijk gelijk te coderen zijn alle dossiers gecodeerd door één onderzoeker, die veel ervaring had met eerder dossieronderzoek.

- In verband met privacybescherming was het niet mogelijk om een tweede onderzoeker te laten meekijken bij de codering. In plaats daarvan zijn steekproefsgewijs dossiers met collega-onderzoekers besproken om te toetsen hoe de codering is uitgevoerd. Achteraf zijn verschillende consistentietests gedaan om te bepalen of er in de coderingen afwijkingen waren. Waar dit het geval was zijn die besproken met de onderzoeker die de codering heeft uitgevoerd en waar nodig aangepast.

Voorafgaand aan de gegevensverzameling en analyse van dossiers, waarbij toegang is verkregen tot persoonlijke, vertrouwelijke informatie, zijn door de onderzoekers met de betreffende gemeenten en RBL uitgebreide schriftelijke afspraken gemaakt over de bewaking van de privacy en verwerkersovereenkomsten afgesloten.

Selectie van dossiers

Ten behoeve van de dossierstudie is een aselechte steekproef getrokken uit het volledig bestand van beschikbare leerplichtdossiers betreffende het jaar 2019 in de vijf geselecteerde gemeenten/RBL. Per gemeente/RBL is de omvang van de steekproef (circa) 80 verzuimcases. Vanuit de verwachting dat deze routes in mindere mate worden toegepast maar wel zicht geven op de mogelijke variatie in de MAS-aanpak, is de aselechte steekproef vervolgens aangevuld met in totaal bijna 40 verzuimcases waarin ‘vervolgroutes’ van de MAS zijn opgenomen. Deze aanvulling is gedaan vanwege de kleine aantallen van verzuimcases met deze routes. De analyse van de leerplichtdossiers bestaat dus uit twee onderdelen:

- dossiers verkregen op basis van een aselechte steekproef uit het volledige bestand van Leerplicht, met een omvang van (circa) 80 cases;
- aanvullende, door Leerplicht geselecteerde, dossiers met een inzet op (specifieke) MAS-routes, te weten Halt, trajecten met dwang in een civiel kader en trajecten met dwang in een stafrechtelijk kader.

De dataverzameling heeft geleid tot een databestand van in totaal 427 leerplichtdossiers, met een redelijk evenredige vertegenwoordiging van circa 80-90 cases per gemeente/RBL (zie voor een nadere specificatie hiervan tabel 1 in paragraaf 3.1).

Bij de opname van leerplichtdossiers in de onderzoeksbestanden zijn selectiecriteria gehanteerd die met name betrekking hebben op de verzuimperiode en de leeftijd van de verzuimende jongere.

Verzuimperiode

Het dossieronderzoek is gericht op aanpak van het schoolverzuim van de jongere in het jaar 2019. Om een selectie te maken van alle in het dossier beschikbare informatie is per dossier de ‘verzuimperiode’ bepaald, waarop het onderzoek zicht richt.¹³ Onder de verzuimperiode verstaan we:

¹³ Constateringen over het voorkomen van bijvoorbeeld het aantal proces-verbalen in de dossiers hebben dus betrekking op de ‘verzuimperiode’. Het kan zijn dat er daarvoor of daarna ook nog proces-verbalen worden genoemd in het dossier.

Een periode van verzuimmeldingen en interventies, waarin het beginpunt het moment van de eerste verzuimmelding bij Leerplicht is en het eindpunt het moment wanneer de leerling weer naar school gaat en de interventies zijn afgerond.¹⁴ De verzuimperiode kent altijd tenminste één melding ongeoorloofd verzuim in het jaar 2019. De verzuimperiode kan in principe (echter) begonnen zijn vóór het jaar 2019 en ook doorlopen ná 2019.

Leeftijd verzuimende jongere

Naast de grenzen van de verzuimperiode, zijn voorafgaand aan de selectie ook leeftijdsgrenzen bepaald om leerplichtige jongeren in de leeftijd 12 tot 18 jaar in de bestanden op te nemen. Hiervoor is de volgende definitie aangehouden:

Jongeren die op 1 januari 2019 tussen de 12 en 18 jaar oud waren. Jongeren die op dat moment ouder waren dan 18 jaar, ook al waren zij dat aan het begin van hun verzuimperiode nog niet, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Jongeren die na 1 januari 2019 18 jaar zijn geworden, maar dat bij het begin van hun verzuimperiode nog niet waren zijn wel meegenomen in het onderzoek. Wanneer over leeftijd wordt gesproken in het huidige onderzoek, spreken we dus over de leeftijd van de jongere op 1 januari 2019.

Analyse

Voor een representatief beeld van de dossiers van de vijf gemeenten/RBL is de analyse in eerste instantie alleen gericht op de dossiers verkregen uit de aselecte steekproef (in totaal 390 cases). Voor het toetsen van de significantie van mogelijke verbanden tussen een aantal relevante kenmerken binnen deze steekproef is, afhankelijk van het meetniveau van de variabelen, gebruik gemaakt van de chi²-toets en regressieanalyses.

In paragraaf 6, waar aanvullende analyses per MAS-route worden uitgevoerd, zijn dossiers met deze MAS-route uit zowel de representatieve steekproef als de aanvullende steekproef gebruikt.

Inhoud van de dossiers

De hoeveelheid aan informatie die in de leerplichtdossiers is te vinden, is uiteenlopend. Deze variatie is te vinden in dossiers van verschillende leerplichtambtenaren binnen een gemeente, maar ook tussen gemeenten. Ook is de informatie in dossiers (logischerwijs) uiteenlopend naar onder meer de aard van het verzuim en problematiek, de lengte van de verzuimperiode en de wijze waarop en de mate waarin hierin door de leerplichtambtenaar actie is ondernomen. In alle gemeenten wordt meer informatie verzameld en vastgelegd wanneer een verzuimperiode langer duurt of bijvoorbeeld ook een (pre)justitieel traject wordt ingezet. In dossiers met alleen een lichte interventie van de leerplichtambtenaar, zoals een gesprek of kennisgevingsbrief, staat vaak weinig extra informatie.

¹⁴ Alternatieve eindpunten zijn (onder meer) als een leerling is verhuisd, leerling is uitgeschreven, leerling absoluut verzuimt.

Naast dit algemene beeld van de inhoud van de dossiers, valt op dat de verslaglegging in de dossiers door leerplichtambtenaren redelijk beknopt kan zijn (met name in Amersfoort, Zwolle en Eindhoven). In de andere gemeenten (Utrecht en RBL Midden-Gelre) is juist veel informatie in de dossiers opgenomen; in Utrecht wordt bijvoorbeeld bij elke verzuimmelding gestart met een samenvatting van de voorgaande stappen (van leerplichtambtenaar en derden).

De inhoud en opbouw van een leerplichtdossier is (mede) af te leiden uit de ambtsinstructie die voor leerplichtambtenaren in een gemeente is vastgesteld. Ingrado heeft een landelijke format voor de ambtsinstructie beschikbaar gesteld¹⁵. De wijze waarop de ambtsinstructie wordt vertaald naar de praktijk kan per gemeente verschillend zijn. Ook de aard en omvang van een dossier tussen gemeenten kan uiteenlopen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat het aantal leerplichtambtenaren dat bij het opstellen en bijhouden van de onderzochte dossiers betrokken is geweest, sterk varieert per gemeente. Er zijn in verscheidene gemeentelijke verzuimdossiers vaak meerdere leerplichtambtenaren betrokken geweest.

c. Interviews met leerplichtambtenaren

In de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim aan de hand van de MAS is een centrale schakelrol aan de leerplichtambtenaar toegekend. Om zicht te krijgen op de ervaringen met de toepassing van de MAS in de aanpak van ongeoorloofd relatief verzuim (niet zijnde luxeverzuim) zijn vanuit dit gegeven, naast de dossieranalyse, uitgebreide interviews met de afdeling Leerplichtzaken in de vijf gemeenten/RBL en ketenpartners afgenomen.

Er zijn bij de afdeling Leerplichtzaken vijf groepsgesprekken en afzonderlijke individuele interviews gevoerd met in totaal 27 leerplichtconsulenten, kwaliteitsmedewerkers en teamleiders in de vijf gemeenten/RBL. In iedere gemeente/RBL is, naast de teamleiders, met minimaal drie leerplichtambtenaren gesproken. Naast de groepsgesprekken is op meerdere momenten met individuele medewerkers van Leerplichtzaken (veelal kwaliteitsmedewerkers) van de vijf gemeenten/RBL gesproken om aanvullende schriftelijke informatie op te vragen of mondeling toelichting te krijgen op openstaande vragen (zie voor het totaaloverzicht van de interviews het volgende punt d).

In de interviews met leerplichtambtenaren zijn de volgende hoofdpunten aan de orde gesteld:

- schoolverzuim en de toepassing van de MAS als methode voor Leerplichtzaken
- het gebruik van het signaleringsinstrument in MAS
- de toepassing van MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim
- de ervaringen met samenwerking met ketenpartners bij aanpak schoolverzuim, i.c. MAS
- de toepassing van een evaluatiefase na toepassing MAS-routes
- de beoordeelde meerwaarde van en verbeterpunten voor MAS

¹⁵ <https://ingrado.nl/kennisbank/items/ambtsinstructie>

d. Interviews ketenpartners Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie

In de MAS is een van de uitgangspunten dat een goede samenwerking tussen ketenpartners kan bijdragen aan een effectieve aanpak van schoolverzuim. Daarbij gaat het om afgebakende taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken ketenpartners per fase van schoolverzuim door een jeugdige. Uit een voorgaande evaluatie van de implementatiefase van deze methode is naar voren gekomen dat de MAS de samenwerking tussen de ketenpartners over het algemeen heeft bevorderd (PwC, 2019).

In het kader van onderhavige evaluatie is de toepassing van de MAS in het licht van de samenwerking met ketenpartners opnieuw onder de loep genomen. Bij de ketenpartners van de vijf afdelingen Leerplichtzaken van de gemeenten/RBL zijn, voor het merendeel individuele, interviews afgenomen met in totaal 18 medewerkers van Halt, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Er zijn gesprekken gevoerd met zes medewerkers van de betreffende Halt-bureaus, met vijf medewerkers (kernfunctionarissen adviesteam en casusregisseurs) van de Raad voor de Kinderbescherming en zeven medewerkers (parketsecretarissen en officieren van Justitie) van het Openbaar Ministerie in de betreffende arrondissementen (Midden-Nederland, Gelderland en Overijssel). Dat betekent dat over iedere gemeente/regio minimaal drie medewerkers van de drie ketenpartners zijn geïnterviewd. Voor een nadere toelichting is ook met twee medewerkers van lokale organisaties in het voorliggend veld gesproken (Buurteams in Utrecht en Jeugdservicebureau in Eindhoven).

In deze interviews met organisaties zijn met name de volgende topics besproken:

- de rol van de organisatie in de aanpak van schoolverzuim
- de toepassing van een MAS-route/interventie bij schoolverzuim vanuit de organisatie
- de rol van overleg en samenwerking met Leerplichtzaken bij aanpak schoolverzuim, i.c. MAS
- de beoordeelde meerwaarde van en verbeterpunten voor MAS

Leerplicht en ketenpartners

De interviews met leerplichtafdelingen en ketenpartners leiden tot het volgende totaaloverzicht:

Aantal geïnterviewden	Amersfoort	RBL MG	Eindhoven	Utrecht	Zwolle	Totaal
Leerplichtzaken gemeente	6	5	6	5	5	27
Halt	1	2	1	1	1	6
Raad voor de Kinderbescherming	1	1	1	1	1	5
Openbaar Ministerie	1	2	2	1	1	7
Totaal	9	10	10	8	8	45

e. Interviews met ouders van verzuimende jongeren

Nadat het schoolverzuim bij Leerplicht is gemeld, benadert de leerplichtambtenaar onder meer de ouders en met toestemming van ouders/jongere eventuele voor het verzuim relevante instanties die bij de jongere betrokken zijn en verkent mogelijke vervolgstappen. Vanuit deze context zijn ook de mogelijkheden verkend om ouders in het onderzoek te betrekken. In eerste instantie is in overleg met de afdelingen Leerplichtzaken bij de vijf onderzochte locaties geïnventariseerd in hoeverre een benadering van ouders via de gemeenten/RBL mogelijk was. Vanwege capaciteits- en technische beperkingen bij Leerplichtzaken bleek een dergelijke benadering niet binnen een bepaalde overzichtelijke termijn haalbaar te zijn.

De onderzoekers hebben vervolgens, in samenwerking met de vereniging 'Ouders & Onderwijs', een oproep aan ouders in een digitale nieuwsbrief geplaatst voor medewerking aan het onderzoek. Daarbij is gevraagd om medewerking van ouders om te praten over hun ervaringen met de aanpak van schoolverzuim in hun gemeente, en mogelijk over hun contacten met Leerplichtzaken en andere organisaties in deze context. Op de landelijke oproep hebben ouders van verzuimende jongeren uit de gemeenten Beekdalen, Berkel en Rodenrijs, Buren, Dordrecht, Gemert, Huizen, Oldenzaal, Papendrecht, Zaanstad en Zoetermeer gereageerd. Op de oproep voor deelname aan het onderzoek hadden zich geen ouders uit de onderzochte vijf gemeenten/RBL gemeld. Deze benadering heeft tot tien individuele (online) interviews met ouders uit de genoemde tien gemeenten geleid (het is niet bekend of de leerplichtafdelingen van deze gemeenten met de MAS-aanpak werken). De interviews geven inzicht in hun persoonlijke ervaringen met het schoolverzuim van hun kind en een globaal, indicatief beeld van de wijze waarop verschillende organisaties (school, hulpverlening en deels ook Leerplicht) met dit schoolverzuim omgaan.

3 Toepassing van de MAS in dossiers van Leerplichtzaken

3.1 Inleiding

Om zicht te krijgen op de praktische uitvoering van de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim door leerplichtambtenaren, via de toepassing van de MAS, is door de onderzoekers onder meer een dossieranalyse bij de afdeling Leerplichtzaken uitgevoerd in de vijf geselecteerde gemeenten/RBL. Door een groot aantal dossiers van leerplichtteams te analyseren (in totaal 427 dossiers, zie tabel 1) wordt een breed en verdiepend beeld geschetst van het bestand van geregistreerde schoolverzuimers en van de wijze waarop de MAS door leerplichtteams binnen de gemeente/regio bij dit verzuim wordt toegepast.

In tabel 1 is een overzicht gepresenteerd van aantallen dossiers uit de aselecte steekproef en aanvulling per gemeente.

Tabel 1 Overzicht aantallen verzuimdossiers, per gemeente

	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal
Representatieve steekproef	76	75	79	80	80	390
Aanvullende dossiers	3	5	8	9	12	37
Totaal	79	80	87	89	92	427

Op basis van deze leerplichtdossiers wordt in de volgende paragrafen een beeld geschetst of en zo ja, hoe de MAS, in het licht van de aard van het verzuim en kenmerken van de jongeren, in de praktijk wordt toegepast en welke MAS-routes daarbij worden gevolgd. Daarbij beantwoorden we onder meer de volgende hoofdvragen:

- hoe vaak worden de vier MAS-routes (eventueel gecombineerd) toegepast?
- In hoeverre wordt het signaleringsinstrument van de MAS door leerplichtambtenaren gehanteerd?
- wat zijn hoofdkenmerken van de verzuimcasussen (in onder meer doorlooptijden, aantal meldingen en verzuimperiodes)?
- hoe zijn de verzuimcasussen verder aangepakt, welke interventies (vervolgroutes) zijn toegepast?
- welke kenmerken hebben de betreffende bij Leerplicht geregistreerde schoolverzuimers?

3.2 Toepassing van de MAS-routes in de dossiers

Er worden in de MAS vier verschillende routes onderscheiden.¹⁶ Er is in principe een combinatie van meerdere routes mogelijk, als de situatie daarom vraagt. De verschillende routes zijn¹⁷:

- vrijwillige (jeugd)hulp
- Halt-interventie
- dwang in civiel kader
- dwang in strafrechtelijk kader

In het dossieronderzoek is onder meer gekeken of in de leerplichtdossiers expliciet melding wordt gemaakt van het gebruik van de MAS. Uit de analyse komt naar voren dat de MAS-routes vaak niet specifiek als zodanig worden benoemd. Dat betekent niet dat de MAS niet wordt gehanteerd. Soms wordt er wel expliciet benoemd dat bij de afweging indicaties en contra-indicaties voor de MAS zijn gebruikt. In andere gevallen worden er in het dossiers kenmerken genoemd die binnen de MAS passen en op de toepassing van een MAS-route wijzen.

In gemiddeld 20% van de dossiers in de vijf gemeenten/RBL zijn er expliciet verwijzingen naar de toepassing van een bepaalde MAS-route. In tabel 2 is te zien dat dit percentage (sterk) uiteenloopt tussen de gemeenten. In Eindhoven zijn bij 34% van de dossiers verwijzingen naar een MAS-route benoemd, in Zwolle is dit in slechts 9% het geval. Dit geeft een indicatie van de mate waarin de methodische benadering van MAS ook expliciet onderdeel is van de werkprocessen binnen een leerplichtteam.

Tabel 2 Dossiers met directe verwijzing gebruik MAS-route, per gemeente (% , N=390)

	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal gemiddeld
Verwijzing naar MAS-route	15	34	23	23	9	20
Geen directe verwijzing gebruik MAS-route	85	66	77	77	91	80

Aan de hand van alle beschikbare informatie in de dossiers over de aanpak van het verzuim, zijn de dossiers inhoudelijk beoordeeld op kenmerken die binnen de MAS-aanpak passen en op toepassing van een MAS-route wijzen.

¹⁶ Zie de inleiding voor de kenmerken van deze routes.

¹⁷ Zoals opgenomen in de beschrijving in de MAS, Routekaart A: ongeoorloofd verzuim, niet zijnde luxeverzuim; fase 3 Plannen, Stap 7.

Voor de indeling in de verschillende MAS-routes zijn voor de analyses in dit rapport de volgende criteria gehanteerd¹⁸:

Vrijwillige (jeugd)hulp:

- in het dossier wordt benoemd dat een vorm van vrijwillige hulpverlening is betrokken¹⁹;
- en er is tijdens de verzuimperiode geen sprake van een van de andere drie MAS-routes.

Halt-interventie:

- in het dossier wordt benoemd dat er tijdens de verzuimperiode een Halt-interventie schoolverzuim gedurende de verzuimperiode heeft plaatsgevonden.

Dwang in civiel kader:

- er is tijdens de verzuimperiode sprake van een zorgmelding, betrokkenheid van jeugdbeschermingstafel of betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming²⁰;
- naar aanleiding van een proces-verbaal is een beschermingsonderzoek gestart en door de rechter een beschermingsmaatregel opgelegd²¹.

Dwang in strafrechtelijk kader:

- tijdens de verzuimperiode heeft de leerplichtambtenaar minstens één proces-verbaal opgemaakt;
- en het proces-verbaal heeft geleid tot (een onderzoek en/of voorstel tot) oplegging van een strafrechtelijke interventie.

Basis-route

In de dossiers is naast de vier onderscheiden MAS-routes (vrijwillige hulp, Halt, dwang civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader) een zogenaamde 'basis-route' te onderscheiden. Er zijn in dit geval dossiers waarin geen sprake is van hulpverlening, Halt of een proces-verbaal. Deze verzuimmeldingen worden door de leerplichtambtenaar afgedaan met een lichte interventie.²² Daaronder vallen in de dossiers onder meer een kennisgevingsbrief aan ouders en leerling, een gesprek met ouders/leerling, een mondelinge waarschuwing, gesprek met school, afspraken met school en controle door leerplichtambtenaar.

¹⁸ Deze criteria zijn opgesteld om de analyses (vanwege gebrek aan concrete verwijzingen naar de MAS-routes) uit te kunnen voeren. Deze criteria wijken mogelijk op kleine punten af van de officiële richtlijnen.

¹⁹ Onder vrijwillige hulpverlening worden verschillende typen/organisaties hulpverleners gerekend. Dit kan bijvoorbeeld een psycholoog, maatschappelijk werk, sociaal wijkteam of autismebegeleiding zijn.

²⁰ Officieel is de volgorde van de stappen: 1. zorgmelding, 2. betrokkenheid van de Jeugdbeschermingstafel (JBT), 3. onderzoek van de Raad van de Kinderbescherming. Het komt voor dat niet alle stappen uit het leerplichtdossier blijken. Daarom wordt het proces bij het vóórkomen van een van deze drie stappen gedefinieerd als de MAS-route gedwongen hulp in civiel kader.

²¹ Wanneer een leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaakt tegen een jongere vanwege verzuim is het de taak van de RvdK om onderzoek te doen naar de oorzaken. De RvdK kan wanneer dat nodig blijkt doorschakelen naar een beschermingsonderzoek. Op basis hiervan kan de RvdK de kinderrechter verzoeken om hulp in een gedwongen kader op te leggen.

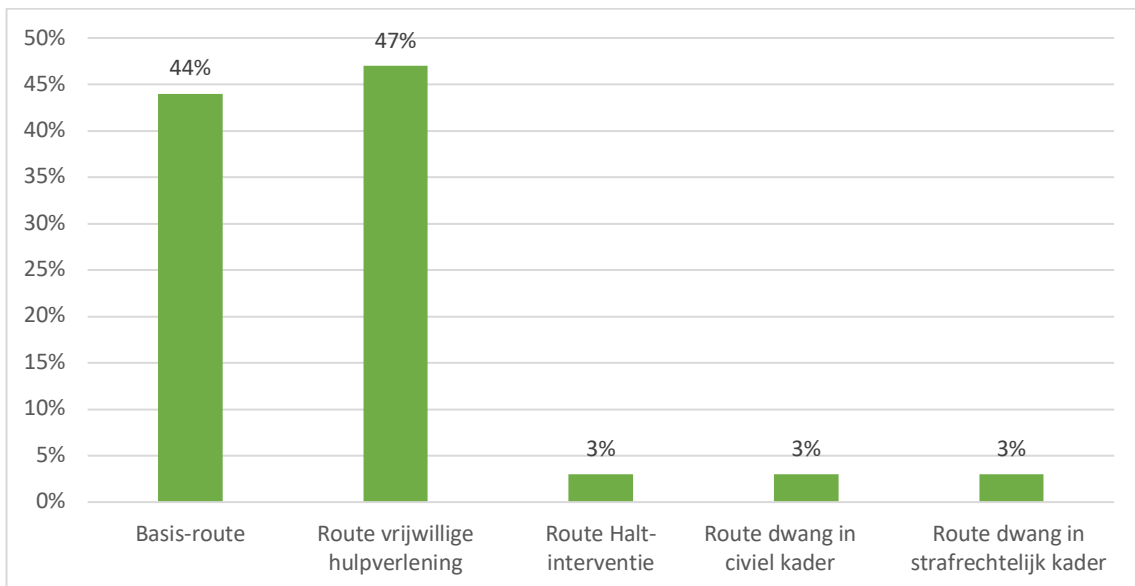
²² Zoals opgenomen in de beschrijving in de MAS, Routekaart A: ongeoorloofd verzuim, niet zijnde luxeverzuim; fase 2 Analyseren, Stappen 4, 5 en 6.

MAS-routes

Aan de hand van aanwezige verwijzingen en aanvullende indicaties, zijn dossiers door de onderzoekers (indien nodig aanvullend) gelabeld met de verschillende MAS-routes. Grafiek 2 laat zien hoe vaak de verschillende routes (basis- en MAS-routes) volgens de onderzochte dossiers zijn toegepast. Hieruit komt naar voren dat in 44% van de gevallen sprake is van de zogenaamde basis-route en in 56% van de onderzochte dossiers is sprake van een van de vier onderscheiden MAS-routes.²³

Van de onderscheiden MAS-routes komt de route vrijwillige hulpverlening verreweg het meest voor. In 47% van het totaal aantal onderzochte cases is sprake van vrijwillige hulpverlening. De routes Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader worden in 9% van alle dossiers toegepast. Deze drie routes zijn daarbij evenredig verdeeld, ieder in 3% van de gevallen.

Grafiek 2 Basis- en Mas-routes in leerplichtdossiers, (% , N=390)



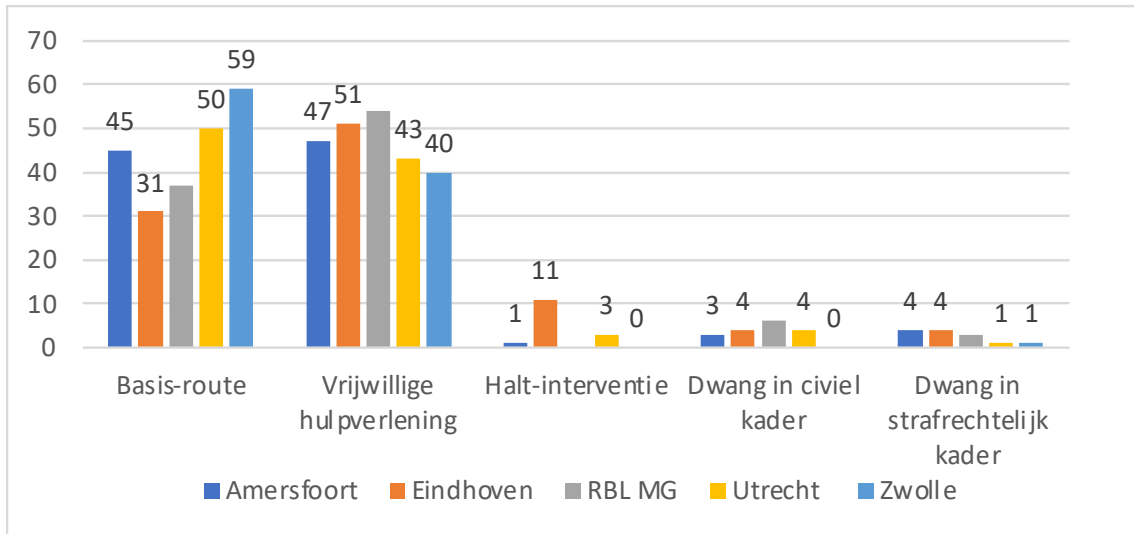
De toepassing van de MAS-routes loopt uiteen in de onderzochte gemeenten. Zo komen bijvoorbeeld de Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader in Zwolle nauwelijks voor (slechts in 1% van de dossiers); in Eindhoven wordt juist met name relatief vaak naar Halt verwezen voor de aanpak van schoolverzuim.²⁴

De volgende grafiek geeft de verschillen tussen de vijf gemeenten/RBL in de toepassing van de basisroute en onderscheiden MAS-routes visueel weer:

²³ De basis-route is verder niet opgenomen in de analyses naar verzuimkenmerken.

²⁴ Bij een nadere analyse blijkt dat dit verschil niet samenhangt met mogelijke verschillen in kenmerken van de verzuimers in de gemeenten als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau of verzuimduur (hierop is statistisch gecontroleerd).

Grafiek 3 Basis- en Mas-routes naar gemeenten/RBL in leerplichtdossiers, (% , N=390)



Aangezien de routes Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader volgens de dossieranalyse relatief weinig worden toegepast (in totaal in 9% van de cases), zijn deze in analyses samengevoegd in een nieuwe categorie ‘Vervolgroutes’.²⁵ Voor deze benaming is gekozen, omdat voorafgaand aan deze routes ook andere interventies kunnen worden ingezet of (vrijwillige) hulp kan worden aangeboden.

De mate waarin de route van de vrijwillige (jeugd)hulpverlening wordt toegepast, in vergelijking met de andere (vervolg)routes, geeft een duidelijke indicatie dat in het toepassen van de MAS door de leerplichtambtenaar de vrijwillige hulpverlening sterk prevaleert. Dit sluit aan bij het doel van de MAS in brede zin. In de volgende paragrafen wordt nader aangegeven welke relatie mogelijk kan worden gevonden tussen een aantal verzuimkenmerken en de toegepaste MAS-routes.

3.3 Toepassing signaleringsinstrument schoolverzuim

Ten behoeve van de MAS-aanpak is in voorgaande jaren het ‘signaleringsinstrument schoolverzuim’ ontwikkeld. Dit instrument is een leidraad voor leerplichtambtenaren waarmee zij geholpen worden een keuze te maken voor een vervolgroute binnen de Methodische Aanpak Schoolverzuim. Het instrument signaleert (via de toepassing van een Excelblad) of er indicaties zijn om te kiezen voor vrijwillige jeugdhulp hetzij de dwangtrajecten en helpt de leerplichtambtenaar bij het maken van die keuze, maar maakt die keuze niet voor de leerplichtambtenaar. Het is nog steeds aan de leerplichtambtenaar zelf om te bekijken of de indicaties inderdaad aanleiding geven voor de te maken keuzen.

²⁵ Er zijn van de afzonderlijke (vervolg)routes een te klein aantal dossiers voorhanden om relevante kwantitatieve analyses te kunnen presenteren.

De dossieranalyse wijst uit dat het signaleringsinstrument nagenoeg niet door de leerplichtambtenaren in de vijf gemeenten/RBL op de voorgestelde wijze wordt gehanteerd (in slechts één van de onderzochte dossiers werd het gebruik hiervan expliciet genoemd). De interviews met leerplichtambtenaren (zie verder) bevestigen dit beeld.

3.4 Typering van het verzuim in de dossiers

Lengte van verzuimperiode

Er is als indicatie van de doorlooptijden in de dossiers naar de verzuimperiode van een jongere gekeken, als een (min of meer) aaneengesloten periode van verzuimmeldingen en interventies (zie de omschrijving hiervan in paragraaf 2.3).

De gemiddelde lengte van de verzuimperiode is 232 dagen (33 weken, i.c. 8,3 maanden).

In tabel 3 is de gemiddelde duur en verdeling van de verzuimperiodes weergegeven per gemeente. Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten in de lengte van de verzuimperiode binnen de leerplichtdossiers; in Zwolle is deze het kortst met 25 weken, in Eindhoven het langst met 48 weken. Dit betekent dat er grote verschillen zijn in de lengte van de periode waarin de jongere in het verzuimdossier van Leerplichtzaken is opgenomen.

Tabel 3 Lengte van een verzuimperiode, per gemeente (% , N=390)²⁶

	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal gemiddeld
Gemiddelde duur verzuimperiode, in dagen	219	335 ^{AB}	239	198 ^A	178 ^B	232
%						
Minder dan 1 maand	17	8	8	13	10	11
1-6 maanden	41	24	44	50	56	43
6-12 maanden	25	33	22	20	23	24
1-2 jaar	15	24	24	14	11	17
Langer dan 2 jaar*	3	9	3	4	1	4

* De verzuimperiode is begonnen voor 1 juli 2018 en/of loopt door na 1 juli 2020.

^{AB} Verschillen zijn significant (lager of hoger) $p < .001$

²⁶ Om aan te geven of verschillen tussen groepen significant zijn, is er zowel gebruik gemaakt van asterixen (*) als superscript letters (^{ABCD}) in de tabellen. Wanneer dit met sterretjes staat aangegeven, betekent dit dat er tussen alle groepen een significant verschil is gevonden. Wanneer er alleen tussen bepaalde groepen significante verschillen zijn gevonden, zijn de groepen die significant van elkaar verschillen gemarkeerd met een overeenkomende letter.

Soorten verzuimmeldingen

Binnen een verzuimperiode kan sprake zijn van verschillende typen verzuimmeldingen. Deze verzuimmeldingen zijn:

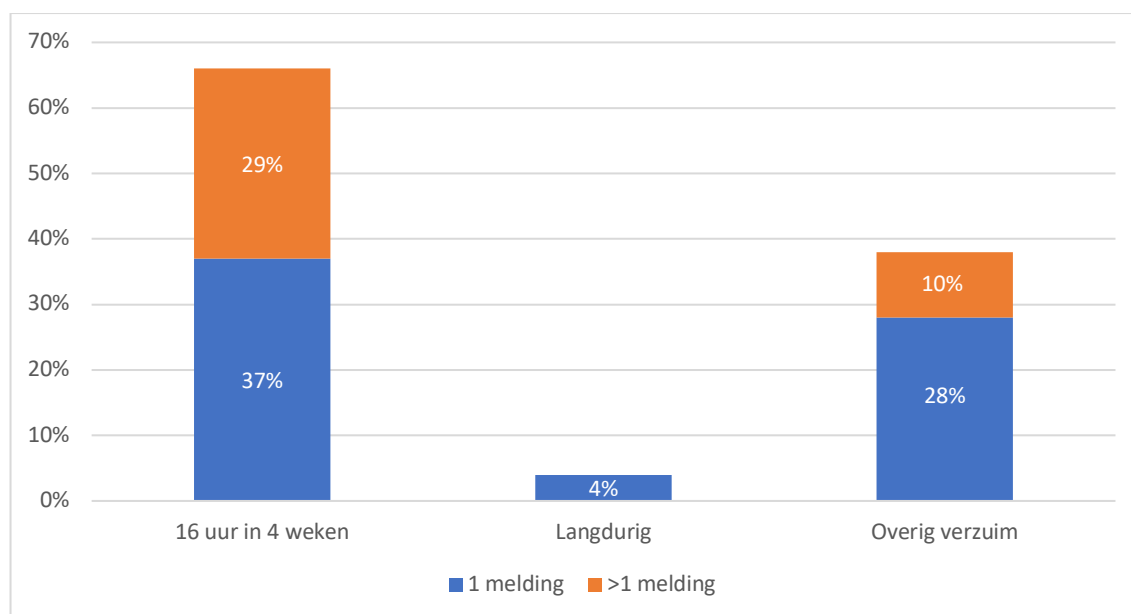
- 16 uur verzuim in 4 weken: een leerplichtige leerling is in een periode van 4 aaneengesloten schoolweken minimaal 16 uur ongeoorloofd afwezig.
- Vervolgmelding aanhoudend verzuim: na een verzuimmelding van 16 uur in 4 weken wordt het verzuim opnieuw geteld. Houdt het verzuim aan dan wordt er een vervolgmelding aanhoudend verzuim gedaan.
- Langdurig relatief verzuim: bij een continue afwezigheid van een leerplichtige leerling van minimaal vier aaneengesloten schoolweken wordt een melding Langdurig Relatief Verzuim doorgegeven (LRV).
- Overig verzuim: (een verzameling van korter) verzuim dat minder dan 16 uur in 4 weken duurt of (ziekte)verzuim waarover vermoedens van ongeoorloofd verzuim zijn, of waar de school zorgen over heeft, kunnen gemeld worden als overig verzuim.

Frequentie meldingen van soorten verzuim

In grafiek 4 is te zien hoe vaak de verschillende soorten verzuimmeldingen voorkomen in de dossiers. De meeste jongeren (66%) hebben in ieder geval een melding van 16 uur in 4 weken, 38% van de jongeren heeft (ook) een melding van overig verzuim.²⁷

Het komt voor dat jongeren meerdere verschillende soorten verzuimmeldingen binnen een verzuimperiode hebben. Bij 87% van de jongeren betreft het verzuim één soort melding, 12% van de jongeren heeft twee verschillende soorten meldingen, 1% heeft 3 soorten meldingen.

Grafiek 4 Frequentie van verschillende soorten meldingen (%*)



*Vermelde percentages tellen niet op tot 100% (N=390).

²⁷ Jongeren kunnen meerdere soorten verzuimmeldingen hebben, de vermelde percentages tellen derhalve niet op tot 100% (N=390).

Totaal verzuimmeldingen

Jongeren kunnen in een verzuimperiode meerdere meldingen van verzuim hebben. Om te zien hoeveel meldingen de jongeren binnen een verzuimperiode hebben, zijn alle meldingen, binnen de verzuimperiode, opgeteld (zie tabel 4). Gemiddeld zijn er twee meldingen per dossier. In Eindhoven is dit gemiddelde significant lager dan bij de andere gemeenten.²⁸

Tabel 4 Totaal aantal verzuimmeldingen in een dossier binnen de verzuimperiode, per gemeente (%; N=390)²⁹

	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal gemiddeld
Gemiddeld aantal verzuimmeldingen	2,1 ^A	1,3 ^{ACD}	2,1 ^C	2,2 ^{BD}	1,7 ^B	1,9
%						
1 verzuimmelding	54	72	48	50	58	56
2-4 verzuimmeldingen	37	27	43	41	41	38
5 of meer verzuimmeldingen	9	0	9	9	2	6
Maximaal aantal Meldingen	9	4	8	9	8	9

^{ABCD} Verschillen zijn significant $p < .001$

Verzuim voorafgaand aan verzuimperiode

Naast verzuimmeldingen binnen de verzuimperiode is ook gekeken naar meldingen van vóór de verzuimperiode.³⁰ Uit de analyse blijkt dat bijna een derde van de jongeren (30%) voorafgaand aan de (onderzochte) verzuimperiode ook al één of meerdere meldingen van verzuim in het dossier heeft.

²⁸ Er is bij een nadere analyse in dit kader geen verband gevonden tussen het aantal meldingen en kenmerken van verzuimers in het bestand van Leerplichtzaken in de gemeente (naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau).

²⁹ Om aan te geven of verschillen tussen groepen significant zijn, is er zowel gebruik gemaakt van asterixen (*) als superscript letters (^{ABCD}) in de tabellen. Wanneer dit met sterretjes staat aangegeven, betekent dit dat er tussen alle groepen een significant verschil is gevonden. Wanneer er alleen tussen bepaalde groepen significante verschillen zijn gevonden, zijn de groepen die significant van elkaar verschillen gemarkeerd met een overeenkomende letter

³⁰ Dit betreft dus meldingen die buiten de aaneengesloten periode van verzuim vallen (zie ook de inleiding over de 'verzuimperiode'). Hierbij zijn alleen de meldingen van 16 uur in 4 weken, vervolgmelding en langdurig relatief verzuim meegenomen.

Verzuimmeldingen en verzuimperiode naar MAS-route

De gemiddelden van het aantal verzuimmeldingen en de duur van het verzuim (in dagen) zijn per MAS-route nader bekeken. De analyse betreft het gemiddeld aantal meldingen binnen de verzuimperiode, het gemiddelde voorafgaand aan de verzuimperiode en het gemiddelde van het totaal aantal meldingen (binnen de periode en voorafgaand opgeteld; zie tabel 5).

Uit deze vier beoordelingswijzen komt naar voren dat het aantal verzuimmeldingen en de verzuimperiode significant verschillen voor de onderscheiden routes. Bij de vervolgroutes (Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader) is sprake van een langere verzuimperiode, een hoger aantal meldingen binnen de verzuimperiode en een hoger aantal meldingen in de voorafgaande periode dan bij de basis-route en de vrijwillige (jeugd)hulp. Jongeren met de basis-route hebben significant minder meldingen en een kortere verzuimperiode dan jongeren in de andere routes. Alleen voor het gemiddeld aantal meldingen binnen de periode werd er geen significant verschil gevonden tussen de basis-route en de vrijwillige (jeugd)hulp.

Tabel 5 Gemiddelde verzuimperiode (in dagen) en aantal verzuimmeldingen per route (N=390)

	Basis-route	Vrijwillige (jeugd)hulp	Vervolgroutes
Gemiddelde duur verzuimperiode (in dagen)	124*	275*	554*
Gemiddeld aantal meldingen binnen periode	1,6 ^A	1,9 ^b	2,9 ^{Ab}
Gemiddeld aantal voorafgaande meldingen	0*	1*	2*
Gemiddeld totaal aantal meldingen	1,9*	2,9*	4,5*

*Verschillen zijn significant $p < .001$

^{AB} Verschillen zijn significant $p < .001$

Aantal betrokken leerplichtambtenaren in dossiers

Bij het samenstellen en bijhouden van een verzuimdossier van een jongere kunnen meerdere leerplichtambtenaren betrokken zijn geweest. Gemiddeld is dit 1,2 leerplichtambtenaar, met een maximum van 3 betrokken leerplichtambtenaren. Er zijn geen opmerkelijke verschillen tussen de gemeenten in het aantal betrokken leerplichtambtenaren per dossier.

Het aantal betrokken leerplichtambtenaren per dossier verschilt wel voor de verschillende MAS-routes. In de basis-route is er gemiddeld 1,1 leerplichtambtenaar betrokken, in de route vrijwillige (jeugd)hulpverlening 1,2 en in de vervolgroutes 1,4. Dit verschil is waarschijnlijk te verklaren door de langere verzuimperiode bij vervolgroutes.

Er is ook per leerplichtambtenaar gekeken naar zijn/haar toepassing van de verschillende MAS-routes. Daarin zijn geen opvallende verschillen tussen leerplichtambtenaren gevonden, maar

dit wil niet zeggen dat er geen verschillen zijn. Het aantal onderzochte dossiers per leerplichtambtenaar verschilt erg en is niet groot genoeg om conclusies over mogelijke verschillen in de aanpak tussen leerplichtambtenaren aan te verbinden.

3.5 Kenmerken van verzuimende jongeren in Leerplichtdossiers

De analyse van de dossiers levert relevante informatie over een aantal kenmerken van de bij Leerplicht gemelde, verzuimende jongeren. Deze kenmerken kunnen een samenhang vertonen met de routes die door leerplichtambtenaren in de MAS worden toegepast. In de volgende subparagrafen bespreken we hiertoe de volgende kenmerken:

- persoons- en huishoudenskenmerken van de verzuimende jongeren;
- huidig en gevolgd onderwijs;
- type problematiek bij verzuimende jongeren naar probleemgebieden en complexiteit van de problematiek

3.5.1 Persoons- en huishoudenskenmerken

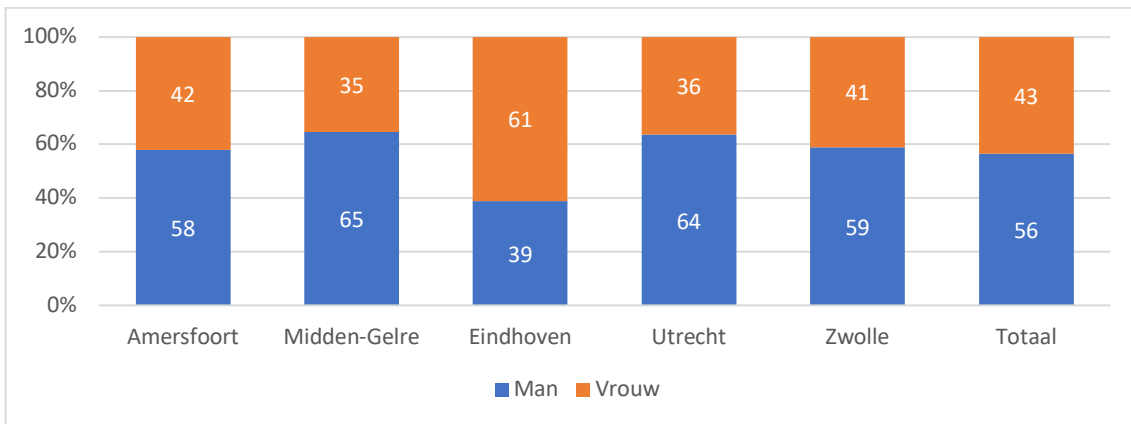
In de leerplichtdossiers zijn verscheidene persoons- en huishoudenskenmerken van de verzuimende jongeren opgenomen die mogelijk samenhang vertonen met de toepassing van een MAS-route door leerplichtambtenaren. In deze subparagraaf bespreken we daartoe de kenmerken geslacht, leeftijd, gezinssituatie, woonsituatie en migratieachtergrond.

Geslacht

Gemiddeld beschouwd komen in de verzuimdossiers van de vijf gemeenten/RBL meer jongens dan meisjes voor (56% jongens, 44% meisjes). Alleen in Eindhoven komen opmerkelijk meer meisjes in de dossiers voor dan jongens.³¹

³¹ Dit is niet vanwege verschillen in de totale populatie jongens en meisjes; wanneer naar de verdeling in geslacht van alle jongeren tussen de 12 en 18 jaar gekeken wordt, zien we dat deze in de onderzochte gemeenten evenredig is verdeeld. Bron: CBS, 2019.

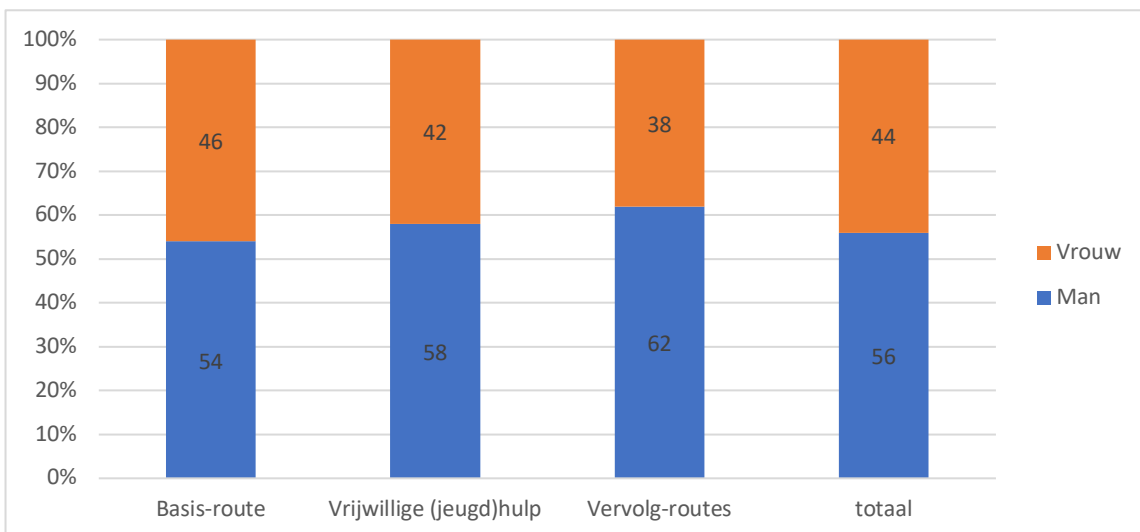
Grafiek 5 Verdeling naar geslacht in de verzuimdossiers, totaal en per gemeente (% , N=390)



Geslacht en MAS-route

Bij een verdeling naar geslacht in de onderscheiden MAS-routes zien we dat in de basis-route 54% jongens is opgenomen, in de vrijwillige (hulp)verlening 58% en in de vervolgroutes 62%. Deze verschillen suggereren dat in de basis-routes verhoudingsgewijs meer meisjes zijn vertegenwoordigd en in de vervolgroutes verhoudingsgewijs meer jongens, maar deze verschillen in geslacht in de MAS-routes zijn niet significant.

Grafiek 6 Verdeling Basis- en MAS-routes naar geslacht (% , N=390)



Leeftijd en MAS-route

De gemiddelde leeftijd van de verzuimende jongeren in de dossiers is iets jonger dan 16 jaar.³² Meer dan de helft van de verzuimende jongeren (54%) is 15-16 jaar. De verschillen in de gemiddelde leeftijd van de verzuimende jongeren in de dossiers van de gemeenten zijn klein, maar in enkele gevallen wel significant. Wat opvalt, is dat de percentages per gemeente per leeftijdsjaar uiteenlopen. Dat sluit aan op de verschillen in het laatst gevolgd onderwijs van de leerlingen (zie tabel 8, hierna). Gemeenten leggen kennelijk in hun aanpak van verzuim – al of niet gedwongen door de meldingen die binnenkomen – verschillende accenten, waardoor ook de leeftijdsopbouw van de ‘verzuimpopulatie’ verschilt. Als een gemeente bijvoorbeeld in de verzuimaanpak het accent op vmbo-scholen legt (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van de leerplichtambtenaar op school leidt dit tot meer meldingen, worden meldingen sneller opgevolgd), zal de leeftijd van de leerlingen in de dossiers gemiddeld lager liggen dan wanneer een gemeente vooral op het mbo gericht is.

Tabel 6 Verdeling naar leeftijd, totaal en per gemeente (% , N=390)

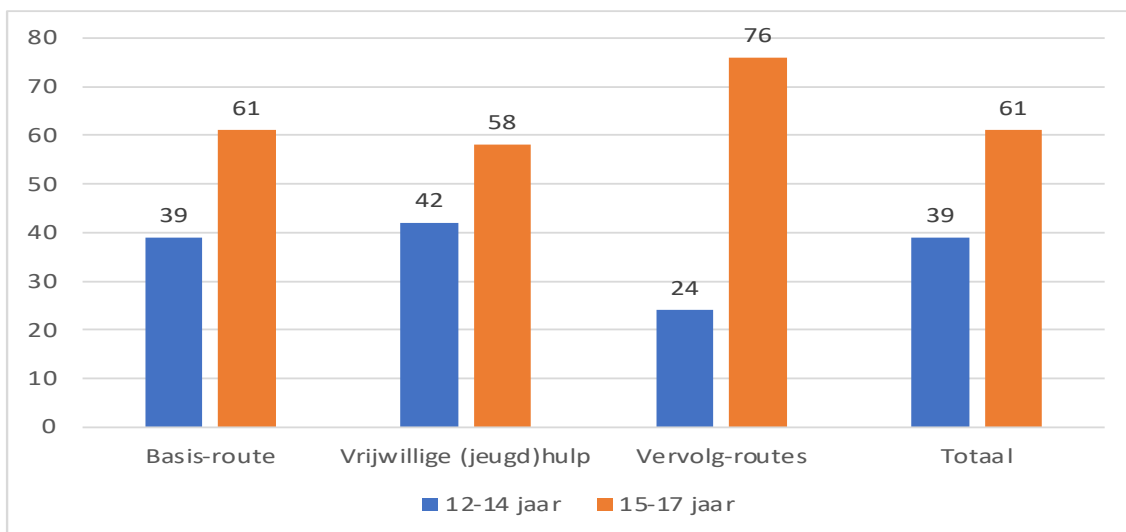
	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal gemiddeld
Gemiddelde leeftijd	15,8 ^A	15,2 ^{ABC}	15,7	15,9 ^B	15,8 ^C	15,7
12 jaar	8	12	10	5	18	11
13 jaar	7	13	14	13	6	11
14 jaar	20	24	24	11	13	18
15 jaar	25	39	14	30	23	26
16 jaar	41	12	20	41	26	28
17 jaar	-	-	18	-	15	7

^{ABC} Verschillen zijn significant $p < .05$

Als we naar de toepassing van de verschillende routes naar de leeftijdscategorie 12-14 jaar en 15-17 jaar kijken, komt naar voren dat zowel de basis-route als de route vrijwillige hulp bijna even vaak voorkomen. De vervolgroutes komen relatief minder vaak voor bij de jongere leerlingen en vaker bij de oudere leerlingen. Uit de dossiers blijkt dat de leerlingen die in een vervolgroute terecht komen vaak al een langere voorgeschiedenis van verzuim en problemen hebben.

³² Leeftijd is berekend aan de hand van het geboortjaar. Het peilmoment hiervoor is 1-1-2019. De weergegeven leeftijd is dus de leeftijd die de jongere op dat moment was; zie ook paragraaf 1.2.

Grafiek 7 Basis- en Mas-routes naar leeftijd (% , N=390)



Gezinssituatie

In circa driekwart van de leerplichtdossiers (74%) staat informatie over de gezinssituatie van de jongeren. Daaruit komt onder meer naar voren dat bij circa 40% van de jongeren sprake is van een eenoudergezin.³³

De gezinssituatie van jongeren verschilt significant tussen de basis-route en de MAS-routes. In de route vrijwillige (jeugd)hulp en de vervolgroutes is het percentage eenoudergezinnen bovengemiddeld hoog. Bij de vervolgroutes komt dit voornamelijk door een hoog percentage gescheiden ouders. Ook wordt in dossiers met vervolgroutes vaker de gezinssituatie genoemd. Dit komt waarschijnlijk omdat meer informatie wordt geregistreerd bij langere verzuimgevallen met meer problematiek. In de vrijwillige (jeugd) hulp valt het grote aandeel overige³⁴ eenoudergezinnen op, in veel van deze gevallen is de situatie van de andere ouder onbekend. Opgemerkt wordt dat in de dossiers waarbij slechts een 'lichte' interventie is opgelegd vaak weinig extra informatie is gegeven over de gezinssituatie.

³³ Dit is boven het gemiddelde van alle vijftienjarigen Nederland. Van deze groep woont 29% in een eenoudergezin CBS (2018). <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/18/3-op-10-vijftienjarigen-wonen-niet-met-beide-ouders>

³⁴ Hieronder vallen bijvoorbeeld gezinnen waarbij een van de ouders hertrouwd is, een overleden ouder, of waarbij de situatie van een van de ouders onbekend is.

Tabel 7 Gezinsituatie van jongeren, per MAS-route (N=390) *

	Basis-route	Vrijwillige (jeugd)hulp	Vervolroutes	Totaal
Volledig (tweeouder)gezin	39	33	29	35
Eenoudergezin	27	46	59	39
Geen informatie in dossier	34	21	12	26
Totaal	100	100	100	100%

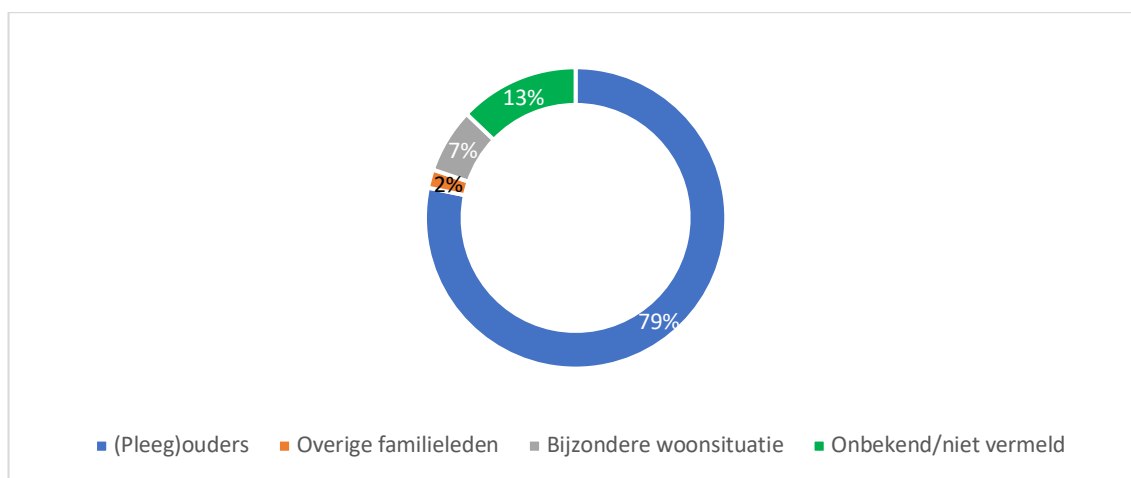
*Verschillen in deze tabel zijn significant $p < .01$

Woonsituatie jongeren

In 87 procent van de dossiers wordt de woonsituatie van de jongeren gemeld. Het grootste deel van de jongeren woont bij zijn (pleeg)ouder(s). Een klein deel van de jongeren woont bij een ander familielid dan de ouder(s). Bij ongeveer zeven procent van de jongeren is er sprake van een bijzondere woonsituatie. Hieronder valt: begeleid wonen, een (gesloten) zorginstelling, AZC, jeugdinternaat, dakloos of veel wisselingen in de woonsituatie.

Er zijn geen opmerkelijke verschillen geconstateerd in woonsituatie en MAS-routes.

Grafiek 8 Woonsituatie van jongeren (% , N=390)



Migratieachtergrond

Veruit het grootste deel van de jongeren is in Nederland geboren (89%), 8% heeft een niet-westerse migratieachtergrond.³⁵ Er zijn geen opmerkelijke verschillen gevonden naar migratieachtergrond en MAS-routes.

³⁵ In de dossiers wordt alleen het geboorteland genoemd. Met migratieachtergrond worden dus alleen eerste generatie migranten bedoeld, naar de tweede en derde generatie kan niet worden gekeken.

3.5.2 Onderwijs en MAS-routes

Gevolgd onderwijs

Uit de onderzochte verzuimdossiers komt naar voren dat een groot deel van de verzuimende jongeren het vmbo en mbo als onderwijsvorm volgt (of als laatste heeft gevolgd). Van deze jongeren zit 40% op het vmbo en 28% op het mbo. Daarnaast volgt een relatief groot deel onderwijs op het vso (11%).

Tabel 8 Laatst gevolgde onderwijs, per gemeente (% , N=390)

	Amersfoort	Eindhoven	RBL MG	Utrecht	Zwolle	Totaal gemiddeld
Primair onderwijs	3	0	1	0	3	1
Speciaal onderwijs	3	1	1	0	0	1
Voortgezet speciaal onderwijs (vso)	9	19	14	6	9	11
Praktijkonderwijs	4	1	3	3	1	2
ISK	0	1	5	3	1	2
Vmbo	40	60	39	34	31	41
Havo/vwo	12	7	5	10	14	9
Vavo	3	3	3	0	5	3
Mbo	26	7	41	39	36	28
Anders	1	1	0	6	0	2

De tabel laat zien dat per gemeente er soms sterk afwijkende percentages per schooltype zijn. Zo valt op dat RBL Midden-Gelre en Eindhoven relatief veel leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs in de verzuimdossiers hebben. Eindhoven valt op met bijna negentig procent leerlingen uit het voortgezet onderwijs, terwijl de andere gemeenten/RBL tussen 29 en 44 procent leerlingen uit het mbo hebben.

Onderwijs en MAS-routes

Bij een beoordeling van de toegepaste MAS-routes worden (voor een deel) significante verschillen gevonden bij jongeren naar type gevolgd onderwijs. In de vrijwillige jeugdhulp zitten jongeren vaker op het vso en minder vaak op het mbo dan in de andere routes. Jongeren in de vervolgroutes zitten vaker op het vmbo en praktijkonderwijs (deze verschillen zijn vanwege de kleine aantallen in de vervolgroutes niet significant).

Tabel 9 Onderwijstype en MAS-route (% , N=390)

	Basis-route	Vrijwillige (jeugd)hulp	Vervolroutes	Totaal gemiddeld
Primair onderwijs	2	1	0	1
Speciaal onderwijs	1	1	3	1
Voortgezet speciaal onderwijs	4	19	12	11
Praktijkonderwijs	3	1	6	2
ISK	2	2	0	2
Vmbo	39	42	44	41
Havo/vwo	12	9	0	9
Vavo	2	3	6	3
Mbo	35	21	27	28
Anders	2	1	3	2

*Verschillen tussen de routes zijn significant $p < .01$ Verschil tussen de vervolroutes en de totaalverdeling is vanwege de kleine aantallen niet significant in de vervolroutes.

3.5.3 Aard en omvang problematiek bij verzuimende jongeren

Probleemgebieden

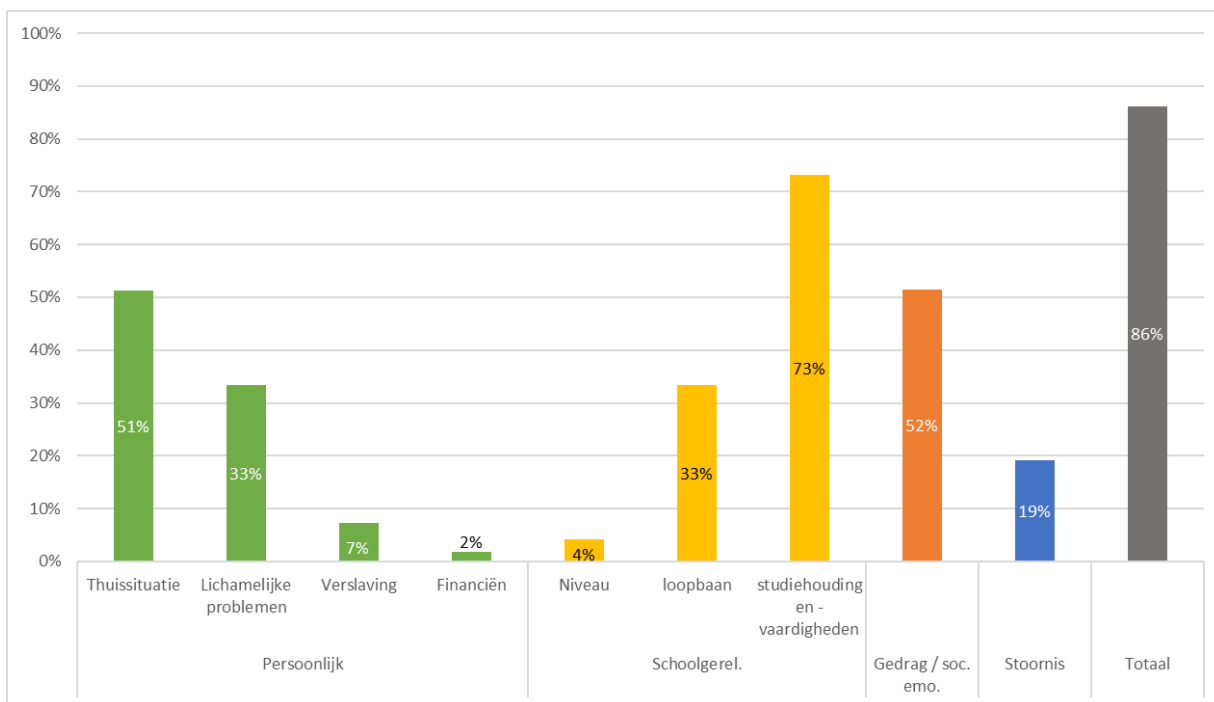
In de verzuimdossiers worden veel verschillende soorten problemen van de jongeren genoemd. Deze zijn onder te verdelen in de volgende probleemgebieden (zie ook de gekleurde kolommen in grafiek 9):

- persoonlijke problematiek: hieronder vallen problemen in de thuissituatie, lichamelijke problemen, verslaving en financiële problemen
- schoolgerelateerde problematiek: problemen met het schoolniveau, problemen in de schoolloopbaan en problemen in de studiehouding en -vaardigheden
- gedragsproblematiek/sociaal emotionele problematiek: dit is een verzameling voor problematiek die te maken heeft met gedrag en sociaal emotionele ontwikkeling. Voorbeelden hiervan zijn somberheid, agressiviteit, somberheidsklachten en angstklachten
- stoornissen/beperkingen: hierbij kan het gaan psychische en/of psychiatrische stoornissen of beperkingen. Voorbeelden hiervan zijn gediagnosticeerde stoornissen in het autistisch spectrum. Uit deze stoornis volgen mogelijk ook problemen en ondersteuningsvragen in andere probleemgebieden.³⁶

³⁶ Bijvoorbeeld: Een jongere heeft ADHD, hierdoor is hij heel druk en heeft hij een korte concentratieboog. Deze jongere valt dus onder de stoornis ADHD, maar heeft gedragsproblemen (druk) en problemen in leerhouding (concentratieproblemen).

Uit de verzuimdossiers is bij 86 procent van de jongeren informatie te vinden over problematiek op minstens één van de probleemgebieden. Veel voorkomend hierbij zijn problemen in de thuissituatie, in studiehouding en –vaardigheden en problematiek rondom gedrag. Van de verzuimende jongeren heeft een derde van de leerlingen lichamelijke problemen. Bij bijna twintig procent van de jongeren is er sprake van een stoornis/beperving.

Grafiek 9 Aanwezigheid problematiek bij verzuimende jongere naar probleemgebieden (%)



*Verzuimende jongeren kunnen in meerdere gebieden problematiek hebben, de percentages in dit grafiek tellen derhalve niet op tot 100% (N=390).

Thuisituatie

De meest voorkomende problematiek binnen het probleemgebied thuisituatie is het hebben van gescheiden ouders, veel ruzie en een onveilige thuisituatie en pedagogische onmacht bij ouder(s). Daarnaast zijn er ook veel jongeren waarvan een gezinslid een (psychische) ziekte of handicap heeft.

Lichamelijke problemen

Ongeveer de helft van de jongeren met lichamelijke problemen heeft last van een energetische beperking. Dit gaat dan om bijvoorbeeld vermoeidheidsklachten, slaapproblemen en een verstoord dag- en nachtritme. Verder komt het hebben van psychosomatische klachten, chronische ziekte en migraineklachten veel voor.

Verslaving

Van de jongeren met een verslaving heeft driekwart een drugsverslaving. Verslavingen aan alcohol en gamen/computeren worden minder vaak genoemd.

Financieel

Binnen de categorie financiële problemen vallen het hebben van schulden, onvoldoende inkomens of afhankelijk zijn van de voedselbank. Dit komt in twee procent van de dossiers voor.

Niveau

De problemen binnen niveau betreffen allemaal taalachterstanden en -problematiek.

Loopbaan

De meest voorkomende problematiek binnen het probleemgebied loopbaan is het verlaten van opleidingen zonder diploma's, verkeerde opleidingskeuze, weinig schoolgang en twijfel over of een gebrekkig beeld van het studie- en beroepsbeeld.

Studiehouding en -vaardigheden

Te laat komen en veel verzuimen komt bij bijna alle jongeren die problematiek hebben binnen dit probleemgebied voor. Verder hebben veel jongeren last van motivatieproblemen en moeite met plannen.

Gedrag en sociaal emotioneel

Er komen heel veel verschillende soorten gedragsproblemen en sociaal emotionele problemen voor in de dossiers. Problemen die vaak voorkomen zijn: somberheidsklachten, angst en paniek, boosheid en agressiviteit, zelfbepalend zijn en problemen met sociale vaardigheden.

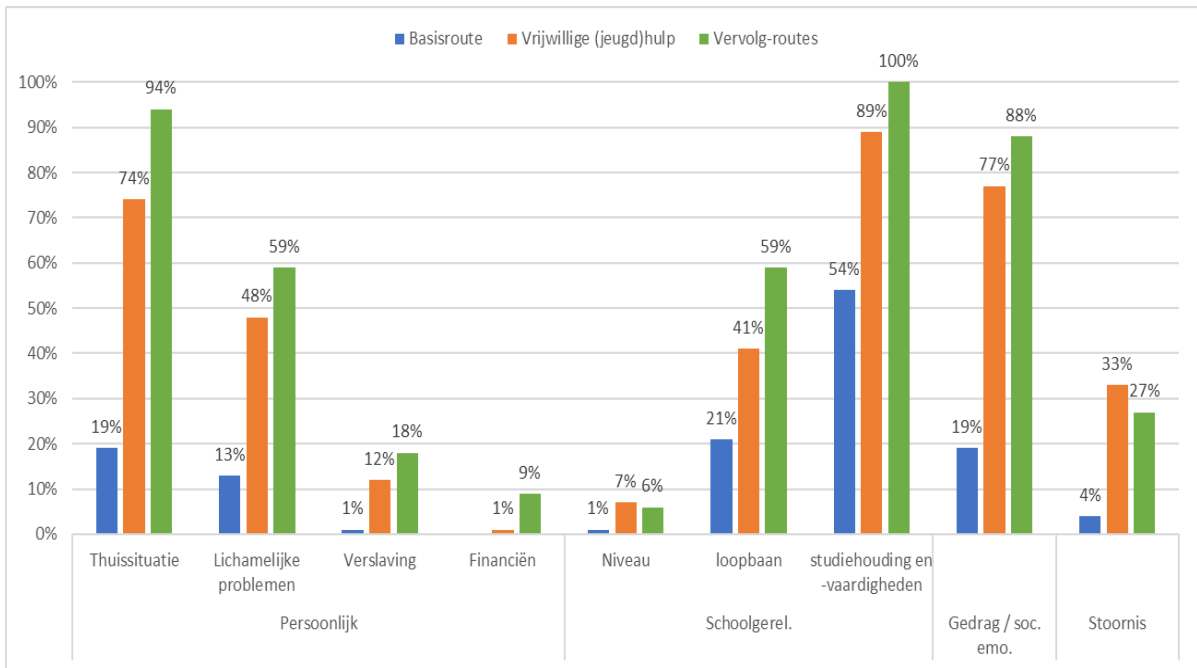
Stoornissen en beperkingen

Bijna een op de vijf van de verzuimende jongeren (19%) heeft volgens het leerplichtdossier last van een stoornis of beperking. Veel voorkomende stoornissen die hierin vermeld worden, zijn AD(H)D, autisme en depressiviteit.

Probleemgebieden en MAS-routes

Grafiek 10 geeft voor de verschillende MAS-routes weer welk aandeel van de jongeren last heeft van de verschillende probleemgebieden. Jongeren in de vervolgroutes kennen over het algemeen vaker meerdere soorten problematiek. Jongeren met stoornissen en beperkingen komen echter iets vaker voor in de vrijwillige (jeugd) hulpverlening dan in de vervolgroutes. Jongeren in de basis-route kennen in vergelijking met de jongeren in de MAS-routes veel minder vaak verschillende soorten persoonlijke problematiek.

Grafiek 10 Probleemgebieden en MAS-routes (N=390)



Jongeren in de hulpverleningsroute en strafrechtelijke route hebben gemiddeld meer verschillende probleemsoorten. In de basis-route hebben jongeren gemiddeld 1,3 probleemsoorten, in de vrijwillige (jeugd)hulp 3,8 en bij de vervolgroutes 4,6. Deze verschillen zijn significant. Gedeeltelijk is dit te verklaren door een waarschijnlijk complexere problematiek in de vervolgroutes. Een gedeelte van de verklaring moet ook gezocht worden in de observatie dat bij langere verzuimperiodes en vervolgroutes meer informatie over de betreffende jongeren wordt verzameld en geregistreerd.

Typering van aard en complexiteit van problematiek

Kenmerkend voor de 'zwaardere' dossiers – jongeren met veel problematiek – is dat er vaak een stapeling van problemen optreedt. Juist deze stapeling maakt dat de problematiek hardnekkiger en moeilijker te behandelen is. Naast de eerder besproken aard en omvang van de problemen en probleemgebieden, is daarom ook een analyse gemaakt van de combinatie van probleemgebieden en het aantal problemen. Op die manier ontstaat er meer inzicht in de complexiteit van de problematiek die jongeren hebben. Deze problematiek van de jongeren is op te delen in verschillende categorieën.³⁷ Het hebben van meerdere problemen op verschillende probleemgebieden wordt als 'complex' aangemerkt. Op die manier kan een onderscheid in vijf categorieën worden gemaakt:

³⁷ De typering van de problematiek naar complexiteit is gebaseerd op eerder dossieronderzoek (zie ook per. 2.3): Roelofs, M., Kennis, R. & Eimers, T. (2011) *Regiomonitor Utrecht Voortijdig Schoolverlaten – Uitvallers en zorgdeelnemers van ROC Midden Nederland*. Nijmegen: KBA.

- enkelvoudige problematiek: jongeren die weinig problemen hebben in slechts één of twee probleemgebied(en)
- meervoudige problematiek: jongeren met veel problemen binnen één of twee gebieden
- multiproblematiek: jongeren met (relatief weinig) problemen binnen meerdere verschillende gebieden
- meervoudige- en multiproblematiek: jongeren met meerdere problemen binnen meerdere verschillende gebieden
- complexe meervoudige- en multiproblematiek: jongeren met veel problemen binnen veel verschillende gebieden.

We merken de laatste genoemde twee categorieën aan als de gevallen met de zwaarste problematiek. Deze jongeren hebben namelijk meerdere problemen op meerdere gebieden. In de onderstaande figuren zijn deze twee categorieën met rood en paars aangegeven. Een kanttekening hierbij is de typen die we onderscheiden alleen iets zeggen over de complexiteit van de problematiek, niet over de 'zwaarte' ervan. Minder (soorten) problemen hoeft per se niet te betekenen dat de jongere hier minder last van ondervindt.

Tabel 10 Typen gecombineerde problematiek

	0-1 gebied	2 gebieden	3 gebieden	4 gebieden	5 gebieden	>5 gebieden
0-1 problemen						
2-4 problemen	Enkelvoudig					
5-7 problemen	Meervoudige problematiek				Multiproblematiek	
8-10 problemen						
11-15 problemen			Meervoudige- en multiproblematiek		Complexe meervoudige- en multiproblematiek	
>15 problemen						

Tabel 11 Typen van gecombineerde problematiek in percentages (N=390)

	0-1 gebied	2 gebieden	3 gebieden	4 gebieden	5 gebieden	>5 gebieden					
0-1 problemen											
2-4 problemen							45%				
5-7 problemen											
8-10 problemen							2%			17%	
11-15 problemen									21%		
>15 problemen											16%

De tabel laat zien dat:

- de zwaarste problematiek (rood en paars) aanwezig is bij 37 procent van de verzuimende jongeren,
- de lichtere (enkelvoudige) problematiek (geel) aanwezig is bij 45 procent van de verzuimende jongeren en
- bij 19 procent er sprake is van meerdere problemen, maar met geringere complexiteit (oranje en blauw).

De grootte van deze groep(en) verschilt per gemeente en ook de andere typen problematiek verschillen per gemeente. Gedeeltelijk kan een verklaring voor deze verschillen liggen in de verslaglegging van de leerplichtambtenaren. Zo zijn in Amersfoort en Zwolle relatief weinig jongeren in de complexere typen problematiek benoemd (rood en paars). Dit zijn beide gemeenten waar hieromtrent minder informatie in de dossiers werd gevonden. Wanneer er minder informatie over de problematiek van jongeren is, zal deze ook vaker minder problemen en/of probleemgebieden betreffen. Hierdoor komen deze jongeren minder vaak voor in de complexere typen problematiek, hetgeen niet wil zeggen dat er daadwerkelijk ook minder sprake is van een problematiek.

Complexiteit problematiek en MAS-route

In tabel 12 zijn de typen van 'complexiteit problematiek' afgezet tegen de ingezette MAS-routes. Jongeren binnen de vervolgroutes hebben significant vaker een complexere problematiek, jongeren in de basis-route kennen veelal een enkelvoudige problematiek.

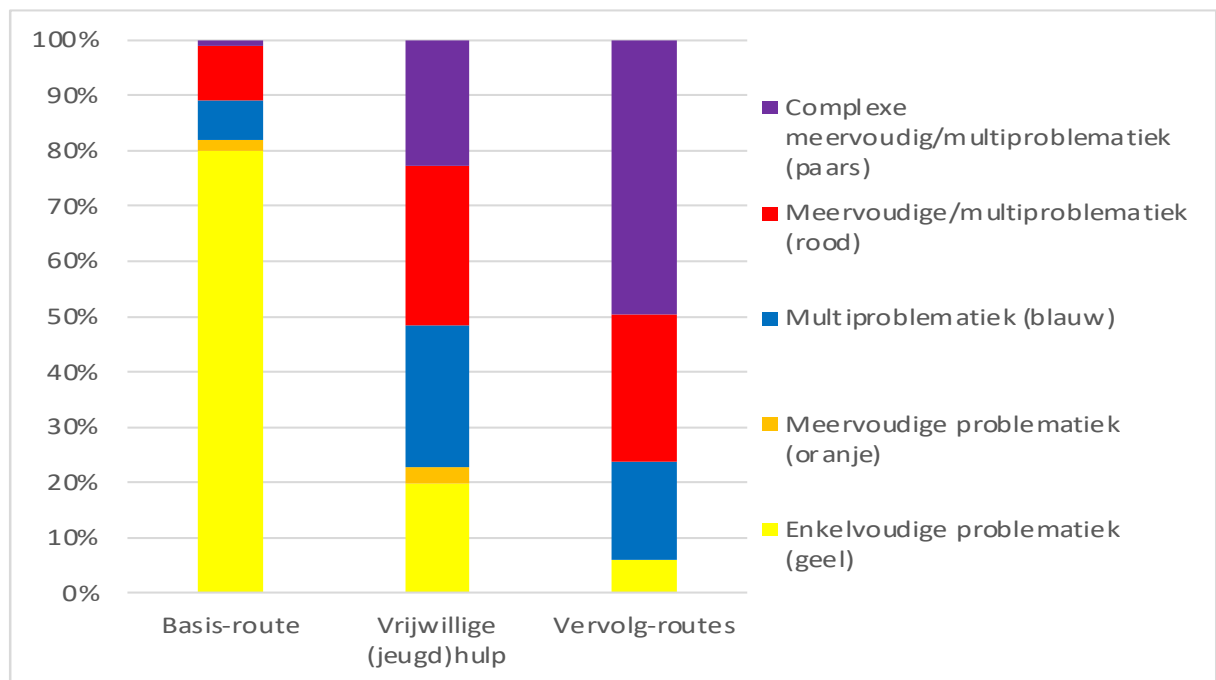
Tabel 12 Complexiteit van problematiek en MAS-routes (% , N=390) *

	Basis-route	Vrijwillige (jeugd)hulp	Vervolgroutes	Totaal gemiddeld
Enkelvoudige problematiek (geel)	80	20	6	45
Meervoudige problematiek (oranje)	2	3	0	2
Multiproblematiek (blauw)	7	26	18	17
Meervoudige- en multiproblematiek (rood)	10	29	27	21
Complexe meervoudig en Multiproblematiek (paars)	1	23	50	16
Totaal	100	100	100	100%

*Verschillen in deze tabel zijn significant $p < .01$

Er is een duidelijke samenhang tussen de complexiteit van de problematiek en de inzet van de MAS-routes vrijwillige hulp en vervolgroutes. Naarmate de problematiek zwaarder/complexer is, neemt het percentage vervolgroutes toe. Van alle jongeren in een vervolgroute is bij 77 procent sprake van de zwaarste problematiek (rood/paars). In grafiek 11 is de samenhang tussen de complexiteit van de problematiek en de gevolgde MAS-route visueel goed te herkennen.

Grafiek 11 Complexiteit van problematiek en gevolgde MAS-routes (% , N=390)



Opvallend is ook de constatering dat van de leerlingen die alleen de basis-route (lichte interventie) hebben, toch twintig procent te maken heeft met meervoudige en/of multiproblematiek. Het is niet duidelijk of het gaat om gevallen waarin een zwaardere interventie van leerplicht onnodig was, of dat de noodzaak hiervan niet door de leerplichtambtenaar is onderkend.

3.6 Vervolg-verzuimroutes

Uit de analyse van de leerplichtdossiers in de vijf gemeenten/RBL komt naar voren dat negen procent van de onderzochte verzuimdossiers een vervolgroute betreft. In het volgende bespreken we hoe deze aanpak met vervolgroutes verloopt, wie betrokken is en wat het resultaat is. Onder de 'vervolgroutes' vallen, zoals eerder besproken, de MAS-routes:

- route Halt-interventie
- route dwang in civiel kader
- route dwang in strafrechtelijk kader

Deze paragraaf gaat verder in op de dossiers met vervolgroutes uit de representatieve steekproef en de aanvullende dossiers met vervolgroutes. Vanwege de kleine aantallen vervolgroutes in de aselechte steekproef zijn per gemeente aanvullende dossiers geselecteerd. Het gaat om in totaal 70 dossiers. Door het gebruik van aanvullende dossiers vervalt de representativiteit van de gegevens en zijn bijvoorbeeld vergelijkingen over het vóórkomen van de routes op basis van deze dossiers niet zinvol. De analyse is er met name op gericht een kwalitatief beeld te krijgen van de inzet van de vervolgroute en het vervolg daarvan.

In tabel 13 is een overzicht gegeven van de aantallen en verhoudingen tussen de verschillende routes.

Tabel 13 Aantallen en percentages vervolgroutes, per route

	Representatieve steekproef		Aanvullende dossiers		Totaal dossiers met vervolgroutes	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Route Halt-interventie	11	32	14	39	25	36
Route dwang in civiel kader	13	38	4	11	17	24
Route dwang in strafrechtelijk kader	10	29	18	50	28	40
Totaal vervolgroutes	34	100	36	100	70	100

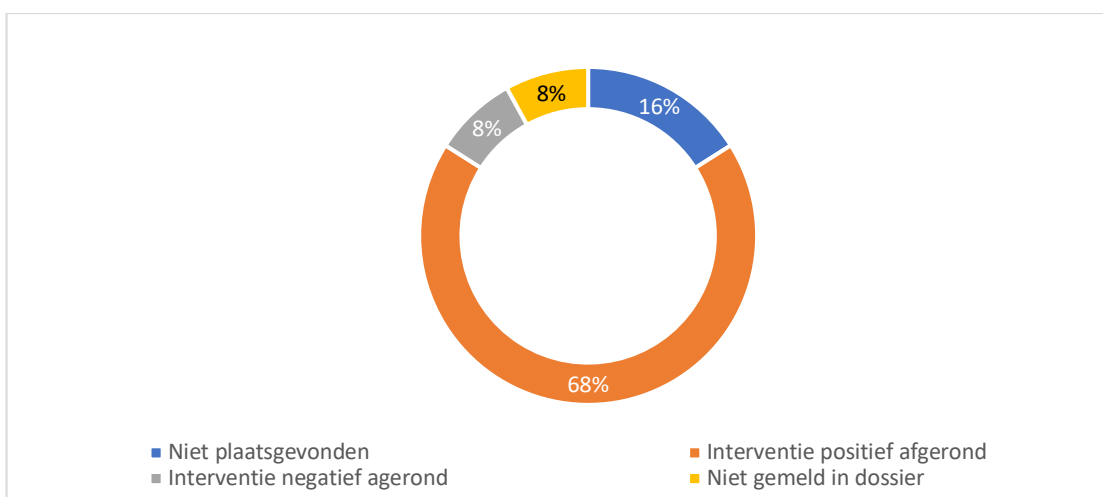
A. Verloop route Halt-interventie

De dossiers binnen deze route zijn geselecteerd op de vraag of er binnen de verzuimperiode een 'Halt-interventie schoolverzuim' is vermeld in het dossier.

Uit de analyse van de dossiers blijkt dat in de meeste gevallen na het opmaken van een Halt-proces verbaal door de leerplichtambtenaar, ook feitelijk een Halt-interventie plaatsvindt en deze positief wordt afgerond: van alle Halt-verwijzingen eindigt 68 procent in een Halt-interventie met positieve afronding.

Niet bij elke verwijzing naar Halt vindt echter ook daadwerkelijk een Halt-interventie plaats. In deze gevallen kan meer problematiek spelen of is sprake van andere omstandigheden. Soms wordt gekozen voor een andere aanpak (in grafiek 12 weergegeven als categorie 'niet plaatsgevonden'). Daarnaast komt het voor dat een Halt-interventie slechts gedeeltelijk of geheel negatief wordt afgerond. Dit komt veelal door het niet nakomen van de gemaakte afspraken. Grafiek 12 geeft een overzicht van de afronding van Halt-interventies.

Grafiek 12 Afronding Halt-interventie (% , N=25) *



* Niet gemeld in dossier betekent dat er in het dossier geen informatie stond over het al of niet plaatsvinden van de Halt-interventie (en het resultaat daarvan).

Van de jongeren bij wie daadwerkelijk een Halt-interventie heeft plaatsgevonden, bestaat de interventie in de meeste gevallen uit een leeropdracht voor de jongere. Daarnaast vinden er vaak gesprekken tussen Halt en de jongere plaats. In enkele gevallen zijn er ook gesprekken tussen Halt en de school. In zestien dossiers (84%) is terug te vinden dat er gedurende de Halt-interventie of tijdens de afronding daarvan een of meerdere gesprekken zijn geweest tussen Halt en de leerplichtambtenaar. Na een positieve afronding van de Halt-interventie is het verzuim bij ongeveer de helft (53%) van de jongeren gestopt (in de onderzochte verzuimperiode).

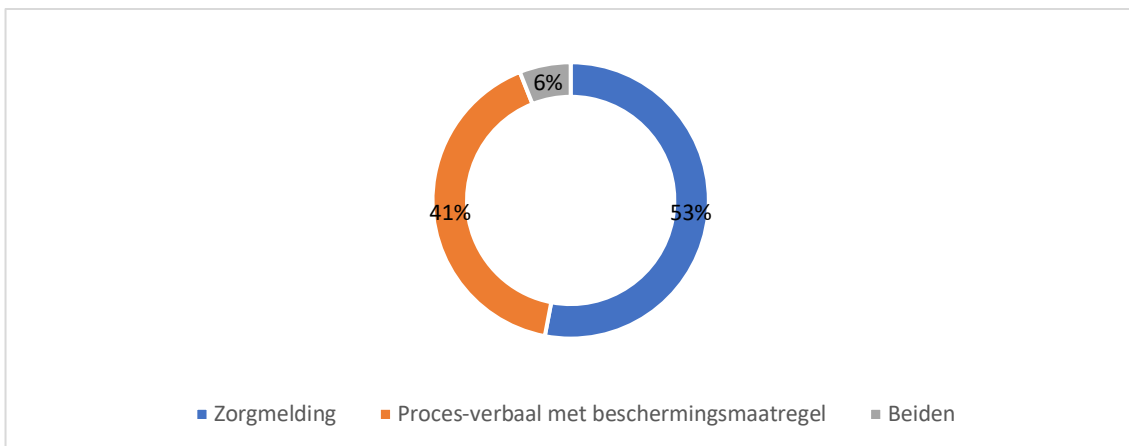
B. Verloop route dwang in civiel kader

Een dossier valt volgens de indeling die in dit rapport is aangehouden onder de route dwang in civiel kader als aan minstens één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- er is sprake van een zorgmelding, Jeugdbeschermingstafel is betrokken of Raad voor de Kinderbescherming is betrokken;
- er is sprake van een proces-verbaal waarbij het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming is uitgebreid met een beschermingsonderzoek dat heeft geleid tot oplegging van een beschermingsmaatregel.

Van de 17 dossiers waarin er sprake is van dwang in civiel kader, is dit bij negen dossiers door middel van een zorgmelding en bij zeven dossiers via een proces verbaal. Daarnaast is er in één dossier sprake van zowel een zorgmelding als een proces-verbaal waarbij een beschermingsmaatregel is opgelegd.

Grafiek 13 Achtergrond dwang in civiel kader (% , N=17)



Zorgmelding

Indien een leerplichtambtenaar zorgen over een leerling constateert die zodanig ernstig zijn dat een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt overwogen, kan de leerplichtambtenaar samen met betrokken ketenpartners een Verzoek Tot Bespreking (VTB) bij de Jeugdbeschermingstafel (JBT) indienen. In veel gemeenten is het niet mogelijk dat de leerplichtambtenaar direct een Verzoek Tot Bespreking doet bij de JBT. In dat geval wordt een zorgmelding gedaan. Waar die zorgmelding kan worden gedaan, verschilt per gemeente.

De zorgmeldingen die voorkomen in de dossiers zijn in de meeste gevallen gemaakt door de school, al dan niet op verzoek van de leerplichtambtenaar. In enkele gevallen doet Leerplicht (al dan niet in overleg met het wijkteam) zelf een zorgmelding. Naast een zorgmelding wordt in drie van de tien dossiers de betrokkenheid van een Jeugdbeschermingstafel genoemd en in vier dossiers een beschermingsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming. In drie van

de tien dossiers wordt de betrokkenheid van de leerplichtambtenaar bij het proces van bespreking en terugkoppeling van uitkomsten aan de leerplichtambtenaar bij deze stappen genoemd. Naar aanleiding van het onderzoek werden de jongeren ondertoezichtstelling geplaatst of was sprake van drang in de hulpverlening.

Proces-verbaal en beschermingsmaatregel

In de acht dossiers waarin via een proces-verbaal een beschermingsmaatregel werd opgelegd, werd er in drie gevallen ook jeugdreclassering ingezet. In de overige vijf dossiers werden de jongeren onder toezicht gesteld.

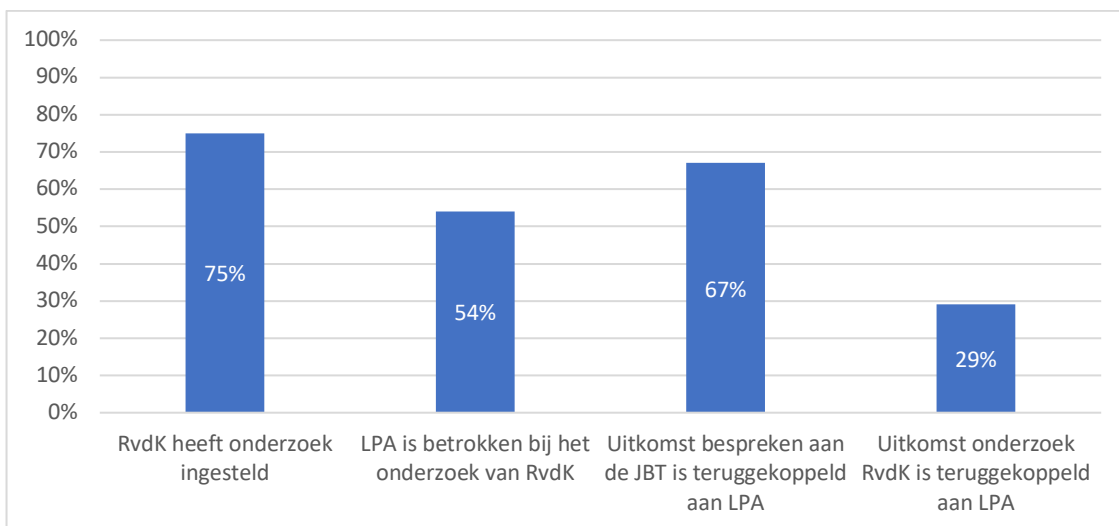
Bij alle jongeren binnen de route dwang in civiel kader, ongeacht of dit via een zorgmelding of via een proces-verbaal is gebeurd, loopt het verzuim na de verzuimperiode nog door of treedt het opnieuw op.

C. Verloop route dwang in strafrechtelijk kader

In 28 dossiers (3% van het totaal aantal dossiers) is sprake van de route dwang in strafrechtelijk kader binnen de verzuimperiode. Bij bijna al deze dossiers is sprake van één proces-verbaal, in twee gevallen zijn binnen de verzuimperiode twee processen-verbaal door Leerplicht opgesteld. In Grafiek 14 is te zien welke andere informatie over het proces is genoemd in de dossiers.

Op basis van de informatie in de dossiers kan worden geconstateerd dat de leerplichtambtenaar lang niet altijd een terugkoppeling krijgt over de ingezette MAS-route. Dat geldt met name voor de terugkoppeling over het onderzoek van de Raad.

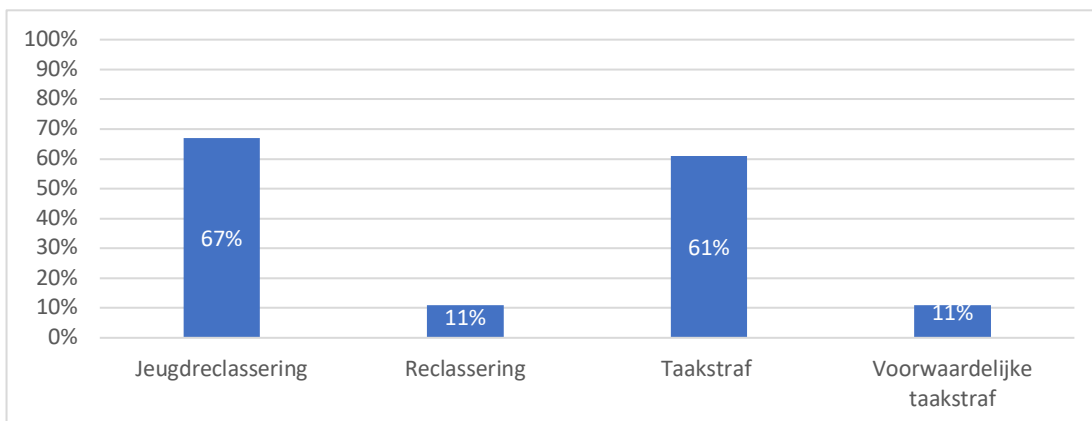
Grafiek 14 Informatie in de dossiers met route dwang in strafrechtelijk kader(%, N=28)*



*In dossiers kan sprake zijn van verschillende informatie, de percentages in dit grafiek tellen dus niet op tot 100% (N=28).

De Raad van de Kinderbescherming stelde bij 21 dossiers een onderzoek in. In twaalf gevallen leidde dit onderzoek tot een strafrechtelijke interventie opgelegd door de officier van justitie en in zes gevallen moesten jongeren in de rechtbank verschijnen en kregen via de rechter een strafrechtelijke interventie opgelegd.³⁸ Bij drie jongeren werd geen strafrechtelijke interventie via het OM en de rechter toegepast, maar volgde een maatregel onder de verantwoordelijkheid van de Raad voor de Kinderbescherming.

Grafiek 15 *Strafrechtelijke interventies bij schoolverzuim (% , N=18)*



*Er kan sprake zijn van een combinatie van interventies, de percentages in dit grafiek tellen dus niet op tot 100% (N=18).

Bij de meeste jongeren die een strafrechtelijke interventie door een officier van justitie of rechter opgelegd hebben gekregen (17 van de 18 jongeren), loopt het schoolverzuim na de verzuimperiode nog door of treedt het opnieuw op.³⁹

3.7 Conclusies

Toepassing MAS-routes in verzuimdossiers

- Uit de analyse van verzuimdossiers bij Leerplichtzaken komt naar voren dat de MAS-routes vaak niet specifiek, als zodanig, worden benoemd. De MAS is niet herkenbaar als methode in de dossiers (met een verwijzing naar methodiek en de gehanteerde terminologie). Het ontwikkelde signaleringsinstrument binnen de MAS-aanpak wordt nagenoeg niet door de leerplichtambtenaren toegepast.

³⁸ Niet altijd blijkt dit even duidelijk uit de dossiers. Wanneer een strafrechtelijke maatregel bekend is, maar niet duidelijk blijkt of dit een afdoening van het OM of een oplegging van de rechter betreft, is ervoor gekozen om dit onder een afdoening van het OM te plaatsen.

³⁹ Dit is bekend vanaf het moment van afronding van een specifiek traject/interventie tot aan het moment van het dossieronderzoek (juni-november 2021). Deze volledige periode is bekeken om te zien of het verzuim doorloopt of opnieuw is begonnen (in een van de betreffende dossiers is hierover geen informatie voorhanden).

- Bij een nadere inhoudelijke analyse van de dossiers zijn de verschillende MAS-routes wel herkenbaar (inzet vrijwillige hulpverlening, verwijzing naar Halt, inzet proces-verbaal, betrokkenheid Raad voor de Kinderbescherming of Openbaar Ministerie). In meer dan de helft van de dossiers (56%) is sprake van een van de vier MAS-routes.
- In de andere gevallen (44%) is sprake van de zogenaamde 'basis-route'. Deze verzuimmeldingen worden door de leerplichtambtenaar veelal afgedaan met een lichte interventie, zoals een gesprek met ouders en jongere of een kennisgevingsbrief.
- Van de vier toegepaste MAS-routes komt de route vrijwillige hulpverlening het meest voor, namelijk in 47% van het totaal aantal cases. Dit geeft een duidelijke indicatie dat in het toepassen van de MAS door de leerplichtambtenaar de vrijwillige hulpverlening sterk prevaleert. Dit sluit aan bij het doel van de MAS in brede zin.
- In 9% van de dossiers zijn de 'vervolgroutes' herkenbaar. Het gaat hier om de Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader. Deze drie routes zijn daarbij evenredig verdeeld (ieder in 3% van de gevallen).

Verzuimperiode en -meldingen en MAS

- De gemiddelde lengte van de verzuimperiode in de onderzochte dossiers is 232 dagen (33 weken, i.c. ruim 8 maanden). Binnen deze periode is er sprake van gemiddeld twee verzuimmeldingen per jongere.
- Het aantal verzuimmeldingen en de lengte van de verzuimperiode verschillen significant voor de onderscheiden MAS-routes. Er is een 'oplopend' effect gevonden. Bij de vervolgroutes (Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader) is sprake van een hoger aantal verzuimmeldingen en een langere verzuimperiode dan bij de basisroute en de vrijwillige (jeugd)hulp. Jongeren met de basisroute hebben significant minder meldingen en een kortere verzuimperiode dan jongeren in de andere routes.

Kenmerken verzuimende jongeren

- Globaal beschouwd komen iets meer jongens dan meisjes in de verzuimdossiers voor.
- Er zijn geen significante verschillen in de gevolgde MAS-routes naar geslacht; jongens en meisjes zijn in redelijk vergelijkbare mate opgenomen in de basisroute, vrijwillige (hulp)verlening en in de vervolgroutes.
- De vervolgroutes komen vaker voor bij de oudere leeftijdscategorie (15-17 jaar) en minder vaak bij de jongere (12-14 jaar).
- Bij een groot deel van de verzuimende jongeren (40%) is sprake van een eenoudergezin. De gezinssituatie van jongeren verschilt significant tussen de basisroute en de MAS-routes. In de route vrijwillige (jeugd)hulp en de vervolgroutes is het percentage eenoudergezinnen bovengemiddeld hoog, vanwege een hoog percentage gescheiden ouders.
- Bij een uitsplitsing naar gevolgd onderwijs komt naar voren dat verzuimende jongeren in de vervolgroutes vaker op het vmbo en praktijkonderwijs zitten. In de vrijwillige jeugdhulp zitten jongeren vaker op het vso.
- De onderwijsachtergrond van de verzuimende leerlingen verschilt per gemeente. Dat wordt maar ten dele verklaard door verschillen in de leerlingenpopulaties. Het komt ook

door accenten die gemeenten leggen in hun aanpak van verzuim bij verschillende schoolsoorten of leeftijdscategorieën. Gemeenten kunnen ervoor kiezen hun capaciteit meer of minder op een bepaald onderwijstype te richten. Een vergelijkbaar effect is te zien in de verwijzingen bij vervolgroutes. Eén van de gemeenten verwijst vaker naar Halt dan de andere gemeenten. Dat heeft mede te maken met de mogelijkheden die men ziet en het belang dat men bij de afdeling Leerplichtzaken hecht aan de toepassing van deze MAS-route.

Aard en omvang problematiek van verzuimende jongeren en MAS-route

- Uit de dossiers komt naar voren dat het overgrote deel van de verzuimende jongeren minstens op één gebied een bepaalde problematiek kent. Veel voorkomend zijn problemen in de thuissituatie, studiehouding en –vaardigheden en gedragsproblematiek.
- Naarmate de MAS-route verder van de basis-route afwijkt, kennen jongeren ook significant meer verschillende probleemgebieden. Gedeeltelijk is dit te verklaren door een complexere problematiek in de vervolgroutes. Een gedeelte van de verklaring is ook dat bij langere verzuimperiodes en vervolgroutes meer informatie wordt verzameld en geregistreerd over de jongeren.
- Over het algemeen zijn de jongeren binnen de vervolgroutes van de MAS, ook de jongeren met een multiproblematiek. Jongeren in de basis-route hebben vaak een enkelvoudige problematiek.
- Het valt op dat van de jongeren in de basis-route een vijfde deel te maken heeft met meer- of multiproblematiek. Het is onduidelijk waarom voor deze jongeren geen andere MAS-route is ingezet. Meer in het algemeen blijkt uit de dossiers dat leerplicht vaak geen leidende rol heeft in het proces van hulpverlening. Vaak is er al hulpverlening betrokken voorafgaand aan de verzuimmelding en heeft de leerplichtambtenaar geen coördinerende rol. Zolang het verzuim duurt, blijft de leerplichtambtenaar wel betrokken bij de casus.
- Het blijkt dat bij de vervolgroutes de leerplichtambtenaar niet altijd (meer) betrokken is en ook dat de leerplichtambtenaar niet altijd terugkoppeling over het vervolgtraject ontvangt.
- Ofschoon sprake is van een relatief laag aantal casussen in de routes dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader, valt op dat de toepassing van deze routes vaak niet tot beëindiging van het schoolverzuim leidt. Bij alle jongeren binnen de route dwang in civiel kader loopt het verzuim nog door of treedt later opnieuw op. Bij een strafrechtelijke interventie die door een officier van justitie of rechter is opgelegd, loopt het schoolverzuim bijna bij alle jongeren nog door of treedt opnieuw op. Dat is op zichzelf niet verbazend, gezien de complexiteit van de problematiek waarmee de meeste van deze jongeren te maken hebben. Verzuim is vaak niet het hoofdprobleem. Leerplicht wordt bij herhaling of herhaling van het verzuim weer opnieuw betrokken.

4 Ervaringen in de praktijk met de toepassing van de MAS

4.1 Inleiding

Om zicht te krijgen op de ervaringen met de toepassing van de MAS in de aanpak van signaalverzuim als een vorm van relatief verzuim zijn, naast de dossieranalyse, interviews met de afdelingen Leerplicht in de vijf gemeenten en ketenpartners afgenomen.

In de interviews met leerplichtambtenaren zijn de volgende hoofdpunten aan de orde gesteld:

- schoolverzuim en toepassing van de MAS als methode voor Leerplichtzaken (paragraaf 4.2)
- het gebruik van het signaleringsinstrument in MAS (paragraaf 4.3)
- de toepassing van MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim (paragraaf 4.4)
- de ervaringen van en met ketenpartners (paragraaf 4.5)
- de evaluatiefase (paragraaf 4.6)

De ervaringen van ketenpartners, met de 'MAS als instrument voor samenwerking', zijn met name opgenomen in paragraaf 4.5. Om een indicatie te krijgen van de wijze waarop ouders van verzuimende kinderen de aanpak van schoolverzuim in hun gemeenten hebben ervaren, is ook met tien ouders gesproken. Hun ervaringen zijn samenvattend opgenomen in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies over de ervaringen met en beoordeelde meerwaarde van MAS in de aanpak van schoolverzuim. Daarbij worden tevens enkele concrete verbeterpunten voor de MAS geformuleerd (paragraaf 4.8).

4.2 Schoolverzuim en de MAS als methode voor Leerplichtzaken

De ontwikkeling en implementatie van de MAS is erop gericht geweest dat leerplichtambtenaren de meldingen van schoolverzuim volgens een vast omschreven, methodisch-inhoudelijke invalshoek in behandeling zouden nemen. Naast het methodische handelen en de stappen die worden gevolgd (in de fasen van waarnemen, analyseren, plannen, handelen en evalueren), is hierbij met name gevraagd naar de inhoudelijke overwegingen en toepassing van de MAS-routes.

Daarbij is vanwege de mogelijke borging van de methodische aanpak bij de afdeling Leerplichtzaken tevens gekeken naar de mate waarin de MAS ook als 'richtinggevend' organisatorische benadering voor de leerplighthandhaving wordt gehanteerd:

- is de MAS vast agendapunt/onderdeel van het teamoverleg van Leerplichtzaken,
- is er sprake van intervisie op de toepassing van MAS,
- is de leerplichtregistratie gekoppeld aan de toepassing van de MAS en
- zijn de leerplichtambtenaren geschoold in de MAS?

De MAS als inhoudelijk-methodische invalshoek

Uit de interviews met Leerplichtzaken in de vijf onderzochte gemeenten/RBL komt naar voren dat de gepropageerde aanpak van MAS op het moment van de introductie in 2017 voor een belangrijk deel aansloot bij de uitgangspunten die men reeds als Leerplichtzaken in de gemeente of het RBL hanteerde en op dit moment ook meer of minder expliciet wordt toegepast. Globaal beschouwd betekent dit dat men het uitgangspunt hanteert dat in elke verzuimcasus gestart wordt met een analyse van de problematiek en dat, indien zorg gewenst is, gezocht wordt naar een passende interventie waarbij eerst hulp in een vrijwillig kader wordt aangeboden.

De strafrechtelijke kant van het verzuim staat niet meer centraal, maar men streeft in eerste instantie naar het inzetten van vrijwillige (jeugd)hulp. Indien echter duidelijk is dat er geen complexe problematiek speelt en de leerling niet gemotiveerd is om het verzuim te stoppen, kan een melding bij Halt worden gedaan. Als er sprake is van verwijtbaar gedrag bij de jongere en/of ouder wijst men ook, als ultimatum remedium, op de mogelijkheid om een strafrechtelijk traject te volgen.

De MAS als organisatorisch principe voor Leerplicht

Om na te gaan in hoeverre de MAS binnen Leerplichtzaken ook ondersteund wordt en geborgd is als mogelijk een richtinggevend organisatorisch concept, is in de interviews ook gevraagd naar de rol van MAS in het teamoverleg en van intervisie, naar de ondersteuning van MAS in de registratie en naar de scholing van leerplichtambtenaren in de MAS.

Teamoverleg en intervisie MAS

Ofschoon de MAS als inhoudelijke benadering voor de verzuimaanpak in de leerplichtteams is overgenomen, wijzen de interviews met Leerplicht ook uit dat de MAS als methodisch instrument geen structureel, continue aandachtspunt is van het regulier teamoverleg van de leerplichtconsulenten in de vijf onderzochte gemeenten. De te volgen aanpak van het verzuim en ook de opbrengsten daarvan worden veeleer aan de hand van casuïstiek bilateraal tussen collega's besproken. De toepassing van de MAS bij verzuimcasussen is ook geen structureel onderdeel van intervisie binnen de leerplichtteams.

MAS in de registratie van Leerplichtzaken

Uit het onderzoek bij Leerplichtzaken komt naar voren dat de gemeenten met uiteenlopende leerlingenregistratiesystemen werken en zich soms in een overgangssituatie bevinden door de aanschaf van een alternatief systeem of de implementatie van een nieuwe versie van een bestaand systeem.

Het onderzoek wijst uit dat de toepassing van de MAS veelal (nog) niet ondersteund wordt door een daarop toegespitst registratiesysteem van Leerplichtzaken. De registratie van casussen en de toepassing van een bepaalde MAS-route zijn in dit kader niet optimaal op elkaar afgestemd. Er is geen herkenbaar MAS-concept waarbij de geformuleerde fasen en stappen van de MAS systematisch in de registratie zijn geïmplementeerd.

Scholing van leerplichtambtenaren in de MAS

Met ingang van 1 januari 2018 bestaat module 4 van de BOA-opleiding voor leerplichtambtenaren uit de behandeling en toetsing van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS).⁴⁰ Volgens de beschrijving van deze cursusmodule heeft de MAS tot doel 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”. Vanuit deze visie werkt iedere leerplichtambtenaar kortom volgens de MAS (‘pas toe...’), tenzij hij of zij kan motiveren waarom ervan wordt afgeweken (‘... of leg uit.’).

De permanente her- en bijscholing van boa’s bevat een verplichte module over de MAS. Ook is de MAS onderdeel van de opleiding tot leerplichtconsulent. De module kan ook onafhankelijk van beide scholingstrajecten in ééndaagse cursussen van particuliere opleiders worden gevolgd.

Uit de interviews met de leerplichtambtenaren komt naar voren dat de mate waarin zij de MAS als scholingstraject hebben gevolgd uiteenloopt tussen de leerplichtteams. Dit heeft mede te maken met het aandeel boa’s binnen de teams dat de MAS vanuit de her- en bijscholing volgt. In de onderzochte gemeenten is het aandeel boa’s binnen Leerplichtzaken uiteenlopend; in een van de gemeenten heeft nagenoeg iedere leerplichtambtenaar ook de boa-bevoegdheid, in andere gemeenten is een kleiner deel van de leerplichtambtenaren BOA en/of wordt dit aandeel ook de laatste jaren verder verminderd. Vanwege de nadruk die ook in de MAS wordt gelegd op een verzuimaanpak via het hulpverleningstraject, acht men over het algemeen het belang van het vasthouden aan een groter aantal boa’s voor de handhavingstaak binnen het leerplichtteam steeds minder relevant.

De interviews met Leerplichtzaken wijzen, concluderend, uit dat de MAS als inhoudelijk-methodisch principe door de leerplichtambtenaren in de vijf onderzochte gemeenten/RBL wordt ondersteund. De MAS sluit vooral aan bij uitgangspunten die men reeds eerder als Leerplichtzaken in de gemeenten hanteerde. De invoering en toepassing van de MAS is in deze context een bevestiging van een ontwikkeling bij Leerplichtzaken die in de afgelopen tien jaar is ingezet om de ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar bij een verzuimproblematiek van een jongere in principe meer op de voorgrond te plaatsen dan de handhavende, respectievelijk strafrechtelijke rol.

De interviews wijzen tevens uit dat de MAS veelal geen structurele toepassing en organisatorische borging kent binnen de leerplichtteams. Het merendeel van de leerplichtambtenaren in de vijf gemeenten/RBL heeft of formeel via hun boa-opleiding of via een aparte cursus/training kennisgenomen van de MAS en is daarin geschoold. Mede gezien de verschillen die er zijn in de mate waarin de boa-capaciteit op gemeentelijk niveau wordt behouden, loopt ook de daaraan verbonden MAS-scholing, zoals formeel via de boa-opleiding verkregen, tussen leerplichtteams uiteen. De MAS is geen structureel onderdeel van het regulier overleg van leerplichtteams en wordt ook niet in intervisiesessies van leerplichtambtenaren behandeld. De uitvoe-

⁴⁰ BOA PHB Domein III Onderwijs (leerplichtambtenaar)- module 4: Methodische Aanpak Schoolverzuim.

ring van de MAS in de omschreven fasen wordt bovendien veelal niet ondersteund door de gehanteerde registratie van Leerplichtzaken. De MAS is in dit opzicht wel omarmd als methodisch principe voor de inhoudelijke aanpak van schoolverzuim, maar wordt niet structureel, als een richtinggevend, organisatorisch concept bij Leerplichtzaken toegepast.

4.3 Gebruik van het signaleringsinstrument in MAS

Ter ondersteuning van de toepassing van de MAS-aanpak door leerplichtconsulenten is in 2019 het 'signaleringsinstrument schoolverzuim' ontwikkeld. Dit instrument is bedoeld als leidraad voor leerplichtambtenaren waarmee zij geholpen worden een keuze te maken voor een vervolgroute binnen de Methodische Aanpak Schoolverzuim.

Om te bepalen welke MAS-route nodig is, achterhaalt de leerplichtambtenaar bij de toepassing van het signaleringsinstrument in zijn/haar onderzoek zoveel mogelijk aan het schoolverzuim gerelateerde informatie over zowel de achtergrond van het schoolverzuim als over de (contra-)indicaties voor de te kiezen aanpak.

De leerplichtambtenaar baseert zich in zijn onderzoek in principe op beschikbare registraties, dossiers en gesprekken met vooral de leerplichtige en zijn/haar ouders/verzorgers, de school en betrokken hulpverleners. Het onderzoek van de leerplichtambtenaar geeft inzicht in de vraag of vrijwillige (jeugd)hulp kan worden ingezet en zo ja, wanneer opgeschaald moet worden naar dwang in een civiel kader of een strafrechtelijke aanpak. Om de juiste afweging voor een aanpak te kunnen maken, kijkt de leerplichtambtenaar naar voor het verzuim relevante signalen op de volgende domeinen: gezin, school, geestelijke en lichamelijke gezondheid, relaties, controle over alcohol, drugs, gokken, gamen en sociale media, signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling, vaardigheden, attitude (houding) en controle op agressie en besteding vrije tijd en bijbaan.

Bovendien richt het onderzoek zich op de volgende zaken die inzicht geven in (contra-) indicaties van de te volgen route/aanpak: de bereidheid en het vermogen om hulp bij ouders/jongere te aanvaarden; ernstig motivatiegebrek of langdurig c.q. blijvend verzuim; verwijtbaarheid van schoolverzuim en voorwaarden voor Halt en/of strafrechtelijke vervolging.

Op basis van de verzamelde informatie kan de leerplichtambtenaar van elk aspect een (kwantitatieve) afweging maken of er voor het verzuim relevante signalen zijn. Het instrument geeft in een Excel-blad een score per (contra)indicatie voor de vervolgroutes door het aantal keren dat 'ja' op de relevante aspecten is geantwoord op te tellen. In een apart werkblad wordt vervolgens per route aangegeven of de (contra)indicatie reden is om de route wel (groen) of niet (rood) te kiezen.

Het instrument signaleert of er indicaties zijn om te kiezen voor jeugdhulp (al dan niet vrijwillig) hetzij de strafrechtelijke route en helpt de leerplichtambtenaar bij het maken van die keuze, maar maakt die keuze niet. Het is aan de leerplichtambtenaar zelf om te bekijken of de indicaties inderdaad aanleiding geven voor de te maken keuzen.

Het signaleringsinstrument is onderdeel van de MAS-training die (aanstaande) leerplichtboa's volgen. De toepassing van het signaleringsinstrument is in de dagelijkse praktijk niet verplicht.

Uit de interviews komt naar voren dat het signaleringsinstrument van de MAS nagenoeg niet wordt toegepast door de leerplichtambtenaren in de vijf onderzochte gemeenten/RBL. Het instrument biedt naar de mening van leerplichtambtenaren onvoldoende nuance in de afwegingen die gemaakt moeten worden in de aanpak van schoolverzuim. Het overheersende beeld is dat de persoonlijke inschattingen en ervaringen van de leerplichtambtenaren met de aanpak van schoolverzuim in uiteenlopende casussen hen voldoende professionele basis geeft om op een bepaalde wijze te handelen. Daarbij worden persoonlijke inschattingen van belang geacht, hetgeen zich moeilijk verhoudt tot een vastgesteld, strak omljnd 'invulschema'. Een reden is ook dat het invullen van het instrument als (te) tijdrovend wordt ervaren (zie ook PwC, 2019). Het signaleringsinstrument geeft ook weinig ruimte om keuzes te maken bij procedures die regionaal kunnen afwijken. Het signaleringsinstrument kan in de visie van de leerplichtambtenaren wel als leidraad van toegevoegde waarde zijn voor startende leerplichtconsulenten en de nog relatief onervaren leerplichtconsulenten in de vijf gemeenten/RBL passen het in de praktijk ook incidenteel toe.

4.4 Toepassing MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim

4.4.1 Inleiding

In de onderzochte gemeenten komt volgens de geïnterviewde leerplichtconsulenten in algemene zin naar voren dat in het bij hen gemelde verzuim sinds enkele jaren sprake is van een toename van een complexe problematiek bij de jongeren. Deze trend hangt volgens geïnterviewden mede samen met de actieve rol die scholen vervullen aan 'de voorkant' om zelf beginnend en licht verzuim op te pakken. Door de afdelingen Leerplichtzaken is in deze context in voorgaande jaren ook zelf om een actieve(re) rol van het onderwijs gevraagd (zie in dit kader ook onderzoek van Duysak, e.a. uit 2020 naar de versterking van de preventieve kant van de MAS via scholen).

Op het moment dat scholen er niet in slagen om het verzuim op te pakken – en dat is doorgaans pas als er sprake is van complexere problematiek – dan komt er een melding bij Leerplichtzaken. Formeel wordt deze melding gedaan wanneer sprake is van 16 uur verzuim of meer in 4 weken. Hoewel scholen ook al eerder verzuim mogen melden, is de voorwaarde daarvoor volgens Leerplichtzaken dat ze dit alleen doen als ze zelf al leerplichtaanvullende inspanningen hebben geleverd om het verzuim aan te pakken, zoals (minimaal) een gesprek met ouders en leerling.

4.4.2 Route vrijwillige jeugdhulp

Bij schoolverzuim met achterliggende problematiek staat in de MAS de inzet van jeugdhulp voorop. In de aanpak van MAS dient waar nodig een interventie op het gebied van zorg/begeleiding zo vroeg mogelijk geboden te worden vanuit het vrijwillige kader, in het 'voorliggend veld'. Leerplicht werkt hierin in principe samen met de ouders, de jeugdige, de school (zorgondersteuning) en de lokale zorgstructuur (bijvoorbeeld het ZAT, MDO, sociaal wijkteam/Buurtteam).

Daarnaast wordt in de MAS opgemerkt dat het gewenst is dat ook op gemeentelijk niveau specifieke afspraken worden gemaakt over de samenwerking van alle betrokken ketenpartners, waaronder ook de wijkteams/Buurtteams, Veilig Thuis bij een zorgmelding, de Gecertificeerde Instellingen binnen de jeugdhulpverlening, e.a.

In het afwegingskader voor de te volgen routes binnen de MAS wordt hierover het volgende gesteld:

Vrijwillige (jeugd)hulp wordt ingezet wanneer achterliggende problematiek de oorzaak is van het verzuim. Hierbij geldt dat ouders en jongere bereid zijn en in staat zijn om hulp te aanvaarden. Hierbij gelden de volgende indicaties:

- bereidheid en vermogen bij ouders/jongere om hulp te aanvaarden en
- aanwezigheid van emotionele, lichamelijke, leer-en/of gedragsproblemen (waaronder een mismatch van mogelijkheden jongere en onderwijsniveau) bij de jongere en/of
- aanwezigheid van opvoedingsproblemen bij de ouders.

In de praktijk betekent dit voor de aanpak van het verzuim waarin sprake is van een 'zorgelement' dat vooral (eerst) een traject dient te worden gevolgd via een (jeugd)hulpverlenende instantie.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de aanpak van het aanhoudend ongeoorloofd (signaal)verzuim in de onderzochte gemeenten/RBL, conform de voorgestane methodiek, vooral een traject wordt gevolgd waarbij (jeugd)hulpverlening eerst wordt ingezet. Vrijwillige (jeugd)hulp dient met name te worden ingezet wanneer een achterliggende problematiek de oorzaak is van het verzuim. Hierbij geldt dat ouders en jongere bereid zijn en in staat zijn om hulp te aanvaarden. Volgens de MAS verwijst de leerplichtambtenaar ouders naar de toegang tot de vrijwillige (jeugd)hulp. Bij deze verwijzing kan ook de school een actieve rol spelen. Daaraan voorafgaand is veelal sprake van de basisroute waarin het verzuim al op de scholen is besproken, tussen jongere, ouder en leerplichtambtenaar. In de praktijk van de onderzochte gemeenten zijn daar veelal ook multidisciplinaire overleggen (MDO's) samengesteld en is een vertegenwoordiger van een wijkteam (brugfunctionaris) ook betrokken bij de gesprekken op school. Een dergelijke brugfunctionaris (op de school) heeft soms de mogelijkheid om de indicatie voor hulp via/bij het wijkteam te versnellen.

Voor de toegang tot de vrijwillige (jeugd)hulp (i.c. voor de start van het hulpverleningstraject) hebben met name de sociaal wijkteams een centrale functie (gekregen) en zij bepalen in hoeverre en op welke wijze een (specifieke) aanpak van verzuim door hulpverlening wordt ingezet. Het voortouw ligt dan vervolgens bij de (jeugd)hulpverlening en zij heeft in die zin het 'primaat' over het vervolg. Volgens de handleiding van de MAS bewaakt de leerplichtambtenaar na verwijzing naar het sociaal wijkteam of binnen 6 weken hulpverlening op gang komt en/of het schoolverzuim stopt. In de praktijk blijkt dat deze rol niet optimaal kan worden ingevuld omdat bij de leerplichtambtenaar vaak het zicht op het vervolgtraject van de (jeugd)hulpverlening ontbreekt.

In de interviews wordt aangegeven dat de termijnen vanwege wachtlijsten in de (jeugd)hulpverlening vaak niet worden gehaald en dat bij ketenpartners ook niet bekend is of en zo ja, welke termijnen feitelijk gelden. De voorgestane regierol van de leerplichtambtenaar is daarbij in zekere zin 'diffuus' geworden aangezien de leerplichtambtenaar meer 'op afstand' staat. Volgens de MAS kan de leerplichtambtenaar als de vrijwillige hulpverlening niet wordt opgepakt (bijvoorbeeld als gevolg van wachtlijsten), na een rappel bij het sociaal wijkteam en/of de betreffende hulpverlener, kiezen voor opschaling binnen zijn/haar organisatie. De interviews wijzen uit dat leerplichtambtenaren niet of nauwelijks tot deze opschaling overgaan. Bovendien komt naar voren dat het hulpverleningstraject veelal ook het enige traject is dat wordt gevolgd, er is veelal geen sprake van parallelle- of combinatietrajecten.

4.4.3 Route Halt-interventie

Halt heeft de wettelijke taak voor de uitvoering van de Halt-interventie, zijnde een pedagogische interventie voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een (relatief licht) strafbaar feit hebben gepleegd. Ook een jongere met beginnend ongeoorloofd schoolverzuim en/of te laat komen kan door de leerplichtambtenaar naar Halt worden doorverwezen.

Halt schoolverzuim wil bij beginnend schoolverzuim de jongere inzicht geven in de redenen van het verzuim en alternatieven aanbieden. Door een leeropdracht, reflectie-opdrachten en vervolgoopdrachten te laten aansluiten bij de redenen voor het schoolverzuim, wordt aan de jongeren inzicht gegeven in waarom ze verzuimen, inzicht te geven in de gevolgen van het schoolverzuim en wat zij in de toekomst anders kunnen doen.

Een verzuimende jongere kan naar Halt worden verwezen vanaf negen uur verzuim of vanaf twaalf keer te laat komen. De bovengrens is 60 uur verzuim en 60 keer te laat komen. Wanneer de bovengrens wordt overschreden, maakt Leerplichtzaken in principe een proces-verbaal op. De Halt-interventie schoolverzuim omvat minimaal zes uur en maximaal twintig uur.

Uit landelijke cijfers komt naar voren dat in 2019 in totaal 2.400 jongeren vanwege schoolverzuim naar Halt zijn verwezen (in 2016 waren dit er 3.084). Dit aantal is in 2020 sterk gedaald, naar 968 verwijzingen (mede onder invloed van corona). Voorlopige cijfers over het schooljaar

2020-2021 geven aan dat in dit schooljaar 1.151 verwijzingen naar Halt zijn gedaan vanwege schoolverzuim.⁴¹

In de MAS zijn voor Halt de volgende indicaties aangegeven:

- de leerplichtige jongere (12 tot 18 jaar) en ouders stemmen in met de Halt-interventie
- het verzuim kan de jongere worden verweten en
- minimaal verzuim is: 9 uur of 12 keer te laat; maximaal verzuim: 60 uur of 60 keer te laat
- de jongere voldoet aan de criteria voor Halt en is nog niet eerder voor een leerplichtovertreding naar Halt verwezen.

Contra-indicaties voor de inzet van Halt voor aanpak schoolverzuim zijn:

- er is sprake van een ernstig motivatiegebrek of langdurig c.q. blijvend verzuim;
- er is sprake van (zwaardere) emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige waarvoor nog geen toereikende hulp wordt ingezet.

Uit de interviewronde onder de vijf gemeenten/RBL komt naar voren dat de toepassing van de Halt-interventie bij schoolverzuim weinig uiteenloopt. In de praktijk blijkt dat in het algemeen zelden tot weinig naar Halt wordt verwezen door leerplichtconsulenten, afgezien door Leerplichtzaken in Eindhoven. Deze leerplichtambtenaren hanteren in voorkomende gevallen meerdere sporen gelijktijdig: als blijkt dat sprake is van verwijtbaar verzuim, wordt de leerling bij Halt aangemeld en indien vermoed wordt dat (ook) sprake is van een complexe problematiek die bijdraagt aan het verzuim, wordt gelijktijdig met de aanmelding bij Halt contact met de jeugdhulpverlening gezocht. Er wordt aldus naar de mogelijkheid van combinatietrajecten met Halt gezocht, hetgeen in de andere gemeenten/RBL niet specifiek is benoemd.

Belangrijke belemmerende factoren die leerplichtambtenaren aangeven voor de inzet van Halt bij schoolverzuim, zijn de beoordeling van een al dan niet 'verwijtbaarheid' van het verzuimgedrag van de jongere en het gegeven dat veelal al sprake is van langduriger verzuimgedrag met een problematischer achtergrond dan formeel voor de Halt-interventie is omschreven. De leerplichtambtenaren zien met name meldingen van verzuim waarbij de contra-indicaties van Halt ervoor zorgen dat deze jongeren niet (meer) naar Halt verwezen (kunnen) worden. Het aantal verzuimuren is met, andere woorden, te hoog geworden om nog naar Halt te kunnen verwijzen. Naast dit procedureel criterium, geven de leerplichtambtenaren ook aan dat vaak geen sprake is van 'spijbelgedrag' met een tekortkoming in de motivatie om naar school te gaan, maar van verzuimgedrag met een achterliggende problematiek.

Deze conclusie is ook al eerder geformuleerd in het rapport naar de implementatie van de MAS (PwC, 2019). Wanneer in eerste instantie wordt ingezet op jeugdhulpverlening maar dit niet effectief blijkt, is het maximumaantal verzuimuren voor een Halt-interventie vaak al overschreden. Hierdoor gaat een verzuimcasus door naar de route met een civiel of strafrechtelijk traject, in plaats van het volgen van de Halt-route. De richtlijnen van de MAS worden op dit

⁴¹ Cijfers verkregen van Halt Nederland.

punt door veel van de geïnterviewden strikt geïnterpreteerd. Bij een groter aantal verzuimuren is het tevens mogelijk om een taakstraf te koppelen aan jeugdreclassering, hetgeen het inzien van een proces-verbaal noodzakelijk maakt.

4.4.4 Route dwang in een civiel kader

Bij de route in een civiel kader heeft, naast Leerplichtzaken, ook de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) verschillende taken in de aanpak van schoolverzuim. De RvdK kan onder meer door de leerplichtambtenaar geconsulteerd worden over de gewenste route (bijvoorbeeld inzet Halt, vrijwillige hulp, een civiel en/of strafrechtelijke vervolg).

Als hulpverlening op vrijwillige basis niet mogelijk of toereikend is, kan de RvdK gebruik maken van zijn civielrechtelijke bevoegdheid om aan de kinderrechtter te vragen een kinderbeschermingsmaatregel op te leggen. Ook is de RvdK verantwoordelijk voor het uitbrengen van een adviesrapportage aan het OM/de rechtbank wanneer door de leerplichtambtenaar een proces-verbaal voor schoolverzuim is opgemaakt.

Als de vrijwillige (jeugd)hulp niet effectief is, er sprake blijft van ernstig aanhoudend schoolverzuim en tevens is voldaan aan bepaalde indicaties, kan de leerplichtambtenaar samen met betrokken ketenpartners besluiten dat de zorgen zodanig ernstig zijn dat een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming moet worden overwogen. Vanuit de Raad voor de Kinderbescherming kunnen derhalve twee routes, de civiele en de strafrechtelijke route, worden gevolgd indien zij via de leerplichtambtenaar betrokken raakt bij de aanpak van problematisch schoolverzuim.

De Raad voor de Kinderbescherming kreeg in 2018 in totaal circa 2.250 processen-verbaal van leerplichtambtenaren binnen van jongeren die langdurig verzuimen in Nederland. Dit aantal pv's is in de loop der jaren dalende; in 2014 was nog sprake van 3.850 processen-verbaal voor schoolverzuim bij de RvdK. In 2020 ontving de RvdK in totaal 1.134 verzoeken voor onderzoek in relatie tot schoolverzuim.⁴²

Bij de schoolverzuimzaken die de RvdK in onderzoek neemt, is de aanpak gericht op wat nodig is om de jongere terug naar school te laten gaan. De RvdK kijkt of daarvoor hulpverlening noodzakelijk is en/of welk strafadvies passend is. Als er een kinderbeschermingsmaatregel nodig is om hulp aan de jongere op gang te brengen dan schakelt de RvdK door naar een beschermingsonderzoek. Op basis hiervan kan de RvdK de kinderrechtter verzoeken om hulp in een gedwongen kader op te leggen. Bij een strafadvies bekijkt de RvdK wat de meest passende strafrechtelijke reactie is op het schoolverzuim. Dit kan een werkstraf, een geldboete of een vorm van jeugdhulp zijn, zoals een jeugdreclasseringsmaatregel.

⁴² Trends Onderzoek Schoolverzuim Raad voor de Kinderbescherming: bij schoolverzuim is over de voorgaande jaren een vrij continue instroomdaling zichtbaar, met een kenmerkend seizoenspatroon. De instroom was in 2018 bijna een kwart lager dan in 2017. In 2019 zette de meerjarige daling door: de instroom was 6% lager dan in 2018. In 2020 is er een scherpere daling geweest vanwege het coronaeffect; de totale instroom van 2020 was daardoor bijna de helft lager dan in 2019.

In de MAS is deze route als volgt omschreven:

Als de vrijwillige (jeugd)hulp stagneert omdat er geen bereidheid of vermogen is hulp te aanvaarden (indicatie 1), er sprake is van aanhoudend schoolverzuim en er is sprake van onderstaande indicaties, kan de leerplichtambtenaar met betrokken ketenpartners besluiten dat een civiel onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming moet worden overwogen.

In dat geval wordt een Verzoek Tot Bespreking (VTB) bij de Jeugdbeschermingstafel (JBT) ingediend. Aan de Jeugdbeschermingstafel wordt al dan niet besloten tot een onderzoek door de RvdK.

Indicaties bij deze aanpak zijn volgens de MAS:

- geen bereidheid en/of vermogen om hulp te aanvaarden en
- aanwezigheid van ernstige emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige *en/of*
- aanwezigheid van ernstige opvoedingsproblemen bij de ouders *en/of*
- signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling.

Voor een dwangaanpak in een civiel kader heeft Leerplichtzaken met name een werkrelatie met de Raad voor de Kinderbescherming. Vanuit de RvdK zijn veelal kernfunctionarissen van adviesteams (civiel) en soms casusregisseurs (straf) betrokken. De leerplichtambtenaren van de onderzochte gemeenten geven in de interviews aan dat er veelal 'korte lijnen' zijn met medewerkers van de Raad, hetgeen in de praktijk vooral bestaat uit (telefonisch) overleg over het al dan niet opmaken van een proces-verbaal.

Deze werkrelatie 'op afstand' is vergelijkbaar voor de vijf onderzochte gemeenten/RBL. Naast de afstemming op grond van de bestaande, formeel omschreven taken van de organisaties, zijn er geen aparte afspraken of protocollen voor de samenwerking ten aanzien van de aanpak van schoolverzuim opgesteld.

Leerplichtambtenaren van deze gemeenten/RBL zijn veelal ook niet rechtsreeks vertegenwoordigd in het (justitieel) casusoverleg van de Raad met het Openbaar Ministerie. Zij worden op ad-hoc basis uitgenodigd voor het toelichten van de achtergronden van een proces-verbaal in een JCO-L. In een enkel geval (RBL Midden-Gelre) heeft men vanuit Leerplicht in een voorstadium al gestructureerd overleg over de behandeling van schoolverzuim in de vorm van een screeningsoverleg (als voorstadium op het afdoeningsoverleg).⁴³

⁴³ In het screeningsoverleg in de regio Midden-Gelre, een overleg dat al van vóór de MAS stamt, worden casussen besproken waarbij het opmaken van een proces-verbaal in overweging wordt genomen. In dit overleg wordt getoetst of alle mogelijke opties in het vrijwillige kader zijn benut. Door de RvdK wordt geadviseerd of een PV-route wel passend is, en zo niet, wat dan mogelijk wel passend kan zijn, bijvoorbeeld in overleg met de jeugdbeschermingstafel. Aanwezig in het screeningsoverleg zijn de Raad van de Kinderbescherming, de leerplichtconsulent, eventueel een vertegenwoordiger van het wijkteam en/of de jeugdbescherming.

4.4.5 Route dwang in een strafrechtelijk kader

Als aan bepaalde indicaties (zie onder) is voldaan en het verzuim bedraagt minimaal 16 uur in een periode van 4 weken, dan is in principe dwang in een strafrechtelijk kader een mogelijke MAS-route. Dit kan via een transactie voorstel door de officier van justitie of via een vonnis van de kantonrechter.

Afdoeningen bij deze route zijn een werkstraf, leerstraf, combinatie van straffen, jeugdreclassering, voorwaardelijk sepot en in bijzondere gevallen een boete voor deels werkende jongeren van 16 of 17 jaar. De leerplichtambtenaar maakt voor het opmaken van het proces-verbaal de afweging of sprake is van *verwijtbaar gedrag*. Ook zijn alternatieve overwegingen mogelijk met een combinatie van routes (waaronder ook last onder dwangsom als vorm van bestuursrechtelijke aanpak).

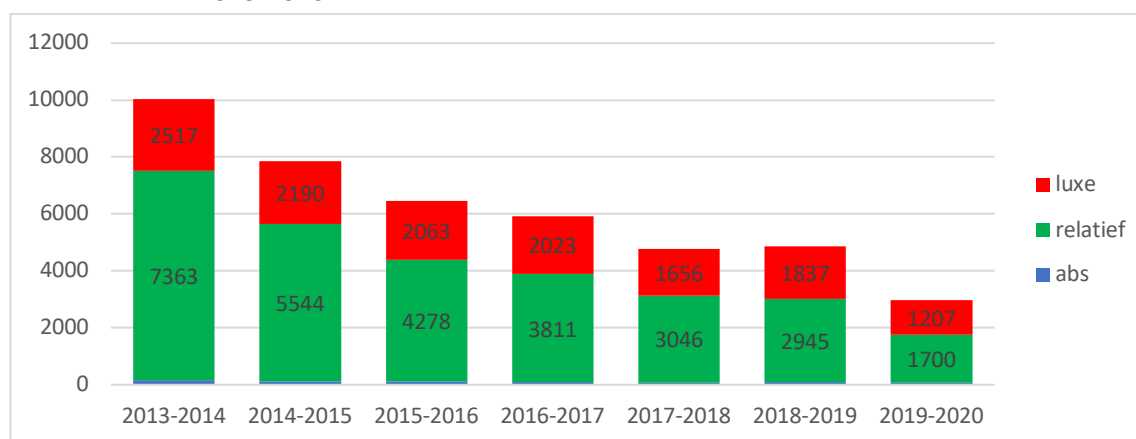
Indicaties voor deze aanpak zijn volgens de MAS:

- eerdere waarschuwing en afspraken hebben niet geholpen en/of
- er is geen bereidheid om hulp te aanvaarden
- er is niet aan Halt-voorwaarden voldaan of het verzuim is meer dan 60 uur (tot 60 uur Halt). Dit leidt tot een officiers- of kantonzitting op basis van de omvang van het verzuim en de mate van zorg
- het verzuim kan de jongere/ouder worden verweten.

Als er sprake is van aanwezigheid van emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige en/of aanwezigheid van opvoedingsproblemen bij de ouders wordt de RvdK geconsulteerd over de dan te volgen route.

Bij de aanpak van schoolverzuim is al verscheidene jaren sprake van een dalende trend in het aantal processen-verbaal vanwege overtreding van de Leerplichtwet. Het strafrechtelijk traject wordt in de aanpak van schoolverzuim minder vaak toegepast (zie grafiek 16). Deze ontwikkeling sluit aan bij de doelen van de MAS.

Grafiek 16 Aantal opgemaakte processen-verbaal schoolverzuim NL naar type verzuim, 2013-2020



In de onderzochte gemeenten/RBL wordt het beeld van een verminderde prioriteit voor handhaving van de Leerplichtwet door middel van het opstellen van een proces-verbaal door de geïnterviewde betrokkenen en beschikbare gegevens bevestigd.⁴⁴ De afname van het aantal processen-verbaal is volgens leerplichtambtenaren in lijn met de visie en inhoud van de MAS: uitsluitend inzetten van een strafrechtelijke afdoening als dat noodzakelijk is om verzuim te stoppen en als alle andere mogelijkheden al zijn toegepast. Bij verzuim met achterliggende problematiek staat de inzet van jeugdhulp voorop.

Voor een strafrechtelijke aanpak van verzuim heeft Leerplichtzaken een werkrelatie met vooral de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Schoolverzuimzaken waarbij sprake is van een door de leerplichtambtenaar opgesteld proces verbaal, worden besproken in een Justitieel Casusoverleg (JCO), soms is dit overleg alleen voor schoolverzuimzaken (JCO-L). De leerplichtambtenaar is in de onderzochte projecten vaak geen structureel deelnemer aan deze overleggen.

Bij het bepalen of een strafrechtelijke route gestart moet worden, wijzen leerplichtambtenaren in de onderzochte gemeenten veelal op de mate van verwijtbaarheid als een belangrijk aspect. Grond voor het bepalen van de verwijtbaarheid kan ofwel zijn dat het verzuim 'an sich' als verwijtbaar wordt beschouwd, ofwel dat medewerking in hulpverleningstrajecten door ouders en/of de jongere niet verleend wordt. In beide gevallen wordt een proces-verbaal opgemaakt als de verwijtbaarheid kan worden aangetoond. Indien er onvoldoende zicht is op de thuissituatie van de leerling en de mate van verwijtbaarheid niet duidelijk is, wordt aangestuurd op route in het civiele kader. Uit de interviews met Leerplichtzaken blijkt dat men een sterke voorkeur heeft voor het hulpverlenings- of civiele dwangtraject.

4.5 MAS en de ervaringen van ketenpartners bij aanpak schoolverzuim

4.5.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de MAS vormt samenwerking tussen ketenpartners een belangrijk uitgangspunt. De leerplichtambtenaar heeft volgens de leidraad van de MAS een 'schakelrol' in de uitvoering van de MAS, in die zin dat de leerplichtambtenaar in overleg met de ketenpartners het initiatief neemt voor het adequate vervolg op verzuimmeldingen. De MAS is dan als

⁴⁴ Ter indicatie: in Amersfoort zijn in 2019-2020 in totaal 14 pv's voor relatief verzuim opgemaakt bij 459 meldingen voor relatief verzuim, zijnde 3,1% (in 2017-2018 25 processen-verbaal). In Eindhoven is 17 keer proces-verbaal opgemaakt tegen ouders en/of jongeren vanwege relatief verzuim, op in totaal 821 meldingen voor relatief verzuim, zijnde 2% (schooljaar 2018-2019); in het schooljaar 2020-2021 zijn in Eindhoven 15 pv's opgemaakt voor relatief verzuim. Bij RBL Midden Gelre heeft men in 2019-2020 in totaal 31 maal een pv opgemaakt, bij 2.415 verzuimmeldingen, zijnde 1,3% (in 2017-2018 78 processen-verbaal). In Utrecht zijn in 2019-2020 18 pv's voor relatief verzuim in het vo opgemaakt, bij 573 meldingen voor dit verzuim in het vo, zijnde 3,1% (in 2018-2019 54 processen-verbaal). In Zwolle zijn 24 pv's opgemaakt bij 591 meldingen van signaalverzuim in schooljaar 2019-2020, zijnde 4,1% (in 2015-2016 38 processen-verbaal voor relatief verzuim).

het ware ook een 'instrument voor samenwerking'. De formele rollen en taken van de ketenpartners (Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie) zijn in de handleiding van de MAS beschreven (in bijlage 2 van de handleiding).

De MAS laat in principe ruimte om op regionaal niveau aanvullende afspraken te maken over de implementatie en inrichting van de MAS. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de structuur van overleggremia en/of samenwerkingsverbanden met en tussen scholen. Hierdoor kan mogelijk beter worden aangesloten op lokale werkwijzen en behoeften.

In de interviews met leerplichtambtenaren en medewerkers van Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie is op de visie van de MAS ingegaan, de gevolgde werkwijze, de samenwerking tussen de ketenpartners in het licht van de uitvoering van de MAS en mogelijke verbeterpunten in de MAS.

De semigestructureerde interviews met 18 medewerkers van ketenpartners zijn afgenomen met de volgende hoofdvragen als kader voor het gesprek:

- wordt de visie van de MAS gedeeld door de ketenpartners?
- hoe verloopt de samenwerking tussen ketenpartners sinds invoering van de MAS?
- welke verbeteringen worden in de MAS-aanpak en samenwerking gewenst?

De samenwerking van Leerplicht over de aanpak van het verzuim heeft betrekking op (c.q. kan betrekking hebben op) het traject naar de vrijwillige (jeugd)hulpverlening, naar de Halt-route, de inzet van dwang in het civiele kader en in het strafrechtelijk kader. De samenwerking en mogelijke verbeteringen zoals de ketenpartners die zien, worden aan de hand van de omschreven MAS-routes besproken.

4.5.2 Visie MAS

Uit de interviews met de ketenpartners komt naar voren dat de algemene visie van de MAS breed wordt gedragen. Het feit dat men verzuim meer benadert vanuit een pedagogische en zorgkant in plaats vanuit een strafrechtelijke invalshoek vindt men globaal beschouwd een positieve ontwikkeling. Een groot aantal respondenten merkt op dat de aanpak van verzuim steeds meer 'civiel' wordt en beoordeelt dit ook als een juiste route. Het gaat in deze opvatting over de aanpak vooral over jonge mensen (pubers), van wie het langdurig signaalverzuim veelal niet als 'verwijtbaar gedrag' kan worden gezien.

4.5.3 Afstemming in traject naar de vrijwillige (jeugd)hulpverlening

In de onderzochte gemeenten verloopt de toegang naar de (jeugd)hulpverlening veelal via de wijkteams, die nader beoordelen of en zo ja, welke hulpverlening voor de jongere (en het gezin) mogelijk en nodig is. In een aantal gemeenten is het wijkteam al op de scholen zelf betrokken waardoor zij in een vroeg stadium zicht kunnen hebben op een mogelijke problematiek bij de jongere. Zo zijn in Eindhoven leden van de wijkteams (WIJeindhoven) opgenomen in de zorgstructuur van de scholen en in Utrecht is het Buurtteam VO&SO direct bij de scholen be-

trokken. In Amersfoort onderhouden leerplichtambtenaren contacten met ‘brugfunctionarissen’ die vanuit de wijkteams op vo-scholen zijn gepositioneerd. Ook zijn in Amersfoort op de scholen voor voortgezet onderwijs AOJ-teams opgericht. Een AOJ-team bestaat uit een leerplichtambtenaar, een zorgcoördinator, de jeugdarts en de brugfunctionaris uit het wijkteam, die verbonden zijn aan een bepaalde school. In Zwolle heeft elke school binnen het primair- en voortgezet onderwijs een ondersteuningsteam waarin een medewerker van het sociaal wijkteam zitting heeft. Deze OT-medewerker fungeert als contactpersoon tussen de school en de leerplichtambtenaar.

Ofschoon er meerdere overlegstructuren zijn gecreëerd om de informatie-uitwisseling en afstemming tussen leerplichtambtenaar en wijkteams te ondersteunen, kunnen er verschillende inhoudelijke beoordelingen zijn van de inhoudelijke vervolgstappen die men voor de verzuimende jongere zou willen nemen. Dit heeft onder meer implicaties voor het moment waarop jongeren worden doorverwezen naar een hulpverleningstraject of naar een dwingend traject. In enkele gemeenten wordt in de interviews door leerplichtambtenaren op een zekere ‘terughoudendheid’ van wijkteams gewezen om jongeren met een hulpverleningsbehoefte door te verwijzen naar de (jeugd)hulpverlening. Er kunnen in deze context verschillen van inzicht ontstaan tussen de leerplichtconsulent en het wijkteam of en zo ja, wanneer overgegaan moet worden tot een vorm van hulpverlening. Anderzijds constateren geïnterviewde leerplichtambtenaren dat, indien een jongere naar jeugdhulpverlening is verwezen, onduidelijk is welk traject door hulpverlening wordt gevolgd en welke termijn wordt gehanteerd bij dit hulpverleningsaanbod. Een knelpunt is tevens dat wijkteams en jeugdhulpverlening doorgaans niet (op eigen initiatief) informatie over casussen delen met Leerplichtzaken, waardoor de beoogde rol van Leerplichtzaken in geval van verzuimcasussen niet goed kan worden ingevuld. Er zijn in de onderzochte gemeenten/RBL, naast de reguliere formele taakverdeling, geen aanvullende samenwerkingsprotocollen opgesteld die een specificering geven van de te verwachten onderlinge rollen, taken of inzet.

4.5.4 Afstemming in de Halt-route

Uit de interviews en verzamelde schriftelijke bronnen van Leerplichtzaken bij de gemeenten/RBL is naar voren gekomen dat door de meeste gemeenten/RBL in de aanpak van schoolverzuim niet regelmatig naar Halt wordt verwezen (uitzondering hierbij is de gemeente Eindhoven). Geïnterviewde leerplichtambtenaren geven aan dat de problematiek die bij het bij hen gemelde schoolverzuim speelt doorgaans zodanig complex is dat hulpverlening nodig is. Bovendien heeft het verzuim veelal al te lang geduurd waardoor niet (meer) aan de criteria (van beginnend verzuim) voor een Halt-interventie wordt voldaan.

Bij Bureau Halt geeft men aan dat het van belang is dat verzuimende jongeren al in een vroeg stadium (met een Halt-pv) naar Halt worden verwezen, maar leerplichtambtenaren kijken het in de ervaring van Halt “nog heel lang aan”. Het voordeel van de ‘korte klap’ via Halt wordt daardoor niet meer behaald en schoolverzuimzaken worden voor Halt dan ook “moeilijke zaken”. De mogelijkheid van deze leerstraf wordt, in de visie van Halt, (te) vaak ‘overgeslagen’,

waardoor ook de kans van de jongere om 'het weer goed te maken', het verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen gedrag, niet wordt benut. In de visie van Halt ontbreekt het, ook in de onderzochte gemeenten (afgezien van Eindhoven), aan structureel overleg en structurele afspraken over de inzet van Halt bij schoolverzuim en is het wenselijk hierover ook een protocol op te stellen. Veelal zijn er wel telefonische contacten tussen een leerplichtambtenaar en een medewerker van Halt over individuele gevallen waarbij de leerlichtambtenaar navraag doet of een Halt-verwijzing mogelijk en wenselijk is. Er is in de onderzochte projecten geen structurele informatie-uitwisseling op basis van overleg, protocollen, convenanten of anderszins tussen Leerplichtzaken en de betreffende Halt-bureaus.

De interviews met de Halt-bureaus in de onderzochte gemeenten/regio's wijzen uit dat er behoefte is aan regelmatig overleg vanuit Halt met Leerplichtzaken om de mogelijkheden van de Halt-interventie beter en vaker te benutten. Daarnaast ziet men ook een aantal verbeterpunten voor de toepassing van MAS door Leerplicht.

Het eerste aandachtspunt is het verzoek om vaker en eerder verzuimders, bij beginnend verzuim aan te melden. Halt zou in hun visie meer 'aan de voorkant' ingezet kunnen worden door bijvoorbeeld spreekuren op scholen te houden, na een eerste waarschuwing over het verzuim. Een ander aspect dat door Halt wordt genoemd, is de verbetering van de kennis over de toepassing van de MAS door leerplichtambtenaren zelf; men krijgt 'vaak' vragen van leerplichtambtenaren of Halt mogelijk kan worden toegepast bij bepaalde verzuimcasussen.

Een aspect waarop mede gewezen wordt, is de mogelijke toepassing van gelijktijdige, combinatietrajecten; de inzet van vrijwillige jeugdhulpverlening zou samen kunnen gaan met de inzet van een Halt-traject (zoals bijvoorbeeld in Eindhoven).

Een praktische verbetering zou daarnaast zijn om in de kennisgevingsbrief van Leerplichtzaken over het gemelde schoolverzuim, aan ouders aan te geven dat zij (in samenspraak met de leerplichtambtenaar) mogelijk ook Halt kunnen consulteren. Deze optie ontbreekt nu in de beschrijving van de MAS-route.

4.5.5 Afstemming in aanpak met dwang in civiel kader

Als de vrijwillige (jeugd)hulp niet effectief is, er sprake is van ernstig aanhoudend schoolverzuim en er is voldaan aan een aantal indicaties, kan de leerplichtambtenaar conform de MAS samen met betrokken ketenpartners besluiten dat de zorgen zodanig ernstig zijn dat een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) moet worden overwogen. Deze route wordt gevolgd indien hulpverlening niet door de ouders en/of jongere wordt aanvaard en ook het verzuim aanhoudt. Er is in deze situatie dus al geprobeerd om het sociaal wijkteam te betrekken, maar dit is door ouders/jongere niet geaccepteerd. Aan de Jeugdbeschermings-tafel (waar een leerplichtambtenaar veelal geen deelnemer aan is) kan mogelijk worden besloten om al dan niet een onderzoek door de RvdK te laten instellen.

Voor een dwangaanpak in een civiel kader heeft Leerplechtzaken met name een werkrelatie met de Raad voor de Kinderbescherming. Vanuit de RvdK zijn veelal kernfunctionarissen van adviesteams (civiel) en soms casusregisseurs (straf) betrokken die deelnemen aan een JCO-L, een overleg van RvdK, OM en (veelal op afroep) Leerplechtzaken.

De MAS wordt als methode om schoolverzuim aan te pakken door medewerkers van de adviesteams van de RvdK positief beoordeeld. Als meerwaarde van de MAS ziet men de duidelijke beschrijving van de aanpak, c.q. van de onderscheiden routes. Dit wordt niet alleen van belang geacht voor een meer gestructureerde aanpak van schoolverzuim door de leerplechtambtenaar, maar heeft ook voordelen voor de RvdK en OM aangezien de verzuimzaken die in het JCO-L worden besproken ook beter zijn voorbereid door Leerplecht en inzichtelijker zijn. In enkele gemeenten worden de verzuimzaken waarvoor mogelijk een proces-verbaal wordt opgemaakt door leerplechtambtenaren voor advies eerst aan de RvdK voorgelegd. Bij het RBL Midden Gelre heeft men hiertoe een consultatief screeningsoverleg tussen leerplecht en RvdK; de samenwerking is hier(door) nauwer en beter geworden volgens de RvdK. Het screeningsoverleg fungeert als een soort 'voorportaal' waarbij Leerplecht en RvdK bewuster stil staan welke route ze gezamenlijk willen bewandelen bij bepaalde verzuimcasussen.

Als uit dit overleg naar voren komt dat een pv wenselijk is, wordt deze door het OM 'gecheckt' en ter bespreking/behandeling aan het JCO voorgelegd (van RvdK en OM). Hierdoor worden ook de beslissingen over de verzuimzaken inzichtelijker en beter onderbouwd. Voor de RvdK en het OM zorgt dit in principe ook tot een snellere doorloop van (verzuim)zaken binnen hun organisaties.

Als groot voordeel van de MAS zien medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming ook dat de door hen geconstateerde 'uitersten' in de persoonlijke aanpak van de casussen tussen leerplechtambtenaren minder zijn geworden; er is door de toepassing van de MAS een meer vergelijkbare eenheid en structuur gekomen in de verzuimaanpak bij de leerplechtambtenaren. Bij de Raad voor de Kinderbescherming zijn de geïnterviewde medewerkers over het algemeen (erg) positief over de MAS en over de toepassing daarvan door Leerplecht.

Als belangrijk aandachtspunt ziet men de meldingsprocedure van verzuim door Leerplecht in het geval van zorg. Zo loopt de organisatie van de jeugdbeschermingstafels (JBT) per gemeente uiteen. Dit kan gelden voor de frequentie van het overleg, betrokken organisaties en mogelijkheden van melding bij het JBT. Aangezien de leerplechtambtenaar veelal zelf geen mogelijkheid tot melding heeft bij een JBT, kan een zorgelijke situatie blijven bestaan als het betreffende wijkteam stelt zelf geen hulpvraag van de ouders/jongere te hebben ontvangen en derhalve geen melding bij een JBT doet. Dit is met name problematisch als sprake is van 'zorgmijdende' jongeren en ouders. In sommige gevallen meldt een leerplechtambtenaar dan zelf een jongere/ouder aan als mogelijke casus bij Veilig Thuis, maar dat verloopt bij de geïnterviewde leerplechtambtenaren vaak niet naar tevredenheid. Door geïnterviewden van de Raad voor de Kinderbescherming wordt geopperd om de mogelijkheid van een zorgmelding te doen bij de JBT ook aan een leerplechtambtenaar te geven.

Ofschoon men bij de Raad van mening is dat justitiële maatregelen over het algemeen veel beperkingen hebben en niet wenselijk zijn bij de aanpak van schoolverzuim, ziet men wel een belang in het opstellen van een proces verbaal bij (hardnekkig) verzuimende 17-jarigen omdat daarmee nog een maatregel via de jeugdreclassering kan worden opgelegd. Dit kan als een 'breekijzer' fungeren om hulpverlening te forceren en ook om jongeren nog langer 'in het vizier' te houden voordat ze meerderjarig worden. Ook wordt in dit kader wel eens voorwaardelijk sepot aangeboden om jongeren te motiveren.

Een aandachtspunt ziet de RvdK in de lengte van de hulpverleningstrajecten; er wordt volgens geïnterviewden erg lang 'doorgeprobeerd' in de hulpverlening, de vraag is hoe lang deze termijnen mogen/dienen te zijn.

Als een administratieve verbeterpunt voor Leerplichtzaken wordt gewezen op de feitelijke toezending van het proces-verbaal aan de jongeren en ouders; dit gebeurt veelal niet standaard, maar moet worden opgevraagd door de betrokkenen. Dat verdient aanpassing in het proces van open informatievoorziening mede omdat jongere en ouders ook in het voortraject worden gehoord.

4.5.6 Afstemming in aanpak met dwang in strafrechtelijk kader

Voor een strafrechtelijke aanpak van verzuim heeft Leerplichtzaken een werkrelatie met vooral de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Schoolverzuimzaken waarbij sprake is van een door de leerplichtambtenaar opgesteld proces verbaal, worden besproken in een Justitieel Casusoverleg (JCO), soms is dit overleg alleen voor schoolverzuimzaken (JCO-L).

Uit de interviews komt naar voren dat leerplichtambtenaren met het Openbaar Ministerie contact onderhouden voor overleg over het dan niet opstellen van een proces verbaal. Dit contact verloopt veelal de parketsecretaris van het OM en/of met de Raad voor de Kinderbescherming over vervolgstappen in het traject. De leerplichtambtenaren zijn (veelal) geen deelnemer aan de justitieel casusoverleggen (JCO's) waarin OM en RvdK een beslissing nemen over een mogelijk strafrechtelijk vervolg op het ingediende proces-verbaal voor schoolverzuim.

De leerplichtambtenaren worden na een JCO vervolgens door een parketsecretaris van het OM geïnformeerd over de voortgang van de strafrechtelijke zaken waarin sprake is van schoolverzuim.

In de interviews geven parketsecretarissen en officieren van justitie aan dat (ook) zij vanuit het Openbaar Ministerie vaak op het standpunt staan dat bij de aanpak van schoolverzuim een route in het vrijwillige, civiele kader te verkiezen is boven een strafrechtelijke route. Zij onderschrijven de MAS-visie en zien de strafrechtelijke route door het OM en de rechter alleen als een 'ultimum remedium'. Volgens de geïnterviewden bij het OM heeft de MAS invloed gehad op het aantal processen verbaal dat in de afgelopen jaren voor schoolverzuim is opgemaakt.

Een proces-verbaal wordt vaak alleen nog ingezet bij (oudere) jongeren bij wie de opvoedsituatie niet meer veranderd kan worden en op wie men via de jeugdreclassering zicht wil blijven houden.

De route via de (vrijwillige) jeugdhulpverlening bij schoolverzuim wordt anderzijds wel als 'vaak te lang' beschouwd; men heeft het idee dat jongeren hierin te veel verdwalen met een aanbod van te veel verschillende hulpverleningsorganisaties. De jeugdreclassering heeft het voordeel dat de hulpverlening veelal individueel maatwerk is (met een één-op-één relatie). Men wijst in dit kader op het belang van hulpverlening met een duidelijk omschreven, gerichte interventie (bijvoorbeeld door Forza⁴⁵, in Arnhem).

Binnen het OM wordt geconstateerd dat de aanpak van Leerplichtzaken tussen gemeenten binnen hun arrondissement uiteen kan lopen, door ook verschillende accenten op bijvoorbeeld handhaving van de Leerplichtwet ("in gemeente X worden relatief veel pv's voor verzuim opgesteld, zij pakken door..., in gemeente Y is dat veel minder"). Dit betekent ook dat bijvoorbeeld in gemeente X vaker sprake is van een dagvaarding en afdoening door de officier van justitie bij langduriger verzuim, terwijl in gemeente Y minder vaak wordt gedagvaard. De globale lijn bij het OM is dat bij verzuim van 60-120 uur een OTP volgt en bij meer dan 120 uur een verantwoording bij een kantonrechter. In de praktijk blijkt dat de norm van 60-120 uur al vaak is overschreden voor een OTP.

De Halt-route komt volgens het OM minder vaak in beeld omdat het verzuim van jongeren al vaak meer dan 60 uur bedraagt en vaak ook de contra-indicaties voor Halt een rol spelen (veelal een meervoudige problematiek). Belemmerende factoren die hier bovendien invloed op uitoefenen, zijn de late melding van scholen van het verzuim en de lange route die vervolgens vaak via de hulpverlening wordt gevolgd.

Vanuit het Openbaar Ministerie is men globaal beschouwd positief over de toepassing van MAS in de aanpak van schoolverzuim. Men ziet ook de handleiding van de MAS als een handzaam werkdocument. Ofschoon de toepassing van MAS in zijn algemeenheid positief wordt beoordeeld, ziet men dat deze per gemeente bij Leerplichtzaken uiteen kan lopen. Er worden enkele verbeterpunten aangegeven.

Vanuit het OM worden in enkele arrondissementen 'regelmatig' processen-verbaal teruggezonden naar de Leerplichtzaken vanwege onvolledigheid van de verstrekte informatie daarin, en dit betreft veelal de verklaringen van de ouders en/of jongeren die door de leerplichtambtenaar zijn gehoord. Het proces-verbaal van bevindingen over de getuigenverklaringen is vaak niet compleet en dit verdient volgens het OM aandacht in de boa-opleiding van leerplichtambtenaren. In een ander arrondissement ziet men dat de kwaliteit van de pv's vaker door de 'druk van de dag' wordt beïnvloed en door een gebrek aan ervaring en routine bij een deel van de leerplichtambtenaren. Men geeft aan dat leerplichtambtenaren vaker zelf naar de kwaliteit van de processen-verbaal dienen te kijken, met onder meer een verwijzing naar het 'basisformat' (i.c. het model-pv zoals opgenomen in een van de bijlagen van de handleiding van de

⁴⁵ Een interventie bij schoolverzuim van Jeugd bescherming Gelderland, de William Schrikker Stichting Jeugdbescherming & Jeugdreclassering en het Leger des Heils.

MAS). De mate waarin het OM de ingezonden proces-verbalen als 'goed' beoordeelt, loopt uiteen naar arrondissement en heeft naast kennis en ervaring volgens geïnterviewden ook te maken met de mate waarin sprake is van heldere interne afspraken en begeleiding binnen de gemeentelijke leerplichtteams.

Een verbeterpunt ziet men ook in een nadere bepaling van de regierol van Leerplichtzaken bij de toepassing van MAS-routes. Het is voor betrokkenen bij het OM en andere organisaties niet duidelijk in hoeverre er nog regie is op de verzuimcasus op het moment dat vrijwillige hulpverlening wordt ingezet. De regie verschuift dan veelal naar de hulpverlening waardoor het zicht van Leerplichtzaken op de casus vermindert.

4.5.7 Conclusie

De interviews met de ketenorganisaties Halt, Raad en OM als samenwerkingspartners van de afdeling Leerplichtzaken van de onderzochte gemeenten/RBL wijzen, concluderend, uit dat de algemene visie van de MAS door ketenpartners wordt gedeeld. De keuze voor het benaderen van problematisch schoolverzuim bij leerplichtige jongeren door middel van zorg en hulpverlening wordt breed gedragen. Een meer handhavende of dwingende aanpak bij schoolverzuim wordt alleen ondersteund indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar en structureel verzuimgedrag en indien het aanbod van hulpverlening door betrokkenen wordt geweigerd.

De Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie zijn als ketenpartners over het algemeen positief over de samenwerking en over de MAS-aanpak van Leerplichtzaken. Een groot voordeel van de MAS zien de ketenpartners in de 'uniformering' van de aanpak bij Leerplichtzaken waardoor men meer overwogen en eensluidende keuzes maakt voor bepaalde trajecten. Dit betekent volgens de Raad en het Openbaar Ministerie ook dat Leerplichtzaken de hen aan voorgelegde verzuimcasussen over het algemeen beter voorbereidt en aanlevert dan in voorgaande jaren. Er zijn hierin lichte verschillen in de beoordeling van de aanpak van schoolverzuim door Leerplichtzaken te constateren, die voor een belangrijk deel toe te wijzen aan de mate van 'professionaliteit' van de betreffende leerplichtambtenaren en van de afdeling leerplichtzaken. Het betreft dan met name aspecten als heldere interne afspraken en begeleiding binnen de gemeentelijke leerplichtteams ('de zaken op orde hebben'), die leiden tot een goede voorbereiding van te behandelen verzuimcasussen waarover de ketenpartners snel helderheid krijgen en kunnen beslissen in het JCO-L.

De samenwerkingsrelatie met Halt is mede vanwege het relatief geringe aantal verwijzingen (i.c. het aantal Halt-pv's) voor schoolverzuim veelal minder intensief en frequent.

4.6 Evaluatiefase in de MAS

In de MAS-leidraad is in de bespreking van de vijfde fase van de aanpak aangegeven dat in deze fase wordt teruggekeken op het proces en verbinding wordt gelegd tussen resultaat en beoogde doel (passende vorm van onderwijs realiseren) om daaruit conclusies te trekken. Het gaat daarbij om de terugkoppeling van resultaten naar school en ketenpartners (onder meer Halt, RvdK en OM) en een gezamenlijke evaluatie van de gemaakte keuzen (stap 9 en 10). In een eerder rapport over de implementatie van de MAS (PwC, 2019) is geconstateerd dat op dat moment sprake was van minimale evaluatie en adequate terugkoppeling over een casus door de ketenpartners zoals in de MAS is voorgeschreven. Dit kwam volgens het rapport met name door een gebrek aan tijd, waardoor evaluatie geen prioriteit had en hierdoor regelmatig werd overgeslagen.

De interviews met Leerplichtzaken en met ketenpartners wijzen uit dat in de terugkoppeling tussen organisaties, in de perceptie van betrokkenen, verbetering is gekomen. In de praktijk is er een terugkoppeling van informatie van Halt, RvdK en het OM als het om het vervolg van een (pre)justitieel verzuimtraject gaat. Als bijvoorbeeld een Halt-traject is afgerond, ontvangt Leerplichtzaken een (positief, dan wel negatief) afloopbericht. Indien dit bericht negatief is, wordt een proces-verbaal opgemaakt en vindt er een dagvaarding plaats. De leerplichtconsulenten ontvangen veelal voor deze zitting een uitnodiging via het OM en ook de uitspraak van de rechter naar aanleiding van een pv wordt teruggekoppeld aan de leerplichtconsulenten. De leerplichtambtenaar wordt derhalve over de uitkomsten van de casus geïnformeerd, maar is veelal zelf geen deelnemer aan de (justitiële) casusoverleggen. Een gezamenlijke evaluatie over het verloop en opbrengst van dergelijke trajecten vindt niet (structureel) plaats.

Terugkoppeling en evaluatie van de verzuimcasussen is veel minder te herkennen in de trajecten in het vrijwillig kader. De afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners met het voorliggend veld (i.c. jeugdhulpverlening) is lang niet altijd helder en vaak wordt deze belemmerd door een (al dan niet juiste) toepassing van de AVG, aangezien hierdoor de informatie-uitwisseling wordt bemoeilijkt. Zo weet een leerplichtambtenaar vaak niet waar een (verzuimende) jongere zich bevindt in een zorgtraject en wat de effecten van het traject zijn. Ook is het delen van bepaalde vertrouwelijke informatie aan beperkingen gebonden als gevolg van de AVG. Dit heeft implicaties voor de (beoogde) regierol van de leerplichtambtenaar in het verzuimtraject. Scholen kunnen onderling wel eenvoudig informatie uitwisselen, terwijl de leerplichtambtenaren hier niet bij betrokken kunnen worden. Daarnaast leidt de AVG ertoe dat informatie niet wordt gedeeld aangezien men het idee heeft dat men de AVG overtreedt. Er is de wens bij Leerplichtzaken geuit om trajecten in het vrijwillige kader vaker en beter te evalueren, met name bij zaken die lang lopen, complexe problematiek betreffen en waar veel partijen bij betrokken zijn. Ter reflectie zou het wenselijk zijn om na afloop van een dergelijk traject met alle partijen, waaronder ook Leerplichtzaken, terug te kijken op het verloop van het proces en leer- en verbeterpunten te bespreken maar dit vindt in de praktijk weinig plaats.

4.7 Ervaringen van ouders met aanpak schoolverzuim

Benadering van ouders

Om een indicatief beeld te krijgen van ervaringen die ouders van verzuimende jongeren met de aanpak van schoolverzuim hebben, en mogelijk met de MAS, zijn tien interviews met ouders afgenomen. Deze ouders hebben gereageerd op een landelijke oproep die de onderzoekers via de vereniging 'Ouders & Onderwijs' hebben geplaatst. Deze oproep is gedaan als alternatief voor een benadering via de Leerplichtafdelingen van de onderzochte gemeenten. Deze afdelingen waren met name vanwege capaciteits- en technische beperkingen niet in staat om ouders uit hun gemeente/regio binnen een overzichtelijke termijn te benaderen voor deelname aan het onderzoek.

Op de landelijke oproep hebben ouders van verzuimende jongeren uit de gemeenten Beekdalen, Berkel en Rodenrijs, Buren, Dordrecht, Gemert, Huizen, Oldenzaal, Papendrecht, Zaanstad en Zoetermeer gereageerd. Op de oproep voor deelname aan het onderzoek hebben zich geen ouders uit de onderzochte vijf gemeenten/RBL gemeld.

Thuiszitten van leerplichtig kind als problematiek

In de semigestructureerde (online)interviews met deze ouders is de achtergrond van het verzuim besproken, alsmede de mogelijke contacten en ervaringen met de verschillende organisaties (school, hulpverlening, leerplichtambtenaar en mogelijk andere organisaties). De meeste relevante en opmerkelijke informatie uit deze interviews wordt hier gecomprimeerd weergegeven, mede in het licht van de toepassing van de MAS.

Een van de gemeenschappelijke aspecten die deze ouders benoemen over hun verzuimend kind in het voortgezet onderwijs, is dat zij bijna allen al een langere periode 'thuiszittend' zijn (of zijn geweest).

Thuiszitters zijn volgens de officiële definitie kinderen die leerplichtig zijn maar niet op een school zijn ingeschreven (absoluut verzuim) en kinderen die wel op een school zijn ingeschreven maar langdurig - meer dan vier weken - niet aanwezig zijn bij de lessen (langdurig relatief verzuim) (Ministerie van OCW, 2018).⁴⁶ Uit onderzoek van Ingrado (2010) naar 'thuiszitters' kwamen factoren naar voren die van invloed zijn op dit verzuim, met name de duur ervan. Er is daarbij vooral gekeken naar factoren, waaraan de leerplichtambtenaren iets zou kunnen doen. Bevindingen waren dat het langdurig verzuim in bijna de helft van de gevallen begint zonder dat er eerdere meldingen van ongeoorloofd verzuim zijn geweest. Het thuiszitten speelt in sterke mate bij jongeren in de leeftijd van 13 jaar, vlak na de overstap van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Er blijkt sprake te zijn van zeer uiteenlopende problemen bij de thuiszitters en in de meeste gevallen is sprake van meer problemen tegelijk. Het ontbreekt aan

⁴⁶ Een derde groep zijn leerlingen die zijn vrijgesteld van de leerplicht. Deze vrijstelling vindt plaats op basis van een specifieke situatie, zoals een ernstige, meervoudige handicap. Officieel is sprake van bijna 5.000 thuiszitters (schooljaar 2019-2020). Verschillende organisaties vragen aandacht voor 'verborgen thuiszitters', kinderen zonder onderwijs die niet in de statistieken voorkomen. Het gaat om kinderen die geen volledig leerprogramma volgen maar niet gemeld zijn bij leerplicht. Precieze aantallen zijn niet bekend, schattingen lopen op tot 15.000 tot 20.000 kinderen. Zie bijvoorbeeld: Thuiszitters tellen. Een ander perspectief voor thuiszitters, een notitie van Oudervereniging Balans, februari 2020.

het begin van het traject in de meeste gevallen aan een heldere probleemanalyse. In de helft van gevallen is de casus in het zorg- en adviesteam (ZAT) besproken. Verschillende instanties hebben ieder hun eigen tijd nodig voor analyse en oplossing, 'de klok tikt ondertussen door'. De samenstelling en compleetheid van dossiers wisselt sterk, hetgeen een signaal kan zijn van de onderhavige problematiek. Dit alles maakt het lastig snel inzicht te krijgen in de voortgang en het dossier over te dragen. De belangrijkste aanbeveling naar aanleiding van het onderzoek is dat de leerplichtambtenaar nadrukkelijker aandacht aan de regie moet besteden.

Meer recent onderzoek van het Kohnstamm Instituut gaat nader in op factoren die van belang zijn voor een aanpak ter voorkoming of beperking van het aantal thuiszittende leerlingen (Krijnen, et al., 2021). De belangrijkste aanbevelingen die daaruit naar voren komen zijn het belang van een goede communicatie tussen school en ouder, het professionaliseren van onderwijzend personeel in het omgaan met agressief gedrag, het investeren in vroege signalering van verzuim en onderliggende oorzaken, het bieden van begeleiding aan scholen bij het naleven van de zorgplicht, en het versterken van de samenwerking tussen school en samenwerkingsverband in het voorkomen van thuiszitters. In het rapport 'Buiten de lijntjes' (Number 5 Foundation, 2020) wordt in dit kader specifiek aandacht geschonken aan het perspectief en ervaringen van de betreffende jongeren.

[Ervaringen van de ouders met de verzuimproblematiek](#)

In de groep van geïnterviewde ouders gaat het veelal om leerlingen met een langer durend en vaak nog voortdurend verzuim. In dit opzicht betreft het specifieke casuïstiek, deels afwijkend van de casussen in het dossieronderzoek.

De eerste signalen van een verzuimproblematiek binnen het voortgezet onderwijs openbaarde zich in een aantal gevallen al eerder, namelijk binnen het basisonderwijs. De ouders (i.c. moeders) geven vaak aan dat hun kind, met veelal door hen omschreven kenmerken als 'hoogbegaafdheid', 'licht autistisch', last van ADHD en/of dyslexie, niet binnen het systeem van de school paste en dat er geen ruimte was voor een aangepast lesprogramma voor hun zoon of dochter. Men geeft aan dat hun kinderen "niet goed kunnen functioneren in dit schoolsysteem" en het aanbod van (meer) geschikte scholen in de omgeving beperkt is. We bespreken enkele voorbeelden van de subjectieve ervaringen van ouders.

De ouders hebben veelal een eerste gesprek over de (verzuim)problematiek met de vo-school gehad en de reacties waren wisselend. Een deel van de scholen heeft een melding van verzuim bij een leerplichtambtenaar gedaan en de casus ingebracht bij een MDO van de school, waaraan naast de school, ook de leerplichtambtenaar en een orthopedagoog deelnamen. Vanuit dit MDO is, volgens een van de ouders, een plan van aanpak opgesteld waarin een therapie voor de betreffende leerling is voorgesteld (tegen "angst voor school"). Deze interventie heeft geholpen en het verzuim is in dit geval inmiddels ("nagenoeg") gestopt. Het oordeel over het optreden van de leerplichtambtenaar is in dit geval (zeer) positief; de leerplichtambtenaar is "het gesprek aangegaan en heeft na een kennisgevingsbrief het voorstel voor het MDO gedaan". Ook de school heeft positief opgetreden, "want de school heeft

de melding van verzuim bij de leerplichtambtenaar gedaan". In deze casus is de ouder positief over het optreden van de leerplichtambtenaar aangezien "je goed kon merken dat de gemeente en de leerplichtambtenaar de opdracht hadden om te begeleiden en niet te straffen". De betreffende ouder plaatst hierbij wel de kanttekening dat zij ook voor een belangrijk deel zelf op zoek moesten gaan naar een passend aanbod voor hun kind: "de leerplichtambtenaar deed wat ze kon, maar had weinig kennis van de sociale kaart" (van de jeugdhulpverlening). De ervaring van deze ouder met een ander verzuimend kind is minder positief: er was verzuim maar de school wilde niet bij leerplicht melden en er was geen plan van aanpak om de zoon te helpen, "volgens de school was er geen behoefte aan ondersteuning".

In een andere casus trad verzuim bij een dochter op na het 'afzakken van de havo naar het vmbo' in het derde jaar. Hierdoor ontstonden grotere problemen en heeft de moeder 'tevergeefs' gevraagd om hulp bij de gemeente. Zij heeft vervolgens zelf hulp gezocht (bij de 'Yes, we can clinics'). De leerplichtige dochter (van 15 jaar) is vervolgens in een logeerkamer gaan wonen, waarna ook veel schoolverzuim optrad. De leerplichtambtenaar is daarna in beeld gekomen na meldingen van school, en ook een begeleider van jeugdzorg. Nadat dit proces in totaal 1,5 jaar had geduurd, is door leerplicht een proces-verbaal opgesteld en zijn moeder en dochter gedagvaard om op de rechtbank te verschijnen. De moeder geeft aan dat zij in dit geval een advocaat heeft ingeschakeld; er volgde daarna een sepot van de casus bij de rechtbank. De ouder beoordeelt de leerplichtambtenaar in dit geval als "niet samenwerkend, zij had geen begrip voor de situatie, volgens haar was alleen de motivatie om naar school te gaan niet goed". De ouder is daarna met haar dochter in gesprek gegaan met jeugdzorg; "er zijn meerdere gesprekken geweest met ambulante begeleiders van het project Kwadrant en deze gesprekken verliepen heel goed". Na een nieuwe start in het onderwijs (instroom binnen het mbo) is het een paar maanden goed gegaan, maar de dochter is nu weer met school gestopt.

Een andere casus betreft het schoolverzuim van een dochter (inmiddels 15 jaar) die in eerste instantie startte na "een te laag schooladvies" bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs (vmbo-advies). Dit leidde volgens de moeder tot 'onderpresteren', hetgeen zich uitte in fysieke en stressklachten en ziekmeldingen van school. Dit is in eerste instantie besproken met de jeugdarts (GGD), maar het schoolverzuim is blijven doorgaan. De school heeft eerst geen melding gedaan van het verzuim bij de gemeente en de leerplichtambtenaar is pas later in beeld gekomen. Dit heeft geleid tot een zoektocht naar een alternatieve school, via de bestaande school en het samenwerkingsverband. De ouder constateert hierin "stropelige afspraken, het kost veel tijd". De dochter is, na een wachttijd van zes maanden, vervolgens aangemeld bij jeugdzorg (bij een gz-psycholoog van een jeugdteam van de gemeente). "We zijn daarin meegesleurd in een zorgfuij", aldus de moeder. Zij geeft aan ondertussen geen leerplichtambtenaar (meer) te hebben gezien en de school acht ze "nalatig" omdat ze geen ondersteuningsplan hadden opgesteld; "iedereen controleert de ouder, maar wie controleert de organisaties"... "wie pakt de regie"? Het oordeel over de leerplichtambtenaar is (toch) positief aangezien deze de ouders op het spoor had geholpen naar hulpverlening.

Een van de ouders geeft in een aanvullende mail op een gesprek het volgende aan: “Op het regulier onderwijs werden wij steeds geconfronteerd met groot overleggen die over onze dochter gingen (wij hebben ons verbaasd over alle mensen die bij zo’n overleg aanwezig waren). Uiteindelijk bleek na meerdere overleggen dat er geen geld en tijd meer was voor begeleiding. Op het particulier onderwijs is er een keer met ons alleen gesproken (kennismakingsgesprek en uitleg situatie) en daarna steeds alleen met onze dochter. Wat heb jij nodig? Onze dochter kon de mentor ook in het weekend bellen of mailen. De mentor vond het leuk om onze dochter te begeleiden!! Wat een verademing”.

Bij het oordeel over de rol van de school merkt deze ouder op (en dit geldt ook voor andere ouders) het opmerkelijk te vinden dat de school zichzelf ‘handelingsverlegen’ kan verklaren en daarmee het onderwijs en de zorg voor de leerling kan overdragen (als de school niet in staat is om de leerling de juiste ondersteuning te bieden; een van de ouders noemt dit het “toverwoord” voor de school). De (weinig positieve) ervaringen over de aanpak op scholen en deels frustratie over de gang van zaken heeft ook geleid tot de oprichting van Facebookgroepen van ouders van ‘thuiszitters’.

Een van de ouders geeft aan dat het verzuim van haar zoon op school primair betrekking had op (veelvuldig) “te laat komen”. Het valt haar op dat hier in eerste instantie nauwelijks en vervolgens laat op werd gereageerd; de waarschuwing van school volgde nadat de zoon officieel “19 keer te laat was gekomen”. Na deze waarschuwing volgde een melding bij en een gesprek met een leerplichtambtenaar, die de zoon naar bureau Halt verwees. Na één gesprek bij Halt kwam er geen vervolg meer met een mogelijke leerstraf; Halt verwees weer naar school en de leerplichtambtenaar ging hierover een tweede gesprek met de verzuimende jongen aan. Dit heeft geen vervolg meer gekregen. De moeder heeft het idee dat de leerplichtambtenaar het al snel een “verloren zaak” vond en heeft een negatief oordeel over de aanpak van school en leerplicht (“veel te weinig ingegrepen bij een dwarse puber”).

De ervaringen van geïnterviewde ouders zijn uiteenlopend en globaal beschouwd wisselend in die zin dat een deel van hen positief is over de inzet en bijdrage van leerplicht en een deel van hen juist kritisch vanwege de afwezigheid hiervan. Een deel van de ouders noemt het contact en de bijdrage “stressvol” en “het tegenovergestelde van wat nodig was” en “rigide”, andere ouders zijn blij met de bemoeienis van leerplicht omdat zij bijvoorbeeld de ouders op het spoor hebben gezet van de hulpverlening. De ouders zijn vanwege het verzuim van hun kind allen in een voor hen moeilijk overzienbaar traject terecht gekomen waarin de rollen en bijdragen van school, samenwerkingsverband, jeugdhulpverlening en leerplicht door elkaar heen (lijken te) lopen. Bij hen is in ieder geval niet bekend dat de leerplichtambtenaar (mogelijk) impliciet of expliciet met de MAS werkt en daarin routes verkent voor de verzuimende jongere.

4.8 Conclusies

De brede dataverzameling bij vier gemeentelijke afdelingen Leerplichtzaken, een Regionaal Bureau Leerplichtzaken en hun ketenpartners door middel van schriftelijke bronnen en interviews, leidt tot een aantal conclusies over onder meer de door hen beoordeelde (meer)waarde van de MAS en tot een aantal verbeterpunten.

Meerwaarde van de MAS

De interviews wijzen uit dat aan de MAS een meerwaarde wordt toegekend in het licht van een verdere professionalisering van de uitvoering van taken door Leerplichtzaken. De implementatie van de MAS als methodisch-inhoudelijke benadering van het verzuim heeft als zodanig niet tot een sterke wijziging in de gehanteerde werkwijze van Leerplichtzaken geleid, in die zin dat men al voor een belangrijk deel al overeenkomstig deze benadering werkte. Het belang van zicht op de mogelijk achterliggende problematiek bij de jongere (en gezin) en het inzetten van (jeugd)hulp is al voorafgaand aan de invoering van de MAS bij de gemeenten onderkend. In dit opzicht past de toepassing van de MAS in een ontwikkeling waarbij de handhavende taak van de leerplichtambtenaar minder accent krijgt en de aandacht is verschoven naar het analyseren van de verzuimproblematiek en dat, indien zorg gewenst is, gezocht wordt naar een passende interventie waarbij eerst hulp in een vrijwillig kader wordt aangeboden. De afname van het aantal processen-verbaal voor schoolverzuim in de afgelopen jaren weerspiegelt de verschuiving van een strafrechtelijke aanpak naar een breder palet van mogelijke routes, met hulpverlening als eerste optie in het aanbod voor jongeren en ouders.

De toepassing van de MAS heeft wel tot een sterkere bewustwording bij leerplichtambtenaren geleid wat betreft de verschillende mogelijke routes en de interventies die binnen deze routes passen. De MAS geeft instrumenteel beschouwd met name voor startende leerplichtambtenaren houvast bij het maken van afwegingen in casussen en kan hierdoor tot meer eenduidigheid in de keuzes leiden die gemaakt worden in schoolverzuimzaken. Het daartoe voor leerplichtambtenaren ontwikkelde signaleringsinstrument binnen de MAS wordt echter weinig toegepast.

De MAS leidt er in zijn algemeenheid toe dat leerplichtconsulenten meer 'uniform', volgens een onderling vergelijkbare aanpak zijn gaan werken. Ofschoon persoonlijke referentiekaders van de leerplichtconsulenten nog steeds een rol spelen, is er een gemeenschappelijke basis voor hun handelen. Deze eenduidigheid is niet alleen relevant voor Leerplichtzaken zelf, maar ook voor de samenwerking met ketenpartners. De MAS kan namelijk bij een integrale, methodische benadering een basis bieden voor de verantwoording van de huidige werkwijze, zowel ten opzichte van collega's bij Leerplichtzaken als ten opzichte van ketenpartners.

Verbeterpunten MAS

Ofschoon de meerwaarde van de MAS voor een meer gestructureerde aanpak van schoolverzuim wordt herkend, is ten behoeve van de doorontwikkeling van deze methodische aanpak een aantal inhoudelijke en praktische verbeterpunten aan te geven. Deze verbeterpunten hebben onder meer betrekking op de borging van de MAS binnen de interne organisatie van Leerplichtzaken, de informatie-uitwisseling en afstemming met organisaties in de schoolverzuimketen, de rol van de leerplichtambtenaar in deze keten en de toepassing van de Halt-route.

Toepassing en borging MAS binnen Leerplicht

Het onderzoek wijst uit dat de 'Methodische Aanpak Scholverzuim' weliswaar is omarmd als methodisch uitgangspunt voor de inhoudelijke aanpak van schoolverzuim, maar niet structureel en consequent, als organisatorisch richtinggevend concept bij Leerplichtzaken is doorgevoerd. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende aandachtspunten. Leerplichtambtenaren zijn, mede vanwege de wisselende boa-capaciteit in de leerplichtteams, niet altijd geschoold in de MAS. Het ontwikkelde signaleringsinstrument dat als hulpmiddel kan dienen voor de inhoudelijke keuzes in de routes van de MAS, wordt slechts in beperkte mate door leerplichtambtenaren toegepast. Ook is de MAS veelal geen structureel onderdeel van het regulier overleg van leerplichtteams en geen aandachtspunt in intervisiesessies van leerplichtambtenaren. Bovendien wordt de uitvoering van de MAS in de omschreven fasen en routes veelal niet ondersteund door de gehanteerde registraties van Leerplichtzaken.

Om de MAS verder door te ontwikkelen en te borgen binnen Leerplichtzaken zijn onder meer de volgende organisatorische verbeterpunten aan te geven:

- **Scholing leerplicht MAS**

Voor een optimale uitvoering van de methodiek is het wenselijk dat leerplichtambtenaren goed op de hoogte zijn alle 'ins and outs' van de inhoudelijke aanpak. De scholing kan niet alleen tot een verbetering van de kwaliteit van de aanpak in de keuzes van de MAS-routes leiden, maar ook tot een betere, meer efficiënte samenwerking met de directe ketenpartners (met name RvdK en OM) die daarmee ook kwalitatief beter bediend worden.

- **Aansluiting van de MAS en signaleringsinstrument op leerplichtregistratie**

De registratie van casussen en de toepassing van MAS-routes vertonen geen logische eenheid. Het verdient aanbeveling de verschillende processtappen in de MAS en een voor leerplichtambtenaren werkbaar versie van het signaleringsinstrument in het registratiesysteem op te nemen. Het registratiesysteem wordt daarmee ondersteunend aan de MAS-routes om processen en lopende zaken beter te kunnen monitoren. Deze stappen kunnen ook gezet worden om de opbouw en inhoud van de leerplichtdossiers beter te onderbouwen en stroomlijnen. Hierin zouden ook de mogelijkheden van een landelijk (registratie)systeem kunnen worden verkend.

– **Intervisie en evaluatie**

De toepassing van de MAS kent beperkte interne evaluatiemomenten. Door middel van vaste intervisiemomenten en agendering van de MAS binnen de overleggen van de leerplichtteams kan er meer ruimte ontstaan voor interne reflectie op de uitgezette MAS-routes en mogelijke vervolgstappen.

Dit biedt naar verwachting ook een (betere) basis voor het (vaker) organiseren van externe evaluatiemomenten. De ingezette trajecten, met name bij de casussen die lang lopen, complexe problematiek betreffen en waar veel partijen bij betrokken zijn, worden slechts in beperkte mate onderling met de ketenpartners geëvalueerd.

Communicatie over rollen van leerplicht en inzet van MAS bij organisaties

Hoewel over het algemeen sprake is van tevredenheid over de samenwerking met ketenpartners, komt naar voren dat niet voor alle partijen duidelijk is wat de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners zijn bij het doorlopen van de MAS-routes. Dit geldt onder meer voor de organisaties die niet direct in de 'verzuimketen' bij de MAS zijn benoemd, waaronder de scholen, sociale wijkteams en instanties voor (jeugd)hulpverlening. Nadere voorlichting en afstemming tussen de (keten)partners, maar ook met onderwijs en hulpverlening over de inzet van Leerplicht en de inzet van MAS kan hierin ondersteunend zijn.

Ook de ervaringen van ouders wijzen op de noodzaak van een goede communicatie en duidelijkheid over de regie van de casus. Ouders komen vaak vanwege het problematisch verzuim van hun kind in een traject terecht waarin de rollen en bijdragen van school, samenwerkingsverband, jeugdhulpverlening en leerplicht door elkaar heen (lijken te) lopen. Het verdient aanbeveling om bij een complexe (verzuim)problematiek de mogelijke routes en het aanbod van organisaties goed voor de ouders in kaart te brengen. Leerplicht kan hier een schakelrol in spelen.

Versterking van de rol van de leerplichtambtenaar

De aanpak van de verzuimcasussen hangt in veel gevallen samen met het verloop van de vrijwillige hulpverleningsroute. Vaak is het echter onduidelijk wanneer van een vrijwillige hulpverleningsroute afgeweken moet worden en andere (mogelijk drang- en dwang) route ingezet dient te worden.

Volgens de MAS kan de leerplichtambtenaar als de vrijwillige hulpverlening niet wordt opgepakt, na een rappèl bij het sociaal wijkteam en/of de betreffende hulpverlener, kiezen voor opschaling binnen zijn/haar organisatie. Daarbij kan worden gedacht aan een doorzettingsmacht vanuit de gemeente richting het professionele werkveld van de hulpverlening waarbij zij opgeroepen worden om in samenspraak een oplossing te vinden voor de leerling. Ook kan de samenwerking in casuoverleggen worden versterkt waarin de mogelijkheden en mandatering van een 'doorbraak' worden vastgesteld. Een van de aandachtspunten voor de MAS is het nader bepalen van het moment waarop opschaling wenselijk is en door of via de leerplichtambtenaar wordt ingezet.

Een aandachtspunt hierbij is de rol en positie van de leerplichtambtenaar in deze trajecten. Veelal is de leerplichtambtenaar afhankelijk van andere organisaties om een casus te kunnen agenderen bij de jeugdbeschermingstafel (JBT). Het wordt aanbevolen leerplichtambtenaren (vaker) bij een JBT te betrekken in casussen waarin sprake is van schoolverzuim. Een meer structurele oplossing is dat een leerplichtambtenaar zelf een casus bij de jeugdbeschermingstafel kan agenderen.

MAS en Halt

In de MAS staan voor de leerplichtambtenaar in principe verschillende routes open voor de aanpak van het schoolverzuim. Het motto bij de verzuimaanpak is 'licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus'. De Halt-route past daarbij in de lichte, pre-justitiële route met een nadruk op de pedagogische aanpak van het verzuim. Het onderzoek wijst uit dat de Halt-route in dit kader in de onderzochte gemeenten/RBL (behalve in Eindhoven) relatief weinig wordt toegepast. De verwijzing naar hulpverlening aan de 'voorkant' bij schoolverzuim leidt er mede toe dat Halt in eerste instantie niet in beeld komt en vervolgens, als het verzuim- en hulpverleningstraject inmiddels lang(er) is geworden, ook niet meer in beeld verschijnt omdat in dat geval vooral de contra-indicaties voor toepassing van de Halt-route gaan gelden. In de praktijk wordt ook weinig gebruik gemaakt van een 'combinatieroute' waarbij twee interventies (waaronder de Halt-route) parallel aan elkaar mogelijk zijn.

In het licht van de beschikbaarheid van meerdere interventies bij een uiteenlopende aard en omvang van het schoolverzuim en het motto 'licht waar het kan en zwaar(der) waar nodig', is een nadere beschouwing op de functie en bijdrage van de Halt-route in het verminderen van schoolverzuim aan te bevelen.

5 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft tot doel na te gaan hoe ongeoorloofd schoolverzuim van jongeren door leerplichtambtenaren in samenwerking met ketenpartners wordt aangepakt in gemeenten die de methodische aanpak schoolverzuim (MAS) toepassen - en hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de MAS - en welke eventuele verbeteringen in de aanpak mogelijk zijn. De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- A. Hoe verloopt de methodische aanpak van schoolverzuim bij 12- tot 18-jarigen?
- B. Wat zijn eventuele mogelijkheden voor verbetering van de MAS?

Een uitgebreide analyse van leerplichtdossiers bij leerplichtafdelingen van vier gemeenten en een Regionaal Bureau Leerplicht, in combinatie met interviews met deze leerplichtambtenaren en hun ketenpartners in de MAS (i.c. Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie) leiden tot de volgende hoofdconclusies.

A. De MAS in de praktijk

Bij de conclusies over het verloop van de MAS onderscheiden we in de uitvoeringspraktijk drie hoofdthema's:

1. de MAS als methodisch-inhoudelijk instrument, wat betreft de toepassing van MAS-routes door leerplichtambtenaren op het niveau van de verzuimcasuïstiek
2. de MAS als uitgangspunt voor Leerplicht, waar het gaat om het hanteren van de MAS als organisatorisch principe door de afdeling Leerplichtzaken
3. de MAS als instrument voor samenwerking, in het licht van de rol en betrokkenheid van Leerplicht en ketenpartners bij de gezamenlijke uitvoering van de verzuimaanpak.

1. De MAS als methodisch-inhoudelijk instrument

Het verloop van de MAS heeft ten eerste betrekking op het toepassen van MAS-routes door leerplichtambtenaren op het niveau van de casuïstiek in het geval van relatief schoolverzuim (niet zijnde luxeoverzuim). Ofschoon MAS-routes vaak niet expliciet benoemd worden in de dossiers, zijn ze grotendeels wel 'afleidbaar'. Aan de hand van verwijzingen en aanvullende indicaties, zijn dossiers door de onderzoekers (indien nodig aanvullend) gelabeld met de verschillende MAS-routes.

Een hoofdvraag is in hoeverre de vier MAS-routes als mogelijke interventies, al dan niet in combinatie, worden gevolgd. De analyse van de leerplichtdossiers spitst zich daarbij toe op de MAS-routes in relatie tot het aantal verzuimmeldingen en verzuimperiode (doorlooptijden), kenmerken van de leerplichtige jongeren en de aard en omvang van de problematiek van de verzuimende jongeren.

MAS-routes in de verzuimdossiers

De dossieranalyse wijst uit dat in meer dan de helft van de verzuimdossiers (56%) sprake is van een van de vier MAS-routes (i.c. de routes vrijwillige hulpverlening, Halt-interventie, dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader). In de andere gevallen (44%) is sprake van een zogenaamde 'basisroute'. In deze basisroute worden de verzuimmeldingen door de leerplichtambtenaar veelal met een lichte interventie afgedaan, zoals een gesprek met ouders en jongere of een kennisgevingsbrief en is er geen sprake van (gedwongen of vrijwillige) hulpverlening.

Van de vier toegepaste MAS-routes komt de route vrijwillige hulpverlening het meest voor, namelijk in 47% van het totaal aantal cases. De andere (vervolg)routes komen relatief weinig voor; in 9% van de cases is sprake van een Halt-interventie of van een justitiële route via de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Het grote aandeel verzuimcases waarin naar vrijwillige (jeugd)hulpverlening wordt verwezen, sluit aan bij een van de doelen van de MAS in brede zin, namelijk om minder in te zetten op het toepassen van justitiële middelen en gedwongen trajecten in de aanpak schoolverzuim en in plaats daarvan meer accent te leggen op (vrijwillige) hulpverlening.

De conclusie is dat het doel van de MAS om een sterker accent op de route vrijwillige hulpverlening te leggen bij de aanpak van schoolverzuim wordt behaald. Deze doelstelling wordt door de leerplichtambtenaren niet alleen breed onderschreven, ze handelen er in de praktijk ook naar.

MAS-routes en doorlooptijden

De dossieranalyse wijst uit dat de 'zwaarte' van de toegepaste route (in het licht van toegepaste sancties) een samenhang vertoont met het aantal verzuimmeldingen van de jongere en de lengte van de verzuimperiode. Bij de vervolgroutes is sprake van een hoger aantal verzuimmeldingen en een langere verzuimperiode dan bij de basisroute en de vrijwillige (jeugd)hulp. Jongeren met de basisroute hebben significant minder meldingen en een kortere verzuimperiode dan jongeren in de andere routes.

MAS-routes en kenmerken verzuimende jongeren

Er zijn geen (significante) verschillen gevonden in de gevolgde MAS-routes naar geslacht; jongens en meisjes zijn in redelijk vergelijkbare mate opgenomen in de basisroute, vrijwillige (hulp)verlening en in de vervolgroutes. De vervolgroutes komen wel vaker voor bij de oudere leeftijdscategorie (15-17 jaar) en minder vaak bij de jongere (12-14 jaar).

Bij een beoordeling van het onderwijs dat jongeren volgen, blijkt dat verzuimende jongeren in de vervolgroutes vaker op het vmbo en praktijkonderwijs zitten en in het geval van de route vrijwillige jeugdhulp zitten jongeren vaker op het vso. Een groot deel van de verzuimende jongeren (40%) bevindt zich in een gezinssituatie waarin sprake is van een eenoudergezin. De gezinssituatie van jongeren verschilt significant tussen de basisroute en de MAS-routes. In de route vrijwillige (jeugd)hulp en de vervolgroutes is het percentage eenoudergezinnen bovengemiddeld hoog.

Het overgrote deel van de verzuimende jongeren (86%) heeft minstens op één gebied (thuisituatie, gezondheid, school, gedrag) te maken met problematiek. Kenmerkend voor de 'zwaardere' dossiers – jongeren met veel problematiek – is dat er vaak een stapeling van problemen optreedt. Juist deze stapeling maakt dat de problematiek hardnekkiger en moeilijker te behandelen is.

De zwaarste problematiek (meerdere problemen op meerdere gebieden) komt voor bij 37% van de verzuimende jongeren. Het is duidelijk dat deze jongeren vaker dan de andere jongeren in vervolgroutes terecht komen. Daarbij speelt ook een rol dat bij langere verzuimperiodes en vervolgroutes meer informatie wordt verzameld en over de jongere wordt geregistreerd.

Er is een indicatie dat het schoolverzuim vaak niet stopt na het volgen van de routes dwang in civiel kader en dwang in strafrechtelijk kader. Bij de jongeren in de route dwang in civiel kader loopt het verzuim nog door of treedt later opnieuw op. Bij een strafrechtelijke interventie via een officier van justitie of rechter loopt het schoolverzuim bijna bij alle jongeren nog door of treedt opnieuw op. Dat kan enerzijds geïnterpreteerd worden als kennelijk ontoereikende interventies, maar anderzijds ook gezien worden als een gevolg van een verzwaring of verdichting van de problematiek: het zijn nu vooral de meer complexe gevallen die in de vervolgroutes komen en daarmee wordt de kans op het stoppen van het verzuim kleiner. Verzuim lijkt dan vaak ook niet het hoofdprobleem.

Bijna de helft (45%) van de verzuimende jongeren heeft te maken met een lichtere vorm van problematiek (één probleem op één gebied). Het merendeel van deze groep verzuimers (80%) komt in de zogenaamde basisroute. Het valt op dat van de jongeren in deze basisroute een vijfde deel (ook) te maken heeft met meervoudige en/of multiproblematiek. Het is onduidelijk waarom voor deze jongeren geen andere MAS-route is ingezet.

Uit de analyse van de verzuimdossiers blijkt dat ook in de aard en omvang van het verzuim en achterliggende problematiek zichtbaar is dat er een verschuiving in de aanpak optreedt: er worden minder processen-verbaal opgemaakt en minder naar vervolgroutes verwezen; het zijn nu met name de jongeren met een zware problematiek die in de MAS-routes richting justitie en/of gedwongen hulpverlening terechtkomen.

MAS-routes en Leerplicht

De dossieranalyse wijst uit dat de leerplichtambtenaar veelal geen leidende rol heeft in het proces van hulpverlening. Vaak is er al hulpverlening betrokken voorafgaand aan de verzuim melding en heeft de leerplichtambtenaar geen coördinerende rol. Zolang het verzuim duurt, blijft de leerplichtambtenaar wel bij de casus betrokken. Uit de dossiers blijkt ook dat leerplichtambtenaren niet altijd (meer) betrokken zijn bij de vervolgroutes en terugkoppeling over het vervolgtraject vaak ontbreekt.

De inzet van (vervolg)routes door Leerplicht wordt niet alleen bepaald door de hier besproken (verzuim)kenmerken van de jongeren. Het hangt mede samen met accenten die gemeenten leggen in hun aanpak van verzuim bij verschillende schoolsoorten of leeftijdscategorieën. Zo wordt door één van de gemeenten vaker naar Halt verwezen dan door de andere gemeenten. Dat heeft mede te maken met mogelijkheden die men ziet en het belang dat men bij de afdeling Leerplichtzaken aan de toepassing van deze MAS-route hecht. Dit betekent ook dat bij een

toepassing van de MAS, gemeenten nog steeds verschillende keuzes kunnen maken in waar zij het zwaartepunt van hun leerplichtuitvoering leggen.

2. De MAS als uitgangspunt voor Leerplicht

De vraag naar het 'verloop van de MAS' heeft ten tweede betrekking op het hanteren van de MAS als organisatorisch principe door de afdeling Leerplichtzaken.

Een conclusie van het onderzoek is dat de MAS, bedoeld als een methode voor het gestructureerd en uniform handelen van leerplichtambtenaren bij de aanpak van schoolverzuim, nog geen brede organisatorische verankering binnen Leerplicht heeft gekregen. De MAS is weliswaar in de onderzochte gemeenten positief ontvangen als methodisch uitgangspunt voor de inhoudelijke aanpak, maar is niet structureel en consequent, als organisatorisch richtinggevend concept bij Leerplichtzaken doorgevoerd. Zo zijn leerplichtambtenaren niet altijd geschoold in de MAS. Het ontwikkelde signaleringsinstrument dat als hulpmiddel is ontwikkeld voor de inhoudelijke keuzes in de routes van de MAS, wordt nauwelijks toegepast. De MAS is veelal ook geen structureel onderdeel van het regulier overleg van leerplichtteams en krijgt geen aandacht in de vorm van intervisiesessies van leerplichtambtenaren. Bovendien wordt de uitvoering van de MAS in de omschreven fasen en routes veelal niet ondersteund door de gehanteerde registraties van Leerplichtzaken.

Ook de analyse van de verzuimdossiers bij Leerplichtzaken wijst uit dat de MAS en de onderscheiden routes meestal niet specifiek, als zodanig, worden benoemd. De MAS is in dit kader niet direct herkenbaar als methodiek in de dossiers, met een expliciete verwijzing naar onderdelen van de aanpak en gehanteerde terminologie. Het signaleringsinstrument wordt ook volgens de dossieranalyse nagenoeg niet toegepast door de leerplichtambtenaren.

3. De MAS als instrument voor samenwerking

De vraag naar het verloop van de MAS heeft ten derde betrekking op de rol en betrokkenheid van Leerplicht en ketenpartners bij de uitvoering van de verzuimaanpak. Vooral bij de aanpak van relatief schoolverzuim waarbij sprake is van zorgsignalen, werden in voorgaande jaren in het werkveld soms grote verschillen met betrekking tot het werkproces en de inhoud geconstateerd. Met de MAS wordt naar meer uniformiteit in de aanpak door Leerplicht als ook in de samenwerking met ketenpartners gestreefd. De MAS is dan als het ware een 'instrument voor samenwerking'.

De interviews wijzen uit dat de MAS als methodisch uitgangspunt in het werkveld positief wordt gewaardeerd. Het werkt ondersteunend in het licht van de verdere professionalisering en uniformering van de uitvoering van taken door Leerplichtzaken. De keuze voor het benaderen van problematisch schoolverzuim bij leerplichtige jongeren door middel van zorg en hulpverlening wordt breed gedragen. Een meer handhavende of dwingende aanpak bij schoolverzuim wordt door Leerplicht en ketenpartners alleen ondersteund indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar en structureel verzuimgedrag en als het aanbod van hulpverlening door betrokkenen wordt geweigerd. De afname van het aantal processen-verbaal voor schoolverzuim

in de afgelopen jaren weerspiegelt de verschuiving van een strafrechtelijke aanpak naar een breder palet van mogelijke routes, met hulpverlening als eerste optie in het aanbod voor jongeren en ouders.

De Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie zijn als ketenpartners over het algemeen positief over de samenwerking en de uitkomsten van de gekozen aanpak van Leerplichtzaken. Men herkent dat de MAS bijdraagt tot meer overwogen en eensluidende keuzes voor bepaalde trajecten bij Leerplicht. Ook worden voorgelegde verzuimcasussen ten behoeve van het JCO-L over het algemeen beter voorbereid en aangeleverd dan in voorgaande jaren. De samenwerkingsrelatie met Halt is mede vanwege het relatief geringe aantal verwijzingen (i.c. het aantal Halt-pv's) voor schoolverzuim veelal minder intensief en frequent.

Na de implementatiefase van de MAS is geconstateerd dat sprake was van minimale evaluatie en adequate terugkoppeling tussen ketenpartners van informatie over casussen. Het onderzoek wijst uit dat de terugkoppeling van informatie van Halt, RvdK en het OM is verbeterd. Een gezamenlijke evaluatie over het verloop en opbrengst van de (pre)justitiële trajecten vindt echter niet (structureel) plaats.

Terugkoppeling en evaluatie van de verzuimcasussen is veel minder te herkennen in de trajecten in het vrijwillig kader. De afstemming tussen Leerplicht met het voorliggend veld (i.c. jeugdhulpverlening) is lang niet altijd helder en wordt vaak belemmerd door een (al dan niet juiste) toepassing van de AVG. Een leerplichtambtenaar weet vaak niet waar een (verzuimende) jongere zich bevindt in een zorgtraject en wat de effecten van het traject zijn. Dit heeft implicaties voor de (beoogde) regierol van de leerplichtambtenaar in het verzuimtraject.

B. Aanbevelingen voor doorontwikkeling MAS

De tweede hoofdvraag van het onderzoek heeft betrekking op de eventuele mogelijkheden voor verbetering van de MAS. In het onderzoek is een aantal aanknopingspunten gevonden voor verbetering en doorontwikkeling van de 'methodische aanpak schoolverzuim'. Het gaat met name om de borging van de MAS binnen de leerplichtteams, de informatie-uitwisseling en afstemming met organisaties in de schoolverzuimketen, de rol van de leerplichtambtenaar in deze keten en de toepassing van de Halt-route vanuit het motto van 'maatwerk'.

Toepassing en borging MAS binnen Leerplicht

Om de MAS verder door te ontwikkelen en als werkmethode te borgen binnen Leerplichtzaken is het van belang (meer) aandacht te geven aan de scholing van leerplichtambtenaren op dit vlak, aan de mogelijkheden van het signaleringsinstrument en aan de afstemming van de leerplichtregistratie op de MAS. Daarnaast verdient het aanbeveling de MAS vaker intern te evalueren en ruimte te geven aan intervisie zodat interne reflectie op de uitgezette MAS-routes en mogelijke vervolgstappen plaatsvindt. Dit geldt ook voor de verzuimcasussen waarin jongeren in de basisroute zijn opgenomen, terwijl in deze gevallen sprake is van een multiproblematiek.

Communicatie over rollen van leerplicht en inzet van MAS bij organisaties

Hoewel over het algemeen sprake is van tevredenheid over de samenwerking met ketenpartners, is niet altijd voor alle partijen duidelijk wat de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners zijn bij het doorlopen van de MAS-routes. Dit geldt onder meer voor de organisaties die niet direct in de 'verzuimketen' bij de MAS zijn benoemd, waaronder de scholen, sociale wijkteams en instanties voor (jeugd)hulpverlening. Nadere voorlichting en afstemming tussen de (keten)partners, maar ook met onderwijs en hulpverlening over de inzet van Leerplicht en de inzet van MAS kan hierin ondersteunend zijn. Aangezien uit de verzuimdossiers naar voren komt dat Leerplicht lang niet altijd iets voor de leerling kan betekenen, is in deze gevallen een sterke(re) verbinding met de (jeugd)hulpverlening gewenst.

Ook kan hierin meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die de AVG wél biedt voor de informatie-uitwisseling over (verzuim)casussen tussen betrokken partners. Er zijn protocollen voor informatiedeling en samenwerking beschikbaar die meer ruimte bieden dan men hieromtrent in de praktijk vaak veronderstelt.⁴⁷

Ook de ervaringen van ouders wijzen op de noodzaak van een goede communicatie en duidelijkheid over de regie van de casus. Ouders komen vaak vanwege het problematisch verzuim van hun kind in een traject terecht waarin de rollen en bijdragen van school, samenwerkingsverband, jeugdhulpverlening en leerplicht door elkaar heen (lijken te) lopen. Het verdient aanbeveling om bij een complexe (verzuim)problematiek de mogelijke routes en het aanbod van organisaties goed voor de ouders in kaart te brengen. Leerplicht kan hier een schakelrol in spelen.

Versterking van de rol van de leerplichtambtenaar

De aanpak van de verzuimcasussen hangt in veel gevallen samen met het verloop van de vrijwillige hulpverleningsroute. In de MAS ontbreken richtlijnen voor doorlooptermijnen, waardoor het onder meer onduidelijk is wanneer van een vrijwillige hulpverleningsroute afgeweken moet worden en andere (mogelijk drang- en dwang) route ingezet dient te worden.

Volgens de MAS kan de leerplichtambtenaar als de vrijwillige hulpverlening niet wordt opgepakt, na een rappèl bij het sociaal wijkteam en/of de betreffende hulpverlener, kiezen voor opschaling binnen zijn/haar organisatie. Daarbij kan worden gedacht aan een doorzettingsmacht vanuit de gemeente richting het professionele werkveld van de hulpverlening waarbij zij opgeroepen worden om in samenspraak een oplossing te vinden voor de leerling. Ook kan de samenwerking in casuoverleggen worden versterkt waarin de mogelijkheden en mandatering van een 'doorbraak' worden vastgesteld. Een van de aandachtspunten voor de MAS is het nader bepalen van het moment waarop opschaling wenselijk is en door of via de leerplichtambtenaar wordt ingezet.

Een aandachtspunt hierbij is de rol en positie van de leerplichtambtenaar in deze trajecten. Veelal is de leerplichtambtenaar afhankelijk van andere organisaties om een casus te kunnen agenderen bij de jeugdbeschermingstafel (JBT). Het wordt aanbevolen leerplichtambtenaren

⁴⁷ Er zijn hiervoor bijvoorbeeld privacy tools beschikbaar. Zie onder meer: <https://ingrado.nl/kennisbank/items/avg-en-leerplichtrmc>; <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/privacy-tool/#!/process-step/312>

(vaker) bij een JBT te betrekken in casussen waarin sprake is van schoolverzuim. Een meer structurele oplossing is dat een leerplichtambtenaar zelf een casus bij de jeugdbeschermings-tafel kan agenderen.

MAS en Halt

In de MAS staan voor de leerplichtambtenaar in principe verschillende routes open voor de aanpak van het schoolverzuim. Het motto bij de verzuimaanpak is 'licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus'. De Halt-route past daarbij in de lichte, pre-justitie-ele route met een nadruk op de pedagogische aanpak van het verzuim. Het onderzoek wijst uit dat de Halt-route in dit kader in de onderzochte gemeenten/RBL (behalve in Eindhoven) relatief weinig wordt toegepast. De verwijzing naar hulpverlening aan de 'voorkant' bij schoolverzuim leidt er mede toe dat Halt in eerste instantie niet in beeld komt en vervolgens, als het verzuim- en hulpverleningstraject inmiddels lang(er) is geworden, ook niet meer in beeld verschijnt omdat in dat geval vooral de contra-indicaties voor toepassing van de Halt-route gaan gelden. In de praktijk wordt ook weinig gebruik gemaakt van een 'combinatieroute' waarbij twee interventies (waaronder de Halt-route) parallel aan elkaar mogelijk zijn.

In het licht van de beschikbaarheid van meerdere interventies bij een uiteenlopende aard en omvang van het schoolverzuim en het motto 'licht waar het kan en zwaar(der) waar nodig', is een nadere beschouwing op de functie en bijdrage van de Halt-route in het verminderen van schoolverzuim aan te bevelen.

Slotbeschouwing

Het onderzoek naar de toepassing van de MAS laat zien dat de uitgangspunten en principes van de MAS breed worden gedragen en toegepast. Dat blijkt onder meer uit het relatief lage percentage casussen waarbij een MAS-vervolgroute (via Halt, Raad en OM) wordt ingezet. Het doel van de MAS om meer accent op vrijwillige hulpverlening te leggen, wordt door de leerplichtambtenaren in het onderzoek breed onderschreven en ze handelen er ook naar.

Verzuim kan een indicator voor achterliggende problematiek zijn. In die gevallen kan de leerplichtambtenaar een belangrijke rol spelen in het signaleren van de ondersteuningsbehoefte en in het inschakelen van hulpverlening. Zeker in de beginfase van een dergelijk traject heeft de leerplichtambtenaar ook nog de rol van procesbewaker en schakelpunt.

In veel andere gevallen is er bij de verzuimmelding al bekend dat sprake is van achterliggende problematiek en is er al een vorm van vrijwillige hulpverlening, bijvoorbeeld via de school, betrokken. De rol van de leerplichtambtenaar is dan meer volgend, het initiatief ligt elders.

De verschuiving in het werk van de leerplichtambtenaar van handhaving naar inzet van hulpverlening is heel duidelijk zichtbaar in het onderzoek, in de dossiers en ook in de interviews. Wat precies de rol is of moet zijn van de leerplichtambtenaar in relatie tot een traject met vrijwillige hulpverlening verschilt per casus.

Mogelijk als gevolg van deze ontwikkeling lijkt de rol van de leerplichtambtenaar niet in alle gevallen duidelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld in de dossiers waarin een leerling te maken heeft met

problematiek, maar wordt volstaan met een lichte interventie (waarschuwing). Aan de andere kant van het spectrum, bij de vervolgroutes, constateren we ook dat de leerplichtambtenaar niet altijd betrokken of op de hoogte wordt gehouden. Mede omdat de MAS geen handelingsprotocol is, kan worden geconstateerd dat in de vervolgroutes er ook geen systematische terugkoppeling naar Leerplicht plaatsvindt. Dat is opmerkelijk aangezien het verzuim na de vervolgroutes in civiel en strafrechtelijk kader vaak doorgaat en Leerplicht opnieuw betrokken raakt.

De MAS heeft een nieuwe rol voor de leerplichtambtenaar gecreëerd – of in elk geval dat proces versterkt – maar biedt niet altijd voldoende handvatten voor de invulling daarvan. Zo blijkt dat bijna de helft van de meldingen wordt afgedaan met een lichte interventie (basisroute), terwijl deze route in de MAS geen aandacht krijgt en er dus geen handvatten voor worden geboden. De MAS had met name tot doel om de routes naar gedwongen hulp en strafrechtelijke interventies minder te laten inzetten en is daarin succesvol.

De MAS is minder een integraal instrument dat de leerplichtambtenaar handvatten biedt bij de invulling van de nieuwe rol, die zich meer op inzet van hulpverlening richt. Anders dan de naam doet vermoeden kent de MAS een weinig methodische werkwijze, in elk geval niet voor de lichtere en vrijwillige routes. Echter ook bij de ‘zwaardere’ vervolgroutes vallen er gaten, die doen vermoeden dat er (nog) niet sprake is van een integrale, methodische werkwijze. Veel van de andere, nieuwe rollen die op de leerplichtambtenaar afkomen, moeten nog geleerd worden, zoals de signalering, het netwerken met hulpverleners, het werken op locatie in de scholen en buurten. De geschetste verschuiving in de verzuimaanpak door Leerplicht is feitelijk nog in volle gang: de ene helft van het proces is snel verlopen (minder processen-verbaal, minder Halt, minder justitieel), maar de andere helft van het proces wat betreft de rol van de leerplichtambtenaar als schakel tussen onderwijs, leerling/ouders en hulpverlening is nog in ontwikkeling. Voor de doorontwikkeling van de MAS liggen hier nog verscheidene aandachtspunten.

Bijlage

Ervaringen van Leerplichtzaken van gemeenten en RBL met toepassing van de MAS

In de interviews met Leerplichtzaken van de vijf locaties zijn de volgende hoofdpunten besproken:

1. Schoolverzuim en toepassing van de MAS als methode voor Leerplichtzaken
 - 1.1 de MAS als inhoudelijk-methodische invalshoek
 - 1.2 de MAS als organisatorische principe voor Leerplicht:
MAS in de registratie van Leerplichtzaken en MAS in de scholing leerplichtambtenaren
2. Gebruik van het signaleringsinstrument in MAS
3. Toepassing van MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim:
 - 3.1 Route vrijwillige jeugdhulp
 - 3.2 Route Halt-interventie
 - 3.3 Route dwang in een civiel kader
 - 3.4 Route dwang in een strafrechtelijk kader

In de voorliggende bijlage worden deze elementen van de MAS per thema en naar onderzochte locatie (op alfabetische volgorde) besproken.

1. Schoolverzuim en de MAS als methode voor leerplichtzaken

1.1 De MAS als inhoudelijk-methodische invalshoek

Amersfoort

De werkwijze die leerplichtambtenaren binnen de gemeente Amersfoort voorafgaand aan de introductie van de MAS hanteerden, kwam nagenoeg overeen met deze aanpak. Ofschoon de routes en fases van de MAS niet expliciet worden genoemd in de documentatie, vertonen de afwegingen en vormen van interventies die toegepast worden in het kader van de aanpak van schoolverzuim sterke overeenkomsten met de onderscheiden routes in de MAS.

De introductie van de MAS heeft wel geleid tot een kleine aanpassing van de werkwijze: waar in het verleden standaard een waarschuwingsbrief werd gestuurd na een eerste verzuimmelding, is deze waarschuwingsbrief inmiddels vervangen voor een kennisgevingsbrief waarin ouders en de jongere worden verzocht contact te zoeken met de school om het verzuim terug te dringen. Wanneer na de kennisgevingsbrief opnieuw een verzuimmelding binnenkomt, vindt een gesprek plaats tussen de leerplichtambtenaar, de leerling en diens ouders.

Eindhoven

De introductie van de MAS heeft in Eindhoven niet tot wezenlijke veranderingen bij Leerplichtzaken geleid omdat de werkwijze die binnen de gemeente al werd gehanteerd, inhoudelijk nauwgevoegd overeen kwam met de benadering vanuit de MAS. Dit betekent dat het uitgangspunt bij elke casus in principe een traject via vrijwillige (jeugd)hulp is en dat onderzocht dient te worden of en van welke (multi)problematiek sprake is. Echter, indien duidelijk is dat er geen complexe problematiek speelt en de leerling niet gemotiveerd is om het verzuim te stoppen, wordt na een officiële waarschuwing, 'relatief snel' een aanmelding gedaan bij Halt. In Eindhoven benadrukt men dat in de praktijk nooit sprake is van één duidelijke route; met name bij complexe problematiek lopen diverse routes door elkaar met als overkoepelend doel het verzuim terug te dringen en de leerling (en diens ouders) passende hulp te bieden.

RBL Midden-Gelre

Hoewel de MAS in 2018 bij RBL Midden-Gelre is ingevoerd en alle leerplichtconsulenten binnen de organisatie voorlichting over de methode hebben ontvangen, heeft de implementatie van de methode niet geleid tot grote, structurele veranderingen in de gehanteerde werkwijze. De MAS is in 2018 wel een startpunt van een intern proces bij Leerplicht/RMC geweest om deze methodiek te bekijken, toetsen en analyseren. Dit heeft geleid tot de samenstelling van interne werkgroepen, de uitwerking van een aantal actiepunten en een aanvullende 'toolkit' met aanvullende werkafspraken van het RBL wanneer ze deels van de werkwijze vanuit de MAS afwijken. In de regio Midden-Gelre heeft men daartoe interne protocollen opgesteld waarin collegiale consultatie is benoemd (het vier-ogen principe) als de leerplichtambtenaar bij relatief verzuim van de route van vrijwillige hulpverlening wil afwijken.

Utrecht

De gemeente Utrecht heeft bij relatief schoolverzuim een aanpak waarbij men is overgegaan van een meer strafrechtelijke aanpak naar een benadering vanuit/met 'zorg'. Sinds 2015 krijgt de civiele route meer aandacht waarbij (ook) de MAS-aanpak wordt toegepast. Men heeft geconstateerd dat met name de handhavingroute "geen bevredigende route" was voor de aanpak van schoolverzuim.

Leerplicht, Buurtteam VO&SO, SAVE-teams Stad Utrecht (Samen Veilig), Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie hebben in lijn met de visie van MAS, een werkwijze ontwikkeld en een pilot uitgevoerd om de praktijk en samenwerking binnen de verzuimketen van Utrecht te verbeteren. In schooljaar 2017-2018 is er een pilot opgestart om de verbetermogelijkheden in de praktijk te testen. Het motto van Leerplicht daarbij was "methodisch werken met voorwaarden". Daarbij benoemt men een aanpak van schoolverzuim binnen de totale problematiek, het inzetten van expertise van een Gecertificeerde Instelling via consult of in preventief kader en het in de strafrechtroute benutten van 'Vrijwillige Toezicht en Begeleiding' door een Gecertificeerde Instelling (via de jeugdreclassering).

Vanwege het relatief hoog geachte percentage problematisch verzuim (3,2% in het VO, zijnde 573 leerlingen in 2019-2020) is er bij Leerplichtzaken van de gemeente Utrecht ervoor gekozen om in principe niet te interveniëren indien sprake is van licht schoolverzuim. De insteek van de samenwerking met zowel de po-, (s)vo- en mbo-scholen is dat scholen zelf actie ondernemen indien sprake is van licht verzuim; waar mogelijk dient dit zo veel mogelijk “klein” (zonder belemmering van Leerplicht) te worden opgelost. De leerplichtambtenaar wordt pas ingeschakeld als de interventies van de school niet effectief zijn gebleken, of als er sprake is van zwaarder verzuim.

De MAS heeft sterke overeenkomsten met de werkwijze zoals deze werd gehanteerd binnen de gemeente Utrecht vóór de introductie van de MAS. De MAS-werkwijze is dan ook niet als ‘nieuwe aanpak’ geïmplementeerd, maar is gebruikt om de ‘bestaande aanpak aan te scherpen’.

Zwolle

Voorafgaand aan de introductie van de MAS werd binnen de gemeente Zwolle al de methode ‘preventief werken’ gehanteerd. Inhoudelijk kwam deze methode overeen met de MAS: preventief werken was namelijk gericht op het voorkomen van verzuim door in samenwerking met de school een problematiek in de (thuis)situatie van de leerling vroegtijdig te signaleren. Deze insteek is gebaseerd op de aanpak passend onderwijs: centraal staat de vraag hoe de leerling op school ondersteund kan worden om het verzuim te verminderen. Eind 2019 is, in navolging van de methode van preventief werken, gestart met de implementatie van ‘systemisch werken’. Dit liep parallel aan de introductie van de MAS.

In de methode van ‘systemisch werken’ wordt gehandeld op basis van de overtuiging dat er sprake is van een bepaalde problematiek in het ‘systeem’, i.c. het gezin, van een leerling, waardoor verzuim optreedt. Verzuim wordt dus beschouwd als een probleem dat niet op zichzelf staat; de nadruk ligt op de vraag met welke ondersteuning in deze situatie het verzuim vermindert of gestopt kan worden. Een traject in het civiele kader is hierbij voorliggend; de insteek is om allereerst te bekijken welke hulpverlening kan bijdragen aan een afname in het verzuim voordat eventueel een strafrechtelijke route wordt overwogen.

1.2 De MAS als organisatorisch principe voor Leerplicht

MAS in de registratie van Leerplichtzaken

In Amersfoort is Leerplichtzaken in 2019 overgestapt op het gebruik van het registratiesysteem CAREL (Centrale Administratie voor RMC en Leerplicht). Dit systeem bevat de stappen die de MAS onderscheidt, omdat deze ook gehanteerd worden in de huidige werkwijze van de leerplichtambtenaren binnen de gemeente Amersfoort. In CAREL dient elke handeling in een traject afzonderlijk te worden ingevoerd; het systeem bevat geen vaste opzet of structuur aan de hand waarvan gedocumenteerd moet worden.

Leerplichtadministratie Eindhoven hanteert de JVS-registratie, na de zomer 2020 is versie 3 geïmplementeerd.

Bij het RBL Midden-Gelre bestaat het voornemen om het huidige registratiesysteem (CAREL) ondersteunend te gaan maken aan de MAS-routes om processen en lopende zaken beter te kunnen monitoren. Zo ziet men zelf de opname van (onderdelen van) het signaleringsinstrument van de MAS in het huidige registratiesysteem als mogelijk verbeterpunt.

Leerlingzaken van de gemeente Utrecht werkt met het LBA-registratiesysteem (van Pronexus). Met LBA wordt basisinformatie van jongeren vastgelegd, met daarbij ook de schoolloopbaan, het verzuim en de behaalde diploma's.

De gemeente Zwolle heeft het voornemen midden 2022 met de implementatie van het jeugdvolgsysteem 3.0 (JVS 3.0) te starten. Het doel is om de MAS in dit systeem te integreren om meer structuur in de werkwijze omtrent schoolverzuim te krijgen.

Scholing van leerplichtambtenaren in de MAS

Amersfoort

Met uitzondering van één leerplichtambtenaar zijn alle leerplichtambtenaren binnen de gemeente Amersfoort geschoold in de MAS. De MAS wordt door deze leerplichtambtenaren echter niet als een passend onderdeel van de boa-opleiding beschouwd. Het doel van de MAS is immers om bij schoolverzuim vroegtijdige hulpverlening in te schakelen en dat behoort in de eerste plaats tot de taak van een leerplichtambtenaar (en niet van de 'handhavende leerplichtboa'). Bovendien is de boa-bevoegdheid niet vereist om trajecten in het civiele kader te laten uitvoeren. Het beschikken over een boa-bevoegdheid als leerplichtambtenaar druist, in de visie van deze leerplichtambtenaren, in dit opzicht in tegen de basis van de MAS, namelijk dat een route in het strafrechtelijke kader juist vermeden dient te worden.

Desalniettemin is ten opzichte van andere gemeenten het aantal boa-bevoegden onder de leerplichtambtenaren in Amersfoort relatief hoog. Hoewel de nadruk ligt op het volgen van een hulpverleningsroute, wordt het aantal boa-bevoegdheden bewust hoog gehouden om te waarborgen dat de betrokken leerplichtambtenaar het traject kan blijven begeleiden indien van een hulpverleningsroute naar een strafrechtelijk kader gegaan dient te worden.

Eindhoven

In Eindhoven is nagenoeg iedere leerplichtambtenaar (in totaal 15 leerplichtambtenaren) ook BOA (op een enkele leerplichtambtenaar na die net gestart is). Recentelijk is in de regio Eindhoven de beslissing genomen om het aantal boa-bevoegdheden onder de leerplichtconsulenten terug te dringen vanwege het dalende aantal processen-verbaal. Door het lage aantal pv's blijkt dat de individuele boa's onvoldoende ervaring kunnen blijven opdoen met de opmaak van pv's om de kennis, uniformiteit en kwaliteit binnen de organisatie te kunnen borgen. Om die reden is de keuze gemaakt om het aantal boa-bevoegdheden binnen de regio terug te brengen. De leerplichtconsulenten dienen nog wel de modules uit de boa-opleiding te volgen die gerelateerd zijn aan leerplicht en schoolverzuim om te waarborgen dat zij over voldoende kennis van het strafrecht, het onderwijs en wettelijke kaders beschikken om een pv te kunnen voorbereiden. Iedere leerplichtambtenaar, wel of niet BOA bevoegd, is in Eindhoven dan ook verplicht om de modules Onderwijs specifiek, MAS en proces-verbaal te volgen. Hiermee heeft iedere leerplichtambtenaar kennis van de MAS.

RBL Midden-Gelre

Bij het RBL Midden-Gelre volgen alle leerplichtconsulenten die bij hen in dienst komen de formele leerplichtopleiding; de MAS is onderdeel van dit lesprogramma. Ook binnen de BOA-opleiding komt de MAS aan bod. Alle consulenten van RBL Midden-Gelre hebben via de reguliere leerplichtopleiding of via de BOA-cursus scholing gehad in de MAS. Men is ook bezig om binnen de organisatie ('in-company') een 'MAS-opfrustraining' voor het team te organiseren om vooral gezamenlijk te verkennen of iedereen de MAS ook op dezelfde manier toepast.

Utrecht

Bij de gemeente Utrecht heeft men de beschikking 25 leerplichtconsulenten en 7 daarvan zijn BOA. Alle boa's hebben de officiële MAS training gevolgd en alle 25 leerplichtconsulenten zijn intern geschoold op de MAS door een BOA collega die ook examineert voor de BOA.

Zwolle

Het leerplichtteam in Zwolle heeft geen BOA (meer) in hun eigen team. Regionaal is er een BOA aanwezig die door Zwolle kan worden ingezet. Dit past bij het doel om toe te werken naar uitwisselbaarheid van boa's in de regio, zodat één leerplichtconsulent kan optreden als boa voor meerdere gemeenten. Het merendeel van de leerplichtconsulenten heeft wel kennisgenomen van de MAS via een eendaagse training door een particuliere opleider.

2. Gebruik van het signaleringsinstrument in MAS

Amersfoort

Het signaleringsinstrument van de MAS wordt niet tot nauwelijks gebruikt door de leerplichtambtenaren van de gemeente Amersfoort. Alleen als wordt getwijfeld over de te nemen route, wordt het instrument ingevuld. Daarnaast wordt bij twijfel overlegd met een collega of een van de ketenpartners (bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming of Veilig Thuis). In enkele gevallen vraagt een contactpersoon van Veilig Thuis naar de toepassing van het instrument (Amersfoort).

Er wordt wel een meerwaarde van het signaleringsinstrument gezien voor startende, nog onervaren leerplichtambtenaren; het instrument kan bij deze leerplichtambtenaren als houvast dienen bij het maken van afwegingen in een traject.

Eindhoven

In de praktijk wordt het signaleringsinstrument niet door de leerplichtconsulenten in Eindhoven gebruikt, omdat het volgens hen niet van toegevoegde waarde is voor de werkwijze die zij reeds hanteren. Hun aanpak bestaat (namelijk) uit afwegingen, routes en mogelijkheden die ook in het signaleringsinstrument zijn opgenomen. Bovendien kan met het invullen van het instrument vaak niet de nuance worden toegebracht die nodig is bij (complexe) casussen. Bij twijfel over een bepaalde zaak, wordt onderling overleg als een waardevollere aanpak beschouwd dan het raadplegen van het signaleringsinstrument.

Wel kan het signaleringsinstrument volgens deze leerplichtambtenaren helpend zijn voor startende leerplichtconsulenten om bekender te worden met de verschillende opties en routes.

RBL Midden-Gelre

Het signaleringsinstrument van de MAS wordt niet tot nauwelijks gebruikt. Dat heeft deels te maken met het gegeven dat het signaleringsinstrument niet compatibel is met het registratiesysteem CAREL, maar heeft vooral te maken met de voorkeur om in overleg met andere ketenpartners een route te kiezen en afwegingen te maken met betrekking tot de interventies die passend zouden zijn in plaats van een formulier in te vullen. Bovendien is het succesvol doorlopen van een MAS-route afhankelijk van hoe goed de samenwerking loopt met de betrokken ketenpartners.

De leerplichtconsulenten zien wel mogelijkheden voor het gebruik van het signaleringsinstrument. Het zou kunnen fungeren als 'checklist' om te kijken welke mogelijke alternatieven te zijn. Het signaleringsinstrument kan in die zin vooral gebruikt worden als middel om te reflecteren op de gemaakte keuzes en om te zien of er nog mogelijkheden zijn in een casus waarin al diverse interventies zijn gedaan.

Utrecht

Hoewel leerplichtambtenaren in Utrecht kennis hebben van het signaleringsinstrument, wordt dit instrument in de praktijk niet gebruikt. De vragenlijst waaruit het instrument bestaat, acht men te lang en past niet bij de manier van werken binnen Leerplicht Utrecht. Het wordt als waardevoller beschouwd om van gedachten te wisselen met collega's over een passende interventie dan het 'afwerken' van een formulier. De lijnen tussen de kernpartners (en collega's) zijn kort en er wordt regelmatig om advies gevraagd bij twijfels rondom een bepaalde casus. Ook wordt er bij de start van een zaak een uitgebreide analyse gedaan van de situatie, waardoor doorgaans voldoende inzicht is om passende beslissingen te maken (zij het met de ondersteuning van kernpartners of collega's) en het signaleringsinstrument overbodig is.

Tot slot wordt van nieuwe medewerkers verwacht dat ze vanuit hun opleiding over zodanig veel kennis en inschattingsvermogen beschikken dat ze een dergelijk instrument niet nodig hebben om een adequate beoordeling te maken van problematiek die bij een jongere speelt en wat daarbij passende interventies zijn.

Zwolle

Het signaleringsinstrument wordt niet gebruikt door de leerplichtconsulenten van de gemeente Zwolle, omdat het naar hun opvatting onvoldoende nuance biedt bij de afwegingen die gemaakt moeten worden in de aanpak van schoolverzuim. Wel kan het signaleringsinstrument van toegevoegde waarde zijn voor beginnende leerplichtconsulenten om bekend te raken met de aandachtspunten in een verzuimtraject en de verschillende opties binnen het civiele en strafrechtelijke kader. Daarnaast kan het signaleringsinstrument – hoewel het niet leidend dient te zijn bij het maken van afwegingen – gebruikt worden als checklist om te controleren of alle mogelijke opties verkend zijn. Het kan daarbij als onderbouwing fungeren voor gemaakte keuzes.

3. Toepassing MAS-routes en interventies bij typen schoolverzuim

3.1 Route vrijwillige jeugdhulp

Amersfoort

De leerplichtambtenaren onderhouden met name contact met ‘brugfunctionarissen’ die vanuit de wijkteams op vo-scholen zijn gepositioneerd. De brugfunctionarissen vormen de schakel tussen de wijk waar de leerling woont en de school.

Ook zijn in Amersfoort op de scholen voor voortgezet onderwijs AOJ-teams opgericht. Een AOJ-team bestaat uit een leerplichtambtenaar, een zorgcoördinator, de jeugdarts en de brugfunctionaris uit het wijkteam, die verbonden zijn aan een bepaalde school. Het doel van de oprichting van het AOJ-team is de onderlinge samenwerking te intensiveren en om sneller een indicatie af te kunnen geven, zodat een leerling eerder doorverwezen kan worden naar een hulpverleningsinstantie indien dit nodig is. Als het AOJ-team tot de conclusie komt dat er een indicatie voor een doorverwijzing naar de jeugdhulpverlening nodig is, dan beschikt de brugfunctionaris over de bevoegdheid om hiervoor een indicatie af te geven, zonder daarbij toestemming nodig te hebben van het wijkteam van de wijk waar de leerling woonachtig is. De insteek is dat de leden van het AOJ-team op regelmatige basis overleggen over knelpunten en terugkoppeling omtrent schoolverzuim.

Eindhoven

In de gemeente Eindhoven heeft Leerplichtzaken voor ieder vo-school een vaste leerplichtconsulent die verantwoordelijk is voor het contact met de school in het geval van een verzuimcasus. De leerplichtconsulenten zijn ook deelnemer aan de zorgadviesteams (ZAT) op scholen. Indien sprake is (van een vermoeden) van een (complexe) problematiek die bijdraagt aan het verzuim, wordt ook wel eens naast een aanmelding bij Halt naar de mogelijke inzet van (vrijwillige) jeugdhulpverlening gezocht.

Een verwijzing naar de (jeugd)hulpverlening in geval van schoolverzuim, verloopt via de wijkteams (van WIJ Eindhoven) waar ‘generalisten’ werken die indicaties voor hulpverlening aanvragen. Zij bieden jongeren en gezinnen ondersteuning bij vraagstukken op diverse leefgebieden. Bij complexere zaken is een generalist-specialist betrokken. De daadwerkelijke verstrekking van indicaties behoort, in het kader van de Jeugdwet, tot de verantwoordelijkheid van het Jeugd Servicebureau van de gemeente Eindhoven. In het servicebureau zijn vier gedragswetenschappers werkzaam die ieder verbonden zijn aan meerdere wijkteams.

In Eindhoven volgt men hierbij vaak een tweespoorpad: hulpverlening en Halt/handhaving ziet men als twee aanvullende routes. De materie kan volgens de leerplichtambtenaren weerbaarstig zijn en hulpverlening kan gewenst zijn, maar men wil handhaving ook ‘niet uit de weg gaan’.

RBL Midden-Gelre

Leerplichtambtenaren van het RBL Midden-Gelre hebben contacten in het licht van de zorgstructuur van de school (ZAT) en met sociaal wijkteams (SWT) van de gemeente. De toegang tot hulpverlening voor jongeren, ook bij schoolverzuim, verloopt veelal via deze sociaal wijkteams (maar in bepaalde gemeenten in de regio gaat dit via jeugdconsulenten; de exacte toegang of benaming daarvan kan derhalve verschillen).

Wanneer sprake is van achterliggende problemen bij verzuim of schooluitval kan de consulent van het RBL doorverwijzen naar een medewerker van het SWT. Vanuit het SWT is een vaste wijkcoach verbonden aan elke vo-school in de regio Midden-Gelre.

De leerplichtconsulenten van RBL Midden-Gelre hebben niet de bevoegdheid om leerlingen zelf aan te melden bij de hulpverlening en/of Jeugdbeschermingstafel; regionaal is afgesproken dat deze aanmelding via de wijkteams dient plaats te vinden. Deze afspraken zijn gemaakt als gevolg van de transities in de Jeugdzorg die in 2015 zijn ingezet. Bij verschil van inzicht kan Leerplichtzaken wel de voorzitter van de jeugdbeschermingstafel consulteren of advies vragen aan de Raad voor de Kinderbescherming, die wel vaste deelnemer is aan de jeugdbeschermingstafel.

Hoewel de samenwerking met de wijkteams aanvankelijk na deze transities erg stroef verliep, is de toegang tot de wijkteams inmiddels verbeterd. Desalniettemin verkrijgen de leerplichtconsulenten weinig zicht op het verloop van het hulpverleningsproces aangezien de informatie daarover niet altijd of niet in de mate die men wenst, met hen wordt gedeeld. Hierin speelt wel ook het verschil in 'nice to know or need to know' in het kader van de AVG (hulpverleningsdossiers behoren bij de hulpverlening en niet bij anderen).

In de praktijk merkt men ook op dat de mate van toegankelijkheid van de wijkteams per gemeente uiteenloopt; de mate van informatie over de voortgang van de hulpverlening bij de verzuimende jongeren loopt daarbij ook uiteen.

De structuur rondom (jeugd)hulpverlening omvat in dit geval de inzet van het programma Forza; deze wordt gezien worden als één van de middelen om schoolverzuim terug te dringen in de route 'vrijwillige (jeugd)hulp' uit de MAS.⁴⁸ Deze begeleidingsvorm is voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar die minimaal 16 uur per 4 aanéengesloten weken verzuimen en bij wie het aanspreken daarop bij de jongere en zijn ouders onvoldoende effect heeft gehad. Omdat Forza vrijwillig maar niet vrijblijvend is, is dit een 'drang' traject. De inzet van Forza is een aanvullende route, die via lokale inkoop van jeugdzorg tot stand komt. Voor deelname aan dit programma vindt een screening door Jeugdbescherming Gelderland (JBG) plaats; zij zijn de uitvoerder van dit programma. Leerplichtzaken herkent hierin verschillen tussen gemeenten en soms zelfs tussen sociaal wijkteams/wijkcoaches; de een kent makkelijker Forza toe dan een ander. Ook zijn sommige gemeenten kritisch over de kosten/baten van dit traject.

⁴⁸ De Aanpak Schoolverzuim Forza is een initiatief van Jeugdbescherming Gelderland, de William Schrikker Stichting Jeugdbescherming & Jeugdreclassering en het Leger des Heils. Binnen deze organisaties voeren jeugdbeschermers met expertise in jeugdreclassering deze preventieve aanpak uit. Belangrijkste doel is te zorgen dat de jongere zo snel mogelijk weer naar school gaat of een andere zinvolle dagbesteding heeft.

Utrecht

In Utrecht is sprake van een gezamenlijke aanpak van Leerplicht met 'kernpartners' vanuit de jeugdgezondheidszorg, samenwerkingsverbanden van scholen en Buurtteam VO&SO. Met de komst van de MAS is volgens geïnterviewden in Utrecht geïnvesteerd in de verbetering van de onderlinge samenwerking met deze kernpartners om de MAS-routes zo soepel mogelijk te laten verlopen.

In Utrecht is het Buurtteam VO&SO aldus de voornaamste partner in de voorfase van de civiele route waarmee Leerplichtzaken samenwerkt. Leden van dit buurtteam hebben (ook) feitelijk hun werkplek binnen vo- en mbo-scholen. Op het moment dat een verzuimmelding bij de leerplichtconsulent terechtkomt, is het buurtteam vaak al betrokken. Indien het buurtteam nog niet betrokken is, adviseert de leerplichtconsulent de school om contact te leggen met het buurtteam, of de consulent zoekt zelf contact met het buurtteam om in gezamenlijkheid een plan op te stellen om het verzuim te verminderen.

Het Buurtteam wordt op verzoek van Leerplicht na de verzuimmelding betrokken om ondersteuning te bieden aan het systeem van de leerling om specifiek het verzuim terug te dringen. De vroegtijdige inzet van het buurtteam wordt door betrokkenen in Utrecht als erg zinvol beschouwd, vooral omdat via het buurtteam op een laagdrempelige manier ondersteuning geboden kan worden. Naast het Buurtteam VO&SO, voor de laagdrempelige hulp op buurtniveau, wordt in Utrecht ook een beroep gedaan op/via SAVE als gecertificeerde instelling in de jeugdhulp.

Zwolle

In Zwolle heeft binnen het PO en VO elke school een ondersteuningsteam waarin een medewerker van het Sociaal Wijkteam zitting heeft. Deze OT-medewerker fungeert als contactpersoon tussen de school en de leerplichtambtenaar. Indien een verzuimmelding binnenkomt, zoekt de leerplichtambtenaar in principe dan ook als eerste contact met de OT-medewerker als er reeds sprake is van de betrokkenheid van het sociaal wijkteam. Vervolgens wordt bij ernstiger verzuim een MDO (Multidisciplinair overleg) georganiseerd waarbij ook de leerling en diens ouders en de school aanwezig zijn. In enkele gevallen wordt een leerplichtambtenaar benaderd door een OT-medewerker nog voordat een verzuimmelding binnenkomt.

Sinds de aanpassing van de AVG-wetgeving maken leerplichtambtenaren van de gemeente Zwolle niet meer standaard onderdeel uit van de zorgadviesteams (ZAT's) op scholen. In plaats daarvan zijn er overlegstructuren binnen de scholen waarbij leerplicht en SWT aanwezig zijn. Daarnaast zijn er onder de leerplichtambtenaren regiocontactpersonen aangewezen die spreekuren houden op scholen. De spreekuren leiden tot informatie waarmee gesignaleerd kan worden welke (complexe) problematiek meespeelt bij het schoolverzuim. Bij VO-scholen waarbij relatief veel problematiek speelt, betekent dit bijvoorbeeld dat al een preventief gesprek kan gevoerd bij 9 keer te laat, terwijl op andere VO-scholen geen spreekuren worden gehouden omdat daar geen behoefte aan is.

Indien sprake is van zorg of ongeoorloofd verzuim kan een MDO belegd worden door de school met als doel het ontwikkelingsperspectief helder te krijgen en te onderzoeken wat nodig is om de leerling zo snel mogelijk weer naar school te laten gaan. De samenstelling van het

MDO is afhankelijk van hoe de ondersteuningsstructuur lokaal georganiseerd is. Vaste deelnemers van dit MDO zijn in ieder geval de school (zorgcoördinator, IB-er), ouder(s), Leerplichtambtenaar en zo mogelijk de leerling.

3.2 Route Halt-interventie

Amersfoort

Er wordt in Amersfoort slechts in enkele gevallen naar Halt verwezen, omdat de problematiek die speelt bij schoolverzuim volgens de leerplichtambtenaren doorgaans zodanig complex is dat hulpverlening nodig is. Of omdat het verzuim te hoog is om nog aan de criteria voor een Halt-interventie te voldoen (in totaal werd 4 maal naar Halt verwezen in het geval van relatief verzuim in 2019-2020). Daarnaast is de ervaring dat een verwijzing naar Halt bij een beperkt aantal uren verzuim (9 uur verzuim of 12 keer te laat) zelden effectief is, omdat bij het vroegtijdig inzetten van Halt bij schoolverzuim onder de 20 of 30 uur, volgens de leerplichtambtenaren, niet de volledige Halt-interventie gegeven mag worden. Een jongere dient dan enkel een reflectieverslag te maken. Echter, als dit niet leidt tot een vermindering van het verzuim, kan er niet nogmaals een aanmelding bij Halt gedaan worden.

Hoewel zelden een aanmelding vanwege verzuim bij Halt wordt gedaan, ontvangt de betrokken leerplichtambtenaar wel bij elk traject een terugkoppeling van de afloop van de afdoening. Uit mededelingen van de leerplichtambtenaren komt naar voren dat in ongeveer de helft van de gevallen een negatief afloopbericht van Halt wordt ontvangen, met als gevolg dat een pv opgemaakt dient te worden.

Eindhoven

In vergelijking met de andere gemeenten wordt in Eindhoven in geval van schoolverzuim relatief vaak naar Halt verwezen (in 2018-2019 is 49 maal naar Halt verwezen vanwege relatief verzuim). Indien duidelijk is dat er geen complexe problematiek speelt en de leerling niet gemotiveerd is om het verzuim te stoppen, wordt een aanmelding gedaan bij Halt. De leerplichtconsulenten geven daarbij aan dat in de praktijk veelal geen sprake is van één duidelijke route; met name bij complexe problematiek lopen diverse routes door elkaar. Eindhoven volgt daarin in voorkomende gevallen gelijktijdig meerdere sporen: als blijkt dat sprake is van verwijtbaar verzuim, wordt de leerling bij Halt aangemeld en indien vermoed wordt dat (ook) sprake is van een complexe problematiek die bijdraagt aan het verzuim, wordt gelijktijdig met de aanmelding bij Halt contact met de jeugdhulpverlening gezocht.

In Eindhoven constateert men dat onder meer de inzet van Halt ook tot een afname van verzuimmeldingen leidt. Uit gegevens over het schooljaar 2018/2019 is gebleken dat een Halt-traject of het opmaken van een pv in 60% van de gevallen heeft geleid tot een afname of tot het stoppen van het verzuim in het daaropvolgend schooljaar.

RBL Midden-Gelre

Er wordt door het RBL Midden-Gelre weinig naar Halt verwezen, omdat er volgens Leerplicht doorgaans sprake is van een (te) complexe multiproblematiek bij jongeren (in 2019-2020 is 21 maal naar Halt verwezen voor relatief verzuim). Een hulpverleningstraject acht men een passendere oplossing dan een leerstraf. Er wordt alleen een Halt-traject gestart voor de aanpak van jongeren die 'ongemotiveerd' zijn en bij wie geen verder problematiek op de achtergrond speelt. Ook is de Halt-route doorgaans niet meer in te zetten in een later stadium van de civiele route omdat de problematiek te complex is en/of het verzuim te hoog. Het opmaken van een proces-verbaal kan echter wel zorgen voor beweging in het civiele kader. Dit wordt echter alleen gedaan als alle andere mogelijke oplossingen in het vrijwillige kader niet blijken te werken.

Utrecht

Ofschoon altijd eerst het gesprek met de jongere wordt aangegaan om hem of haar uit eigen beweging het schoolverzuim te laten stoppen, wordt volgens Leerplicht Utrecht ook in gevallen besloten om direct de Halt-route te doorlopen. Het aantal Halt-afdoeningen voor schoolverzuim in Utrecht bedroeg in het schooljaar 2019-2020 18 afdoeningen, in 2017-2018 waren er 37 Halt-afdoeningen voor schoolverzuim. De Halt-aanpak wordt toegepast bij jongeren bij wie geen (complexe) problematiek ten grondslag ligt aan het schoolverzuim en bij wie ook wat betreft schoolresultaten en thuissituatie geen sprake is van zorgen. Indien een jongere de hulp van het buurtteam blijft weigeren, dan is de consequentie van het verzuim dat de jongere naar Halt wordt verwezen. Een voorwaarde voor de Halt-route is echter wel dat het schoolverzuim stopt. Indien een jongere tijdens de Halt-route niet stopt met verzuimen, wordt de Halt negatief terug gemeld en wordt alsnog een proces-verbaal opgemaakt. Er ligt dus een bepaalde zwaarte in de Halt-route die ook bij jongeren goed kenbaar wordt gemaakt door de leerplichtambtenaar.

Zwolle

Leerplichtambtenaren van de gemeente Zwolle geven aan dat men niet snel een verzuimende leerling bij Halt aanmeldt. Een aanmelding bij Halt wordt in principe alleen gedaan als voorstadium op een proces-verbaal. Indien een Halt-interventie negatief terug wordt gemeld (door een negatief afloopbericht), kan een pv worden opgemaakt (in 2019-2020 zijn in Zwolle in totaal 24 pv's, waaronder voor Halt, opgemaakt voor signaalverzuim).

3.3 Route dwang in een civiel kader

Amersfoort

Bij processen verbaal voor relatief verzuim wordt overlegd met de parketsecretaris van het OM en/of de Raad voor de Kinderbescherming over de vervolgstappen in het traject. In het verleden heeft incidenteel een regionaal leerplichtoverleg plaatsgevonden waar het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, Samen Veilig Midden-Nederland en leerplichtconsulenten uit de regio bij aanwezig waren.

Eindhoven

De Raad voor de Kinderbescherming is de ketenpartner waarmee in het kader van dwang in het civiel kader, het meest wordt samengewerkt door de leerplichtconsulenten. Over casussen in het civiele kader wordt, als dit nodig is of gewenst wordt, overlegd met de Raad voor de Kinderbescherming. Alleen in uitzonderingssituaties kan Leerplicht een verzoek tot bespreking doen bij de jeugdbeschermingstafel. In principe verloopt dit via Veilig Thuis, de school of de 'generalist' van het wijkteam.⁴⁹

In uitzonderlijke gevallen wordt in Eindhoven een proces-verbaal gebruikt om 'beweging te krijgen' bij complexe problematiek waarbij het pv bijvoorbeeld gebruikt kan worden als ouders niet meewerken. In de praktijk worden dan vaak twee routes tegelijk doorlopen: zowel de civiele route als de strafrechtelijke route. In die gevallen wordt, voordat een pv wordt opge maakt, de casuïstiek eerst voorgelegd in het justitieel casuoverleg (JCO) waar het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en leerplicht deel van uitmaken.

RBL Midden-Gelre

In het screeningsoverleg in de regio Midden-Gelre, een overleg dat al van vóór de MAS stamt, worden casussen besproken waarbij het opmaken van een proces-verbaal in overweging wordt genomen. In dit overleg wordt getoetst of alle mogelijke opties in het vrijwillige kader zijn benut. Door de RvdK wordt geadviseerd of een PV-route wel passend is, en zo niet, wat dan mogelijk wel passend kan zijn, bijvoorbeeld in overleg met de beschermingstafel. Aanwezig in het screeningsoverleg zijn de Raad van de Kinderbescherming, de leerplichtconsulent, eventueel een vertegenwoordiger van het wijkteam en/of de jeugdbescherming en een gezinsvoogd of jeugdreclasseringsmedewerker.

Utrecht

Er vindt wekelijks een justitieel casuoverleg (JCO) plaats met de RvdK en het OM waarin de processen verbaal aan bod komen. Leerplicht wordt voor dit overleg uitgenodigd voor eventuele toelichting op de processen verbaal voor schoolverzuim. Een meer diepgaande casuïstiekbespreking over de aanpak op individueel niveau (met de mogelijke inzet van meerdere, 'voorliggende' organisaties) vindt plaats samen met de kernpartners. Buiten de strafrechtelijke route om is er in principe geen contact met de RvdK over leerplichtzaken.

Zwolle

De leerplichtambtenaren van de gemeente Zwolle overleggen over casuïstiek en vragen met het sociaal wijkteam, en met de Raad voor de Kinderbescherming ter consult als er twijfels zijn. Het sociaal wijkteam is echter de voornaamste ketenpartner waarmee in het kader van verzuim wordt samengewerkt.

⁴⁹ Generalisten werken in de wijkteams en kunnen indicaties voor hulpverlening aanvragen. Zij bieden gezinnen ondersteuning bij vraagstukken op diverse leefgebieden. Bij complexere zaken is een generalist-specialist betrokken. De daadwerkelijke verstrekking van indicaties behoort, in het kader van de Jeugdwet, tot de verantwoordelijkheid van het Servicebureau. Bij het Servicebureau van de gemeente Eindhoven zijn vier gedragswetenschappers werkzaam die ieder gebonden zijn aan een wijkteam. In totaal zijn er tien wijkteams in de gemeente Eindhoven.

3.4 Route dwang in een strafrechtelijk kader

Amersfoort

Er zijn vanuit het OM twee parketsecretarissen met wie de leerplichtambtenaren contact onderhouden: een voor luxeverzuim en een voor andere vormen van relatief verzuim. Er is zelden direct contact met de OvJ zelf. Bij relatief verzuim wordt overlegd met de parketsecretaris van het OM, ofwel met de Raad voor de Kinderbescherming over de vervolgstappen in het traject. In het verleden heeft incidenteel een regionaal leerplichtoverleg plaatsgevonden waar het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, Samen Veilig Midden-Nederland en leerplichtambtenaren uit de regio bij aanwezig waren.

Indien op geen enkele manier beweging komt in de aanwezigheid van leerlingen (bijvoorbeeld na meerdere gesprekken en het inschakelen van hulp), wordt door de leerplichtambtenaar in Amersfoort een proces-verbaal opgemaakt. Er zijn in 2019-2020 in totaal 14 pv's voor relatief verzuim opgemaakt bij 459 meldingen voor relatief verzuim, zijnde 3,1%.

De leerplichtambtenaren in de gemeente Amersfoort nemen niet deel aan het justitieel ketenoverleg. Indien overleg met een van de justitiële ketenpartners gewenst is, wordt op individuele basis contact opgenomen. De parketsecretaris van het OM informeert de leerplichtambtenaren daarentegen wel over de voortgang van strafrechtelijke zaken waarbij schoolverzuim gemoeid is en vraagt voorafgaand aan een zitting vaak om aanvullende informatie bij leerplichtambtenaren. De afdoening van een pv bestaat doorgaans uit een voorwaardelijk sepot.

Eindhoven

De ervaring van Leerplichtzaken is dat sommige scholen zich bij verzuimmeldingen weinig proactief opstellen om de benodigde hulpverlening in te regelen. Het starten van een traject in de jeugdhulpverlening is een tijdrovende en ingewikkelde bezigheid, waardoor sommige scholen in de praktijk bij de leerplichtambtenaar relatief snel om een proces-verbaal vragen, terwijl het doorlopen van de civiele route een passendere weg zou zijn. Scholen en hulpverleningsinstaties gebruiken het pv volgens Leerplichtzaken in die zin nog wel eens op 'oneigenlijke' wijze: het pv wordt gebruikt om hulpverlening te forceren en hulpverlening binnen een gedwongen kader in te regelen. De verwijtbaarheid van het verzuim is echter volgens Leerplicht in deze gevallen vaak lastig te bewijzen; in de praktijk is complexe problematiek op diverse leefgebieden doorgaans de oorzaak van het verzuim. Ook de Raad voor de Kinderbescherming en het OM geven de voorkeur aan een route richting jeugdhulpverlening in plaats van de strafrechtelijke route.

Het proces-verbaal wordt in uitzonderlijke gevallen toch gebruikt om beweging te krijgen bij een complexe problematiek. In totaal is in Eindhoven 17 keer proces-verbaal opgemaakt tegen ouders en/of jongeren vanwege relatief verzuim, op in totaal 821 meldingen voor relatief verzuim, zijnde 2% (schooljaar 2018-2019).

In de praktijk worden in die gevallen dan vaak twee routes tegelijk doorlopen: zowel de civiele route als de strafrechtelijke route. Wanneer een pv tegen een jongere is opgemaakt wordt dit besproken in het justitieel casusoverleg (JCO) waar het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en Leerplicht aan deelnemen. Daar wordt besloten over de afdoening. De RvdK brengt vervolgens een strafadvies uit. Vervolg kan zijn een Onderhoud ter Parkette (OTP) of een

rechtszitting. Dit is onder meer afhankelijk van de hoeveelheid verzuim. Ook kan besloten worden om niet strafrechtelijk te vervolgen maar een civielrechtelijk onderzoek te starten.

RBL Midden-Gelre

Het aantal proces-verbalen dat in het kader van schoolverzuim wordt opgemaakt, is (reeds voordat de MAS werd ingevoerd) zichtbaar dalende. Dit is onder meer een gevolg van de stimulerende houding van het OM om een route in het vrijwillige, civiele kader te verkiezen boven een strafrechtelijke route. Er worden zowel in het vo als vso weinig proces-verbalen opgemaakt. Momenteel wordt een pv voornamelijk ingezet bij (oudere) jongeren bij wie de opvoedsituatie niet meer veranderd kan worden. Ook vindt het wel eens plaats bij jongeren waar hulpverlening wel bij betrokken is maar de jongere onvoldoende consequenties ervaart. In samenspraak met de betrokken hulpverlening wordt dan toch een proces-verbaal opgemaakt. Ook wordt wel eens een pv opgemaakt indien sprake is van een gebrek aan motivatie ten aanzien van het onderwijs zonder een verdere zorgelijke grondslag (men heeft in 2019-2020 in totaal 31 maal een pv opgemaakt, bij 2.415 verzuimmeldingen).

Utrecht

Als de civiele route niet effectief blijkt met de betrokkenheid van de leerplichtambtenaar en meerdere interventies niet hebben gewerkt, worden de mogelijkheden tot de strafrechtelijke route besproken. Bij de aanmelding voor de strafrechtelijke route dient een gedetailleerde verantwoording te komen van de doorlopen vrijwillige route en welke interventies in het vrijwillig kader al zijn toegepast; de strafrechtelijke route wordt namelijk alleen gestart als dit een 'logisch' vervolg is. Handhaving van de Leerplichtwet op basis van pv's heeft in Utrecht geen grote prioriteit (er zijn bijvoorbeeld in 2019-2020 18 pv's voor relatief verzuim in het vo opgemaakt, bij 573 meldingen voor dit verzuim in het vo, zijnde 3,1%).

Zwolle

Vanuit het 'systemisch werken' is bij Leerplicht in Zwolle alle inzet er op gericht om alle opties binnen het civiele kader te onderzoeken voordat eventueel het strafrecht wordt aangesproken. Het aandeel handhavingstrajecten bij signaalverzuim is dan ook laag (24 pv's bij 591 meldingen van signaalverzuim in schooljaar 2019-2020, zijnde 4,1%).

Er is overleg met (externe) ketenpartners als RvdK en OM door de leerplichtambtenaren; dit betreft vooral mailoverleg over individuele cases. De leerplichtambtenaren zijn geen deelnemer aan het Justitieel Casusoverleg van de RvdK en het OM.

Summary

Methodical Approach to Pupil Absenteeism

When dealing with absenteeism among school-age children it is considered important that steps are quickly taken to make sure it does not become a long-term problem. An unambiguous approach, and clarity about who does what at which stage, may help. In March 2007 the MAS (a Dutch acronym meaning 'Methodical Approach to Pupil Absenteeism') was launched as a follow-up to the 'Criminal-Law Approach to Pupil Absenteeism'.⁵⁰ Ingrado (the national association for school attendance and regional reporting and coordination centres), HALT (a nationwide organisation that works to prevent youth crime – the name is based on the Dutch words for 'The Alternative' and also means 'Stop'), the Child Care and Protection Board and the Public Prosecution Service have together taken the lead here, in consultation with the Ministry of Justice and Security.

The approach, which focuses on prevention and voluntary youth care rather than criminal-law measures, enables school attendance officers to make motivated choices when tackling the problem of absenteeism. Key components of the approach are early use of youth care, cooperation between partner organizations (POs) and made-to-measure solutions.

For a specific approach to cases of pupil absenteeism, officers can basically choose between four separate routes and combinations of these: (1) voluntary youth care, (2) HALT, (3) civil-law coercive measures and (4) criminal-law coercive measures. The guiding principle in making their choices is 'mild if possible, harsher if necessary: a made-to-measure approach'.

When the MAS was introduced, it had two main goals:

- reducing the use of judicial and coercive measures to tackle pupil absenteeism, with emphasis instead on voluntary or other care. 'The idea with this approach is voluntary, mild measures where possible, and criminal- or civil-law measures only where necessary. The important thing is a made-to-measure approach, using the method that is deemed most effective in stopping absenteeism and tackling the underlying issues' (MAS guidelines, 2022);
- implementing a methodical approach to school attendance issues, which means that school attendance officers work and assess implementation in the same, uniform way.

The MAS was developed at a time when there was already a shift in the approach to pupil absenteeism by school attendance authorities, with more emphasis on care and less on law enforcement. This shift can be viewed in a broader perspective, with two relevant developments:

⁵⁰ Ingrado. Methodical Approach to Pupil Absenteeism – HALT, Child Care and Protection Board, Public Prosecution Service, Ingrado, most recent version March 2022.

- increased efforts to prevent dropout, reflected in policy, additional funding and a more regionally based approach;
- formal changes to school attendance legislation (introduction of the qualification requirement up to the age of 18) and the regional reporting and coordination (RMC) scheme (measures to prevent dropout up to the age of 23).

In these approaches school attendance authorities and the RMC have been assigned a major role in preventing and tackling dropout. This has led to expansion of training, professionalisation and a new role and status for school attendance authorities and the RMC in regional cooperation. Efforts to prevent dropout have led to greater focus on measures to tackle absenteeism. Against this background the main role of school attendance officers has changed from that of law enforcers to that of contributors to care and prevention.

It was also considered important to have a joint strategy for tackling pupil absenteeism that would lead to a more uniform approach. Major differences in ways of working and practical details were sometimes observed, especially when dealing with relatively high rates of truancy with background warning signs.

The introduction of the MAS was in keeping with this development of a more preventive, care-oriented approach and more uniform, professionalised ways of working. Key features are a shift towards 'milder' (less punitive) approaches to absenteeism and a methodical way of working.

Purpose of the study and main questions to be answered

After the MAS was first introduced in the field, it was adapted in 2017, and was then also evaluated. This first evaluation showed that the methodology was well received by its users (school attendance authorities and POs).⁵¹

As a follow-up to this, the purpose of the present study is to determine how absenteeism among teenagers is tackled by school attendance officers in cooperation with POs that use the MAS approach, how the MAS is actually implemented there, and what improvements can be made to it. The two main questions to be answered in the study are:

- c. How is the methodical approach to absenteeism among 12- to 18-year-olds applied?
- d. How could the approach be improved?

⁵¹ PwC (2019), *Evaluatie van de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim* ('Evaluation of implementation of the Methodical Approach to Pupil Absenteeism').

Approach to the study

File analysis

The first part of the study is a file analysis of how absenteeism is dealt with by the school attendance authorities in four Dutch cities and a regional school attendance board. The analysis was conducted at the offices of the school attendance authorities in the cities of Amersfoort, Eindhoven, Utrecht and Zwolle and the Central Gelderland regional school attendance board. The study covered a total of 427 cases, with fairly similar numbers (80-90) for each city and region.

This was not an analysis of individual cases handled by the school attendance authorities, including analysis of subsequent action by POs. Such an approach, requiring access to details of personal files held by both school attendance authorities and POs and so allowing individual teenagers' case histories to be reconstructed, would have contravened privacy legislation. However, the analysis does provide a broad and detailed picture of the extent to which each of the MAS routes is used, in the light of the school attendance files that were studied.

Interviews and group discussions with school attendance officers and POs

The second part of the study is an inventory of the ideas and experience acquired by school attendance authorities and POs when implementing the MAS, and the cooperation that this requires.

In this connection, five group discussions and individual interviews were held with a total of 27 school attendance officers, quality-assurance officers, and team leaders in the five communities studied. In each community at least three school attendance officers were interviewed in addition to the team leaders. Apart from the group discussions, there were interviews at various points with individual staff of the school attendance authorities (often quality-assurance officers) in the five communities in order to obtain additional written or oral information about unanswered questions.

As part of efforts to adopt a joint approach to pupil absenteeism, cooperation with POs was also examined. Interviews (usually individual) were held with staff of POs working with school attendance authorities in the five communities studied: HALT, the Child Care and Protection Board and the Public Prosecution Service. A total of 18 people were interviewed: six from HALT, five (key members of advisory teams and case managers) from the Child Care and Protection Board, and seven (court clerks and prosecutors) from the Public Prosecution Service in the districts concerned (Central Netherlands, Gelderland and Overijssel).

Interviews with parents

In the third part of the study, ten parents of absentee teenagers were interviewed. These interviews provided insight into the parents' personal experience of their children's absenteeism and a general picture of how it was dealt with by various organisations (schools, care institutions and in some cases also school attendance authorities).

C. The MAS in practice

When answering the main question about how the MAS is applied there are three distinct issues that show the various angles from which the question can be answered:

4. the MAS as a methodical/practical instrument when MAS approaches are used by school attendance authorities to deal with absenteeism
5. the MAS when adopted as a basic organisational principle by school attendance authorities
6. the MAS as an instrument for cooperation between school attendance authorities and POs when tackling the problem of absenteeism.

4. The MAS as a methodical/practical instrument

The MAS process first of all involves the use of MAS routes by school attendance officers in cases of truancy. Although the chosen MAS routes are not always explicitly named in the files, they can usually be identified. The researchers used referrals and other details to label cases according to the chosen MAS routes.

MAS routes used in cases of absenteeism

File analysis shows that more than half of cases (56%) involve one of the four MAS routes (voluntary care, HALT, civil-law measures, and criminal-law measures). The other cases (44%) involve a 'basic route' – reported cases are then usually dealt with by school attendance officers with a mild measure, such as talking to the parents and the teenager, or notification without compulsory or voluntary care.

Of the four MAS routes, the one most commonly used – in 47% of cases – is voluntary care. The other (follow-up) routes are less frequently used; 9% of cases involve HALT or a judicial procedure by the Child Care and Protection Board or the Public Prosecution Service. The large number of referrals to voluntary care reflects one of the wider goals of the MAS: less reliance on judicial and coercive approaches to pupil absenteeism, and more emphasis on voluntary care.

The conclusion is that the MAS approach based on voluntary care is working. Not only do most school attendance officers support the approach, but they also implement it in practice.

MAS routes and periods

File analysis shows that the 'harshness' of the chosen route (as reflected in the applied penalties) correlates with the frequency and duration of the teenager's absenteeism. The follow-up routes involve a higher number of reported cases and longer periods of absenteeism than the basic route and voluntary care. Teenagers with whom the basic route is used are significantly less often reported for absenteeism, and for shorter periods, than those with whom the other routes are used.

MAS routes and types of absentees

No significant gender differences were found between the various MAS routes: the basic route, voluntary care and the follow-up routes were used with fairly similar proportions of boys and girls. However, the follow-up routes were used more often with the older age group (15 to 17) than with the younger one (12 to 14).

As regards type of education, the follow-up routes were more often used with teenagers attending pre-vocational secondary and vocational schools, and voluntary care with those receiving special-needs education. A high proportion of absentees (40%) came from single-parent families. There were significant differences in family background between the basic route and MAS routes. The percentage from single-parent families was markedly higher in the voluntary care and follow-up routes.

The vast majority of absentees (86%) had problems in at least one area (home situation, health, school, behaviour). A typical feature of more serious cases was that they often involved multiple problems, which were therefore more persistent and harder to treat.

The worst problems (several problems in several areas) were found in 37% of cases. Such teenagers clearly end up in follow-up routes more often than others. Another factor is that more information is gathered and recorded about teenagers with longer periods of absenteeism and follow-up treatment.

There is evidence that absenteeism often does not stop after the civil-law and criminal-law coercive routes are used. When the civil-law coercive route is used, absenteeism continues or recurs. This happens to almost all teenagers following a criminal-law route involving a magistrate or judge. This may be interpreted as a sign of insufficient intervention, but it may also be a sign that the problems are becoming worse or more concentrated; it is mainly the more complex cases that end up in the follow-up routes, which reduces the chances that the absenteeism will end. Absenteeism is then often not the main problem.

Nearly half (45%) of absentees have milder problems (a single problem in a single area). Most of this group (80%) end up in the basic route. However, a fifth of teenagers with whom this basic route is used have multiple problems. It is not clear why other MAS routes were not used with them.

File analysis also shows the nature and extent of absenteeism, and the underlying problems point to a shift in approach, with fewer police reports and fewer referrals to follow-up routes. It is now mainly teenagers with serious problems that end up in the MAS routes involving the courts and/or compulsory care.

MAS routes and school attendance authorities

File analysis shows that school attendance officers do not often play a leading part in the care process. Care has often been provided before absenteeism is even reported, and school attendance officers do not have a coordinating role. However, as long as the absenteeism continues, officers do remain involved in the case. The cases also show that officers are not always involved in follow-up routes, and there is often no feedback about these.

The use of the various routes by school attendance authorities is not only determined by the types of absentees as described here. It partly depends on communities' differing emphasis on the various types of school or age categories in their approach to absenteeism. For example, one of the communities studied refers teenagers to HALT more often than the others do. This is partly due to the available alternatives, and the importance that each school attendance authority attaches to the use of the various MAS routes. It also means that communities may still make different choices when deciding where to focus their school attendance policies when implementing the MAS.

5. The MAS as a basic organisational principle for school attendance authorities

The question of the MAS process also concerns its adoption as an organisational principle by school attendance authorities.

The study shows that the MAS, designed as a method for structured, uniform approaches to pupil absenteeism by school attendance officers, is not yet a well-established organisational feature among school attendance authorities. In the communities studied, the MAS is positively evaluated as a methodical basis for action but has not been structurally and consistently implemented by school attendance authorities as a guiding organisational principle. For example, school attendance officers do not always receive MAS training. The notification tool developed as an aid when choosing specific MAS routes is seldom if ever used. Nor in many cases is it a structural part of regular consultations between school attendance teams, and it is not covered in peer consultations among school attendance officers. Furthermore, implementation of the various MAS phases and routes often proves incompatible with the school attendance authorities' registration systems.

6. The MAS as an instrument for cooperation

Third, the question of the MAS process concerns the involvement of school attendance authorities and POs in tackling pupil absenteeism. The purpose of the MAS is to increase uniformity in approaches by school attendance authorities and cooperation with POs.

The interviews show that the MAS is positively evaluated in the field as a basic methodical principle. It helps increase professionalisation and uniformity of performance of tasks by school attendance authorities. There is broad support for the care-based approach to absenteeism. A more enforcement-based or coercive approach is only backed by school attendance

authorities and POs in cases of demonstrably culpable and structural absenteeism, and when care is refused by those concerned. The decline in the number of police reports for absenteeism in recent years reflects the shift from a criminal-law approach to a wider range of possible routes, with care as the first option available to parents and their children.

As POs, the Child Care and Protection Board and the Public Prosecution Service are in general positive about cooperation and the results of the chosen approach to cases of absenteeism. It is recognised that the MAS contributes to more well-considered, uniform approaches. Cases submitted for JCO-L (judicial consultation on cases of pupil absenteeism) are also generally better prepared and presented than they used to be. There is often less close and frequent cooperation with HALT because of the relatively small number of referrals (specifically the number of HALT reports).

After the implementation phase of the MAS, it was observed that there was minimal evaluation and inadequate feedback between POs on case information. The study shows that feedback between HALT, the Child Care and Protection Board and the Public Prosecution Service has improved. However, there is no structural joint evaluation of the progress and results of judicial and non-judicial procedures.

There is far less feedback and evaluation on cases of absenteeism in voluntary procedures. Coordination between school attendance authorities and field units (specifically youth care institutions) is by no means always clear and is often hampered by application (correctly or otherwise) of the General Data Protection Regulation (GDPR). School attendance officers often do not know what stage of a care procedure absentees have reached, or what the effects the procedure is having. This has implications for their guiding role in tackling absenteeism.

D. Recommendations for further development of the MAS

The second main question in the study concerns possible ways of improving the MAS. The study found a number of starting points for improvement and further development. These including anchorage of the approach within school attendance teams, exchange of information and coordination with organisations in the school attendance chain, the part played by school attendance officers in this chain, and 'made-to-measure' application of the HALT route.

Application and anchorage of the MAS by school attendance authorities

In order for the MAS to be further developed and anchored as a work methodology in school attendance cases, more attention needs to be paid to the training of school attendance officers in this area, the capabilities of the notification tool and adaptation of the school attendance registration system to the MAS.

It is also recommended that there be more frequent internal evaluation of the MAS and that room be created for peer consultation, allowing internal reflection on the chosen MAS routes and possible follow-up action.

Communication on the roles of school attendance authorities and use of the MAS in organisations

Despite general satisfaction regarding cooperation with POs, the various partners' tasks and responsibilities when following MAS routes are not always clear. This particularly applies to organisations that are not specifically mentioned in the MAS 'absenteeism network', including schools, district social work teams and care institutions. Further information and coordination between partners, as well as with teachers and care workers, on the involvement of school attendance authorities and use of the MAS may be useful here. Since cases of absenteeism reveal that school attendance authorities are by no means always helpful to pupils, more contact with care institutions is needed.

More attention should also be paid to the possibilities that the GDPR *does* provide for exchange of information on cases of absenteeism between the various partners. The available information-sharing and cooperation protocols offer more opportunities than is often assumed in the field.

Parents' experience also points to the need for good communication and clarity about how cases are dealt with. Because of their children's absenteeism, parents often find themselves involved in procedures in which the roles and input of schools, care institutions and school attendance authorities appear to clash. When dealing with complex cases of absenteeism, the possible routes and facilities provided by organisations should be made very clear to parents. School attendance authorities can play a key role here.

Enhancing the role of school attendance officers

In many cases, approaches to absenteeism involve voluntary care. If voluntary care is not chosen, the MAS allows school attendance officers to upscale efforts within their own organisations, after notifying the district social work team and/or the care worker concerned. One possibility is an order requiring care workers to find a solution in consultation with the local authorities. One of the main features of the MAS is to identify the point at which upscaling is required and can be initiated by school attendance officers.

A key point here is the role and position of school attendance officers in these procedures. The officers often depend on other organisations to get a case discussed by a JBT (Youth Care and Protection Committee). It is recommended that school attendance officers be more often involved in JBTs in cases of absenteeism. A more structural solution is for school attendance officers to personally initiate discussion of a case by a JBT.

The MAS and HALT

The MAS offers school attendance officers various routes for tackling pupil absenteeism. The motto here is 'mild if possible, harsher if necessary: a made-to-measure approach'. HALT is part of the mild, non-judicial route, with emphasis on an educational approach to absenteeism. The study shows that the HALT option is relatively seldom chosen in most of the communities studied. Referral to care institutions when absenteeism first begins is one reason why HALT is not involved at first – and later, when absenteeism and care have lasted longer, it is no longer involved, mainly because of contraindications to taking that route. In practice, little use is made of a 'combined route' involving two parallel measures (including HALT).

Given the availability of several measures and variations in the nature and scale of absenteeism, as well as the motto 'mild if possible, harsher if necessary', closer examination of the function and contribution of the HALT route to reduction of absenteeism is recommended.

Concluding remarks

The study of implementation of the MAS shows that its basic principles are broadly supported and applied. This can be seen from the relatively small proportion of cases involving a follow-up MAS route (HALT, the Child Care and Protection Board or the Public Prosecution Service). The MAS goal of focusing more closely on voluntary care is broadly backed by school attendance officers, and they act accordingly.

Absenteeism may be an indicator of underlying problems. In such cases school attendance officers may play a key role in reporting the need for support and the use of care. Especially in the initial phase of such a procedure, they also act as supervisors and coordinators.

In many other cases it is already known that there are underlying problems and that some form of voluntary care is already involved, for example through the school. Here the role of school attendance officers is more passive – the initiative lies elsewhere.

The shift in school attendance officers' tasks from law enforcement to care is clearly visible from the study, the cases and also the interviews. What the precise role of school attendance officers in a voluntary care procedure is or should be will vary from case to case.

Perhaps as a result of this shift, the role of school attendance officers is not always clear. This can be seen, for example, in cases where a teenager is faced with problems but a mild measure (warning) is deemed sufficient. At the other end of the spectrum (follow-up routes) we see that school attendance officers are not always involved or kept informed. Because the MAS is not a protocol for action, we can see that there is no systematic feedback to the school attendance authorities in follow-up routes. This is surprising, because absentees often end up in civil- or criminal-law procedures, and the school attendance authorities are again involved.

The MAS has created – or in any case encouraged – a new role for school attendance officers but does not always provide enough clues for how it should be performed. Nearly half of absenteeism reports are dismissed with a mild measure (the ‘basic route’), even though the MAS pays no attention to this route and provides no clues about it. The main purpose of the MAS was to reduce the use of coercive care and criminal-law measures, and it has succeeded in this.

The MAS is not in fact a comprehensive instrument that enables school attendance officers to perform a new care-based role. Despite its name, the Methodical Approach to Pupil Absenteeism is not so methodical, at least in the case of the milder and voluntary routes. But even in the ‘harsher’ follow-up routes there are problems that suggest there is still no integrated, methodical approach. Many of the new roles that school attendance officers must perform still have to be learned, such as notification, networking with care workers, and working on location in schools and districts. The aforementioned shift in approaches to absenteeism by school attendance authorities is in fact still taking place: one half of the process has already taken effect (fewer police reports, less use of HALT, less use of the courts), but the other half regarding the role of school attendance officers as links between teachers, pupils and parents, and care institutions is still going on. Much remains to be done regarding the future development of the MAS.

Literatuur

- Attwood, G., & Croll, P. (2006). Truancy in secondary school pupils: prevalence, trajectories and pupil perspectives. *Research Papers om Education*, 21, 467-484.
- Boekhoorn, P. en S. Holtackers (2001). *Basta, evaluatie van de leerstraf voor hardnekkige schoolverzuimers in Den Haag*. Nijmegen: BBSO.
- Boekhoorn, P. en S. Holtackers (2002). *Ouders: Present!?! Een cursus voor ouders van hardnekkige schoolverzuimers*. Evaluatie van de pilotprojecten in Breda en Rotterdam. Nijmegen: BBSO.
- Boekhoorn, P. en T. Speller (2004). *Interventies bij schoolverzuim, inventarisatie van (justitiële) maatregelen bij spijbelgedrag*. Nijmegen: BBSO.
- Brouwer-Borghuis, M., D. Heyne, B. Vogelaar en F.M. Sauter (2019). Early identification of school attendance problems: How helpful are Dutch laws, policies, and protocols? In: *European Journal of Education and Psychology*, 2019, Vol. 12, N^o 1, 47-62.
- Burik, A. E. van, Elderman, E. R., Persoon, A. M., & Rutten, E. A. (2007). *Evaluatie justitiële interventies schoolverzuim*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Caroll, H. C. M. (2010). The effect of pupil absenteeism on literacy and numeracy in the primary school. *School Psychology International*, 31, 115 – 131.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). *Onderwijsstatistieken*. Statline: statline.cbs.nl. Zie ook NJI, cijfers schoolverzuim; <https://www.nji.nl/cijfers/schoolverzuim#aantal-kinderen-en-jongeren-die-school-verzuimen> (actualisatie mei 2021).
- Duysak, S., J. van der Wel en J. Lubberman (2020). *Leerplicht bekeken door scholen*. Onderzoek naar versterking van de preventieve kant van de MAS. Regioplan Amsterdam.
- Gubbels, J., C.E. van der Put en M. Assink (2019). Risicofactoren voor spijbelen en schooluitval: een meta-analyse. *Kind en Adolescent*, 40, 215–249.
- Haagmans, M. en M. Kamphuis (2014). Schoolverzuim als signaal van psychosociale problemen. *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 158: p. 1-4.
- Ingrado (2010). *Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters*, december 2010.
- Ingrado (2022). *Handleiding Methodische Aanpak Schoolverzuim - Halt, RvdK, OM, Ingrado*, maart 2022.

- Ingrado (2022). *MAS model proces-verbaal Halt verwijzing format MAS*, maart 2022.
- Ingrado (2022). *MAS model proces-verbaal Leerplicht*, maart 2022.
- Ingrado (2022). *MAS model aanvullend proces-verbaal schoolverzuim*, maart 2022.
- Ingrado (2022). *Infographic Methodische Aanpak Schoolverzuim*, maart 2022.
- Ingrado (2019). *Signaleringsinstrument schoolverzuim*, januari 2019.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Schoolverzuim: de strafrechtelijke aanpak*. Den Haag, oktober 2016.
- Krijnen, E., Vaessen, A., Pater, C. J., & Ledoux, G. (2021). *Zicht op thuiszitten*. Geschillen over toelating, verwijdering of ontwikkelingsperspectief van (dreigende) thuiszitters. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lubberman, J., C. van Rens, A. Mommers en T. Koster (2015). *De Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*. Een procesevaluatie. ITS Nijmegen
- Ministerie van OCW (2018). *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2020). *Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2019-2020*. Den Haag: OCW.
- Number 5 Foundation (2020). *Buiten de lijntjes*. Het thuiszittersvraagstuk door de ogen van kinderen en jongeren zelf. Den Haag.
- Openbaar Ministerie (2012). *Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*. Openbaar Ministerie, oktober 2012.
- PwC (2019). *Evaluatie van de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim*.
- Raad voor de Kinderbescherming (2019). *Ketencijfers Schoolverzuim*, april 2019.
- Roelofs, M., Kennis, R. & Eimers, T. (2011). *Regiomonitor Utrecht Voortijdig Schoolverlaten – Uitvallers en zorgdeelnemers van ROC Midden Nederland*. Nijmegen: KBA.
- Roelofs, M., Kennis, R. & Eimers, T. (2011). *Monitoring OPDC Utrecht*. Vijfde meting. Nijmegen: KBA.

Sleeuwen, W. van en D. Heyne (2020). *Schoolverzuim aanpakken*. Een wetenschappelijke onderbouwing. Nederlands Jeugd Instituut, Utrecht.

Traag, T., Marie, O., & van der Velden, R. K. W. (2010). Risicofactoren voor voortijdig schoolverlaten en jeugdcriminaliteit. *Bevolkingstrends*, 02-10, 55-60.

Traag, T. (2012). Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving (dissertatie). Den Haag: Statistics Netherlands.

Vanneste-van Zandvoort, Y. T. M., van de Goor, L. A. M., & Feron, F. J. M. (2016). Gemiste lessen, gemiste kansen: Rol voor de publieke gezondheidszorg bij ziekteverzuim van jongeren. *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 160.

Weerman, F.M. en P.H. van der Laan (2006). De oorzakelijkheid van het verband tussen vormen van schoolverzuim en delinquentie, *Justitiële verkenningen*, jaargang 32, nr. 6, 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school: over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.