



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek



Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim

De toepassing van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in de praktijk

Samenvatting

Paul Boekhoorn

Ton Eimers

Nijmegen

september 2022

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

De Methodische Aanpak Schoolverzuim

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

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

De invoering van de MAS had destijds twee hoofddoelen:

- het verminderen van de toepassing van justitiële interventies en gedwongen trajecten in de aanpak van schoolverzuim en in plaats daarvan het leggen van het accent op (vrijwillige) hulpverlening. 'Het uitgangspunt voor de MAS is vrijwillig en licht interveniëren waar het kan en inzet van het gedwongen kader (straf en/of civiel) alléén waar dat noodzakelijk is. Van belang is maatwerk, de interventie inzetten die het meest effectief wordt geacht om het verzuim te stoppen en de achterliggende problematiek aan te pakken' (Handleiding MAS 2022);
- de implementatie van een methodische werkwijze voor Leerplichtzaken, hetgeen wil zeggen dat elke leerplichtambtenaar op eenzelfde wijze, uniform, werkt en de uitvoering evalueert.

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

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

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

² Ingrado is de landelijke vereniging voor leerplicht en RMC.

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

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

De introductie van de MAS sloot aan op deze ontwikkeling van zowel een meer preventieve op hulpverlening gerichte inzet als een uniformering en professionalisering van de werkwijze.

Kernpunten zijn een verschuiving naar 'lichtere' (minder sanctionerende) routes in de aanpak van schoolverzuim en een methodische manier van werken.

Doel en vraagstelling onderzoek

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

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

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

Onderzoeksaanpak

Dossieranalyse

Het onderzoek omvat als eerste onderdeel een dossieranalyse van de behandeling van verzuimcasussen door de afdeling Leerplichtzaken van vier gemeenten en door een Regionaal Bureau Leerplichtzaken. Het dossieronderzoek heeft op locatie bij de afdeling Leerplichtzaken van de gemeenten Amersfoort, Eindhoven, Utrecht en Zwolle en RBL Midden-Gelre plaatsgevonden. De dataverzameling heeft geleid tot een databestand van in totaal 427 leerplichtdossiers, met een redelijk evenredige vertegenwoordiging van 80-90 cases per gemeente/RBL. Het dossieronderzoek betreft geen casusanalyse van individuele verzuimzaken bij Leerplicht, met daarin ook een analyse van het vervolgtraject bij ketenpartners. Een dergelijke onderzoeksbenadering vereist een inzicht in persoonlijke dossierkenmerken op individueel niveau bij

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

zowel Leerplichtzaken als ketenpartners, waarbij het gevolgde traject van de schoolverzuimende jongeren per casus zou kunnen worden gereconstrueerd. Vanwege de privacywetgeving is deze aanpak niet mogelijk. De ondernomen dossierstudie geeft (wel) uitgebreid en specifiek inzicht in de mate waarin de onderscheiden MAS-routes volgens de geanalyseerde leerplichtdossiers worden toegepast.

Interviews en groepsgesprekken Leerplichtzaken en ketenpartners

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

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

Interviews ouders

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

A. De MAS in de praktijk

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

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

1. De MAS als methodisch-inhoudelijk instrument

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

MAS-routes in de verzuimdossiers

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

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

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

MAS-routes en doorlooptijden

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

MAS-routes en kenmerken verzuimende jongeren

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

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

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

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

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

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

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

MAS-routes en Leerplicht

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

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

2. De MAS als uitgangspunt voor Leerplicht

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

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

3. De MAS als instrument voor samenwerking

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

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

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

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

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

B. Aanbevelingen voor doorontwikkeling MAS

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

Toepassing en borging MAS binnen Leerplicht

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

Communicatie over rollen van Leerplicht en inzet van MAS bij organisaties

Hoewel over het algemeen sprake is van tevredenheid over de samenwerking met ketenpartners, is niet altijd voor alle partijen duidelijk wat de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners zijn bij het doorlopen van de MAS-routes. Dit geldt onder meer voor de organisaties die niet direct in de 'verzuimketen' bij de MAS zijn benoemd, waaronder de scholen, sociale wijkteams en instanties voor (jeugd)hulpverlening. Nadere voorlichting en afstemming

tussen de (keten)partners, maar ook met onderwijs en hulpverlening over de inzet van Leerplicht en de inzet van MAS kan hierin ondersteunend zijn. Aangezien uit de verzuimdossiers naar voren komt dat Leerplicht lang niet altijd iets voor de leerling kan betekenen, is in deze gevallen een sterke(re) verbinding met de (jeugd)hulpverlening gewenst.

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

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

Versterking van de rol van de leerplichtambtenaar

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

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

MAS en Halt

In de MAS staan voor de leerplichtambtenaar in principe verschillende routes open voor de aanpak van het schoolverzuim. Het motto bij de verzuimaanpak is 'licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus'. De Halt-route past daarbij in de lichte, pre-justitiële route met een nadruk op de pedagogische aanpak van het verzuim. Het onderzoek wijst uit dat de Halt-route in het merendeel van de onderzochte gemeenten/RBL relatief weinig wordt toegepast. De verwijzing naar hulpverlening aan de 'voorkant' bij schoolverzuim leidt er mede

toe dat Halt in eerste instantie niet in beeld komt en vervolgens, als het verzuim- en hulpverleningstraject inmiddels lang(er) is geworden, ook niet meer in beeld verschijnt omdat in dat geval vooral de contra-indicaties voor toepassing van de Halt-route gaan gelden. In de praktijk wordt ook weinig gebruik gemaakt van een 'combinatieroute' waarbij twee interventies (waaronder de Halt-route) parallel aan elkaar mogelijk zijn.

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

Slotbeschouwing

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

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

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

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

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

De MAS heeft een nieuwe rol voor de leerplichtambtenaar gecreëerd – of in elk geval dat proces versterkt – maar biedt niet altijd voldoende handvatten voor de invulling daarvan. Zo blijkt dat bijna de helft van de meldingen wordt afgedaan met een lichte interventie (basisroute), terwijl deze route in de MAS geen aandacht krijgt en er dus geen handvatten voor worden

geboden. De MAS had met name tot doel om de routes naar gedwongen hulp en strafrechtelijke interventies minder te laten inzetten en is daarin succesvol.

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