

Verkenning veranderende rol leerplichtambtenaar

Eindrapportage

Mariska Roelofs
Rita Kennis
Graciël Kersten
Hedwig Vermeulen
Annet Jager
Kelly Beurskens
Daphne Janssen
Britt Visser
M.m.v. Renée van Schoonhoven (Actis Advies)

19 juni 2026

Projectnummer: K2025.072

© 2026 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Onderzoeksdoel en -vragen	7
1.2 Onderzoeksopzet, - methoden en respons	9
1.3 Leeswijzer	13
2 Opvattingen van preventie	14
2.1 Achtergrond	14
2.2 Opvattingen preventie en relatie met rol leerplichtambtenaar	15
2.3 Samenvattend en concluderend	19
3 Huidige situatie	21
3.1 De leerplichtwet en preventief werken	21
3.2 Verschillen tussen regio's in preventief werken	22
3.3 Invulling van preventieve werkzaamheden	25
3.4 Definiëring van preventieve rol van Leerplicht	29
3.5 Belemmerende en bevorderende factoren in preventief werken	31
3.6 Knelpunten wet- en regelgeving bij uitvoering leerplichttaken	35
4 Versterken en borgen preventieve rol leerplichtambtenaar	39
4.1 Verwachte opbrengsten van preventieve rol van Leerplicht	39
4.1.1 Preventieve rol Leerplicht in bredere context	39
4.1.2 Effecten van preventief werken	40
4.2 Versterken preventieve rol leerplichtambtenaar en ontwikkelscenario's	43
4.2.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	44
4.2.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	48
4.2.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	48
4.3 Draagvlak voor preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	50
4.4 Implicaties voor wetgeving	51
4.4.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	52
4.4.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	55
4.4.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	55
4.5 Implicaties voor landelijk beleid	56
4.5.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	56
4.5.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	61
4.5.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	61
4.6 Implicaties voor regionaal beleid en inrichting leerplichtorganisatie	61
4.6.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	61
4.6.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	65
4.7 Implicaties voor werkwijze van de leerplichtambtenaar en samenwerking in de keten	66
4.7.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	66
4.7.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	69
4.7.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	69

4.8	Implicaties voor functie en deskundigheid leerplichtambtenaar	70
4.8.1	Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken	70
4.8.2	Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht	74
4.8.3	Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	74
4.9	Uitvoerbaarheid en risico's	74
4.10	Rol van handhaving	78
5	Samenvattende conclusies	82
	Bijlage 1 – Overzicht interviews	93
	Bijlage 2 - Casusbeschrijvingen	94
	Bijlage 3 – Lijst van afkortingen	102

Managementsamenvatting

Aanleiding en hoofdvraag

De rol van de leerplichtambtenaar is de afgelopen jaren zichtbaar veranderd. Waar de functie traditioneel sterk gericht is op toezicht en handhaving van de Leerplichtwet, is in de praktijk een ontwikkeling zichtbaar naar een bredere rol gericht op vroegsignalering, preventie, ondersteuning en samenwerking met onderwijs- en zorgpartners. Deze ontwikkeling sluit aan bij bredere bewegingen binnen onderwijs, jeugdbeleid en zorg, waarin vroegsignalering en het voorkomen van uitval en verzuim centraal staan.

Tegelijkertijd roept deze ontwikkeling vragen op over de gewenste positionering van de leerplichtambtenaar, de aansluiting van wet- en regelgeving op de uitvoeringspraktijk en de randvoorwaarden (in beleid, organisatie, uitvoering en deskundigheid van de leerplichtambtenaar) die nodig zijn om deze ontwikkeling duurzaam te ondersteunen.

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft KBA Nijmegen daarom een verkenning uitgevoerd naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar. Centraal staat de vraag hoe leerplichtambtenaren in de praktijk omgaan met de verschuiving van handhaving naar preventie en ondersteuning (hierna: preventie / preventieve rol), wat dit betekent voor de verdere ontwikkeling van hun rol en welke consequenties dit heeft voor beleid, wetgeving, uitvoering en organisatie.

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestond uit vier fasen:

- Een verkennende eerste fase waarin deskresearch is uitgevoerd gericht op een analyse van wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en bestaande onderzoeken.
- Een brede tweede fase met een landelijke enquête uitgezet onder leerplichtambtenaren en gesprekken met landelijke stakeholders en experts.
De respons op de enquête was 20 procent (N = 227). Omdat diverse leerplichtambtenaren voor meerdere gemeenten werken (regionaal bureau leerplicht/RBL) is 78 procent van alle Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd in de respons.
- Een derde verdiepende fase waarin zes verdiepende casestudies zijn uitgevoerd in gemeenten/regionale leerplichtorganisaties. In de cases zijn gesprekken gevoerd met leerplichtambtenaren, beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers uit po en vo en ketenpartners.
- Een vierde fase waarin de bevindingen zijn gevalideerd en verdiept tijdens een landelijke reflectiebijeenkomst met betrokken partijen.

Deze combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden biedt een breed en representatief beeld van zowel de huidige praktijk als de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de preventieve rol.

Huidige situatie: preventie is al praktijk, maar niet uniform

Een verschuiving naar preventiever werken heeft in de praktijk al grotendeels plaatsgevonden. Ruim driekwart van de leerplichtambtenaren typeert de eigen werkwijze als overwegend preventief. Bij de helft betekent dit (ook) dat zij al betrokken worden voordat het verzuim bij Leerplicht wettelijk moet worden gemeld. Slechts een kleine minderheid (6%) van de leerplichtambtenaren beschouwt zijn of haar rol nog primair als handhavend.

De invulling van de preventieve taken verschilt tussen leerplichtambtenaren. Het gaat deels om preventie in individuele casussen, zoals het oppakken van meldingen ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken en het houden van preventieve spreekuren. Maar de invulling van de preventieve rol is breder dan individuele casuïstiek; ook samenwerking (met onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp) staat centraal. Preventieve werkzaamheden zijn dan onder meer uit het adviseren van scholen, deelname aan multidisciplinaire overleggen, het geven van voorlichting en het ondersteunen van scholen bij het versterken van hun aanwezigheids- en verzuimbeleid. De komst van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) in 2017 heeft de ontwikkeling naar preventief werken gestimuleerd. Vrijwel alle leerplichtambtenaren werken inmiddels in meer of mindere mate volgens de uitgangspunten van deze aanpak, waarbij vrijwillige hulpverlening en vroegtijdig interveniëren centraal staan. Het belang van preventie hangt ook samen met een bredere ontwikkeling; schoolverzuim wordt steeds meer gezien als een zorg- en systeemvraagstuk en minder als een puur juridisch vraagstuk.

Huidige situatie: regionale verschillen in preventief werken

Tegelijkertijd bestaan er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en regio's. De omvang van preventieve activiteiten en de mate van betrokkenheid bij individuele casussen lopen (sterk) uiteen. Vanuit handhavend perspectief zijn deze verschillen ook zichtbaar, want het aantal processen-verbaal voor schoolverzuim verschilt aanzienlijk tussen gemeenten. Die verschillen lijken vooral samen te hangen met beleidskeuzes en de lokale visie op preventie (en daaruit volgend formatie voor leerplicht), met de wijze waarop samenwerking met scholen en ketenpartners is georganiseerd en met het meldgedrag van scholen en daarmee de ruimte die Leerplicht krijgt om vroegtijdig betrokken te zijn.

Gewenste situatie: geen eenduidigheid over de gewenste invulling van preventie

Een centrale bevinding van het onderzoek is dat er geen eenduidige definitie bestaat van wat een preventieve rol van de leerplichtambtenaar precies inhoudt, of zou moeten inhouden. Verschillende betrokkenen hanteren uiteenlopende opvattingen.

Twee hoofdrichtingen zijn zichtbaar. In de ene opvatting hebben leerplichtambtenaren een preventieve rol op vooral schoolniveau. Daarbij ondersteunt de leerplichtambtenaar scholen bij het versterken van hun aanwezigheids- en verzuimaanpak, zonder een actieve rol te hebben in individuele casussen voordat sprake is van wettelijk verzuim. In de andere opvatting wordt aanvullend ook een vroegtijdige betrokkenheid van de leerplichtambtenaar bij individuele leerlingen en gezinnen bepleit, omdat deze positie kan bijdragen aan vroegsignalering, motivatie en het voorkomen van verdere escalatie.

Ondanks deze verschillende opvattingen, bestaat er wel brede overeenstemming dat de school primair verantwoordelijk blijft voor het voorkomen van verzuim. Een preventieve rol van de leerplichtambtenaar mag niet leiden tot verschuiving van eigenaarschap van scholen naar gemeenten.

Inkadering van het begrip preventie

Zoals gezegd is er bij betrokkenen in het onderzoek geen eenduidige definitie van de preventieve rol van de leerplichtambtenaar. Op basis van het MD-MTSS-model van Kearney & Graczyk worden in het onderzoek drie niveaus van preventief handelen onderscheiden.

- Op het eerste niveau is de preventieve rol gericht op (alle) scholen, leerlingen en ouders, en staat het bevorderen van schoolaanwezigheid centraal. De verantwoordelijkheid ligt hierbij primair bij scholen, waarbij de leerplichtambtenaar een ondersteunende rol kan vervullen door te adviseren over aanwezigheids- en verzuimbeleid.

- Op het tweede niveau richt preventie zich op leerlingen met beginnend en oplopend (ongeoorloofd) verzuim. Hier kan de leerplichtambtenaar een actieve rol spelen door vroegtijdige signalen te onderzoeken, scholen te adviseren en waar nodig vroeginterventies in te zetten.
- Op het derde niveau gaat het om leerlingen met hoog of chronisch verzuim. Preventie is dan niet langer gericht op het voorkomen van verzuim, maar op het herstellen van schooldeelname en het voorkomen van verdere escalatie. De leerplichtambtenaar vervult daarbij vooral een verbindende en coördinerende rol in de samenwerking met onderwijs, zorg en andere betrokken partijen.

Versterken preventieve rol leerplichtambtenaar

In het onderzoek is ingegaan op de implicaties die het versterken van de preventieve rol van de leerplichtambtenaar heeft voor wetgeving, landelijk beleid, regionale organisatie van leerplicht, en de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en zorgpartners. Daarbij is gekeken naar:

- Een preventieve rol van de leerplichtambtenaar onder de grens van 16 uur in 4 weken. Voor deze rol verschillen de opvattingen over de gewenste invulling. Daarom zijn daarvoor in het rapport ontwikkelscenario's beschreven.
- Het versterken van de 'preventieve' rol bij leerlingen met hoog, complex verzuim (waar Leerplicht veelal al een wettelijke taak heeft).

Daarnaast is in het rapport ook aandacht besteed aan de implicaties van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim voor een preventieve rol van de leerplichtambtenaar – en wat het loslaten van dit onderscheid zou betekenen.

Scenario's voor de doorontwikkeling van een preventieve rol van leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

Het rapport onderscheidt twee ontwikkelscenario's waarin de preventieve rol van leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken wettelijk wordt geborgd, en een scenario waarin dit een keuze blijft (voortzetting van de bestaande situatie; nul-scenario). In scenario 1 wordt wettelijk verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol op schoolniveau krijgt, gericht op advisering, kwaliteitsverbetering en ondersteuning van scholen. In scenario 2 wordt daarnaast ook een preventieve rol op individueel casusniveau wettelijk verankerd, waarbij leerplichtambtenaren vroegtijdig betrokken worden bij zorgelijke verzuimsituaties onder de wettelijke meldingsgrens.

Breed draagvlak voor preventieve rol onder de grens van 16 uur in 4 weken, maar ook aandachtspunten

Het onderzoek laat zien dat er breed draagvlak bestaat voor een meer preventieve rol van de leerplichtambtenaar (onder de grens van 16 uur in 4 weken) op schoolniveau (scenario 1). Het draagvlak voor een preventieve rol van leerplicht op school- en casusniveau (scenario 2) is ook aanwezig, maar hier is wel meer verdeeldheid over. Met name vanuit jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg en vertegenwoordigers van ouders en leerlingen is de steun beperkter en wordt gewezen op risico's zoals afname van eigenaarschap van scholen en rolvermenging bij leerplichtambtenaren tussen preventie en handhaving, wat vertrouwen kan ondermijnen.

Zowel leerplichtambtenaren als veel ketenpartners verwachten positieve effecten van een preventieve aanpak. Daarbij worden onder meer genoemd: minder escalatie van problematiek, betere ondersteuning van leerlingen, meer schoolaanwezigheid, minder thuiszitten en een grotere kans op passende hulp op het juiste moment. Vanuit (ander) onderzoek zijn de effecten en verwachte opbrengsten van preventie lastig aan te tonen, maar zijn er wel aanwijzingen dat

preventief jeugdbeleid een belangrijke rol kan spelen in het voorkomen en verminderen van problematiek onder jongeren. Bovendien laat onderzoek zien dat een gelaagde schoolaanwezigheidsaanpak met ruimte voor preventie (o.a. door een focus op schoolaanwezigheid) leidt tot minder verzuim op scholen.

Verankering van preventieve rol leerplichtambtenaar in wetgeving

De huidige Leerplichtwet wordt door betrokkenen niet als sterk belemmerend ervaren, maar biedt tegelijkertijd onvoldoende ondersteuning voor de ontwikkeling naar een meer preventieve rol. De wet is primair gericht op toezicht en handhaving en biedt slechts beperkt houvast voor vroegsignalering, ondersteuning en ketensamenwerking.

Ongeacht het gekozen scenario wordt het wenselijk geacht om de preventieve rol van Leerplicht expliciet in de wet op te nemen. Dit draagt bij aan duidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en kan regionale verschillen in uitvoering verkleinen. Specifiek voor het scenario met een preventieve rol op zowel school- als casusniveau (scenario 2), vraagt dit aanvullend om een wettelijke basis voor het oppakken van zorgelijke verzuimsignalen vóór de huidige meldgrens van 16 uur ongeoorloofd verzuim in 4 weken. Daarbij zijn ook duidelijke regels nodig voor gegevensverwerking, privacybescherming en informatie-uitwisseling.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat het huidige onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim de samenwerking tussen betrokken partijen bemoeilijkt. Het loslaten van dit onderscheid is helpend om patronen van verzuim integraal te kunnen beoordelen en bespreken, maar zou wel gepaard moeten gaan met het helder afbakenen van bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partners. De uitwerking verschilt per scenario en het niveau van preventief handelen.

Landelijk beleid als randvoorwaarde voor uniformiteit

Wettelijke verankering alleen is onvoldoende om preventief werken duurzaam te versterken. Ook een landelijke visie op preventie, waarin helder wordt uitgewerkt welke rol Leerplicht vervult en hoe deze zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden van scholen en ketenpartners is wenselijk. Landelijk gezien is ook de verdere professionalisering van het beroep een aandachtspunt. Een landelijk functieprofiel, beroepscode en professionaliseringsstandaard kunnen het beroep en de professionele ontwikkeling van de leerplichtambtenaar versterken.

Op landelijk niveau is ook aanvullende financiering voor gemeenten voor uitvoering van de leerplichttaak volgens vrijwel alle betrokkenen nodig om de uitbreiding of uniformering van preventieve taken haalbaar te maken. Zonder extra middelen bestaat het risico dat preventie afhankelijk blijft van lokale keuzes en financiële mogelijkheden, waardoor bestaande verschillen tussen gemeenten blijven bestaan.

Verder wordt aanbevolen om landelijke richtlijnen te ontwikkelen voor gemeentelijke ambtsinstructies, regionale samenwerking en mogelijk ook voor de minimale schaalgrootte van leerplichtorganisaties. Dit kan bijdragen aan meer professionaliteit en eenduidigheid in de uitvoering van de preventieve taken, in samenwerking met ketenpartners.

Regionale vertaling en organisatieontwikkeling

Op regionaal niveau vraagt een preventieve rol om een herijking van beleidskaders, werkafspraken en de inrichting van leerplichtorganisaties. Veel leerplichtambtenaren ervaren dat huidige beleidskaders onvoldoende richting geven aan preventief werken. Daarom is het van belang dat regionale visies, instructies en samenwerkingsafspraken expliciet aandacht besteden aan

vroegsignalering, preventie en samenwerking. Ook zijn heldere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van scholen, Leerplicht, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en andere partners nodig voor een succesvolle preventieve aanpak.

Verder wordt aanvullende scholing nodig geacht om goed uitvoering kunnen geven aan de preventieve taken (de mate waarin scholing nodig is, verschilt sterk tussen leerplichtambtenaren). Gemeenten zouden de scholingsopgave moeten inventariseren en vervolgens een scholingsplan moeten opstellen, waarin met leerplichtambtenaren afspraken worden gemaakt over te ontwikkelen competenties en daartoe te volgen scholing.

Verandering van werkwijze en samenwerking

Een preventieve rol vraagt niet alleen om andere taken, maar vooral om een andere manier van werken. De belangrijkste verschuiving is de overgang van reactief handelen naar proactief en vroegtijdig interveniëren. Leerplichtambtenaren worden minder uitsluitend aangesproken op het opvolgen van meldingen en krijgen een grotere rol in monitoring, advisering, signalering en netwerkvorming.

Het onderzoek laat zien dat effectieve preventie afhankelijk is van heldere rollen, gezamenlijke doelen en structurele samenwerkingsafspraken. Preventief werken kan alleen succesvol zijn wanneer sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs, gemeenten en zorgpartners. In een scenario waarin de preventieve rol zich beperkt tot schoolniveau (scenario 1) ligt de nadruk op ondersteuning van scholen, het versterken van verzuimaanpakken en het verbinden van betrokken partijen. De leerplichtambtenaar fungeert hierbij vooral als adviseur, verbinder en kwaliteitsbevorderaar. Wanneer ook een preventieve rol op casusniveau wordt belegd, verschuift daarnaast de focus van sanctiegericht optreden naar coachende en motiverende begeleiding van leerlingen en ouders. In de samenwerking met ketenpartners is meer aandacht nodig voor casuïstiekbespreking en/of multidisciplinair overleg. Vaste contacten en aanspreekpunten zijn hiervoor belangrijk, evenals duidelijke afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden van leerplicht (in relatie tot andere partners).

Veranderende rol stelt nieuwe eisen aan de leerplichtambtenaar

Een verdere verschuiving naar preventie heeft belangrijke gevolgen voor de functie en deskundigheid van de leerplichtambtenaar.

Bij een preventieve rol op schoolniveau (scenario 1), is met name (aanvullende) kennis van sociaal domein belangrijk, en daarnaast ook kennis over pedagogische en psychologische problemen. In termen van vaardigheden zijn met name analyserend en signalerend vermogen en samenwerkings- en netwerkvaardigheden belangrijk.

Als de preventieve rol zich ook richt op casusniveau (scenario 2) dan vraagt dat om aanvullende gespreksvaardigheden en cultuursensitieve vaardigheden.

Risico's en randvoorwaarden voor succesvolle doorontwikkeling

De hiervoor genoemde elementen bepalen voor een belangrijke mate de uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar. Aanvullend komen uit het onderzoek nog een aantal andere belangrijke aandachtspunten / randvoorwaarden:

- Het belang van een stelselbrede benadering: benader Leerplicht niet als geïsoleerd domein, maar als onderdeel van het bredere jeugd-, zorg- en onderwijssysteem. Anders ontstaat het risico van een te smalle beleidsfocus.
- Het belang van het vormgeven van een preventieve rol van Leerplicht in samenhang met de rol van andere betrokken ketenpartners. Niet alleen de leerplichtambtenaar moet

preventiever werken, maar preventie en het voorkomen van ontwikkelings- en verzuimproblematiek is een gezamenlijke opdracht van betrokken partners.

- Het belang van duidelijke rollen, die aansluiten op de huidige (beleids)ontwikkelingen rondom inclusief onderwijs. Het is belangrijk om te voorkomen dat de leerplichtambtenaar het eigenaarschap van de school overneemt, daar waar de school 'aan zet is'.
- Het risico dat preventief werken niet het gewenst effect heeft als de huidige knelpunten in de jeugdhulp blijven bestaan (wachtlijsten, beperkte capaciteit en/of gebrek aan goed georganiseerde jeugdhulp).

Meer uniforme werkwijze

Wettelijke verankering en inzet op hiervoor beschreven landelijke en regionale maatregelen – zoals bijv. vastleggen van visie en uitgangspunten in landelijk en regionaal beleid, uitwerken van rollen en verantwoordelijkheden, stimuleren van regionale afspraken, aanvullende financiering en formatie – zullen een meer uniforme werkwijze van leerplichtambtenaren bevorderen en regionale verschillen verkleinen.

Rol van handhaving

Leerplichtambtenaren beschikken over verschillende mogelijkheden om te handhaven als het niet lukt om schoolverzuim te stoppen: strafrechtelijk (proces-verbaal), civielrechtelijk (jeugdbeschermingsonderzoek via de Raad voor de Kinderbescherming) en bestuurlijk (last onder dwangsom). De leerplichtwet benoemt alleen de strafrechtelijke route. Bij alle routes worden nadelen genoemd en kanttekeningen geplaatst:

- De strafrechtelijke route wordt vaak niet als behulpzaam gezien en er zijn twijfels over de effectiviteit van deze aanpak. Leerplichtambtenaren zetten de route toch (soms) in, als manier om 'beweging te creëren' in verzuimcasussen.
- De civielrechtelijke route wordt beperkt ingezet door capaciteitsproblemen in de jeugdhulp. Ook onbekendheid met deze route lijkt mee te spelen. De route is wel gericht op oplossing van onderliggende problematiek. Toch zijn er indicaties dat ook deze route op lange termijn niet leidt tot oplossing van het verzuim.
- De bestuurlijke route wordt nauwelijks ingezet. De beperkte ervaringen zijn niet eenduidig positief, onder andere administratieve belasting en beperkte effectiviteit van boetes worden genoemd.

Belangrijk is dat een preventieve rol voor de leerplichtambtenaar samengaat met het investeren in het ontwikkelen en inzetten van preventieve (opschalings)routes. Van belang hierbij is dat de ondersteuning aansluit op de hulp- of ondersteuningsbehoefte van het kind, gericht is op onderwijsdeelname (en daarmee voorkomen van verzuim), en plaatsvindt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van en in onderlinge verbinding tussen ketenpartners

Tot slot

De verkenning laat zien dat de leerplichtpraktijk zich feitelijk al heeft ontwikkeld richting een preventieve benadering. De vraag is daarom niet óf de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft, maar hoe deze rol moet worden gedefinieerd, gefaciliteerd en geborgd. De huidige praktijk wordt gekenmerkt door breed draagvlak, maar ook door verschillen tussen regio's, onduidelijkheid over rollen en een gebrek aan expliciete wettelijke verankering.

Dit betekent dat keuzes nodig zijn over de gewenste reikwijdte van de preventieve rol. Ongeacht de gepresenteerde scenario's wijzen de onderzoeksbevindingen in dezelfde richting: behoefte aan een landelijke visie, duidelijkere kaders, meer uniformiteit, versterking van samenwerking, investering in deskundigheid en voldoende organisatorische randvoorwaarden.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksdoel en -vragen

Het ministerie van OCW heeft KBA Nijmegen gevraagd een verkenning uit te voeren naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar. Het doel van deze verkenning is om inzicht te verkrijgen in de manier waarop en de mate waarin de leerplichtambtenaar in de praktijk een meer maatschappelijke, ondersteunende en preventieve rol is gaan vervullen en wat hiervoor nodig is om dit beleidsmatig of wettelijk te borgen. De hoofdvraag die in het onderzoek centraal staat, is als volgt: *Hoe gaan leerplichtambtenaren in de praktijk om met de verschuiving van handhaving naar preventie en ondersteuning (hierna: preventie / preventieve rol¹), wat betekent dit voor de doorontwikkeling van de rol van de leerplichtambtenaar en wat zijn de gevolgen hiervan voor beleid, wetgeving, uitvoering en organisatie?*

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in zes categorieën, die hieronder worden weergegeven.

1. Huidige situatie versus gewenste situatie

- a) In welke mate maakt de leerplichtambtenaar momenteel gebruik van verschillende methoden en instrumenten, zoals toezicht, handhaving, registratie en preventieve gesprekken?
- b) Hoeveel gemeenten/Leerplichtbureaus werken met name preventief of bij hoeveel gemeenten/Leerplichtbureaus ligt de focus juist nog op handhaving en het toepassen van het strafrecht? En hoe verhoudt dit zich tot elkaar?
- c) Op welke manier geven gemeenten in de praktijk invulling aan het werken conform de MAS? Welke specifieke activiteiten ondernemen zij binnen de preventieve aanpak rondom schoolverzuim, hoe vaak doen ze dit en hoeveel uren wordt er aan besteed?
- d) Hoeveel processen-verbaal worden er jaarlijks opgemaakt in gemeenten en hoe verschillen die van en tussen elkaar?
- e) Wat zijn belemmerende en stimulerende factoren in het preventief werken door leerplichtambtenaren?
- f) In hoeverre verschillen de werkwijzen van leerplichtambtenaren op het gebied van preventief werken tussen en binnen gemeenten en wat verklaart deze eventuele verschillen?
- g) Wat is er nodig (landelijk/beleidsmatig en binnen gemeente/RBL) zodat leerplichtambtenaren op een meer uniforme wijze gaan werken?
- h) Hoe ervaren de leerplichtambtenaren de verschuiving van het strafrecht naar andere rechtsvormen?

2. Juridische en beleidsmatige kaders

- a) Hoe wordt het spanningsveld tussen preventie en handhaving juridisch geregeld?
- b) In hoeverre zijn een preventieve en ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar te verenigen met een handhavende en strafrechtelijke rol? Wat levert het op om beide rollen in één hand te beleggen?

¹ Voor de leesbaarheid spreken we in deze rapportage over preventie of de preventieve rol van de leerplichtambtenaar. Daaronder valt ook ondersteuning van de leerplichtambtenaar bij leerlingen met hoog, complex verzuim, gericht op het verbeteren van de schoolgang en het voorkomen van verder oplopen van het verzuim. Dit wordt in paragraaf 3.4 verder toegelicht.

- c) In hoeverre sluit de huidige leerplichtwet aan bij de verschuiving naar een preventieve en ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar en in hoeverre heeft deze aanpassing?
 - d) Welke uitbreidingen in bevoegdheden en welke deskundigheden zijn noodzakelijk om leerplichtambtenaren effectief te laten functioneren binnen een preventieve rol?
 - e) Welke knelpunten ontstaan door het huidige handhavingsgerichte karakter van de leerplichtwet bij het toepassen van een preventieve aanpak?
 - f) In hoeverre ondersteunen gemeentelijke beleidskaders de preventieve en ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar?
 - g) Hoe ervaren leerplichtambtenaren de ruimte binnen het huidige wettelijk kader om samen te werken en vroegtijdig te interveniëren?
3. *Samenwerking ketenpartners (vanuit rol LPA in de samenwerking)*
- a) Welke factoren belemmeren of bevorderen de samenwerking tussen leerplichtambtenaren en ketenpartners rondom het preventief werken, specifiek vanuit organisatorisch, beleidsmatig en juridisch oogpunt?
 - b) Welke samenwerkingsstructuren zijn noodzakelijk om een effectieve en preventieve samenwerking tussen alle ketenpartners te versterken?
 - c) Komen er nieuwe ketenpartners in beeld? Verdwijnen er ook ketenpartners?
 - d) Hoe verandert de rol van de leerplichtambtenaar in relatie tot ketenpartners zoals scholen, wijkteams, jeugdbescherming, Veilig Thuis, jeugdartsen en samenwerkingsverbanden en justitiële partners?
4. *Organisatie rol leerplichtambtenaar*
- a) Wat verandert er vakinhoudelijk aan de rol van de leerplichtambtenaar (gesprekstechnieken, vaardigheden, juridische kennis, studieachtergrond)?
 - b) Welke wijzigingen in de werkwijzen van leerplichtambtenaren of van leerplichtorganisaties zijn eventueel nodig bij de veranderende rol?
 - c) Wat zijn de gevolgen van een veranderende rol voor opleiding, begeleiding en professionele ontwikkeling van de leerplichtambtenaar?
5. *Percepties en draagvlak*
- a) Wat zijn de percepties en ervaringen van leerplichtambtenaren en de ketenpartners ten aanzien van de veranderende rol van de leerplichtambtenaar?
 - b) Welke factoren bevorderen of belemmeren het draagvlak en het begrip voor de verandering bij de verschillende betrokken partijen?
 - c) Welke maatschappelijke baten en besparingen zijn er wanneer er preventiever wordt gewerkt?
6. *Risico's en uitdagingen*
- a) Wat zijn de belangrijkste risico's/uitdagingen in de veranderende rol van de leerplichtambtenaar?
 - b) Welke uitdagingen doen zich voor bij het realiseren van een effectieve samenwerking tussen ketenpartners in het kader van de nieuwe rol?
 - c) Welke strategieën en interventies kunnen worden ingezet om de risico's en uitdagingen rondom de veranderende rol te minimaliseren?
 - d) In hoeverre ontbreekt er een gezamenlijke visie (op de rol van de LPA) onder ketenpartners en hoe beïnvloedt dit de samenwerking?

1.2 Onderzoeksopzet, - methoden en respons

Het onderzoek is gefaseerd in:

- een verkennende eerste fase die bestond uit deskresearch,
- een brede tweede fase met een representatieve enquête onder leerplichtambtenaren en gesprekken met sleutelfiguren vanuit alle relevante doelgroepen,
- een derde verdiepende fase van (regionale) casestudies waarin verdiepende gesprekken zijn/worden gevoerd met leerplichtambtenaren, scholen, gemeenten (beleid) en (andere) ketenpartners,
- een vierde fase waarin wordt gereflecteerd op de uitkomsten en de focus ligt op de betekenis van de uitkomsten op de vraag wat nodig is voor de doorontwikkeling van de preventieve rol van de LPA (inclusief gevolgen voor beleid, wetgeving, uitvoering en organisatie).

Fase 1: verkenning middels deskresearch

De deskresearch heeft zich gericht op a) een analyse van wet- en regelgeving, b) een analyse van relevante (beleids)documenten op landelijk en lokaal niveau (casestudies) en c) een analyse en verkenning van bestaand(e) onderzoek/rapportages over de rol van de leerplichtambtenaar, preventie en handhaving. De bevindingen geven input voor de beantwoording van (delen van) enkele onderzoeksvragen, maar dienden ook nadrukkelijk als basis voor de andere onderzoeksactiviteiten.

Fase 2: brede bevraging relevante doelgroepen/stakeholders

Fase 2 bestond uit een online enquête onder leerplichtambtenaren en gesprekken met sleutelfiguren/stakeholders.

Online enquête leerplichtambtenaren

De enquête onder leerplichtambtenaren had tot doel om een representatief beeld te geven van de huidige werkwijze van leerplichtambtenaren en de uniformiteit hierin, factoren die van invloed zijn op preventief werken, de samenwerking met ketenpartners, percepties en draagvlak voor een meer preventieve rol en risico's en uitdagingen hierbij.

Via Ingrado hebben 1.115 leerplichtambtenaren een uitnodiging ontvangen met een link naar de enquête. In totaal hebben 227 leerplichtambtenaren de vragenlijst ingevuld. Dat betekent een respons van 20 procent. Omdat ongeveer een derde van de leerplichtambtenaren voor meerdere gemeenten werkt (in een RBL of gemeenschappelijke samenwerking tussen enkele gemeenten), is geen zuiver beeld te geven van de dekking over alle gemeenten. We hebben wel gekeken in hoeverre alle 342 gemeenten in Nederland vertegenwoordigd zijn in de respons.² 266 van de 342 gemeenten (78%) zijn vertegenwoordigd in de respons: alle G4-gemeenten (middels 24 respondenten), 33 van de G36-gemeenten (middels 78 respondenten) en 229 van de 302 overige gemeenten (middels 125 respondenten).

Bijna driekwart van de respondenten (73,1%) heeft een BOA-bevoegdheid. De rest heeft dat niet. In het overgrote deel van de gevallen maken collega-leerplichtambtenaren dan processen-

² Als een leerplichtambtenaar bijvoorbeeld in een RBL werkt waarin 10 gemeenten samenwerken, en één leerplichtambtenaar uit deze RBL heeft de vragenlijst ingevuld, dan zijn al deze 10 gemeenten gedekt via de respons van deze leerplichtambtenaar.

verbaal op indien nodig. In een klein aantal gevallen wordt dit anders georganiseerd, bijvoorbeeld door het opmaken van processen verbaal te mandateren aan een andere gemeente (in sommige gevallen alleen het verhoor), door regionale BOA's, of via externe inhuur.

Gesprekken sleutelfiguren / stakeholders

Aanvullend op de deskresearch en parallel aan de enquête onder leerplichtambtenaren zijn in de tweede fase ook gesprekken gevoerd met relevante sleutelfiguren/stakeholders. Deze gesprekken hadden tot doel om op hoofdlijnen een beeld te krijgen van alle thema's in de onderzoeksvragen, vanuit het perspectief van zowel experts, als ketenpartners en/of belangenbehartigers. Het ging om in totaal 13 online gesprekken. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van de organisaties en functionarissen met wie is gesproken.

Fase 3: verdiepende casestudies

De derde fase in het onderzoek bestond uit casestudies in een zestal gemeenten/regionale bureaus leerplicht. In afstemming met Ingrado is een beredeneerde selectie gemaakt van zes cases. Daarbij is rekening gehouden met een spreiding naar gemeentegrootte, regio/landsdeel, RBL versus gemeenten, en al dan niet inzet op preventie / preventieve werkzaamheden.

De casestudies hadden tot doel om een verdiepend beeld te krijgen van de situatie in de gemeente/regio en de rollen en ervaringen van verschillende betrokkenen hierbij.

Elke casestudie bestond uit vier online (groeps)gesprekken: met leerplichtambtenaren in de betreffende gemeente, met enkele (max. 5) po/so-scholen (eventueel in combinatie met swv), met enkele (max. 5) vo/vso-scholen (idem), met beleidsambtenaren in de betreffende gemeente(n) (1 gemeente of meerdere bij een RBL) en evt. andere relevante partners (in overleg met gemeente/regio).

In de gesprekken is dieper ingegaan op de huidige situatie van de preventieve aanpak en samenwerking met ketenpartners hierbij, hoe dit zich verhoudt tot en verenigt met een meer handhavende rol en wat dit in termen van organisatie en beleid vraagt van de gemeente(n) en team Leerplicht en wat dit landelijk in termen van wet- en regelgeving / kaders vraagt. Tevens is in de gesprekken specifiek aandacht besteed aan percepties en ervaringen van verschillende betrokkenen (waaronder scholen) en ook aan risico's en uitdagingen van de veranderende rol van de leerplichtambtenaar.

Hieronder wordt een korte samenvatting van iedere casus gegeven. De volledige casusbeschrijving is te vinden in Bijlage 2.

Casus A: een grote gemeente in het westen van het land

Binnen deze gemeente is een aanpak ontwikkeld voor het terugdringen van verzuim en thuiszitten, waarbij de leerplichtambtenaar verschillende preventieve activiteiten kan uitvoeren, als aanvulling op de wettelijke taken. Dit kan echter alleen op het moment dat er voldoende capaciteit beschikbaar is binnen de afdeling Leerplicht. Mogelijke preventieve activiteiten zijn: voorlichting geven aan leerlingen, ouders en medewerkers van school over schoolaanwezigheid/-verzuim (de leerplichtambtenaar biedt tevens materiaal aan dat school zelf kan gebruiken om voorlichting te

geven), het uitvoeren van poortacties³, acties op luxeverzuim⁴, preventief meedenken (bv. advies geven over mogelijke stappen bij dreigend verzuim, de juiste manier van verzuim melden en eventueel advies over aanwezigheidsbeleid), en aansluiten bij multidisciplinaire overleggen (MDO's).⁵ Hierbij is het van belang dat er samengewerkt wordt tussen de leerplichtambtenaar en de school, en dat de preventieve rol van de leerplichtambtenaar 'hand in hand' gaat met de preventieve rol van de school. Binnen deze regio vinden scholen dat de leerplichtambtenaar meer en eerder zichtbaar zou moeten zijn op school en bij individuele casussen. Vertegenwoordigers van de gemeente vinden dat scholen zelf meer in hun kracht gezet moeten worden om preventief te werken. Zij benoemen de rol van school – leerkrachten, mentoren, zorgteam – als essentieel; zij kennen de leerling(populatie) en het ondersteuningsaanbod vanuit school (en het schoolnetwerk) het best. Benadrukt wordt dat de leerplichtambtenaar geen taken van school overneemt, maar hier op aansluit.

Casus B: een uitgestrekte gemeente in het noorden van het land

De leerplichtfunctie binnen deze regio is gemeentelijk georganiseerd en niet ondergebracht in een groter regionaal verband. Preventief werken is een onderdeel van de rol van de leerplichtambtenaar. Voorbeelden van preventief werken zijn het voeren van gesprekken voordat sprake is van wettelijk verzuim, het meedenken over passende oplossingen wanneer signalen van verzuim of uitval ontstaan, en het inzetten van acties die moeten voorkomen dat een situatie verder escaleert en leidt tot langdurig of formeel verzuim. Daarnaast nemen leerplichtambtenaren deel aan multidisciplinaire overleggen en voeren zij huisbezoeken uit, bijvoorbeeld om in gesprek te gaan met ouders en leerlingen wanneer zorgen bestaan over schoolaanwezigheid of wanneer meer inzicht nodig is in de situatie thuis. Hoewel leerplichtambtenaren al langere tijd preventief werken, is er niet altijd sprake van een eenduidige werkwijze. De invulling van de preventieve rol verschilt per leerplichtambtenaar en per context waarin wordt gehandeld. Daarnaast verschillen scholen in de mate waarin ze Leerplicht (vroegtijdig) bij casussen betrekken.

Casus C: een groot RBL in het zuidoosten van het land

De aanpak binnen deze regio is sterk gericht op preventie. Er worden stappen gezet om te werken via de MDTSS-methode, waarbij er een sterke focus ligt op schoolaanwezigheid. Een groot deel van de werkzaamheden van leerplichtambtenaren richt zich op preventie: Leerplicht wordt vroegtijdig bij casussen betrokken, werkt met triage⁶, voert op een aantal scholen spreekuren met jongeren en geeft voorlichtingen o.a. over wat de preventieve rol van de leerplichtambtenaar inhoudt⁷. De precieze aanpak van Leerplicht verschilt per onderwijstype. Dat komt omdat diverse

3 Poortacties zijn acties waarbij leerlingen bij de start van de schooldag bij de deur worden verwelkomd door medewerkers van school en de leerplichtambtenaar. Kinderen en hun ouders die op tijd zijn krijgen een compliment en alle kinderen krijgen een sticker. Ouders die te laat zijn worden hierop aangesproken.

4 Bij deze acties komt de leerplichtambtenaar op de dag voor of na een vakantie op school om samen met school na te gaan welke leerlingen afwezig zijn. De leerplichtambtenaar gaat bij afwezige leerlingen op deurbezoek. Door dit ruim van tevoren aan te kondigen, hebben luxeverzuimacties een preventieve werking.

5 Een MDO in het kader van de Leerplicht is een overleg waarbij een school, ouders, het kind en externe experts (zoals leerplichtambtenaren, jeugdhulp of zorgverleners) samenkomen. Het doel is om bij (dreigend) schoolverzuim de oorzaken in kaart te brengen en een passende oplossing te vinden, om de leerling weer goed te laten deelnemen aan onderwijs.

6 Triage aanpak: ondersteuningscoördinator, verzuimcoördinator, schoolarts en Leerplicht komen op vaste momenten samen om te kijken welke leerlingen risico lopen en wat de wenselijke aanpak/ieders rol daarin is. De frequentie van deze vaste momenten varieert, afhankelijk van de hoeveelheid uren die de aangesloten partijen hebben (bijv. één keer in 2/3 weken of één keer in de twee maanden).

7 Er wordt voorlichting gegeven o.a. om de boodschap van het vroegtijdig oppakken van verzuim uit te dragen en om aan te geven dat Leerplicht streeft naar een goede bereikbaarheid voor scholen (korte lijnen).

onderwijstypen (primair onderwijs, gespecialiseerd onderwijs en voortgezet onderwijs), o.a. door verschillen in doelgroep, prevalentie van typen verzuim en schoolgrootte vragen om een andere aanpak rondom leerplicht. Bijvoorbeeld: In het gespecialiseerd onderwijs speelt leerlingenvervoer een rol: de meeste leerlingen worden van en naar school gebracht. Ongeoorloofd verzuim (spijbelen) komt daarom nauwelijks voor. Daarnaast zijn er verschillen tussen scholen in de mate waarin Leerplicht wordt betrokken. Ondanks gezamenlijke richtlijnen en visie vanuit het RBL hebben scholen verschillende ervaringen en opvattingen over preventief werken.

Casus D: een grensgemeente in het zuiden van het land

Deze gemeente is niet aangesloten bij een RBL, maar vervult wel de leerplichtfunctie voor twee andere gemeenten in de regio. Er wordt op verschillende manieren preventief gewerkt, zowel op casusniveau (aansluiten bij leerlingbesprekingen en meedenken over casussen) als op geaggregeerd niveau (voorlichten en vormgeving van aanwezigheidsaanpak rondom schoolverzuim). Preventiever werken is in deze regio een lopend proces en er is de wens om preventiever te werken. De leerrechtconsulent (zoals de leerplichtambtenaar in deze regio wordt genoemd) zou, naast de handhavende rol, ook de rol van sparringpartner en mediator tussen scholen en ouders op zich kunnen nemen. Ook kan de leerrechtconsulent de rol van procesbegeleider/regisseur aannemen in de samenwerking tussen ketenpartners. Daar is bij sommige leerrechtconsulenten, scholen en ketenpartners nog een cultuuromslag voor nodig.

Casus E: een middelgrote regio in het zuidwesten van het land

De leerplichtwet wordt voor verschillende gemeenten uitgevoerd door een regionale organisatie. Binnen deze regio wordt er door bezuinigingen vanaf 1 januari 2026 niet meer preventief gewerkt (daarvoor wel; Leerplicht had bijvoorbeeld een consultfunctie voor school of ouders/leerling (bv. sparren met de school over verzuim bij leerlingen over wie nog geen wettelijke melding was gedaan); sloot aan bij zorgadviesteams/brede overleggen om mee te denken in casussen waar sprake was van ongeoorloofd en/of geoorloofd verzuim (samen met school, jeugdteam, jeugdarts en samenwerkingsverband); of was betrokken bij leerlingen die vanwege mentale problemen (= geoorloofd) langdurig niet naar school gingen). Sinds 2026 wordt ingezet op het verminderen van het aantal meldingen bij leerplicht, en leerplichtambtenaren gaan in principe pas over tot actie op het moment dat er een melding van 16 uur in 4 weken wordt gedaan. Preventieve werkzaamheden als het bijwonen van casusoverleggen of multidisciplinaire overleggen worden in principe niet meer uitgevoerd. Hoewel er in principe niet meer preventief wordt gewerkt, geeft de regio juist aan wel behoefte te hebben aan een preventieve rol van de leerplichtambtenaar.

Casus F: een middelgrote gemeente in het oosten van het land

Deze gemeente is niet aangesloten bij een RBL, maar werkt wel binnen een regionale samenwerking volgens gezamenlijke afspraken rondom schoolaanwezigheid. Daarbij staat niet alleen het terugdringen van verzuim centraal, maar breder het bevorderen van duurzame deelname aan onderwijs en het tijdig signaleren van risico's op uitval. Er is sprake van een verschuiving van een focus op schoolverzuim naar een focus op schoolaanwezigheid. Hierdoor wordt niet alleen gekeken naar ongeoorloofd verzuim, maar ook naar geoorloofd verzuim (zoals ziekteverzuim) en bredere patronen in aanwezigheid die kunnen wijzen op onderliggende problematiek. Leerplicht wordt daardoor vaker al in een vroeg stadium betrokken, voordat sprake is van wettelijk verzuim. Daarnaast wordt Leerplicht niet alleen betrokken op casusniveau, maar denkt zij ook mee over patronen, signalen en ontwikkelingen op schoolniveau. Wel zijn er verschillen tussen scholen in de mate waarin en het moment waarop Leerplicht wordt betrokken.

Fase 4: reflectiebijeenkomst

In de laatste fase van het onderzoek is een reflectiebijeenkomst georganiseerd die tot doel had om te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek. De focus van deze reflectiebijeenkomst was ten eerste om de uitkomsten te valideren en eventueel nog verder te duiden. Ten tweede had de reflectiebijeenkomst tot doel om gezamenlijk het gesprek/discussie te voeren over wat dit betekent voor wat nodig is om de preventieve rol van de leerplichtambtenaren door te ontwikkelen. We hebben daarbij specifiek gekeken naar de gevolgen voor beleid, wetgeving, uitvoering en organisatie. Wat betreft uitvoering en organisatie gaat het daarbij ook om zaken als samenwerking(ssstructuren) met ketenpartners/rolverdeling en om veranderingen in de vakinhoudelijke rol van de leerplichtambtenaar (en wat hiervoor nodig is). Tot slot is in de reflectiebijeenkomst aandacht geweest voor de opbrengsten (maatschappelijke baten en besparingen) van meer preventief werken door leerplichtambtenaren.

De reflectiebijeenkomst heeft fysiek plaatsvonden in Utrecht. Voor de reflectiebijeenkomst waren uitgenodigd de sleutelpersonen en belangenvertegenwoordigers die in fase 1 zijn gesproken en vertegenwoordigers vanuit de zes casestudies.

1.3 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de verschillende opvattingen, die verschillende partijen hebben van wat preventief werken inhoudt en welke taken en werkzaamheden horen bij preventief werken. In hoofdstuk 3 staat de huidige situatie centraal en schetsen we de mate waarin leerplichtambtenaren nu al preventief werken. Aan de hand daarvan is ook preventief werken door leerplichtambtenaren afgebakend. Hoofdstuk 4 gaat in op wat (de verschuiving naar meer) preventief werken vraagt qua wetgeving, van beleid – landelijk en regionaal – en van de leerplichtambtenaar (o.a. wat betreft werkwijze, achtergrond, scholing, deskundigheid). We maken daarbij een onderscheid in preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken (aan de hand van verschillende ontwikkelscenario's) en het versterken van de preventieve rol binnen de huidige wettelijke taken van de leerplichtambtenaar. De rapportage sluit af met de samenvattende conclusies.

2 Opvattingen van preventie

Uit de gesprekken met sleutelfiguren / stakeholders komt naar voren dat verschillende partijen verschillende opvattingen hebben van wat preventief werken inhoudt en welke taken en werkzaamheden horen bij preventief werken. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verschillende visies en ervaringen. Het doel is om een goed overzicht te geven van de (grote) verschillen ten aanzien van wat een preventieve rol van Leerplicht inhoudt of in zou moeten houden. Een weging en verdere duiding van deze verschillende visies en ervaringen – en de betekenis voor de doorontwikkeling van een preventieve rol voor leerplichtambtenaren is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.1 Achtergrond

In de achtergronden bij de leerplichttelling 2023-2024 gaat Ingrado in op 'De veranderende rol van leerplichtambtenaren'.⁸ Zij beschrijft in dit kader de daling van het aantal processen verbaal (zie ook volgende hoofdstuk) en benoemt als belangrijkste verklaring hiervoor de overgang (in 2017) van de Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim (SAS) naar de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en preventief werken. Uitgangspunt van de visie die ten grondslag ligt aan de MAS is dat bij ongeoorloofd schoolverzuim niet de strafrechtelijke insteek centraal staat, maar primair de inzet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. Benoemd wordt dat de ontwikkeling van de MAS aansluit bij een ontwikkeling die al enkele jaren gaande was in Nederland; de daling van het aantal processen verbaal is ook al vóór ingang van de Handleiding MAS ingezet (zie ook paragraaf 3.2).

Hoewel in de MAS veelvuldig wordt gesproken over een preventieve aanpak van verzuim constateert Ingrado dat niet duidelijk is omschreven wat daar precies onder moet worden verstaan. In gesprekken die Ingrado gevoerd heeft – ten behoeve van de achtergronden bij de leerplichttelling 2023-2024 – blijkt dat verschillende leerplichtorganisaties het lastig vinden om aan te geven wat zij precies onder preventief werken verstaan of wat je onder de noemer preventief werken zou kunnen scharen. Wat leerplichtorganisaties doen in het kader van preventie overlapt voor een groot deel, maar er zijn ook verschillen. Activiteiten die volgens Ingrado door (vrijwel) alle gesproken leerplichtorganisaties genoemd worden zijn: afspraken met scholen over het tijdig melden van verzuim (in het bijzonder in de vorm van meldingen 'Overig verzuim'), verzuimspreekuren en zichtbaarheid op scholen, en het geven van voorlichting op scholen over verzuim. Andere, minder vaak door leerplichtorganisaties genoemde preventieve activiteiten, zijn het aansluiten bij (zorg)overleggen op scholen en consultatie en advies over situaties waaraan geen verzuimmelding ten grondslag ligt. In de gesprekken die Ingrado heeft gevoerd, komt naar voren dat in een preventieve aanpak van schoolverzuim ook de omslag van afwezigheid naar aanwezigheid moet worden gemaakt en dat ook de aandacht voor geoorloofd verzuim gezien kan worden als een vorm van preventief werken. Bovendien blijkt dat leerplichtambtenaren verschillend denken over wat je met preventief werken wil bereiken: voorkomen van wettelijk verzuim (16 uur in 4 weken), voorkomen van langdurig verzuim, voorkomen van processen verbaal. Kortom, uit de gesprekken die Ingrado heeft gevoerd, komt reeds de onduidelijkheid en complexiteit van het begrip 'preventie' en 'preventief werken' naar voren.

8 De veranderende rol van leerplichtambtenaren. Achtergronden bij de leerplichttelling 2023-2024. Ingrado.

2.2 Opvattingen preventie en relatie met rol leerplichtambtenaar

Aansluitend bij het onderzoek van Ingrado blijkt ook uit onderhavige verkenning naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar de grote onduidelijkheid ten aanzien van het begrip preventie (in relatie tot de rol van de leerplichtambtenaar), de verschillende visies op wat men verstaat onder preventief werken en de verschillende opvattingen over óf en in hoeverre preventie hoort bij de rol van de leerplichtambtenaar. Zo zien we verschillende antwoorden op de vraag wat preventie of een preventieve rol zou moeten inhouden en waar preventie 'thuishoort'. Uit de interviews komen grofweg verschillende 'richtingen' naar voren; onderstaande richtingen geven *een beeld van de verschillende opvattingen en visies* die in het onderzoek, in de gesprekken, naar voren komen.

- Preventie gericht op individuele casuïstiek vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken en/of preventie op schoolniveau.
 - In de gesprekken met circa een kwart van de gesproken sleutelfiguren (o.a. vanuit jeugd/jeugdgezondheidszorg, oudervertegenwoordigers), maar ook vanuit de hoek van gemeenten (leerplichtambtenaren, beleid; gesproken in de casestudies) komt de volgende opvatting naar voren: de leerplichtambtenaar zou niet zozeer of in mindere mate een rol moeten hebben bij individuele casuïstiek vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken, maar *vooral* op schoolniveau. Hierbij spreekt de leerplichtambtenaar scholen aan en adviseert hij (gevraagd en ongevraagd) over het versterken van de verzuimaanpak.⁹ Daarmee is de leerplichtambtenaar ondersteunend aan het systeem, de verzuim-/aanwezigheidsaanpak op school. De individuele casuïstiek vóór de wettelijke grens hoort in deze visie (vooral) bij de school zelf. In dit kader wordt benoemd dat het mogelijk meer effect heeft als de school zelf investeert in preventie vóór de wettelijke grens dan als ze een externe partner hiervoor inzetten, die minder kennis heeft van kind/gezin en het ondersteuningsaanbod op school en minder betrokkenheid heeft in de context van de school.
 - Een andere opvatting is dat een leerplichtambtenaar niet alleen een rol zou moeten hebben op schoolniveau, maar ook meer/intensiever betrokken zou moeten zijn bij individuele casuïstiek vóórdat het verzuim de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken bereikt. De meerderheid van de gesproken sleutelfiguren heeft deze opvatting en daarnaast kwam dit ook expliciet naar voren in de gesprekken met scholen die onderdeel zijn van de casestudies. Vanuit de hoek van de scholen wordt benoemd dat de vroege betrokkenheid van de leerplichtambtenaar – als 'officiële instantie' – er in vele gevallen toe leidt dat leerlingen (en ouders) meer 'druk'/noodzaak voelen om naar school te gaan en niet te verzuimen; er gaat volgens scholen een 'waarschuwend effect' uit van de leerplichtambtenaar. Daarbij wordt overigens ook benadrukt dat de school wél 'eigenaar' is van de preventieve aanpak vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken. Zo wordt benoemd dat scholen zelf meer in hun kracht gezet moeten worden om preventief te werken (bijv. door scholen te ondersteunen bij het versterken van de pedagogische basis, door in te zetten op schoolaanwezigheidsbeleid, op het 'zien en horen' van leerlingen en op het vroegtijdig in gesprek gaan met leerlingen (door bijv. een verzuimcoördinator)). Een preventieve rol van de leerplichtambtenaar zou in deze visie dus wel ook gepaard moeten gaan met een investering in de preventieve rol van de school zelf.

9 Een enkele sleutelfiguur benadrukt dat de leerplichtambtenaar niet alleen de school zou moeten aanspreken, maar ook moet kunnen handhaven richting scholen.

- (Waarschuwen met) strafrechtelijk optreden (proces-verbaal) als preventie en/of loslaten van strafrechtelijk optreden.
 - Circa de helft van de gesproken sleutelfiguren gaf in het gesprek aan dat strafrechtelijk optreden (opmaken proces-verbaal) volgens hen niet hoort bij een preventieve rol; strafrechtelijk optreden zit preventie in de weg en zet het vertrouwen van leerlingen en ouders onder druk.
 - Een andere opvatting is dat een proces-verbaal – of in ieder geval de mogelijkheid tot het benoemen van / ‘dreigen’ met strafrechtelijk optreden – een instrument is waar een preventieve werking van uit kan gaan, omdat dit kan voorkomen dat de verzuimproblematiek verergert. Deze opvatting komt onder andere nadrukkelijk naar voren in de gesprekken die onderdeel waren van de cases. Scholen maar ook leerplichtambtenaren en beleid/staf benadrukken het ‘waarschuwend effect’ en de ‘stok achter de deur’ van de mogelijkheid tot strafrechtelijk optreden. Ook circa een kwart van de gesproken sleutelfiguren benoemt expliciet dat strafrechtelijk optreden mogelijk moet blijven (uiteraard als uiterste middel; ondersteuning of hulpverlening moet altijd de intentie zijn).

Hieronder gaan we nader in op de verschillende opvattingen ten aanzien van het verenigen van een preventieve met een strafrechtelijke rol.

Vereniging van preventieve en strafrechtelijke rol

De hiervoor genoemde interpretatie van sommige sleutelfiguren dat ook waarschuwen met strafrechtelijk optreden opgevat kan worden als preventie, hangt samen met de vraag in hoeverre een preventieve en ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar te verenigen is met een strafrechtelijke rol, en wat het oplevert om beide rollen in één hand te beleggen. De gesprekken met sleutelfiguren wijzen op verschillende perspectieven. Ongeveer de helft van de gesproken sleutelfiguren, waaronder vertegenwoordigers van ouders en leerlingen, geeft aan dat het combineren van een preventieve en strafrechtelijke rol niet wenselijk is. Het leidt tot een (potentieel) ‘conflict’, het onder druk zetten van het vertrouwen bij leerlingen/ouders en als gevolg daarvan terughoudendheid bij leerlingen/ouders om open te zijn (want dezelfde persoon kan immers ook sancties opleggen). De andere helft van de gesproken sleutelfiguren, waaronder vertegenwoordigers van gemeenten en vo-scholen, is van mening dat een preventieve rol (prima) te verenigen is met een strafrechtelijke rol. Preventie is altijd de insteek, maar handhaving kan functioneren als ‘stok achter de deur’ en als ‘voet tussen de deur’ om hulpverlening op gang te krijgen. Benoemd wordt dat je juist preventief kan werken *dankzij* het gezag en bestaande kader.

In één van de casussen (casus B) beschrijven zowel leerplichtambtenaren als scholen de meerwaarde van Leerplicht niet uitsluitend in termen van ondersteuning of handhaving. Leerplicht wordt gewaardeerd vanwege het vroegtijdig meedenken, deelnemen aan overleggen en ondersteunen van scholen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid om formeel op te treden van belang blijft. Sommige scholen geven daarbij juist aan behoefte te hebben aan een meer zichtbare handhavende rol. De casus laat zien dat de veranderende rol van Leerplicht in de betreffende gemeente niet leidt tot een vervanging van handhaving door preventie, maar tot een nieuwe combinatie van beide functies.

In de vragenlijst onder leerplichtambtenaren geven vrijwel alle (93%) responderende leerplichtambtenaren aan dat het mogelijk is om een preventieve rol van Leerplicht te combineren met een handhavende rol. Sterker nog: zij achten (net als een aantal geïnterviewde sleutelfiguren) een

handhavende rol *noodzakelijk* voor een goede uitvoering van een preventieve rol. Zonder mogelijkheid te (blijven) handhaven wordt leerplicht, zo wordt genoemd, een ‘tandeloze tijger’. Volgens de geïnterviewde leerplichtorganisaties zit de kracht van de preventieve rol van Leerplicht juist in het bewegen van ouders en leerlingen richting vrijwillige jeugdhulp, omdat Leerplicht ook de situatie kan schetsen als leerling of ouders daar niet in mee gaan (namelijk handhaven). In de praktijk doelen gesproken partijen daarbij op strafrechtelijk handhaven (middels proces-verbaal). Alternatieven op de strafrechtelijke route worden zeer beperkt benoemd. Tegelijkertijd wordt vanuit justitiële en juridische hoek ingebracht dat er naast strafrechtelijk optreden (juist) ook nog andere mogelijkheden zijn om een casus (ouder en leerlingen) ‘in beweging te brengen’. Bijvoorbeeld via handhaving middels bestuursrecht (last onder dwangsom of bestuurlijke boete), via de route van dwang in civiel kader¹⁰ en/of de route van een Halt-interventie. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op deze alternatieve routes. Samenvattend, enerzijds wordt (de mogelijkheid tot) strafrechtelijk optreden gezien als preventie en als instrument waar een preventieve werking van uit gaat, anderzijds ziet men strafrechtelijk optreden geenszins als preventie.

Factoren die van invloed zijn op interpretatie van preventie

Wat de gesproken sleutelfiguren zien als preventie blijkt samen te hangen met of gekleurd te worden door verschillende factoren:

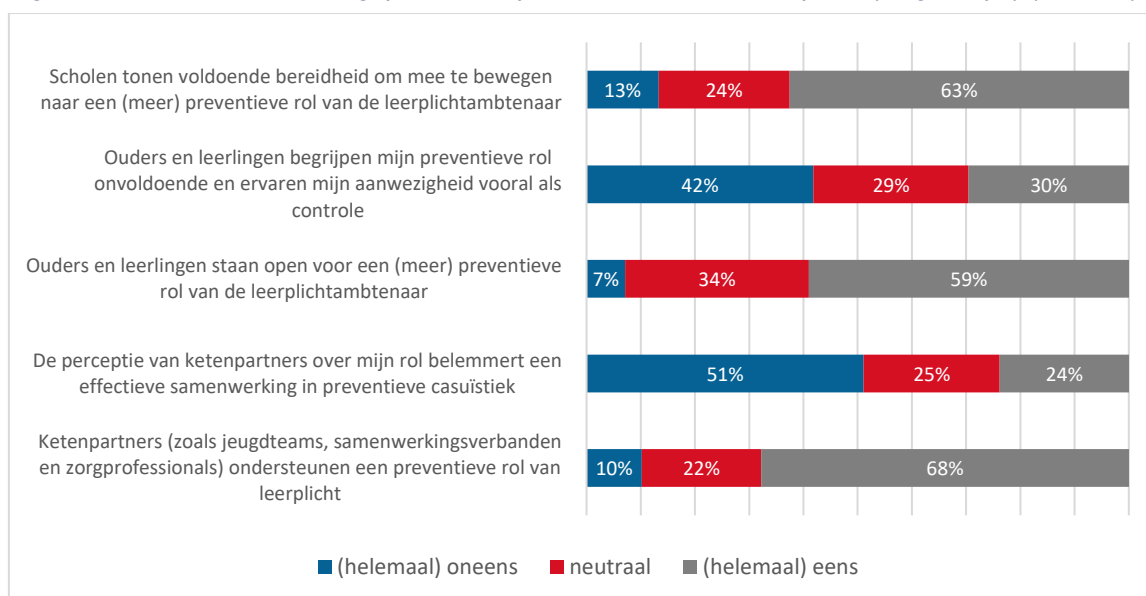
- Het ‘kader’ van waaruit een invulling wordt gegeven aan preventie. Vanuit welk ‘kader’ vul je preventie in? Vanuit de huidige leerplichtwet, vanuit je huidige taak als leerplichtambtenaar, vanuit de huidige beschikbare formatie, vanuit je visie om bijvoorbeeld het recht op onderwijs van kinderen zo goed mogelijk te waarborgen?
- De visie/opvatting die men heeft op/over de rol en verantwoordelijkheid van Leerplicht in relatie tot andere partners. Verschillende sleutelfiguren benadrukken dat het bestrijden van verzuim primair in regie en eigenaarschap bij de school thuishoort (zeker in relatie tot inclusief onderwijs). Zo zijn er sleutelfiguren die bijvoorbeeld benoemen individuele casuïstiek vóór de wettelijke grens of acties nog voor er verzuim optreedt niet de rol van de leerplichtambtenaar te vinden, maar de verantwoordelijkheid van de school. Bovendien, zo wordt benoemd, opereren er in/nabij de school al verschillende functionarissen (zoals onderwijsprofessionals, onderwijsconsulenten, schoolmaatschappelijk werkers, jongerenwerkers, brugfunctionarissen) die (preventieve of laagdrempelige) hulp en ondersteuning bieden. Verschillende sleutelfiguren zijn van mening dat je moet voorkomen dat er te veel overlap ontstaat met andere rollen en het toevoegen van ‘weer’ een nieuwe/extra functionaris in het ‘voorveld’ van schoolverzuim onwenselijk is. Hierbij moet opgemerkt worden dat de mate waarin deze functionarissen structureel worden ingezet of aanwezig zijn op school sterk verschilt tussen regio’s en scholen. Tegelijkertijd wordt onder andere door vertegenwoordigers van gemeenten benoemd dat de leerplichtambtenaar – juist vanwege het gezag te kunnen handhaven vanuit de leerplichtwet – een *unieke* positie heeft om ‘een voet tussen de deur te krijgen’ en hulpverlening op gang te brengen.

10 De Jeugdwet biedt een wettelijk kader op grond waarvan de leerplichtambtenaar de Raad voor de Kinderbescherming om een civiel onderzoek kan verzoeken (‘dwang’). Daarnaast zijn er in sommige regio’s jeugdbeschermingstafels (JBT), waarin een Verzoek Tot Bespreking (VTB) kan worden ingediend. Dit betreffen zogenaamde ‘drangtrajecten’. Aan de JBT wordt al dan niet besloten tot een onderzoek door de RvdK (Van Erp, 2024). Er is geen landelijk dekkend stelsel van JBT’s, JBT’s worden verschillend ingezet en de route naar een JBT is op dit moment veelal niet toegankelijk voor leerplichtambtenaren (zij kunnen zelf geen casus inbrengen). Ook wordt in een aantal gesprekken benoemd dat deze route nog (relatief) onbekend is bij leerplichtambtenaren. Dat is niet (aanvullend) onderzocht in de enquête onder leerplichtambtenaren.

- In relatie tot voorgaand punt: de visie/opvatting die men heeft ten aanzien van eigenaarschap. Verschillende sleutelfiguren benoemen een risico ten aanzien van eigenaarschap; door een 'preventieve rol' toe te kennen aan of neer te leggen bij de leerplichtambtenaar voelt de school mogelijk minder verantwoordelijkheid en urgentie om zelf in te zetten op het voorkomen/terugdringen van verzuim (terwijl het daar wel thuishoort). Er zou daarmee een 'conflict' ontstaan over eigenaarschap. Deze opvatting zorgt er (mede) voor dat sommige sleutelfiguren vinden dat de leerplichtambtenaar geen rol zou moeten hebben in individuele casuïstiek vóór de grens van 16 uur in 4 weken. Tegelijkertijd benadrukken *alle* gesproken sleutelfiguren dat de leerplichtambtenaar niet een eventuele handelingsverlegenheid van de school moet gaan invullen en dat het eigenaarschap voor het voorkomen/terugdringen van verzuim bij de school moet blijven liggen. Ook de sleutelfiguren die vinden dat de leerplichtambtenaar wél een rol zou moeten hebben bij individuele casuïstiek vóór de grens van 16 uur in 4 weken benoemen dit. Dit behoeft expliciete aandacht bij de uitwerking van een preventieve rol van de leerplichtambtenaar.

Ook in de vragenlijst onder leerplichtambtenaren is gevraagd naar hoe ketenpartners en ouders en leerlingen aankijken tegen een meer preventieve rol van leerplicht. Over het algemeen geeft circa twee derde van de leerplichtambtenaren aan dat scholen, (andere) ketenpartners en ouders en leerlingen een preventieve rol van Leerplicht ondersteunen (daarin mee willen bewegen, of daarvoor open staan). Er zijn weinig leerplichtambtenaren die het daar expliciet mee oneens zijn. Hoewel er dus steun lijkt voor een preventieve aanpak, blijkt uit de antwoorden van leerplichtambtenaren ook dat ouders en leerlingen, maar ook ketenpartners niet altijd *begrijpen* wat deze preventieve rol inhoudt. Zo geeft 30 procent van de leerplichtambtenaren aan dat leerlingen en ouders de preventieve rol onvoldoende begrijpen en eerder ervaren als controle, en geeft een kwart van de leerplichtambtenaren aan dat de perceptie van ketenpartners over de (preventieve) rol van Leerplicht effectieve samenwerking in preventieve casuïstiek belemmert.

Figuur 2.1 – Bereidheid en begrip voor een preventieve rol van Leerplicht (volgens lpa) (N = 227)



2.3 Samenvattend en concluderend

Uit zowel de gesprekken met sleutelfiguren/stakeholders als de vragenlijst onder leerplichtambtenaren blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over wat de preventieve rol inhoudt. Het is noodzakelijk om te verhelderen wat onder preventie wordt verstaan – hier gaan we in hoofdstuk 3 nader op in – en wat in dit kader de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de bij (het voorkomen/terugdringen van) verzuim betrokken personen (onderwijsprofessionals, leerplichtambtenaar, maar wellicht ook andere functionarissen, zoals bijvoorbeeld onderwijsconsulenten, schoolmaatschappelijk werkers, jongerenwerkers, brugfunctionarissen). Duidelijk is wel dat alle gesproken sleutelfiguren 'preventie' zien als een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de school *primair* verantwoordelijk blijft, maar de leerplichtambtenaar een aanvullende rol kan hebben.

De opvattingen verschillen over hoe die preventieve rol van de leerplichtambtenaar eruit zou moeten zien (preventieve rol op individueel niveau of vooral op schoolniveau, preventie door óók strafrechtelijk op te kunnen treden of juist helemaal niet). Voorkomen moet in ieder geval worden dat de leerplichtambtenaar de rol van de school in het voorkomen/terugdringen van verzuim gaat overnemen. Belangrijk is dat de leerplichtambtenaar inzet op het versterken van scholen en de aanpak van scholen gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid en het voorkomen/terugdringen van verzuim. Bovendien wordt het essentieel gevonden dat ook de scholen preventiever gaan werken; een preventievere rol van de leerplichtambtenaar moet gepaard gaan met een preventievere rol van de school bij de aanpak van verzuim.

3 Huidige situatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie en gaan we in op de mate waarin leerplichtambtenaren nu al preventief werken. Zoals in voorgaand hoofdstuk beschreven, hebben verschillende partijen verschillende beelden van wat preventief werken inhoudt, en de taken en werkzaamheden die daarbij horen. In dit hoofdstuk typeren we daarom waar mogelijk deze verschillen. In paragraaf 1 schetsen we kort wat er in de leerplichtwet staat. Daarna gaan we in paragraaf 2 in op verschillen die er nu zijn tussen gemeenten en RBL's in de mate waarin preventief wordt gewerkt. We betrekken daarbij ook de leerplichttelling 2023-2024 van DUO met betrekking tot het aantal processen-verbaal (PV) dat wordt opgemaakt en hoe dit verschilt tussen gemeenten. In paragraaf 3 gaan we in op hoe preventie wordt ingevuld. We hebben daarbij aandacht voor de type werkzaamheden en de samenwerking met ketenpartners ten aanzien van preventie. Ook gaan we in op de mate waarin er *binnen* gemeenten of RBL's verschillen zijn tussen leerplichtambtenaren in de invulling of uitvoering van deze preventieve werkzaamheden (uniformiteit). Op basis van de bestaande invulling van preventie komen we in paragraaf 4 tot een definitie – ordeningskader – van preventie vanuit het perspectief van leerplicht. In paragraaf 5 en 6 gaan we vervolgens in op een aantal factoren die preventief werken door leerplichtambtenaren belemmeren en bevorderen: in paragraaf 5 betreft het factoren in de organisatie en uitvoering van preventieve taken binnen leerplichtorganisaties en in samenwerking met ketenpartners, en in paragraaf 6 vanuit de leerplichtwet bekeken.

3.1 De leerplichtwet en preventief werken

De leerplichtwet is primair gericht op toezicht en handhaving en vermeldt preventie niet expliciet als kerntaak van de leerplichtambtenaar. Hoewel de wet niks zegt over een preventieve rol en een preventieve rol dus niet voortvloeit uit de wet, zijn er verschillende gemeenten en RBL's die (ook) preventief werken. Dit vindt veelal plaats vanuit de MAS. De leerplichtwet verbiedt (de ontwikkeling naar) preventief werken dus niet. In relatie tot voorgaand hoofdstuk, waarin naar voren kwam dat niet alle sleutelfiguren een rol zien voor de leerplichtambtenaar bij individuele casuïstiek waarbij het verzuim nog niet de wettelijke grens (16 uur in 4 weken) heeft bereikt, dient opgemerkt te worden dat actie van de leerplichtambtenaar bij minder dan 16 uur in 4 weken verzuim vanuit de leerplichtwet niet verboden is. De 16-uurgrens is een wettelijke meldplicht voor *scholen*, maar scholen mogen verzuim van een leerling ook melden als dit nog onder deze grens ligt (ook als het bijvoorbeeld gaat om 'ziekteverzuim' als vermoedelijk ongeoorloofd verzuim) en de leerplichtambtenaar mag dan ook in actie komen op basis van het gemelde (overig) verzuim. In het aangenomen wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim wordt expliciet benoemd dat scholen bij zorgen over het ongeoorloofd verzuim van een leerling een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim kunnen doen (het wetsvoorstel regelt geen grondslag voor een signaal zorgelijk geoorloofd verzuim).¹¹

¹¹ In het wetsvoorstel staat dat scholen (het bevoegd gezag) vrij zijn om te bepalen wat onder zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt verstaan. Dit kan leiden tot verschillende interpretaties (mogelijk ook ongeoorloofd verzuim in combinatie met geoorloofd verzuim).

3.2 Verschillen tussen regio's in preventief werken

Mate van preventief werken en inkadering van preventieve werkzaamheden

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, hebben verschillende betrokkenen verschillende opvattingen of definities van een preventieve rol van leerplichtambtenaren. In de enquête onder leerplichtambtenaren is om die reden geen exacte afbakening gegeven van preventie. Wel is aangegeven dat het (in ieder geval) gaat om taken en werkzaamheden waarbij ongeoorloofd verzuim van 16 uur in 4 weken nog niet is bereikt.

Vanuit de enquête onder leerplichtambtenaren zien we verschillen in de mate waarin zij preventief werken. Slechts een heel klein gedeelte van de leerplichtambtenaren (6%) heeft een rol die primair in het teken van handhaving staat, maar de *mate waarin* de rol van de leerplichtambtenaar als preventief kan worden bestempeld verschilt wel. Ruim driekwart van de leerplichtambtenaren bestempelt zijn rol als voornamelijk preventief (antwoordopties 4 en 5). Bij de helft van de leerplichtambtenaren betekent dit (ook) dat zij al betrokken worden voordat het verzuim bij Leerplicht moet worden gemeld (16 uur / 4 weken). Er zijn hierin geen significante verschillen tussen leerplichtambtenaren die wel en niet BOA-bevoegd zijn. Onderstaande tabel geeft weer hoe leerplichtambtenaren hun eigen rol typeren op een schaal van twee uitersten.

Tabel 3.1 – Mate waarin leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft (N = 227)

	1	2	3	4	5	
Mijn rol als leerplichtambtenaar staat vooral in het teken van handhaven	1%	4%	17%	55%	22%	Mijn werkwijze als leerplichtambtenaar staat vooral in het teken van preventie en (het organiseren van) vrijwillige (jeugd)hulp
Ik word als leerplichtambtenaar pas betrokken als het verzuim al problematisch is (> dan 16 uur in 4 weken)	3%	19%	29%	36%	13%	Ik word als leerplichtambtenaar al betrokken voordat het verzuim problematisch is (< dan 16 uur in 4 weken)

Leerplichtambtenaren zijn in de enquête niet gevraagd naar hun eigen definitie van preventie. Wel kunnen we uit de enquête afleiden dat leerplichtambtenaren van wie hun werkwijze vooral in het teken staat van preventie (zie tabel 3.1) ook significant vaker aangeven betrokken te zijn bij de advisering en ondersteuning van scholen in het preventief werken (adviseren van scholen over verzuimbeleid en verlof, maken van afspraken met scholen over meldingen onder de wettelijke meldgrens) en een betrokkenheid hebben op casusniveau in situaties dat verzuim nog onder de grens van 16 uur in 4 weken ligt (oppakken van deze meldingen). Dit maakt duidelijk dat preventieve taken vooral bestaan uit 'algemene' preventieve werkzaamheden, gericht op alle leerlingen (schoolniveau) en op 'specifieke' preventieve werkzaamheden gericht op de doelgroep leerlingen met beginnend verzuim. Bij leerlingen met hoog, complex verzuim kan ondersteuning van leerplichtambtenaren, of coördinatie van samenwerking met betrokken partijen, ook gericht zijn op het herstel van schoolgang en het voorkomen van verder oplopen van verzuim. Leerplichtambtenaren die hun werkwijze voornamelijk als preventief beschouwen leggen echter niet vaker de nadruk op dit type werkzaamheden in vergelijking met leerplichtambtenaren die hun werk niet primair als preventief beschouwen. In paragraaf 3.4 komen we uitgebreider terug op het begrip preventie en welke afbakening daar in het onderzoek aan wordt gegeven.

Tijdsbesteding aan preventieve taken

Naast de mate waarin leerplichtambtenaren een preventieve rol hebben, zijn zij ook gevraagd om een inschatting te maken van de tijd die zij besteden aan verschillende type werkzaamheden: preventieve werkzaamheden¹², onderzoek (vanuit hun toezichthoudende taak) en handhavende werkzaamheden. Aan handhavende werkzaamheden wordt gemiddeld genomen maar een klein (13%) deel van de tijd besteed. Er is ook relatief weinig spreiding; er zijn geen leerplichtambtenaren die hier meer dan 25 procent van hun tijd aan besteden. Wel zien we dat leerplichtambtenaren in gemeenten met een hoger aandeel processen-verbaal voor relatief verzuim gemiddeld genomen meer tijd besteden aan handhavende taken (18% t.o.v. 13% gemiddeld).

Er is meer spreiding in hoeveel tijd leerplichtambtenaren besteden aan onderzoek en aan preventieve taken. Bijna 30 procent van de leerplichtambtenaren besteedt ten minste de helft van hun tijd aan preventieve taken, 20 procent juist minder dan een kwart van hun uren. Hierin zijn geen verschillen tussen wel en niet BOA-bevoegde leerplichtambtenaren.

Tabel 3.2 – Tijd die leerplichtambtenaren besteden aan drie soorten werkzaamheden (N = 227)

	0-25% van de tijd	25-50% van de tijd	50-75% van de tijd	75-100% van de tijd	Gemiddeld deel van de tijd dat aan de werkzaamheden wordt besteed
Preventieve werkzaamheden	20%	52%	24%	4%	43%
Onderzoek	22%	47%	27%	4%	43%
Handhavende werkzaamheden	91%	9%	-	-	13%

Leeswijzer: bv: 20% van de lpa besteedt tussen de 0-25% van hun tijd aan preventieve werkzaamheden. 24% van de lpa besteedt juist 50-75% van hun tijd aan preventieve werkzaamheden.

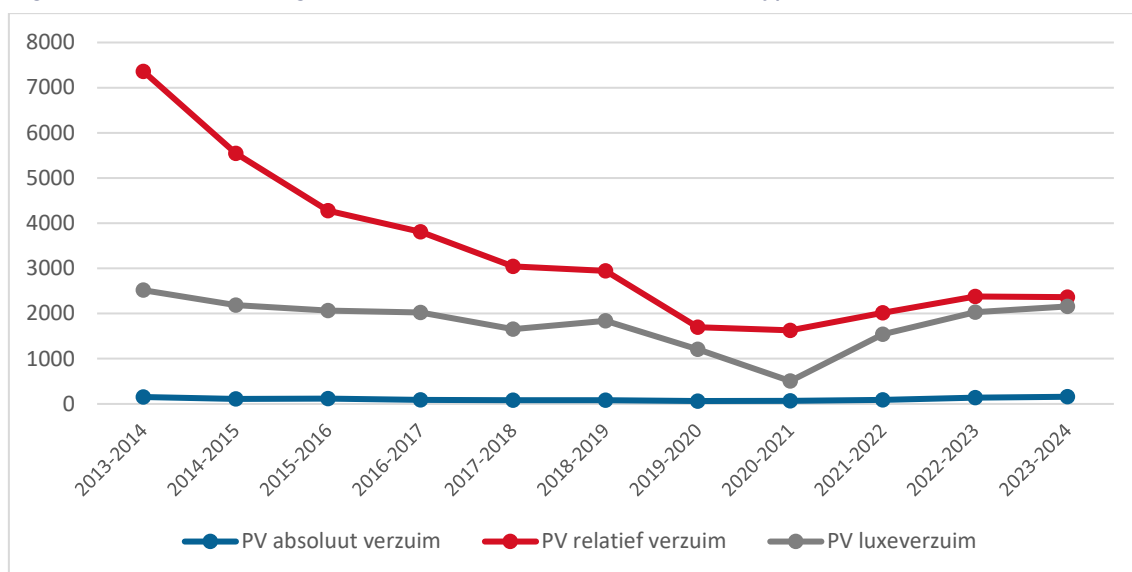
Omvang processen-verbaal

Ook in termen van opgemaakte processen-verbaal (PV's) kunnen we afleiden hoe preventief wordt gewerkt. De gedachtegang daarbij is dat in gemeenten waar veel PV's worden opgemaakt, minder preventief wordt gewerkt dan in gemeenten waar het aantal PV's lager ligt.

Landelijk gezien zien we de afgelopen jaren een sterke daling van het aantal PV's, van ruim 10.000 in 2013-2014 naar ruim 4.600 in 2023-2024. Met name het aantal PV's voor relatief verzuim is zeer sterk gedaald, met bijna 70 procent. De daling is (zoals ook eerder werd benoemd) al ingezet vóór de ontwikkeling van de MAS in 2017. Uit de cases blijkt ook dat het momenteel erg lang duurt voordat een leerling met een proces-verbaal moet voorkomen bij de rechter, wat soms aanleiding geeft tot het niet opmaken van een proces-verbaal. Ook dit kan leiden tot een afname in het aantal opgemaakte PV's.

12 Zoals hiervoor benoemd is leerplichtambtenaren niet naar hun definitie van preventie gevraagd. Wel zien we zoals gezegd dat de preventieve taken van leerplichtambtenaren die hun werkwijze als preventief omschrijven vooral gericht zijn op het voorkomen van verzuim en niet (ook) in de vorm van 'recidive' preventie.

Figuur 3.1 – Ontwikkeling aantal PV's 2013-2023, naar verzuimtype

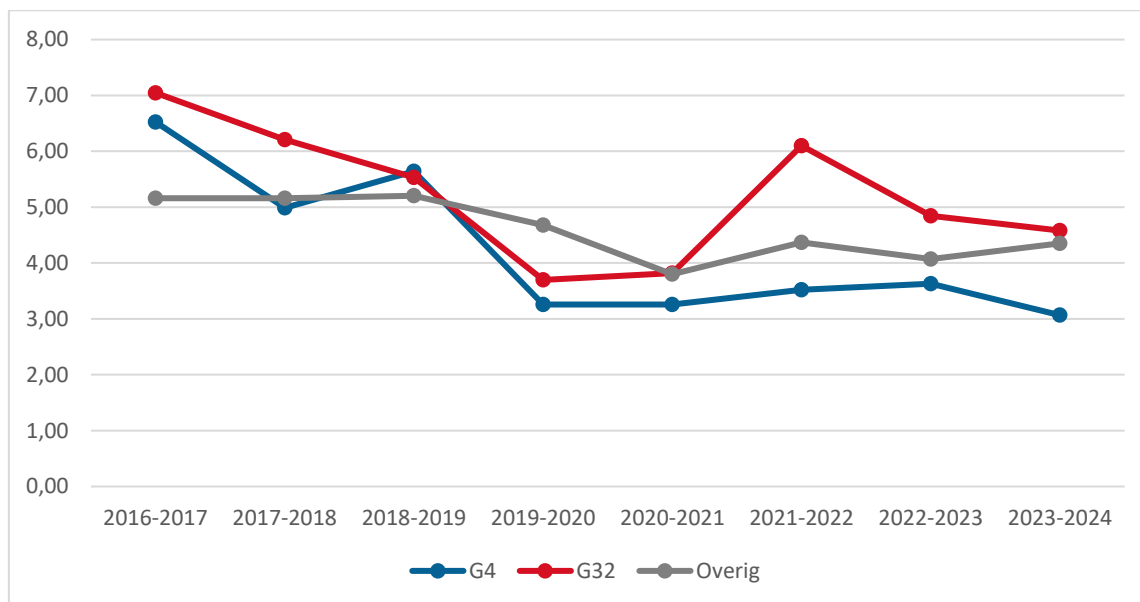


Bron: DUO

Tussen gemeenten zijn er grote verschillen in het aantal opgemaakte PV's voor relatief verzuim. Dat heeft uiteraard te maken met de grootte van de gemeente. Maar (ook) omgerekend naar het aantal meldingen relatief verzuim¹³ zijn er grote verschillen, in 2023-2024 variërend van 0 procent (= geen PV's) tot 29,41 procent van alle leerlingen met een melding relatief verzuim (gemiddeld 4,35%). In de G4 ligt het aandeel PV's gemiddeld wat lager (3,07% van het aantal leerlingen met een melding relatief verzuim) dan in de G32 (4,58%) en overige gemeenten (4,35%), maar tussen gemeenten met een vergelijkbare omvang zijn grote verschillen (bv. Amsterdam 1,4% en Rotterdam 5,9%; of Dordrecht 17,94% en Amersfoort 1,19%). Ook afgezet tegen het aantal leerplichtige leerlingen zijn er (grote) verschillen tussen individuele gemeenten.

¹³ Enkele gevallen zijn in de analyses buiten beschouwing gelaten. Dat betreft enkele gemeenten waar het aantal PV's voor relatief verzuim hoger ligt dan het aantal leerlingen met een melding relatief verzuim, enkele gemeenten waar zowel het aantal leerlingen met een melding relatief verzuim als het aantal PV's voor relatief verzuim 0 is, en enkele gemeenten waar het percentage PV's voor relatief verzuim ten opzichte van het aantal leerlingen met een melding relatief verzuim 100% is.

Figuur 3.2 – Ontwikkeling aantal PV's relatief verzuim (als percentage van het aantal leerlingen met een melding relatief verzuim), 2016-2023, naar gemeentegrootte



Bron: DUO.

3.3 Invulling van preventieve werkzaamheden

Type werkzaamheden

Zoals in voorgaande paragraaf en ook in hoofdstuk 2 al aan de orde kwam zijn er bij verschillende betrokkenen verschillende opvattingen van wat preventie inhoudt als het om de taken of opdracht van Leerplicht gaat.

De invulling van preventieve taken verschilt ook tussen leerplichtambtenaren (of: organisaties). Onderstaande tabel geeft weer in hoeverre er bij leerplichtambtenaren nadruk ligt op verschillende vormen van preventieve werkzaamheden. Het beeld wat naar voren komt sluit aan op de eerdere tabel 3.1: er zijn relatief weinig leerplichtambtenaren die de (voorgelegde) preventieve werkzaamheden niet uitvoeren, maar het verschilt of er enige of veel nadruk ligt op de uitvoering van diverse preventieve werkzaamheden. De grootste verschillen zitten in het houden van preventieve spreekuren, het geven van voorlichting op scholen of aan ouders, het coördineren of regisseren van ketensamenwerking en het maken van afspraken met scholen en JGZ over stapeling van ongeoorloofd en geoorloofd verzuim.

Minstens de helft van de leerplichtambtenaren geeft aan dat preventieve taken waar veel nadruk op ligt, al minstens vijf jaar uitgevoerd worden. Bij werkzaamheden als het maken van afspraken over het melden onder de grens van 16 uur in 4 weken, het oppakken van deze meldingen, het geven van voorlichting aan scholen en ouders en het adviseren van scholen geeft zelfs 70 procent van de leerplichtambtenaren dit aan. Uit de gesprekken met sleutelfiguren/stakeholders maken we op dat dit mogelijk (mede) te maken heeft met de invoering van de MAS (in 2017), die preventief werken stimuleert.

Tabel 3.3 – Focus op verschillende preventieve werkzaamheden door leerplichtambtenaren (N var. 219-225)

	Geen na- druk (taak voer ik niet uit)	Weinig na- druk	Enige na- druk	Veel na- druk
Afspraken maken met scholen over melden ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken	4%	17%	35%	44%
Oppakken/onderzoeken meldingen ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken	3%	12%	27%	59%
Houden van preventieve spreekuren (gesprekken met leerlingen/jongeren en/of ouders die minder dan 16u in 4 weken verzuimd hebben)	15%	15%	22%	48%
Voorlichting geven op scholen of aan ouders	13%	40%	35%	12%
Coördineren/regisseren ketensamenwerking (LPA in schakelrol)	8%	20%	38%	35%
Afspraken maken met scholen en jeugdgezondheidszorg over stapeling/combinatiepatronen van ongeoorloofd verzuim en ziekteverzuim	10%	15%	34%	41%
Adviseren van scholen over o.a. verzuimbeleid en verlof	1%	12%	43%	44%

In de enquête onder leerplichtambtenaren is ook middels een open vraag gevraagd op welke manier zij invulling geven aan preventieve werkzaamheden. Aanvullend op bovengenoemde werkzaamheden, wordt ook vaak nog benoemd:

- Deelname aan multidisciplinaire overleggen of -tafels (bv. MDO's, zorgadviesteam (zat), thuiszitterstafels) (circa twee derde van de leerplichtambtenaren noemt dit);
- Advies, consultatie en sparren met scholen of andere ketenpartners (o.a. meedenken in casuïstiek, adviseren in verzuimaanpak, toelichten van wetgeving, voorlichting en informatievoorziening) (door circa twee derde van de leerplichtambtenaren benoemd);
- Structurele zichtbaarheid en relatiebeheer (o.a. periodieke schoolbezoeken, jaarlijkse ronde langs scholen, vaste contactpersoon voor scholen, verzuimspreekuren op school) (door circa een derde van de leerplichtambtenaren benoemd).

Casus F laat zien dat preventief werken mede wordt opgebouwd door langdurige investering in relaties met scholen. Leerplichtambtenaren hebben actief gewerkt aan het versterken van contacten met scholen door afspraken toe te lichten, verwachtingen over en weer te bespreken en scholen vaste aanspreekpunten te bieden. Hierdoor weten scholen beter waarvoor zij Leerplicht kunnen benaderen en wordt contact eerder gelegd, ook wanneer nog geen sprake is van verzuim boven de grens van 16 uur in 4 weken. De casus laat zien dat vroegtijdige betrokkenheid vraagt om vertrouwen, herkenbaarheid en structurele aanwezigheid van Leerplicht binnen het onderwijsveld.

De rol van de MAS

In 2017 is de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld. In deze aanpak van schoolverzuim staat niet meer de strafrechtelijke kant, maar preventie en vrijwillige (jeugd)hulp centraal. Hoewel ook voor de MAS al wel preventief werd gewerkt, heeft de komst van de MAS geleid tot een versnelling en verbreding (meer gemeenten en leerplichtambtenaren) in preventief werken. In de enquête onder leerplichtambtenaren is gevraagd in hoeverre zij werken volgens (diverse elementen uit) de MAS. Vrijwel alle leerplichtambtenaren geven aan in enige mate tot grote mate/volledig volgens de MAS te werken. Het meest duidelijk is dat zichtbaar in dat circa driekwart van de leerplichtambtenaren aangeeft dat vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim in hun werkwijze voorop staat (nog eens 26% zegt dat dat in enige mate het geval is; slechts 2 procent zegt dat dit niet/nauwelijks voorop staat in zijn/haar werkwijze)¹⁴, dat zij het stappenplan van de MAS (waarnemen-analyseren-plannen-handelen-evalueren) hanteren, dat zij het initiatief nemen voor een adequaat vervolg bij verzuimmeldingen, en een verzuimonderzoek starten bij het constateren van gemeld verzuim en het vervolg monitoren. De meeste andere leerplichtambtenaren geven aan dat deze manieren van werken volgens de MAS in enige mate worden uitgevoerd; slechts een heel klein deel (0-2%) geeft aan deze elementen uit de MAS niet of nauwelijks toe te passen. Aan enkele elementen uit de MAS wordt minder vaak invulling gegeven: ten aanzien van het werken met routekaarten en verzuimprofielen, en het gebruik van ondersteunende instrumenten (zoals modelbrieven, signaleringsinstrument schoolverzuim) geeft een groter deel (respectievelijk 39% en 26%) van de leerplichtambtenaren aan daar *niet* mee te werken. Er zijn nauwelijks verschillen tussen leerplichtambtenaren die wel of juist geen BOA-bevoegdheid hebben in het werken volgens de MAS.

De nadruk op preventief werken leidt er ook toe dat de route dwang in strafrechtelijk kader weinig wordt ingezet; gemiddeld in 9 procent van alle routes die worden ingezet (zie ook tabel 3.4).¹⁵ Verwijzing naar vrijwillige (jeugd)hulp staat duidelijk centraal; in meer dan de helft van de ingezette routes wordt gekozen voor deze weg. De andere routes – inzet van Halt-interventie, dwang in civiel kader en de combinatie van routes – worden minder ingezet; gemiddeld in respectievelijk 10, 6 en 20 procent van de gevallen. De mate waarin verwijzing naar vrijwillige (jeugd)hulp centraal staat, wisselt wel tussen leerplichtambtenaren. Dit beeld sluit aan op het beeld dat preventie bij bijna alle leerplichtambtenaren onderdeel is van hun werkzaamheden, maar dat de mate waarin preventief wordt gewerkt verschilt. In gemeenten/regio's met een lager percentage PV's voor relatief verzuim (ten opzichte van het aantal meldingen van relatief verzuim) zetten leerplichtambtenaren vaker de route van vrijwillige jeugdhulp in (gemiddeld 60% van de casussen) dan dat leerplichtambtenaren dat doen in gemeenten/regio's met relatief meer PV's voor relatief verzuim.¹⁶

14 Dat een kwart van de leerplichtambtenaren niet grotendeels/volledig aangeeft dat vroegtijdige inzet van jeugdhulp bij verzuim voorop staat zegt, kan komen dat deze route niet altijd passend wordt geacht.

15 Respondenten is gevraagd om een inschatting te maken van welke routes zij inzetten bij ongeoorloofd schoolverzuim. De optelsom moest 100% zijn. Op basis daarvan is een gemiddelde uitgerekend, en is in tabel 3.4 een categorisering gemaakt.

16 Alle gemeenten zijn opgedeeld in vier gelijke groepen oplopend in percentage PV's voor relatief verzuim. Leerplichtambtenaren in gemeenten die behoren tot de kwart gemeenten met het hoogste percentage PV's voor relatief verzuim verwijzen gemiddeld in 48 procent van de casussen door naar vrijwillige jeugdhulp.

Tabel 3.4 – Inzet van routes bij ongeoorloofd schoolverzuim (N = 227)

	0-25% van de casussen	25-50% van de casussen	50-75% van de casussen	75-100% van de casussen	Gemiddeld deel van de casussen waarin route wordt ingezet
Verwijzing vrijwillige (jeugd)hulp	15%	30%	35%	20%	54%
Inzetten Halt-interventie schoolverzuim	95%	5%	-	-	10%
Dwang in civiel kader	99%	1%	-	-	6%
Dwang in strafrechtelijk kader	96%	4%	0%	-	9%
Combinatie van routes	74%	19%	4%	3%	20%

Leeswijzer: bv: 15% van de lpa zet bij ongeoorloofd schoolverzuim tussen de 0-25% keer de route Vrijwillige inzet van (jeugd)hulp in.

Reikwijdte van preventieve inzet

Preventieve inzet¹⁷ vindt volgens bijna 80 procent van de leerplichtambtenaren in de volle breedte plaats. Dat wil zeggen: op alle of het grootste gedeelte van de scholen in de gemeente of RBL. Circa een vijfde van de leerplichtambtenaren geeft aan dat deze werkzaamheden alleen op een deel van de scholen wordt uitgevoerd. Dat is dan meestal alleen of voornamelijk op het v(s)o, soms in combinatie met het s(b)o of het mbo. Op basis van de casestudies blijkt wel dat de intensiteit van de preventieve inzet tussen scholen kan verschillen. Dat betekent dat 'op papier' geen onderscheid gemaakt wordt tussen scholen of onderwijssectoren, maar dat in praktijk keuzes worden gemaakt. In ten minste de helft van de casussen worden deze verschillen tussen scholen genoemd.

In casus A komt naar voren dat de invulling van de preventieve rol verschilt naar onderwijssector en dat in dit kader ook praktische overwegingen een rol kunnen spelen. Leerplichtambtenaren geven aan in het voortgezet onderwijs aan te sluiten bij multidisciplinaire overleggen. Dat kan echter niet bij alle basisscholen, omdat er (te) veel basisscholen zijn in de regio.

Ook in casus B wordt zichtbaar dat de preventieve rol van Leerplicht per onderwijssector verschillend wordt ingevuld. In het primair onderwijs wordt leerplicht vaker betrokken bij signalen van beginnend verzuim of ziekteverzuim. In het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt leerplicht daarentegen veelal pas betrokken na een formele melding, waardoor de preventieve rol daar minder zichtbaar en herkenbaar is.

Uniformiteit in preventief werken

Los van de reikwijdte van de preventieve inzet, zien we ook dat niet alle leerplichtambtenaren binnen dezelfde gemeente of RBL (in dezelfde mate) preventief werken. Circa 45 procent van de leerplichtambtenaren geeft in de enquête aan dat hierin verschillen zitten, waarvan een klein deel (10%) zegt dat het om grote verschillen gaat. Zij geven daarvoor verschillende verklaringen: deels gaat het om factoren die te maken hebben met mindset (belang dat aan preventief werken wordt

¹⁷ Preventieve inzet is in de vragenlijst niet heel exact geformuleerd. Wel is in de vragenlijst aangegeven dat het (in ieder geval) gaat om taken en werkzaamheden waarbij ongeoorloofd verzuim van 16 uur in 4 weken nog niet is bereikt.

gehecht), kennis en ervaring. *‘De een werkt vanuit de letter van de wet, de ander vanuit de geest van de wet’*. Deels zijn verschillen ook verklaarbaar doordat er verschillen zijn in caseload (waarvoor soms weinig tijd voor preventie overblijft), en in doelgroep of scholen waarvoor de leerplichtambtenaar werkt. Bijvoorbeeld dat een leerplichtambtenaar die (vooral) gekoppeld is aan voorscholen meer tijd besteedt aan preventie dan een leerplichtambtenaar die verbonden is aan het po. Of verschillen doordat bepaalde scholen zelf contact zoeken met Leerplicht en andere scholen niet. Uit verschillende casussen blijkt dat er binnen eenzelfde gemeente of regio verschillen zijn tussen scholen in de mate waarin en het moment waarop Leerplicht betrokken wordt bij een casus. In een van de casussen wordt er bijvoorbeeld benoemd dat er scholen zijn waarbij er sprake is van een structurele aanpak met vroegtijdige betrokkenheid van Leerplicht, terwijl er ook scholen zijn waarbij de inzet van Leerplicht meer op afroep plaatsvindt.

Binnen casus B bestaat brede overeenstemming dat preventief werken onderdeel is van de rol van de leerplichtambtenaar. Tegelijkertijd verschilt de concrete invulling tussen leerplichtambtenaren, scholen en onderwijssectoren. De casus illustreert dat de veranderende rol van Leerplicht niet alleen afhankelijk is van het handelen van leerplichtambtenaren zelf, maar ook van de manier waarop scholen die rol herkennen en benutten. Waar leerplichtambtenaren aangeven al langere tijd preventief te werken door vroegtijdig mee te denken, deel te nemen aan overleggen en ondersteuning te bieden bij beginnende verzuimsignalen, betrekken scholen Leerplicht niet altijd bij dit type (preventieve) activiteiten. Hierdoor wordt de preventieve rol door betrokkenen verschillend ervaren en blijft onduidelijk wanneer leerplicht een samenwerkingspartner is en wanneer vooral de handhavende functie wordt gezien.

3.4 Definiëring van preventieve rol van Leerplicht

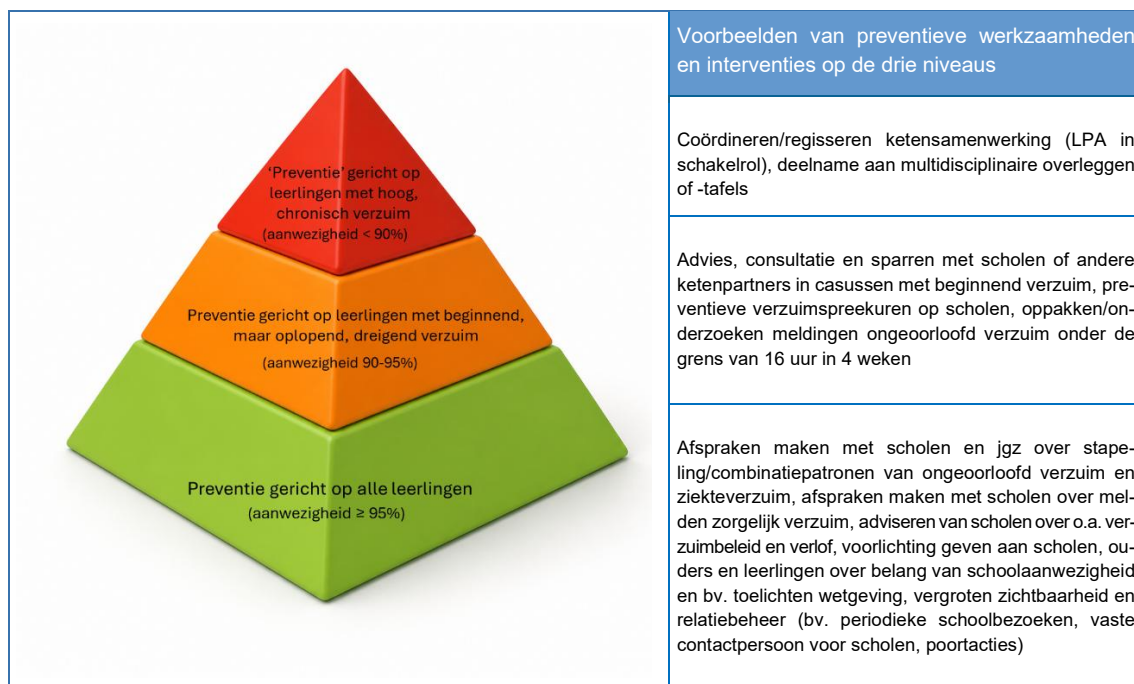
Voorgaande maakt duidelijk dat preventief werken een breed begrip is, waar geen eenduidig beeld over bestaat. Op basis van de verschillende manieren waarop invulling wordt gegeven aan een preventieve rol van de leerplichtambtenaar kunnen we wel een aantal elementen onderscheiden.

Met het oog op de verwachte inwerkingtreding van de Wet terugdringen schoolverzuim in augustus 2027¹⁸ hebben we daarbij het MD-MTSS model – dat een gelaagd beeld van aanwezigheid omvat – als raamwerk gebruikt. Dit raamwerk staat centraal in het Besluit terugdringen schoolverzuim voor de uitwerking van de levering van verzuimgegevens door onderwijsinstellingen aan de minister van OCW. Van scholen wordt verwacht dat zij integraal naar verzuim (ofwel: schoolaanwezigheid) gaan kijken. De piramide in het MD-MTSS model toont de ideale opbouw van schoolaanwezigheid.

In het MD-MTSS model worden drie lagen van aanwezigheidsniveaus onderscheiden. Bij elk van die lagen horen verschillende typen interventies van scholen. We beschrijven hieronder hoe de rol van leerplicht daarop aanvullend kan zijn.

¹⁸ Het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer maar moet ten tijde van het schrijven van dit rapport nog behandeld worden door de Eerste Kamer.

Figuur 3.3 – Preventieve rol van Leerplicht op drie niveaus (aan de hand van MD-MTSS model Kearney & Graczyk)



- **Preventieve rol gericht scholen, leerlingen en ouders.** Preventie is dan gericht op de hele populatie en gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid. Denk aan het bevorderen van welbevinden en het bieden van een sterke pedagogisch-didactische basis. Deze voorbeelden laten zien dat dit primair de rol en verantwoordelijkheid van het onderwijs is. De rol van de leerplichtambtenaar is hierin ondersteunend richting de school, bijvoorbeeld door de school voor te lichten over of te adviseren in verzuim- en aanwezigheidsbeleid, en de registratie en analyse van verzuim. In deze rol begeleidt de leerplichtambtenaar geen individuele leerlingen met beginnend verzuim (onder de grens van 16 uur in 4 weken). Deze taken zijn nu niet opgenomen in de leerplichtwet, maar worden door een deel van de leerplichtambtenaren wel (al) uitgevoerd.
- **Preventieve rol gericht op leerlingen met beginnend, maar oplopend dreigend (ongeoorloofd) verzuim.** Het gaat in het MD-MTSS model om leerlingen in de tweede laag van het model (Aanwezigheid tussen de 90-95%) en veelal zal het ongeoorloofde verzuim nog onder de grens van 16 uur in 4 weken liggen.¹⁹ De preventieve rol van de leerplichtambtenaar is gericht op het onderzoeken en wegen van deze beginnende maar oplopende verzuimsignalen en waar nodig het inzetten van vroeginterventies op casusniveau, zoals preventieve verzuimspreekuren. Ook het adviseren van of consulteren met scholen kan hier onderdeel in zijn (meedenken in casuïstiek, adviseren aanpak). De preventieve rol van de leerplichtambtenaar richt zich op ongeoorloofd schoolverzuim; in het Wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim wordt nog niet voorzien in een rol van de leerplichtambtenaar bij een combinatie van

¹⁹ Het MD-MTSS model kijkt naar aanwezigheid en afwezigheid als percentage van de onderwijstijd, en maakt geen onderscheid tussen afwezigheid om geoorloofde en afwezigheid om ongeoorloofde redenen. Dit is niet één-op-één vergelijkbaar met het kijken naar ongeoorloofd verzuim als aantal uren per 4 weken. In veel gevallen zal ongeoorloofd verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken echter een afwezigheid van meer dan 10 procent van de onderwijstijd zijn.

geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim. Ook deze rol is nu (nog) niet opgenomen in de leerplichtwet.

- **‘Preventieve’ rol gericht op leerlingen met hoog, chronisch, verzuim.** Dit is de derde laag in het MD-MTSS model en betreft de top in de piramide van leerlingen die meer dan 10 procent van de tijd afwezig zijn, en waarvan waarschijnlijk een klein deel minder dan 50 procent van de tijd aanwezig is. Het gaat hier (idealiter) om een (relatief) kleine groep leerlingen met complexe verzuimproblematiek waar veelal al meerdere partijen bij betrokken zijn. De ondersteuning van de leerplichtambtenaar is niet meer gericht op het voorkomen van verzuim, maar primair gericht op het weer verbeteren van de schoolgang en het voorkomen van het verder oplopen van verzuim. Omdat de aanpak gericht is op verbetering/herstel en niet op handhaving noemen we deze rol ook ‘preventief’. Het woord preventie staat wel tussen aanhalingstekens, omdat het verzuim wel al omvangrijk en complex is. De leerplichtambtenaar heeft voor deze groep veelal al een wettelijke taak (bij ongeoorloofd verzuim; dit zal bij hoog verzuim groter zijn dan 16 uur in 4 weken). De preventieve rol van de leerplichtambtenaar hierbinnen is gericht op het verbinden van partners (doel: korte lijnen, snel afstemmen, gedeeld eigenaarschap) en het coördineren van ketensamenwerking. Bij hoog geoorloofd verzuim is dit niet het geval; Leerplicht heeft hier geen *formele wettelijke* taak.

3.5 Belemmerende en bevorderende factoren in preventief werken

Bevorderende en belemmerende factoren in preventief werken

De mate waarin leerplichtambtenaren preventief werken is afhankelijk van verschillende factoren. Dat komt ook naar voren in de gesprekken met sleutelfiguren/stakeholders. Dit heeft volgens sleutelfiguren/stakeholders te maken met bijvoorbeeld *verschillen tussen gemeenten/RBL's* in visie en beleid, verschillen in capaciteit en middelen en verschillen in lokale context, verbinding/samenwerking/afspraken met scholen/ketenpartners en bestuurlijke keuzes. Echter, óf en de mate waarin preventief gewerkt wordt is volgens sleutelfiguren/stakeholders deels ook *persoons-/leerplichtambtenaarafhankelijk* en heeft ook te maken met persoonlijke vaardigheden (bijv. gesprekstechnieken, verbindend vermogen), ervaring en achtergrond, individuele caseload en individuele visies/mindset.

Verschillende casussen geven een voorbeeld van bevorderende en belemmerende factoren:

In casus A is – middels een pilot – expliciet ervaring opgedaan met preventiever werken door de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaren hadden dankzij de pilot (en de daarvoor beschikbare extra gelden) meer tijd om op school aanwezig te zijn, voorlichting te geven, preventiegesprekken te voeren met leerlingen (en ouders) die regelmatig verzuimen maar niet minimaal 16 uur in 4 weken, verzuimcasussen te bespreken met docenten/onderwijsprofessionals en (vaker) aan te sluiten bij multidisciplinaire overleggen. Alle gesproken betrokkenen (zowel vanuit de gemeente als de scholen) hebben dankzij de pilot de meerwaarde van preventief werken ervaren en zijn daar zeer positief over. Zo merkten de leerplichtambtenaren dat gedurende de pilot de samenwerking met de scholen beter was en dat scholen (mede door die nauwe samenwerking) zelf sterker werden in een goede aanpak van verzuim. Ook zagen de v(s)o-scholen dat het merendeel van de leerlingen, waarmee preventieve gesprekken waren gevoerd, ‘aan de achterkant’ minder vaak door de leerplichtambtenaar opgeroepen hoefde te worden.

Door het ontbreken van (extra) gelden kon de preventievere aanpak in de betreffende gemeente niet voortgezet worden. Nu wordt in het routeboek – een handreiking die de werkwijze tussen de school en de samenwerkingspartners bij de aanpak en vooral het voorkomen van verzuim in de gemeente/regio beschrijft – expliciet benoemd dat de leerplichtambtenaar een aantal preventieve activiteiten kan uitvoeren, als aanvulling op de wettelijke taken, maar *alleen* als er voldoende capaciteit beschikbaar is bij de afdeling Leerplicht. Bovendien wordt benoemd dat meedenken over het schoolverzuimbeleid/schoolaanwezigheidsbeleid *soms* mogelijk is, afhankelijk van wat school nodig heeft en de ervaring van de leerplichtambtenaar. Deze casus laat hiermee zien dat preventief werken onder andere afhankelijk is van capaciteit, middelen en bestuurlijke keuzes, maar ook van de ervaring van de leerplichtambtenaar.

Casus B laat zien dat gemeentelijke investeringen in preventieve voorzieningen preventief werken kunnen ondersteunen. Binnen deze gemeente is beleidsmatig aandacht voor preventie, onder meer via initiatieven als MAZL en de inzet van schoolmaatschappelijk werk. Deze voorzieningen dragen bij aan vroegsignalering en ondersteuning van leerlingen waarbij sprake is van verzuim of dreigende uitval.

Casus E geeft een duidelijk voorbeeld van de invloed van visie en beleid en verschillen in middelen voor Leerplicht op de mate waarin preventief wordt gewerkt. Tot 1 januari 2026 werd er binnen de leerplichtorganisatie preventief gewerkt. Dit betekende bijvoorbeeld dat Leerplicht een consultfunctie had voor school of ouders/leerling (bv. sparren met de school over verzuim bij leerlingen over wie nog geen wettelijke melding was gedaan); aansloot bij zorgadvies-teams/brede overleggen om mee te denken in casussen waar sprake was van ongeoorloofd en/of geoorloofd verzuim (samen met school, jeugdteam, jeugdarts en samenwerkingsverband); of betrokken was bij leerlingen die vanwege mentale problemen (= geoorloofd) langdurig niet naar school gingen. Volgens de verschillende betrokkenen die zijn gesproken kon mede hierdoor Leerplicht vroegtijdig ingrijpen en (soms) escalatie van problematiek voorkomen. Echter kreeg deze regio vanaf 1 januari 2026 te maken met bezuinigingen op de uitvoering van de leerplichttaken. Hierdoor richt de organisatie voor Leerplicht zich nu alleen nog op de wettelijke taken en is er geen²⁰ ruimte meer voor preventieve werkzaamheden (die liggen primair bij andere partijen als scholen en hulpverlening). Leerplichtambtenaren beperken zich tot hun wettelijke taken en gaan pas tot handelen over op het moment dat er door school een melding wordt gedaan van 16 uur in 4 weken.

Casus F laat zien dat de ontwikkeling naar een meer preventieve werkwijze mede mogelijk is gemaakt door een bewuste investering van de gemeente. Leerplichtambtenaren geven aan dat tijdsdruk en een hoge taakbelasting het eerder lastig maakten om scholen actief te ondersteunen en structureel aanwezig te zijn in overlegstructuren. Nadat dit onder de aandacht was gebracht, stelde de gemeenteraad extra middelen beschikbaar. Hierdoor ontstond ruimte voor activiteiten zoals preventieve gesprekken op scholen, deelname aan schoolondersteunings-teams, het onderhouden van contact met scholen en het eerder oppakken van signalen van verzuim. Respondenten geven daarnaast aan dat de uitbreiding van de formatie en een stabiel team hebben bijgedragen aan meer continuïteit in de samenwerking met scholen en ketenpartners.

20 Er zijn wel kleine verschillen tussen clusters waarin de regio is ingedeeld. In sommige clusters worden beperkt nog preventieve taken opgepakt, zoals de consultfunctie of (beperkt) aansluiten bij brede overleggen als een leerling dreigt vast te lopen.

In de enquête onder leerplichtambtenaren zijn een aantal factoren voorgelegd die een (belemmerende of juist bevorderende) rol spelen om preventief te werken als leerplichtambtenaar. Leerplichtambtenaren zijn vooral positief over de vaardigheden om preventieve taken goed uit te kunnen voeren, de facilitering en stimulering van scholing, de zichtbaarheid van Leerplicht op scholen in de regio en de mate waarin er sprake is van structureel overleg met scholen en ketenpartners. Twee derde tot meer dan 80 procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat dit factoren zijn die voor hen (enigszins tot sterk) bevorderend zijn om preventief te (kunnen) werken. Factoren waar we veel meer verschil in zien – die voor sommige leerplichtambtenaren juist bevorderend zijn, maar voor anderen juist belemmeren in preventief werken zijn de caseload (beschikbare formatie voor leerplicht) en de kwaliteit van de verzuimregistratie en tijdige melding van verzuim door scholen. In iets mindere mate is dat ook het geval voor de aan- of afwezigheid van heldere afspraken tussen ketenpartners over de rollen en verantwoordelijkheden.

Samenwerking met ketenpartners

In het onderzoek is ook aandacht geweest voor de samenwerking met ketenpartners en welke factoren belemmerend of bevorderend werken bij het invulling geven aan een preventieve aanpak. Alle leerplichtambtenaren die de enquête hebben ingevuld, geven aan dat er in hun werk nadruk ligt op samenwerking met ketenpartners; en 88 procent geeft aan dat dat in grote mate het geval is. Veel leerplichtambtenaren geven aan dat het belang van samenwerking met bepaalde partijen toeneemt, maar dit lijkt ook afhankelijk van de mate waarin samenwerking met partners al belangrijk is (en de afgelopen jaren ook al was).

Oorzaken van toenemend belang van samenwerking

De belangrijkste oorzaken voor het toenemende belang van samenwerking met genoemde partijen hebben te maken met de ontwikkeling dat schoolverzuim steeds minder een juridisch vraagstuk is en steeds meer een zorg- en systeemvraagstuk:

- De toegenomen complexiteit van casuïstiek: verzuim is zelden nog 'alleen spijbelen', er is vrijwel altijd sprake van onderliggende (meervoudige, systemische) problematiek. Daardoor zijn meer ketenpartners betrokken, wat samenwerking en afstemming vereist. Ook het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim wordt hierbij benoemd: de vaak 'vage' grens tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, of combineerde aanwezigheid van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, maakt samenwerking met (specifiek) JGZ belangrijk.
- De grotere nadruk op preventie (in plaats van handhaving) vraagt om (meer) samenwerking. Er ligt meer focus op inzet van hulpverlening, en daarmee is afstemming tussen ketenpartners nodig. Hieraan verbonden noemen een aantal respondenten ook een aantal ontwikkelingen in beleid en wetgeving (de invoering van de MAS, de invoering van de Jeugdwet en van Passend onderwijs, de focus op leerrecht) die de nadruk op samenwerking belangrijker maken. *'De gesprekken met hulpverlening/sociale teams, ggz en jongerenwerk zijn intensiever geworden omdat de laatste jaren veel beroep op de jeugdwet wordt gedaan. Daardoor wordt ook veel info over de gezinnen/jongeren/systemen door ouders gedeeld. In samenwerking en delen van info kun je eerder en beter dan voorheen een passend plan maken'.*
- In het verlengde van voorgaande wordt ook benoemd dat wachtlijsten en capaciteitsproblemen in de jeugdhulp en het ontbreken van passend aanbod (onderwijs of zorg) leiden tot toenemende hulpvragen, die het belang van samenwerking groter maken.

Belangrijkste ketenpartners

Vanwege de toenemende complexiteit van de verzuimproblematiek is het belangrijk dat verschillende partners goed zijn aangehaakt om de onderliggende oorzaken van het verzuim op te kunnen lossen. Met name de samenwerking met partijen in het sociaal domein (jeugdhulp en jeugdzorgaanbieders, sociale wijkteams of centrum voor jeugd en gezin (cjjg)) is volgens een groot deel van de leerplichtambtenaren – circa twee derde – toegenomen, net als de samenwerking met samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Circa de helft van de leerplichtambtenaren noemt ook een toenemend belang van samenwerking met de jeugdgezondheidszorg, GGZ, po- en vso's. Er zijn geen partijen waar volgens leerplichtambtenaren het belang van samenwerking mee afneemt.

Belemmerende factoren in samenwerking rondom preventie

Leerplichtambtenaren zijn gevraagd naar factoren die de samenwerking belemmeren op het gebied van preventief werken. De belangrijkste factoren kunnen we indelen in organisatorische factoren, beleidsmatige factoren en juridische factoren.

- *Ervaren beleidsmatige knelpunten*

Beleidsmatig onderscheiden we twee factoren die belemmerend werken in de samenwerking gericht op preventie: de (gezamenlijke) visie op preventie en samenwerking en daaraan verbonden de financiering en caseload. Ruim 38 procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat het gebrek aan een gezamenlijke visie of doelen op preventieve inzet de samenwerking met ketenpartners belemmert. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de gemeente preventie als taak van Leerplicht ziet of niet en ook of ketenpartners een preventieve rol voor Leerplicht weggelegd zien. Een grotere groep respondenten – bijna de helft – geeft aan dat de formatie of beschikbare middelen die Leerplicht heeft (en daarmee de ruimte om samen te werken) belemmerend werkt in de samenwerking gericht op preventie. Volgens een derde van de respondenten is ook onvoldoende financiering van ketenpartners voor preventieve inzet hierbij belemmerend.

- *Ervaren organisatorische knelpunten*

In organisatorische zin worden ook een aantal belemmerende factoren benoemd. Ruim veertig procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat verschillende werkwijzen en prioriteiten bij ketenpartners de samenwerking gericht op preventie belemmert. Nog eens circa een derde van de respondenten geeft aanvullend aan dat ontbrekende gedeelde systemen voor informatie-uitwisseling, het ontbreken van structureel overleg gericht op preventie, onduidelijke taak- en rolverdeling tussen ketenpartners, en het ontbreken van samenwerkingsafspraken de samenwerking gericht op preventie belemmeren. Tot slot noemen een aantal leerplichtambtenaren dat wachtlijsten belemmeren in de samenwerking gericht op preventie.

- *Ervaren juridische knelpunten*

Ruim de helft van de leerplichtambtenaren ervaart dat beperkte/onvoldoende mogelijkheden tot gegevensuitwisseling een belemmerende rol spelen in de samenwerking met ketenpartners gericht op preventie. Dit heeft volgens betrokkenen te maken met de AVG, maar ook met het ontbreken van wettelijke grondslagen om gegevens te delen (bv. ten aanzien van gegevens over geoorloofd verzuim, of ten aanzien van informatie of jongeren bekend zijn bij hulpverlening). Ruim veertig procent van de respondenten in de enquête noemt daarnaast ook dat onduidelijkheden bij partners over de wettelijke kaders en bevoegdheden van Leerplicht belemmerend werken. Uit de gesprekken met sleutelfiguren komt naar voren dat er ook onduidelijkheid (of onbekendheid) is over welke informatie gedeeld mag worden met (welke) partners. Bovendien constateert men dat verschillende partners verschillende 'brokjes informatie' hebben over een leerling, maar dat – door onduidelijkheid of onmogelijkheid om deze

gegevens te delen – verbanden niet worden gezien en signalen niet of te laat worden opgepikt. Partners doen nu eigen aannames over welke informatie of signalen wel of niet gedeeld mogen worden en dat leidt tot terughoudendheid ten aanzien van het delen van gegevens. Een aantal leerplichtambtenaren benadrukt aanvullend dat preventie (en wat dit zou moeten omvatten) niet expliciet in de leerplichtwet is omschreven, waardoor de wet preventief (samen)werken volgens hen niet stimuleert. We gaan hier in de volgende paragraaf dieper op in.

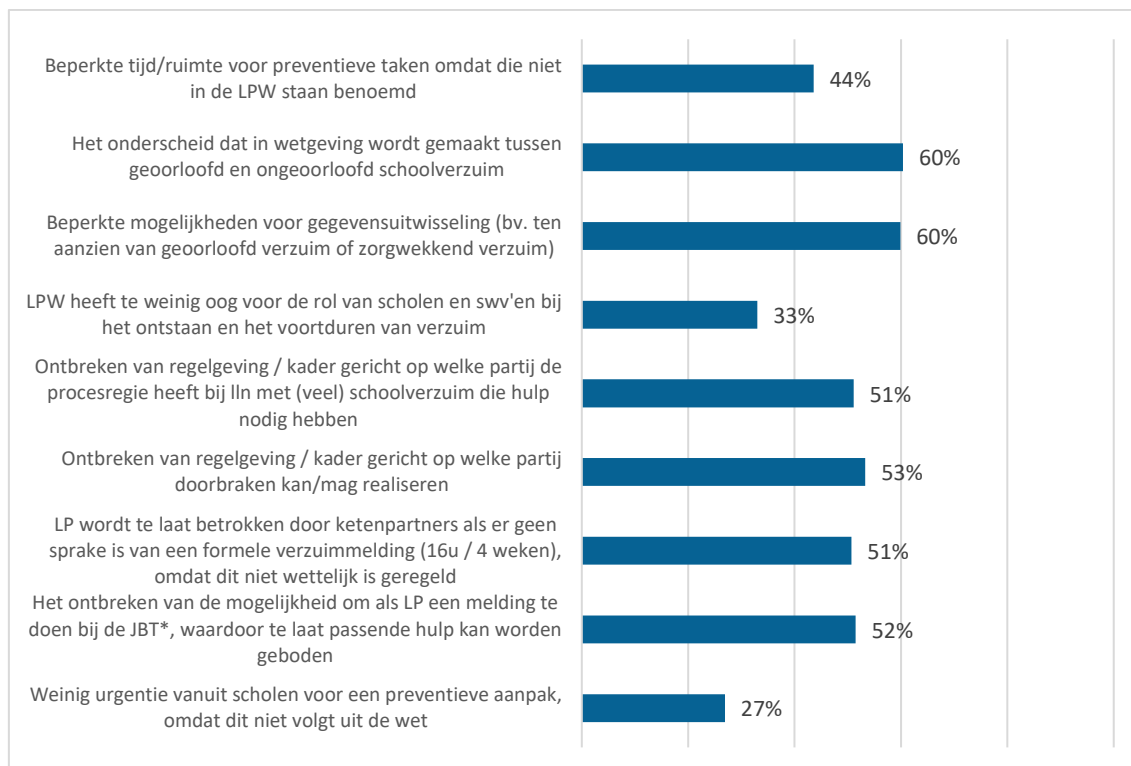
3.6 Knelpunten wet- en regelgeving bij uitvoering leerplichttaken

Hiervoor kwam al kort naar voren dat preventie (en wat dit zou moeten omvatten) niet expliciet in de leerplichtwet is omschreven; de wet stimuleert in die zin preventief werken niet. We noemden eerder echter ook al dat de leerplichtwet preventief werken ook niet verbiedt. Het werken volgens de uitgangspunten van de MAS is voor de meeste leerplichtambtenaren gemeengoed, maar de MAS is niet wettelijk geborgd. Ondanks dat een aantal leerplichtambtenaren benoemt dat dit belemmert in de samenwerking gericht op preventief werken (zie hiervoor), is het niet zo dat de leerplichtwet in grote mate als belemmerend wordt ervaren: 46 procent van de leerplichtambtenaren ervaart geen of nauwelijks belemmeringen, 37 procent vindt de leerplichtwet in enige mate belemmerend en 16 procent ervaart grote belemmeringen.

Onderstaande figuur geeft weer welke knelpunten door leerplichtambtenaren worden ervaren in wet- en regelgeving²¹ bij de uitvoering van leerplichttaken. Onder de figuur lichten we de belangrijkste punten nader toe.

21 Deze knelpunten volgen deels uit de leerplichtwet, maar ook uit sectorale onderwijswetten of uit het feit dat de wet- en regelgeving uit verschillende 'beleidsmatige kokers' komt.

Figuur 3.4 – Ervaren knelpunten in wet- en regelgeving bij voorkomen van (langdurig) schoolverzuim (N = 227)



* JBT = jeugdbeschermingstafel

De belangrijkste knelpunten die worden ervaren zijn:

- **Onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim**
Vanuit de gesprekken met sleutelfiguren komt naar voren dat het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim 'echt niet helpend' en 'lastig' is. Het huidige onderscheid belemmert de samenwerking tussen betrokken partners, terwijl de complexiteit van de casussen juist wel om samenwerking vraagt (veelal gaat het om een combinatie van ongeoorloofd, geoorloofd en 'verkapt' ongeoorloofd verzuim). Nu gaat de leerplichtambtenaar over het ongeoorloofd verzuim en de jeugdgezondheidszorg over geoorloofd verzuim, maar men geeft aan dat een casus zelden zo 'zwart-wit' is. Van belang is dat de beide partners gezamenlijk inzetten op het stimuleren van de ontwikkeling van een jongere, maar het 'opknippen' van taken en verantwoordelijkheden in verschillende 'hokjes' maakt dit erg ingewikkeld (je wil bepaalde interventies doen, maar mag dat wel?). Het (wettelijk) loslaten van het onderscheid zou helpend zijn om meer ruimte te geven voor het aanpakken van complexe verzuimcasussen.
- **Beperkte mogelijkheden gegevensuitwisseling**
In de gesprekken met sleutelfiguren wordt benoemd dat het de aanpak van verzuim, maar ook de samenwerking, zou verbeteren als er een soort 'gezamenlijke toegangspoort' is waar verschillende gegevens over jongeren bij elkaar komen (denk aan gegevens over welzijn, veiligheid, verzuim, etc.). Dit maakt het eenvoudiger om verbanden te zien, signalen eerder op te pikken en daarmee ook preventiever te werken. Nu hebben verschillende partijen

verschillende ‘brokjes’ informatie over een leerling en de wet- en regelgeving²² biedt onvoldoende mogelijkheid tot en duidelijkheid over gegevensuitwisseling (wie mag/moet wat weten, wie mag wat delen en met wie, bijvoorbeeld mag ik als onderwijsprofessional gegevens over geoorloofd verzuim – met een vermoeden van ongeoorloofd verzuim – delen met de leerplichtambtenaar, etc.). Ook binnen alle cases wordt dit als knelpunt ervaren. *‘De een deelt niks want: ‘er staat niet in de wet dat het mag’ en de ander deelt (misschien wel te) veel want ‘er staat niet in de wet dat het niet mag’. Dat maakt preventief werken op casusniveau lastig.’* Vanuit met name ouderorganisaties wordt het gevaar benoemd van de huidige situatie waarin veelal informeel en mondeling gegevens worden uitgewisseld als het om preventieve taken gaat. Ten eerste is dat volgens hen willekeurig (in wat wordt gedeeld, op welk moment en door wie). Ten tweede zorgt het volgens deze partijen ook niet per definitie tot een betere of snellere oplossing van het verzuim. Het oplossen van verzuim zit volgens hen namelijk veel meer in zaken als de leerling echt zien, een ‘warme’ relatie, dan in het uitwisselen van nog meer gegevens. Een duidelijke afbakening van bevoegdheden ten aanzien van informatie-uitwisseling wordt door hen als cruciaal benoemd om willekeur te voorkomen en de rechtspositie en privacy van leerling en ouders te borgen.

- *Procesregie niet geregeld*

In de interviews met sleutelfiguren wordt hierover gezegd dat onduidelijk is wie de regie heeft in de samenwerking rondom casussen met veelvuldig/complex verzuim (waarbij verschillende partijen/partners betrokken zijn), wat er in voorkomende gevallen toe leidt dat de samenwerking ‘verzandt’, betrokken partijen hun rol niet pakken en het verzuim (en de achterliggende problematiek) vererbert. In welke gevallen ligt waar de regie, wie voert wanneer de regie, wanneer gaat de regie over naar een andere partij? Hierover biedt de wet geen duidelijkheid, die wel noodzakelijk is. Het is nog niet eens noodzakelijk een partij aan te wijzen die de regie heeft, maar wel om een partij aan te wijzen die *er op toeziet* dat een partij de regie pakt.

- *Ontbreken van regelgeving/kader wie doorbraken kan realiseren*

De wet biedt volgens geïnterviewde sleutelfiguren geen duidelijkheid over wie in een samenwerking doorbraken kan realiseren, gericht op het voorkomen van (langdurig) schoolverzuim. De leerplichtambtenaar heeft in ieder geval geen mandaat om bijvoorbeeld scholen aan te spreken, scholen of andere partners aan te zetten tot actie en daarmee problemen echt aan te kunnen pakken. *“Je hebt iemand nodig die in een samenwerking kan zeggen ‘dit is niet goed en daar moet de school iets aan doen’, bijvoorbeeld als school iets niet aandurft, of de verantwoordelijkheid niet wil dragen.”* Een ander voorbeeld is dat leerplichtambtenaren bijna nergens in Nederland een zaak mogen melden bij de jeugdbeschermingstafel. De route naar een jeugdbeschermingstafel is voor leerplichtambtenaren veelal onbekend en/of ontoegankelijk, en dat maakt hen van jeugdhulpverleners afhankelijk. Als jeugdhulpverlening de casus ‘te licht’ vinden, of aangeven dat ouders zelf geen hulpvraag hebben, dan wordt een casus niet ingebracht, met verergering van verzuim als potentieel gevolg.

22 De onduidelijkheden worden ‘opgeroepen’ door de combinatie van AVG, Uitvoeringswet AVG (UAVG), sectorale onderwijswet- en regelgeving en de LPW. Bij de invoering van de AVG is een uitvoeringswet gemaakt waarmee o.a. is geprobeerd de AVG en onderwijswetgeving op elkaar aan te laten sluiten. In diverse opzichten is dit niet optimaal verlopen, waardoor er tegenstrijdigheden en lacunes zijn en onderwijswetten en AVG niet goed op elkaar aansluiten (zie o.a. in ‘Dealing with (sick) secondary vocational students – a privacy law perspective, Maud Louise van Erp (2024)’)

- *Meldgrens van 16 uur in 4 weken is (te) laat*

Scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim te melden bij 16 uur in 4 weken. Als deze wettelijke grens nog niet bereikt is, *mogen* scholen het verzuim melden maar dit is niet wettelijk verplicht. De grens van 16 uur in 4 weken voor het melden van verzuim (en daarmee de betrokkenheid van Leerplicht) wordt door leerplichtambtenaren soms als te laat gezien. Ongeoorloofd verzuim onder de 16 uur in 4 weken kunnen scholen al melden via een melding 'overig verzuim'. In het wetsvoorstel Terugdringen verzuim wordt het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim geïntroduceerd. Dat is een vergelijkbare melding, die met het wetsvoorstel wel in de wet wordt opgenomen (in plaats van in lagere regelgeving) Het doel is om het eerder betrekken van de leerplichtambtenaar te stimuleren.²³

Enkele sleutelfiguren noemen een knelpunt in relatie tot de wet- en regelgeving, die van een wat andere aard is. Het betreft het strafrechtelijk kader in de leerplichtwet dat volgens sleutelfiguren conflicteert met het kinderrechtenperspectief en ethisch niet wenselijk is. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is gevraagd advies te geven over hoe de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim zich verhoudt tot de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag en andere internationale verplichtingen en normen. Naast de ethische kant van het strafrechtelijk kader stellen verschillende betrokkenen ook vragen bij de effectiviteit van een strafrechtelijke aanpak bij schoolverzuim. Volgens enkele sleutelfiguren (o.a. het OM) is er *geen bewijs* dat een strafrechtelijke aanpak bij schoolverzuim werkt. Dit leidt er volgens sommige sleutelfiguren toe dat de strafrechtelijke route soms wordt ingezet bij jongeren met complexe problematiek, die nadrukkelijk (jeugd)hulp nodig hebben, maar waarvoor jeugdhulp niet beschikbaar is vanwege bijvoorbeeld wachtlijsten, slechte organisatie van of samenwerking met jeugdhulp in een regio en/of vanuit de gedachte 'met de feitelijke inzet van een proces verbaal gebeurt er tenminste *iets*'. Deze betrokkenen benoemen dat dit principieel nooit de insteek mag zijn en dat de strafrechtelijke route niet voor deze jongeren bedoeld is (of: zou moeten worden ingezet). Tegelijkertijd echter, is in de huidige leerplichtwet het toezicht op naleving enkel geregeld door leerplichtambtenaren strafrechtelijke middelen te geven om kinderen terug op school te krijgen.²⁴ Dit wordt benoemd als een belangrijk knelpunt.

23 Feitelijk veranderen de mogelijkheden om ongeoorloofde verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken te kunnen melden niet. Doordat het nu in de wet wordt opgenomen, verandert mogelijk wel de bekendheid met de mogelijkheid, en kunnen leerplichtambtenaren daarbij ook expliciet naar de wet verwijzen.

24 Dit ondanks dat de wetgever bij de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1969 wel het uitgangspunt heeft gehanteerd dat het toezicht op de naleving van de wet veel meer het karakter moest dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden (net zoals in de MAS de route van vrijwillige (jeugd)hulp centraal staat) (Van Erp, 2024).

4 Versterken en borgen preventieve rol leerplichtambtenaar

In voorgaand hoofdstuk is de huidige situatie beschreven en is ingegaan op de mate waarin leerplichtambtenaren nu al preventief werken. Aan de hand daarvan is ook preventief werken door leerplichtambtenaren afgebakend. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat (de verschuiving naar meer) preventief werken vraagt qua wetgeving, van beleid – landelijk en regionaal – en van de leerplichtambtenaar (o.a. wat betreft werkwijze, achtergrond, scholing, deskundigheid). We maken daarbij een onderscheid in twee mogelijke scenario's en een nul-scenario.

Voordat we ingaan op deze scenario's, besteden we eerst aandacht aan de meerwaarde van preventief werken: wat zijn de verwachte opbrengsten van een preventieve rol van leerplicht. Deze (verwachte) opbrengsten kaderen namelijk de meerwaarde van een meer preventieve rol in het voorkomen van of vroegtijdiger oplossen van verzuim.

4.1 Verwachte opbrengsten van preventieve rol van Leerplicht

4.1.1 Preventieve rol Leerplicht in bredere context

Scholen spelen een cruciale rol bij het voorkomen en tegengaan van verzuim. Uit onderzoek en de praktijk²⁵ blijkt dat als scholen preventiegericht en effectief beleid voeren op verzuim zij het ook daadwerkelijk kunnen terugdringen (zie ook de volgende paragraaf). Met het Wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim wordt ingezet om schoolverzuim beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Het doel is om de verzuimaanpak van scholen preventiever te maken, de samenwerking tussen scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden te verbeteren en beter (actueler, vollediger) inzicht in verzuim mogelijk te maken. Ook op andere wijzen wordt vanuit landelijk beleid ingezet op meer preventieve en passende oplossingen om thuiszitten en schoolverzuim en uitval te voorkomen. Dat zit zowel in het stimuleren en verruimen van mogelijkheden om in het onderwijs meer flexibiliteit en maatwerk te bieden (digitaal afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangementen, afwijken in onderwijstijd), de beweging naar schoolaanwezigheid, maar bijvoorbeeld ook in de overgang van school naar duurzaam werk waarin de samenwerking tussen onderwijs, Doorstroompunten en gemeenten op zowel casus- als regioniveau wordt gestimuleerd (en verplicht gemaakt) met het doel om jongeren met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt beter te begeleiden bij de overgang van school naar werk en bij het behouden van werk.

Een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar sluit aan op bovenstaande ontwikkelingen, met het doel om de taken en rol (beter) aan te laten sluiten op wat leerlingen, ouders en scholen nodig hebben om verzuim te voorkomen en de kansen op een startkwalificatie te vergroten.

25 Zie bijvoorbeeld Sleeuwen, W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*, of Roelofs et al (2021), *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs: Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*, KBA Nijmegen.

4.1.2 Effecten van preventief werken

In deze paragraaf gaan we in op wat preventief werken van Leerplicht zou opleveren, zowel in meer maatschappelijke effecten als in financieel opzicht. We gaan hierbij eerst in op (wetenschappelijk) onderzoek dat is uitgevoerd naar de mogelijke effecten van preventief werken.²⁶ Vervolgens bespreken we de gepercipieerde (of verwachte) effecten volgens sleutelfiguren, leerplichtambtenaren en ketenpartners die bevraagd zijn (interviews, enquête en cases).

De effecten van preventief werken op basis van literatuur

De effecten en verwachte opbrengsten van preventie zijn in onderzoek lastig aan te tonen of hard te maken. Dat komt omdat effecten vaak niet één-op-één zijn toe te schrijven aan preventieve inzet. Daarnaast zijn effecten van preventieve maatregelen vaak pas na langere tijd zichtbaar, terwijl onderzoeken zich vaak richten op korte-termijneffecten. Effecten van preventief werken die worden gevonden in onderzoek zijn daarbij vaak klein en deze effecten geven vaak geen volledig beeld: de (verwachte) effecten van preventief werken zijn vaak langdurig en domeinoverstijgend, wat betekent dat preventief werken van invloed is op meerdere gebieden in het leven van een jongere. Deze effecten zijn niet altijd te vangen in een onderzoek.²⁷

Ondanks dat het lastig is om de effecten en verwachte opbrengsten van preventief werken goed in beeld te brengen, zijn er verschillende onderzoeken die laten zien dat preventief jeugdbeleid een belangrijke rol kan spelen in het voorkomen en verminderen van problematiek onder jongeren. Effectieve preventie²⁸ kan ervoor zorgen dat problemen worden voorkomen, dat beginnende problematiek zich niet verder ontwikkelt, en dat problemen niet weer terugkomen. Daarbij kan het ervoor zorgen dat jongeren (en hun ouders) minder intensieve ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld vanuit jeugdhulpverlening.²⁹ Studies laten bijvoorbeeld zien dat preventieve en vroegtijdige interventies effectief kunnen zijn in het verminderen van gedragsproblemen en in het tegengaan van crimineel gedrag onder risicojongeren.³⁰ Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van preventief werken binnen Leerplicht op de problematiek onder jongeren, wijst literatuur erop dat de meest effectieve oplossing voor het tegengaan van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten ligt in een langdurige preventieve aanpak, waarbij verschillende partners samenwerken, en waarbij de aanpak zich richt op meerdere factoren rondom de leerling.³¹ Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat een gelaagde schoolaanwezigheidsaanpak met ruimte voor preventie (o.a. door een focus op schoolaanwezigheid) leidt tot minder verzuim op scholen.³²

26 De beschikbare literatuur is niet één-op-één gericht op preventief werken bij Leerplicht en er kan daarom geen onderscheid worden gemaakt tussen de scenario's die wij in deze rapportage onderscheiden. Daarom zijn de uitkomsten in deze paragraaf scenario-overkoepelend beschreven.

27 Tuentjer, T., Van den Berg, B., & Bastiaanssen, I. (2021). *Effecten van preventie in het jeugdveld*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

28 Losse preventieve interventies hebben een klein effect. Met *effectieve preventie* wordt bedoeld dat (1) de preventieve aanpak doelgericht en samenhangend is, (2) preventieve interventies worden gebruikt waarvan de werkzaamheid bekend is en (3) deze interventies goed worden uitgevoerd.

29 Nederlands Jeugdinstituut. (g.d.). De potentie van preventie. Verkregen van: <https://www.nji.nl/databanken/publicaties/de-potentie-van-preventie>

30 Tuentjer, T., Van den Berg, B., & Bastiaanssen, I. (2021). *Effecten van preventie in het jeugdveld*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

31 De Baat, M., Messing, C., & Prins, D. (2014). *Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

32 Gage, N.A., Salomonson, K., Ballew, T., Clavenna-Deane, B., & Grasley-Boy, N. (2023). *The impact of multitiered systems of support (MTSS) on student attendance and behavior*. WestEd.

Naast het voorkomen en tegengaan van problemen kan effectieve preventie leiden tot kostenbesparing, bijvoorbeeld omdat er minder inzet van jeugdhulp of zorg nodig is. Ook hier geldt dat er weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van preventie binnen leerplicht, maar dat onderzoek naar de effecten van preventie binnen aanverwante gebieden laat zien dat preventie leidt tot kostenbesparingen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Onderzoek van de gemeente Rotterdam wat laat zien dat het verschuiven van middelen richting preventie kan leiden tot kostenbesparingen³³;
- Een project binnen de gemeente Someren laat zien dat inzet op preventie loont: meer jongeren zijn laagdrempelig en dichtbij geholpen en geïndiceerde zorg werd eerder afgeschaald of niet eens ingezet;³⁴
- Een meta-analyse van sociale wijkteams laat zien dat preventief werken binnen deze teams leidt tot een kostenbesparing;
- Een maatschappelijke businesscase rondom jongerenwerk laat zien dat de toegankelijke, minder intensieve vorm van begeleiding de inzet van zwaardere zorg kan voorkomen, wat leidt tot besparingen bij de gemeente.³⁵

Toch blijft de vraag of preventie leidt tot kostenbesparingen moeilijk te beantwoorden. Dit komt onder andere doordat er bij kosteneffectiviteit niet alleen gekeken kan worden naar wat een interventie financieel oplevert, maar dat interventies ook effect hebben op het leven en welbevinden van een jongere, wat moeilijk in financiële termen uit te drukken is. Daarnaast hebben interventies zowel effect op jongeren, als op de gemeente en andere partijen. Voor een gemeente kan een preventieve aanpak bijvoorbeeld niet kosteneffectief zijn, terwijl het voor de jongere wel kosteneffectief is. Om te beoordelen of preventief werken kosteneffectief is, moet er naar deze verschillende perspectieven worden gekeken.

De effecten van preventief werken op basis van ervaringen

Hoewel uit onderzoek effecten van preventief werken dus lastig aan te tonen zijn (maar er wel verschillende signalen wijzen op positieve effecten in zowel besparingen als opbrengsten voor jongeren), is de *ervaring* van leerplichtambtenaren over effecten van een preventieve aanpak in zeer grote mate positief. In vergelijking met een handhavende aanpak geeft 78 procent van de leerplichtambtenaren in de enquête aan dat een preventieve aanpak volgens hen effectiever is. Eenzelfde deel zegt dat een preventieve rol van Leerplicht tot een kwalitatief betere en meer passende aanpak leidt voor leerlingen met (risico's op) verzuim (78%) en dat escalaties en een strafrechtelijke aanpak daarmee vaker voorkomen kunnen worden (82%). Slechts een heel klein deel van de leerplichtambtenaren (4-7%³⁶) is het daarmee oneens.

Ook in de gesprekken met sleutelfiguren en in de gesprekken onderdeel van de casestudies is ingegaan op de *verwachte* maatschappelijke baten en financiële besparingen in relatie tot preventief werken. Zo goed als alle gesprekspartners verwachten positieve maatschappelijke effecten wanneer preventief/preventiever wordt gewerkt. Overigens wordt benadrukt dat preventief/preventiever werken door de leerplichtambtenaar samen moet gaan met

33 Nederlands Jeugdinstituut. (g.d.). Werkt preventie? Verkregen van: <https://www.nji.nl/kennis/impact-maken-met-jeugd beleid/werkt-preventie#kan-preventie-kosten-besparen?>

34 Zo Someren. (g.d.). Jongerenwerk op maat. Verkregen van: <https://www.zosomeren.nl/jeugd/evaluatie-pilots-jeugd/jongerenwerk-op-maat>

35 Tuentjer, T., Van den Berg, B., & Bastiaanssen, I. (2021). *Effecten van preventie in het jeugdveld*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

36 Afhankelijk van de stelling 4 tot 7 procent.

preventief/preventiever werken door de school: als de leerplichtambtenaar preventief gaat werken, maar op school verandert er niks en wordt niet geïnvesteerd in preventie, zal er – zo wordt benoemd – geen effect optreden.

Voorbeelden van maatschappelijke baten, die in de gesprekken genoemd worden:

- Meer kinderen die met plezier naar school gaan;
- Meer aanwezigheid van kinderen op scholen; voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten (door er eerder bij te zijn);
- Minder escalatie naar zwaardere vormen van hulpverlening, minder inzet van bijzondere, specialistische voorzieningen (vroeg ingrijpen voorkomt dat problemen groter worden);
- Kinderen worden eerder 'echt gezien', doordat preventief werken beter/eerder zicht geeft op wat er speelt;
- Beter/eerder zicht bij jongeren op de consequenties van verzuim, wat bij sommige jongeren een positief effect zal hebben op het meewerken aan het terugdringen van verzuim;
- Jongeren in ontwikkeling houden (men zegt bewust niet 'op school houden', ontwikkeling benadrukt het bredere perspectief);
- Talent van thuiszittende leerlingen wordt niet langer gemist.

Het belangrijkste argument volgens gesproken sleutelfiguren moet zijn dat preventief werken voor *de jongere* belangrijk en van meerwaarde is. 'Maatschappelijke' baten vindt men ondergeschikt aan het belang van preventief werken voor de jongere (de meerwaarde voor de jongere is de grootste winst).

Zoals ook al bleek uit literatuur, geven ook gesproken sleutelfiguren aan dat het moeilijk met cijfers is te staven of preventief/preventiever werken ook leidt tot financiële besparingen. Preventie zou, zo wordt benoemd, financiële besparingen kunnen opleveren, omdat je naar verwachting minder gebruik hoeft te maken van gespecialiseerde hulpverlening. In relatie tot financiële besparingen worden verschillende kanttekeningen benoemd:

- Financiële besparingen verlopen niet lineair; bij de start van preventiever werken kan het verzuim in eerste instantie toenemen, omdat de doelgroep beter in beeld komt. Besparingen worden veelal pas na enkele jaren zichtbaar. Een knelpunt is dat gemeenten vaak vooral kijken naar de kosten/besparingen op korte termijn.
- De financiële besparingen liggen niet enkel en één op één bij Leerplicht, want (ook) andere partijen 'verdienen' aan de investeringen. De besparingen worden dus (deels) elders zichtbaar (bijvoorbeeld minder inzet van gespecialiseerde voorzieningen) en niet direct bij Leerplicht.
- Je kunt je volgens sleutelfiguren afvragen of onderzoek specifiek naar de financiële besparingen van de preventieve inzet van Leerplicht (bovenstaande kanttekeningen in ogenschouw genomen) zinvol en ethisch verantwoord is.

Benadrukt wordt dat (mogelijke) maatschappelijke baten en financiële besparingen pas op de lange termijn zichtbaar zijn, maar dat een preventieve(re) inzet 'vandaag' al beter is voor kinderen/jongeren en dát zou de belangrijkste motivatie moeten zijn.

In enkele van de casestudies is ervaring opgedaan met preventiever werken. Zo is bijv. in één van de cases een pilot gedaan gericht op een meer preventieve verzuimaanpak. De leerplichtambtenaren hadden dankzij de pilot (en de daarvoor beschikbare extra gelden) meer tijd om op school aanwezig te zijn, voorlichting te geven, preventiegesprekken te voeren met leerlingen (en ouders) die regelmatig verzuimen maar niet minimaal 16 uur in 4 weken, verzuimgesprekken te

voeren met leerlingen/ouders, verzuimcasussen te bespreken met docenten/onderwijsprofessionals en (vaker) aan te sluiten bij multidisciplinaire overleggen. Alle gesproken betrokkenen (zowel vanuit de gemeente als de scholen) hebben dankzij de pilot de meerwaarde van preventief werken ervaren en zijn daar zeer positief over.

- De scholen benoemen dat de zichtbaarheid van de leerplichtambtenaar op school méér effect heeft dan de school alleen kan bereiken. De leerplichtambtenaar als 'officiële instantie', die een mogelijkheid heeft om (als alle andere opties niet werken) strafrechtelijk op te treden, heeft volgens de scholen een sterk 'waarschuwend effect'. Door als school al in een vroeg stadium samen met de leerplichtambtenaar op te trekken, ervaren leerlingen (en ouders) meer noodzaak/'druk' om aanwezig te zijn op school (en niet te verzuimen).
- De leerplichtambtenaren merken op dat gedurende de pilot de samenwerking met de scholen veel beter was. Doordat de leerplichtambtenaar meer op school was, zagen de betrokkenen elkaar meer, spraken ze elkaar sneller aan, verliep de afstemming en communicatie snel en eenvoudig (zowel met school als leerlingen/ouders), schakelde men sneller; men merkte dat de samenwerking versterkt werd. Bovendien, zo werd benoemd, zorgde het gezamenlijk voeren van gesprekken met leerling/ouders er tevens voor dat de scholen zelf sterker werden in een goede aanpak van verzuim.
- De v(s)o-scholen zagen dat het merendeel van de leerlingen waarmee preventieve gesprekken waren gevoerd 'aan de achterkant' minder vaak door de leerplichtambtenaar opgeroepen hoefde te worden.

Door het ontbreken van (extra) gelden kon de preventievere aanpak in de betreffende regio niet voortgezet worden.

In een andere casestudie wordt er door bezuinigingen op de uitvoering van de leerplichttaken niet meer preventief gewerkt. Eerder werd Leerplicht vroegtijdig (voordat er een melding van 16 uur in 4 weken werd gedaan) betrokken bij casussen, en was Leerplicht aanwezig bij verschillende zorgoverleggen en multidisciplinaire overleggen. Sinds de bezuinigingen zijn beide activiteiten niet meer mogelijk. De verschillende betrokkenen geven aan dat problematiek op het moment van melden vaak al erg zwaar is, en soms al te ver geëscaleerd voor leerplicht. Er is vaak al zwaardere hulpverlening nodig. Alle gesproken betrokkenen geven dan ook aan dat hun voorkeur uitgaat naar een preventieve rol van de leerplichtambtenaar, zodat er vroegtijdig kan worden ingegrepen en escalatie van problematiek voorkomen kan worden. Hieruit blijkt dus ook de meerwaarde van preventief werken.

4.2 Versterken preventieve rol leerplichtambtenaar en ontwikkelscenario's

Zoals eerder benoemd kunnen drie niveaus van preventieve inzet van leerplichtambtenaren worden onderscheiden (zie paragraaf 3.4). Ten aanzien van de gewenste/benodigde invulling van de preventieve rol van leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken (op hoofdlijnen gaat het hier om de onderste twee niveaus in het MD-MTSS model), is er tussen de organisaties die zijn gesproken geen overeenstemming.

In de volgende subparagrafen gaan we verder in op het versterken van de preventieve rol van leerplichtambtenaren. Die rol is deels gericht op preventieve inzet bij op verzuim onder de 16 uur in 4 weken en deels op 'preventieve' inzet bij verzuim boven deze grens. Omdat Leerplicht op dit moment wettelijk gezien geen rol heeft bij ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken, beschrijven we hierna hoe die rol eruit zou moeten/kunnen zien en wat dit betekent in

termen van uitbreiding van wettelijke taken. Om tegemoet te komen aan de verschillende visies doen we dat aan de hand van mogelijke scenario's. De scenario's dienen als basis om de implicaties van een (wettelijk verankerde) preventieve rol onder de grens van 16 uur in 4 weken voor Leerplicht te beschrijven. De scenario's moeten niet gezien worden als twee 'definitieve' keuzemogelijkheden waar geen aanpassingen meer in te doen zijn.

- Eén scenario richt zich op een smallere definitie van preventie, waarbij voor Leerplicht een preventieve rol op schoolniveau wettelijk wordt verankerd;
- Eén scenario richt zich op een brede definitie van preventie, waarbij wettelijk wordt verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft op schoolniveau en op individueel niveau vóór de wettelijke grens van 16 uur per 4 weken.
- Er is ook een (derde) scenario mogelijk waarin er niks verandert. Preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken blijft dan een gemeentelijke of regionale keuze (niet verplicht). Dit scenario noemen we een nul-scenario. In feite is dit de huidige situatie, die al uitgebreid is beschreven in hoofdstuk 3.

De preventieve taken onder de grens van 16 uur in 4 weken worden in alle scenario's gecombineerd met huidige taken als onderzoek, toezicht en handhaving. In de volgende paragrafen werken we de hierboven genoemde scenario's nader uit.

Aanvullend op de scenario's voor preventieve inzet onder de grens van 16 uur in 4 weken is in hoofdstuk 3 beschreven dat Leerplicht binnen de bestaande wettelijke taken ook meer 'preventieve' taken uitvoert. Deze taken richten zich op leerlingen waar het verzuim al ernstig is en zijn gericht op het voorkomen van verdere escalatie van verzuim, hervatting van de schoolgang / bevordering van participatie. Het gaat om 'preventieve' taken in de bovenste laag van de piramide (zie figuur 3.3).

In de paragrafen 4.4 tot en met 4.8 gaan we in op de implicaties van

- 1) het wettelijk verankeren van een preventieve rol voor leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken (aan de hand van de scenario's); en
- 2) het versterken van de 'preventieve' rol binnen de (nu al) wettelijke taak van leerplicht.

We maken daarbij onderscheid naar implicaties voor wetgeving, landelijk beleid, regionaal beleid, leerplichtorganisaties en leerplichtambtenaren

Overkoepelend besteden we ook aandacht aan het al dan niet loslaten van het onderscheid tussen ongeoorloofd verzuim en geoorloofd verzuim en de betekenis daarvan voor preventief (kunnen) werken.

4.2.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

Zoals gezegd onderscheiden we (naast het nul-scenario) twee scenario's voor een preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken. Beide scenario's lichten we hierna toe.

Scenario 1: preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

Het eerste scenario omvat een smallere definitie van preventie waarin de leerplichtambtenaar een formele rol heeft in preventie op schoolniveau. Dit scenario bouwt voort op het aangenomen Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim. Het wetsvoorstel voorziet in de informatieverstrekking aan leerplichtambtenaren van geaggregeerd verzuim op schoolniveau. Daarmee kunnen leerplichtambtenaren de school adviseren over onder meer de uitvoering van het verzuimbeleid: "met

*de objectieve informatie over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim kan de leerplichtambtenaar scholen beter ondersteunen in het voorkomen en verhelpen van verzuim. Zo kan een leerplichtambtenaar scholen adviseren over het verzuimbeleid op de school en over eventuele verbeteringen naar aanleiding van de specifieke situatie op de school.*³⁷ Het hier beschreven scenario sluit hierbij aan. Leerplichtambtenaren krijgen de formele taak om (op basis van de ontvangen gegevens) in gesprek te gaan met scholen over het verzuimbeleid van de school en over mogelijke verbeteringen in de verzuimaanpak.

Preventieve taken op casusniveau – dus taken en werkzaamheden van Leerplicht onder de grens van 16 uur per 4 weken – maken geen onderdeel uit van dit scenario. Dat betekent dat scholen daarin, net als in de huidige situatie, verantwoordelijkheid dragen. Het is in dit scenario echter niet ‘verboden’ voor leerplichtambtenaren om ook op casusniveau preventieve werkzaamheden uit te voeren; dit is echter een *keuze* die op niveau van de leerplichtorganisatie (gemeente / RBL) gemaakt kan worden en wordt niet wettelijk verankerd.

Preventieve rollen, taken en werkzaamheden van leerplichtambtenaren

In het scenario waarin leerplichtambtenaren een preventieve rol op schoolniveau hebben, vervult de leerplichtambtenaar een *verbindende en kwaliteitsbevorderende rol* binnen het lokale netwerk rond preventie van schoolverzuim. De focus ligt dus op het versterken van scholen en samenwerkingspartners zodat zij vroegtijdig, effectief en integraal kunnen handelen bij signalen van (ongeorloofd en geoorloofd) verzuim en niet op individuele casusbegeleiding door leerplicht bij verzuim van minder dan 16 uur in 4 weken. Wel houden leerplichtambtenaren zoals gezegd hun bestaande rol in individuele casussen als het verzuim boven de grens van 16 uur in 4 weken ligt. De preventieve rol van de leerplichtambtenaar is in dit scenario primair gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid van *alle* leerlingen (laag 1 in de piramide, zie eerder gepresenteerde figuur 3.3), niet alleen op leerlingen met (oplopend) verzuim.

Om als leerplichtambtenaar deze preventieve rol op schoolniveau uit te voeren wordt middels het Besluit Terugdringen verzuim³⁸ geregeld dat scholen aan DUO verzuimgegevens delen (totaal verzuim, langdurig verzuim, ziekteverzuim), waar gemeenten vervolgens beschikking over krijgen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het MD-MTSS raamwerk. Het is daarbij wenselijk dat leerplichtambtenaren mee (mogen) kijken of de school de verzuim- en aanwezigheidsgegevens heeft geanalyseerd, welke uitkomsten daaruit volgen en welke conclusies daaraan worden verbonden. Op die manier worden leerplichtambtenaren in staat gesteld om in een vroeg stadium te kunnen zien welke scholen ondersteuning nodig hebben en welke interventies nodig zijn.

In preventieve zin ondersteunt/adviseert de leerplichtambtenaar scholen bij:

- het ontwikkelen van een preventieve aanpak, bijvoorbeeld door het (gevraagd en ongevraagd) adviseren van scholen over o.a. verzuimbeleid, verzuimaanpak, verzuimregistratie en verloop met het doel om de aanpak van scholen gericht op bevorderen schoolaanwezigheid en voorkomen / terugdringen van verzuim te verbeteren;
- het verbeteren van processen rondom registratie, signalering, opvolging en escalatie, bijvoorbeeld door het bespreken van combinatiepatronen³⁹ of stapeling van ongeoorloofd verzuim en geoorloofd verzuim en de aanpak van scholen bij vermoedens van ongeoorloofd verzuim

³⁷ Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim (via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen>)

³⁸ Via een algemene maatregel van bestuur.

³⁹ In een AMvB wordt geregeld welke geaggregeerde verzuimgegevens worden gedeeld met gemeenten en samenwerkingsverbanden. Het gaat onder meer om het totaalverzuim uitgesplitst naar percentage verzuim en het aantal uren ziekteverzuim als percentage van het aantal uren totaal verzuim per periode.

met scholen en jeugdgezondheidszorg; ook het afstemmen van afspraken met scholen over het melden van zorgelijk (ongeoorloofd) verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken, bijvoorbeeld ten aanzien van de kaders die hierover worden opgenomen in het verzuimbeleid en het melden ervan bij leerplicht.

- het geven van voorlichting en duiden van wet- en regelgeving en de MAS aan scholen, ketenpartners of leerlingen en ouders. Het gaat dan bijvoorbeeld over uitleg over de rol en taken van leerplicht, het toelichten of uitleggen van de (zorg)plicht van scholen, het toelichten of uitleggen van relevante wet- en regelgeving en de MAS, het overdragen van kennis over verzuimpatronen en de betekenis daarvan voor registratie en analyse van verzuim op schoolniveau, etc. De leerplichtambtenaar is dus een belangrijke kennisdrager, -verspreider en -duider ten aanzien van verzuim en relevante wet- en regelgeving en de MAS.
- het agenderen van samenwerking tussen betrokken partijen (scholen, leerplicht, jeugdhulp, samenwerkingsverbanden, jgz). Afhankelijk van de omvang van het verzuim op schoolniveau en de verhouding tussen ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim, kan de leerplichtambtenaar scholen adviseren over het inzetten van gerichte hulp of het verbeteren van de samenwerking met bepaalde partners (bv. jeugdarts). Vanuit het zicht dat Leerplicht heeft op verzuim op verschillende scholen, heeft de leerplichtambtenaar daarnaast een rol (als onderdeel van een gezamenlijke verantwoordelijkheid) in het signaleren van knelpunten op systeemniveau (bv. patronen verzuim, verschillen tussen scholen, terugkerende knelpunten) met het doel te agenderen, doorontwikkeling van beleid en aanscherpen van samenwerkingsafspraken);
- het bevorderen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor schoolaanwezigheid.

Wat precies nodig is en in welke mate zal sterk verschillen tussen scholen, vanwege de grote verschillen tussen scholen in zowel de omvang van en de omgang met (ongeoorloofd en geoorloofd) verzuim.

Het doel van deze preventieve inzet is dat verzuim eerder wordt gesignaleerd, dat indien nodig sneller passende ondersteuning kan worden ingezet (door goede samenwerking en afstemming tussen ketenpartners) en dat verzuim eerder wordt teruggedrongen (minder escaleert).

Het voorkomen van schoolverzuim is een taak is van alle betrokken partners. Een harde grens in de taken en verantwoordelijkheden van Leerplicht en de taken en verantwoordelijkheden van ketenpartners is niet te geven. Juist de gezamenlijke verantwoordelijkheid is belangrijk. In dit scenario staat wel voorop dat de school verantwoordelijk is/blijft voor de begeleiding van leerlingen, het contact met ouders, de eerste interventies bij verzuim en het voeren van de regie op de individuele casussen onder de grens van 16 uur in 4 weken. De leerplichtambtenaar onderzoekt of spreekt op dit vlak geen individuele leerlingen en is ook niet primair verantwoordelijk voor deze casussen.

Scenario 2: preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Het tweede scenario omvat een brede definitie van preventie waarin wettelijk wordt verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol op schoolniveau heeft (beschreven in scenario 1) en daarnaast ook een preventieve rol op individueel niveau vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken. Dat betekent dat de leerplichtambtenaar naast een preventieve rol gericht op alle leerlingen (laag 1 in de piramide; middels preventieve rol op schoolniveau) ook een preventieve rol

heeft bij leerlingen met beginnend, maar oplopend dreigend verzuim (laag 2 in de piramide, zie eerder gepresenteerde figuur 3.3).⁴⁰

Het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim beschrijft dat het hoofd van de school bij ongeoorloofd verzuim van minder dan 16 uur in 4 weken een signaal geeft aan de leerplichtambtenaar indien hij zich zorgen maakt over de leerling. Beschreven wordt dat het bevoegd gezag vrij is om te bepalen wat onder zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt verstaan, maar dat daartoe wel kaders opgenomen dienen te worden in het verzuimbeleid. In tegenstelling tot een melding bij verzuim van minimaal 16 uur in 4 weken is het afgeven van een signaal zorgelijk verzuim in het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim geen verplichting voor een school, maar een manier om de leerplichtambtenaar vroegtijdig te betrekken bij gevallen van zorgelijk verzuim. Als het zorgelijk verzuim gemeld wordt, onderzoekt de leerplichtambtenaar de melding.

Het hier beschreven tweede scenario geeft de leerplichtambtenaar een formele rol tot preventie op individueel niveau vóór de wettelijke grens; dit kan alleen als het afgeven van een signaal zorgelijk verzuim (zoals door scholen geformuleerd in het verzuimbeleid) geen vrijblijvendheid is, maar een verplichting. Dat betekent dat scenario 2 verder gaat dan dat wat beschreven is in het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim.

Preventieve taken en werkzaamheden van leerplichtambtenaren

Als aanvulling op scenario 1 heeft de leerplichtambtenaar, die naast een preventieve rol op schoolniveau ook een preventieve rol op casusniveau heeft, ook taken in het oppakken en onderzoeken van meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken. Aanvullend op de taken en werkzaamheden zoals omschreven bij scenario 1 betekent dit dat de leerplichtambtenaar ook een grote rol krijgt als *casusregisseur en de procesbewaker op casusniveau* bij beginnend, maar zorgelijk oplopend verzuim. De volgende (aanvullende) rollen en taken zijn daarbij van belang:

- Onderzoeken verzuimsignalen: actieve rol in het vroegtijdig beoordelen en onderzoeken van verzuimmeldingen (melding zorgelijk verzuim) onder de grens van 16 uur in 4 weken (oorzaken, ernst en risico, bepalen van vervolgstappen);
- Weging & triage: bepalen of en welke route het beste ingezet kan worden en wie daarbij aanzet is;
- Procesbewaker casusniveau: volgen/monitoren en bewaken van gemaakte afspraken (in afstemming en samenwerking met partners, zoals in ieder geval de school);
- Vroeginterventie op casusniveau via bijvoorbeeld preventieve spreekuren (gesprekken met leerlingen en ouders over zorgelijk verzuim).

Het is in principe de school die het eerste initiatief neemt, door een melding zorgelijk verzuim te doen. In het verlengde van de preventieve rol die de leerplichtambtenaar op schoolniveau heeft, kan er echter wel aanleiding zijn voor de leerplichtambtenaar om daarin ook zelf initiatief te nemen, door samen met de school bepaalde casussen van beginnend verzuim langs te lopen en te bespreken in hoeverre een preventieve inzet van de leerplichtambtenaar in die casussen van meerwaarde kan zijn. Denk hierbij aan scholen waar nog grote 'gaten' zitten in de verzuimregistratie en -aanpak.

40 Voor laag 3 (leerlingen met ernstig schoolverzuim) heeft Leerplicht al een wettelijke taak, zie paragraaf 4.2.3.

4.2.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

In voorgaande subparagraaf zijn twee scenario's gepresenteerd waarin leerplichtambtenaren aanvullend op hun bestaande wettelijke taken aanvullende wettelijke rollen en taken krijgen gericht op het voorkomen van verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken. De focus ligt daarbij op leerlingen die in het MD-MTSS raamwerk in de eerste of tweede laag van de piramide zitten en die vrijwel altijd naar school gaan (laag 1) of waar sprake is van beginnend maar oplopend dreigend verzuim (laag 2).

Zoals eerder in paragraaf 3.4 beschreven, is een deel van preventieve taken die leerplichtambtenaren nu ook al uitvoeren gericht op leerlingen met hoog, chronisch verzuim (laag 3). Preventie is daar niet meer gericht op het voorkomen van verzuim, maar wel op herstel van de schoolgang (of bevordering van participatie) en voorkomen van uitval. Dit vraagt om een gecoördineerde en optimale inzet van betrokken ketenpartners, waarin de leerplichtambtenaar een schakelrol vervult en het initiatief neemt voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Het gaat hier veelal om leerlingen die meer dan 16 uur in 4 weken verzuimen, en preventiever werken kan dan gezien worden als onderdeel van de huidige wettelijke taken. Dat is echter niet altijd het geval; bij leerlingen die om geoorloofde redenen veel afwezig zijn / (dreigend) thuiszitten heeft Leerplicht nu geen formele taak.

Het belang van goede ketensamenwerking om schoolverzuim effectief aan te pakken wordt breed gezien en erkend door leerplichtambtenaren, scholen en (andere) gesproken sleutelfiguren. In de volgende paragrafen gaan we waar relevant in op manieren om deze rol te expliciteren en te versterken. We hebben daarbij ook aandacht voor de knelpunten in het bestaande onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

4.2.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

In voorgaand hoofdstuk kwam reeds naar voren dat het onderscheid dat in de wet wordt gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim als knelpunt wordt ervaren. Benoemd wordt dat het onderscheid de samenwerking belemmert, terwijl door toenemende complexiteit van casussen een goede samenwerking wél essentieel is. Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim heeft geleid tot het 'opknippen' van taken en verantwoordelijkheden in verschillende 'hokjes' en maakt daarmee een gezamenlijke inzet en het werken aan een gezamenlijke opdracht (namelijk het stimuleren van de ontwikkeling van een jongere) moeilijk.

De impact van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim verschilt wel per hier-voor besproken scenario.

Het loslaten van het onderscheid tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim is voor de preventieve rol van de leerplichtambtenaar op *schoolniveau* minder relevant. Voor uitvoering van scenario 1 – waarbij de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft op schoolniveau – is de levering van *geaggregeerde* verzuimgegevens, zoals beschreven in het Besluit terugdringen schoolverzuim⁴¹, naar verwachting voldoende. Op grond van het Besluit levert de school geaggregeerde gegevens over het aantal leerlingen dat verzuimt aan de minister. De minister informeert gemeenten (en samenwerkingsverbanden) over de hoeveelheid en typen verzuim op de scholen in de gemeente (of in de regio van het samenwerkingsverband). De school levert gegevens over

41 Concept regeling Besluit terugdringen schoolverzuim. Verkregen via <https://www.internetconsultatie.nl/schoolverzuim/b1>

- het totaal van verzuim (de som van het verzuim van de leerlingen op school, zowel geoorloofd als ongeoorloofd),
- langdurig verzuim (al het verzuim dat langer duurt dan (a) vier weken aaneengesloten en (b) drie maanden aaneengesloten)
- ziekteverzuim (aantal uren ziekteverzuim als percentage van het aantal uren totaal verzuim per periode).

De informatie biedt gemeenten inzicht in het verzuim op de scholen en maakt trends en ontwikkelingen in het verzuim zichtbaar (verschillen in verzuim per vestiging, schoolsoort of leerjaar, ontwikkeling verzuim gedurende het schooljaar). Voor scenario 1 volstaat deze informatie naar verwachting om scholen te kunnen ondersteunen in hun verzuimaanpak op *schoolniveau* (niet op individueel niveau). Het is, zoals ook eerder benoemd, wel wenselijk dat leerplichtambtenaren (bijv. op basis van de ontvangen verzuimgegevens) mee kunnen / mogen kijken met scholen en in gesprek gaan met scholen over de analyses van de verzuim- en aanwezigheidsgegevens, de uitkomsten die daaruit volgen, de conclusies die daar door school uit worden getrokken en de op basis daarvan ingezette acties/maatregelen. Op die manier worden leerplichtambtenaren in staat gesteld om in een vroeg stadium te kunnen zien welke scholen ondersteuning nodig hebben en welke interventies nodig zijn.

Met name voor de uitvoering van scenario 2 – waarbij de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft op school- én casusniveau – is het loslaten van het onderscheid tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim relevanter. In scenario 2 wordt wettelijk verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft op schoolniveau en op individueel niveau vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken. Met als basis het Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim kunnen scholen een ‘signaal zorgelijk *ongeoorloofd* verzuim’ geven bij zorgelijk ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken. Gegevens over geoorloofd verzuim worden enkel op geaggregeerd niveau verstrekt en het wetsvoorstel regelt geen grondslag voor een ‘signaal zorgelijk *geoorloofd* verzuim’⁴². Met name voor de preventieve rol van Leerplicht op casusniveau vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken wordt dit als onwenselijk ervaren. Door het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim los te laten – en inzicht te bieden in alle soorten verzuim – wordt de stapeling en combinatie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim beter en eerder zichtbaar en kunnen zorgwekkende patronen vroegtijdig gesignaleerd worden, met als doel het gesprek hierover te voeren en vooral (in afstemming tussen partners) eerder en gerichtere interventies te kunnen plegen om het verzuim tegen te gaan.

Ook voor leerlingen met hoog, chronisch verzuim, waarbij preventie niet zozeer gericht is op het voorkomen van verzuim maar op herstel van de schoolgang en voorkomen van uitval, is loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim relevant. Zoals benoemd, draagt het loslaten van het onderscheid bij aan de samenwerking tussen ketenpartners. Behouden van het onderscheid belemmert een gezamenlijke inzet en zorgt ervoor dat taken en verantwoordelijkheden ‘opgeknapt’ blijven in verschillende hokjes (met ‘afschuiven’ van verantwoordelijkheden tot gevolg).

In de volgende paragrafen beschrijven we wat het loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim zou hebben voor o.a. wetgeving en samenwerking in de keten.

⁴² In het wetsvoorstel staat dat scholen (het bevoegd gezag) vrij zijn om te bepalen wat onder zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt verstaan. Dit kan leiden tot verschillende interpretaties (mogelijk ook ongeoorloofd verzuim in combinatie met geoorloofd verzuim).

4.3 Draagvlak voor preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

In deze paragraaf beschrijven we het draagvlak dat er is voor de scenario's gericht op een preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken.

Scenario 1: Preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

Het onderzoek maakt duidelijk dat er een groot draagvlak is voor een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau, vanuit zowel leerplicht, onderwijs en andere ketenpartners. Het feit dat scholen in dit scenario de regie hebben en eigenaarschap houden ten aanzien van (beginnend) verzuim is hier een belangrijk argument bij. Leerplicht heeft hierin primair een ondersteunende rol zodat scholen deze verantwoordelijkheid ook pakken en daar op een goede manier uitvoering aan kunnen geven. Zoals in hoofdstuk 2 al benoemd, is de gedachte daarbij ook dat preventieve inzet vanuit de school zelf een groter effect kan hebben dan uitvoering van deze taken door een externe partner, omdat de kennis van de school van het kind en het gezin en de schoolcontext groter is en daarmee makkelijker een 'interventie' kan worden gedaan die aansluit op deze context en mogelijkheden.

Scenario 2: Preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Het draagvlak voor een scenario waarin Leerplicht zowel een preventieve rol heeft op schoolniveau als op casusniveau is aanwezig, maar wel kleiner dan het scenario 1, en vooral meer wisselend per stakeholdergroep. Met name vanuit de kant van jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg en vanuit leerling- en oudervertegenwoordigers is het draagvlak beperkt(er). Vanuit leerplichtorganisaties is de steun wisselend. Vanuit onderwijs lijkt er wel breder draagvlak voor. Voor de aan/afwezigheid van draagvlak worden verschillende argumenten gebruikt.

De argumenten vóór een preventieve rol op casusniveau van Leerplicht zijn vooral gericht op de ervaring dat Leerplicht beter dan scholen druk kan uitoefenen op leerling en ouders om (oplopend) verzuim te stoppen, onder andere doordat zij als officiële instantie beter de stappen kunnen benoemen als verbetering uitblijft. Preventieve werkzaamheden hebben volgens deze betrokkenen daardoor een beter verwacht effect dan als scholen deze taken zelf uitvoeren. Betrokkenheid van Leerplicht wordt op deze wijze als ondersteunend gezien bij de preventieve rol die de school zelf ook heeft.

De belangrijkste argumenten voor het beperkte of ontbrekende draagvlak van andere betrokkenen zijn:

- Verminderd eigenaarschap: het risico dat het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid van de school voor verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken vermindert of verwatert als Leerplicht hier ook een rol en verantwoordelijkheid op casusniveau in krijgt.
- Rolvermenging: de combinatie van preventieve taken en handhavende taken binnen één functie (leerplichtambtenaar) leidt tot rolonzuiverheid en verwarring bij leerling en ouders. Preventie is volgens deze betrokkenen alleen ondersteunend en oplossingsgericht als niet tegelijkertijd met handhaving kan worden bedreigd. 'Drang' zet het vertrouwen in Leerplicht bij gezinnen onder druk.
- Zorgen ten aanzien van bevoegdheden en rolafbakening. Het gaat over vragen als wat precies met preventie wordt bedoeld, wat ermee wordt nagestreefd (niet alle verzuim is per definitie slecht of te voorkomen), wat daarin de taak/rol is van de leerplichtambtenaar en wat de taak/rol is van ketenpartners (welke partij heeft welke taak/rol). Bevoegdheden van leerplichtambtenaar en ketenpartners moeten duidelijk zijn, ook als Leerplicht een rol in preventie en

handhaving heeft. In hoeverre mag informatie verkregen vanuit de preventieve taak bijvoorbeeld gebruikt worden als later toch tot handhaving wordt overgegaan? En wanneer gaat de ene bevoegdheid over in de andere bevoegdheid? Duidelijkheid hierover (in wet- en regelgeving en landelijk beleid, en in communicatie daarover richting alle betrokkenen) wordt als absolute randvoorwaarde benoemd om te voorkomen dat ‘het gaat zwemmen’.

- Specifiek voor leerplichtambtenaren speelt daarnaast de (organisatorische en randvoorwaardelijke) vraag mee in hoeverre de aanvullende preventieve taken ook worden gefinancierd. Voor een goede uitvoering is ook de benodigde formatie nodig, anders dreigt de uitvoering van andere (nu al wettelijke) leerplichttaken onder druk te komen staan.

In de volgende paragrafen komen we terug op wat bovenstaande betekent voor wet- en regelgeving en de inrichting van landelijk en regionaal beleid.

Nul-scenario: preventieve rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

Als vastgehouden wordt aan de huidige situatie, en preventieve taken van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken niet wettelijk worden verankerd, dan blijven aanwezige verschillen tussen regio's (zoals beschreven in hoofdstuk 3) bestaan, en is geen sprake van landelijke uniformiteit. Veel betrokkenen vinden dat onwenselijk, vanuit de ervaringen dat preventieve inzet helpend is om verzuim te voorkomen of vroegtijdig op te lossen.

Tegenover argumenten om een preventieve rol van Leerplicht wettelijk te borgen, staat het subsidiariteitsbeginsel dat stelt dat taken, beslissingen en verantwoordelijkheden moeten worden gelaten bij de kleinst mogelijke instantie of overheid die in staat is om de taak succesvol uit te voeren. Het wettelijk borgen is niet nodig als regio's het zelf ook kunnen 'oplossen'. Vanuit het onderzoek is hier echter weinig steun voor, met het argument dat de regionale verschillen groot zijn en minder lijken voort te komen uit verschillen in kenmerken van regio's (zoals populatie, omvang verzuim), maar veel meer uit andere factoren. Zonder landelijke borging van een preventieve rol van Leerplicht blijft het al dan niet preventief werken van Leerplicht dan afhankelijk van regionale keuzes die voortkomen uit verschillen in visie, en (vooral) ook vanuit de financiële context. Een van de onderzochte cases is hierin een treffend voorbeeld: in deze regio is door de nijpende financiële situatie van de gemeenten in de regio besloten om de preventieve taken die Leerplicht eerder wel uitvoerden vanaf 2026 te beperken.

“Binnen het financiële kader van de begroting 2025 is er geen ruimte voor extra inspanningen voor het versterken van de voorkant. Naast activiteiten die onderdeel zijn van de Methodische Aanpak Schoolverzuim, voert Leerplicht geen extra preventieve activiteiten uit.” “Leerplicht begrenst zijn werk tot taken rondom ongeoorloofd schoolverzuim, vrijstellingen en vervangende Leerplicht en stelt zich terughoudend op in casussen waar primair andere partijen aan zet zijn.” (casus E)

4.4 Implicaties voor wetgeving

Zoals eerder naar voren kwam, blijkt uit de interviews met sleutelfiguren en de enquête onder leerplichtambtenaren dat de leerplichtwet niet in grote mate als belemmerend wordt ervaren. Immers, veel leerplichtambtenaren werken ondanks de leerplichtwet al preventief. Tegelijkertijd stimuleert de leerplichtwet het preventief werken ook niet. De leerplichtwet sluit niet/beperkt aan op de ontwikkeling naar een meer preventieve rol van de leerplichtambtenaar, omdat deze primair

gericht is op toezicht en handhaving. Sleutelfiguren vinden dat de wet aanpassing behoeft, maar de aanpassingen die zij nodig achten om een preventieve rol te borgen/stimuleren, hebben betrekking op meerdere aspecten/onderdelen.

4.4.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

In deze paragraaf beschrijven we wat beide scenario's voor implicaties hebben voor wetgeving en welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zouden zijn om een preventieve rol van Leerplicht te borgen. Een deel van wat nodig is, geldt voor beide scenario's die worden onderscheiden. We gaan daarom eerst in op deze scenario-overkoepelende aanbevelingen, en lichten daarna nog enkele punten per scenario uit.

Scenario-overkoepelend

Ongeacht het gekozen scenario lijkt het belangrijk om in de leerplichtwet de preventieve rol van Leerplicht *expliciet* op te nemen. De leerplichtwet omvat op dit moment geen algemene visie of doelomschrijving, maar expliciteert wel de rol van de leerplichtambtenaar. In verschillende bepalingen in de leerplichtwet is strafbedreiging opgenomen, en daarmee wordt het toezicht op het naleven van de verplichtingen (bv. nakomen schoolbezoekplicht, inschrijving van de jongere) binnen de strafrechtelijke sfeer gebracht.⁴³ Hoewel we in het onderzoek zien dat het overgrote deel van de leerplichtambtenaren werkt volgens de principes van de MAS, komt de route van preventie en vrijwillige jeugdhulp niet expliciet terug in de leerplichtwet. Overigens komen ook de route van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving niet expliciet terug, we gaan hier dieper op in in paragraaf 4.10. In de toelichting van de leerplichtwet zien we echter wel dat maatschappelijke zorg in plaats van justitieel optreden centraal staat, wat (dus) meer overeenkomt met de visie en uitgangspunten van de MAS.⁴⁴ De formalisering van de hulpverlenings-/zorgcomponent is echter uitgebleven in de tekst van de leerplichtwet.⁴⁵ Als preventieve taken onderdeel worden van de Leerplichttaak, lijkt het daarom relevant dit ook te expliciteren en aan te scherpen in de wet.

Scenario 1: Preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

Hiervoor is beschreven wat scenario-overkoepelend de implicaties zijn voor de leerplichtwet. De uitwerking daarvan is voor elk scenario anders. Voor het scenario van een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau, zijn een aantal aandachtspunten en aanbevelingen relevant:

- In dit scenario vervult de leerplichtambtenaar zoals benoemd een verbindende en kwaliteitsbevorderende rol binnen het lokale netwerk rond preventie van schoolverzuim en ligt de focus op het versterken van scholen in het vroegtijdig en effectief handelen bij signalen van verzuim (en niet op individuele casusbegeleiding in preventieve zin). De leerplichtambtenaar kan vanuit de huidige wet niet *handhaven* richting scholen. Waar voorheen de leerplichtambtenaar erop toe moest zien dat 'hoofden der school' de leerplichtwet correct toepasten, ligt die taak nu bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie ziet erop toe dat elke school een registratiesysteem heeft en hanteert waarmee de school aan de wettelijke meldingsplicht kan voldoen.⁴⁶ Hoewel de voormalige rol (toezien op correct toepassen van leerplichtwet door

43 Van Erp, M. (2024). *De MAS en de wet*. Xacht

44 Hierop wordt uitgebreid ingegaan in Bijlage 1 van Van Erp, M. (2024). *De MAS en de wet*. Xacht

45 Van Erp, M. (2024). *De MAS en de wet*. Xacht

46 Het toezicht op de registratie en melding van aan- en afwezigheid is onderdeel van het bestuursonderzoek. Bij de inrichting van het onderzoek maakt de Inspectie van het Onderwijs gebruik van risico-indicatoren op het terrein van (veelvuldig) verzuim en schooluitval. Deze omvatten in elk geval door de inspectie ontvangen signalen van niet-naleving. Onderwerpen die onderzocht kunnen worden (en hun grondslag hebben in de Leerplichtwet 1969 of

‘hoofden der school’) de leerplichtambtenaar wat meer handvaten bood om scholen te adviseren, lijkt het – vanwege de formele rol van de Inspectie in dit kader – niet voor de hand te liggen om de handhavende rol richting scholen (opnieuw) bij de leerplichtambtenaar te beleggen.⁴⁷ De rol van de leerplichtambtenaar richting scholen is dus echt adviserend. In dit kader kan wel sprake zijn van een spanningsveld, waarbij scholen te maken zouden kunnen krijgen met verschillende perspectieven/adviezen (perspectief Inspectie, perspectief leerplichtambtenaar). Om dit te voorkomen is het belangrijk te zorgen voor een goede afbakening van de adviserende rol van de leerplichtambtenaar en de toezichthoudende rol van de Inspectie.

- In de leerplichtwet is de preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau niet expliciet opgenomen. In Artikel 16, lid 4 wordt wel benoemd dat het college van burgemeesters en wethouders een instructie vaststelt voor de leerplichtambtenaren, die onder andere bevat ‘de wijze waarop de gevallen van schoolverzuim die ter kennis van de gemeente worden gebracht, worden behandeld’. Indirect zou dit opgevat kunnen worden als dat de leerplichtambtenaar een rol heeft in het versterken van de verzuimaanpak van scholen. Dit is echter geenszins expliciet en is ook niet expliciet gerelateerd aan de rol van de leerplichtambtenaar op schoolniveau (en zou ook betrekking kunnen hebben op individuele gevallen van schoolverzuim). Het lijkt dan ook relevant de preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau (zoals beschreven in paragraaf 4.2.1) explicieter in de leerplichtwet op te nemen en artikelen die in gaan op de rol van de leerplichtambtenaar (zoals Artikel 16, lid 4) hier op aan te scherpen. Verwacht wordt dat de explicitering van de preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau in de leerplichtwet de feitelijke uitvoering van deze rol zal stimuleren en daarmee de gemeentelijke/regionale verschillen kleiner zullen worden. Daarnaast kan meer landelijke uniformiteit de samenwerking tussen ketenpartners versterken door meer duidelijkheid te bieden over rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Uit verschillende casussen blijkt dat verschillen in werkwijzen tussen leerplichtregio's in de praktijk tot knelpunten kunnen leiden. Met name scholen in het voortgezet onderwijs hebben vaak te maken met meerdere leerplichtregio's (vanwege het grote voedingsgebied van scholen), die ieder hun eigen aanpak, visie en afspraken hanteren. Hierdoor komt het in praktijk voor dat scholen voor leerlingen uit verschillende woongemeenten soms verschillende werkwijzen volgen. Dat maakt de uitvoering complex en bemoeilijkt de samenwerking.

Scenario 2: preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Bij de keuze voor een preventieve rol van Leerplicht op school- en casusniveau moet in de leerplichtwet aanvullend aandacht worden besteed aan de rol van de leerplichtambtenaar bij meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken. Het tweede scenario geeft de leerplichtambtenaar

sectorwetten) zijn: de verzuimadministratie, het correct en tijdig melden van verzuim zonder geldige reden, het binnen de geldende termijnen en op de juiste gronden toekennen van vrijstelling van geregeld schoolbezoek (verlofverlening), het direct melden van de verwijdering van een leerling/student, het naleven van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het schorsen en verwijderen van een leerling (po, vo, so), het communiceren van het verzuimbeleid in de schoolgids (po, vo, so) of de onderwijsovereenkomst (mbo).

47 Het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Leerrecht komt tot een vergelijkbare conclusie. In het wetsvoorstel Leerrecht is opgenomen dat de leerplichtambtenaar (dan leerrechtambtenaar genoemd) erop toeziet dat het onderwijs zo wordt ingericht dat de onderdelen van het leerrecht worden nageleefd. De leerrechtambtenaar kan een school daartoe een aanwijzing geven. Wordt de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen. De Raad van State geeft aan dat het voorstel de rol van de leerrechtambtenaar te ver uitbreidt. Eén van de punten is dat een dubbel toezicht (Inspectie van het Onderwijs en leerrechtambtenaar) onwenselijk wordt geacht, omdat onvoldoende is uitgelegd hoe deze twee toezichthouders zich tot elkaar verhouden en waarom dit beter zou zijn dan de bestaande situatie.

niet alleen een preventieve rol op schoolniveau, maar ook op individueel niveau vóór de genoemde grens. Zoals eerder beschreven, staat in het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim dat de leerplichtambtenaar een melding 'signaal zorgelijk verzuim' dient te onderzoeken. Het lijkt relevant om de artikelen van de leerplichtwet hierop aan te sluiten en de taken van de leerplichtambtenaren wat betreft het oppakken en onderzoeken van meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken (o.a. onderzoeken, weging en triage, procesbewaker, vroeginterventie op casusniveau) explicieter te benoemen. Bovendien vraagt de preventieve rol van Leerplicht op casusniveau ook dat het afgeven van een signaal zorgelijk verzuim door scholen – zoals beschreven in het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim – verplicht wordt en niet vrijblijvend is; dit dient in een AMvB te worden uitgewerkt.

Aanvullend is voor het scenario, waarin Leerplicht ook een preventieve rol heeft op casusniveau, relevant dat voldoende duidelijk wordt gemaakt wat de leerplichtambtenaar mag/moet doen met de gegevens die zij ontvangt over aan- en afwezigheid onder de grens van 16 uur in 4 weken, maar ook hoe ingezet wordt op het waarborgen van privacy (juist in de fase voor die grens van 16 uur in 4 weken). Het lijkt daarom relevant hier in wetgeving expliciet aandacht te besteden en aan te sluiten bij de wijze waarop dit geregeld is bij meldingen na de grens van 16 uur in 4 weken.

Verwacht wordt dat uniformiteit in preventieve taken op zowel schoolniveau als casusniveau groter wordt, wanneer voor bovengenoemde aspecten aandacht is in wetgeving (logischerwijs hangt dit ook samen met financiering). Zonder wettelijke basis blijft preventie een 'keuze' (geen verplichting) en afhankelijk van de financiële situatie in een gemeente/regio.

Nul-scenario: preventieve rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

In het nul-scenario, waarbij preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken een gemeentelijke of regionale keuze blijft (niet verplicht), zijn geen aanpassingen in wetgeving nodig. Het onderzoek laat zien dat ook nu in de meeste leerplichtorganisaties (in bepaalde mate) preventief wordt gewerkt. Een verkenning naar de wettelijke grondslagen van de MAS in wetgeving⁴⁸ laat zien dat voor het grootste deel van de routes die in de MAS worden beschreven op dit moment een wettelijke grondslag aanwezig is. Daarbij geldt wel het volgende:

- Voor de route van jeugdhulp gaat de MAS niet in op wie de jeugdhulp verleent (leerplichtambtenaar alleen als doorverwijzer of zelf ook hulpverlener), en de vraag is of de leerplichtambtenaar zelf gekwalificeerd kan worden als jeugdhulpverlener.⁴⁹ Uit de leerplichtwet zelf volgt geen wettelijk kader voor de leerplichtambtenaar om vrijwillige (jeugd)hulp te verlenen, maar de Jeugdwet of het Burgerlijk Wetboek biedt daarvoor mogelijk wel het juridische kader. Een rechter heeft zich daar echter (nog) niet over uitgelaten.
- Voor de elementen van 'drang' in de MAS (ten aanzien van dwang in civiel kader) bestaat geen wettelijke grondslag. Dat betekent dat voor een verzoek tot bespreking bij een jeugdbeschermingstafel, waarbij ouders onder druk kunnen worden gezet om vrijwillige jeugdhulp te accepteren (omdat anders een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming kan worden gestart) geen wettelijk kader bestaat. Voor dwang is dat wel wettelijk geregeld in de Jeugdwet (artikel 2.4 eerste lid en artikel 3.1 eerste lid). De leerplichtambtenaar kan (via bv. mandaatregeling waarin de bevoegdheid van de gemeente aan de leerplichtambtenaar wordt toegekend) een *verzoek tot onderzoek* doen bij de Raad voor de Kinderbescherming tot het

48 Van Erp, M. (2024). *De MAS en de wet*. Xacht.

49 Om als jeugdhulpverlener te kunnen werken is in veel gevallen een SKJ-registratie nodig (of in bepaalde gevallen een BIG-registratie). Dat is vastgelegd in de Jeugdwet. Het is niet bekend of, en zo ja welk deel van de leerplichtambtenaren over een dergelijke registratie beschikt.

treffen van een kinderschermingsmaatregel (maar niet zelf een OTS-verzoek indienen bij de kinderrechter).

De verkenning concludeert dat de MAS op onderdelen aangescherpt zou kunnen worden, waarbij duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen het vrijwillige kader en dwang in het civiele kader.

4.4.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

Voor leerlingen met hoog, chronisch verzuim – waarbij preventie gericht is op herstel van de schoolgang (of bevordering van participatie) en voorkomen van uitval – is een gecoördineerde en optimale inzet van betrokken ketenpartners vereist, waarin de leerplichtambtenaar een schakelrol vervult en het initiatief neemt voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Deze schakelrol wordt wél benoemd in de MAS, maar is niet wettelijk verankerd. Om de schakelrol van de leerplichtambtenaar te stimuleren en versterken, lijkt het relevant deze vast te leggen in wetgeving.

Voor leerlingen met hoog, complex verzuim (laag 3) wordt het als knelpunt ervaren dat er regelgeving ontbreekt over wie in individuele casussen doorbraken kan realiseren. De wet biedt, zo werd eerder benoemd, geen duidelijkheid over wie in een samenwerking doorbraken kan realiseren, gericht op het voorkomen van (langdurig) schoolverzuim. Zoals eerder benoemd lijkt het niet wenselijk dat de leerplichtambtenaar doorzettingsmacht heeft richting scholen (taak van de Inspectie). De vraag is wel of het wenselijk is de leerplichtambtenaar aanvullende beschikkingsbevoegdheid over zorg te geven (mogelijkheid om zorg of gezinscoaching toe te zeggen), om daarmee andere partners in te zetten en problemen echt aan te kunnen pakken. Het lijkt relevant om (te onderzoeken of het wenselijk is) hier in de Leerplichtwet of aanpalende wetgeving aandacht aan te besteden.

4.4.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

In paragraaf 4.2.3 zijn de ervaren knelpunten ten aanzien van het wettelijke onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim besproken. Het 'opknippen' van taken en verantwoordelijkheden in verschillende 'hokjes' maakt een gezamenlijke inzet en het werken aan een gezamenlijke opdracht (namelijk het stimuleren van de ontwikkeling van een jongere) moeilijk. In de enquête onder leerplichtambtenaren wordt veelvuldig benoemd dat gegevensdeling op casusniveau tussen school en Leerplicht mogelijk zou moeten zijn voor zowel ongeoorloofd als geoorloofd schoolverzuim. Voor de verschillende lagen van preventief werken heeft dat verschillende implicaties:

- Voor het scenario waarin Leerplicht een preventieve rol heeft op schoolniveau werd eerder benoemd dat – naar verwachting – de levering van geaggregeerde verzuimgegevens, zoals beschreven in het Besluit terugdringen schoolverzuim, voldoende is. Ook benoemd werd dat het wél wenselijk is dat leerplichtambtenaren (bijv. op basis van de ontvangen verzuimgegevens) mee mogen kijken met scholen en in gesprek gaan met scholen over de analyses van de verzuim- en aanwezigheidsgegevens, de uitkomsten die daaruit volgen, de conclusies die daaruit door school worden getrokken en de op basis daarvan ingezette acties/maatregelen. Op die manier worden leerplichtambtenaren in staat gesteld om in een vroeg stadium te kunnen zien welke scholen ondersteuning nodig hebben en welke interventies nodig zijn. Dit vraagt wel openheid van scholen over uitgevoerde analyses, uitkomsten en ingezette acties. Het lijkt relevant om hier in wet- en regelgeving aandacht aan te besteden.
- Voor het scenario waarin Leerplicht een rol heeft op school- en casusniveau (gericht op laag 1 en laag 2) kunnen scholen – met als basis het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim –

een 'signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim' geven bij zorgelijk ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken. Gegevens over geoorloofd verzuim worden enkel op geaggregeerd niveau verstrekt en het wetsvoorstel regelt geen grondslag voor een 'signaal zorgelijk geoorloofd verzuim'. Bezien vanuit de preventieve rol van Leerplicht op school- en casusniveau wordt dit als onwenselijk ervaren.

- Voor leerlingen met hoog, complex verzuim (laag 3) waar 'preventie' gericht is op het weer verbeteren van de schoolgang en het voorkomen van het verder oplopen van verzuim geldt dat Leerplicht vaak al een wettelijke taak heeft, maar niet altijd. In casuïstiek waar het verzuim geoorloofd is (bv. mentale problematiek als reden van dreigend thuiszitten) heeft Leerplicht formeel geen rol. Uit het onderzoek komt naar voren dat samenwerking en verbinding tussen ketenpartners belangrijk is om de onderliggende problematiek aan te pakken en daarmee het verzuim te verminderen. Vanuit dat perspectief wordt het strikte onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim als onwenselijk gezien. Het (eventueel) loslaten van het onderscheid moet wel gepaard gaan met het helder afbakenen van bevoegdheden en van rollen en verantwoordelijkheden van verschillende ketenpartners.

Benadrukt wordt dat de leerplichtambtenaar niet in alle casussen een rol heeft. Het is echter wel noodzakelijk, gezien de noodzaak tot patroonherkenning, dat de leerplichtambtenaar inzicht heeft in (duur, frequentie van) het totale verzuim (ongeacht of dat geoorloofd of ongeoorloofd is) om op basis daarvan het gesprek te kunnen voeren over oorzaken van verzuim en over de betrokkenheid en inzet van de verschillende partners in dit kader (wie is aan zet).

4.5 Implicaties voor landelijk beleid

Om preventief werken van Leerplicht landelijk te borgen, zijn niet alleen aanpassingen nodig in wet- en regelgeving, maar ook in landelijk beleid.

4.5.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

In deze paragraaf beschrijven we wat beide scenario's voor implicaties hebben voor landelijk beleid en wat er in dit kader nodig is om een preventieve rol van Leerplicht te borgen. Een deel van wat nodig is, geldt voor beide scenario's die worden onderscheiden. We gaan daarom eerst in op deze scenario-overkoepelende aanbevelingen, en lichten daarna nog enkele punten per scenario uit.

Scenario-overkoepelend

Visie op preventie

Aanvullend op de hiervoor besproken aanpassingen aan wet- en regelgeving is het belangrijk dat het ministerie van OCW en Ingrado deze (aangepaste) wetgeving vertalen naar **een visie op preventie** en deze visie ook nadrukkelijk uitdragen in het land (bijv. middels bijeenkomsten, voorlichtingsfilms, informatieproducten, etc.). Bovendien is het essentieel om de (aangepaste) wetgeving en daarbij aansluitende visie uit te werken naar hun betekenis ten aanzien van eigenaarschap (wat zijn rollen en verantwoordelijkheden van Leerplicht en ketenpartners) en aandacht te hebben voor de communicatie daarover; denk bijv. aan het uitwerken van (goede)

praktijkvoorbeelden over samenwerking (afspraken/structuren) en een routekaart preventief (en methodisch) handelen.⁵⁰

Functieprofiel en beroepscode

De belangrijkste punten die in de enquête onder leerplichtambtenaren worden benoemd, zijn een (herziening van het) functieprofiel van leerplichtambtenaren en een landelijke professionaliseringsstandaard.

- Ruim twee derde van de leerplichtambtenaren in de enquête geeft aan dat een **functieprofiel** de professionele ontwikkeling en deskundigheidsbevordering van leerplichtambtenaren in een preventieve rol kan stimuleren. Een dergelijk functieprofiel – zo wordt in de gesprekken ook benoemd – ontbreekt op dit moment; nergens staat duidelijk, expliciet of eenduidig beschreven wat er precies van een leerplichtambtenaar wordt verwacht. Het lijkt daarom relevant om landelijk beter vast te leggen wat er van een leerplichtambtenaar wordt verwacht, ook in preventief werken; bijv. door middel van een duidelijke omschrijving van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de benodigde competenties (kennis, vaardigheden en persoonlijkheid). Verwacht wordt dat daarmee ook verschillen tussen leerplichtambtenaren verkleind kunnen worden.
- Aanvullend komt in de gesprekken met sleutelpersonen naar voren dat het (ook) wenselijk zou kunnen zijn om een **beroepscode/-standaard** voor het beroep van leerplichtambtenaar te ontwikkelen; een soort 'levende' (flexibel aan te passen) beschrijving, die handvatten geeft om in complexe situaties de juiste afweging te maken over hoe te handelen. Een omschrijving die dient als leidraad voor het professionele handelen, het bewaken van de kwaliteit van het beroep en het bieden van ethische normen. Waar het functieprofiel vooral aangeeft wat de leerplichtambtenaar doet, duidelijkheid schept over de concrete rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een beschrijving geeft van kennis, vaardigheden, competenties noodzakelijk voor uitvoering van de functie, biedt de beroepscode duidelijkheid over hoe de leerplichtambtenaar dient te handelen.
- Het functieprofiel en de beroepscode bieden vervolgens een basis voor verdere professionalisering en scholing. Bijna de helft van de leerplichtambtenaren in de enquête geeft aan dat ook een **landelijke professionaliseringsstandaard** met bekwaamheidseisen voor leerplichtambtenaren kan helpen in de professionele ontwikkeling en deskundigheidsbevordering van leerplichtambtenaren in een preventieve rol. Ook geeft ruim zestig procent van de leerplichtambtenaren aan dat ontwikkeling van nieuwe (praktijkgerichte) scholings- of trainingsprogramma's kan helpen. Tevens wordt belang gehecht aan de herijking en/of doorontwikkeling van bestaande scholingen voor leerplichtambtenaren (denk aan scholingstrajecten, maar ook themagerichte trainingen, workshops, webinars, etc.). Zoals benoemd, lijkt het relevant om een functieprofiel en beroepscode ten grondslag te laten liggen aan verdere professionalisering en scholing/training.

Aanvullende financiering van Leerplicht (uitbreiding capaciteit leerplicht)

Een belangrijke voorwaarde die niet alleen vanuit leerplichtambtenaren en -organisaties, maar ook vanuit andere partijen wordt benoemd, is dat een uitbreiding van de taken van de leerplichtambtenaar – of een meer landelijke uniformering daarvan – gepaard móet gaan met aanvullende financiering vanuit het Rijk. Deze extra middelen zijn nodig om de capaciteit voor Leerplicht uit te breiden om de aanvullende preventieve taken uit te kunnen voeren. Aanvullende financiering is

50 Dit kan gezien worden als een combinatie van het updaten van de MAS en het uitwerken van een routekaart vergelijkbaar met de routekaart methodisch handelen voor Doorstroompunt (Ingrado, 2024).

zeer bepalend voor het draagvlak voor een (verplichte) preventieve rol van leerplicht. Zonder aanvullende financiering is uitvoering een 'wassen neus' en voor gemeenten niet uitvoerbaar. Aanvullend daarop is door een aantal betrokkenen aangegeven dat de huidige wijze van financiering van de uitvoering van de leerplichttaken leidt tot onwenselijke verschillen tussen gemeenten. De uitvoering van de Leerplicht is een wettelijke gemeentelijke taak, maar gemeenten krijgen hiervoor geen geormerkte gelden (uitgezonderd de budgetten voor vsv en doorstroompunt). Dat betekent dat gemeenten de uitvoering van Leerplicht doorgaans financieren uit hun algemene middelen (via het gemeentefonds). Dit leidt er volgens een aantal betrokkenen toe dat op dit moment verschillende keuzes worden gemaakt in de uitvoering van leerplichttaken (ook de taken die nu al wettelijk vastgelegd zijn). Dit wordt als onwenselijk ervaren en zou moeten worden aangepast om een meer gelijk speelveld te krijgen tussen gemeenten/regio's. In één van de cases komt dit duidelijk naar voren, omdat eerdere preventieve taken van Leerplicht door de financiële situatie van de gemeenten niet meer uitgevoerd worden.

De door een aantal sleutelfiguren uitgesproken wens tot geormerkte gelden voor Leerplicht lijkt niet uitvoerbaar, gezien de systematiek van het gemeentefonds. Meer uniformiteit tussen gemeenten zal dus vooral gerealiseerd moeten worden door aanvullende financiering voor preventie in combinatie met een duidelijke uitwerking van preventie in de leerplichtwet.

De omvang van de aanvullende financiering van Leerplicht zal voor beide scenario's verschillen, omdat de reikwijdte van preventie (en daaruit voortvloeiende taken) verschilt.

Richtlijn ambtsinstructie

Uit artikel 16 vierde lid van de leerplichtwet volgt dat elke gemeente een (ambts)instructie voor leerplicht(ambtenaren) vaststelt. In die instructie moet onder meer worden vastgelegd op welke wijze leerplichtambtenaren uitvoering (moeten) geven aan hun taken en de partijen met wie zij samen dienen te werken. De ambtsinstructie verschilt van het functieprofiel en een beroepscode, omdat het een gemeentelijke (of regionale) uitwerking is van de rollen en taken van de leerplicht-ambtenaar.

Leerplichtwet, artikel 16 lid 4

Het college van burgemeester en wethouders stelt een instructie vast voor deze ambtenaren, die ten minste bevat:

- a. de wijze waarop de ambtenaren aan de in de artikelen 14, derde lid, 22 en 23 bedoelde taken uitvoering geven;
- b. de wijze waarop de gevallen van schoolverzuim die ter kennis van de gemeente worden gebracht, worden behandeld;
- c. de wijze waarop de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken overleg plegen en samenwerken met hun ambtgenoten van de omliggende gemeenten;
- d. de aanwijzing van de diensten en instellingen waarmee de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken dienen samen te werken;
- e. een meldcode waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken omgaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.

Hoewel vanuit de leerplichtwet staat beschreven wat in de instructie beschreven moet staan, zijn de wettelijke voorschriften ook relatief open. Er zou nagedacht kunnen worden over het ontwikkelen van een richtlijn waarin verdere uitwerking wordt gegeven aan de onderdelen die in de instructie aan bod moeten komen. Omdat diverse betrokkenen benadrukken dat (het behalen van

een startkwalificatie) een gezamenlijke opdracht van partijen is, zou daarbij overwogen moeten worden om in de richtlijn op te nemen dat het wenselijk is om de instructie af te stemmen en op vaste momenten te evalueren met betrokken ketenpartners.

Onderzoek verplichting tot maken van regionale afspraken

Vanwege het belang van de samenwerking met ketenpartners om een preventieve rol goed uit te kunnen voeren, zou nagedacht moeten worden over hoe dit landelijk gestimuleerd en ondersteund kan worden. Eén van de manieren is om gemeenten te verplichten om regionale afspraken te maken gericht op (het voorkomen van en een vroegtijdige aanpak van) schoolverzuim, waarbij ten minste Leerplicht, scholen en jeugdhulp betrokken zijn. Als voorbeeld zou gekeken kunnen worden naar de regionale programma's gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het verbeteren van de stap van school naar werk.⁵¹ Daarmee zet het ministerie in op een sterkere regionale samenwerking om jongeren beter te begeleiden bij hun overstap van school naar werk of vervolgonderwijs. De regeling biedt duidelijke kaders (en middelen) om de regionale doorstroompunten verder te ontwikkelen. Er moeten onder andere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop het Doorstroompunt, scholen en gemeenten met elkaar samenwerken bij de uitvoering van hun wettelijke taken op grond van de Wet van school naar duurzaam werk en bij de uitvoering van de maatregelen uit het regionaal programma.

Ook in de leerplichtwet staat het perspectief het behalen van een startkwalificatie centraal (immers: de verplichting tot een schoolinschrijving eindigt met 18 jaar of als de jongere een startkwalificatie heeft behaald). Op vergelijkbare wijze zou een (aparte) regeling gemaakt kunnen worden voor de doelgroep 4-18 jaar specifiek gericht op het ontwikkelen van een sluitende aanpak gericht op het voorkomen van en vroegtijdig aanpakken van verzuim.

Onderzoek (verplichte) schaalgrootte leerplichtorganisaties

In hoofdstuk 3 zijn de verschillen tussen leerplichtambtenaren en -organisaties in preventief werken beschreven. Hoewel veel leerplichtambtenaren en -organisaties preventieve taken uitvoeren, zien we ook (grote) verschillen in de mate waarin preventief wordt gewerkt, of hoe dit vorm wordt gegeven. In de gesprekken met sleutelfiguren is diverse malen aangegeven dat voor een goede uitvoering van de leerplichttaken voldoende schaalgrootte nodig is, en dat regionale samenwerking verplicht zou moeten worden. Dit geldt nog meer als leerplicht er (extra) preventieve taken bij krijgt, en samenwerking tussen ketenpartners daardoor verder in belang toeneemt (in vergelijking met een situatie zonder preventieve rol). Bovengemeentelijk organiseren van Leerplicht maakt het eenvoudiger om expertise te bundelen, uniformiteit in werkwijze te bevorderen (en daarmee de 'kansengelijkheid' te vergroten) en scholing en aansturing te professionaliseren. Benoemd wordt ook dat niet alle leerplichtambtenaren alles moeten kunnen op het gebied van preventieve werkzaamheden (mogelijk vragen bepaalde preventieve activiteiten meer ervaring); echter de *leerplichtorganisatie* moet wel zo ingericht zijn dat binnen de leerplichtorganisatie de expertise beschikbaar is om de verschillende preventieve taken uit te kunnen voeren. Dit is makkelijker te organiseren in een grotere leerplichtorganisatie (in een RBL, of eventueel een tussenvorm van gemeentelijke samenwerking⁵²). Het lijkt zinvol om nader te onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om landelijk richtlijnen te formuleren over de minimale schaalgrootte voor een

51 Zie: Regeling regionaal programma en Doorstroompuntfunctie 2026-2029. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-34596.html>

52 Waarin gemeenten wel zelf de leerplichttaken uitvoeren, maar daar wel regionale afspraken over maken met buurgemeenten

leerplichtorganisatie, of hier eisen aan te stellen. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor mogelijke risico's of neveneffecten.

Scenario 1: preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

In voorgaande alinea's is beschreven wat beide scenario's voor implicaties hebben voor landelijk beleid: aandacht voor visie op preventie, functieprofiel, beroepscode/-standaard, professionaliseringsstandaard, aanvullende financiering van Leerplicht (uitbreiding capaciteit leerplicht), richtlijn ambtsinstructie, onderzoek verplichting tot maken van regionale afspraken, onderzoek (verplichte) schaalgrootte leerplichtorganisaties.

De genoemde punten hebben betrekking op beide scenario's, maar kennen voor elk scenario wel een andere uitwerking. Voor het scenario van een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau, is het belangrijk om de uitgangspunten van dit scenario (nl. verbindende en kwaliteitsbevorderende rol leerplichtambtenaar binnen het lokale netwerk rond preventie van schoolverzuim, focus op het versterken scholen en samenwerkingspartners, gericht op adviseren, verbinden van partners, signaleren en agenderen van knelpunten op systeemniveau, bevorderen preventieve cultuur door scholing en kennisdeling; uitgebreider beschreven in paragraaf 4.2.1) vast te leggen in landelijk beleid (visie, functieprofiel, beroepscode) en daarmee een (landelijke) uitwerking te geven van de taken en werkzaamheden en de achterliggende doelen van de preventieve rol van de leerplichtambtenaar op schoolniveau.

Scenario 2: preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Op vergelijkbare wijze zouden bij de keuze voor een preventieve rol van Leerplicht op school- en casusniveau ook de uitgangspunten in landelijk beleid moeten worden vastgelegd. Het gaat om de volgende uitgangspunten: (als aanvulling op scenario 1) ook een grote rol voor de leerplichtambtenaar als casusregisseur en de procesbewaker op casusniveau bij beginnend, maar zorgelijk oplopend verzuim, waarbij de volgende (aanvullende) rollen en taken van belang zijn: actieve rol in onderzoeken verzuimsignalen onder grens van 16 uur in 4 weken (oorzaken, ernst), weging & triage (bepalen vervolgstappen), procesbewaker casusniveau (volgen/monitoren en bewaken gemaakte afspraken), vroeginterventie op casusniveau (via bijvoorbeeld preventieve gesprekken).

Nul-scenario: preventieve rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

In het nul-scenario – waarin preventie niet wettelijk wordt verankerd en preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken een keuze blijft – kan een deel van de hierboven beschreven aanbevelingen alsnog helpend zijn om preventief werken door leerplichtambtenaren te stimuleren (maar niet af te dwingen). Een functieprofiel en beroepscode kunnen ook helpend zijn als preventie niet wettelijk wordt vastgelegd. De status ervan verandert dan echter wel, en krijgt meer het karakter van de MAS: richtinggevend, maar niet verplichtend. Daarmee blijft preventief werken door Leerplicht een keuze, waar om inhoudelijke (visie) of organisatorische (bv. onvoldoende capaciteit/middelen) van kan worden afgeweken. De belangrijkste pluspunten van het nul-scenario zijn dat er vanuit financieel perspectief op landelijk niveau geen extra middelen hoeven te worden vrijgemaakt voor uitbreiding van de leerplichttaken. Daarnaast behoud je met het nul-scenario de bestaande beleidsvrijheid van gemeenten. Het grootste nadeel is dat bestaande (onwenselijke) verschillen in de uitvoering van preventieve taken door Leerplicht waarschijnlijk blijven bestaan, omdat de huidige verschillen veel meer lijken voort te komen uit verschillen in organisatorische en financiële keuzes dan uit verschillen visies ten aanzien van de wenselijkheid van preventie. Om dergelijke (onwenselijke) verschillen te verkleinen, zou in het

nul-scenario wel nagedacht kunnen worden om gemeenten te verplichten om de wijze waarop zij (al dan niet) preventief werken formeel vast te leggen in bijvoorbeeld een programma of nota.

4.5.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

De hiervoor besproken scenario-overkoepelende implicaties gelden ook voor (het stimuleren van) preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van leerplicht. Ook vanuit het perspectief van het voorkomen van verder oplopen van verzuim bij leerlingen waar dit verzuim al heel hoog en structureel is (laag 3 in de piramide), helpen zaken als een functieprofiel, richtlijnen voor de ambtsinstructie, het eventueel verplicht maken van regionale afspraken en nadenken over een minimale schaalgrootte van leerplichtorganisaties. Veel van deze elementen raken (ook) aan de samenwerking tussen leerplicht en ketenpartners, die juist bij casussen met complex en hoog verzuim belangrijk is om de schoolgang weer te herstellen of (als dit nog niet haalbaar blijkt) participatie te bevorderen.

4.5.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

Het eventueel loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim brengt geen extra implicaties met zich mee voor landelijk beleid. Wel geldt dat de uitwerking van zaken als een functieprofiel, richtlijnen voor ambtsinstructie, een visie op preventie anders is in een situatie dat het onderscheid wordt losgelaten dan in een situatie waarin dit onderscheid in stand wordt gehouden.

4.6 Implicaties voor regionaal beleid en inrichting leerplichtorganisatie

Naast zaken die landelijk geregeld of georganiseerd zouden moeten worden om preventief werken van leerplichtambtenaren te borgen, zijn er ook implicaties voor gemeenten of RBL's ten aanzien van regionaal beleid en inrichting van de leerplichtorganisatie.

4.6.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

In deze paragraaf beschrijven we de implicaties voor regionaal beleid en inrichting van de leerplichtorganisatie. Net als voor landelijk beleid is een deel van wat nodig is op beide scenario's van toepassing. We beschrijven eerst de scenario-overkoepelende aanbevelingen, en lichten daarna nog enkele punten per scenario uit.

Scenario-overkoepelend

Herijking instructie voor leerplichtambtenaren

Op dit moment zien we dat gemeentelijke of regionale beleidskaders heel wisselend bijdragen aan een preventieve rol van leerplicht. Ruim de helft van de leerplichtambtenaren ervaart de huidige beleidskaders als duidelijk richtinggevend (37%) of overwegend ondersteunend (17%) in het preventief werken. Er zijn echter ook leerplichtambtenaren (17%) die aangeven dat de huidige beleidskaders slecht aansluiten en onvoldoende ondersteuning bieden voor een preventieve aanpak.⁵³ Voor een (meer) preventieve rol van Leerplicht acht bijna driekwart van de

53 De rest (29%) is neutraal: beleidskaders belemmeren niet, maar dragen ook niet bij.

leerplichtambtenaren het belangrijk dat er aanpassingen worden gedaan in gemeentelijk beleid ten aanzien van Leerplicht (met meer focus op preventie en samenwerking).

Casus F laat zien hoe een gezamenlijk regionaal kader kan bijdragen aan de ontwikkeling van een meer preventieve werkwijze. Binnen de regio werken gemeenten, onderwijs en ketenpartners vanuit gedeelde uitgangspunten rondom schoolaanwezigheid, vroegsignalering en samenwerking. Hierdoor ontstaat meer overeenstemming over wanneer signalen aanleiding zijn om te handelen, welke rol verschillende partijen hebben en wanneer Leerplicht wordt betrokken. Verzuim wordt daarbij niet uitsluitend benaderd als een overtreding van de Leerplicht, maar als een mogelijk signaal dat er iets speelt in de ontwikkeling of situatie van een leerling. Het gezamenlijke kader draagt bij aan een gemeenschappelijke taal en werkwijze, waardoor samenwerking minder afhankelijk wordt van individuele interpretaties en er meer ruimte ontstaat voor vroegtijdig handelen.

Zoals in paragraaf 4.5 beschreven volgt uit artikel 16 vierde lid van de leerplichtwet dat elke gemeente een (ambts)instructie voor Leerplicht(ambtenaren) vaststelt. In die instructie moet onder meer worden vastgelegd op welke wijze leerplichtambtenaren uitvoering (moeten) geven aan hun taken en de partijen met wie zij samen dienen te werken.

Circa 80 procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat het aanpassen (77%) en verduidelijken (83%) van de rol- en taakomschrijving van leerplichtambtenaren binnen de eigen leerplichtorganisatie nodig is om een (meer) preventieve rol uit te kunnen voeren. Ook in de interviews komt naar voren dat – naast landelijke kaders – rollen en verantwoordelijkheden binnen de regio nader verduidelijkt dienen te worden. Per regio ziet de samenwerking er immers anders uit, het aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt verschilt, hulpverlening is in elke regio anders georganiseerd, elke regio kent verschillen qua formatie (zowel voor Leerplicht als voor bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg). Omdat samenwerking met ketenpartners bij preventief werken in belang toeneemt, en de rol van leerplichtambtenaren daarin verandert / anders is⁵⁴, betekent dit dat Leerplicht eerder betrokken wordt (als vroegsignaleerder) in plaats van als de situatie al geëscaleerd is (60% noemt dit). In dit kader wordt daarom ook het belang van het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden van alle ketenpartners in de regio benoemd.

Als preventief werken wordt opgenomen in de leerplichtwet, is het belangrijk dat leerplichtorganisaties hun ambtsinstructie aanpassen. De verwachting is dat deze instructies meer richtinggevend en uniform worden (omdat preventief werken dan wettelijk vastgelegd is). De instructie zou gezien moeten worden als een lokale of regionale vertaling of uitwerking van het in de vorige paragraaf beschreven functieprofiel en beroepscode. Daarmee zou tegemoet worden gekomen aan de wens van veel leerplichtambtenaren tot een duidelijkere rol- en taakomschrijving. De aanbeveling is om de concretisering van rollen en taken in te kaderen vanuit een *gezamenlijke opdracht*, om te voorkomen dat een concrete rol- en taakomschrijving leidt tot een (te) sterke afbakening (of afschuiven) van taken. De school is en blijft primair verantwoordelijk voor aanwezigheidsbeleid en het voorkomen van schoolverzuim; de rol van de leerplichtambtenaar is (in beide

54 In diverse regio's *verandert* de rol niet zozeer, omdat in die regio ook nu al preventief wordt gewerkt. De rol in relatie tot ketenpartners is echter wel *anders* dan in een situatie waarin niet preventief wordt gewerkt. In plaats van een handhaver wordt de rol van de leerplichtambtenaar meer adviserend (richting scholen en hulpverleners) (73% van de leerplichtambtenaren noemt dit) en ook meer die van verbinder tussen school, zorg en gezin (67% noemt dit).

scenario's) om de aanpak van scholen gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid en het voorkomen/terugdringen van verzuim te versterken.

Visie en uitdraging daarvan

Twee derde van de respondenten in de enquête benoemt ook dat het opnemen of herijken van de visie van de preventieve rol van Leerplicht in gemeentelijk of regionaal beleid helpend is. Aanvullend geeft ook ruim de helft van de leerplichtambtenaren aan dat het management een meer zichtbare rol zou moeten spelen ten aanzien van het uitdragen en voorop lopen in een preventieve aanpak. Dergelijke aspecten komen ook nadrukkelijk naar voren in de gesprekken met sleutelfiguren.

Aanpassing werkprocessen en werkwijze

Ongeveer driekwart van de leerplichtambtenaren geeft aan dat het nodig is om werkprocessen aan te passen om preventief werken eerder in het traject mogelijk te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van overlegstructuren, of het maken van (nieuwe) samenwerkingsafspraken. Zoals in de vorige paragraaf beschreven, zou een landelijke verplichting tot het maken van regionale afspraken (regionaal programma) hier ondersteunend in kunnen zijn.

In casus A is een routeboek opgesteld dat een praktische handreiking biedt voor samenwerking en ondersteuning aan leerlingen die te maken hebben met schoolverzuim en thuiszitten. Het routeboek beschrijft de werkwijze tussen de school en de samenwerkingspartners bij de aanpak en vooral het voorkomen van verzuim. In de gesprekken, die zijn gevoerd met o.a. scholen in de gemeente, komt echter naar voren dat de werkwijze in de praktijk 'weerbarstiger' is. Vanwege verschillende redenen lukt het niet altijd om de werkwijze, zoals beschreven in het routeboek, ook daadwerkelijk te volgen. Dit heeft o.a. te maken met (onvoldoende) capaciteit bij Leerplicht en jeugdgezondheidszorg/jeugdhulp, wisselingen in personeel, inrichting en functioneren jeugdgezondheidszorg/jeugdhulp. De casus laat zien dat afspraken over werkwijze en samenwerking gepaard moeten gaan met facilitering in termen van o.a. formatie en capaciteit.

Uitbreiding formatie

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, wordt aanvullende financiering voor de uitbreiding van de leerplichttaken als voorwaardelijk gezien om landelijk in (meer) gelijke mate uitvoering te geven aan een preventieve rol van leerplicht. Meer dan zeventig procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat het vergroten van de formatie (of anders geformuleerd: het verminderen van de caseload) nodig is om een (meer) preventieve rol uit te kunnen voeren. Slechts een klein deel van de leerplichtambtenaren (9%) acht dit niet nodig. Het bevestigt de bestaande regionale verschillen in hoe preventief wordt gewerkt (en de mate waarin dit ook wordt gefaciliteerd).

De verwachting is dat extra financiering voor uitvoering van de leerplichttaken leidt tot extra formatie op regionaal niveau om uitvoering te kunnen geven aan de (nieuwe) preventieve taken. Omdat deze financiering via het gemeentefonds loopt, is echter ook het risico dat gemeenten deze extra middelen aanwenden voor andere doelen (middelen zijn immers niet geoormerkt).

Inventarisatie scholingsopgave en opstellen scholingsplan

Ruim 80 procent van de leerplichtambtenaren acht aanvullende scholing van huidige leerplichtambtenaren enigszins (52%) tot zeer (28%) noodzakelijk als de rol van Leerplicht primair preventief is (zie verder paragraaf 4.8) en een even groot deel geeft aan dat het nodig is dat de (eigen) leerplichtorganisatie investeert in structurele professionalisering en deskundigheidsbevordering

om een meer preventieve rol uit te (kunnen) voeren. Ook in de gesprekken met sleutelfiguren werd dit benadrukt.

Het is daarom op regionaal niveau belangrijk om de scholingsopgave te inventariseren die ontstaat als preventief werken landelijk wordt verankerd. Deze opgave zal waarschijnlijk sterk van regio tot regio en van leerplichtambtenaar tot leerplichtambtenaar verschillen afhankelijk van de mate waarin nu ook al preventief wordt gewerkt. Aan de hand van deze inventarisatie zou moeten worden gewerkt aan een scholingsplan, waarin met leerplichtambtenaren afspraken worden gemaakt over te ontwikkelen competenties en daartoe te volgen scholing. In de enquête zijn met name facilitering in termen van tijd voor scholing (58%) en vergoeding van kosten voor scholing (51%) benoemd als stimulerend voor de professionele ontwikkeling. Overigens geeft een deel van de leerplichtambtenaren aan dat zij hier nu ook al voldoende tijd en ruimte voor krijgen.

Evaluatie (samenwerkings)afspraken

Hiervoor werd reeds benoemd dat er naast landelijke kaders ook regionaal aandacht moet zijn voor verduidelijking en concretisering van rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle ketenpartners; nadrukkelijk ingekaderd vanuit een gezamenlijke opdracht. Het is van belang om de in de regio gemaakte samenwerkingsafspraken en de feitelijke regionale samenwerking jaarlijks te evalueren met de daarbij betrokken partijen (cyclisch werken). Door cyclisch te werken ontstaat een 'lerende samenwerking' waarin aandacht is voor reflectie, bijsturing en verdere ontwikkeling. Dit stimuleert een cultuur van voortdurende verbetering van de regionale samenwerking.

Onderzoeken gewenste schaalgrootte

In de vorige paragraaf is al benoemd dat landelijk onderzocht zou moeten worden in hoeverre het wenselijk is om landelijk richtlijnen te formuleren over de minimale schaalgrootte voor een leerplichtorganisatie, of hier eisen aan te stellen. Aanvullend hierop zouden gemeenten natuurlijk ook zelf deze analyse moeten maken, en moeten nagaan in hoeverre een taakverruiming (met preventieve taken) leidt tot de wens of noodzaak om regionaal samen te werken. Een bovengemeentelijke organisatie (bijv. in een RBL) met een gezamenlijke visie en een gezamenlijke aansturing van de leerplichtambtenaren kan leiden tot een uniformeringsslag op regionaal niveau. Bovendien geldt zeker voor een preventieve rol op schoolniveau dat het wenselijk is dat scholen niet met leerplichtambtenaren vanuit diverse gemeenten te maken hebben.

Scenario 1: Preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

In voorgaande alinea's is beschreven wat beide scenario's voor implicaties hebben voor gemeenten of RBL's ten aanzien van regionaal beleid en inrichting van de leerplichtorganisatie. Voor het scenario van een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau, is het belangrijk dat de focus in de regionale samenwerking ligt op het maken van afspraken met scholen⁵⁵ over de wijze waarop de leerplichtambtenaar de scholen kan/gaat ondersteunen bij het ontwikkelen van een preventieve aanpak, bij het organiseren van effectieve samenwerking tussen betrokken partijen, bij het duiden van wet- en regelgeving, bij het verbeteren van processen rondom registratie, signalering, opvolging en escalatie, en bij het bevorderen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor schoolaanwezigheid (zie ook paragraaf 4.2.1). Belangrijk in dit kader is dat de scholen primair zelf aan zet zijn en dat de leerplichtambtenaar nadrukkelijk een ondersteunende rol heeft; dit moet ook duidelijk naar voren komen in de samenwerkingsafspraken. Tevens is het binnen dit

⁵⁵ Het scenario gaat uit van een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau. Er wordt vanuit regelgeving geen onderscheid gemaakt in doelgroepen of onderwijssectoren. Het is aan de regio om eventuele accenten te leggen (meer focus op vo dan po, meer focus op bepaalde scholen), op basis van bijvoorbeeld de omvang van het verzuim.

scenario van belang dat er aandacht is voor samenwerkingsafspraken tussen Leerplicht en jeugdgezondheidszorg, expliciet als het gaat om patronen van ongeoorloofd en geoorloofd verzuim.

Scenario 2: Preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Op vergelijkbare wijze moeten bij een preventieve rol van Leerplicht op school- en casusniveau aanvullend regionale afspraken worden gemaakt ten aanzien van verantwoordelijkheden van school, Leerplicht en jeugdgezondheidszorg bij meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken. Zo is het van belang om met scholen af te stemmen over het melden van zorgelijk (ongeoorloofd) verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken en over de rol en taken van de leerplichtambtenaar (onderzoeken verzuimsignalen, weging en triage, bewaken proces, vroeginterventie op casusniveau) en de jeugdgezondheidszorg in dit kader.

Om te voorkomen dat scholen (te) vroeg de verantwoordelijkheid ‘overdragen’ aan de leerplichtambtenaar is het essentieel om expliciet te bepalen en bijv. vast te leggen in een gemeentelijke/regionaal protocol schoolverzuim:

- wanneer een melding wordt opgepakt (welke acties de school al moet hebben ingezet);
- wat de verantwoordelijkheid van school blijft;
- welke verzuimmeldingen prioriteit krijgen;
- wanneer wordt opgeschaald;
- wat de rol van de leerplichtambtenaar in de casus is (alleen adviserend of mede-regievoerder).

Nul-scenario: preventie rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

In het nul-scenario waarin preventie niet wettelijk wordt verankerd en preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken een keuze blijft, kan een deel van de hierboven beschreven aanbevelingen – net als bij de aanbevelingen voor landelijk beleid – alsnog helpend zijn om preventief werken door leerplichtambtenaren te stimuleren (maar dus niet te verplichten). Een herijking van de instructie voor leerplichtambtenaren, het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden van alle ketenpartners in de regio, het opnemen/herijken en uitdragen van de visie op de preventieve rol van de leerplichtambtenaar in gemeentelijke of regionaal beleid, aandacht en facilitering van scholing en het evalueren van samenwerkingsafspraken in de regio kunnen preventief werken immers ook stimuleren, ook als preventie niet wettelijk wordt vastgelegd. Als preventie echter niet verplicht wordt, blijft preventie een keuze; en als er landelijk geen extra financiering beschikbaar komt, is het afhankelijk van bijv. beschikbare caseload/middelen in een regio of en in hoeverre aandacht kan worden besteed aan de hierboven genoemde aanbevelingen. Reeds bestaande verschillen in de uitvoering van preventieve taken zullen blijven bestaan.

4.6.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

Voor leerlingen met hoog, complex verzuim (laag 3) is samenwerking tussen ketenpartners erg belangrijk. Eerder is ingegaan op de betekenis daarvan voor wet- en regelgeving gericht op wie doorbraken kan realiseren (met het doel herstel van schoolgang / participatie). Parallel hieraan is het relevant om hier in de regio het gesprek over te voeren over samenwerking en opschaling en afspraken te maken over rollen, verantwoordelijkheden en (evt.) mandaten. In een van de casussen (casus A) is hiervoor een routeboek opgezet, waarin de samenwerking tussen alle MDO-partners inclusief de opschaling wordt beschreven. In deze casus wordt ook gewerkt aan een tool om afwegingen te kunnen maken op het raakvlak tussen onderwijs en jeugdhulp. Juist omdat het sociaal domein niet overal hetzelfde is georganiseerd, is het belangrijk om (los van eventuele

wetgeving over bevoegdheid om doorbraken te realiseren) een lokale (of regionale) invulling/vertaling te maken.

4.7 Implicaties voor werkwijze van de leerplichtambtenaar en samenwerking in de keten

In deze paragraaf beschrijven we de implicaties van een preventieve rol voor de werkwijze van de leerplichtambtenaar en samenwerking in de keten. Met werkwijzen wordt bedoeld op de *manier waarop* leerplichtambtenaren hun rollen en taken uitvoeren, niet op welke rollen en taken zij hebben.

4.7.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

In de enquête zijn leerplichtambtenaren gevraagd naar aanpassingen die nodig zijn in hun werkwijze als zij een (meer) preventieve rol zouden hebben. Verschillende aanpassingen in werkwijzen zijn voorgelegd. We lichten deze aanpassingen in werkwijzen toe binnen het scenario waar dit het beste past. In algemene zin geldt dat leerplichtambtenaren het met weinig van de voorgelegde aanpassingen oneens zijn, maar er zijn wel verschillen in de *mate waarin* zij neutraal zijn over de voorgelegde veranderingen of het daarmee eens zijn. Scenario-overkoepelend geeft het overgrote deel van de leerplichtambtenaren aan dat minder reactief (en dus meer proactief en preventief) werken belangrijk is (86% (helemaal) eens).

Scenario 1: Preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

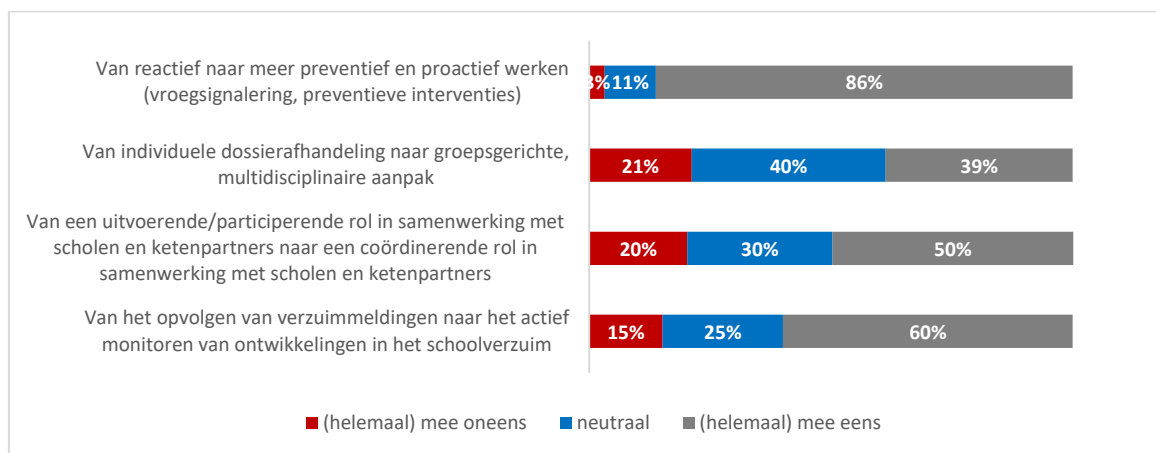
Zestig procent van de leerplichtambtenaren geeft aan dat er een verschuiving in werkwijze optreedt van het opvolgen van verzuimmeldingen naar het actief monitoren van ontwikkelingen in het schoolverzuim. Vanuit de gesprekken met sleutelfiguren wordt aangegeven dat leerplichtambtenaren proactiever en meer outreachend moeten gaan werken richting onder andere scholen, door hen vaker te bezoeken, meer op de scholen te werken en scholen proactief (gevraagd en ongevraagd) adviseren over de aanwezigheids- en verzuimaanpak.

De helft van de leerplichtambtenaren is het eens met een verschuiving in de werkwijzen in samenwerking met ketenpartners; die wordt meer coördinerend in plaats van uitvoerend/participerend. In de gesprekken met sleutelfiguren is aangegeven dat er in de samenwerking meer nadruk komt te liggen op de coördinerende en verbindende rol, de schakelrol van de leerplichtambtenaar, waarbij partners vanuit een gezamenlijke opdracht ontwikkelingsgericht samenwerken gericht op het voorkomen van verzuim en uitval. Ook in de cases komt naar voren dat er met een meer preventieve aanpak een meer verbindende rol voor de leerplichtambtenaar ligt. Leerplichtambtenaren hebben inzicht in de lokale structuur van onderwijs, zorg en ondersteuning, weten welke partijen betrokken zijn, bouwen actief een netwerk op en onderhouden dit netwerk. Daarbij heeft Leerplicht een duidelijke positie als schakel tussen onderwijs, zorg, jeugdhulpverlening en andere ketenpartners. Ook wordt in de cases expliciet genoemd dat de rol van de leerplichtambtenaar in relatie tot kernpartners verschuift van een primair reactieve (en handhavende) rol naar een rol die meer samenwerkend en adviserend van aard is: leerplichtambtenaren informeren scholen, geven adviezen, denken mee, en benoemen en agenderen signalen. Deze verschuiving naar een meer adviserende en samenwerkende rol leidt tot een intensievere, vroegtijdigere en meer gezamenlijke aanpak in de samenwerking met ketenpartners.

Er worden enkele randvoorwaarden genoemd voor deze meer coördinerende en verbindende rol van de leerplichtambtenaar. Zo komt in de cases naar voren dat gezamenlijke inhoudelijke kaders en afspraken van belang zijn. Deze bieden richting en eenduidigheid in de samenwerking.

Daarnaast zijn structurele overlegmomenten (ingebed in bestaande overlegstructuren) van belang. Hiermee is de samenwerking tussen de verschillende partijen niet incidenteel, maar duurzaam. Ook een goede bereikbaarheid, korte lijnen en elkaar goed kennen zijn factoren die in positieve zin bijdragen aan preventief werken.

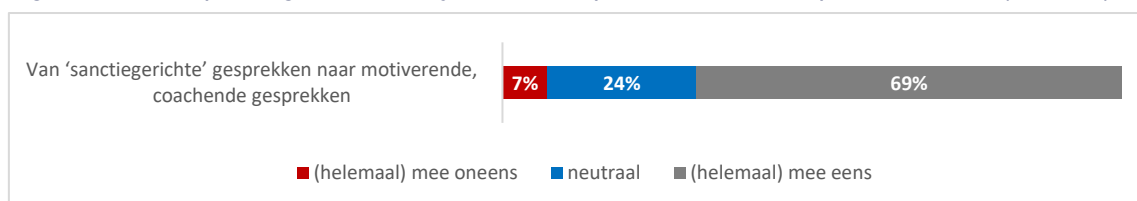
Figuur 4.1 – Aanpassingen in werkwijzen van leerplichtambtenaar in preventieve rol (N = 217)



Scenario 2: Preventieve rol Leerplicht op school- én casusniveau

Aanvullend op het scenario van Leerplicht in een preventieve rol op schoolniveau, verandert bij een (aanvullende) preventieve rol op casusniveau ook de focus in de gespreksvoering met leerlingen en ouders. In de enquête noemt ruim twee derde van de leerplichtambtenaren dat een preventieve rol leidt tot een verschuiving van sanctiegerichte gesprekken naar meer coachende, motiverende gesprekken. In de gesprekken met sleutelfiguren is dat verder geduid als werkwijze waarin de leerplichtambtenaar richting leerlingen/ouders meer werkt als begeleider/coach en naast (in plaats van tegenover) de leerling/ouders staat. De werkwijze is dan veel meer gericht op schakelen, verbinden en ondersteunen gericht op het oplossen van de achterliggende hulpvraag en het verzuim in plaats van gericht op sanctionering van het verzuim.

Figuur 4.2 – Aanpassingen in werkwijzen van leerplichtambtenaar in preventieve rol (N = 217)



Veel leerplichtambtenaren werken al op de hiervoor beschreven wijze (nl. volgens de MAS). In een scenario waarin leerplichtambtenaren ook een rol op casusniveau hebben voor de grens van 16 uur in 4 weken, verschuift deze werkwijze nog verder naar voren en kan dus nog eerder (bij een melding van zorgelijk verzuim) op deze wijze het gesprek gevoerd worden. Om deze werkwijze goed uit te kunnen voeren helpt het als de leerplichtambtenaar daar (ook) vanuit het onderwijs in wordt gefaciliteerd, door hem in staat te stellen (meer) op school te laten werken. Het gaat dan bijvoorbeeld over het kunnen beschikken over overlegruimtes binnen de schoolmuren.

In de samenwerking met ketenpartners is bij preventie op casusniveau meer aandacht nodig voor casuïstiekbespreking met ketenpartners en/of multidisciplinair overleg (met daarbij de focus op preventie/vroegtijdigheid, en aandacht voor de vraag wat nodig is en welke partner hierin aan zet is). Hiervoor is het van belang dat er vaste contacten en aanspreekpunten zijn binnen zowel Leerplicht als de scholen. Op die manier kent men de lokale context en populatie het beste. Daarnaast wordt in de cases genoemd dat het helpend is wanneer leerplichtambtenaren standaard bij bepaalde vaste overleggen, zoals (onderwijs-)zorgoverleggen aansluiten. Op die manier zijn leerplichtambtenaren al vroeg betrokken bij leerlingen met zorgen (rondom verzuim). Randvoorwaarden bij preventie op casusniveau zijn duidelijke afspraken over (de grenzen van) verantwoordelijkheden, verandering van beeldvorming over leerplicht (ook in communicatie naar leerlingen en ouders), elkaar goed kennen, snel schakelen en het hebben van korte lijnen. Daarnaast wordt in een van de casussen benadrukt dat leerplichtambtenaren vaker over de vloer moeten komen bij de scholen en andere ketenpartners. Het voeren van periodieke gesprekken over de samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van relatiegesprekken) draagt volgens betrokkenen ook bij aan de onderlinge samenwerking.

In een van de casussen wordt benoemd dat de veranderende rol ook binnen de gemeente een andere manier van samenwerken vraagt. Zij hebben Leerplicht daarom ondergebracht in een gezamenlijk team met het Jongerenpunt en Doorstroompunt. Dat zorgt voor een andere manier van benaderen, denken en uiteindelijk werken.

In het onderzoek zijn op dit punt ook een aantal risico's (of: uitdagingen) benoemd:

- De tijd en capaciteit die nodig is voor multidisciplinaire afstemming is nu regelmatig een knelpunt. Dat heeft niet enkel te maken met de beschikbare formatie/capaciteit van leerplicht, maar zeker ook bij die van partners (bv. jeugdhulp, jgz) onder meer door eerdere bezuinigingen/krapte in budgetten. Voor een goede uitvoering van een scenario waar Leerplicht ook een preventieve rol heeft op casusniveau is dus niet alleen voldoende formatie (en dus geld) nodig voor leerplicht, maar vraagt dit ook om extra investeringen vanuit de ketenpartners. Gezien de huidige (dreigende) tekorten in veel gemeenten, is het de vraag in hoeverre hier steun voor is.
- De wachtlijsten/wachttijden in de (jeugd)hulp leiden ertoe dat de benodigde hulp/inzet niet tijdig geboden kan worden, waardoor goede bedoelingen van Leerplicht en ketenpartners stranden. Een meer preventieve inzet op casusniveau, waarin vroegtijdige vrijwillige (jeugd)hulp voorop staat vraagt om meer formatie bij jeugdhulppartners en dus extra middelen.
- Er spelen knelpunten en vraagstukken ten aanzien van het delen van gegevens. Diverse respondenten geven aan dat het belangrijk is om een goed beeld te hebben van de ondersteuningsvragen van de leerling (en gezinssituatie) om vroegtijdig en passend te handelen. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om een volledig beeld van het verzuim van een leerling (on-geoorloofd en geoorloofd). Nu wordt dit vastgelegd in convenanten tussen partners, met als nadeel dat dit veel tijd kost en afspraken regionaal verschillen (daarmee wordt gedoeld op onwenselijke verschillen; afspraken die in de ene regio wel worden gemaakt, maar in een andere regio niet van de grond komen). Naast convenanten worden er in sommige regio's "houtje-touwtje"-oplossingen bedacht om de beperkingen van de privacywetgeving te onderwerpen. In een van de cases wordt benoemd dat zij werken met aparte digitale omgevingen, waarbinnen onder andere leerplicht toegang krijgt tot bepaalde informatie. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat dit soort oplossingen omslachtig en inefficiënt zijn en niet alle knelpunten

wegnemen: *‘Je kunt niet alles doen wat je zou willen doen, omdat er geen wettelijke basis is [om gegevens uit te wisselen bij geoorloofd verzuim]’*. Binnen de cases wordt genoemd dat het van belang is dat verschillende partijen goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving in relatie tot het beschermen van persoonsgegevens. Er zijn momenteel niet alleen verschillen tussen regio's in wat er wel of niet wordt gedeeld, maar ook tussen functionarissen binnen dezelfde of soortgelijke organisaties.

Nul-scenario: preventieve rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

In het nul-scenario zullen bestaande verschillen tussen leerplichtorganisaties en leerplichtambtenaren in werkwijzen en samenwerking waarschijnlijk groter blijven dan in een scenario waarin preventief werken onder de grens van 16 uur in 4 weken wettelijk wordt vastgelegd. De hiervoor genoemde risico's in de samenwerking en het systeem (bij ketenpartners) spelen ook in de huidige situatie (en dus het nul-scenario) een belemmerende rol.

4.7.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

Aanvullend op hiervoor genoemde knelpunten/risico's wordt het (door enkele gesproken sleutelfiguren) voor leerlingen met hoog, complex verzuim (laag 3) als knelpunt ervaren dat er geen landelijk stelsel is van jeugdbeschermingstafels en dat leerplichtambtenaren 'bijna nergens' in Nederland een zaak mogen melden bij de jeugdbeschermingstafel. Benoemd wordt dat de route naar een jeugdbeschermingstafel voor leerplichtambtenaren veelal onbekend en/of ontoegankelijk is en dat de leerplichtambtenaar afhankelijk is van andere partijen (jeugdhulpverleners) om een casus te melden bij een dergelijke tafel. Dat heeft als nadeel dat als deze partijen de noodzaak daarvan niet zien (of de oorzaak van het verzuim niet vinden passen), de casus niet wordt ingebracht. Dit leidt mogelijk tot verergering van het verzuim. Tegelijkertijd wordt door andere sleutelfiguren benoemd dat jeugdbeschermingstafels ook 'zware' tafels zijn, waar zaken worden besproken waar sprake is van ernstige en complexe problematiek en dat daarom enige terughoudendheid gewenst is in wie een zaak kan aandragen. Daarbij speelt aanvullend mee dat voor jeugdbeschermingstafels – 'drang' – geen wettelijk kader bestaat. Ouders kunnen dus nooit gedwongen worden om hieraan mee te werken.

In dit kader is het van belang dat er aandacht is voor afstemming tussen de leerplichtambtenaar en andere betrokken partijen over een casus en over de wenselijkheid/noodzaak om deze al dan niet in te (laten) brengen bij de jeugdbeschermingstafel. Daarvoor is het relevant dat leerplichtambtenaren (en andere partners) op de hoogte zijn van de mogelijkheden, voorwaarden, voor- en nadelen om een casus in te brengen in de jeugdbeschermingstafel.

Overigens wordt in relatie tot 'samenwerking in de keten' nogmaals benadrukt dat voor leerlingen met hoog, complex verzuim (laag 3) samenwerking tussen ketenpartners erg belangrijk is. Essentieel is de aandacht voor multidisciplinaire afstemming, ketenafspraken en afspraken over proces en regie.

4.7.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

Eerder zijn de ervaren knelpunten ten aanzien van het wettelijke onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim besproken. Het 'opknippen' van taken en verantwoordelijkheden in verschillende 'hokjes' maakt een gezamenlijke inzet en het werken aan een gezamenlijke opdracht

(namelijk het stimuleren van de ontwikkeling van een jongere) moeilijk. Uit onderzoek⁵⁶ blijkt bijvoorbeeld dat voor scholen niet altijd duidelijk is wat de rol en verantwoordelijkheid is van de leerplichtambtenaar en van jeugdarts/jeugdgezondheidszorg en bij wie ze het beste terecht kunnen als er vermoedens zijn van 'ziekteverzuim' als verkapt ongeoorloofd verzuim. Dit belemmert de samenwerking tussen school, leerplichtambtenaar en jeugdarts/jeugdgezondheidszorg. Zoals eerder benoemd, heeft de leerplichtambtenaar niet in alle casussen een rol. De noodzaak tot patroonherkenning is echter wel noodzakelijk. Als de leerplichtambtenaar inzicht heeft in het totale verzuim (geoorloofd en ongeoorloofd) kan hij op basis daarvan het gesprek voeren met partners over ieders inzet en de benodigde samenwerking in dit kader. Het loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim kan leiden tot synergie in de samenwerking en de uitvoering van de jeugdtaak en de JGZ, die ook bij gemeenten zijn ondergebracht.

4.8 Implicaties voor functie en deskundigheid leerplichtambtenaar

In het onderzoek is ook aandacht voor de vraag wat preventief werken vraagt van de leerplichtambtenaar. Dit gaat met name in op de benodigde deskundigheid en (studie)achtergrond van leerplichtambtenaren als zij ook preventieve werkzaamheden moeten uitvoeren.

In de enquête zijn leerplichtambtenaren diverse kennis en vaardigheden voorgelegd met de vraag in hoeverre de leerplichtambtenaar daar (meer) over moet beschikken bij een meer preventieve rol. Opvallend is dat vrijwel alle voorgelegde kennis en vaardigheden door meer dan 40 procent van de leerplichtambtenaren wordt benoemd als nieuw of meer nodig in een preventieve rol. Sommige leerplichtambtenaren geven aan dat de gevraagde aspecten ook nu al aanwezig of belangrijk zijn, en daarom niet aanvullend belangrijk zijn.

Ruim 80 procent van de leerplichtambtenaren acht aanvullende scholing van huidige leerplichtambtenaren (daarom) enigszins (52%) tot zeer (28%) noodzakelijk als de rol van Leerplicht primair preventief is. We gaan hierna per scenario in op kennis en vaardigheden die in de preventieve rol meer nodig zijn en wat dit betekent voor scholing.

4.8.1 Scenario's preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

Scenario 1: Preventieve rol Leerplicht op schoolniveau

Benodigde (aanvullende) deskundigheden

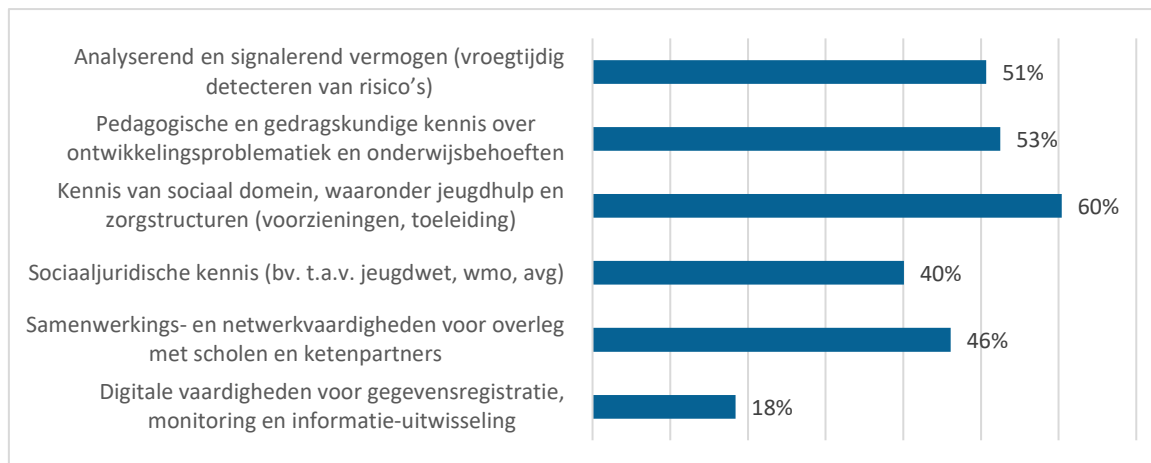
De in de enquête voorgelegde kennis en vaardigheden zijn opgesplitst in kennis en vaardigheden die nodig zijn in een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau en in kennis en vaardigheden die aanvullend nodig zijn in een preventieve rol op casusniveau (scenario 2).

In het scenario waarin Leerplicht (alleen) een preventieve rol heeft op schoolniveau, wordt met name (aanvullende) kennis van sociaal domein belangrijk gevonden. Daarnaast acht circa de helft van de leerplichtambtenaren ook (aanvullende) kennis over pedagogische en psychologische problemen (bv. gedragsproblematiek, ontwikkelingspsychologie, puberbrein, gezinsproblematiek, systeemgericht werken) belangrijk. In termen van vaardigheden zijn met name

56 O.a. Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K. & Eimers, T. (2021). *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*. KBA Nijmegen.

analyserend en signalerend vermogen en samenwerkings- en netwerkvaardigheden aanvullend belangrijk.

Figuur 4.3 – Aanvullende benodigde deskundigheden van leerplichtambtenaar in preventieve rol op schoolniveau (N = 217)



Analyserend en signalerend vermogen

Ruim de helft van de leerplichtambtenaren noemt analyserend en signalerend vermogen als aanvullende benodigde deskundigheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vroegtijdig detecteren van risico's; het inschatten van wat nodig is in relatie tot het verzuim (intensiteit of patroon) op school- of leerlingniveau.

Pedagogische en gedragskundige kennis

Ook ruim de helft van de leerplichtambtenaren noemt pedagogische en gedragskundige kennis over ontwikkelingsproblematiek en onderwijsbehoeften. Deze kennis is met name relevant om de achtergrond van verzuim goed te kunnen begrijpen en van daaruit ook te bepalen wat nodig is.

Kennis van sociaal domein (inclusief wetgeving)

Zestig procent van de leerplichtambtenaren noemt kennis van het sociaal domein aanvullend belangrijk bij Leerplicht in een preventieve rol (op schoolniveau). Aanvullend wordt sociaaljuridische kennis ook door veertig procent benoemd. Het gaat hier zowel om kennis van het sociale veld in de gemeente of regio (de betrokken partijen en hoe het georganiseerd is) als om hoe dit in termen van wet- en regelgeving en financiering is geregeld en georganiseerd. Juist omdat samenwerking met ketenpartners (nog) belangrijker wordt is deze kennis cruciaal.

Samenwerkings- en netwerkvaardigheden

In verlengde van vorige punt noemt 46 procent van de leerplichtambtenaren samenwerking- en netwerkvaardigheden voor overleg met scholen en ketenpartners belangrijk als aanvullende deskundigheid bij Leerplicht in een preventieve rol.

Ook in de gesprekken met sleutelfiguren worden bovengenoemde (en in figuur 4.3 zichtbare) deskundigheden veelvuldig genoemd als essentieel voor een goede uitvoering van een preventieve rol op schoolniveau. Men wijst op het belang van signalen kunnen duiden, gezamenlijk met school zoeken naar en meedenken over oplossingen, waar nodig buiten de bestaande kaders.

Dit vraagt om kennis van ontwikkelingsproblematieken en ondersteuningsbehoeften, inzicht in (de ondersteuningsmogelijkheden binnen) het onderwijsveld, inzicht in de zorgplicht van scholen, inzicht in (de ondersteuningsmogelijkheden binnen) het sociaal domein (mogelijkheden zorg/hulpverlening, zorg-/hulpverleningsstructuren en -processen), inzicht in financiële mogelijkheden in onderwijs en zorg/hulpverlening, inzicht in de complexiteit van de wet, inzicht in de mogelijkheden van ketenpartners. Essentieel is dat ketenpartners werken vanuit een gezamenlijke opdracht; het belang daarvan moeten alle ketenpartners voelen. De leerplichtambtenaar moet (daarom) goed kunnen samenwerken, een verbindende en coördinerende rol kunnen vervullen, netwerkvaardigheden bezitten. Om de verschillende ketenpartners te verbinden en 'mee te nemen' in wat er nodig is om een jongere te helpen, is het van belang dat de leerplichtambtenaar 'stevig in zijn/haar schoenen staan' en 'zichzelf sterk weet neer te zetten'.

Er zullen in de praktijk grote verschillen zijn tussen leerplichtambtenaren in hoeverre zij al beschikken over bovengenoemde kennis, of de genoemde vaardigheden al beheersen. Dat hangt onder meer af van de vraag in hoeverre zij ook nu al deze preventieve taken uitvoeren en van hun ervaring.

Scholing en begeleiding

Zoals hiervoor benoemd geeft een groot deel van de leerplichtambtenaren in de enquête aan dat aanvullende scholing gewenst of noodzakelijk is bij Leerplicht in een primair preventieve rol.⁵⁷ In het onderzoek is gevraagd naar welke wijzen van begeleiding of scholing de voorkeur van leerplichtambtenaren uitgaat. Met name themagerichte trainingen en workshops worden genoemd (72%). Iets minder vaak, maar nog altijd door de helft van de respondenten benoemd, zijn intervisie of collegiale consultatie (55%), casuïstiekbespreking met ketenpartners (53%) en conferenties, webinars of kennisbijeenkomsten (51%). Een deel van de leerplichtambtenaren benoemt dat zij die mogelijkheden nu ook al hebben (en benutten), maar in paragraaf 4.6 is ook benadrukt dat het belangrijk is om binnen de regio te investeren in structurele professionalisering en deskundigheidsbevordering en hiervoor een scholingsplan op te stellen. Vanuit de casestudies wordt benoemd dat trainingen/scholingen bij voorkeur voor *alle* ketenpartners beschikbaar zijn; dit bevordert het onderling begrip, het spreken van een gezamenlijke taal en het werken vanuit een gezamenlijke opdracht.

Studieachtergrond

Hiervoor is ingegaan op wat een preventieve rol van leerplichtambtenaren vraagt in termen van werkwijzen en benodigde deskundigheid. In het onderzoek is tevens ingegaan op wat dit betekent voor de gewenste studieachtergrond van leerplichtambtenaren. Hierin is geen scherp onderscheid te maken tussen beide scenario's. Met name een sociaal-agogische achtergrond (bv. SPH of Social Work) of een pedagogische of onderwijsgerelateerde opleiding (bv. pedagogisch werk) worden passend gevonden voor leerplichtambtenaren die primair een preventieve rol hebben; twee derde tot zeventig procent van de leerplichtambtenaren benoemt dit. Tegelijkertijd geven, net als verschillende gesproken sleutelfiguren, veel responderende leerplichtambtenaren ook aan dat opleiding niet alleszeggend is. Veel meer dan opleidingsachtergrond is de houding of mindset van de leerplichtambtenaar volgens hen relevant (bv. empathisch vermogen) evenals 'levenservaring'. *"Het gaat om de competenties die iemand bezit, niet de opleiding [...] enige*

57 Slechts een kleine groep leerplichtambtenaren geeft aan *geen* behoefte te hebben aan extra scholing of begeleiding. Uit de antwoorden valt op te maken dat dat deels het geval is omdat leerplichtambtenaren al preventief werken (en zich daar bekwaam in achten) en deels omdat respondenten niet achter een preventieve invulling van hun rol staan.

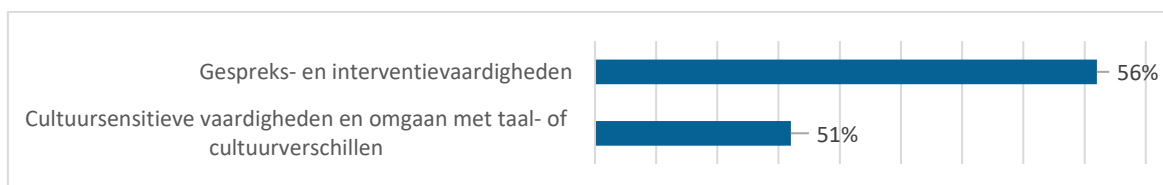
levenservaring is wel een pré “Kan van alles zijn. Als je maar de motivatie hebt om jongeren te willen helpen en een steentje bij te dragen richting hun toekomst”. Bovendien, zo wordt in de gesprekken met sleutelfiguren benoemd, kunnen belangrijke en benodigde deskundigheden middels scholing, training en (doorlopende) professionele ontwikkeling bevorderd en onderhouden worden (en zit dat niet persé in strikte opleidingseisen).

Scenario 2: Preventieve rol Leerplicht op school- en casusniveau

De punten onder scenario 1 zijn beschreven, zijn ook van toepassing op het scenario waarin leerplichtambtenaren naast een preventieve rol op schoolniveau ook een preventieve rol op casusniveau hebben. Hieronder geven we enkele aanvullingen in benodigde deskundigheden die specifiek relevant zijn voor de preventieve rol op casusniveau.

Als leerplichtambtenaren ook op casusniveau een rol hebben in het oppakken en onderzoeken van meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken dan vraagt dat volgens betrokkenen om aanvullende gespreksvaardigheden. Ook cultuursensitieve vaardigheden worden belangrijker. Net als in het scenario waarin Leerplicht een preventieve rol op schoolniveau heeft, zal de mate waarin leerplichtambtenaren deze vaardigheden moeten (door)ontwikkelen verschillen, afhankelijk van onder andere de mate waarin leerplichtambtenaren ook nu al preventief werken op casusniveau.

*Figuur 4.4 – Aanvullende benodigde deskundigheden van leerplichtambtenaar in preventieve rol op casusniveau (N = 217)**



* aanvullend op de deskundigheden die nodig zijn in een preventieve rol op schoolniveau, zie figuur 4.3.

Gespreksvaardigheden

Meer dan de helft (56%) van de leerplichtambtenaren geeft aan dat gespreks- en interventievaardigheden belangrijker worden in een meer preventieve rol. Het gaat bijvoorbeeld over motiverende gespreksvoering en -technieken (bv. omgaan met weerstand, doorvragen, conflicthantering en mediation, verbinding maken) en oplossingsgericht werken.

Ook de gesproken sleutelfiguren wijzen op het belang van goede gesprekstechnieken, waarin de focus ligt op luisteren, signalen ‘boven tafel krijgen’, signalen duiden, gezamenlijk met leerling/ouders en school zoeken naar en meedenken over oplossingen, waar nodig buiten de bestaande kaders (wat heeft deze jongere nodig, wat is helpend).

Cultuursensitiviteit

De helft van de leerplichtambtenaren geeft aan dat cultuursensitieve vaardigheden belangrijk zijn bij Leerplicht in een preventieve rol. Het gaat hier om het kunnen omgaan met taal- en cultuurverschillen.

Nul-scenario: preventieve rol Leerplicht als keuze (handhaving bestaande situatie)

Voor het nul-scenario, waarin preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken een keuze is, geldt dat de hiervoor beschreven kennis en vaardigheden ook

als waardevol worden gezien. In de MAS staat preventief werken en vrijwillige (jeugd)hulp centraal. En omdat vrijwel alle leerplichtambtenaren aangeven in enige mate tot grote mate/volledig volgens de MAS te werken, kan afgeleid worden dat de genoemde kennis en vaardigheden dus ook nu al wenselijk worden gevonden. Omdat preventie echter een keuze is, is het aan de leerplichtorganisaties zelf om in meer of mindere mate te sturen op de scholing en professionalisering van de leerplichtambtenaren.

4.8.2 Preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van Leerplicht

De onder scenario 1 beschreven vaardigheden zijn ook zeer relevant om preventiever te kunnen werken in casussen met hoog, complex verzuim (laag 3). Met name kennis van het sociaal domein (zowel juridische en beleidsmatige kennis, als kennis over het netwerk/partners in de regio en hun werkwijze) en samenwerkings- en netwerkvaardigheden zijn belangrijk om in complexe casuïstiek meer preventiever te kunnen werken.

4.8.3 Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

Bij het loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim zal naar verwachting het belang van analyserende vaardigheden nog iets groter worden dan al onder scenario 1 is geschetst. Het vraagt van de leerplichtambtenaar om een goede analyse te kunnen maken van het verzuimgedrag en -patronen op zowel casusniveau als schoolniveau.

4.9 Uitvoerbaarheid en risico's

In de voorgaande paragrafen is (per scenario) beschreven wat (de verschuiving naar meer) preventief werken vraagt qua wetgeving, van beleid – landelijk en regionaal – en van de leerplichtambtenaar (o.a. wat betreft werkwijze, achtergrond, scholing, deskundigheid). De uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar is sterk afhankelijk van de inzet op – in de voorgaande paragrafen – beschreven (voorwaardelijke) aspecten. In het volgende overzicht vatten we kort samen welke inzet – per scenario of scenario-overkoepelend – nodig is om een (meer) preventieve rol te realiseren. Anders geformuleerd, zonder inzet op de genoemde (voorwaardelijke) aspecten bestaat het risico dat een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar niet/onvoldoende uitvoerbaar en realiseerbaar is. Ook benoemen we in het overzicht enkele risico's/knelpunten, die aanvullend aandacht vragen.

	<i>Scenario's voor preventieve rol LP onder grens 16 uur in 4 weken</i>		
	<i>Scenario preventieve rol LP op schoolniveau</i>	<i>Scenario preventieve rol LP op school- en casusniveau</i>	<i>Preventiever werken binnen huidige wettelijke taken van Leerplicht</i>
Draagvlak	Groot draagvlak Risico: zonder extra financiering voor aanvullende preventieve taken komt de uitvoering van andere (nu al wettelijke) leerplichttaken onder druk te staan.	Wisselend (dus beperkter) draagvlak, vanwege de volgende risico's die men ziet: - Verminderd eigenaarschap en verantwoordelijkheid bij school - Rolonzuiverheid door de combinatie van preventieve taken op casusniveau en	

	Scenario's voor preventieve rol LP onder grens 16 uur in 4 weken		
	Scenario preventieve rol LP op schoolniveau	Scenario preventieve rol LP op school- en casusniveau	Preventiever werken binnen huidige wettelijke taken van Leerplicht
		handhavende taken binnen de functie van leerplichtambtenaar. Leidt tot potentieel wantrouwen bij ouders en leerlingen - Zorgen t.a.v. bevoegdheden en rolafbakening (welke partij heeft welke rol, taak, bevoegdheid). - Zonder extra financiering voor aanvullende preventieve taken komt de uitvoering van andere (nu al wettelijke) leerplichttaken onder druk te staan.	
Wetgeving	Nodig: - Explicitering preventieve rol Leerplicht op schoolniveau in de LPW. - Duidelijke afbakening adviserende rol leerplichtambtenaar en toezichthoudende rol Inspectie.	Nodig: - Explicitering preventieve rol Leerplicht op school- en casusniveau in de LPW - Verplichten afgeven signaal zorgelijk verzuim door scholen - Duidelijkheid over wat leerplichtambtenaar mag/moet doen met gegevens die zij ontvangt over aan- en afwezigheid onder grens 16 uur in 4 weken en over hoe ingezet wordt op waarborgen privacy (in fase voor die grens) - Wenselijk: mogelijkheid tot gegevensdeling op casusniveau tussen school en Leerplicht voor zowel ongeoorloofd als geoorloofd schoolverzuim (t.b.v. aanhaken van juiste partners). - Wettelijke grondslag voor 'signaal zorgelijk <i>geoorloofd</i> verzuim'	Nodig: - Schakelrol leerplichtambtenaar vastleggen in wetgeving. - Duidelijkheid over wie in individuele casussen doorbraken kan realiseren - Onderzoek naar en aandacht voor wenselijkheid om leerplichtambtenaar aanvullende beschikkingsbevoegdheid over zorg te geven - Loslaten onderscheid geoorloofd en ongeoorloofd verzuim > bevorderlijk voor de samenwerking tussen ketenpartners (risico van behouden onderscheid: belemmert gezamenlijke inzet, doordat taken en verantwoordelijkheden 'opgeknapt' blijven in hokjes).
Landelijk beleid	Nodig (scenario-overkoepelend): - Uitgangspunten scenario vastleggen in landelijk beleid (visie, functieprofiel, beroepscode, professionaliseringsstandaard) + communicatie daarover - Uitwerking geven aan rollen en verantwoordelijkheden (en eigenaarschap) Leerplicht en ketenpartners (ingekaderd vanuit gezamenlijke opdracht) + communicatie daarover - Aanvullende financiering vanuit het Rijk (zeer bepalend voor draagvlak en uitvoerbaarheid). - Onderzoek verplichting tot maken regionale afspraken gericht op (voorkomen en vroegtijdige aanpak) schoolverzuim - Onderzoek (verplichte) schaalgrootte leerplichtorganisaties en verplichting regionale samenwerking (vanuit de aanname dat bovengemeentelijk organiseren van Leerplicht het eenvoudiger		Nodig: - Hiernaast genoemde overkoepelende aspecten, zoals een functieprofiel, richtlijnen ambtsinstructie, evt. verplichting tot maken regionale afspraken en onderzoek minimale schaalgrootte leerplichtorganisaties kunnen ook behulpzaam zijn bij (het stimuleren van) preventiever werken binnen de huidige wettelijke taken van leerplicht

	Scenario's voor preventieve rol LP onder grens 16 uur in 4 weken		
	Scenario preventieve rol LP op schoolniveau	Scenario preventieve rol LP op school- en casusniveau	Preventiever werken binnen huidige wettelijke taken van Leerplicht
	maakt om expertise te bundelen, uniformiteit in werkwijze te bevorderen en scholing en aansturing te professionaliseren		
Regionaal beleid, inrichting leerplichtorganisatie	Nodig (scenario-overkoepelend): - Uitgangspunten scenario vastleggen in gemeentelijk beleid (visie, instructie) + communicatie daarover - Uitwerking geven aan rollen en verantwoordelijkheden (en eigenaarschap) Leerplicht en ketenpartners in de regio (ingekaderd vanuit gezamenlijke opdracht) + communicatie daarover (bijv. middels verzuimprotocol) - Evaluatie samenwerkingsafspraken gericht op verdere ontwikkeling en verbetering regionale samenwerking - Aanpassing werkprocessen, overlegstructuren, samenwerkingsafspraken gericht op mogelijk maken preventief werken eerder in het traject - Extra formatie op regionaal niveau om uitvoering te kunnen geven aan (nieuwe) preventieve taken. Risico: met financiering via het gemeentefonds is het risico dat gemeenten de extra middelen aanwenden voor andere doelen (middelen zijn immers niet geoormerkt) - Inventarisatie scholingsopgave en opstellen scholingsplan + aandacht voor facilitering scholen (tijd, vergoeding kosten) - Analyse wens of noodzaak om regionaal samen te werken en Leerplicht bovengemeentelijk te organiseren		Nodig: - Stimuleren gesprek in regio over samenwerking, opschaaling en realiseren doorbraken. - Stimuleren maken van regionale afspraken over rollen, verantwoordelijkheden, (evt.) mandaten.
Werkwijze leerplichtambtenaar, samenwerking in keten	Nodig: - Stimuleren verschuiving werkwijze leerplichtambtenaar > o.a. actief monitoren ontwikkelingen schoolverzuim, proactief, outreachend werken, coördinerend in samenwerking, schakelrol	Nodig: - Stimuleren verschuiving werkwijze leerplichtambtenaar > (aanvullend op scenario schoolniveau) o.a. meer coachende en motiverende gesprekken, meer begeleiding/coach naast leerling/ouders staande, meer aandacht voor casuïstiekbespreking / MDO. Risico's/knelpunten: - Gebrek aan tijd en capaciteit voor multidisciplinaire afstemming bij zowel Leerplicht als partners (vraagt ook investeringen vanuit JGZ/jeugdhulp) - Wachtlijsten/-tijden in (jeugd)hulp belemmeren vroegtijdige hulp/inzet (noodzaak tot meer formatie, middelen) - Onvoldoende beeld van ondersteuningsvragen en totaal verzuim leerling om vroegtijdig te kunnen handelen als gevolg van onduidelijkheden en (regionale) verschillen in gegevensdeling	Nodig: - Stimuleren afstemming leerplichtambtenaar en andere betrokken partijen over casus en wenselijkheid/noodzaak om deze al dan niet in te (laten) brengen bij de jeugdbeschermingstafel; dit vraagt kennis bij leerplichtambtenaren (en partners) over mogelijkheden, voorwaarden, voor- en nadelen om casus in te brengen in jeugdbeschermingstafel. - Aandacht voor multidisciplinaire afstemming, ketenafspraken en afspraken over proces en regie.

	Scenario's voor preventieve rol LP onder grens 16 uur in 4 weken		
	Scenario preventieve rol LP op schoolniveau	Scenario preventieve rol LP op school- en casusniveau	Preventiever werken binnen huidige wettelijke taken van Leerplicht
Deskundigheid leerplichtambtenaar	Nodig: - Middels scholing, training en (doorlopende) professionele ontwikkeling bevorderen benodigde deskundigheden > o.a. analyseren en signalerend vermogen, pedagogische kennis, kennis sociaal domein, netwerkvaardigheden	Nodig: - Middels scholing, training en (doorlopende) professionele ontwikkeling bevorderen benodigde deskundigheden > (aanvullend op scenario schoolniveau) o.a. gespreksvaardigheden, cultuursensitieve vaardigheden)	Nodig: - Middels scholing, training en (doorlopende) professionele ontwikkeling bevorderen benodigde deskundigheden > m.n. kennis sociaal domein (zowel juridische en beleidsmatige kennis, als kennis over het netwerk/partners in de regio en hun werkwijze), samenwerkings- en netwerkvaardigheden

Aanvullend op in het overzicht genoemde aspecten en risico's, gaan we hieronder in op enkele andere risico's die minder direct samenhangen met de scenario's, maar die wel belangrijk zijn in het vraagstuk van de rol van Leerplicht. Het zijn risico's die in de interviews met sleutelfiguren en in de cases naar voren zijn gekomen. Het gaat om de volgende risico's en uitdagingen, die nauw met elkaar samenhangen:

- *Risico van een te smalle beleidsfocus.* Benoemd wordt dat onderhavig onderzoek zich richt op 'slechts een klein onderdeelje', terwijl Leerplicht in verbinding staat met verschillende wetten, domeinen en maatschappelijke ontwikkelingen. Kleine aanpassingen en maatregelen enkel in de leerplichtwet en/of landelijk beleid 'gaan geen soelaas bieden'.

Voorbeelden die in dit kader genoemd worden;

- Zoals eerder al aan de orde kwam, zal het effect van inzetten op preventief werken en de route naar vrijwillige hulpverlening beperkt zijn als de huidige knelpunten in de jeugdhulp blijven bestaan. De route van vrijwillige jeugdhulp is in verschillende regio's helemaal niet of niet goed toegankelijk vanwege wachtlijsten en/of het gebrek aan goed georganiseerde jeugdhulp.
- Een ander voorbeeld richt zich op de relatie met inclusief onderwijs. De route naar inclusief onderwijs is een belangrijk ontwikkeling, die andere verantwoordelijkheden vraagt van het onderwijs. De rol van Leerplicht moet hierop aansluiten en niet bijvoorbeeld het eigenaarschap van scholen overnemen, daar waar de school 'aan zet is'. Dat vraagt zoals ook beschreven in voorgaand overzicht om een duidelijke omschrijving van rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen, zonder dit helemaal 'dicht te timmeren'.

Kortom, de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en de verbinding van Leerplicht met diverse andere domeinen vraagt een *stelselbrede benadering*. Het is van belang om Leerplicht niet te benaderen als geïsoleerd domein, maar als onderdeel van het bredere jeugd-, zorg- en onderwijssysteem. Daarbij is het noodzakelijk om ook na te denken over herziening van andere wetten en beleidskaders. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden tot meer maatwerk en flexibiliteit in het onderwijs (zoals digitaal afstandsonderwijs, hybride

onderwijsvormen, alternatieve routes), of het explicieter opnemen van het perspectief van onderwijs in de Jeugdwet.⁵⁸

- *Versterking onderwijs.* Benoemd wordt dat onderwijsprofessionals regelmatig handelingsverlegenheid ervaren in relatie tot complexe casuïstiek. Dit leidt er soms toe dat de rol van de leerplichtambtenaar te ruim wordt geïnterpreteerd en dat het risico ontstaat dat Leerplicht een structurele oplossing moet bieden voor problemen die voortkomen uit bredere systeem- of organisatievraagstukken binnen het onderwijs. Scholen die handelingsverlegen of onmachtig zijn, zeggen snel dat iets 'een taak van leerplicht' is. Dit is echter vaak meer een weergave van de feitelijke situatie dan van wat de rol van Leerplicht *zou moeten zijn*. De context en omstandigheden binnen een school kunnen dus sterk bepalend zijn voor de mate waarin en de manier waarop zij een beroep doen op de leerplichtambtenaar. Het is dan ook noodzakelijk om tevens aandacht te hebben voor de versterking en handelingsbekwaamheid van het onderwijs en het eigenaarschap van scholen en scholen in dit kader gericht te ondersteunen. Zoals beschreven in voorgaand overzicht en paragraaf 4.6, helpt het als regionaal duidelijke afspraken worden gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheid van de school en de rollen en verantwoordelijkheden van Leerplicht (in ambtsinstructie en/of regionaal/gemeentelijk verzuimprotocol). Op landelijk niveau kunnen een functieprofiel en beroepscode hierbij ondersteunend zijn.
- *Samenhang in de keten en een gezamenlijke opdracht.* Leerplicht is een beroep dat vorm krijgt samen met onderwijs en andere ketenpartners. Als het gaat om preventie is de rol van het onderwijs, maar ook van bijvoorbeeld de kinderopvang, peuterspeelzaal (voor- en vroegschoolse educatie), jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en andere ketenpartners eveneens van groot belang. Preventie is, zoals in voorgaande paragrafen verschillende keren benoemd, nadrukkelijk een gezamenlijke opdracht en is niet alleen gerelateerd aan de rol van de leerplichtambtenaar. Het is volgens sleutelfiguren noodzakelijk om de rol van de leerplichtambtenaar te bekijken en vorm te geven in samenhang met de rol van andere betrokken ketenpartners. Niet alleen de leerplichtambtenaar moet preventief/preventiever gaan werken, maar het moet een gezamenlijke opdracht zijn van ketenpartners om ontwikkelingsproblematiek en verzuimproblematiek te voorkomen. Zoals beschreven in voorgaand overzicht en paragraaf 4.5 en 4.6 helpt het om (bv. in ambtsinstructie, regionaal/gemeentelijk verzuimprotocol) de verduidelijking en concretisering van rollen, taken en verantwoordelijkheden van Leerplicht en ketenpartners nadrukkelijk in te kaderen vanuit een gezamenlijke opdracht.

4.10 Rol van handhaving

In de voorgaande paragrafen is uitgebreid ingegaan op implicaties van een meer preventieve rol voor leerplichtambtenaren op zowel landelijk als regionaal niveau en de leerplichtambtenaar zelf. Hoewel deze verkenning zich dus richt op de preventieve rol, richt een van de onderzoeksvragen

⁵⁸ In de Jeugdwet wordt wel verwezen naar samenwerking tussen gemeenten en o.a. onderwijs (OOGO, art. 2.2 lid 3) en wordt benoemd dat jeugdhulp rekening moet houden met behoeften van de jeugdige (art. 2.3, lid 4). Daarnaast is in artikel 2.1 benoemd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van een gezonde en veilige ontwikkeling van jeugdigen en het voorkomen problemen. Vanuit deze uitgangspunten zou nagedacht kunnen worden over het explicieter opnemen/vastleggen van de rol van onderwijs; onderwijs als essentieel onderdeel in denken over welzijn jongeren en bieden ondersteuning. Dit kan een basis zijn voor het vergroten van de samenwerking/integraliteit tussen jeugdhulp en onderwijs.

zich ook op de mogelijkheden tot handhaving en hoe leerplichtambtenaren de verschuiving van het strafrecht naar andere rechtsvormen ervaren. Daarmee wordt bedoeld op de verschillende routes die leerplichtambtenaren kunnen inzetten als het niet (voldoende) lukt om het schoolverzuim te stoppen.

Handhaving en mogelijke routes

In paragraaf 3.6 is al aan de orde gekomen dat in de leerplichtwet enkel de strafrechtelijke route (via proces-verbaal) wordt benoemd. Deze route bestaat over het algemeen uit een geldboete voor ouders/verzorgers, een werkstraf voor de jongere, of verplichte hulp voor de jongere via jeugdreclassering.⁵⁹ De leerplichtambtenaar maakt het proces-verbaal op, het openbaar ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke afhandeling, en beslist dus over vervolging. De leerplichtambtenaar kan echter ook andere routes inzetten, die in de MAS worden benoemd. Het gaat om de civielrechtelijke route en de bestuurlijke route.

De civielrechtelijke route bestaat uit een jeugdbeschermingsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Voor het kunnen inzetten van deze route moet het schoolverzuim worden veroorzaakt door ernstige onderliggende problemen bij de jeugdige of in het gezin, of van signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling, waardoor de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd. Ouders en leerling zijn bovendien niet in staat of bereid om vrijwillige hulp te aanvaarden. De focus van deze route is gericht op het (gedwongen) organiseren van zorg- en hulpverlening, met het oog op het verbeteren van de thuissituatie zodat de schoolgang kan worden hersteld.

De bestuurlijke route (ook beschreven in de MAS)⁶⁰ bestaat uit een last onder dwangsom die de gemeente kan opleggen aan ouders of jongere. De last onder dwangsom is een instrument om de duurovertreding bij schoolverzuim te voorkomen. Dit betekent dat ouders/verzorgers (bij absoluut verzuim, of bij kinderen jonger dan 12) of de jongere zelf (> 12 jaar) een dwangsom opgelegd krijgen als (en voor zolang) als het schoolverzuim blijft voortduren. Anders dan een geldboete in de strafrechtelijke route wordt dus niet gestraft voor verzuim dat al heeft plaatsgevonden, maar wordt gestraft als het verzuim blijft voortduren. De last onder dwangsom betreft dan ook een herstelsanctie en geen punitieve sanctie. Ook als er een reëel gevaar is voor herhaling kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

Naast hiervoor genoemde routes kan ook een Halt-interventie schoolverzuim worden ingezet (vanaf 12 jaar). Dit is een buitengerechtelijke afdoening met een pedagogische benadering. Voor deze interventie moeten jongere en ouders (tot 16 jaar) instemmen. Deze route wordt hier daarom niet besproken.

Inzet van handhavende routes, en genoemde voor- en nadelen

Leerplichtambtenaren zijn in de enquête niet gevraagd naar de mate waarin zij bovengenoemde routes inzetten. Uit de gesprekken met sleutelfiguren en in de casussen blijkt wel dat in de praktijk de strafrechtelijke route (PV) vaak gelijk wordt gesteld aan handhaven.

Strafrechtelijke route

De strafrechtelijke route volgt direct uit de leerplichtwet als in te zetten route wanneer schoolverzuim langdurig is. Veel betrokkenen benoemen dat een proces-verbaal in de praktijk vaak niet

59 Ook een gevangenisstraf is mogelijk, maar dit is zeldzaam. In dat geval moet sowieso sprake zijn van herhaling van het schoolverzuim. In eerste instantie is dan sprake van voorlopige hechtenis.

60 Dit staat beschreven in de MAS, bijlage 4 (versie maart 2025)

als echt behulpzaam wordt gezien, omdat het het schoolverzuim niet oplost. Er zijn dan ook twijfels over de effectiviteit. Daar worden meerdere argumenten bij benoemd:

- Achter (bijna) alle verzuim zit achterliggende problematiek. Straffen zonder inzet van benodigde hulp is dan veelal niet effectief;
- Het duurt momenteel erg lang voor een PV wordt opgepakt bij het OM. Een eventuele straf volgt dus niet snel op het verzuim. Dat is niet effectief;
- De ervaring is dat relatief veel jongeren die veel verzuimen uit gezinnen komen met financiële problemen. Als de straf uit een geldboete bestaat, breng je het gezin/de jongere alleen maar verder in de problemen;
- Voor luxeverzuim geldt deels het tegenovergestelde; een beperkte boete wordt 'voor lief genomen'.

Ondanks deze beperkingen, benoemen leerplichtambtenaren gelijktijdig het belang van kunnen handhaven, om verschillende redenen:

- als manier om beweging te krijgen in een verzuimcasus als dat niet lukt op basis van vrijwilligheid. Een proces-verbaal wordt daarin ook wel benoemd als uiterste consequentie als andere interventies (inclusief vrijwillige hulp) niet het gewenste effect hebben; een dwingend kader waar vrijwilligheid stopt;
- om een duidelijke norm te stellen dat leerlingen niet zonder geldige reden of zonder toestemming van de school afwezig mogen zijn;
- dat van (dreigen tot) handhaving ook een preventieve werking uitgaat: preventief werken is mede mogelijk *dankzij* het gezag en de bestaande mogelijkheden om te kunnen handhaven.

Civiele route

De civiele route lijkt op basis van het onderzoek beperkt te worden ingezet. Daar zijn verschillende redenen voor:

- De route dwang in civiel kader is in de MAS duidelijk omschreven, maar vooralsnog niet goed landelijk ingericht. Er is geen landelijk dekkend netwerk van jeugdbeschermingstafels, waarin wordt besloten tot een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. De route is bovendien veelal niet toegankelijk voor leerplichtambtenaren en schoolverzuim wordt niet altijd als ernstig genoeg gezien om een jeugdbeschermingsmaatregel in te zetten; schoolverzuim wordt dan niet herkend als indicatie van onderliggende problematiek en als ontwikkelingsbedreiging van het kind. De civiele route kan dan (volgens een leerplichtambtenaar) gewenst zijn, maar door andere partijen in de keten worden 'tegengehouden';
- Gesproken betrokkenen geven aan dat leerplichtambtenaren veelal nog niet 'automatisch' aan deze route denken; de route zou onvoldoende bekend zijn;
- Door capaciteitsproblemen duurt het lang voor de route kan worden ingezet en ook wachtlijsten en -tijden in de jeugdhulp belemmeren. Een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de civiele route is dat jeugdhulp dan beter beschikbaar en toegankelijk moet zijn.
- De civiele route is niet altijd passend; niet in alle casussen met veelvuldig verzuim is sprake van ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind.

Ondanks deze beperkingen en knelpunten, wordt als belangrijk voordeel benoemd dat de civiele route wel de focus legt op het oplossen van onderliggende problematiek, en daarmee (in theorie) effectiever is dan de strafrechtelijke route. Eerder onderzoek wijst echter uit dat er indicaties zijn dat schoolverzuim ook na de route van dwang in civiel kader niet stopt.⁶¹

61 Boekhoorn, P., & Eimers, T. (2022). *Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim*. Nijmegen: BBSO & KBA Nijmegen

Bestuurlijke route

De bestuurlijke boete lijkt zeer beperkt te worden ingezet. De route staat niet in de leerplichtwet, maar staat wel beschreven in de MAS⁶². Enkele gemeenten hebben daar (in het verleden) mee geëxperimenteerd, maar in veel gemeenten is hier geen ervaring mee. De beperkte ervaringen zijn niet eenduidig positief. De volgende argumenten worden genoemd:

- Boetes worden niet als effectief gezien om het verzuim op te lossen (zie ook de toelichting bij de strafrechtelijke route);
- Een gemeente geeft aan dat het opleggen van een last onder dwangsom veel administratieve belasting gaf voor Leerplicht. Bovendien ervoer men het als onwenselijk om als gemeente een besluit te nemen tegen de eigen burgers;
- Een voordeel ten opzichte van de strafrechtelijke route is dat de last onder dwangsom gericht is op herstel van de schoolgang;
- Een ander voordeel is dat het traject van een last onder dwangsom veel korter duurt dan de strafrechtelijke route. Er is geen afhankelijkheid van het OM en de dwangsom kan korter op het optreden/voortduren van verzuim worden ingezet.

Aandacht voor (het faciliteren van) preventieve (opschalings)routes

In de MAS staat preventie en de inzet van vrijwillige (jeugd)hulp centraal. Het uitgangspunt is dat routes van dwang pas worden ingezet als lichtere routes niet het gewenste effect hebben. Voorgaande laat zien dat verschillende handhavende routes nadelen hebben en dat de effectiviteit van geen van de routes bewezen lijkt. Als een preventieve rol van de leerplichtambtenaar landelijk wordt vastgelegd, dan is het belangrijk om ook in het landelijk beleid aandacht te hebben voor (het stimuleren en faciliteren van) de inzet van preventieve (opschalings)routes. Belangrijk hierbij is dat de ondersteuning aansluit op de hulp- of ondersteuningsbehoefte van het kind, gericht is op onderwijsdeelname (en daarmee voorkomen van verzuim), en plaatsvindt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van en in onderlinge verbinding tussen ketenpartners.

Handhaving zal bij de aanwezigheid en het functioneren van passende alternatieven naar verwachting minder vaak nodig zijn. Uit de gesprekken blijkt dat handhavende routes – ongeacht strafrecht, civielrecht, bestuursrecht – alleen helpend (of: dienend) zijn als ook onderliggende systeemproblemen worden aangepakt (bijv. samenwerking moet goed functioneren, wachtlijsten en capaciteitsproblemen moeten worden aangepakt, er moet ruimte zijn voor maatwerk en flexibiliteit, er moet passende ondersteuning voor de jongere beschikbaar zijn). Alleen dan is escalatie gekoppeld aan het oplossen van de oorzaak van verzuim.

62 In de MAS is de route uitgewerkt en wordt benoemd dat het college van B&W op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht (Awb) een last onder dwangsom kan op leggen per tijdseenheid of overtreding.

5 Samenvattende conclusies

De verkenning

De rol van de leerplichtambtenaar is de afgelopen jaren in de praktijk verschoven van primair handhavend optreden naar een bredere inzet op vroegsignalering, begeleiding en samenwerking in de keten. In opdracht van het ministerie van OCW heeft KBA Nijmegen een verkenning uitgevoerd naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar. Doel van de verkenning was om inzicht te verkrijgen in de manier waarop en de mate waarin de leerplichtambtenaar in de praktijk een meer maatschappelijke, ondersteunende en preventieve rol is gaan vervullen en wat er nodig is om dit beleidsmatig of wettelijk te borgen. De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op: 1) deskresearch, 2) online enquête onder leerplichtambtenaren, 3) interviews met sleutelfiguren/stakeholders, 4) verdiepende casestudies (in 6 gemeenten/RBL), en 5) een reflectiebijeenkomst.

Preventieve rol Leerplicht in bredere context

Een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar – en de verkenning daarnaar – sluit aan bij landelijk beleid en landelijke ontwikkelingen, waarin wordt ingezet op meer preventieve en passende oplossingen om thuiszitten, schoolverzuim en uitval te voorkomen en terug te dringen. Het wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim is een belangrijk voorbeeld in dit kader, maar de aandacht voor preventie van schoolverzuim, uitval en thuiszitten is onder andere ook zichtbaar in beleid en ontwikkelingen gericht op het stimuleren en verruimen van mogelijkheden om in het onderwijs meer flexibiliteit en maatwerk te bieden (digitaal afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangementen, afwijken in onderwijstijd), de beweging naar schoolaanwezigheid, de overgang van school naar duurzaam werk (en in dit kader stimuleren van de samenwerking tussen onderwijs, Doorstroompunten en gemeenten). Een (meer) preventie rol van de leerplichtambtenaar past in deze bredere context en heeft tot doel om de taken en rol van Leerplicht (beter) aan te laten sluiten op wat leerlingen, ouders en scholen nodig hebben om verzuim te voorkomen en de kansen op een startkwalificatie te vergroten.

Opvattingen van preventie

De verkenning naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar maakt duidelijk dat er grote onduidelijkheid is ten aanzien van het begrip preventie (in relatie tot de rol van de leerplichtambtenaar), dat er verschillende visies zijn op wat men verstaat onder preventief werken en dat er verschillende opvattingen zijn over óf en in hoeverre preventie hoort bij de rol van de leerplichtambtenaar.

Duidelijk is wel dat preventie – het voorkomen van schoolverzuim – wordt gezien als een *ge-deelde verantwoordelijkheid*, waarbij de school primair verantwoordelijk blijft, maar de leerplichtambtenaar een aanvullende rol kan hebben. De opvattingen over hoe die preventieve rol van de leerplichtambtenaar eruit zou moeten zien, verschillen:

- preventie gericht op *individuele casuïstiek* vóór de grens van 16 uur in 4 weken versus de focus op een preventieve rol van Leerplicht op *schoolniveau* (advisering en ondersteuning van scholen over verzuimaanpak);
- (waarschuwen met) strafrechtelijk optreden (proces verbaal) als instrument waar een preventieve werking van uit kan gaan of loslaten van het strafrechtelijk optreden omdat dit preventie in de weg zit. Breder getrokken betreft dit ook de vraag of 'recidive-preventie' (taken gericht op het voorkomen dat ernstig schoolverzuim blijft voortduren) als preventie wordt gezien of niet.

Ondanks verschillende opvattingen over de wenselijk geachte preventieve rol van leerplicht, is er overeenstemming dat voorkomen moet worden dat de leerplichtambtenaar de rol en verantwoordelijkheid van de school zelf in het voorkomen/terugdringen van verzuim gaat overnemen. De leerplichtambtenaar zou hierin ondersteunend moeten zijn door scholen te versterken in de aanpak gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid en het voorkomen/terugdringen van verzuim. Bovendien wordt het essentieel gevonden dat ook scholen preventiever gaan werken; een preventievere rol van de leerplichtambtenaar moet gepaard gaan met een preventievere rol van de school bij de aanpak van verzuim.

Huidige situatie

Verschillen in de mate waarin leerplichtambtenaren preventief werken

Uit de verkenning komt naar voren dat preventief werken in de praktijk al breed plaatsvindt. Hoewel de leerplichtwet preventie niet expliciet benoemt, zien leerplichtambtenaren hun rol steeds vaker als ondersteunend en preventief. Handhaving vormt maar een beperkt onderdeel van het dagelijkse werk. De enquête onder leerplichtambtenaren wijst wel op verschillen *in de mate* waarin leerplichtambtenaren preventief werken. Driekwart van de leerplichtambtenaren typeert haar rol als voornamelijk preventief (dus niet primair handhavend). Bij de helft van de leerplichtambtenaren betekent dit ook dat zij al betrokken worden voordat het verzuim bij Leerplicht wetelijk moet worden gemeld. Slechts een klein deel van de leerplichtambtenaren (5%) typeert hun rol als primair handhavend.

Regionale verschillen

Naast verschillen tussen individuele leerplichtambtenaren zijn in de verkenning ook regionale verschillen zichtbaar. Landelijk is een sterke daling te zien van het aantal processen verbaal dat wordt opgemaakt bij relatief verzuim (-70%); dat wijst erop dat gemeenten vaker kiezen voor een preventieve of ondersteunende aanpak in plaats van een strafrechtelijke route. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen gemeenten groot; sommige gemeenten maken geen tot vrijwel geen processen verbaal op, andere gemeenten doen dat relatief vaak. Verschillen lijken vooral samen te hangen met beleidskeuzes en de lokale visie op preventie (en daaruit volgend formatie voor leerplicht), met de wijze waarop samenwerking met scholen en ketenpartners is georganiseerd en met het meldgedrag van scholen en daarmee de ruimte die Leerplicht krijgt om vroegtijdig betrokken te zijn.

Invulling preventie

Niet alleen de mate waarin leerplichtambtenaren preventief werken verschilt, maar ook de invulling van de preventieve taken verschilt tussen leerplichtambtenaren. Er zijn relatief weinig leerplichtambtenaren die geen preventieve taken uitvoeren, maar er zijn verschillen in de mate waarin op deze taken nadruk ligt. Het gaat deels om preventie in individuele casussen; er ligt met name veel nadruk op het oppakken van meldingen ongeoorloofd verzuim onder de grens van 16 uur in 4 weken en het houden van preventieve gesprekken (respectievelijk 59% en 48% van de leerplichtambtenaren geeft aan dat hier veel nadruk op ligt). Maar de invulling van de preventieve rol is breder dan individuele casuïstiek; ook samenwerking (met onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp) staat centraal. Veel leerplichtambtenaren zijn actief betrokken bij samenwerking, advies, casusoverleggen en ondersteuning van scholen. Zichtbaar is dat leerplichtambtenaren regelmatig een verbindende rol hebben tussen onderwijs, jeugdhulp en andere ketenpartners. Veel van deze werkzaamheden voeren leerplichtambtenaren ook al meerdere jaren uit. Dit sluit aan op de komst van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS), waarin preventie (in plaats van

handhaving) en vrijwillige hulp centraal staat. Vrijwel alle leerplichtambtenaren werken in grote tot volledige mate volgens de MAS. Het belang van preventie hangt ook samen met een bredere ontwikkeling; schoolverzuim wordt steeds meer gezien als een zorg- en systeemvraagstuk en minder als een puur juridisch vraagstuk. Verzuim is volgens leerplichtambtenaren zelden alleen nog spijbelen; er is vrijwel altijd sprake van onderliggende, meervoudige problematiek.

Knelpunten wetgeving

Ondanks dat veel leerplichtambtenaren al preventief werken, ervaren zij ook knelpunten in het huidige wettelijke kader. De leerplichtwet is niet 'sterk' belemmerend – er wordt immers al veel preventief gewerkt – maar ook niet stimulerend. Waar de praktijk zich al beweegt richting preventie (vroegtijdige betrokkenheid, meer samenwerking met scholen, minder inzet op strafrechtelijke route), is de leerplichtwet vooral ingericht op toezicht en handhaving. Hoewel de hulpverlenings-/zorgcomponent wel benoemd wordt in de toelichting van de leerplichtwet is de formalisering hiervan in de tekst en artikelen van de leerplichtwet uitgebleven. In de leerplichtwet komt alleen de route strafrecht naar voren en niet de andere routes uit de MAS. Andere knelpunten die door leerplichtambtenaren worden ervaren in wetgeving, richten zich op:

- het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In de praktijk is er vaak sprake van een combinatie/stapeling van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en is samenwerking tussen partners gewenst; echter, de wettelijke scheiding van verantwoordelijkheden belemmert de samenwerking;
- de beperkte mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Partners beschikken allemaal over een deel van de informatie, maar samenwerking wordt bemoeilijkt door onduidelijkheid over wat er gedeeld mag worden. Nu wordt veelal informeel en mondeling gegevens uitgewisseld bij preventieve taken, maar een duidelijke afbakening van bevoegdheden ten aanzien van informatie-uitwisseling wordt als noodzakelijk gezien (met nadrukkelijke aandacht voor waarborgen privacy);
- onduidelijkheid over procesregie. Het is veelal onduidelijk wie de regie voert bij complexe casussen, met als risico dat samenwerking verzandt of partijen hun rol niet pakken;
- ontbreken van regelgeving/kader wie doorbraken kan realiseren. Wet- en regelgeving biedt geen duidelijkheid over wie in een samenwerking doorbraken kan realiseren, gericht op het voorkomen van (langdurig) schoolverzuim.
- late betrokkenheid Leerplicht door wettelijke meldgrens. Scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim te melden bij 16 uur in 4 weken. Als deze 'wettelijke grens' nog niet bereikt is, *mogen* scholen het verzuim melden, maar dit is niet wettelijk verplicht (en dit gebeurt dan ook wisselend). De grens van 16 uur in 4 weken voor het melden van verzuim (en daarmee de betrokkenheid van Leerplicht wordt door leerplichtambtenaren soms als te laat gezien.

Een genoemd knelpunt, dat van een wat andere aard is, heeft betrekking op het strafrechtelijk kader in de leerplichtwet dat volgens sleutelfiguren conflicteert met het kinderrechtenperspectief en ethisch niet wenselijk is. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is gevraagd advies te geven over hoe de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim zich verhoudt tot de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag en andere internationale verplichtingen en normen. Naast de ethische kant van het strafrechtelijk kader stellen betrokkenen ook vragen bij de effectiviteit van een strafrechtelijke aanpak bij schoolverzuim.

Definiëring van preventieve rol van Leerplicht

Duidelijk is dat preventief werken een breed begrip is, waar geen eenduidig beeld over bestaat. Op basis van de verschillende manieren waarop invulling wordt gegeven aan een preventieve rol van de leerplichtambtenaar onderscheiden we verschillende elementen, waarbij het MD-MTSS model – dat een gelaagd beeld van aanwezigheid omvat – als raamwerk dient.

- **Preventieve rol gericht op scholen, leerlingen en ouders.** Preventie is dan gericht op de hele populatie en gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid. Denk aan het bevorderen van welbevinden en het bieden van een sterke pedagogisch-didactische basis. Deze voorbeelden laten zien dat dit primair de rol en verantwoordelijkheid van het onderwijs is. De rol van de leerplichtambtenaar is hierin ondersteunend richting de school, bijvoorbeeld door de school voor te lichten over of te adviseren in verzuim- en aanwezigheidsbeleid, en de registratie en analyse van verzuim. In deze rol begeleidt de leerplichtambtenaar geen individuele leerlingen met beginnend verzuim (onder de grens van 16 uur in 4 weken).
- **Preventieve rol gericht op leerlingen met beginnend, maar oplopend dreigend (ongeoorloofd) verzuim.** Het gaat in het MD-MTSS model om leerlingen in de tweede laag van het model (Aanwezigheid tussen de 90-95%) en veelal zal het ongeoorloofde verzuim nog onder de grens van 16 uur in vier weken liggen. De preventieve rol van de leerplichtambtenaar is gericht op het onderzoeken en wegen van deze beginnende maar oplopende verzuimsignalen en waar nodig het inzetten van vroeginterventies op casusniveau, zoals preventieve verzuimspreekuren. Ook het adviseren van of consulteren met scholen kan hier onderdeel in zijn (meedenken in casuïstiek, adviseren aanpak).
- **‘Preventieve’ rol gericht op leerlingen met hoog, chronisch, verzuim.** Dit is de derde laag in het MD-MTSS model en betreft de top in de piramide van leerlingen die meer dan 10 procent van de tijd afwezig zijn, en waarvan waarschijnlijk een klein deel minder dan 50 procent van de tijd aanwezig is. Het gaat hier (idealiter) om een (relatief) kleine groep leerlingen met complexe verzuimproblematiek waar veelal al meerdere partijen bij betrokken zijn. De ondersteuning van de leerplichtambtenaar is niet meer gericht op het voorkomen van verzuim, maar primair gericht op het weer verbeteren van de schoolgang en het voorkomen van het verder oplopen van verzuim. Omdat de aanpak gericht is op verbetering/herstel en niet op handhaving noemen we deze rol ook ‘preventief’. Het woord preventie staat wel tussen aanhalingstekens, omdat het verzuim wel al omvangrijk en complex is. De leerplichtambtenaar heeft voor deze groep veelal al een wettelijke taak (bij ongeoorloofd verzuim; dit zal bij hoog verzuim groter zijn dan 16 uur in vier weken). De preventieve rol van de leerplichtambtenaar hierbinnen is gericht op het verbinden van partners (doel: korte lijnen, snel afstemmen, gedeeld eigenaarschap) en het coördineren van ketensamenwerking. Bij hoog geoorloofd verzuim is dit niet het geval; Leerplicht heeft hier geen *formele wettelijke* taak.

Versterken preventieve rol leerplichtambtenaar

Er worden drie niveaus van preventie onderscheiden. Hierbij wordt de preventieve rol van de leerplichtambtenaar gericht op laag 1 en laag 2 opgevat als een preventieve rol van leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken. De preventieve rol van de leerplichtambtenaar in laag 3 is veelal al onderdeel van de huidige wettelijke taak.

Over hoe de preventieve rol onder de grens van 16 uur in 4 weken eruit zou moeten zien, verschillen de opvattingen. Om hieraan tegemoet te komen zijn mogelijke ontwikkelscenario's beschreven, waarin de wettelijke taken van gemeenten ten aanzien van uitvoering van de leerplichtwet worden uitgebreid. In beide scenario's verschuift de rol van Leerplicht meer van handhaving op verzuim naar het voorkomen en oplossen van verzuim.

- één scenario richt zich op een smallere definitie van preventie, waarbij voor Leerplicht een preventieve rol op schoolniveau wettelijk wordt verankerd;
- één scenario richt zich op een brede definitie van preventie, waarbij wettelijk wordt verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol heeft op schoolniveau en op individueel niveau vóór de wettelijke grens van 16 uur per 4 weken.
- Een derde scenario is dat er niks verandert; preventief werken door leerplichtambtenaren onder de grens van 16 uur in 4 weken blijft dan een gemeentelijke of regionale keuze (nul-scenario).

De preventieve taken worden in beide scenario's gecombineerd met huidige taken als onderzoek en - indien nodig - handhaving.

Voor zowel de scenario's ten aanzien van de preventieve rol van de leerplichtambtenaar onder de grens van 16 uur in 4 weken, als de 'preventieve' rol bij hoog, complex verzuim (veelal al onderdeel van de wettelijke taak) is uitgewerkt welke implicaties dit heeft voor wetgeving, landelijk en regionaal beleid, de leerplichtorganisatie en leerplichtambtenaar zelf.

Scenario's voor een preventieve rol Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

Scenario 1: Preventieve rol alleen op schoolniveau

Het eerste scenario voor een preventieve rol van leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken sluit aan en bouwt voort op het Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim. Het wetsvoorstel voorziet in de informatieverstrekking aan leerplichtambtenaren van geaggregeerd verzuim op schoolniveau. Leerplichtambtenaren krijgen de formele taak om (op basis van de ontvangen gegevens) in gesprek te gaan met scholen over het verzuimbeleid van de school en over mogelijke verbeteringen in de verzuimaanpak. Preventieve taken op casusniveau – dus taken en werkzaamheden van Leerplicht onder de grens van 16 uur per 4 weken – maken geen onderdeel uit van dit scenario. De school blijft primair verantwoordelijk voor de begeleiding van leerlingen, het contact met ouders, de eerste interventies bij verzuim en het voeren van de regie op de individuele casussen onder de grens van 16 uur in vier weken.

De leerplichtambtenaar vervult in dit scenario een *verbindende en kwaliteitsbevorderende rol* binnen het lokale netwerk rond preventie van schoolverzuim. De focus ligt dus op het versterken van scholen en samenwerkingspartners zodat zij vroegtijdig, effectief en integraal kunnen handelen bij signalen van (ongeoorloofd en geoorloofd) verzuim en niet op individuele casusbegeleiding in preventieve zin. De preventieve rol van de leerplichtambtenaar is in dit scenario primair gericht op het bevorderen van schoolaanwezigheid van *alle* leerlingen, niet alleen op leerlingen met (oplopend) verzuim. De rol van de leerplichtambtenaar is gericht op adviseren (bijv. over verzuimaanpak), verbeteren van processen rondom registratie, signalering, opvolging en escalatie, geven van voorlichting en duiden van wet- en regelgeving en de MAS aan scholen, ketenpartners, leerlingen en ouders, agenderen van samenwerking tussen betrokken partijen, bevorderen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor schoolaanwezigheid.

Scenario 2: Preventieve rol op school- én casusniveau

Het tweede scenario omvat een brede definitie van preventie waarin wettelijk wordt verankerd dat de leerplichtambtenaar een preventieve rol op schoolniveau heeft (zoals beschreven in het eerste scenario) en daarnaast ook een preventieve rol op individueel niveau vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken. Anders dan het Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim is noodzakelijk dat het afgeven van een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim dan niet vrijblijvend, maar verplicht is.

Aanvullend op de taken en werkzaamheden in scenario 1 krijgt de leerplichtambtenaar in scenario 2 een aanvullende rol als *casusregisseur en de procesbewaker op casusniveau*, waarbij de volgende aanvullende rollen en taken van belang zijn:

- Actieve rol in onderzoeken verzuimsignalen onder grens van 16 uur in 4 weken (oorzaken, ernst);
- Weging en triage (bepalen of/welke route het beste ingezet kan worden en wie daarbij aanzet is);
- Procesbewaker casusniveau: volgen en monitoren van gemaakte afspraken (in afstemming met school/ketenpartners);
- Bieden van vroeginterventies (bijv. preventieve gesprekken);

Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

Het onderscheid dat in de wet wordt gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim wordt als knelpunt ervaren, omdat het de samenwerking belemmert en leidt tot versnippering van taken en verantwoordelijkheden. Dit belemmert een gezamenlijke aanpak om de ontwikkeling van jongeren te ondersteunen.

De impact van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim verschilt wel per scenario. Het loslaten van het onderscheid tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim is voor de preventieve rol van de leerplichtambtenaar op schoolniveau (scenario 1) minder relevant. Geaggregeerde verzuimgegevens, die de gemeente krijgt op basis van het Besluit terugdringen schoolverzuim, bieden inzicht in het verzuim op de scholen en maken trends en ontwikkelingen in het verzuim zichtbaar. Deze informatie is, naar verwachting, binnen scenario 1 voldoende om scholen te kunnen ondersteunen in hun verzuimaanpak op schoolniveau (niet op individueel niveau). Het is echter wel wenselijk dat leerplichtambtenaren (bijv. op basis van de ontvangen verzuimgegevens) mee mogen kijken met scholen en in gesprek gaan met scholen over de analyses van de verzuim- en aanwezigheidsgegevens, de uitkomsten die daaruit volgen, de conclusies die daaruit door school worden getrokken en de op basis daarvan ingezette acties/maatregelen. Op die manier worden leerplichtambtenaren in staat gesteld om in een vroeg stadium te kunnen zien welke scholen ondersteuning nodig hebben en welke interventies nodig zijn. Dit vraagt wel openheid van scholen over uitgevoerde analyses, uitkomsten en ingezette acties. Het lijkt relevant om hier in wet- en regelgeving aandacht aan te besteden.

Met name voor de uitvoering van scenario 2 (preventieve rol op school- én casusniveau) is het loslaten van het onderscheid tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim relevanter. Met als basis het Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim kunnen scholen een 'signaal zorgelijk *ongeoorloofd* verzuim' geven, maar wordt er geen grondslag geregeld voor een 'signaal zorgelijk *geoorloofd* verzuim'. Met name voor de preventieve rol van Leerplicht op casusniveau vóór de wettelijke grens van 16 uur in 4 weken wordt dit als onwenselijk ervaren. Door het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim los te laten, wordt de stapeling en combinatie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim beter en eerder zichtbaar en kunnen zorgwekkende patronen vroegtijdig signaleerd worden, met als doel gerichtere interventies te kunnen plegen om het verzuim tegen te gaan.

Ook binnen de huidige wettelijke taken van leerplicht, waarbij preventie niet zozeer gericht is op het voorkomen van verzuim maar op herstel van de schoolgang en voorkomen van uitval, is loslaten van het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim relevant. Zoals benoemd, draagt het loslaten van het onderscheid bij aan de samenwerking tussen ketenpartners. Behouden van het onderscheid belemmert een gezamenlijke inzet en zorgt ervoor dat taken en verantwoordelijkheden 'opgeknipt' blijven in verschillende hokjes (met 'afschuiven' van verantwoordelijkheden tot gevolg).

Draagvlak voor preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken

Het onderzoek laat zien dat het draagvlak voor een preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken verschilt per scenario.

- Voor het scenario met een preventieve rol van Leerplicht op schoolniveau bestaat breed en stabiel draagvlak bij leerplichtorganisaties, onderwijsinstellingen en ketenpartners. De belangrijkste reden hiervoor is dat scholen in dit scenario het eigenaarschap en de regie over (beginnend) verzuim behouden en de leerplichtambtenaar hierin ondersteunt, adviseert en versterkt. Dit sluit aan bij bestaande verantwoordelijkheden van scholen en de lokale context. Preventieve inzet vanuit de school wordt bovendien gezien als effectiever vanwege de nabijheid tot leerling en gezin.
- Het draagvlak voor het scenario waarin Leerplicht naast een rol op schoolniveau ook een formele rol krijgt op casusniveau bij beginnend verzuim, is ook aanwezig, maar duidelijk minder en meer verdeeld. Met name vanuit jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg en vertegenwoordigers van ouders en leerlingen is de steun beperkter. Voorstanders benadrukken dat inzet van Leerplicht op casusniveau kan bijdragen aan tijdige interventie en scherpere opvolging van verzuim. Tegenstanders wijzen op risico's zoals afname van eigenaarschap van scholen en rolvermenging bij leerplichtambtenaren tussen preventie en handhaving, wat vertrouwen kan ondermijnen.
- In het nul-scenario blijft de preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken een keuze op regionaal niveau. Dit leidt tot blijvende verschillen tussen regio's, mede afhankelijk van financiële mogelijkheden. Uniformiteit ontbreekt en preventie kan onder druk komen te staan bij budgettaire beperkingen.

Verwachte effecten van preventief werken

Onderzoek laat zien dat effecten van preventie moeilijk eenduidig zijn toe te schrijven, vaak pas op lange termijn zichtbaar worden en doorgaans klein maar breed (domeinoverstijgend) zijn. Desondanks wijzen studies erop dat preventief jeugdbeleid kan bijdragen aan het voorkomen en beperken van problematiek, vermindering van inzet van intensieve hulpverlening en reductie van gedragsproblematiek en risico's op delinquent gedrag. Bovendien laat onderzoek zien dat een gelaagde schoolaanwezigheidsaanpak met ruimte voor preventie (o.a. door een focus op schoolaanwezigheid) leidt tot minder verzuim op scholen. Ook wordt in literatuur een potentieel kostenbesparend effect van preventie gevonden, hoewel dit moeilijk kwantificeerbaar is en afhankelijk van perspectief (bijv. gemeente vs. individu).

Naast onderzoek naar effecten van preventief werken zijn betrokkenen in de verkenning ook gevraagd naar gepercipieerde effecten. De praktijkervaringen zijn overwegend positief: 78 procent van de leerplichtambtenaren acht een preventieve aanpak effectiever en 82 procent verwacht minder escalatie naar strafrechtelijke trajecten. Verwachte maatschappelijke opbrengsten zijn onder meer hogere schoolaanwezigheid en minder verzuim, minder inzet van zware (jeugd)hulp, eerdere signalering van problemen en betere ontwikkelingskansen voor jongeren.

Implicaties voor wetgeving

De huidige leerplichtwet wordt niet als belemmerend ervaren, maar stimuleert preventief werken onvoldoende, omdat de nadruk ligt op toezicht en handhaving. Scenario-overkoepelend wordt het als wenselijk gezien om:

- de preventieve rol expliciet te verankeren in de leerplichtwet;
- de zorg- en ondersteuningscomponent steviger te formaliseren;
- duidelijkheid te bieden over rollen, bevoegdheden en gegevensdeling.

In scenario 1 (schoolniveau) ligt de nadruk in de wettelijke uitwerking op een adviserende rol van Leerplicht richting scholen. Handhaving richting scholen blijft bij de Inspectie van het Onderwijs. Een duidelijke afbakening van de adviserende rol van Leerplicht en de toezichthoudende rol van de Inspectie is wel noodzakelijk.

In scenario 2 (school- én casusniveau) zijn aanvullend op scenario 1 aanpassingen in wetgeving nodig, waaronder expliciete taken bij meldingen onder de grens van 16 uur/4 weken, verduidelijking van gegevensdeling en waarborgen privacy, meer duidelijkheid over procesregie en doorzettingsmacht en heroverweging van onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In het nul-scenario zijn geen wetswijzigingen nodig, en preventie blijft afhankelijk van lokale keuzes.

Voor de 'preventieve' rol van Leerplicht bij leerlingen met hoog, complex verzuim (waar Leerplicht veelal al betrokken is vanuit haar bestaande wettelijke taak) lijkt het relevant om de schakelrol van de leerplichtambtenaar vast te leggen in wetgeving. Bovendien is (aanvullend) duidelijkheid nodig over wie in individuele casussen doorbraken kan realiseren en is onderzoek gewenst naar de wenselijkheid om de leerplichtambtenaar aanvullende beschikkingsbevoegdheid over zorg te geven.

Implicaties voor landelijk beleid

Om preventie landelijk te borgen zijn aanvullende (beleids)maatregelen nodig op landelijk niveau. Dit geldt voor beide scenario's voor een preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken (met een andere inhoudelijke uitwerking). Het gaat om:

- Ontwikkelen en uitdragen van een landelijke visie op preventie (OCW, Ingrado);
- Ontwikkelen van een functieprofiel en beroepscode voor leerplichtambtenaren;
- Landelijke professionaliseringsstandaard inclusief doorontwikkeling van nieuwe (praktijkgerichte) scholings- of trainingsprogramma's;
- Aanvullende financiering voor leerplichttaken als randvoorwaarde voor uitvoering;
- Richtlijnen voor ambtsinstructies en/of richtlijnen voor opstellen regionaal verzuimprotocol (inclusief inhoudelijke afstemming met ketenpartners)
- Stimuleren of verplichten van regionale samenwerking;
- Onderzoek naar gewenste minimale schaalgrootte van leerplichtorganisaties.

Voor het nul-scenario geldt dat een deel van de hierboven benoemde punten (bv. functieprofiel en beroepscode, stimuleren regionale samenwerking) ook helpend zijn om preventief werken door leerplichtambtenaren te stimuleren. De status is dan meer richtinggevend in plaats van verplichtend.

Voor (het stimuleren van) de 'preventieve' rol van Leerplicht bij leerlingen met hoog, complex verzuim zijn hiervoor genoemde aspecten (zoals functieprofiel, richtlijnen ambtsinstructie, evt. verplichting tot maken regionale afspraken en onderzoek minimale schaalgrootte leerplichtorganisaties) eveneens behulpzaam.

Implicaties voor regionaal beleid en organisatie

Op regionaal niveau zijn de volgende aanpassingen noodzakelijk:

- herijking van ambtsinstructies en beleidskaders, inclusief verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden tussen ketenpartners;
- opname en uitdraging van een gezamenlijke visie op preventie in de regio/gemeente;
- aanpassing van werkprocessen en overlegstructuren;
- uitbreiding van formatie en capaciteit;
- ontwikkeling van een regionaal scholingsplan;
- structurele evaluatie van samenwerkingsafspraken;

- verkenning van samenwerking op grotere schaal (bijv. RBL).

De uitwerking is voor beide scenario's (voor de preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken) anders, waarbij in scenario 1 (schoolniveau) de focus op samenwerking(safspraken) met scholen ligt, en in scenario 2 (school- én casusniveau) aanvullend regionale afspraken nodig zijn over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners bij beginnend, maar zorgelijk verzuim.

Voor het nul-scenario zijn een aantal van bovengenoemde aspecten ook relevant om een impuls aan preventief werken te geven, maar blijft dit een regionale keuze.

Voor de 'preventieve' rol van Leerplicht bij leerlingen met hoog, complex verzuim is het relevant dat in de regio het gesprek wordt gevoerd over samenwerking, opschaling, realiseren doorbraken en afspraken te maken over rollen, verantwoordelijkheden en (evt.) mandaten.

Implicaties voor werkwijze en samenwerking

Er is een verschuiving nodig in de gewenste werkwijze, waarin leerplichtambtenaren meer proactief gaan werken. Binnen scenario 1 (schoolniveau) komt er daarnaast meer nadruk te liggen op monitoring en vroegsignalering, verschuift de rol van Leerplicht in de samenwerking met ketenpartners van meer uitvoerend naar coördinerend (op de aanpak van verzuim) met intensievere en vroegtijdigere samenwerking met scholen en zorgpartners. In scenario 2 (school- en casusniveau) verandert daarnaast de interactie met leerlingen en ouders. De gespreksvoering wordt meer coachend en motiverend met nadruk op begeleiding en oplossingsgericht werken.

De mate waarin dit leidt tot veranderingen in werkwijze van leerplichtorganisaties verschilt, vanwege bestaande verschillen in preventief werken. Er zijn daarnaast een aantal risico's in de aanpassing of doorontwikkeling van de benodigde werkwijze en samenwerking. Die hebben betrekking op de beperkte capaciteit bij (Leerplicht en) ketenpartners om samen te werken, wachttijden in jeugdhulp en onduidelijkheden en beperkingen in gegevensdeling.

In het nul-scenario zullen bestaande verschillen tussen leerplichtorganisaties en leerplichtambtenaren in werkwijzen en samenwerking waarschijnlijk groter blijven dan in een scenario waarin preventie landelijk wordt vastgelegd.

Voor de 'preventieve' rol van Leerplicht bij leerlingen met hoog, complex verzuim wordt het van belang geacht dat er aandacht is voor afstemming tussen de leerplichtambtenaar en andere betrokken partijen over een casus en over de wenselijkheid/noodzaak om deze al dan niet in te (laten) brengen bij de jeugdbeschermingstafel; dit vraagt kennis bij leerplichtambtenaren (en partners) over mogelijkheden, voorwaarden, voor- en nadelen om casus in te brengen in jeugdbeschermingstafel. Overigens wordt in relatie tot 'samenwerking in de keten' nogmaals benadrukt dat voor leerlingen met hoog, complex verzuim samenwerking tussen ketenpartners erg belangrijk is. Essentieel is de aandacht voor multidisciplinaire afstemming, ketenafspraken en afspraken over proces en regie.

Implicaties voor functie en deskundigheid

Preventief werken stelt aanvullende eisen aan leerplichtambtenaren. Het gaat hier met name over de benodigde deskundigheid en (studie)achtergrond van leerplichtambtenaren als zij ook preventieve werkzaamheden moeten uitvoeren.

In scenario 1 (schoolniveau), waarin Leerplicht (alleen) een preventieve rol heeft op schoolniveau, wordt met name (aanvullende) kennis van sociaal domein belangrijk gevonden. Daarnaast wordt ook gewezen op het belang van (aanvullende) kennis over pedagogische en psychologische problemen (bv. gedragsproblematiek, ontwikkelingspsychologie, puberbrein, gezinsproblematiek, systeemgericht werken). In termen van vaardigheden zijn met name analyserend en signalerend vermogen en samenwerkings- en netwerkvaardigheden aanvullend belangrijk.

De genoemde aspecten zijn ook van toepassing op het scenario waarin leerplichtambtenaren naast een preventieve rol op schoolniveau ook een preventieve rol op casusniveau hebben. Als leerplichtambtenaren ook op casusniveau een rol hebben in het oppakken en onderzoeken van meldingen onder de grens van 16 uur in 4 weken dan vraagt dat bovendien om aanvullende gespreksvaardigheden en cultuursensitieve vaardigheden.

Ruim 80 procent van de leerplichtambtenaren acht aanvullende scholing noodzakelijk. De voorkeur gaat uit naar praktijkgerichte vormen zoals trainingen, intervisie en casuïstiekbespreking. Zowel in scenario 1 als 2 zal de mate waarin leerplichtambtenaren de genoemde vaardigheden moeten (door)ontwikkelen verschillen, afhankelijk van onder andere de mate waarin leerplichtambtenaren ook nu al preventief werken op casusniveau.

Voor het nul-scenario geldt dat de genoemde kennis en vaardigheden ook als waardevol worden gezien. Omdat preventie in dit scenario een keuze is, is het aan de leerplichtorganisaties zelf om in meer of mindere mate te sturen op de scholing en professionalisering van de leerplichtambtenaren.

De hierboven (m.n. bij scenario 1) beschreven vaardigheden zijn ook zeer relevant om preventiever te kunnen werken in casussen met hoog, complex verzuim. Met name kennis van het sociaal domein en samenwerkings- en netwerkvaardigheden zijn belangrijk om in complexe casuïstiek meer preventief te kunnen werken.

Meer uniforme werkwijze

Door een preventieve rol van Leerplicht onder de grens van 16 uur in 4 weken wettelijk te verankeren en de 'preventieve' rol binnen de (nu al) wettelijke taak van Leerplicht te versterken, zullen leerplichtambtenaren naar verwachting op een meer uniforme wijze gaan werken en regionale verschillen kleiner worden. Door (naast de wettelijke verankering) in te zetten op de hiervoor beschreven landelijke en regionale maatregelen – zoals bijv. het vastleggen van visie en uitgangspunten in landelijk en regionaal beleid, het uitwerken van rollen en verantwoordelijkheden (school, Leerplicht, ketenpartners), het stimuleren van regionale afspraken, aanvullende financiering vanuit het Rijk en extra formatie op regionaal niveau – wordt uniformiteit in werkwijze bevorderd.

Uitvoerbaarheid en risico's

De uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar is sterk afhankelijk van de inzet op – in de voorgaande paragrafen – beschreven (voorwaardelijke) aspecten. Zonder inzet op deze aspecten bestaat het risico dat een (meer) preventieve rol van de leerplichtambtenaar niet/onvoldoende uitvoerbaar en realiseerbaar is. Aanvullend op deze (voorwaardelijke) aspecten identificeert de verkenning een aantal overkoepelende risico's en uitdagingen, die nauw met elkaar samenhangen:

- Het risico van een te smalle beleidsfocus. Leerplicht staat in verbinding met verschillende wetten, domeinen en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vraagt om een stelselbrede benadering; het is van belang om Leerplicht niet te benaderen als geïsoleerd domein, maar als onderdeel van het bredere jeugd-, zorg- en onderwijssysteem.
- Beperkingen in jeugdhulp. Het effect van inzetten op preventief werken en de route naar vrijwillige hulpverlening zijn beperkt als de huidige knelpunten in de jeugdhulp blijven bestaan (wachtlijsten, beperkte capaciteit en/of gebrek aan goed georganiseerde jeugdhulp).
- Rolonduidelijkheid en verschuiving van verantwoordelijkheden (Leerplicht, onderwijs, ketenpartners). Verschillende ontwikkelingen, bijv. de route naar inclusief onderwijs, vragen andere verantwoordelijkheden van het onderwijs en ketenpartners. Belangrijk is dat de rol van Leerplicht hierop aansluit. Voorkomen moet worden dat de leerplichtambtenaar het eigenaarschap van de school overneemt, daar waar de school 'aan zet is'.

- Afhankelijkheid van samenwerking in de keten. Preventie is een gezamenlijke opdracht en niet alleen gerelateerd aan de rol van de leerplichtambtenaar. Het is essentieel om de rol van de leerplichtambtenaar te bekijken en vorm te geven in samenhang met de rol van andere betrokken ketenpartners. Niet alleen de leerplichtambtenaar moet preventiever werken, maar preventie en het voorkomen van ontwikkelings- en verzuimproblematiek is een gezamenlijke opdracht van betrokken partners.

Rol van handhaving

Leerplichtambtenaren kunnen verschillende routes inzetten als het niet (voldoende) lukt om het schoolverzuim te stoppen. In de leerplichtwet wordt enkel de strafrechtelijke route (via proces-verbaal) benoemd. De leerplichtambtenaar kan echter ook andere routes inzetten, die in de MAS worden benoemd: de civielrechtelijke route (jeugdbeschermingsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming) en de bestuurlijke route (last onder dwangsom die de gemeente kan opleggen aan ouders of jongere).

- In het kader van de *strafrechtelijke route* benoemen veel betrokkenen dat een proces-verbaal in de praktijk vaak niet als echt behulpzaam wordt gezien (omdat het het schoolverzuim niet oplost) en dat er twijfels zijn over de effectiviteit (o.a. straffen zonder inzet van hulp is niet effectief bij verzuim met achterliggende problematiek, eventuele straf volgt niet snel op het verzuim). Ondanks deze beperkingen, benoemen leerplichtambtenaren gelijktijdig het belang van kunnen handhaven als manier om beweging te krijgen in een verzuimcasus als dat niet lukt op basis van vrijwilligheid, om een duidelijke norm te stellen en omdat van (dreigen tot) handhaving ook een preventieve werking uitgaat.
- De *civiele route* lijkt op basis van het onderzoek beperkt te worden ingezet. Daar zijn verschillende redenen voor: de route dwang in civiel kader is in de MAS duidelijk omschreven maar vooralsnog niet goed landelijk ingericht, de route zou onvoldoende bekend zijn, door capaciteitsproblemen duurt het lang voor de route kan worden ingezet en ook wachttijden in de jeugdhulp belemmeren, de civiele route is niet altijd passend (niet altijd sprake van ernstige bedreiging ontwikkeling kind). Belangrijk genoemd voordeel is dat de civiele route wel de focus legt op het oplossen van onderliggende problematiek en daarmee (in theorie) effectiever is dan de strafrechtelijke route (eerder onderzoek wijst echter uit dat er indicaties zijn dat schoolverzuim ook na de route van dwang in civiel kader niet stopt).
- De *bestuurlijke boete* lijkt zeer beperkt te worden ingezet. De route staat niet in de leerplichtwet, maar staat wel beschreven in de MAS. Enkele gemeenten hebben daar (in het verleden) mee geëxperimenteerd, maar in veel gemeenten is hier geen ervaring mee. De beperkte ervaringen zijn niet eenduidig positief (boetes worden niet als effectief gezien om het verzuim op te lossen, op leggen last onder dwangsom geeft veel administratieve belasting). Voordeel ten opzichte van de strafrechtelijke route is dat de last onder dwangsom gericht is op herstel van de schoolgang en dat het traject veel korter duurt dan de strafrechtelijke route.

In de MAS staat preventie en de inzet van vrijwillige (jeugd)hulp centraal. Het uitgangspunt is dat routes van dwang pas worden ingezet als lichtere routes niet het gewenste effect hebben. Voorgaande laat zien dat verschillende handhavende routes nadelen hebben en dat de effectiviteit van geen van de routes bewezen lijkt. Als een preventieve rol van de leerplichtambtenaar landelijk wordt vastgelegd, dan is het belangrijk om ook in het landelijk beleid aandacht te hebben voor (het stimuleren en faciliteren van) de inzet van preventieve (opschalings)routes. Belangrijk hierbij is dat de ondersteuning aansluit op de hulp- of ondersteuningsbehoefte van het kind, gericht is op onderwijsdeelname (en daarmee voorkomen van verzuim), en plaatsvindt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van en in onderlinge verbinding tussen ketenpartners.

Bijlage 1 – Overzicht interviews

Organisatie	Functionaris
Ouders & Onderwijs en Balans	Jurist onderwijsrecht Directeur
SPO en VO-Raad	Projectleider Beleidsadviseur
LBVSO	Voorzitter
LAKS	Bestuurslid Beleidsmedewerker
Raad voor de Kinderbescherming	Senior beleidsadviseur
Halt	Strategisch beleidsadviseur Beleidsadviseur
Openbaar Ministerie	Beleidsadviseur (Landelijk coördinerend) jeugdofficier
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidsadviseur team jeugdcriminaliteit
Ingrado	Projectleider data en onderzoek
NJi	Senior adviseur
Nederlands Centrum jeugd en gezondheid (NCJ) en AJN Jeugdartsen Nederland	Adviseur Vicevoorzitter
VNG / G4	Beleidsadviseur Onderwijs gemeente Utrecht Beleidsadviseur Leerplicht en thuiszitters gemeente Amsterdam Coördinator onderwijs, cultuur en sport VNG
ONSww	Lid bestuur en directeur-bestuurder swv po

Bijlage 2 - Casusbeschrijvingen

Casus A: een grote gemeente in het westen van het land

De casus betreft een grote gemeente in het westen van het land.

Voor de gemeente is het terugdringen verzuim en thuiszitten een belangrijke doelstelling. In dit kader is een aanpak ontwikkeld, die is vastgelegd in een routeboek (er is een routeboek voor het primair onderwijs en een routeboek voor het voortgezet onderwijs). Het routeboek biedt naast de (wettelijke) kaders een meer praktische handreiking voor samenwerking en ondersteuning aan leerlingen die te maken hebben met schoolverzuim en thuiszitten. Het routeboek beschrijft de werkwijze tussen de school en de samenwerkingspartners bij de aanpak en vooral het voorkomen van verzuim.

In het routeboek komt naar voren dat de leerplichtambtenaar verschillende preventieve activiteiten kan uitvoeren, als aanvulling op de wettelijke taken. Benadrukt wordt hierbij dat dit alleen kan als er voldoende capaciteit beschikbaar is bij de afdeling Leerplicht en tevens dat het altijd gaat om een samenwerking tussen de leerplichtambtenaar en de school, als aanvulling op het verzuim- of aanwezigheidsbeleid van de school. Mogelijke preventieve activiteiten, zoals benoemd in het routeboek:

- Voorlichting: Aan leerlingen, ouders, en medewerkers over schoolverzuim.
- Poortactie: Ontvangst bij de schooldeur (door medewerkers school en leerplichtambtenaar) om laatkomers aan te spreken en op tijd aanwezige leerlingen te belonen (altijd als onderdeel van een bredere aanpak die door school is ingezet om het te laat komen te verminderen).
- Luxeverzuim-actie: Controles rond vakanties om ongeoorloofd verzuim te voorkomen (altijd als onderdeel van een bredere aanpak die door school is ingezet om het verzuim te verminderen).
- Preventief meedenken: Advies geven over mogelijke stappen bij dreigend verzuim, de juiste manier van verzuim melden en eventueel advies over aanwezigheidsbeleid. Meedenken over het verzuim-/aanwezigheidsbeleid van de school gaat, zo wordt benoemd, een stap verder en is *soms* mogelijk, afhankelijk van wat school nodig heeft en de ervaring van de leerplichtambtenaar.
- Aansluiten bij multidisciplinair overleg (voordat er ongeoorloofd verzuim is): In overleg kan de leerplichtambtenaar aansluiten bij overlegmomenten. Als gedacht wordt aan een vrijstelling op medische grond, is de aanwezigheid van de leerplichtambtenaar vereist.

Benadrukt wordt dat de leerplichtambtenaar geen wettelijke taak heeft als er geen ongeoorloofd schoolverzuim is gemeld en een vrijstelling niet aan de orde is. In deze situaties mag de leerplichtambtenaar geen persoonsgegevens verwerken en hoeven ouders betrokkenheid van een leerplichtambtenaar niet te accepteren. De leerplichtambtenaar kan wel meedenken, als dit (mede) op verzoek van ouders gebeurt of als een casus anoniem wordt besproken.

Zowel vertegenwoordigers van de gemeente als van de scholen zijn van mening dat een preventieve rol hoort bij de functie van de leerplichtambtenaar, maar benadrukt wordt (met name door de gemeente) dat deze preventieve rol 'hand in hand' moet gaan met een preventieve rol van de school en dat strafrechtelijk handhaven mogelijk moet blijven (benadrukt door zowel gemeente als scholen). Het perspectief van de gemeente en dat van de scholen kent een iets ander accent:

- De scholen vinden dat de preventieve rol van de leerplichtambtenaar veel sterker mag/moet zijn dan deze nu is en dat de leerplichtambtenaar veel meer/eerder zichtbaar zou moeten zijn op school, en bij individuele casussen. De aanwezigheid van de leerplichtambtenaar heeft volgens de scholen meer effect dan de school *alleen* kan realiseren (het 'gezicht' van de leerplichtambtenaar, het actief in gesprek gaan door de leerplichtambtenaar met leerling/ouders heeft een *waarschuwend* effect).
- Vertegenwoordigers van de gemeente vinden het essentieel dat scholen *zelf* meer in hun kracht gezet worden om preventief te werken (bijv. genoeg capaciteit om een verzuimcoördinator in te zetten, zelf gesprekken te voeren, de basis op school op orde te brengen waarbij leerlingen gezien worden, in lijn van visie/beleid schoolaanwezigheid etc.). Enkel het inzetten van een externe partner (zoals de leerplichtambtenaar) binnen school – die weinig kennis heeft van kind/gezin, weinig betrokkenheid heeft in de context van de school e.d. – is volgens de gemeente niet toereikend.

Casus B: een uitgestrekte gemeente in het noorden van het land

Deze casus betreft een middelgrote, uitgestrekte gemeente in het noorden van Nederland met een overwegend landelijk karakter. De leerplichtfunctie is gemeentelijk georganiseerd en niet ondergebracht in een groter regionaal verband. De casus is geselecteerd omdat er sprake is van een duidelijke beweging richting preventief werken.

Binnen de casus bestaat brede overeenstemming dat een preventieve rol onderdeel is van de functie van de leerplichtambtenaar. Preventief werken is een onderdeel van de rol van de leerplichtambtenaar. Voorbeelden van preventief werken zijn het voeren van gesprekken voordat sprake is van wettelijk verzuim, het meedenken over passende oplossingen wanneer signalen van verzuim of uitval ontstaan, en het inzetten van acties die moeten voorkomen dat een situatie verder escaleert en leidt tot langdurig of formeel verzuim. Daarnaast nemen leerplichtambtenaren deel aan multidisciplinaire overleggen en voeren zij huisbezoeken uit, bijvoorbeeld om in gesprek te gaan met ouders en leerlingen wanneer zorgen bestaan over schoolaanwezigheid of wanneer meer inzicht nodig is in de situatie thuis.

Verschillen in invulling van de preventieve rol

Hoewel het uitgangspunt gedeeld wordt, verschilt de mate waarin de preventieve rol zichtbaar is in de praktijk. Leerplichtambtenaren geven aan dat zij al langere tijd op deze manier werken en beschouwen dit als onderdeel van hun reguliere werkwijze. Daarbij verwijzen zij naar kaders zoals de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en de provinciale aanpak en provinciaal Verzuim Protocol, die volgens hen richting geven aan het handelen en bijdragen aan afstemming binnen de regio.

Scholen en ketenpartners herkennen deze preventieve inzet deels, maar geven aan dat deze niet overal structureel is en sterk varieert. De invulling is afhankelijk van de individuele leerplichtambtenaar en van de context waarin wordt samengewerkt. Daarnaast blijkt dat genoemde kaders in de praktijk niet altijd bekend of herkenbaar zijn voor scholen, en daardoor niet vanzelf leiden tot een eenduidige werkwijze.

Er zijn ook verschillen tussen sectoren zichtbaar. In het primair onderwijs wordt preventie vaker gekoppeld aan signalen zoals ziekteverzuim en beginnend verzuim. In het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt juist aangegeven dat leerplicht meestal pas na een formele melding in beeld komt, waardoor de preventieve rol daar minder wordt herkend.

Huidige werkwijze en samenwerking

De huidige werkwijze van leerplichtambtenaren is in belangrijke mate casusgericht. Leerplicht wordt betrokken bij situaties van verzuim of dreigende uitval en participeert in overleggen met scholen en andere ketenpartners. In deze samenwerking wordt leerplicht gewaardeerd om het meedenken, het inbrengen van juridische kennis en de mogelijkheid om richting ouders duidelijkheid te bieden over rechten en plichten.

De samenwerking verloopt via bestaande overlegstructuren en informele contacten, en wordt gekenmerkt door de mogelijkheid om laagdrempelig te overleggen. Daarbij spelen ook andere partijen een belangrijke rol, zoals schoolmaatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg. Schoolmaatschappelijk werk wordt met name ingezet bij onderliggende problematiek en vormt een belangrijke schakel in de preventieve fase.

Tegelijkertijd is deze samenwerking niet overal structureel ingericht. Vroegtijdige betrokkenheid van leerplicht is niet vanzelfsprekend en hangt samen met de mate waarin scholen hen betrekken. Ook wordt benoemd dat rollen en verantwoordelijkheden, met name in de fase voor formeel verzuim, niet altijd duidelijk zijn. Hierdoor wordt per casus opnieuw bepaald wie welke rol heeft.

Aard van preventief werken

Preventief werken vindt binnen deze casus voornamelijk plaats op individueel casusniveau. Leerplichtambtenaren zijn betrokken bij specifieke leerlingen en situaties en dragen via gesprekken en overleg bij aan het voorkomen van escalatie van verzuim. Deze inzet wordt als waardevol ervaren, mede vanwege de combinatie van inhoudelijke kennis en de mogelijkheid om richting ouders urgentie te creëren. Een bredere, meer op geaggregeerde niveau, invulling van preventie – zoals structurele analyse van verzuim of een systematische aanpak op schoolniveau – is minder zichtbaar en nog beperkt ontwikkeld.

Balans tussen preventie en handhaving

Binnen de casus wordt preventie niet los gezien van handhaving. De mogelijkheid om handhavend op te treden wordt als noodzakelijk beschouwd en juist ondersteunend aan preventief werken, omdat dit helpt om beweging te creëren in situaties waarin afspraken niet worden nagekomen.

Tegelijkertijd is de balans tussen preventie en handhaving in de praktijk nog zoekend. Scholen geven in sommige situaties aan dat handhaving onvoldoende zichtbaar is, terwijl in andere gevallen juist het formele kader dominant blijft. Dit leidt tot verschillen in verwachtingen ten aanzien van de rol van leerplicht.

Factoren die preventief werken beïnvloeden

De ontwikkeling richting preventief werken wordt beïnvloed door een aantal samenhangende factoren. Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van expliciete afspraken over wanneer en hoe leerplicht in een vroeg stadium wordt betrokken. De fase voor de 16-uursgrens wordt daarbij als onduidelijk ervaren, met name vanuit het V(S)O.

Daarnaast zorgen verschillen in werkwijze tussen leerplichtambtenaren voor variatie in de praktijk. Ook de toepassing van bestaande kaders, zoals de MAS en het provinciale Verzuim Protocol, is niet eenduidig, waardoor deze niet overal richtinggevend zijn.

Tegelijkertijd is er binnen de gemeente beleidsmatig aandacht voor preventie, onder andere via initiatieven zoals MAZL en de inzet van voorzieningen als schoolmaatschappelijk werk. Deze inzet ondersteunt de beweging richting preventief werken, maar is nog niet volledig vertaald naar eenduidige werkwijzen rond de rol van leerplicht.

Verder speelt beeldvorming een rol. Leerplicht wordt nog regelmatig gezien als een handhavende partij, wat ertoe kan leiden dat zij pas later worden betrokken. Tegelijkertijd wordt hun meerwaarde juist ervaren wanneer zij meedenken en ondersteunen.

Tot slot beperken organisatorische factoren, zoals tijd, capaciteit en caseload, de mogelijkheid om preventief te werken.

Casus C: een groot RBL in het zuidoosten van het land

Deze casus betreft een groot RBL van een groot en uitgestrekt gebied. Het heeft een centrale ligging in het zuidoosten van het land. Binnen de regio vallen meerdere gemeenten en samenwerkingsverbanden.

In deze regio kent de aanpak van leerplicht een sterk preventieve focus. Er worden concrete stappen gezet om te gaan werken volgens de MD-TSS-methode, waarbij er focus is op aanwezigheid. In de huidige situatie is ook al een groot deel van de werkzaamheden van leerplichtambtenaren preventief. Ze worden vroeg betrokken bij casussen, werken met triage en op een aantal scholen zijn er spreekuren voor jongeren. Daarnaast geven ze veel voorlichting en bewustwording.

De aanpak van leerplicht verschilt in deze regio per onderwijstype. Dat komt omdat voor de diverse onderwijstypen (primair onderwijs, gespecialiseerd onderwijs en voortgezet onderwijs) andere aanpakken werken en wenselijk zijn. Ook komen bepaalde typen verzuim in meer of mindere mate voor. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met leeftijd, regio en schoolgrootte. In het gespecialiseerd onderwijs speelt leerlingvervoer een rol: de meeste leerlingen worden van en naar school gebracht. Ongeoorloofd verzuim (spijbelen) komt daarom nauwelijks voor.

De grootte en uitgestrektheid van deze regio zorgt ook voor grote verschillen tussen scholen. Ondanks gezamenlijke richtlijnen en visie vanuit het RBL hebben scholen verschillende ervaringen en opvattingen over preventief werken. Dat heeft deels te maken met de verschillende werkwijze van de diverse samenwerkingsverbanden binnen het RBL. Daarnaast hebben (voornamelijk vo-)scholen aan de buitenste randen van de regio ook te maken met leerlingen die in veel verschillende gemeenten wonen. In gemeenten buiten het RBL gelden andere richtlijnen, regels en aanpakken. Scholen proberen om te gaan met deze verschillen en creëren daarom hun eigen manier van werken.

De meeste betrokkenen in de regio zijn tevreden over de samenwerking tussen leerplicht, scholen, samenwerkingsverbanden en de diverse ketenpartners. Een mogelijkheid voor verbetering ligt volgens betrokkenen in de samenwerking met Veilig Thuis. Zij zouden graag zien dat Veilig Thuis vaker, ook preventief, betrokken is bij casussen. Vaak ligt er veel problematiek ten grondslag aan verzuim. Leerplichtambtenaren hebben geen mogelijkheden om hulp bij een jongere of in het gezin af te dwingen. Die mogelijkheid heeft veilig thuis wel. De lange wachtlijsten bij jeugdzorg leiden soms tot oneigenlijk gebruik van een proces verbaal: deze wordt dan ingezet als noodgreep, in overleg met ouders, om toch sneller een vorm van hulp (via Jeugdreclassering) voor elkaar te krijgen.

Meer preventief werken vraagt om een aantal randvoorwaarden:

- Er moet iets veranderen in de beeldvorming over de leerplichtambtenaren. Leerplichtambtenaren worden door ouders, scholen en ketenpartners nog vooral gezien als handhaver. Ook

wordt, vanuit deze gedachte, leerplicht soms bewust weggehouden bij casussen om de relatie met ouders niet te beschadigen. Dat staat preventief werken in de weg.

- Er zijn duidelijke afspraken over taken en rolverdeling nodig. Volgens scholen zitten er ook grenzen aan de taken van de leerplichtambtenaar. Iedereen moet werken vanuit zijn eigen rol, expertise en verantwoordelijkheid.
- Aanpassing van wet- en regelgeving. Geoorloofd verzuim is momenteel niet vastgelegd in de wetgeving. Daarnaast schuren de vrijstellingen uit de leerplichtwet met preventief werken.

Casus D: een grensgemeente in het zuiden van het land

Deze casus betreft een grensgemeente in het zuiden van het land. De gemeente is niet aangesloten bij een Regionaal Bureau Leerplicht (RBL), maar vervult wel de leerplichtfunctie voor twee andere gemeenten in de regio. In deze regio is leerplicht ondergebracht in hetzelfde team als het Jongeren- en doorstroompunt. Veel medewerkers hebben een dubbelrol: zij werken naast leerplicht ook voor het jongerenpunt.

De 'leerrechtconsulenten', zoals de leerplichtambtenaren in deze regio worden genoemd, houden zich druk bezig met het internaliseren van de preventieve rol gericht op schoolaanwezigheid (geoorloofd en ongeoorloofd verzuim). Er wordt op diverse manieren preventief gewerkt. Deels is dit op casusniveau: leerrechtconsulenten schuiven op standaard momenten aan bij leerlingbesprekingen, de leerrechtconsulent denkt mee over de trajecten die lopen, de aanpakken die kunnen worden gehanteerd en sluiten aan bij overleggen. Op deze wijze zijn ze sneller bij een casus betrokken, ook al voordat er een officiële melding wordt gedaan. Op geaggregeerd niveau komt het preventieve werken onder andere tot uiting door voorlichtingen en de vormgeving van een aanwezigheidsaanpak rondom schoolverzuim. Daarnaast loopt er een pilot naar preventieve aanwezigheid van leerrechtconsulenten op basisscholen, om hun zichtbaarheid te vergroten. Eén keer in de vijf weken is de leerrechtconsulent op de basisschool aanwezig om vragen te beantwoorden en verzuim in een vroeg stadium in beeld te krijgen.

Vertegenwoordigers van de gemeente geven aan dat het preventiever werken een lopend proces is. De wens is er om nog sterker preventief te werken. De leerrechtconsulent zou, naast de handhavende rol, ook de rol van sparringpartner en mediator tussen scholen en ouders op zich moeten nemen. Ook kan de leerrechtconsulent de rol van procesbegeleider/regisseur aannemen in de samenwerking tussen ketenpartners. Daar is bij sommige leerrechtconsulenten, scholen en ketenpartners nog een cultuuromslag voor nodig.

De nieuwe rol en werkwijze vraagt om andere competenties, met name op het gebied van communicatie, samenwerking en gesprekstechnieken. Een deel van de leerrechtconsulenten gaat dat goed af, maar anderen hebben daar nog moeite mee.

De samenwerking tussen scholen en leerplicht verloopt goed. Er is een vaste leerrechtconsulent per school. Dat zorgt voor korte lijnen en goed contact. Daarnaast waarderen scholen de relatiegesprekken die jaarlijks worden gevoerd met Leerplicht. Scholen geven aan dat de samenwerking complexer is wanneer het gaat om leerlingen uit een andere regio: een andere leerplichtambtenaar, andere - minder preventieve - richtlijnen en werkwijzen en zelfs andere benamingen. De verschillen tussen leerplichtregio's bemoeilijken ook op gemeentelijk niveau de regionale

samenwerking. Landelijke, wettelijk vastgelegde, richtlijnen voor preventief werken zouden regionale samenwerking op het preventieve vlak kunnen bevorderen.

Preventie is niet expliciet verankerd in de wet. Dat biedt enerzijds ruimte voor eigen invulling en preventief werken, maar vormt anderzijds een knelpunt: het ontbreken van kaders kan leiden tot onduidelijkheid en discussies. Bovendien ontstaat het ontbreken van structurele borging het risico dat deze taken bij bezuinigingen worden opgeheven.

Een ander knelpunt van de huidige wetgeving hangt samen met de geografische ligging van de gemeente. Een deel van de leerlingen geniet onderwijs op scholen over de grens. Vanwege de vrijstelling 5 onder c vallen deze leerlingen niet meer onder toezicht van leerplicht. Vaak komen leerlingen pas weer in beeld wanneer het verzuim (en achterliggende problematiek) dermate groot zijn geworden dat zij niet langer onderwijs volgen. Ook wanneer er wel op een eerder moment contact is tussen de buitenlandse school en leerplicht mag leerplicht officieel niks doen: de leerling is immers vrijgesteld van leerplicht.

Binnen de regio is men van mening dat de handhavende rol van de leerrecht consulent niet moet worden opgeheven. Het functioneert als stok achter de deur. Er moet een balans worden gezocht tussen preventief werken en handhaving.

Casus E: een middelgrote regio in het zuidwesten van het land

Deze casus betreft een middelgrote regio in het Zuidwesten van het land. In deze regio wordt de leerplichtwet voor de verschillende gemeenten in de regio uitgevoerd door een regionale organisatie. Binnen deze organisatie is de regio verdeeld in 4 clusters van gemeenten en een cluster voor het mbo. Gemeenten binnen een cluster schijven samen met de regionale organisatie, het onderwijs en eventuele andere ketenpartners een clusterplan waarin afspraken worden gemaakt over verzuim en leerplicht. Hierdoor zijn er kleine verschillen tussen de clusters in hun aanpak en de mate waarin ze preventief werken.

De casus is geselecteerd omdat deze regio vanaf 1 januari 2026 te maken heeft met bezuinigingen op de uitvoering van de leerplichttaken, waardoor de organisatie voor leerplicht zich meer richt op de wettelijke taken, en preventieve werkzaamheden vanaf dat moment primair bij andere partijen als scholen en hulpverlening liggen.

Vanaf 1 januari 2026 wordt er binnen deze regio in principe niet (meer) preventief gewerkt. Deze keuze voor niet preventief werken is ingegeven door bezuinigingen. Met de bezuinigingen wordt ingezet op vier hoofdlijnen. Ten eerste zetten gemeenten in op het verminderen van het aantal meldingen dat binnenkomt bij de leerplichtorganisatie. Ten tweede gaat leerplicht pas over tot het behandelen van een melding nadat scholen en andere partijen al hun stappen hebben doorlopen. Ten derde begrenst de leerplichtorganisatie zijn werk tot taken rondom ongeoorloofd verzuim, vrijstellingen en vervangende leerplicht. Dit betekent dat leerplichtambtenaren pas tot handelen overgaan op het moment dat er door school een melding wordt gedaan van 16 uur in 4 weken. Preventieve werkzaamheden als het bijwonen van casusoverleggen of multidisciplinaire overleggen voorafgaand aan deze melding worden in principe niet meer uitgevoerd. Ten slotte stelt de leerplichtorganisatie zich terughoudend op in casussen waar primair andere partijen aan zet zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om casussen van geoorloofd verzuim, of (vermoedelijk) ongeoorloofd verzuim.

Ondanks dat er vanuit de bestuurlijke opdracht is besloten dat de leerplichtorganisatie geen preventieve taak meer op zich neemt, geeft de regio juist aan wel behoefte te hebben aan een preventieve rol voor de leerplichtambtenaar: zowel vo-scholen als hulpverleningsorganisaties, maar ook de leerplichtambtenaren zelf, benadrukken het belang hiervan. De verschillende partijen missen leerplicht in verschillende overleggen, zowel op casus- als op beleidsniveau. Leerplicht brengt kennis over regelgeving en mogelijke vervolgstappen mee, biedt een onafhankelijk perspectief in een casus en kan een casus weer in beweging krijgen. Een preventieve rol zorgt ervoor dat problematiek en verzuim niet escaleert, en er vroegtijdig ingegrepen kan worden. Nu leerplicht geen preventieve rol meer heeft, is de ervaring binnen de regio dat er minder meldingen worden gedaan, problematiek (en verzuim) sneller escaleert en de leerplichtambtenaar vaak te laat betrokken wordt bij een casus.

Hoewel leerplichtambtenaren niet preventief werken (voor een melding van 16 uur in 4 weken), geven zij aan dat zij in hun werkwijze preventief werken volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS), vanuit het uitgangspunt 'licht waar mogelijk en zwaar waar nodig'. Leerplichtambtenaren zien deze werkwijze ook deels als preventief werken, omdat er voordat er wordt overgegaan tot handhaving op andere manieren geprobeerd om tot gedragsverandering bij de jongere te komen. De situatie wordt in kaart gebracht, er worden gesprekken gevoerd met de jongere (en ouders), er worden afspraken gemaakt met de jongere en er wordt gekeken of er hulpverlening betrokken is. Pas op het moment dat deze acties geen effect hebben, wordt er een proces verbaal opgemaakt.

Casus F: een middelgrote gemeente in het oosten van het land

Deze casus betreft een middelgrote gemeente in het oosten van het land. De gemeente is niet aangesloten bij een Regionaal Bureau Leerplicht (RBL), maar werkt wel binnen een regionale samenwerking volgens gezamenlijke afspraken rondom schoolaanwezigheid. Daarnaast werken leerplichtambtenaren met de landelijke Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De casus is geselecteerd omdat preventief werken hier duidelijk zichtbaar is en zich de afgelopen jaren verder heeft ontwikkeld.

Het regionale kader is gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en thuiszitten door samenwerking tussen onderwijs, gemeenten, zorg en andere ketenpartners. In de regio is sprake van een duidelijke verschuiving van schoolverzuim naar schoolaanwezigheid. Binnen deze aanpak wordt verzuim gezien als een vroegsignaal dat er iets kan spelen in de ontwikkeling van een leerling. Daarom wordt niet alleen gekeken naar ongeoorloofd verzuim, maar ook naar geoorloofd verzuim, zoals ziekteverzuim, en bredere patronen in schoolaanwezigheid. De focus ligt niet alleen op het terugdringen van afwezigheid, maar op het bevorderen van deelname aan onderwijs en het creëren van omstandigheden waarin leerlingen duurzaam aanwezig kunnen zijn. De regionale kaart Schoolaanwezigheid geeft richting aan de aanpak en rolverdeling: scholen zijn primair verantwoordelijk voor signalering, registratie en contact met ouders en leerlingen; de jeugdgezondheidszorg duidt ziekteverzuim en belastbaarheid; en leerplicht wordt betrokken bij (dreigend) problematisch verzuim of wanneer de situatie daarom vraagt.

Preventief werken wordt in deze gemeente breed opgevat en men werkt volgens afspraken in de regionale samenwerking. De preventieve rol is duidelijk onderdeel van de huidige praktijk. Leerplichtambtenaren worden niet alleen ingezet bij formeel verzuim, maar ook in een eerder stadium al betrokken bij signalen of zorgen over schoolaanwezigheid en denkt samen met scholen en

partners mee over passende oplossingen. De rol van leerplicht is daarbij signalerend, adviserend en verbindend. Deze rol krijgt vorm op zowel individueel als meer overkoepelend niveau. Op casusniveau gaat het om gesprekken met leerlingen en ouders, analyse van situaties en het bepalen van vervolgstappen.

Daarnaast is leerplicht betrokken bij overlegstructuren zoals schoolondersteuningsteams en andere multidisciplinaire overleggen. Ook is er sprake van preventieve spreekuren op vo-scholen. Tegelijkertijd speelt leerplicht een rol in het adviseren van scholen, het signaleren van patronen en het bijdragen aan een bredere aanpak rondom schoolaanwezigheid.

De samenwerking met ketenpartners is een belangrijk onderdeel van deze werkwijze en is de afgelopen jaren intensiever en vroegtijdiger geworden. Waar samenwerking voorheen vooral plaatsvond na formele meldingen van verzuim, wordt leerplicht nu vaker betrokken bij eerdere signalen waardoor samenwerking een meer preventief en doorlopend karakter krijgt. Er wordt multidisciplinair samengewerkt met scholen, jeugdgezondheidszorg, jeugdconsulenten, gezinswerkers en andere partners binnen het sociaal domein en is gericht op het gezamenlijk duiden van problematiek en het bepalen van een passende aanpak.

De samenwerking wordt gekenmerkt door korte lijnen, laagdrempelig contact en een toegankelijke houding van leerplicht. De fysieke nabijheid van jeugdconsulenten en leerplicht binnen het gemeentehuis en het werken met vaste aanspreekpunten per school dragen hieraan bij. Tegelijkertijd verschilt de invulling per school en situatie. In de casus is binnen het primair onderwijs gesproken met één school waarbij sprake is van een structurele en systematische aanpak met vroegtijdige betrokkenheid van leerplicht, terwijl bij een andere school de inzet meer op afroep plaatsvindt (en deze school ook buiten het samenwerkingsverband valt). In het voortgezet onderwijs is Leerplicht overwegend een vaste samenwerkingspartner, onder meer via overlegstructuren en spreekuren, al verschilt de mate van structurele betrokkenheid met deze specifieke gemeente wanneer scholen met meerdere gemeenten samenwerken en de samenwerking zich meer focust op een andere gemeente.

Binnen deze casus blijft de handhavende rol van leerplicht aanwezig, maar daarop wordt minder duidelijk minder op ingezet. Preventie en handhaving worden niet los van elkaar gezien, maar aanvullend waarbij handhaving kan fungeren als 'stok achter de deur', terwijl in eerste instantie wordt ingezet op gesprek, analyse en samenwerking.

De veranderde rol van de leerplichtambtenaar vraagt in toenemende mate om communicatieve vaardigheden en het kunnen aansluiten bij diverse doelgroepen, het kunnen duiden van signalen in samenhang met de leefwereld van de leerling en het werken binnen een netwerk van onderwijs en zorg. Daarnaast wordt het vermogen om overzicht te houden in complexe casuïstiek en richting te geven aan het proces belangrijker. Tegelijkertijd blijft het nodig om te kunnen schakelen tussen een ondersteunende en een begrenzende rol. De nadruk ligt daarmee minder op nieuwe formele kennis en meer op verdieping van bestaande vaardigheden, zoals gespreksvoering, oordeelsvorming en maatwerk, aangevuld met persoonlijke eigenschappen als geduld, ervaring en het vermogen om door te pakken wanneer dat nodig is.

De gemeente heeft preventief werken mede mogelijk gemaakt door extra capaciteit beschikbaar te stellen. Respondenten geven aan dat eerdere perioden met onderbezetting, personele wisselingen en minder samenhang preventief werken bemoeilijkten. De huidige situatie met meer stabiliteit en formatie biedt meer ruimte voor vroegtijdige betrokkenheid, overleg en samenwerking.

Bijlage 3 – Lijst van afkortingen

AJN	AJN Jeugdartsen Nederland
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
G4	De vier grootste gemeenten van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)
G32	Stedennetwerk van 32 (middel)grote Nederlandse steden
Halt	Het Alternatief (Nederlandse organisatie voor de preventie en buitenstrafrechtelijke afdoening van jeugdcriminaliteit)
JBT	Jeugdbeschermingstafel
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
LAKS	Landelijk Aktie Komitee Scholieren
LBVSO	Leerlingen Belang Voortgezet Speciaal Onderwijs (vanaf juli 2026 overstap naar LsBX / Landelijk leerling & studentenbelang Xtra voor GO-Funderend-Vervolg & 'Thuiszitters')
LPA	Leerplichtambtenaar
LPW	Leerplichtwet
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
MAZL	Meer Aandacht voor Ziekgemelde Leerlingen (methodiek aanpak ziekteverzuim)
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MD-MTSS	Multi-Dimensional Multi-Tiered System of Support
MDO	Multidisciplinair Overleg
NCJ	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
OGOO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
OM	Openbaar Ministerie
ONSwv	Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden
OTS	Ondertoezichtstelling
PO	Primair Onderwijs
PV	Proces-verbaal
RBL	Regionaal Bureau Leerplicht
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SAS	Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim
S(B)O	Speciaal (Basis) Onderwijs
SPO	Steunpunt Passend Onderwijs
UAVG	Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs

VTB
ZAT

Verzoek Tot Bespreking
Zorgadviesteam

