



Protocol onder de loep

Onderzoek naar de onduidelijkheden van het schoolverzuimprotocol van de gemeente Groningen

Groningen, januari 2019

| | |
|--------------|--------|
| S. Denninger | 354842 |
| S. van Geel | 365350 |
| R. Spriensma | 357300 |
| J. Zoutman | 341313 |

Protocol onder de loep

*Onderzoek naar de onduidelijkheden van het
schoolverzuimprotocol van de gemeente Groningen*

Hanzehogeschool Groningen
Sociaal Juridische Dienstverlening
Petrick Glasbergen
Coach

De afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen
Natacha Schrik en Erik Tholen
Leerplichtambtenaren

| | |
|--------------|--------|
| S. Denninger | 354842 |
| S. van Geel | 365350 |
| R. Spriensma | 357300 |
| J. Zoutman | 341313 |

Groningen, januari 2019

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen. Er is onderzoek gedaan naar de duidelijkheden en de onduidelijkheden van het verzuimprotocol dat de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen samen met andere organisatie heeft opgericht. Dit verzuimprotocol is een leidraad voor onderwijsinstellingen waarin staat welke stappen en acties ondernomen kunnen en moeten worden als er sprake is van oplopend verzuim en wie daar hulp bij kan bieden.

De aanleiding voor dit onderzoek is onduidelijkheid van het verzuimprotocol bij leerplichtambtenaren. Aan ons de opdracht om te kijken wat de onduidelijkheden, maar ook de duidelijkheden van het verzuimprotocol waren bij de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen en bij onderwijsinstelling en om te kijken wat daarmee gedaan kan worden.

De centrale onderzoeksvraag is: *‘Wat zijn volgens de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen en onderwijsinstellingen de duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol en hoe kan het verzuimprotocol overzichtelijker worden gemaakt?’.*

Om op de centrale onderzoeksvraag antwoord te kunnen geven hebben wij theoretische, praktijkgerichte en analyse deelvragen gesteld.

De theoretische deelvragen die zijn gesteld, zijn de volgende drie vragen:

Wat blijkt uit de wet- en regelgeving over de rechten en plichten op het gebied van verzuim van leerplichtigen?

Wat blijkt uit de wet- en regelgeving over de rechten en plichten van de onderwijsinstellingen op het gebied van verzuim?

Wat blijkt uit de wet- en regelgeving en beleidsstukken van de gemeente Groningen over de taken van de leerplichtambtenaar?

De praktijkgerichte deelvragen die zijn gesteld, zijn de volgende drie vragen:

Wat is de route van communicatie en registratie van verzuim binnen onderwijsinstellingen?

Wat zijn volgens onderwijsinstellingen duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol?

Wat zijn volgens leerplichtambtenaren van de gemeente Groningen duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol?

De analyse deelvragen die gesteld zijn, zijn de volgende vier vragen:

Wat zijn de verschillen en de overeenkomsten tussen de genoemde wet- en regelgeving en het verzuimprotocol?

Wat zijn de verschillen en de overeenkomsten in de beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol?

Zijn er verschillen in de beleving van leerplichtambtenaren met betrekking tot het verzuimprotocol?

Zijn er verschillen in de beleving van onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol?

Voor de beantwoording van de theoretische deelvragen hebben we de wet- en regelgeving en beleidsstukken bekeken en geanalyseerd. Vervolgens hebben wij de praktijkgerichte deelvragen beantwoord aan de hand van afgenomen interviews. Met de verkregen informatie uit de theoretische en praktijkgerichte deelvragen hebben wij de analyse deelvragen kunnen beantwoorden.

Resultaten die uit het onderzoek naar voren komen zijn dat er voor leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen verschillende inhoudelijke begrippen zijn die onduidelijkheid oproepen. De begrippen ziekteverzuim en bewijslast zorgen bijvoorbeeld voor onduidelijkheid. Daarnaast is vormgeving een punt waar veel onduidelijkheid ontstaat.

Aanbevelingen die wij aan het einde van dit onderzoek geven is dat er sommige begrippen uit het verzuimprotocol subjectief interpreteerbaar zijn en deze verduidelijkt moeten worden, waardoor zij niet meer subjectief interpreteerbaar zijn. Daarnaast is er als aanbeveling dat er nader onderzoek nodig is om andere partijen, die gebruik maken of het verzuimprotocol hebben opgericht, de gelegenheid te geven om hun duidelijkheden en onduidelijkheden te benoemen. Daarbij is er ook nader onderzoek nodig naar hoe het verzuimprotocol het beste vormgegeven kan worden.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van projectgroep Leerplicht/RMC van de minor Recht & Multiproblem van de Hanzehogeschool Groningen.

In september 2018 zijn wij begonnen met de minor Recht & Multiproblem van de studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool Groningen. Voor deze minor mochten wij een onderzoek uitvoeren voor de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen, één van de toekomstige werkveld organisaties van de studie Sociaal Juridische Dienstverlening. In dit onderzoek mochten wij kijken naar het verzuimprotocol: 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0' dat opgesteld is door Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Groningen Stad in samenwerking met de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen en onderwijsinstellingen. Dit onderzoek heeft ons geleerd wat verzuim is en wat er tegen verzuim wordt gedaan door verschillende organisaties.

Bij deze willen wij iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd om dit onderzoek te voltooien. In het bijzonder willen wij de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen bedanken voor het geven van de opdracht tot het onderzoeken van het verzuimprotocol "Verzuimprotocol met stappenplan bij oplopend verzuim, versie 2.0". Specifiek bedanken wij Erik Tholen en Natacha Schrik voor het begeleiden van het onderzoek, de gesprekken die wij hebben mogen voeren en alle input die wij van hen hebben gekregen.

Daarnaast willen wij Petrick Glasbergen bedanken voor de ondersteuning en begeleiding van het onderzoek vanuit de minor Recht & Multiproblem.

Wij wensen u veel leesplezier!

Sander Denninger
Susan van Geel
Rianne Spriensma
Jeanine Zoutman

Groningen, januari 2019

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| Voorwoord | 7 |
| Inhoudsopgave | 9 |
| Hoofdstuk 1 Oriëntatie | 11 |
| 1.1 Achtergronden | 11 |
| 1.2 Organisatie en vraagstuk | 13 |
| 1.3 Doelstelling | 13 |
| 1.4 Centrale onderzoeksvraag | 13 |
| 1.5 Deelvragen | 13 |
| 1.6 Kernbegrippen | 14 |
| 1.7 Methodes | 14 |
| 1.8 Leeswijzer | 15 |
| Hoofdstuk 2 Methodologie | 16 |
| 2.1 Literatuuronderzoek | 16 |
| 2.2 praktijkonderzoek | 16 |
| 2.3 Analyse | 17 |
| 2.4 Kwaliteiten en beperkingen | 18 |
| Hoofdstuk 3 Theorie | 19 |
| 3.1 Sociaalwetenschappelijk | 19 |
| 3.2 Wet- en regelgeving verzuim leerplichtigen | 20 |
| 3.3. Wet- en regelgeving onderwijsinstellingen | 21 |
| 3.4 Wet- en regelgeving en beleidsstukken leerplichtambtenaren | 23 |
| 3.4.1 Taken leerplichtambtenaar uit wet- en regelgeving | 23 |
| 3.4.2 Taken leerplichtambtenaar uit beleidsstukken van de gemeente Groningen | 23 |
| 3.5 Samenvatting | 30 |
| 3.6 Onderzoekspunten | 31 |
| Hoofdstuk 4 praktijk | 32 |
| 4.1 Welke inhoudelijke begrippen in het verzuimprotocol zijn onduidelijk voor leerplichtambtenaren? | 32 |
| 4.2 Welke inhoudelijke begrippen in het verzuimprotocol zijn onduidelijk voor onderwijsinstellingen? | 33 |
| 4.3 Wat zijn verbeterpunten van de vormgeving van het verzuimprotocol? | 34 |
| 4.4 Route van communicatie en registratie van verzuim | 35 |
| Hoofdstuk 5 Analyse | 38 |
| 5.1 Theorie-praktijk | 38 |
| 5.2 Praktijk-praktijk | 39 |
| Hoofdstuk 6 Conclusie | 42 |
| Hoofdstuk 7 | 43 |
| Nawoord | 44 |
| Lijst van veelvoorkomende afkortingen en begrippen | 45 |
| Bronnenlijst | 47 |
| Bijlagen | 48 |
| Bijlage 1 Interviewvragen leerplichtambtenaren | 48 |
| Bijlage 2 Interviewvragen onderwijsinstellingen | 50 |

Hoofdstuk 1 Oriëntatie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen. In dit eerste hoofdstuk zal de aanleiding van het onderzoek worden weergegeven. Er zal achtergrondinformatie worden gedeeld over leerplicht, verzuim en het verzuimprotocol en informatie worden gegeven over de opdrachtgever. Verder staan in dit hoofdstuk de doelstelling, centrale onderzoeksvraag en de deelvragen die uit de informatie voortvloeien.

1.1 Achtergronden

Leerplicht

In de Leerplichtwet 1969 staat beschreven dat er een wet is in Nederland die verplicht stelt dat kinderen op een school staan ingeschreven en deze school regelmatig bezoeken. De leerplicht begint bij een kind vanaf vijf jaar en eindigt in het jaar waarin de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren onderwijs heeft genoten of wanneer de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. De leerplicht duurt dan tot het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. Voor de jongere tussen de leeftijd van zestien en achttien jaar, die geen startkwalificatie heeft gehaald, geldt de kwalificatieplicht.

Het doel is om het kind en de jongere voor te bereiden op de toekomst, zodat zij mee kunnen draaien in de maatschappij en voldoende kansen hebben op onder andere de arbeidsmarkt.

De taak om te controleren of de kinderen en jongeren geen verzuim plegen, ligt in eerste instantie bij de school waar het kind of de jongere staat ingeschreven. Mocht het verzuim vaker voorkomen, licht de school de leerplichtambtenaar in. De leerplichtambtenaar geeft voorlichtingen over verzuim en de noodzaak om naar school te gaan. Mocht een kind of jongere toch regelmatig verzuim plegen en niet op school komen opdagen, kan de leerplichtambtenaar samen met de school en ouders en indien mogelijk met het kind of de jongere zelf een plan opstellen waardoor het kind of de jongere weer terugkeert naar school. Ook heeft de leerplichtambtenaar de bevoegdheid om een proces-verbaal op te maken indien het kind of de jongere of de ouders weigeren mee te werken aan het plan. Leerlingen, scholen en ouders hebben dus te maken met de leerplichtambtenaar wanneer er verzuim optreedt. Maar wat is verzuim?¹

Verzuim

Verzuim betekent afwezig zijn van school, terwijl men eigenlijk aanwezig moet zijn. Schoolverzuim is geoorloofd als er toestemming is van de school of er een geldige reden is, zoals ziekte. Verzuim is ongeoorloofd wanneer de school geen toestemming geeft of er geen geldige reden aanwezig is. Dit wordt ook wel spijbelen genoemd.

Verzuim is onder te verdelen in ongeoorloofd en geoorloofd verzuim, maar is ook onder te verdelen in de termen relatief en absoluut verzuim. Absoluut verzuim houdt in dat de leerplichtige niet staat ingeschreven op een school. Relatief verzuim staat beter bekend als spijbelen. Relatief verzuim is op te delen in luxe verzuim en signaalverzuim. Luxeverzuim is dat een leerling tijdens de schoolperiode op vakantie is, zonder toestemming van de directeur van de school of de leerplichtambtenaar. Signaalverzuim hangt samen met sociaal-emotionele problemen of de omgeving van de leerling, waardoor de leerplichtige niet meer op school verschijnt.²

¹ Rijksoverheid, z.j.

² Dienstgezondheidjeugd, z.j.

Cijfers verzuim

Naar de cijfers van de hoogte van verzuim wordt elk jaar onderzoek gedaan. In het schooljaar 2016-2017 was het aantal leerlingen waarbij sprake was van absoluut verzuim in Nederland: 4.565. In de gemeente Groningen was 125 keer sprake van absoluut verzuim. Het aantal jongeren waarbij sprake was van relatief verzuim, lag in schooljaar 2016-2017 in Nederland op 66.725.³ In de gemeente Groningen kwamen in het schooljaar 2016-2017 1009 meldingen binnen over relatief verzuim.⁴

Thuiszitterspact

De verzuimcijfers dalen landelijk. Maar nog steeds ligt het totaalaantal verzuim te hoog. Omdat verzuim kan leiden tot thuiszitters problematiek, is het landelijk Thuiszitterspact opgesteld, welke regionaal vorm wordt gegeven. Hierin hebben verschillende organisaties afspraken gemaakt over het terugdringen van verzuim en het terugdringen van aantal thuiszitters in het bijzonder het aanpakken van langdurig thuiszitters door middel van het bieden van passend onderwijs.⁵

Verzuimprotocol

Het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Groningen Stad is in samenwerking met de Leerplicht, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en WIJ-Groningen met een protocol gekomen om scholen te ondersteunen en te adviseren over de te nemen stappen wanneer verzuim zich voordoet bij een leerling, ter preventie van het oplopende verzuimprobleem. Dit is het "Verzuimprotocol met stappenplan bij oplopend verzuim, versie 2.0". Versie 2.0 is gepubliceerd in september 2018 en is onder andere een uitwerking van het Thuiszitterspact. Het Expertise- en consultatieteam van het samenwerkingsverband (hierna: ECT), onderwijsinstellingen en Rebound zijn ook betrokken bij het verzuimprotocol. Het verzuimprotocol speelt een rol in een memo voortkomend uit afspraken uit het thuiszitterspact waarin staat dat de vijf ketenpartners met elkaar overleggen hoe de taken en rollen per team worden verdeeld en ingevuld. In de memo wordt onder andere het verzuimprotocol als middel gebruikt om te komen tot een intensieve samenwerking tussen ketenpartners.

Het verzuimprotocol beschrijft de verschillende processtappen die organisaties kunnen nemen bij oplopend verzuim. Het geeft antwoord op de vragen: wanneer doet welke instantie wat? Ook is er een bijlage toegevoegd waarin vragen staan die aan de verzuimende leerling of aan de ouder(s) gesteld kunnen worden om het probleem op te lossen. Het uiteindelijke doel van het verzuimprotocol is om de verzuimcijfers terug te dringen en ervoor te zorgen dat de leerplichtige weer onderwijs krijgt.

Zoals genoemd zijn er meerdere organisaties verbonden aan het verzuimprotocol. Deze organisaties zijn van belang tijdens het traject met betrekking tot verzuim, omdat zij over kennis beschikken om de leerling terug naar school te krijgen.

Deze organisaties komen niet op hetzelfde moment aan bod in het verzuimprotocol. Tijdens de eerste stappen van het verzuimprotocol zijn vooral de onderwijsinstellingen en de leerplichtambtenaar in beeld. Pas wanneer duidelijk is dat de leerling vaker in een periode van vier weken ongeoorloofd afwezig is, wat zich niet vanzelf oplost, zal ook een WIJ-team ingeschakeld worden. Mocht het verzuim niet stoppen, komen ook de GGD en ECT om de hoek kijken. Dit wordt ook wel 'de Vijfhoek' (leerplichtambtenaar, onderwijsinstelling, GGD, WIJ en ECT) genoemd. Als de leerplichtige nog steeds verzuimt, kan bijvoorbeeld Rebound ingeschakeld worden. Zij zullen met de leerplichtige en de ouders een ondersteuningstraject verzorgen om de leerplichtige terug te leiden

³ Nederlandsjeugdinstituut. (9 april 2015)

⁴ Gemeente Groningen, Visser, S.A.W. (30 november 2017). Jaarverslag 2016/2017. Geraadpleegd van <https://gemeente.groningen.nl>

⁵ Vng.nl, z.j.

naar school. Ook volgt een registratie in het systeem van ZvJG (Zorg voor Jeugd Groningen). Rebound is één van de mogelijke interventies. Er zijn nog meer interventiemogelijkheden.

In dit onderzoek zullen wij ons richten op de leerplicht, specifiek de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen, en op onderwijsinstellingen waarmee de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen samenwerkt.

1.2 Organisatie en vraagstuk

De afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen

Vanuit de gemeente Groningen is er een vraagstuk naar voren gekomen, specifiek van de afdeling Leerplicht. De afdeling Leerplicht, de opdrachtgever, is een subafdeling van de afdeling Leerlingzaken van de gemeente Groningen. Deze afdeling heeft negen leerplichtambtenaren in dienst die samen de scholen in Groningen onder hun hoede hebben. Zij zijn de contactpersonen van de scholen wanneer het verzuim van een leerling wordt gemeld. Zij doen onderzoek naar de oorzaak van het verzuim en stimuleren leerlingen om weer naar school te gaan, houden preventieve spreekuren op de scholen, beoordelen de aanvragen van de vrijstellingen en extra verlof en handhaven het schoolverzuim en bemiddelen bij schorsingen en verwijderingen.

De afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen maakt gebruik van het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0'. Dit verzuimprotocol is er, voor onder andere onderwijsinstellingen, om duidelijk te maken welke stappen er ondernomen dienen te worden indien er verzuim bij een leerling optreedt. Het vraagstuk van de opdrachtgever is in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van het verzuimprotocol en of deze duidelijk is. Hier heeft de opdrachtgever zelf geen beeld van, maar wil dit wel graag in beeld krijgen.

In dit onderzoek zullen wij ons daarom gaan richten op de wet- en regelgeving omtrent het verzuim van leerplichtigen en de duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol die onderwijsinstellingen en de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen vernemen. Wij zullen aanbevelingen doen ten aanzien van het verduidelijken van het verzuimprotocol: 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0'.

1.3 Doelstelling

Het doen van aanbevelingen aan de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen ten aanzien van het verduidelijken van het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0' van het Samenwerkingsverband VO Groningen Stad door het bieden van inzicht in de wet- en regelgeving omtrent verzuim van leerplichtigen en het bieden van inzicht in de duidelijkheden en onduidelijkheden van het eerder genoemde verzuimprotocol volgens onderwijsinstellingen en afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

Wat zijn volgens de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen en onderwijsinstellingen de duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol en hoe kan het verzuimprotocol overzichtelijker worden gemaakt?

1.5 Deelvragen

Theoretisch

Wat blijkt uit de wet- en regelgeving over de rechten en plichten op het gebied van verzuim van leerplichtigen?

Wat blijkt uit de wet- en regelgeving over de rechten en plichten van de onderwijsinstellingen op het gebied van verzuim? Wat blijkt uit de wet- en regelgeving en beleidsstukken van de gemeente Groningen over de taken van de leerplichtambtenaar?

Praktijk

Wat is de route van communicatie en registratie van verzuim binnen onderwijsinstellingen?
Wat zijn volgens onderwijsinstellingen duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol?
Wat zijn volgens leerplichtambtenaren van de gemeente Groningen duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol?

Analyse

Wat zijn de verschillen en de overeenkomsten tussen de genoemde wet- en regelgeving en het verzuimprotocol?
Wat zijn de verschillen en de overeenkomsten in de beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol?
Zijn er verschillen in de beleving van leerplichtambtenaren met betrekking tot het verzuimprotocol?
Zijn er verschillen in de beleving van onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol?

1.6 Kernbegrippen

Leerplichtambtenaren

Ambtenaar van de gemeente, die de bevoegdheid heeft gekregen om toezicht te houden op de naleving van de Leerplichtwet 1969.

Leerplichtigen

Kinderen tussen de vijf en zestien jaar. Zij hebben de verplichting om naar school te gaan, de leerplicht.

Onderwijsinstellingen

Scholen en universiteiten. Op verschillende niveaus, zoals basisscholen, voortgezet onderwijs en scholen voor speciaal- en praktijkonderwijs.

Startkwalificatie

Een startkwalificatie is een diploma dat behaald is op de havo, vwo of MBO niveau 2 of hoger.

Verzuim (op school)

Het afwezig zijn op school, terwijl aanwezigheid vereist is. Verzuim is onder te verdelen in geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Voorbeelden van geoorloofd verzuim zijn ziekte, schorsing, huwelijks- en begrafenis. Ongeoorloofd verzuim is het niet aanwezig zijn op school zonder geldige reden of niet aan de voorwaarden voldoen voor verzuim.

Verzuimprotocol

Een protocol om scholen te ondersteunen en te adviseren over de te nemen stappen wanneer verzuim zich voordoet bij een leerling, ter preventie van het oplopende verzuimprobleem.

1.7 Methodes

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zal gebruikt worden gemaakt van de deelvragen. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie categorieën: theorie, praktijk en analyse. De theoretische deelvragen zijn erop gericht om meer te weten te komen over de wet- en regelgeving van verzuim, leerplichtigen en onderwijsinstellingen. Deze deelvragen worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek. Hiervoor wordt informatie van websites van diverse instanties, Nederlandse wet- en regelgeving en zo nodig andere literatuurbronnen gebruikt.

De deelvragen gericht op de praktijk worden beantwoord door middel van het houden van interviews met leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen. Door deze interviews worden ervaringen, duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0' van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen in beeld gebracht, waarmee de praktijkgerichte deelvragen kunnen worden beantwoord. Daarna worden de analytische deelvragen beantwoord.

Met de antwoorden van de deelvragen wordt tenslotte de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

1.8 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk één wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de achtergronden van het onderzoek, de probleemstelling, de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. In hoofdstuk twee komt de methodologie van het onderzoek naar voren. Hierin wordt besproken welke onderzoeksmethoden er worden gebruikt tijdens dit onderzoek en welke verdere keuzes er zijn gemaakt in het onderzoek. Hoofdstuk drie gaat in op de theorie die relevant is voor het onderzoek. Zo wordt hier Nederlandse wet- en regelgeving besproken, beleidsstukken en eerder onderzoek. Aan het einde van dit hoofdstuk staat een samenvatting van de theorie en verdere onderzoekspunten. In hoofdstuk vier komt de praktijk naar voren, namelijk de informatie uit de interviews met leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen. In hoofdstuk vijf ontmoeten de theorie en de praktijk elkaar. Hoofdstuk zes geeft de conclusie op de centrale onderzoeksvraag. Het laatste hoofdstuk geeft aanbevelingen voor de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen wat betreft het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0'. Tevens is er een lijst van veelvoorkomende afkortingen en begrippen, een bronnenlijst en zijn er bijlagen.

Hoofdstuk 2 Methodologie

In dit hoofdstuk komt de methodologie van het onderzoek naar voren. Hier wordt verteld met welke methoden de centrale onderzoeksvraag en deelvragen worden behandeld. In paragraaf 2.1 wordt het literatuuronderzoek besproken. In paragraaf 2.2 wordt er ingegaan op het praktijkonderzoek, hoe deze vorm krijgt. In paragraaf 2.3 wordt de analyse besproken. Paragraaf 2.4 en 2.5 gaan over meetinstrumenten en kwaliteiten en beperken.

2.1 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek wordt gebruikt om de theoretische deelvragen te beantwoorden. De theoretische deelvragen verwijzen naar de wet- en regelgeving omtrent rechten en plichten op het gebied van verzuim van leerplichtigen en naar de rechten en plichten van onderwijsinstellingen op gebied van verzuim. In het literatuuronderzoek wordt daarom gekeken naar de Nederlandse wet- en regelgeving. De belangrijkste wet- en regelgeving die gebruikt wordt, is de Leerplichtwet 1969. De Leerplichtwet 1969 is een vorm van de wet in materiele zin en is een rechtsbron⁶.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van internetbronnen, bijvoorbeeld websites van meerdere onderwijsinstellingen en de website ingrado.nl. Ingrado is een landelijke beroepsvereniging waar de leden afdelingen leerplicht en RMC van de gemeenten zijn. Ingrado doet onderzoek binnen de leerplicht en RMC. Ook is er gezocht naar eerder onderzoek rondom een verzuimprotocol. Hier hebben wij verschillende databases voor gebruikt zoals de Mediatheek van de Hanzehogeschool en Google Scholar. Zoektermen die zijn gebruikt zijn onder andere: verzuimprotocol, verzuimprotocol verplicht, onderzoek schoolverzuim, leerplicht en nog meer andere termen. Helaas hebben wij geen relevant eerder onderzoek kunnen vinden over een verzuimprotocol voor scholen. Eerder onderzoek dat naar voren kwam, ging over onderwerpen zoals cijfers van schoolverzuim en oorzaken van schoolverzuim.

Om de deelvraag te beantwoorden wat de taken van de leerplichtambtenaar zijn, wordt er gekeken naar zowel wet- en regelgeving als naar beleidsstukken. Een beleidsstuk dat gebruikt wordt is een ambtsinstructie waarin de taken van de medewerker leerplicht en RMC staan benoemd. Daarnaast wordt het beleid van Ingrado gebruikt, omdat er vanaf 2019/2020 een nieuwe ambtsinstructie zal gelden voor de leerplichtambtenaren van de gemeente Groningen. De instructie van Ingrado wordt gebruikt voor de nieuwe ambtsinstructie van de gemeente Groningen.

2.2 praktijkonderzoek

Om de praktijkgerichte deelvragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van praktijkonderzoek. Gedurende het onderzoek zijn met zorgcoördinatoren van onderwijsinstellingen en met leerplichtambtenaren interviews afgenomen. Deze interviews richten zich op de duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol.

Om duidelijk in beeld te krijgen hoe het verzuimprotocol wordt gebruikt, of dit een goed protocol is en of er nog verbeterpunten zijn voor het verzuimprotocol is er gekozen om interviews af te nemen. Tijdens interviews kan worden doorgevraagd op duidelijkheden en onduidelijkheden. Vanuit de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen is gevraagd aan leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen of zij mee willen werken aan het interview. Daarna hebben wij aan de deelnemers van het interview een mail gestuurd met informatie over het interview⁷.

⁶ Van Schaaijk, 2005, p. 98

⁷ Van Schaaijk, 2005, p. 181

Er is in eerste instantie voor gekozen om vier leerplichtambtenaren te interviewen en om vier onderwijsinstellingen te interviewen. Uiteindelijk zijn er drie onderwijsinstellingen geïnterviewd omwille van de tijd. Het contact leggen met zorgcoördinatoren van onderwijsinstellingen kost veel tijd en daarnaast moeten de zorgcoördinatoren van de onderwijsinstellingen zelf ook tijd hebben. Tussen de leerplichtambtenaren zit verschil in de duur van in dienst zijn bij de gemeente Groningen. De onderwijsinstellingen hebben verschillende onderwijsniveaus.

Er is gekozen om een semigestructureerd interview te houden met de respondenten. Hier is voor gekozen vanwege de brede vraagstelling van de centrale onderzoeksvraag. De aangebrachte structuur staat in het belang van het onderzoek en zorgt ervoor dat de respondenten hun eigen visie kunnen benadrukken. De vragen zijn gericht op de ervaringen en situatie van de respondenten⁸.

In het interview zelf zijn vragen gesteld over de duidelijkheid en onduidelijkheid van de inhoud van het verzuimprotocol, wat aansluit op de theorie. Daarnaast is gevraagd naar de duidelijkheid en onduidelijkheid van de vormgeving het verzuimprotocol. De vormgeving is verder niet meegenomen in de theorie. Hiervoor is gekozen omdat tijdens de interviews bleek dat de vormgeving een belangrijk punt is waar geïnterviewden een mening over hebben. Om de vormgeving alsnog toe te voegen aan de theorie was niet meer haalbaar op dat moment. De interviews zijn afgenomen met de vragenlijst als leidraad, daarnaast is vooral veel doorgevraagd op dat wat naar voren kwam in interviews en belangrijk kon zijn voor het onderzoek. De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en hierbij zijn aantekeningen gemaakt.⁹ Vrijwel direct na de interviews zijn deze letterlijk uitgewerkt.¹⁰

Bij de uitwerking van de interviews is ervoor gekozen de onderwerpen te benoemen die vaker naar voren kwamen in de interviews en de onderwerpen die volgens ons van belang konden zijn in het onderzoek. Deze onderwerpen hebben wij gecodeerd.¹¹ De voorbeelden, die veelvuldig aan bod kwamen in de interviews, hebben wij niet meegenomen in het praktijk hoofdstuk omdat dit te uitgebreid zou worden. De interviews zijn uitgewerkt zonder de namen van de geïnterviewden te benoemen. Dit is gedaan in het belang van de privacy van de geïnterviewden.¹²

2.3 Analyse

Om de analyse deelvragen te beantwoorden is de theorie met de praktijk vergeleken. Hieruit komen overeenkomsten en verschillen. Het theoretische hoofdstuk is vergeleken met het verzuimprotocol om te kijken wat overeenkomsten zijn, dit is gebeurd in hoofdstuk 5.1. Er is gekozen om het verzuimprotocol te vergelijken met de wet- en regelgeving en beleidsstukken, omdat het verzuimprotocol centraal staat in dit onderzoek. De overeenkomsten zijn genoemd, verschillen zijn niet genoemd. De reden dat de verschillen niet zijn genoemd is omdat niet alle acties en stappen in het verzuimprotocol, te vinden zijn in de wet- en regelgeving en beleidsstukken, waardoor niet met zekerheid kan worden gezegd of hier sprake is van een verschil dan wel een aanvulling.

Naast dat de theorie met de praktijk is vergeleken, is ook de praktijk met de praktijk vergeleken. Hierbij zijn de interviews van leerplichtambtenaren met elkaar vergeleken, de interviews met zorgcoördinatoren van onderwijsinstellingen met elkaar vergeleken en de interviews van de leerplichtambtenaren zijn met de interviews van zorgcoördinatoren van onderwijsinstellingen vergeleken. De vergelijkingen zijn gebeurd op basis van inhoudelijke begrippen en vormgeving. Door

⁸ Van Schaaijk, 2005, p. 104/181

⁹ Van Schaaijk, 2005, p. 183

¹⁰ Van Schaaijk, 2005, p. 186

¹¹ Van Schaaijk, 2005, p. 197

¹² Van Schaaijk, 2005, p. 183

op deze manier te vergelijken worden de verschillen en overeenkomsten onderling, maar de ook de verschillen en overeenkomsten tussen beide partijen zichtbaar.

Vanuit de analyse worden de conclusie en aanbevelingen geschreven.

2.4 Kwaliteiten en beperkingen

Gedurende het onderzoek zijn er enkele beperkingen van ons onderzoek naar voren gekomen. Eén beperking van ons onderzoek was dat het een tijd heeft geduurd voordat ons onderzoekskader duidelijk was en wij volledig konden beginnen aan ons onderzoek. Dit had onder andere gevolg voor de tweede beperking die wij zijn tegengekomen in ons onderzoek namelijk de beperking van ons onderzoek tot twee organisatie van het verzuimprotocol, de leerplicht en onderwijsinstellingen. Andere organisaties die hebben meegewerkt aan de realisatie van het verzuimprotocol en hier gebruik van maken, hebben wij niet mee kunnen nemen in ons onderzoek, omdat dit te omvangrijk is en te veel tijd zou gaan kosten. Dit zorgt ervoor dat ons onderzoek een beperkt resultaat heeft omdat alleen vanuit de leerplicht en onderwijsinstellingen duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol naar voren zijn gekomen, terwijl de andere organisatie een even belangrijke rol spelen in en omtrent het verzuimprotocol. Een andere beperking die in dit onderzoek naar voren komt is dat er geen theorie over de vormgeving van het verzuimprotocol is meegenomen in hoofdstuk 3. Hierdoor kan de vormgeving van het verzuimprotocol niet worden gemeten aan de PCS-theorie. Dit is een beperking, omdat hierdoor geen meetbare punten voor het verzuimprotocol zijn ontstaan die in de praktijk mee konden worden genomen.

In ons onderzoek zijn ook kwaliteiten naar voren gekomen die wij graag benoemen. Eén van deze kwaliteiten was de begeleiding vanuit de Hanzehogeschool. Op momenten dat wij niet wisten hoe we verder moesten of dat we een keuze qua richting van het onderzoek hadden gemaakt, kregen wij goede feedback en tips om verder te gaan met ons onderzoek. Dit levert als resultaat op dat wij dit onderzoek met volle inzet af hebben kunnen maken. Een andere kwaliteit was dat ondanks dat ons onderzoekskader niet direct duidelijk was wij ruimte hebben gekregen een onderzoek te doen naar een onderwerp dat wij interessant vonden. Daarnaast is het initiatief vanuit de opdrachtgevers tot het vinden van geïnteresseerden wie wij mochten interviewen voor ons onderzoek zeker als een kwaliteit te benoemen.

Als laatste willen wij zowel een kwaliteit als een beperking noemen. Het aantal pagina's van dit onderzoek is meer dan de richtlijn van dertig pagina's. De kwaliteit die hieruit naar voren komt is dat dit een omvangrijk onderzoek is waar veel informatie in naar voren is gekomen (vanuit de theorie, maar ook vanuit de praktijk), waardoor er meer dan dertig pagina's nodig zijn om dit onderzoek af te ronden. Een beperking, waardoor dit onderzoek over de dertig pagina's is getreden, is de samenvoeging van de gemeente Haren en de gemeente Groningen. Hierdoor ontstaat er een nieuwe beleidsinstructie voor de afdeling Leerplicht van de nieuwe gemeente. Daarom hebben wij de gehele instructie van Ingrado meegenomen in de taken van de leerplichtambtenaar, hieruit komt veel informatie naar voren waarvan we niet precies weten wat allemaal wordt gebruikt in de nieuwe instructie van de nieuwe gemeente.

Hoofdstuk 3 Theorie

In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de theoretische deelvragen. Deze deelvragen worden beantwoord aan de hand van relevante wet- en regelgeving en beleidsstukken. Verder wordt er gekeken welke informatie mist en uit de praktijk gehaald kan worden. Dat gebeurt door middel van het opstellen van onderzoekspunten. Deze onderzoekspunten worden meegenomen in de interviewvragen, welke verder zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.1 Sociaalwetenschappelijk

Het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim' is opgesteld als leidraad voor scholen om duidelijk te maken hoe verzuimbeleid eruit kan zien en om te informeren over welke verschillende processtappen er zijn bij oplopend verzuim. De achterliggende gedachte om een verzuimprotocol op te stellen is om de verzuimcijfers in de gemeente Groningen naar beneden te krijgen, zoals ook het doel luidt van het regionale Thuiszitterspact.

Verzuim kan meerdere oorzaken hebben. Inez Berends en Henrike van Diest hebben in opdracht van de Raad van de Kinderbescherming onderzoek gedaan naar de verklaring van schoolverzuim. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van eerder onderzoek op het gebied van schoolverzuim.

Er zijn vijf systemen waarbinnen gekeken kan worden waarom een jongere verzuimt.¹³ Een jongere functioneert binnen een gezin; een relatie met leeftijdsgenoten; woont in een bepaalde wijk; een bepaalde samenleving en ontwikkelt zich door de tijd heen.

Groeit een jongere bijvoorbeeld op in een groot gezin, dan is de kans op schoolverzuim groter¹⁴¹⁵. Hetzelfde geldt voor grote klassen op scholen. Ook verandert een kind als hij/zij ouder wordt: gedrag verandert en persoonlijkheid verandert. Hierdoor verhoogt de kans op schoolverzuim, omdat school niet altijd meer prioriteit heeft.

Elk kind heeft een eigen verhaal als het gaat om verzuim. Elk verzuim heeft zijn eigen oorzaak. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft samen met Ingrado portretten gemaakt van tien thuiszitters met hun eigen verhaal. *Eén van de verhalen is van Sascha, 19 jaar oud. Tot 5 vwo was er niks met Sascha aan de hand, totdat er enkele dingen achter elkaar gebeuren. Ze raakt haar baantje kwijt, de relatie met haar vriend eindigt en ze wordt uit haar vriendengroep gezet. Dit zorgt ervoor dat Sascha 'alleen' begint aan vwo 5. Sascha is veel afwezig en veel ziek in dat jaar. Sascha komt onder begeleiding van een psycholoog en haar problemen blijken complex. Sascha heeft een moeizame band met haar vader, kampt met een eetstoornis en depressies. De uiteindelijke diagnose van Sascha is: Autisme spectrum stoornis. Na deze diagnose gaat het steeds slechter met Sascha. De hulp die geboden wordt, is niet voldoende. Totdat er een oplossing komt: een tussenvoorziening voor kinderen met angst en paniek en examen doen gespreid over twee jaar. Vanaf dat moment gaat het bergopwaarts en langzaam keert Sascha weer terug naar school.*¹⁶

Maar niet iedereen keert zoals Sascha terug naar school of krijgt de hulp die nodig is om weer terug te keren naar school. Het schoolverzuim kan grote gevolgen hebben. Door dat een kind lessen mist, ontstaan er leerachterstanden. Deze leerachterstanden kunnen als gevolg hebben dat het kind een lager schoolniveau moet gaan doen, omdat hij/zij het huidige niveau niet meer bij kan benen. Ook wordt het risico op het voortijdig schoolverlaten verhoogd en wordt de kans groter dat er geen

¹³ Van der Wal en de Wilde, 2017

¹⁴ de Baat, 2010

¹⁵ de Baat, 2012

¹⁶ Van der Ree 2018, p.32-33

startkwalificatie wordt behaald. Hierdoor worden de kansen in de maatschappij verkleint. Maar ook de sociale omgang gaat omlaag, omdat er geen omgang meer is met klasgenoten. De leerplichtige leert niet om zelfstandig problemen op te lossen, hierdoor kunnen ontwikkelingsproblemen ontstaan bij het kind.¹⁷

3.2 Wet- en regelgeving verzuim leerplichtigen

Elk kind heeft recht op onderwijs blijkt uit art. 28 Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Doelen van het onderwijs staan beschreven in art. 29 IVRK, dit zijn: ontplooiing van persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van een kind. Maar ook het bijbrengen van de rechten van de mens, eerbied voor ouders, cultuur, normen en waarden. Ten slotte heeft onderwijs het doel om een kind voor te bereiden op een verantwoord leven in de vrije samenleving, in de zin van vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid en vriendschap. Dit is het leerrecht voor kinderen. Soms botst dit leerrecht met de leerplicht, wanneer een kind bijvoorbeeld wel goed kan leren, maar niet goed in een groep kan functioneren. Hier zijn oplossingen voor zoals individueel onderwijs of één op één begeleiding.

In Nederland bestaat de leerplicht. Deze is uitgewerkt in de Leerplichtwet 1969. In de Leerplichtwet 1969 staat beschreven dat er een wet is in Nederland die verplicht stelt dat kinderen op een school staan ingeschreven en deze school regelmatig bezoeken. Dit staat in art. 2 lid 1 Leerplichtwet 1969. In dit artikel staat dat degene die het gezag over de jongere uitvoert, verplicht is om ervoor te zorgen dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school ook regelmatig bezoekt.

De leerplicht begint bij een kind vanaf vijf jaar en eindigt in het jaar waarin de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren onderwijs heeft genoten ex art. 3 lid 1 sub a Leerplichtwet 1969, of aan het eind van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien heeft bereikt ex art. 3 lid 1 sub b Leerplichtwet 1969. Voor leerlingen vanaf 16 jaar geldt een kwalificatieplicht, als zij nog geen startkwalificatie hebben behaald.¹⁸

Het is niet voor elk kind mogelijk om te voldoen aan de leerplicht. Hiervoor staan vrijstellingen opgenomen in de leerplichtwet.

Vrijstellingen inschrijvingsplicht

In art. 5 Leerplichtwet 1969 staan vrijstellingen genoemd, waardoor een jongere niet bij een onderwijsinstelling hoeft ingeschreven te staan. In sub a staat dat de jongere door lichamelijke of psychische gronden niet geschikt kan zijn om tot een school dan wel instelling toe te worden gelaten. Hiervoor moet een verklaring zijn die niet ouder is dan drie maanden en waarin staat dat de jongere niet geschikt is om tot een school of instelling te worden toegelaten. Dit staat in art. 7 Leerplichtwet 1969.

Art. 5 sub b Leerplichtwet 1969 zegt dat wanneer er overwegende bedenkingen tegen het onderwijs op redelijke afstand van de woning of verblijfplaats van de jongere zijn, dat de jongere niet ingeschreven hoeft te staan bij een school of instelling. Art. 8 Leerplichtwet 1969 geeft aan dat hiervoor een verklaring moet worden overlegd en dat je jongere in het jaar voorafgaande van de verklaring niet geplaatst mag zijn geweest op een school dan wel instelling waartegen bedenkingen zijn geuit.

Art. 5 sub c Leerplichtwet 1969 zegt dat een jongere niet ingeschreven bij een school of instelling hoeft te staan, wanneer de jongere bij een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat

¹⁷ Michèle L.M. Haagsmans en Mascha Kamphuis, 2014

¹⁸ Rijksoverheid, z.j.

ingeschreven en deze inrichting regelmatig bezoekt. Tevens is hiervoor een verklaring nodig op grond van art. 9 Leerplichtwet 1969.

De vrijstellingen van sub a en c moeten worden aangevraagd bij de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie staat ingeschreven ex art. 6 lid 1 Leerplichtwet 1969. De vrijstelling die beschreven staat in sub b van art. 5 Leerplichtwet 1969 moet worden kennisgegeven bij de burgemeester en wethouders waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie staat ingeschreven ex art. 6 lid 1 Leerplichtwet 1969. De leerplichtambtenaar zal de vrijstellingen registreren in het centrale registratiesysteem.¹⁹

Vrijstelling geregeld schoolbezoek

Art. 11 Leerplichtwet 1969 geeft de vrijstellingen aan die er zijn voor geregeld schoolbezoek. Deze zijn in de artikelen volgend op art. 11 Leerplichtwet 1969 uitgewerkt. De genoemde vrijstelling in art. 11 Leerplichtwet 1969 zijn tijdelijke en kortdurende vrijstelling van de verplichting van het bezoek aan school. Voor de volgende vrijstellingen geldt dat deze gemeld moeten worden bij de school. Deze vrijstellingen hoeven niet gemeld te worden bij de gemeente.

In art. 11a Leerplichtwet 1969 komt naar voren dat wanneer de jongere nog geen zes jaar is, de jongere ten hoogste 5 uren per week kan worden vrijgesteld van de leerplicht. In art. 12 Leerplichtwet 1969 staat de vrijstelling voor ziekte van een leerling. Ziekte moet binnen twee dagen na het ontstaan van de ziekte worden meegedeeld aan het schoolhoofd met zo mogelijk opgave van de aard van de ziekte. Daarnaast zijn er vrijstellingen wegens vakantie ex art. 13a Leerplichtwet 1969, vrijstellingen wegens plichten die voortvloeien uit een godsdienst of levensovertuiging ex art. 13 Leerplichtwet 1969 en een vrijstelling door andere gewichtige omstandigheden ex art. 14 Leerplichtwet 1969. Bij deze vrijstellingen volgt ook de verplichting tot mededeling aan het schoolhoofd.²⁰

Wanneer deze vrijstellingen niet worden aangevraagd of zijn toegekend, is er sprake van verzuim. Wanneer een jongere meer dan zestien uur in een periode van de vier opeenvolgende lesweken heeft verzuimd, moet dit worden doorgegeven aan de leerplichtambtenaar. Dit gaat via de DUO. Daar komt de melding binnen en wordt vervolgens doorgegeven aan de desbetreffende leerplichtambtenaar van de gemeente waar de leerling staat ingeschreven.

3.3. Wet- en regelgeving onderwijsinstellingen

De Leerplichtwet 1969 heeft ook regels opgesteld met betrekking tot het handelen van scholen wanneer er sprake is van verzuim van een leerling. De eerste belangrijke taak van een school is het signaleren van verzuim. Het is hierbij van belang dat een school weet hoe zij moeten handelen wanneer een leerling verzuimt op school te komen. Er kunnen natuurlijk verschillende redenen zijn voor het verzuim.

In de Leerplichtwet 1969 is opgenomen hoe een school dient te handelen bij relatief verzuim. Zo bestaat er een meldingsregister relatief verzuim ex art. 24h Wet op het Onderwijstoezicht. Hieruit vloeit de verplichting voort om een melding te maken over het verzuim van een leerling, wanneer deze zonder geldige reden gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken in totaal zestien uren heeft verzuimd. Deze verplichting vloeit ook voort uit art. 21a lid 1 Leerplichtwet 1969. Het schoolhoofd is belast met het doen van deze melding. De melding wordt zo snel mogelijk gedaan aan

¹⁹ Mvt, kamerstukken II 2012/13, 33537, 2, p. 7.

²⁰ Mvt, kamerstukken II 2012/13, 33537, 2, p. 2-7.

onze minister, dit is wel gedecentraliseerd. Wanneer het schoolhoofd een vermoeden heeft wat de reden van het verzuim is, wordt dit ook doorgegeven.

Naast het in kennis stellen van het verzuim aan onze minister vindt er ook kennisgeving op decentraal niveau plaats. Er gaat een melding uit naar DUO en vervolgens naar een leerplichtambtenaar. Het schoolhoofd stelt de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerling woon- of verblijfplaats heeft op de hoogte ex art. 21 lid 1 Leerplichtwet 1969. Het is mogelijk dat de burgemeester en wethouders van de gemeente, van de desbetreffende leerling, hun bevoegdheden die ze op basis van de Leerplichtwet 1969 hebben, hebben ondergebracht in gemeenschappelijke regeling ex art. 21 lid 3 Leerplichtwet 1969 jo. art. 1 lid 1 Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Wanneer hier sprake van is, vindt de kennisgeving plaats aan het orgaan dat daartoe is aangewezen door de gemeenschappelijke regeling. Bijvoorbeeld een afdeling Leerplicht van de gemeente.

Alle meldingen die worden gedaan worden opgenomen in het meldingsregister relatief verzuim. De gegevens die worden opgenomen in dit meldingsregister hebben betrekking op de gezondheid, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming. Deze persoonsgegevens moeten noodzakelijk zijn met het oog op de informatieverstrekking over de achtergronden van het relatief verzuim ex art. 21a lid 12 Leerplichtwet 1969.

Het is van belang dat een schoolhoofd handelt naar deze wet- en regelgeving. Wanneer het schoolhoofd niet voldoet aan de verplichtingen gesteld in art. 21 en 21a Leerplichtwet 1969, kan er een bestuurlijke boete aan hem worden opgelegd ex art. 27 sub b Leerplichtwet 1969. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste 1.000,00 euro per overtreding, met een maximum van 100.000,00 euro per schooljaar. De inspectie kan deze boete en tevens een proces-verbaal opleggen. De leerplichtambtenaar kan geen proces-verbaal meer opleggen. In de praktijk gebeurt het vrijwel niet dat er een boete wordt opgelegd. Vaak gaan er nog gesprekken aan vooraf met de onderwijsinstelling waardoor het niet hoeft te komen tot een boete.

Het is tevens van belang dat een schoolhoofd binnen zeven dagen kennis van de in- en uitschrijvingen van leerlingen doorgeeft ex art. 18 lid 1 Leerplichtwet 1969. Dit zorgt voor een goed en recent overzicht van leerlingen die wel of niet bij een school ingeschreven staan. Hierdoor komt er een duidelijk beeld naar voren van de verzuimaantallen en kan er snel worden gehandeld bij verzuim. De schoolhoofden geven aan burgemeester en wethouders en aan de ambtenaar alle inlichtingen die deze in verband met de uitvoering van de wet verlangen door ex art. 18 lid 3 Leerplichtwet 1969.

Verzuimbeleid

Hierboven staat beschreven hoe onderwijsinstellingen moeten handelen omtrent verzuim. Daarnaast hebben onderwijsinstellingen de plicht om het verzuimbeleid openbaar te maken. Hiervoor is in de wet op verschillende plaatsen een wettelijke grondslag te vinden. Art. 13 lid 1 sub k Wet op het Primaire Onderwijs zegt dat het verzuimbeleid gedeeld moet worden in de schoolgids van het primaire onderwijs. In art. 24a lid 1 sub h Wet op het Voortgezet Onderwijs staat hetzelfde beschreven voor scholen op het voortgezet onderwijs. In art. 22 lid 1 sub i Wet op de Expertisecentra staat ook hetzelfde voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Voor educatie en beroepsonderwijs staat in art. 8.1.3 lid 3 sub f Wet Educatie en Beroepsonderwijs dat het verzuimbeleid moet worden beschreven in de onderwijsovereenkomst.

3.4 Wet- en regelgeving en beleidsstukken leerplichtambtenaren

3.4.1 Taken leerplichtambtenaar uit wet- en regelgeving

In de Leerplichtwet 1969 is vastgelegd dat het toezicht anders dan aan de hoofden van de school is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Deze wijzen vervolgens een of meer leerplichtambtenaren aan ex art. 16 lid 1 Leerplichtwet 1969. Voor het aanvaarden van hun ambt, leggen de leerplichtambtenaren voor de burgemeester de eed of belofte af ex art. 16 lid 2 Leerplichtwet 1969. De burgemeester en wethouders stellen voor de leerplichtambtenaren een instructie vast ex art. 16 lid 4 van de Leerplichtwet 1969. Deze instructie bevat de volgende punten:

In sub a van art. 16 lid 4 van de Leerplichtwet 1969 staat dat de instructie de wijze waarop de ambtenaren aan de in art. 14 lid 3, art. 22 en art. 23 van de Leerplichtwet 1969 bedoelde taken uitvoering geven moet bevatten.

In art. 14 lid 3 Leerplichtwet 1969 wordt aangegeven dat de aanvraag tot verlof voor meer dan tien dagen per schooljaar door de leerplichtambtenaar wordt besloten. Art. 22 Leerplichtwet 1969 gaat over de taak van de leerplichtambtenaar om onderzoek te doen naar verzuim van leerplichtigen. Als een leerplichtige niet als leerling of deelnemer staat ingeschreven, zonder dat er een grond voor vrijstelling aanwezig is of indien de leerplichtambtenaar op de hoogte is gesteld van verzuim, stelt hij een onderzoek in ex art. 22 lid 1 Leerplichtwet 1969. De leerplichtambtenaar hoort dan de personen die het gezag over de jongere uitoefenen. Wanneer de gezaghebbende persoon weigert om de jongere in te schrijven voor een school of het verzuim niet tegen gaat, zendt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal aan de officier van justitie ex art. 22 lid 2 Leerplichtwet 1969. Wanneer de jongere de leeftijd van 12 jaren heeft bereikt, hoort de leerplichtambtenaar hem zelf. Wanneer deze jongere ook weigert mee te werken, wordt er eveneens een proces-verbaal naar de officier van justitie gezonden ex art. 22 lid 3 Leerplichtwet 1969. Als de gezaghebbende personen eerder zijn veroordeeld wegens het niet nakomen van de verplichtingen, zendt de leerplichtambtenaar een afschrift van het proces-verbaal aan de Raad voor de Kinderbescherming ex art. 22 lid 5 Leerplichtwet 1969. In art. 23 Leerplichtwet 1969 staat geschreven wat er moet gebeuren indien blijkt dat een jongere in strijd met de terzake geldende voorschriften arbeid verricht.

In sub b van art. 16 lid 4 Leerplichtwet 1969 staat dat de instructie ook de wijze moet bevatten waarop de gevallen van schoolverzuim, die ter kennis van de gemeente worden gebracht, moeten worden behandeld.

In sub c van art. 16 lid 4 Leerplichtwet 1969 staat dat de instructie de wijze waarop de leerplichtambtenaar bij de uitvoering van zijn taak overleg pleegt en samenwerkt met de ambtgenoten van omliggende gemeenten moet bevatten. In sub d van art. 16 lid 4 Leerplichtwet 1969 staat dat de instructie de aanwijzing van de diensten en instellingen waarmee de leerplichtambtenaar bij de uitvoering van zijn taken dient mee samen te werken moet bevatten.

3.4.2 Taken leerplichtambtenaar uit beleidsstukken van de gemeente Groningen

De instructie van de gemeente Groningen

De huidige ambtsinstructie is afkomstig uit 2002 en is door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen besloten. De gemeente Groningen is op dit moment bezig met een nieuwe instructie, omdat de afdeling Leerplicht zich met de gemeente Haren gaat fuseren. Zij maken in deze nieuwe instructie gebruik van de instructie die Ingrado in juli 2018 publiceerde.²¹

²¹ Kleijn, Gemeente Groningen, 2002

De instructies van Ingrado

In juli 2018 is Ingrado, een organisatie die bestaat uit leerplichtambtenaren van de gemeenten en de RMC-regio's, met een instructie voor de medewerkers van de Leerplicht en RMC gekomen. Deze instructie bevat de in art. 16 lid 4 van de Leerplichtwet 1969 genoemde vereisten voor de instructie en andere bepalingen die van belang zijn. Ook staat er per artikel een toelichting bij. Dit maakt de instructie voor de leerplichtambtenaar makkelijker in gebruik. Als toelichting is opgenomen dat de instructie geen vaststaand document is en dat de gemeenten de instructie kunnen gebruiken om op regionaal niveau een eigen instructie samen te stellen. De instructie is dus geen wettige instructie, maar een handreiking. Om die reden zal de vraag wat er blijkt uit de beleidsstukken van de gemeente Groningen over de taken van leerplichtambtenaren beantwoord worden aan de hand van de instructie die Ingrado in juli 2018 heeft gepubliceerd en de huidige instructie uit 2002 van de gemeente Groningen. Door beide instructies mee te nemen in het onderzoek zal een breder antwoord gegeven kunnen worden op de vraag en wordt er rekening gehouden met de nieuwe ambtsinstructie.²²

Taken van de leerplichtambtenaar zoals vastgesteld in de instructie van de gemeente Groningen *Verlof*

De eerste taak van de leerplichtambtenaar die wordt benoemd in de ambtsinstructie is het beslissen op aanvragen tot verlof dat meer dan 10 dagen per schooljaar betreft, als beschreven in art. 2 van de ambtsinstructie. De leerplichtambtenaar dient een onderzoek in te stellen naar de motieven die ten grondslag liggen voor de aanvraag. Daarbij stelt de leerplichtambtenaar de directeur van de school waar de jongere ingeschreven staat en de aanvrager van het verzoek in de gelegenheid om hun gevoelens kenbaar te maken. Het horen van de directeur heeft niet het doel om overeenstemming te bereiken tussen de leerplichtambtenaar en de directeur. Overeenkomstig de artikelsgewijze toelichting bij de instructie is het doel om over de ter zake relevante informatie te beschikken om op het verzoek tot verlof te beslissen.

Relatief schoolverzuim

Een andere taak van de leerplichtambtenaar is het onderzoeken van het relatief verzuim bij jongeren, als beschreven in art. 3 van de ambtsinstructie. De school waar de jongere staat ingeschreven, moet op grond van art. 21 van de Leerplichtwet 1969, in geval dat de jongere in vier opeenvolgende weken zestien uren ongeoorloofd afwezig is melding doen bij de leerplichtambtenaar. Indien een dergelijke kennisgeving is ontvangen moet de leerplichtambtenaar een onderzoek instellen en hier een dossier van aanleggen. De leerplichtambtenaar stelt de met het gezag beklede persoon in de gelegenheid om zijn gevoelens kenbaar te maken en tracht ertoe zijn verplichtingen na te komen. Indien het een jongere betreft die de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt, zal de leerplichtambtenaar met de jongere zelf een gesprek aangaan. Overeenkomstig de artikelsgewijze toelichting bij de instructie is die jongere namelijk medeverantwoordelijk voor het geregeld schoolbezoek. Indien de leerplichtambtenaar het nodig acht, legt hij in verband met het relatief verzuim een huisbezoek af. Ook heeft de leerplichtambtenaar, voor zover dat wenselijk is, overleg met de school of een of meer aangewezen diensten of instellingen. De leerplichtambtenaar heeft een bemiddelende rol indien er sprake is van een geval dat de jongere naar een andere school zoekt. Indien de leerplichtambtenaar merkt dat de met het gezag beklede personen niet zorgen dat de jongere de school geregeld bezoekt zendt hij een proces-verbaal van zijn bevindingen naar de Officier van Justitie. Dat geldt ook voor de jongere die de leeftijd van 12 heeft bereikt. De leerplichtambtenaar informeert de ouders of verzorgers van de jongere en de betrokken school of instelling over de afwikkeling van de verzuimkwestie en heeft periodiek overleg met de school of instelling ten einde het verzuim van jongeren te evalueren. In het geval dat de leerplichtambtenaar kennisneemt van het feit dat het schoolverzuim niet door de school gemeld is, moet hij een onderzoek instellen naar de reden waarom de school het verzuim niet heeft gemeld.

²² Ingrado, Instructie voor de medewerkers leerplicht/RMC, juli 2018

Absoluut verzuim

Naast het relatief verzuim heeft de leerplichtambtenaar ook de taak om een onderzoek in te stellen indien blijkt dat een leerplichtige jongere niet als leerling staat ingeschreven. Er is dan sprake van absoluut verzuim. Dit is geregeld in art. 4 van de ambtsinstructie. Ook moet er in een dergelijk geval een dossier aangelegd worden en kan een huisbezoek gedaan worden. De ouders moeten ook gehoord worden over de reden van het verzuim. Als de met het gezag beklede personen weigeren de jongere in te schrijven als leerling op een school, moet hij zijn bevindingen in een proces-verbaal naar de Officier van Justitie zenden.

Vrijstelling van leerplicht

Op grond van art. 5 van de Leerplichtwet 1969 kan de jongere een verzoek tot vrijstelling van inschrijving indienen. Uit art. 5 van de ambtsinstructie blijkt dat de leerplichtambtenaar als taak heeft deze verzoeken te beoordelen. De leerplichtambtenaar heeft hier geen beleidsruimte en hij moet het verzoek toetsen aan de in de art. 6 tot en met 9 van de Leerplichtwet 1969 genoemde voorwaarden.

Volgen van ander onderwijs

Als de jongere op een andere wijze voldoende onderwijs geniet, kunnen de personen als bedoeld in art. 2 lid 2 van de Leerplichtwet 1969 een verzoek indienen tot vrijstelling. De leerplichtambtenaar heeft dan volgens art. 6 van de ambtsinstructie als taak de verzoekers, de jongere en de directeur van de school of instelling waar de jongere voor het laatst onderwijs heeft genoten te horen. Tevens heeft de leerplichtambtenaar overleg met het Regionale Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaters om het behalen van een startkwalificatie te bevorderen.

Vervangende leerplicht

De met het gezag beklede personen kunnen op grond van art. 3a en 3b van de Leerplichtwet 1969 een verzoek indienen tot vervangende leerplicht of vervangende leerplicht voor het laatste schooljaar. In zo'n geval heeft de leerplichtambtenaar op grond van art. 7 van de ambtsinstructie de taak om de jongere en de directeur van de school waar de jongere staat ingeschreven te horen. Als het verzoek de vervangende leerplicht voor het laatste schooljaar betreft moet ook de instelling waar de jongere dient te worden geplaatst en de instelling van de maatschappelijk zorg die reeds betrokken is bij de jongere worden gehoord.

Verwijdering van leerlingen

De leerplichtambtenaar bevordert ex art. 8 van de ambtsinstructie de taak van de school om meldingen te doen als de jongere wordt verwijderd. Dit is een zorgtaak die de leerplichtambtenaar vervult. Hij zal zijn diensten aanbieden bij het vinden van een nieuwe school of instelling voor de jongere, als beschreven in de artikelsgewijze toelichting bij de ambtsinstructie. De leerplichtambtenaar moet voorkomen dat een verwijderingsprocedure zal leiden tot absoluut schoolverzuim van de jongere.

Kennisgeving aan Raad voor de Kinderbescherming

Mocht het voorkomen dat de met het gezag beklede personen zijn veroordeeld wegens het niet nakomen van de verplichtingen, moet de leerplichtambtenaar een afschrift van het proces-verbaal naar de Raad voor de Kinderbescherming zenden. Dat is geregeld in art. 9 van de ambtsinstructie. Met de Raad voor de Kinderbescherming zal overleg gevoerd worden over de aanpak van verzuim en de samenhangende problemen. Op deze wijze kan er sprake zijn van een gecoördineerde actie richting de ouders of de jongere. Als naar oordeel van de leerplichtambtenaar het verzuim een zodanig zorgelijk karakter heeft dat de mogelijkheid van gedwongen hulpverlening moet worden overwogen, dan moet hij overleggen met de Raad voor de Kinderbescherming en vraagt indien nodig

een gezinsonderzoek in te stellen. Dit gebeurt via de WIJ-teams. Ook is het mogelijk dat de leerplichtambtenaar een melding doet bij Veilig Thuis.

Kennisgeving aan de Arbeidsinspectie

Een andere taak die de leerplichtambtenaar heeft is dat hij terstond kennisgeeft aan het districtshoofd van de Arbeidsinspectie, indien blijkt dat de jongere in strijd met de Arbeidswet 1919 arbeid verricht. Dit staat tevens in art. 23 van de Leerplichtwet 1969.

Aanwijzing van diensten en instellingen

Een algemene verplichting van de leerplichtambtenaar is om zo vaak als hij nodig acht overleg te voeren met bepaalde instanties. Dit is omschreven in art. 11 van de ambtsinstructie. De instanties kunnen zijn de Raad voor de Kinderbescherming, de Politie, de Geneeskundige- en g Gezondheidsdienst Groningen, de inspecteur van het onderwijs of het Jongerenloket van de gemeente Groningen. Omdat hier staat dat overleg alleen noodzakelijk is wanneer de leerplichtambtenaar dit nodig acht, is het geen harde taak.

Samenwerking met ambtgenoten

Hetzelfde geldt voor ambtgenoten. In art. 12 van de ambtsinstructie is opgenomen dat de leerplichtambtenaar zo vaak als noodzakelijk overleg met ambtgenoten uit andere gemeenten. De samenwerking met zijn ambtgenoten uit omliggende gemeenten strekt tot het maken van afspraken over de in art. 12 genoemde onderdelen.

Leerplichtregistratiesysteem

Naast de actieve taken, heeft de leerplichtambtenaar ook administratieve taken. In art. 13 van de ambtsinstructie is opgenomen dat bij de uitvoering van zijn taken de leerplichtambtenaar gebruikt maakt van een registratiesysteem. Alle voor de uitvoering van de Leerplichtwet 1969 relevante gegevens moeten hierin worden verwerkt.

Jaarverslag

Een andere administratieve taak is het leveren van noodzakelijke gegevens aan het college van burgemeester en wethouders in verband met het uit te brengen verslag aan de gemeenteraad. Dit gebeurt voornamelijk door het afdelingshoofd. Deze bepaling is opgenomen in art. 14 van de ambtsinstructie en staat in verband met art. 25 van de Leerplichtwet 1969.

Taken van de leerplichtambtenaar zoals vastgelegd in de instructie van Ingrado

Preventie

De eerste taak die uit de instructie van Ingrado naar voren komt is dat de leerplichtambtenaar de zorg draagt om in een zo vroeg mogelijk stadium door middel van voorlichting via het internet, in schoolgidsen, brochures en beantwoording van telefonische vragen proactief informatie wordt verschaft aan leerlingen, ouders en betrokken instellingen. Dat staat in art. 2 van de instructie, waar aandacht wordt besteed aan preventie. Ook moet de leerplichtambtenaar aan de ouders van vierjarigen tijdig een brief sturen om hen te stimuleren hun kind in te schrijven op een school, indien zij dit drie maanden voor het vijf jaar oud worden van hun kind nog niet hebben gedaan. De leerplichtambtenaar controleert actief of de jongeren die het vmbo hebben verlaten zich al hebben ingeschreven voor een vervolgopleiding. Indien nodig kunnen zij zich bemiddelend opstellen. Verder zorgt de leerplichtambtenaar ervoor dat er overleggen plaatsvinden met ketenpartners als het onderwijsveld, WIJ, zorginstanties en het Centrum voor jeugd en gezin.

Leerlingenadministratie en controle absoluut verzuim

De leerlingenadministratie wordt bijgehouden door de leerplichtambtenaren. Dat staat in art. 3 van de instructie. In de leerlingenadministratie worden persoonsgegevens van alle in de gemeentelijke

basisadministratie personen (BRP) opgenomen personen in de leeftijd van vier tot en met tweeëntwintig jaar.

Leerlingdossier

De leerplichtambtenaar legt slechts een leerlingdossier aan over een jongere indien de leerplichtambtenaar contacten heeft met de jongere over diens vervangende leerplicht, vrijstelling van inschrijving, vrijstelling van schoolbezoek, (vermoeden van) relatief, absoluut verzuim of vroegtijdig schoolverlaten en anderen. De leerplichtambtenaar neemt in het leerlingdossier alleen de in de art. 4 genoemde gegevens op. Indien aan derden informatie moet worden verstrekt, doet de leerplichtambtenaar dit binnen de gestelde grenzen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Verlof wegens andere gewichtige omstandigheden

Indien er een aanvraag in de zin van art. 14 lid 3 tweede volzin van de Leerplichtwet 1969 wordt gedaan, bevestigt de leerplichtambtenaar de ontvangst van de aanvraag en vermeldt de termijn waarbinnen een besluit zal zijn genomen. Als de aanvraag onvolledig in, geeft de leerplichtambtenaar de ouders een termijn van ten minste een week en ten hoogste drie weken om de aanvraag aan te vullen. Daarbij hoort de leerplichtambtenaar de directeur, de ouders en de jongere. De behandeling van de aanvraag moet zorgvuldig worden vastgelegd in het leerlingdossier. Als de aanvraag meer dan tien dagen betreft, controleert de leerplichtambtenaar of er sprake is van omstandigheden die buiten de wil of invloedssfeer van de ouders liggen, zoals familieomstandigheden, medische of sociale indicatie. Het laatste wat de leerplichtambtenaar doet in een dergelijk geval, is de situatie beoordelen en een beslissing nemen.

Relatief verzuim van leerplichtige en kwalificatieplichtige jongeren

Na ontvangst van een melding of kennisgeving van relatief verzuim, heeft de leerplichtambtenaar de taak om onverwijld contact op te nemen met de ouders en de jongere van twaalf jaar of ouder en stelt hen in de gelegenheid om nadere uitleg over het gemelde verzuim te geven en informeert hen over de procedures en eventuele consequenties. Dit is vastgelegd in art. 6 van de instructie. Als blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van relatief verzuim, heeft de leerplichtambtenaar een gesprek met de ouders en leerling, maakt een verslag van het gesprek, overhandigt op verzoek een kopie van het verslag aan de ouders en de leerling en neemt de gespreksverslagen op in het leerlingdossier. Om de ongeoorloofde verzuim situatie zo spoedig mogelijk te laten beëindigen onderhoudt de leerplichtambtenaar zo vaak als nodig contact met de ouders, de jongere en de betrokken organisaties. De situatie moet in een zo kort mogelijke periode worden afgehandeld. Ook legt hij zo nodig een huisbezoek af. Verder heeft de leerplichtambtenaar de mogelijkheid om een bemiddelende rol te spelen bij het zoeken naar een andere school of een passende leerroute. Indien uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een geldige vrijstelling en mogelijk verwijtbaarheid ligt bij de ouders of de jongere die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, heeft de leerplichtambtenaar de taak om een melding doen bij de Sociale Verzekeringsbank. Indien uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van relatief verzuim, bij de ouders of de jongere die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt volledige verwijtbaarheid ligt en er voldaan wordt aan de criteria voor verwijzing naar Bureau Halt, heeft de leerplichtambtenaar de mogelijkheid om een verwijzing naar bureau Halt te beslissen. Als de leerplichtambtenaar overgaat op den verwijzing naar Bureau Halt roept hij de ouders en de jongere vanaf twaalf jaar op voor een gesprek, waarin hij toestemming vraagt aan de ouders en jongere om door te verwijzen naar Bureau Halt. Daarna stelt de leerplichtambtenaar een verkort proces-verbaal op met Haltverwijzing. De jongere moet deze ondertekenen. De leerplichtambtenaar zal dan een brief sturen aan de ouders en de jongere over de procedure en de consequenties bij het niet nakomen van de Haltverwijzing en zal hij de directeur inlichten over de verwijzing en de afloop van de Haltstraf.

Indien uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van relatief verzuim, bij de ouders of de jongere die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt volledige verwijtbaarheid ligt en de jongere niet meer in aanmerking komt voor een Haltverwijzing, maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op met zijn bevindingen en zendt deze naar de Officier van Justitie. Indien de leerplichtambtenaar voornemens is proces-verbaal op te maken, verhoort hij de ouders en jongere van twaalf jaar of ouder en maakt hij aan hen uitdrukkelijk kenbaar dat hij voornemens is een proces-verbaal op te maken.

De leerplichtambtenaar heeft de mogelijkheid om aan het college een voorstel te doen tot het opleggen van een dwangsom als daarmee het verzuim wordt opgeheven en herhaling voorkomen kan worden. De leerplichtambtenaar heeft ook de taak om een onderzoek naar de reden, indien hij een melding van verzuim ontvangt maar niet van de directeur. Als blijkt dat de directeur onwillig of nalatig is in het nakomen van de verplichting kan de leerplichtambtenaar een melding afgeven bij de Inspectie van het Onderwijs.

Verzuim 18 plus jongeren

Indien er een melding binnenkomt dat een jongere van achttien jaar of ouder verzuimd, heeft de leerplichtambtenaar de taak volgens art. 7 van de instructie om in gesprek te gaan met de jongere om de reden van het verzuim uit te zoeken en wat hij nodig heeft om het verzuim te doen eindigen. Dat gebeurt door middel van een plan van aanpak.

Absoluut verzuim van leerplichtigen en kwalificatieplichtige jongeren

De leerplichtambtenaar heeft de taak zoals omschreven in art. 8 van de instructie om te onderzoeken waarom een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere niet als leerling staat ingeschreven zonder dat daarvoor een grond voor vrijstelling aanwezig is. Dat moet binnen vijf werkdagen. Hij zoekt contact met de ouders en de jongere indien hij twaalf jaar oud ouder is en stelt hen in de gelegenheid om nadere uitleg over het achterwege laten van de inschrijving uit te leggen. De leerplichtambtenaar kan een dwangsom opleggen indien hij van mening is dat de maatregel kan leiden tot het opheffen van het verzuim dan het voorkomen van herhaling daarvan.

Kennisgeving in- en uitschrijvingen, (dreigend) voortijdig schoolverlaten van leerplichtigen (met inbegrip van verwijdering)

Zodra de leerplichtambtenaar kennisneemt van verwijdering of vroegtijdig schoolverlaten van een jongere stelt hij overeenkomstig art. 9 van de instructie een onderzoek in naar de oorzaak hiervan. Indien blijkt dat de directeur onwillig of nalatig is geweest in het nakomen van deze verplichting roept hij hem op voor een gesprek en maakt een dossier op. De leerplichtambtenaar zal dan beslissen of het dossier ter signalering aan de Inspectie van het Onderwijs wordt gestuurd dan wel een bericht van zijn bevindingen aan de inspecteur van de desbetreffende school of instelling.

Vervangende leerplicht

De leerplichtambtenaar heeft de taak om namens het college te beslissen over aanvragen tot het toestaan van vervangende leerplicht als bedoeld in art. 3a en 3b van de Leerplichtwet 1969, als beschreven in art. 10 van de instructie. Indien blijkt dat de jongere in de omstandigheden verkeert als bedoeld in art. 3a dan wel 3b van de Leerplichtwet 1969, zorgt de leerplichtambtenaar dat er noodzakelijke gesprekken met betrekking tot het aangepaste onderwijs- en begeleidingsprogramma en de praktijktijd dan wel arbeid van lichte aard binnen tien werkdagen worden gevoerd. De afspraken worden schriftelijk vastgesteld en opgenomen in het leerlingdossier. Ook heeft de leerplichtambtenaar de taak om het programma op een voor hen begrijpelijke wijze aan de ouders en de jongere wordt uitgelegd. De leerplichtambtenaar draagt zorg voor een goede informatieverstrekking aan het districtshoofd van de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vrijstelling van leerplicht wegens het volgen van ander onderwijs

Op grond van art. 11 van de instructie heeft de leerplichtambtenaar de taak om namens het college te beslissen op aanvragen tot toepassing van de vrijstellingen als bedoeld in art. 15 van de Leerplichtwet 1969.

Vrijstelling van de inschrijvingsplicht

In art. 12 van de instructie staat dat de leerplichtambtenaar de kennisgeving als bedoeld in art. 6 van de Leerplichtwet 1969 in ontvangst neemt en hij de ouders een ontvangstbevestiging zendt waarin hij mededeelt op welke termijn de ouders een bericht zullen ontvangen over de ontvankelijkheid van het beroep op vrijstelling. Als ouders een beroep willen doen op de grond bedoeld in art. 5 onder a van de Leerplichtwet 1969 probeert de leerplichtambtenaar te bewerkstelligen dat de aangewezen deskundige binnen twintig werkdag de jongere onderzoekt en een schriftelijke verklaring over de geschiktheid van de jongere geeft. Als de kennisgeving aan de eisen voldoet, deelt de leerplichtambtenaar aan de ouders mee voor welke periode de vrijstelling geldt en voor welke datum zij een kennisgeving moeten indienen indien zij opnieuw een beroep op een vrijstellingsgrond willen doen. Als de kennisgeving niet aan de eisen voldoet, geeft de leerplichtambtenaar de ouders een redelijke termijn om de jongere alsnog in te schrijven op een school of instelling.

Bepalen of een onderwijsvoorziening een school is in de zin van de Leerplichtwet 1969

Volgens art. 13 van de instructie, heeft de leerplichtambtenaar de taak om contact op te nemen met de onderwijsinspectie met het verzoek een onderzoek in te stellen en binnen een in het verzoek aangegeven termijn een advies uit te brengen over de vraag of de onderwijsvoorziening kan worden beschouwd als een school in de zin van de Leerplichtwet 1969, indien ouders aangeven dat zij voldoen aan hun verplichting krachtens de Leerplichtwet 1969 doordat hun kind gebruik maakt van een niet uit de openbare kas bekostigde of aangewezen onderwijsvoorziening. De leerplichtambtenaar moet dan het advies van de onderwijsinspectie volgen.

Aanwijzing deskundige

De leerplichtambtenaar heeft als taak om structureel afspraken te maken met een arts, pedagoog of psycholoog over de wijze waarop hij of zij een verklaring over de geschiktheid tot toelating tot een school of instelling betreffende een jongere geeft. Dat staat in art. 14 van de instructie.

Melding aan de Raad voor de Kinderbescherming

Als de leerplichtambtenaar een proces-verbaal tegen de jongere in verband met relatief verzuim aan de Officier van Justitie zendt, zendt hij op grond van art. 15 van de instructie tevens een afschrift van het proces-verbaal naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Melding aan Veilig Thuis

Op grond van art. 16 van de instructie heeft de leerplichtambtenaar de verplichting om bij vermoeden van verwaarlozing van de belangen van een jongere of kind een rapport van zijn bevindingen naar Veilig Thuis te sturen met het verzoek om een onderzoek in te stellen. Hij moet deze beslissing ook schriftelijk mededelen met de ouders.

Meldcode Huiselijk geweld en Kindermishandeling

In art. 17 van de instructie staan 5 stappen die de leerplichtambtenaar moet volgen in verband met de Meldcode. Deze zijn het in kaart brengen van de signalen, collegiale consultatie en zo nodig Veilig Thuis raadplegen, in gesprek gaan met de leerling en ouders, de aard en ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling afwegen en uiteindelijk beslissen aan de hand van het afwegingskader.

Melding aan de Sociale Verzekeringsbank

In overeenstemming met art. 7 van de Algemene Kinderbijslagwet kan de Leerplichtambtenaar een melding op grond van art. 19 van de instructie doen bij de Sociale Verzekeringsbank indien er sprake is van ongeoorloofd verzuim bij een jongere van zestien of zeventien jaar zonder startkwalificatie. Als verwijtbaarheid van de ouders en/of de jongere aanwezig is, de ouders en/of jongere niet meewerken aan afspraken om het verzuim te stoppen en/of er sprake is van recidive, besluit de leerplichtambtenaar om over te gaan tot het doen van een melding. Voordat de leerplichtambtenaar een melding doet brengt hij de ouders en jongere op de hoogte van de voorgenomen melding en worden er afspraken gemaakt binnen welke termijn onder welke voorwaarden de ouders en jongere de melding kunnen voorkomen.

Melding aan de inspectie van het Onderwijs

Als een leerplichtambtenaar tekortkoming waarneemt bij de school of onderwijsinstelling in de naleving van de Leerplichtwet 1969 heeft hij de taak volgens art. 20 van de instructie om de school te informeren en adviseren. Als de school of instelling nog steeds niet voldoet aan de wettelijke bepalingen, moet de leerplichtambtenaar een schriftelijk signaal afgeven bij de Inspectie van het Onderwijs.

Jaarverslag leerplicht en effectrapportage RMC

De leerplichtambtenaar heeft de taak om door middel van een jaarverslag het in het schooljaar al dan niet regionaal verband gevoerde leerplichtbeleid inzake de handhaving van de leerplicht en de kwalificatieplicht en de resultaten daarvan te verantwoorden aan het bestuur. Dat staat in art. 21 van de instructie.

Samenwerking in de regio inzake leerplicht en RMC

Op grond van art. 22 van de instructie heeft de leerplichtambtenaar periodiek overleg met leerplichtambtenaren van andere gemeenten uit de regio over de uitvoering van de taken. Hij brengt tijdens het overleg voorstelling in over onderwerpen waarvoor regionale afspraken bijdragen aan een doelmatige bestrijding van schoolverzuim en/of voortijdig schoolverlaten.

3.5 Samenvatting

Het verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim' is opgesteld als leidraad voor scholen om duidelijk te maken hoe verzuimbeleid eruit kan zien en om te informeren over welke verschillende processtappen er zijn bij oplopend verzuim. Het schoolverzuim kan grote gevolgen hebben, zoals het krijgen leerachterstanden en een advies voor lager niveau, de kans op voortijdig schoolverlaten en het niet behalen van een startkwalificatie wordt verhoogd en de sociale omgang gaat omlaag.

Kinderen hebben leerplicht vanaf vijf jaar en eindigt in het jaar waarin de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren onderwijs heeft genoten of aan het eind van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. De jongere kan vrijstelling krijgen als hij door lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school of instelling te worden toegelaten, als er overwegende bedenkingen tegen het onderwijs op redelijke afstand van de jongere zijn of dat de jongere een inrichting van onderwijs buiten Nederland regelmatig bezoekt. Ook kan de jongere een vrijstelling voor geregeld schoolbezoek krijgen.

De school heeft bepaalde taken die zij moet uitvoeren indien een jongere verzuimt, zijnde signaleren van het verzuim en een melding maken van het verzuim bij de gemeente. De school heeft ook de wettelijke taak om een verzuimbeleid te hebben en openbaar te maken. Dit gebeurt veelal op de website van de school.

De leerplichtambtenaar draagt toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969. De taken van de leerplichtambtenaar staan in de Leerplichtwet 1969, maar zijn grotendeels opgenomen in beleidsstukken. Deze zijn wettelijk verplicht.

Uit de ambtsinstructie van de gemeente Groningen en uit de instructie van Ingrado komen veel taken naar voren. Deze taken kunnen worden onderverdeeld in een aantal groepen, zijnde actieve taken, controlerende taken, onderzoekende taken en administratieve taken.

Actieve taken

Dit is verreweg de meeste voorkomende taak. De leerplichtambtenaar is volgens de instructies op een actieve manier bezig met het uitoefenen van zijn taken. Hij zal moeten beoordelen of de jongere vrijgesteld kan worden van de leerplicht, ander onderwijs kan volgen of vervangende leerplicht van toepassing is. De leerplichtambtenaar heeft actief gesprekken met ouders, jongeren, de school of instelling en andere organisaties over het verzuim, de preventie ervan en hoe het verzuim verholpen kan worden. Als het verzuim niet opgelost wordt zal de leerplichtambtenaar overgaan tot het opmaken van proces-verbaal.

Controlerende taken

De leerplichtambtenaar moet volgens de instructie controleren of de ouders, jongere of de school of instelling aan zijn verplichtingen voldoet. Ook zal hij moeten controleren of de jongere geen tekenen vertoont van een vermoeden van verwaarlozing of mishandeling.

Onderzoekende taken

De leerplichtambtenaar heeft volgens de instructies een onderzoekende taak als er een melding van relatief verzuim binnenkomt. De leerplichtambtenaar moet onderzoeken waarom er sprake is van relatief verzuim bij de jongere en heeft hier gesprekken over met de ouders en de jongere. Dit moet tevens bij absoluut verzuim. Ook dan zal de leerplichtambtenaar een onderzoekende taak hebben en erachter moeten komen waarom de jongere niet staat ingeschreven op een school of instelling.

Administratieve taken

Uit de instructies zijn een aantal administratieve taken naar voren gekomen. Zo staat in beide instructies dat de leerplichtambtenaar de relevante gegevens, documenten en dossier in een leerlingenadministratie of leerplichtregistratiesysteem opneemt. Ook komt in beide instructies terug dat er aan het eind van een schooljaar een jaarverslag uitgebracht dient te worden.

3.6 Onderzoekspunten

In paragraaf 3.3 zijn de taken van de onderwijsinstellingen in beeld gekomen. Een onderzoekspunt die naar voren is gekomen, is om te kijken welke inhoudelijke begrippen uit het verzuimprotocol onduidelijk zijn voor de onderwijsinstellingen. In paragraaf 3.4 zijn de taken van de leerplichtambtenaren in beeld gekomen. Hier is het onderzoekspunt om te kijken welke inhoudelijke begrippen, overeenkomend met de wettelijke taken, uit het verzuimprotocol onduidelijk zijn voor de leerplichtambtenaren. Daarnaast is het een onderzoekspunt dat er onderzocht wordt wat de verbeterpunten zijn van de vormgeving van het verzuimprotocol gebaseerd op de ervaringen van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen.

Hoofdstuk 4 praktijk

In hoofdstuk 4 komen de onderwerpen naar voren die genoemd zijn in het interview. Hoofdstuk 4 is opgedeeld aan de hand van de onderzoekspunten uit paragraaf 3.6 en aan de hand van de praktijkgerichte deelvragen. In het interview is zowel aan leerplichtambtenaren als aan onderwijsinstellingen gevraagd wat zij inhoudelijk onduidelijk vinden aan het verzuimprotocol. Hieronder staat beschreven welke begrippen er zijn genoemd en waarom. Daarnaast is aan beide partijen gevraagd wat verbeterpunten zijn voor het verzuimprotocol. Als laatste wordt de route van communicatie en registratie van verzuim van de verschillende onderwijsinstelling benoemd.

4.1 Welke inhoudelijke begrippen in het verzuimprotocol zijn onduidelijk voor leerplichtambtenaren?

Bewijslast

Waar de leerplichtambtenaren over struikelen is de bewijslast voor ouders, welke is opgenomen in stap 3a van het verzuimprotocol. Een leerplichtambtenaar zegt terecht dat dit geen actie is, terwijl het wel onder 'acties' staat genoemd. Een andere leerplichtambtenaar vraagt zich af wat er bedoeld wordt met bewijslast. Geïnterviewde vindt een medische verklaring van een arts wel bewijslast, maar een onderwijsinstelling gaat niet voor een periode van nul tot dertig uren een medische verklaring vragen. Maar dat is ook logisch zegt geïnterviewde. Ook geeft een geïnterviewde aan dat het voor leerplichtambtenaren, de schoolarts en de ouders niet duidelijk is wat bedoeld wordt met bewijslast. Wat wel belangrijk is, is de terugkoppeling van een schoolarts naar de leerplichtambtenaar. Geïnterviewde zegt dat ze dan wel verder kunnen met de te nemen stappen.

Spreekuur

Waar de leerplichtambtenaren ook over struikelen zijn het aantal uren wanneer een leerling moet worden aangemeld voor een spreekuur met de leerplichtambtenaar. Dit staat in stap 3b van het verzuimprotocol. In het protocol staat dat er bij ongeoorloofd verzuim van minder dan zestien uren in vier weken een leerling moet worden aangemeld voor een spreekuur. Er komen bij de leerplichtambtenaren twee onduidelijkheden naar voren; de opvatting en de uren. Eén leerplichtambtenaar struikelt over de interpretatie. Geïnterviewde zegt dat onderwijsinstellingen de zin kunnen opvatten als *"...dat een kind elke vier weken wel vijftien keer te laat mag komen..."*. Geïnterviewde geeft aan dat dat natuurlijk niet de bedoeling is, maar dat het wel zo gelezen kan worden. Geïnterviewde vindt het een beter idee om de zin concreter te maken en het te houden op de regel: *"bij tien keer te laat is het tijd voor een leerplichtspreekuur."* Twee andere leerplichtambtenaren struikelen over wat de zestien uren in vier weken nou precies is. *"Geldt dat ook voor te laat, alleen voor ongeoorloofd verzuim, mag je ook eerder melden?"*. Ze houden zich vast aan de wettelijke regeling van zestien uren in vier weken, maar ze geven wel aan bij de onderwijsinstelling dat ze het altijd eerder mogen melden. Toch roept het wel de vraag op wat precies de zestien uren en vier weken is.

Zo gewenst jeugdarts consulteren en het verzuimpatroon

Het verzuimpatroon en het 'niet pluis gevoel' uit stap 2 en 3a is een onderwerp voor discussie. Verschillende leerplichtambtenaren geven aan dat deze begrippen voor meerdere mensen verschillend te interpreteren zijn. Eén van de leerplichtambtenaren zegt: *"Ik weet niet of ik daarvoor zou kiezen. Wat is niet pluis?"*. Zo ook een andere stap uit 3a, zijnde 'zo gewenst de jeugdarts consulteren'. Een leerplichtambtenaar stuit hier op het begrip 'zo gewenst'. Hij vraagt zich af wat er met het begrip bedoeld wordt.

Quickscan

Wat betreft de quickscan uit het verzuimprotocol, vinden leerplichtambtenaren de vragen zes en zeven vaag. Zij vinden dat de ouders, zodra je die vragen stelt, misschien gaan denken wat er met de gemeente bedoeld wordt en wie van de gemeente bedoeld wordt. Leerplichtambtenaren vinden het niet concreet genoeg, omdat het voor ouders vaak een beladen onderwerp is. Geïnterviewden stellen dat je het beste direct zo duidelijk en transparant mogelijk moet zijn. Toch vindt een andere geïnterviewde de quickscan wel een fijn handvat voor de onderwijsinstellingen en deze persoon maakt er zelf ook gebruik van. Geïnterviewde struikelt niet over de vragen waar de gemeente in terug komt. Er zijn verschillen tussen leerplichtambtenaren over de opvatting van het woord 'gemeente'.

Taakverdeling

Verder vindt een leerplichtambtenaar de taakverdeling niet helder. Vooral bij ziekteverzuim is het ingewikkeld. *"Wie moet wanneer aan de gang, hoe krijg je daar grip op."* Geïnterviewde stelt dat je met ziekteverzuim afhankelijk bent van de schoolarts en dat deze schoolartsen verschillend te werk gaan. De ene schoolarts is wel duidelijk en de ander niet. Dat maakt het werk lastig. Welke rol iemand precies moet oppakken is voor de geïnterviewde niet duidelijk.

4.2 Welke inhoudelijke begrippen in het verzuimprotocol zijn onduidelijk voor onderwijsinstellingen?

Gebruik verzuimprotocollen

Eén van de onderwijsinstellingen werkt met het verzuimprotocol. Een andere onderwijsinstelling werkt niet met het verzuimprotocol, maar gebruikt een eigen verzuimprotocol. De laatste onderwijsinstelling heeft ook een eigen verzuimprotocol, maar wil deze samenvoegen met het verzuimprotocol van het samenwerkingsverband.

De onderwijsinstelling die gebruik maakt van het verzuimprotocol, onderwijsinstelling 1, maakt vaak gebruik van de externe protocollen die ze hebben gekregen van de gemeente Groningen. Deze protocollen voeren ze dan ook in op hun school. De onderwijsinstelling geeft wel aan dat ze het protocol alleen bij twijfel gebruiken. Het is vanzelfsprekend wat er moet gebeuren. Maar wanneer er sprake is van twijfel, geeft de geïnterviewde aan dat ze liever even belt met degene die er verstand van heeft. *"Want als ik in zo'n verzuimprotocol zit, weet je de spelregels wel en als ik twijfel over een leerling van hoe zit ik hier nu mee, dan bel ik gewoon."*

De onderwijsinstelling die geen gebruik maakt van het verzuimprotocol, maar een eigen verzuimprotocol heeft, onderwijsinstelling 2, leest wel af en toe het verzuimprotocol door. Er staan stappen in het verzuimprotocol die ook in hun eigen verzuimprotocol staan, maar ze houdt zich bijvoorbeeld niet altijd aan de uren die in het verzuimprotocol van het samenwerkingsverband staan.

De onderwijsinstelling die een eigen verzuimprotocol heeft, maar deze wil samenvoegen met het verzuimprotocol van het samenwerkingsverband, onderwijsinstelling 3, heeft een eigen stappenplan liggen. Deze is gecheckt met het verzuimprotocol en sluit daar aardig op aan.

Inhoud

Ondanks dat niet alle onderwijsinstellingen het verzuimprotocol gebruiken, zijn ze wel op de hoogte over de inhoud. Een van de onderwijsinstellingen geeft aan dat er veel punten in het verzuimprotocol staan wat voor hen een taak is van een andere persoon, dan welke persoon staat vermeld in het verzuimprotocol. De geïnterviewde zegt: *"Hier staat bijvoorbeeld 'de WIJ-medewerker of jeugdarts inschakelen door de mentor', dat gaat niet via de mentor hier. Dat gebeurt door het ondersteuningsteam. En dat vind ik ook wenselijker, dan dat de mentor dat moet doen"*.

Bewijslast

Meerdere onderwijsinstellingen hebben aangegeven dat ze het stukje bewijslast van ouders een lastig punt vinden. Een van de geïnterviewden zegt: *“Hier staat ‘ouders hebben bewijslast voor verzuim’, ja dat vind ik ook weer een lastige. Als ouders ziekmelden dan is dat heel lastig en ja hoe kunnen ze dat bewijzen dat vind ik ook weer zoiets. En als wij twijfels hebben of dat wel echt zo is dan is het toch aan de schoolarts om te onderzoeken of het verzuim geoorloofd is of niet en daar gaat een mentor geen uitspraak over doen. Dus dat vind ik nog een stukje.”*

De onderwijsinstelling die met het verzuimprotocol werkt vindt het protocol over het algemeen heel prettig. Af en toe worden hier eigen aanvullingen op toegepast die niet in het verzuimprotocol staan vermeld. Maar voor de rest wordt het protocol keurig gevolgd. De geïnterviewde zegt: *“En dat lijkt me dan ook wel zo handig, omdat we met leerplicht en de schoolarts werken. Want als we allemaal verschillende talen gaan spreken, begrijpen we elkaar niet.”*

4.3 Wat zijn verbeterpunten van de vormgeving van het verzuimprotocol?

Leerplichtambtenaren

Leerplichtambtenaren geven aan dat de verbeterpunten voornamelijk in de vormgeving zitten. Twee van de leerplichtambtenaren geven aan dat zij de blauwe vakken in het verzuimprotocol niet fijn vinden. Dit maakt het onrustiger en men zou denken dat deze vakken belangrijker zijn. De geïnterviewde zegt: *“de blauwe dingen springen eruit en ben je geneigd te lezen, de witte dingen niet. Het wordt er onrustiger van”*. Hierdoor zou je juist alleen deze stukken gaan lezen en de witte vakken overslaan. Een andere leerplichtambtenaar vindt de verschillende kleuren wel fijn en deze helpen de geïnterviewde dan ook.

Het verzuimprotocol nodigt met de huidige vormgeving niet uit om te gaan lezen volgens meerdere leerplichtambtenaren. De tekst is op zichzelf niet onduidelijk, maar het zorgt er wel voor dat het protocol minder uitnodigt om te lezen. Het is te veel tekst. Een leerplichtambtenaar denkt dat scholen door de hoeveelheid tekst niet het verzuimprotocol bekijken. Zo zegt de geïnterviewde: *“Ik heb het ook niet elke keer helemaal doorgelezen, dus in die zin nodigt het wat minder uit.”* Geïnterviewde kan zich voorstellen dat, dat ook geldt voor de andere partijen. Geïnterviewde merkt bij zichzelf dat je begint te scannen en denkt ‘wat ik heb nodig uit dit lijstje’. Geïnterviewde komt er niet uit, omdat het zoveel tekst is.

Waar alle leerplichtambtenaren het over eens zijn is dat het verzuimprotocol mooier vormgegeven kan worden. Het zou volgens hen in één oogopslag duidelijk moeten zijn wat de te ondernemen stappen zijn. Eén van de leerplichtambtenaren zegt: *“Als dit zou leiden naar een stroomschema waarin je 3a, 3b weer terug zou zien, dan splitst het zich echt uit.”* Ieder van de leerplichtambtenaren zou het fijn vinden als er een stroomschema komt. Een andere geïnterviewde zegt dan ook dat het huidige verzuimprotocol niet uitnodigend is. Deze zou wel uitnodigend zijn door stappenplannen en schema's met pijltjes. *“Deze stap van toepassing, dan naar dat.”* Geïnterviewde zegt: *“Kan dan korter en bondiger. Met uitleg erachter.”*

Dit stroomschema zou fijn zijn als een toevoeging aan het huidige verzuimprotocol en niet moeten komen in de plaats van het huidige verzuimprotocol. Een geïnterviewde geeft hierbij aan dat *“...wat je ziet is dat heel veel mensen ook wel een beetje ‘verandermoe’ worden omdat er elke keer weer dan is er dit weer nieuw dan er dat weer nieuw en ik merk bij scholen dat die zitten gewoon in hun eigen routine en voordat je daar dus verandering in krijgt ben je wel even verder zeg maar. Dus ik denk dat als je nu weer dit helemaal gaat veranderen of iets nieuws van maakt dat mensen minder gemotiveerd raken om er mee te werken...”*.

De leerplichtambtenaren vinden dat het huidige verzuimprotocol moet blijven, met de nodige aanpassingen, als iets waar men naar terug kan grijpen wanneer er extra informatie nodig is.

Onderwijsinstellingen

Ondanks dat er weinig gebruik wordt gemaakt van het verzuimprotocol, kent iedereen het verzuimprotocol wel. Als het gaat om de vormgeving van het verzuimprotocol wordt er aangegeven door onderwijsinstellingen dat het wel veel tekst is. Eén onderwijsinstelling geeft de kanttekening dat het wel prima te gebruiken is voor research of om te gebruiken bij twijfel.

Als het verzuimprotocol veranderd moet worden dan zou het smartere geformuleerd kunnen worden, met een paar stroomschema's, maar dan wel een combinatie van hoe het verzuimprotocol nu is met stroomschema's. Een stroomschema is handig om het in één opslag te bekijken, maar de inhoud moet dan wel zelf bedacht worden, vandaar een combinatie. Een andere onderwijsinstelling geeft aan dat ze het verzuimprotocol graag willen aanpassen aan de werkwijze op die school. Maar er wordt wel ingezien dat dat lastig is, omdat de werkwijze op scholen allemaal verschillend zijn.

Een andere optie die genoemd is door een onderwijsinstelling is het verzuimprotocol opsplitsen in twee stappenplannen. Eén voor ziekteverzuim en een andere voor spijbelen en te laat komen. Omdat deze twee situaties los van elkaar staan en erg van elkaar verschillen. *"Ik vind ziekteverzuim veel lastiger dan spijbelen en te laat komen."* Zo worden er andere stappen genomen bij ziekte dan bij spijbelen of te laat.

Onderdelen die de onderwijsinstelling terug wil zien is een extra stap om het niet pluisgevoel te registreren die staat in stap 2 van het verzuimprotocol.

4.4 Route van communicatie en registratie van verzuim

Hierboven staat beschreven of de onderwijsinstellingen gebruik maken van het verzuimprotocol of niet. Elke onderwijsinstelling heeft zijn eigen route van communicatie en registratie van verzuim. Deze route verschilt per onderwijsinstelling, maar komt toch ook weer deels overeen met elkaar. Hieronder staat per onderwijsinstelling de route van verzuim en registratie die naar voren kwam uit het interview.

Onderwijsinstelling 1

's Ochtends worden kinderen ziek of absent gemeld dit komt in het registratiesysteem te staan. Eén keer in de twee weken zit de ondersteuningscoördinator, de conciërge en een decaan samen om alle leerlingen door te spreken aan de hand van een uitdraai van magister, waarin te zien is wanneer iemand te laat was, sprake is van geoorloofd verzuim en wanneer iemand ongeoorloofd verzuim heeft gepleegd. Als een kind één keer te laat komt, moet hij/zij zich melden en bij twee keer te laat moet het kind zich de volgende keer eerder melden. Als een kind vijf keer te laat is gekomen, gaat er een brief naar de ouders en gaat de mentor in gesprek met het kind. Bij acht keer te laat wordt het kind uitgenodigd voor het preventieve spreekuur van de leerplicht. Alle ouders van kinderen met verzuim worden persoonlijk gebeld en komen op gesprek.

Kinderen die te vaak ziek zijn gaan naar het spreekuur van de schoolarts. Ook die ouders worden persoonlijk gebeld. Bij ziekteverzuim gaat het niet alleen om het aantal uren, maar ook hoe het verzuim eruitziet. *"Om de zoveel week een paar dagen, vind ik opvallend. Als je griep hebt kan er twee week uitliggen, dat zijn heel veel uren."* Er wordt elke twee week gekeken hoe het verzuim eruitziet. Daarnaast is er contact met het zorg- en adviesteam waar ook leerplicht en de schoolarts in zitten.

Onderwijsinstelling 2

Ouders bellen in de ochtend wanneer hun kind ziek of absent is. De conciërge neemt vanaf 07:45 uur alle telefoontjes op, daarna gaat de conciërge alle klassen bij langs om te kijken wie er wel of niet aanwezig is. Vervolgens wordt er gebeld naar de ouders waarvan de kinderen er niet zijn, maar wel

aanwezig horen te zijn. Hier zit wel een hiaat, want dit wordt alleen het eerste uur gedaan. Verder houden de docenten gedurende de dag bij welke leerlingen wel of niet aanwezig zijn.

Wanneer je te laat komt, moet je je de volgende dag om 08:00 uur melden. Dit kan door de mentor ongedaan worden gemaakt als er een goede reden is. Na vijf keer te laat moet je een half uur corveeën. Na tien keer te laat moet het verzuim worden uitgelegd bij de directrice en is de straf om de hele week om 08:00 uur op school te melden.

De mentor is de contactpersoon. De mentor belt bij ziekte naar huis om te kijken hoe het gaat en om te kijken wat er aan de hand is. De mentor is ook degene die wekelijks een uitdraai van magister doorneemt en met de leerlingen onduidelijkheden bespreekt. Heel bewust is dit bij de mentor gelaten, zodat de ouders één persoon kunnen spreken die alles weet van hun kind qua cijfers, ambitie, verzuim en de thuissituatie. De mentor heeft een vrij grote rol. De mentor doet gesprekken met de ouders, het verzuim, als iemand veel ziek is geweest, naar huis bellen en contact houden met thuis. *“Daar hebben wij specifiek voor gekozen, omdat dat in de wijk nodig is. Sommige ouders spreken geen Nederlands en soms zijn er al slechte ervaringen met WIJ-teams vanuit de basisschool.”*

De ondersteuningscoördinator gaat één keer in de week met de administratie om tafel zitten om het verzuim helemaal door te nemen. Zij bekijkt nogmaals het verzuim: ziekte, te laat, spijbelen en spreekt hierover met mentoren. Daarnaast regelt zij de schoolarts en bezoek aan de leerplicht.

Onderwijsinstelling 3

Wanneer leerlingen ziek zijn wordt er gebeld naar de school of wordt er gemaïld naar het absentie e-mailadres. Dit komt binnen bij de meldkamer en dit is het eerste aanspreekpunt als het gaat om ziekteverzuim bij leerlingen. De meldkamer medewerker belt altijd naar huis om te checken.

Docenten houden in een computersysteem absentie bij. Elk lesuur wordt bijgehouden of een leerling aanwezig is of niet. Wanneer iemand bij het eerste uur afwezig wordt gemeld, dan wordt het een vakje in het systeem rood. De meldkamer houdt dit in de gaten. Zij bellen naar huis om te vragen waarom de leerling niet aanwezig is. Soms wordt een leerling dan alsnog ziekgemeld of blijkt een melding niet verwerkt te zijn in het systeem. Zo wordt ook ongeoorloofd verzuim gecheckt. Als er sprake is van ongeoorloofd verzuim, wordt spijbelen in het systeem gezet en wordt er direct contact opgenomen met thuis. Bij elf keer spijbelen moeten de uren dubbel worden ingehaald. *“Kijk als een leerling één keer spijbelt wordt er verder nog niet heel veel actie ondernomen maar als een leerling bijvoorbeeld ook al heel vaak te laat is gekomen en die gaat dan ook nog spijbelen dan volgt er vaak wel overleg met leerplichtambtenaren van ‘goh moeten we deze leerling al melden of nog even wachten.’”*

Wanneer een leerling te vaak te laat is dan wordt dit gemeld bij de leerplicht. Soms wordt er afgeweken bijvoorbeeld als er een combinatie is van ziekteverzuim en te vaak spijbelen. *“Er wordt weleens afgeweken, als er een goede reden is.”*

De mentor krijgt een melding als de leerling een aantal keer te laat is geweest, dan krijgt de leerling een waarschuwingsbrief mee naar huis. Verder is de mentor op de hoogte van verder verzuim en verder traject zoals DUO en leerplicht. Ouders worden door de waarschuwingsbrief op de hoogte gesteld. Ouders worden niet specifiek uitgenodigd voor een gesprek wanneer er sprake is van één ding, maar wel wanneer er meerdere dingen aan de hand zijn.

De ondersteuningscoördinator heeft een leidende rol in het verzuim. Zij is op hoogte van verzuim en de stappen die er worden genomen door bijvoorbeeld de meldkamer medewerker. Daarnaast heeft zij contact met de leerplicht. Een leerling wordt bij het ondersteuningsteam aangemeld wanneer er

echt iets aan de hand is, niet alleen bij vaak te laat komen. De ondersteuningscoördinator houdt in de gaten wanneer er extra hulp nodig is. Op dit punt wordt ook om hulp van de VO-WIJ-medewerker gevraagd.

De schoolarts wordt ingeschakeld wanneer er twijfel is over verzuim of als het verzuim heel hoog is. Schoolarts 'kijkt' dan of er echt sprake is van verzuim. Dit wordt teruggekoppeld. Aan de hand hiervan kunnen ouders worden uitgenodigd voor een gesprek. Ook kan op basis hiervan de leerplicht worden ingeschakeld. Soms wordt er niks gedaan met de terugkoppeling als het lijkt goed te gaan. Wel komt er dan extra aandacht voor die leerling.

Externe organisaties

Onderwijsinstellingen maken gebruik van verschillende externe organisaties, zoals Accare, Molendrift en Cedin. Vanuit de vijfhoek wordt verwezen naar externe organisaties die hulp kunnen bieden bij een leerling. Soms zijn externe organisaties al betrokken bij een leerling. Accare helpt kinderen met een autisme spectrum stoornis en angststoornissen. Cedin is een organisatie die voorlichting geeft over o.a. ziekten. Per school verschilt hoeveel hulp wordt geaccepteerd. De ene onderwijsinstelling maakt juist heel veel gebruik van externe organisaties, terwijl de andere eerst probeert binnen de onderwijsinstelling zelf te kijken of er hulp is en problemen op te lossen vallen.

Eigen verzuimprotocol

Alle onderwijsinstellingen die geïnterviewd zijn, hebben een eigen verzuimprotocol. Onderwijsinstelling 1 gebruikt hun eigen verzuimprotocol als aanvulling op het verzuimprotocol van de gemeente. Het verzuimprotocol van de gemeente wordt gebruikt als een controle.

Onderwijsinstelling 2 heeft een verzuimprotocol waarin in grote lijnen staat wat in het verzuimprotocol van de gemeente staat. Het ziekteverzuim is aangepast, omdat ouders daarvoor verantwoordelijk zijn. *"Wij hebben nu gezegd van als een leerling zich in een periode van herfst tot kerst en van kerst tot voorjaar, vaker dan 3 keer ziekmeldt, dan is het schoolarts waardig. Dat zijn van die korte ziekteverzuimen waarbij altijd de reden onduidelijk is. Als een kind elke keer een paar dagen ziek wordt gemeld kijk dat is dan dat sluipende verzuim."*

Onderwijsinstelling 3 is nog bezig met het aanpassen van het verzuimprotocol. Het verzuimprotocol wat ze zelf hebben is compacter en betreft voornamelijk de eerste stappen uit het verzuimprotocol. *"Nee, die eerste stappen dat komt daar wel in terug. Ja en bepaalde dingen zijn misschien ook wel weer een vanzelfsprekendheid."* De acties die in het verzuimprotocol worden genoemd worden uitgevoerd, maar niet helemaal precies volgens de stapjes.

Hoofdstuk 5 Analyse

5.1 Theorie-praktijk

In hoofdstuk 3 is in de theorie besproken welke taken er gelden voor leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen uit wet- en regelgeving en uit beleidsstukken. In paragraaf 5.1 wordt de theorie met de praktijk vergeleken. Het verzuimprotocol wordt vergeleken met de theorie van hoofdstuk 3.

Verzuimprotocol

Het verzuimprotocol waar dit onderzoek om draait is een leidraad dat gebruikt kan worden door onderwijsinstellingen. Voor dit verzuimprotocol is daarom ook geen wettelijke grondslag te vinden. Toch zijn sommige onderwerpen in het verzuimprotocol gebaseerd op de wet- en regelgeving en beleidsstukken zoals die staan beschreven in hoofdstuk 3. Hieronder staan de overeenkomsten van de wet- en regelgeving en het verzuimprotocol.

Signaleren verzuim

Stap 1 van het verzuimprotocol is het signaleren van verzuim. In art. 21 en 21a Leerplichtwet 1969 staat geschreven wanneer verzuim gemeld moet worden. Verzuim kan alleen worden gemeld wanneer dit gesignaleerd is. Verzuim signaleren is de taak van onderwijsinstellingen. In art. 18 lid 3 Leerplichtwet 1969 staat dat onderwijsinstellingen leerplichtambtenaren moeten inlichtingen over alles wat zijn betrekking heeft op de Leerplichtwet 1969. Hieronder valt ook het gesignaleerde verzuim.

Ziekte

In stap 3a van het verzuimprotocol staat de ziekmelding van 0 tot maximaal 30 uur ziekte per schooljaar genoemd. In art. 12 Leerplichtwet 1969 komt naar voren dat er een vrijstelling voor ziekte aangevraagd kan worden. Verder is er geen wettelijke grondslag die specifiek naar ziekte verwijst. De acties die in het verzuimprotocol genoemd zijn bij stap 3a zijn onder andere 'zo gewenst jeugdarts consulteren' en 'ouders hebben bewijslast voor verzuim'. Deze twee acties roepen bij leerplichtambtenaren onduidelijkheden op. In de wet- en regelgeving is hier geen verdere betekenis aangegeven en zo ontstaat er vrijheid om zelf betekenis te geven aan begrippen zoals bewijslast.

Wanneer er geen sprake blijkt te zijn van ziekte, wordt er sprake van ongeoorloofd verzuim en geldt de regeling uit art. 21 Leerplichtwet 1969 dat er niet meer dan zestien uur in vier opeenvolgende weken sprake mag zijn van verzuim.

Zestien uur in vier opeenvolgende weken verzuim

In het verzuimprotocol komt in stap 3b en 4b naar voren dat verzuim van meer dan zestien uur in vier weken verschillende acties tot gevolg heeft, zoals een DUO-melding bij leerplicht en de leerplicht die afspraken maakt met zowel ouders als leerling over het terugdringen van verzuim. In art. 21 Leerplichtwet 1969 staat geschreven dat er een melding gedaan moet worden bij meer dan zestien uur verzuim in vier weken. Dat de leerplicht afspraken gaat maken met de leerling en zijn ouders staat geschreven in art. 3 van de ambtsinstructie van de gemeente Groningen.

Over de zestien uur in vier weken is bij leerplichtambtenaren onduidelijkheid over hoe deze te interpreteren valt. Graag zouden zij deze duidelijker geformuleerd willen zien, omdat in zestien uur je ook 15 keer te laat kan komen en dat niet de bedoeling lijkt te zijn. De wet- en regelgeving geeft vrijheid hoe deze zestien uur in vier opeenvolgende weken precies kan worden geïnterpreteerd door leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen.

Melding Veilig Thuis

In art. 16 van de ambtsinstructie van Ingrado staat gegeven dat leerplichtambtenaren bij een redelijk vermoeden van verwaarlozing van de belangen van een jongere een melding moeten doen bij Veilig Thuis. In stap 5 van het verzuimprotocol staat onder acties dat wanneer ouders geen toestemming geven voor hulp van een WIJ-team er een melding wordt gedaan bij Veilig Thuis.

Strafrechtelijk traject

Wanneer kinderen en ouders niet meewerken aan hulpverlening, mag de leerplicht een proces-verbaal opleggen, staat in stap 6b van het verzuimprotocol. Dit komt overeen met art. 3 ambtsinstructie van de gemeente Groningen.

Route van communicatie en registratie van verzuim

Hierboven staan overeenkomsten tussen de wet- en regelgeving en beleidsstukken en het verzuimprotocol gegeven. Daaruit komt naar voren dat veel van de stappen en acties in het verzuimprotocol niet in de wet- en regelgeving en beleidsstukken genoemd zijn. Deze stappen en acties zijn naar eigen vrijheid in te vullen. Hierdoor ontstaat er verschil in de route van communicatie en registratie van verzuim bij verschillende onderwijsinstellingen en ook bij leerplichtambtenaren.

5.2 Praktijk-praktijk

De resultaten die voortvloeien uit de interviews zullen met elkaar worden vergeleken. Daarbij wordt gekeken naar de inhoudelijke begrippen en de vormgeving van het verzuimprotocol. Er wordt gekeken naar de verschillen en overeenkomsten in de belevenissen van leerplichtambtenaren onderling, onderwijsinstellingen onderling en tussen leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen. Daarnaast zal er ook worden gekeken naar de verschillen en overeenkomsten binnen de routes van communicaties en verzuimregistratie bij onderwijsinstellingen.

Beleving van leerplichtambtenaren onderling inzake inhoudelijke begrippen

Op het gebied van onduidelijke inhoudelijke begrippen hebben alle geïnterviewde leerplichtambtenaren moeite met het punt bewijslast wat naar voren komt in het verzuimprotocol. Hierbij wordt aangegeven dat het niet een actie is, waar het wel onder vermeldt staat, en ook is het onduidelijk wat met het begrip wordt bedoeld.

Als tweede punt komt naar voren dat alle geïnterviewde leerplichtambtenaren struikelen over het aantal uren wanneer een leerling moet worden aangemeld voor een spreekuur met de leerplichtambtenaar. Ze zijn het hier allen over eens dat ze niet precies weten hoe ze dit moeten opvatten en ze ook niet precies weten wat onder deze uren valt. Het derde punt waar een gezamenlijke mening over naar voren komt is dat de leerplichtambtenaren aangeven dat het verzuimpatroon en 'niet plus gevoel' voor iedereen anders te interpreteren is. Dit geldt ook voor wanneer de jeugdarts geconsulteerd moet worden. Hierbij wordt aangegeven dat dit zo gewenst moet gebeuren, dit is een onduidelijk begrip volgens de leerplichtambtenaren.

Over de quickscan bestaan verschillende opvattingen tussen de leerplichtambtenaren. Er zijn leerplichtambtenaren die hebben aangegeven geen gebruik te maken van de quickscan, terwijl een andere leerplichtambtenaar er wel gebruik van maakt. De leerplichtambtenaren die de quickscan niet gebruiken geven aan de vragen 6 en 7 uit deze lijst vaag te vinden. Ze vinden het voor de ouders niet duidelijk wat er met gemeente wordt bedoeld. Als laatste vindt één leerplichtambtenaar de taakverdeling niet helder. Welke rol iemand moet oppakken en dan vooral bij ziekteverzuim is het de geïnterviewde niet duidelijk.

Voor een groot gedeelte komen dus dezelfde punten naar voren bij de leerplichtambtenaren in de beleving van het verzuimprotocol. Echter zijn er ook een paar punten die anders worden beleefd door de verschillende leerplichtambtenaren.

Beleving van leerplichtambtenaren onderling inzake de vormgeving

Op het gebied van de vormgeving van het verzuimprotocol geeft de helft van de geïnterviewde leerplichtambtenaren aan dat zij de blauwe vakken verwarrend vinden. Hierdoor wordt er meer onrust en onduidelijkheid gecreëerd. Een andere leerplichtambtenaar geeft aan dat de kleuren wel fijn zijn en deze persoon dus ook helpen. Waar een groot deel van de leerplichtambtenaren het over eens is, is dat het verzuimprotocol met de huidige vormgeving niet uitnodigt om te gaan lezen. Er wordt aangegeven dat het te veel tekst bevat. Als laatste punt over de vormgeving wordt door alle leerplichtambtenaren aangegeven dat het verzuimprotocol mooier vormgegeven kan worden. Er moet in één oogopslag duidelijk zijn wat de te ondernemen stappen zijn. Daarom zouden alle leerplichtambtenaren het fijn vinden als er een stroomschema komt. Het huidige verzuimprotocol zal een paar veranderingen door moeten maken, maar zal moeten blijven bestaan als iets waar men naar terug kan grijpen, wanneer er extra informatie nodig is, naast het stroomschema.

De grote overeenkomst in de beleving van alle leerplichtambtenaren is dus dat er behoefte is aan een stroomschema naast het verzuimprotocol. Er zijn ook punten in vormgeving die niet door elke leerplichtambtenaar hetzelfde worden beleefd.

Beleving van onderwijsinstellingen onderling inzake inhoudelijke begrippen

Ondanks dat niet iedere geïnterviewde onderwijsinstelling met het verzuimprotocol werkt zijn ze wel op de hoogte van de inhoud. Doordat sommige onderwijsinstelling met een eigen verzuimprotocol werken, kunnen ze minder zeggen over de inhoudelijke begrippen. Eén van de onderwijsinstellingen vindt dat er veel punten in het verzuimprotocol staan die bij hen door een ander persoon wordt uitgevoerd. Meerdere onderwijsinstellingen geven aan dat ze het stukje bewijslast van de ouders een lastig punt vinden. Door de onderwijsinstelling die wel met het verzuimprotocol werkt wordt aangegeven dat ze het protocol heel prettig vinden. Ze passen wel af en toe aanvullingen toe die niet in het verzuimprotocol worden vermeld. Meerdere onderwijsinstellingen hebben dus de beleving ondervonden dat het stukje bewijslast moeilijk is. Verder zijn er nog een paar punten die verschillen in beleving van de onderwijsinstellingen.

Beleving van onderwijsinstellingen onderling inzake de vormgeving

Door de onderwijsinstellingen wordt aangegeven dat het verzuimprotocol wel heel veel tekst bevat. Hier werd door een onderwijsinstelling bij opgemerkt dat het wel goed te gebruiken is voor research of om te gebruiken bij twijfel. Eén van de onderwijsinstellingen zou het prettig vinden als er naast het verzuimprotocol een stroomschema komt, om het in één oogopslag te kunnen bekijken. Een andere onderwijsinstelling wil het bestaande verzuimprotocol juist aanpassen aan hun eigen werkwijze. Nog een andere onderwijsinstelling geeft aan dat ze het prettig zouden vinden om het verzuimprotocol op te splitsen in twee stappenplannen. Eén voor ziekteverzuim en een andere voor spijbelen en te laat komen. De onderwijsinstellingen verschillen dus in beleving wat voor hun school de handigste vormgeving van het verzuimprotocol is. De onderwijsinstellingen beleven allen het huidige verzuimprotocol als veel tekst.

Tussen de leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen bestaan er dus meer verschillen dan overeenkomsten in de beleving van het verzuimprotocol. Door de leerplichtambtenaren worden meer punten aangekaart dan door de onderwijsinstellingen.

Beleving van onderwijsinstellingen onderling over de route van communicatie en registratie van verzuim

Elke geïnterviewde onderwijsinstelling heeft een eigen route van communicatie en registratie van verzuim. Overeenkomst tussen deze route is dat elke ochtend bij de onderwijsinstellingen ziekmeldingen en absent meldingen binnenkomen die worden geregistreerd. Een andere overeenkomst is dat de ondersteuningscoördinator met meerdere personen één keer in de zoveel

tijd gaat zit om al het verzuim door te spreken. Bij één keer te laat komen moeten leerlingen zich melden. Bij vaker te laat komen zijn er verschillen in de werkwijze van onderwijsinstellingen. Bij de ene onderwijsinstelling wordt bij 8 keer de leerplicht ingeschakeld, terwijl bij andere onderwijsinstellingen geen specifiek aantal is. Ook zit er verschil in de rol van de mentor op een onderwijsinstelling. Bij de ene onderwijsinstelling speelt de mentor een grote rol binnen verzuim, terwijl bij een andere onderwijsinstelling de mentor geen specifieke rol speelt binnen verzuim.

Wat alle onderwijsinstellingen aangegeven is dat verzuim maatwerk is, dit blijkt uit de genoemde voorbeelden van verzuim. Alle onderwijsinstellingen hebben een eigen werkwijze van verzuim die past bij het eigen verzuimprotocol die zij gebruiken.

Beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen inzake inhoudelijke begrippen

Waar de leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen het vrijwel unaniem over eens zijn, is de moeite die zij hebben met het punt bewijslast. Zowel in de interviews met de leerplichtambtenaren als de onderwijsinstellingen kwam dit naar voren. Verdere overeenkomsten in de beleving van onderwijsinstellingen en leerplichtambtenaren met betrekking tot het verzuimprotocol zijn er niet. Wel geeft één onderwijsinstelling aan dat veel taken bij hen door iemand anders worden uitgevoerd dan de persoon die in het verzuimprotocol staat. Een leerplichtambtenaar geeft aan ook soms de taakverdeling niet duidelijk te vinden. De volgende punten zijn in de beleving van leerplichtambtenaren onduidelijk, wat in de beleving van onderwijsinstellingen niet als iets onduidelijks wordt gezien: aantal uren wanneer een leerling moet worden aangemeld voor een spreekuur, interpretatie verzuimpatroon, 'niet pluis gevoel' en wanneer de jeugdarts geconsulteerd moet worden en het begrip 'gemeente' in de quickscan.

Tussen de leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen bestaan er dus meer verschillen dan overeenkomsten in de beleving van het verzuimprotocol. Door de leerplichtambtenaren worden meer punten aangekaart dan door de onderwijsinstellingen.

Beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen inzake de vormgeving

Een opvatting die bij leerplichtambtenaren naar voren komt, maar niet bij onderwijsinstellingen is dat de blauwe vakken in het verzuimprotocol verwarrend zijn. Een groot deel van de leerplichtambtenaren gaf aan dat het verzuimprotocol met de huidige vormgeving niet uitnodigt om te gaan lezen. Dit zou komen door de vele tekst in het verzuimprotocol. Ook onderwijsinstellingen geven aan dat het verzuimprotocol wel heel veel tekst bevat. Dit is een punt die overeenkomt in de beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol. Daarnaast zouden alle leerplichtambtenaren het fijn vinden als er naast het verzuimprotocol een stroomschema zou komen. Een van de onderwijsinstellingen gaf ook aan dit fijn te vinden. Een andere onderwijsinstelling gaf aan ze het prettig zouden vinden om het verzuimprotocol op te splitsen in twee stappenplannen. Dit zou dus ook door middel van een stroomschema kunnen. Hieruit blijkt dat bijna alle leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen behoefte hebben aan een overzichtelijker schema, bij voorkeur dus een stroomschema. Dit is ook een overeenkomst in de beleving van leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen met betrekking tot het verzuimprotocol. De leerplichtambtenaren vinden het fijn als het huidige verzuimprotocol blijft bestaan als aanvulling op dit stroomschema voor wanneer er bijvoorbeeld extra informatie nodig is. Ook onderwijsinstellingen gaven aan dat het verzuimprotocol wel iets is waar men naar terug kan grijpen.

Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek gegeven aan de hand van de centrale onderzoeksvraag: Wat zijn volgens de afdeling Leerplicht van de gemeente Groningen en onderwijsinstellingen de duidelijkheden en onduidelijkheden van het verzuimprotocol en hoe kan het verzuimprotocol overzichtelijker worden gemaakt?

Uit het theoretisch kader blijkt dat voor leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen verschillende regels gelden die aangegeven zijn in de wet- en regelgeving en beleidsstukken. Sommige van die regels komen overeen met wat geschreven staat in het verzuimprotocol. Andere regels staan niet in de wet. Uit beleidsstukken komen daarentegen wel veel voorschriften naar voren. Niet alle specifieke taken en regels zijn opgenomen in het verzuimprotocol, waardoor er veel vrije ruimte bestaat voor interpretatie van de opgenomen stappen in het verzuimprotocol.

Uit praktijkonderzoek blijkt dat er verschillende inhoudelijke begrippen in het verzuimprotocol staan die onduidelijk zijn voor onderwijsinstellingen en voor leerplichtambtenaren. Deze onduidelijkheden zorgen ervoor dat er in de begripsvorming veel ruimte is voor interpretatie van degene die het leest. Ook is er per onderwijsinstelling verschil in de taakverdeling te zien. Uit het praktijkonderzoek komt naar voren dat niet elke onderwijsinstelling de taken van de mentor op de wijze uit het verzuimprotocol uitvoert. Dit verschil is te verklaren aan de hand van het beleid van de onderwijsinstelling. Kortom, de taakverdeling op de onderwijsinstellingen verschillen enorm en zorgen voor onduidelijkheid bij de onderwijsinstelling.

Ook komt naar voren dat de vormgeving van het verzuimprotocol over het algemeen als onduidelijk wordt ervaren. Verschillende factoren dragen daaraan bij. De leerplichtambtenaren en één onderwijsinstelling vinden dat het in een oogopslag duidelijk moet zijn welke stap ondernomen moet worden. Dat is nu niet het geval.

Het punt dat als duidelijk wordt ervaren is de werkwijze van het verzuimprotocol. Dit komt mede door het feit dat iedereen weet wat zijn taken zijn. Dit is niet volgens het verzuimprotocol, maar volgens hun eigen beleid. Vooral bij onderwijsinstelling is dit sterk te zien. Zij nemen de stappen wel, maar op een ander tijdstip of door andere personen. Alle onderwijsinstellingen vinden dat het maatwerk is. De te nemen stappen hangen samen met de leerling in casu. Wat voor de één wel werkt, werkt niet voor de ander. Het is leerlingafhankelijk. Elke leerling heeft zijn eigen verhaal, dat valt niet in een protocol te vatten.

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek.

Aanbeveling 1

Als aanbeveling willen wij meegeven dat uit ons onderzoek is gebleken dat in het verzuimprotocol begrippen staan die subjectief interpreteerbaar zijn, waardoor verschillende organisaties verschillende betekenissen geven aan deze begrippen. Deze begrippen moeten worden verduidelijkt, waarvoor het voor iedereen helder is wat er wordt bedoeld en deze niet meer subjectief interpreteerbaar zijn.

Aanbeveling 2

Een andere aanbeveling die wij willen meegeven is dat er nader onderzoek nodig is om een duidelijk beeld te krijgen of alle organisaties die dit verzuimprotocol hebben gemaakt en/of gebruiken dezelfde duidelijkheden en onduidelijkheden hebben of dat er nog meer duidelijkheden en onduidelijkheden bij deze organisaties spelen. Deze organisaties kunnen vertellen welke rol zij spelen in het verzuimprotocol, wat een belangrijk punt is om mee te nemen in een vervolgonderzoek.

Aanbeveling 3

Een derde aanbeveling die wij willen meegeven is dat er nader onderzoek nodig is naar de vormgeving van het verzuimprotocol. Wanneer het verzuimprotocol aangepast wordt aan de wensen van de partijen van het verzuimprotocol zal nader onderzoek een beter beeld geven van een goede vormgeving voor alle partijen. Hier zou dan gekeken kunnen worden naar de hoeveelheid tekst en ook naar de toevoeging van een eventueel stroomschema is het verzuimprotocol.

Aanbeveling 4

Een vierde aanbeveling die wij willen meegeven is dat er goed gekeken moet worden naar de route van registratie en verzuim per onderwijsinstelling. De eerste stappen zijn van belang vanwege het preventieve karakter. Omdat er per onderwijsinstelling verschillend mee om wordt gegaan is er nader onderzoek nodig om de verschillende routes in kaart te brengen en een protocol te maken die voor alle onderwijsinstellingen te gebruiken is.

Nawoord

Het onderzoeken van het verzuimprotocol vonden wij erg interessant en leerzaam. Wij zijn blij met het eindresultaat en de inzet die wij hebben geleverd de afgelopen periode.

Het vraagstuk vanuit de gemeente was in het begin wat onduidelijk. Na een aantal gesprekken met Petrick Glasbergen, Natacha Schrik en Erik Tholen zijn wij tot het besluit gekomen om onderzoek te doen naar het verzuimprotocol. Onder leerplichtambtenaren was hier onduidelijkheid over. Wij zijn gaan onderzoeken wat de duidelijkheden en onduidelijkheden zijn bij zowel leerplichtambtenaren als onderwijsinstellingen. Wij hebben dit onder andere door interviews af te nemen onderzocht bij leerplichtambtenaren en onderwijsinstellingen. De resultaten van de interviews zijn in het verslag uitgewerkt en hier zijn aanbevelingen voor de gemeente uit voort gekomen.

Wij hopen met dit onderzoek de afdeling leerplicht van de gemeente Groningen goed van dienst te zijn geweest en dat zij hier mee verder kunnen.

Lijst van veelvoorkomende afkortingen en begrippen

Absoluut verzuim

De leerplichtige is niet ingeschreven op een school binnen de grenzen van zijn huidige woonverblijf.

Dienst Uitvoering Onderwijs

DUO is de uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen.

Expertise- en Consultatieteam

Het ECT van het Samenwerkingsverband VO Groningen Stad ondersteunt scholen bij de kwaliteitszorg op het gebied van de ondersteuning. Ook ondersteunt het ECT bij de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs en adviseert de school en ouders over de toelating tot het voortgezet onderwijs.

Gemeentelijke Gezondheidsdienst

De GGD voert taken uit op het gebied van collectieve preventie en publieke gezondheid op gemeentelijk niveau. De GGD Groningen vervult een centrale rol in het adviseren van de gemeente leefwijze, gezondheid en zorg. De GGD ondersteunt scholen door middel van een structureel schoolgezondheidsbeleid met de methodiek Gezonde School.

Leerplicht

De wettelijke verplichting om kinderen onderwijs te laten volgen.

Leerplichtambtenaar

De leerplichtambtenaar controleert of ouders en leerlingen zich aan de Leerplichtwet 1969 houden, zorgt voor preventie van schooluitval en handhaaft de wet.

Leerplichtwet 1969

Het wettelijk kader waar de grondslag voor de leerplicht staat.

Luxe verzuim

De leerplichtige is zonder toestemming buiten de schoolvakanties op vakantie.

Ondersteuningscoördinator

De ondersteuningscoördinator begeleidt leerlingen naar extra passende ondersteuning en coördineert en evalueert de uitvoering van het ondersteuningsbeleid rondom de leerling. Ook heeft de ondersteuningscoördinator nauw contact met de leerplichtambtenaar.

Onderwijsinstellingen

De instelling waar onderwijs gegeven wordt. In kader van het onderzoek zijn dat de voortgezet onderwijs scholen binnen de gemeente Groningen.

Onderwijsovereenkomst

Een onderwijsovereenkomst is een overeenkomst tussen een opleiding en een mbo-student. Een opleiding is verplicht een onderwijsovereenkomst aan te gaan met een student, anders kan de student niet bij de opleiding worden ingeschreven ex art. 8.1.3 lid 3 sub f Wet educatie en beroepsonderwijs.

Passend onderwijs

De extra ondersteuning die de leerplichtige nodig heeft.

Relatief verzuim

De leerplichtige is ongeoorloofd afwezig.

Signaal verzuim

De leerplichtige is afwezig vanwege sociaal-emotionele problemen.

Startkwalificatie

Een startkwalificatie is een diploma dat behaald is op de havo, vwo of MBO niveau 2 of hoger.

Thuiszitterspact

Het Thuiszitterspact is een landelijk samenwerkingsverband met als doel: verzuimcijfers omlaag te krijgen en passend onderwijs te bieden aan langdurig thuiszitters. Het Thuiszitterspact wordt regionaal vormgegeven.

Verzuim

Verzuim is de juridische betekenis van het afwezig zijn of blijven van een verplichting.

Verzuimprotocol 'Verzuimstappen bij oplopend verzuim, versie 2.0'

Een protocol om scholen te ondersteunen en te adviseren over de te nemen stappen wanneer verzuim zich voordoet bij een leerling, ter preventie van het oplopende verzuimprobleem.

Vijfhoek

Samenwerkingsverband van leerplichtambtenaar, onderwijsinstelling, GGD, WIJ en ECT.

Vormgeving

De vormgeving is de vorm of stijl die het verzuimprotocol heeft, onder andere bestaande uit opbouw, ontwerp, tekstuele en visuele aspecten.

WIJ-Groningen

WIJ-Groningen is de naam van de 11 sociale wijkteams in Groningen. Zij zijn er voor zorg, ondersteuning en ontmoeting.

Zorg voor Jeugd Groningen

Een signaleringssysteem waar kinderen en jongeren tot 23 jaar, die een risico lopen of die hulp krijgen van een hulpverleningsinstellingen, krijgen een vermelding. Zo moet het probleem niet uitgroeien tot een groot risico voor de ontwikkeling.

Bronnenlijst

Baat de, 2010

M. de Baat, *Wat werkt bij voorkomen en verminderen van schoolverzuim*, 2010

Baat de, 2012

M. de Baat, *Oorzaken van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten*, 2012

Dienstgezondheidsjeugd, z.j.

Dienstgezondheidsjeugd, z.j.

Gemeente Groningen, Visser, S.A.W. (30 november 2017). Jaarverslag 2016/2017. Geraadpleegd van <https://gemeente.groningen.nl>.

Kleijn, Gemeente Groningen, 2002

E. Kleijn, Gemeente Groningen, *Instructie voor de leerplichtambtenaar*, 2002.

Michèle L.M. Haagmans en Mascha Kamphuis, 2014

Michèle L.M. Haagmans en Mascha Kamphuis, *Schoolverzuim als signaal van psychosociale problemen*, Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 22-04-2014

Mvt, kamerstukken II 2012/13, 33537, 2, p. 7.

Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2012/2013, 33537

Mvt, kamerstukken II 2012/13, 33537, 2, p. 2-7.

Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2012/2013, 33537

Nederlandsjeugdinstituut. (9 april 2015)

Nederlandsjeugdinstituut. (9 april 2015).

Rijksoverheid, z.j.

Rijksoverheid, z.j.

Van der Ree 2018, p.32-33

Y van der Ree, *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*, Enschede: Ipskamp 1978.

Schaaijk van, 2015

G.A.F.M. van Schaaijk, *praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2015

Vng.nl, z.j.

Vng.nl, z.j.

Van der Wal en de Wilde, 2017

Van der Wal en de Wilde, *Ecologische systemen van Bronfenbrenner*, 2017

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewvragen leerplichtambtenaren

Algemene vragen over het verzuimprotocol

1. In hoeverre bent u bekend met het verzuimprotocol?
2. Maakt u gebruik van het verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, hoe vaak gebruikt u het verzuimprotocol?
 - b. Waarom gebruikt u het verzuimprotocol?
 - c. Zo ja, wanneer gebruikt u het verzuimprotocol?
 - i. Kunt u een voorbeeld geven?
 - d. Zo nee, waarom gebruikt u het verzuimprotocol niet?
 - i. Ligt dat aan de inhoud?
 1. Tekst
 2. Jargon
 - ii. Ligt dat aan de lay-out?
 1. Is het protocol niet begrijpelijk vormgegeven?
 2. Format
 3. Volgorde
 4. Indeling
 - iii. Wanneer zou u het verzuimprotocol wel gebruiken?
 - iv. Zou u het verzuimprotocol wel gebruiken als het een andere invulling zal krijgen?
 1. Wat zou u zelf willen veranderen?
3. Op welke manier gebruikt u het verzuimprotocol?
 - a. Controle?
 - i. Waarom?
 - ii. Heeft u een voorbeeld?
 - b. Advies aan scholen?
 - i. Waarom?
 - ii. Heeft u een voorbeeld?
 - c. Preventie?
 - i. Waarom?
 - ii. Heeft u een voorbeeld?
4. Missen er belangrijke onderdelen in het verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, waarom denkt u dat die onderdelen midden?
 - b. Heeft u voorbeelden?

Inhoud

5. Zou u onderdelen kunnen benoemen uit de inhoud van het verzuimprotocol die duidelijk zijn?
 - a. Zijn er bepaalde stappen uit het verzuimprotocol die duidelijk zijn?
 - b. Waarom zijn die punten duidelijk?
 - i. Wat maken deze onderdelen voor u duidelijk?
 - ii. Tekst/taalgebruik?
 - iii. Jargon?
 - iv. Hoe merkt u dat in uw werk?
6. Zou u onderdelen kunnen benoemen uit de inhoud van het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - a. Zijn er bepaalde stappen uit het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - b. Waarom zijn die punten onduidelijk?
 - i. Wat maken deze onderdelen voor u duidelijk?
 - ii. Tekst/taalgebruik?
 - iii. Jargon?

- iv. Hoe merkt u dat in uw werk?
- 7. Zou u onderdelen kunnen benoemen uit de inhoud van het verzuimprotocol die onduidelijk zijn, met betrekking tot de andere organisaties?
- 8. Verloopt de samenwerking met de ketenpartners goed?
 - a. Hoe komt dat?
 - i. Heeft u een voorbeeld?
- 9. Bent u bekend met de quickscan (bijlage 1) in het verzuimprotocol?
 - a. Maakt u gebruik van deze quickscan?
 - i. Zo ja, wat is de reden dat u er gebruik van maakt?
 - ii. Zo nee, wat is de reden dat u er geen gebruik van maakt?
- 10. Zou u onderdelen toegevoegd willen hebben aan het verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, waarom die bepaalde punten?
 - b. Waar ligt het aan dat je die mist?
 - i. Heeft u voorbeelden?
 - ii. Zijn er uitzonderingen die niet in het verzuimprotocol staan?
 - 1. Zo ja, in hoeverre moeten deze volgens u worden opgenomen?

Lay-out

- 11. Zou u onderdelen kunnen benoemen over de lay-out van het verzuimprotocol die duidelijk zijn?
 - a. Waarom zijn die punten duidelijk?
 - i. Volgorde?
 - ii. Indeling?
 - iii. Format?
- 12. Zou u onderdelen kunnen benoemen over de lay-out van het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - a. Waarom zijn die punten onduidelijk?
 - i. Volgorde?
 - ii. Indeling?
 - iii. Format?

Vragen over het verzuimprotocol van specifieke school

- 13. Denkt u dat het verzuimprotocol door middel van aanpassingen duidelijker zal zijn of is er een geheel nieuwe verzuimprotocol meer wenselijk?
 - Alleen vragen indien er meerdere onduidelijkheden naar voren komen.
- 14. Verloopt de samenwerking met andere organisaties volgens u goed?
 - a. Zo ja, wat loopt er goed?
 - i. Kunt u een voorbeeld geven?
 - b. Zo nee, wat loopt er volgens u niet goed?
 - i. Kunt u een voorbeeld geven?
 - c. Kunt u uw ervaring met ons delen?
 - d. Hoe kan dit beter volgens u?

Bijlage 2 Interviewvragen onderwijsinstellingen

Algemene vragen verzuim

1. Wat is het verloop van een verzuimmelding tot leerplicht wordt ingeschakeld?
 - e. Na hoeveel verzuimmeldingen wordt de mentor erbij betrokken?
 - i. Wat doet de mentor op deze school op dat moment?
 - ii. Wat zijn de stappen die de mentor onderneemt ten opzichte van het verzuim met de leerling?
2. Op welke manier wordt de verzuimmelding geregistreerd binnen de onderwijsinstelling?
 - a. Welke personen zijn bevoegd om dit te kunnen doen?
 - b. Welke personen zijn bevoegd om dit te kunnen inzien?
3. Op welk moment worden de ouders ingelicht over het verzuim?
 - a. Op welke manier worden zij betrokken bij de situatie van het verzuim?
 - i. Brief?
 - ii. Gesprek?
 - iii. Voorbeeld?
 - b. Hebben de ouders volgens jullie een taak om de situatie te veranderen?
 - i. Wat moeten de ouders dan doen?
4. Op welk moment wordt de zorg/ondersteuningscoördinator ingeschakeld?
 - a. Wat zijn de taken van een zorg/ondersteuningscoördinator?
 - b. Wanneer speelt de zorg/ondersteuningscoördinator de situatie over naar de leerplichtambtenaar?
 - i. Op welke manier gebeurt dat?
 1. Mail, brief, telefoon?

Algemene vragen over het verzuimprotocol

5. In hoeverre bent u bekend met het verzuimprotocol?
6. Maakt u gebruik van het verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, hoe vaak gebruikt u het verzuimprotocol?
 - b. Zo ja, wanneer gebruikt u het verzuimprotocol?
 - c. Zo nee, waarom gebruikt u het verzuimprotocol niet?
 - i. Ligt dat aan de inhoud?
 1. Tekst
 2. Jargon
 - ii. Ligt dat aan de lay-out?
 1. Is het protocol niet begrijpelijk vormgegeven?
 2. Format
 3. Volgorde
 4. Indeling
 - iii. Zou u het verzuimprotocol wel gebruiken als het een andere invulling zal krijgen?
 1. Wat zou u zelf willen veranderen?
7. Op welke manier gebruikt u het verzuimprotocol?
 - a. Controle?
 - b. Preventie?
8. Missen er belangrijke onderdelen in het verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, waarom denkt u dat die onderdelen missen?
 - b. Heeft u voorbeelden?

Inhoud

9. Zou u onderdelen kunnen benoemen uit de inhoud van het verzuimprotocol die duidelijk zijn?
 - a. Zijn er bepaalde stappen uit het verzuimprotocol die duidelijk zijn?

- b. Waarom zijn die punten duidelijk?
 - i. Tekst/taalgebruik?
 - ii. Jargon?
- 10. Zou u onderdelen kunnen benoemen uit de inhoud van het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - a. Zijn er bepaalde stappen uit het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - b. Waarom zijn die punten onduidelijk?
 - i. Tekst/taalgebruik?
 - ii. Jargon?
- 11. Verloopt de samenwerking met de ketenpartners goed?
 - a. Hoe komt dat?
 - i. Heeft u een voorbeeld?
- 12. Heeft u de quickscan (bijlage 1) gezien in het verzuimprotocol?
 - a. Maakt u gebruik van deze quickscan?
 - i. Zo ja, hoe maakt u er gebruik van?
 - ii. Zo nee, waarom niet?
- 13. Zou u onderdelen toegevoegd willen hebben aan het verzuimprotocol?
 - a. Waarom die bepaalde punten?
 - b. Waar ligt het aan dat je die mist?
 - i. Heb je voorbeelden?
 - ii. Zijn er uitzonderingen die niet in het verzuimprotocol staan?

Lay-out

- 14. Zou u onderdelen kunnen benoemen over de lay-out van het verzuimprotocol die duidelijk zijn?
 - a. Waarom zijn die punten duidelijk?
 - i. Volgorde?
 - ii. Indeling?
 - iii. Format?
- 15. Zou u onderdelen kunnen benoemen over de lay-out van het verzuimprotocol die onduidelijk zijn?
 - a. Waarom zijn die punten onduidelijk?
 - i. Volgorde?
 - ii. Indeling?
 - iii. Format?

Vragen over het verzuimprotocol van specifieke school

- 16. Heeft u een intern verzuimprotocol?
 - a. Zo ja, hoe is dit vormgegeven?
 - i. Website?
 - ii. Schoolgids?
 - iii. Intern beleidsstuk?
 - iv. Verzuimprotocol?
 - b. Zo nee, waarom niet?
- 17. Wordt het verzuimprotocol naar buiten toe bekend gemaakt?
 - a. Zo ja, hoe wordt deze naar buiten toe bekend gemaakt?
 - b. Zo nee, waarom wordt deze niet naar buiten toe bekend gemaakt?