

THUISZITTERS EEN ZORG?

ONDERZOEK NAAR DE AARD EN OMVANG
VAN SCHOOLVERZUIM EN THUISZITTEN IN
APELDOORN (2021)

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Apeldoorn uitgevoerd door Suna Duysak en Jos Lubberman van onderzoeksbureau Regioplan.

Binnen de Rekenkamercommissie Apeldoorn (verder: RKC) is het onderzoek begeleid door de leden: Chris Schouten, Jeroen Slikker (lid t/m eind november 2021), Edwin Hofman, onder het voorzitterschap van Karin Meijer en ambtelijke ondersteuning van Joyce Zweers & Joris Moes.

Rekenkamercommissie gemeente Apeldoorn

Samenstelling december 2021

Voorzitter:

Karin Meijer

Vicevoorzitter/lid:

Jan Kloosterman

Overige leden:

José Bonenberg – Slagter

Erik Jan Aalbers

Max van Oort

Ben Hendrikse

Chris Schouten

Arjan Groters

Edwin Hofman

Jeroen Slikker (lid t/m eind november 2021)

Secretaris:

Joyce Zweers

Ondersteuning:

Joris Moes

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn

Telefoon: (055) 580 1289

E-mail: j.moes@apeldoorn.nl

Website: www.apeldoorn.nl Twitter: ApeldoornRkc

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Thuiszitters een zorg?'

De RKC Apeldoorn heeft de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de aard en omvang van het schoolverzuim in de gemeente en naar het aantal thuiszitters. Het rapport geeft niet alleen inzicht in de aard en omvang van de problematiek van de afgelopen jaren, maar biedt ook een doorkijk naar de achterliggende redenen. Daartoe zijn onder meer gesprekken gevoerd met enkele ouders waarvan de kinderen geen onderwijs buitenshuis volgen. Wij zijn uiteraard dank verschuldigd aan allen voor hun bijdrage aan ons onderzoek maar met name willen wij de Apeldoornse ouders die hun verhaal met ons wilden delen hiervoor hartelijk danken. Hun verhalen geven het rapport, is onze overtuiging, kleuring en duiding.

De RKC Apeldoorn is van mening dat er een zeer lezenswaardig en informatief rapport ligt waar de gemeenteraad zijn voordeel mee kan doen. Het onderzoek is uitgemond in enkele conclusies en aanbevelingen die wij van harte onder de aandacht brengen. Het verheugt ons te lezen dat het college in zijn bestuurlijke reactie onze conclusies onderschrijft en onze aanbevelingen voortvarend wil oppakken. Daarmee onderstreept het college dat thuiszitters in de gemeente Apeldoorn een zorg zijn en dat de gemeente actief aan de slag wil om zoveel als mogelijk te voorkomen dat kinderen in Apeldoorn niet naar school kunnen gaan.

Wij zien uit naar de bespreking van ons rapport in de gemeenteraad en zullen de uitvoering van onze aanbevelingen met belangstelling volgen.

Karin Meijer
Voorzitter Rekenkamercommissie Apeldoorn

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	6
Samenvatting	7
Conclusies	9
Aanbevelingen	13
Reactie college van B en W	15
Nawoord Rekenkamercommissie Apeldoorn	16
Nota van bevindingen	17
Inleiding	18
1.1 Achtergrond.....	18
1.2 Centrale vraag, deelvragen en normenkader.....	18
1.3 Afbakening.....	19
1.4 Onderzoeksmethode.....	20
1.5 Leeswijzer.....	20
Beleid en uitvoering	21
2.1 Visie op verzuim en thuiszitten.....	21
2.2 Doelstellingen.....	21
2.3 Werkwijze leerplicht.....	22
2.4 Integrale aanpak.....	24
Inzicht in de verzuimcijfers	31
3.1 Verzuimregistratie en cijfers.....	31
3.2 Eenduidigheid in definities en cijfers.....	33
Inzicht in de verzuimmeldingen	36
Bijlage 1	39
B.1.1 Beleid en uitvoering	39
Gemeentelijke visie schoolverzuim en thuiszitters	39
<i>Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn 2021-2024</i>	39
<i>De nota Jeugdzorg Apeldoorn. Jeugd, onze zorg</i>	42
<i>De nota Doorontwikkeling CJG. Passende zorg voor ieder kind en gezin</i>	42
<i>De transformatieagenda Jeugd Gemeente Apeldoorn</i>	43
Uitvoering passend onderwijs	44
<i>Werkwijze leerplicht</i>	44
<i>Algemene afspraken samenwerkingspartners</i>	45
<i>Successen en knelpunten beleid en uitvoering</i>	46
B.1.2 Cijfers en definities	50

Omvang schoolverzuim en thuiszitters	50
<i>Definities</i>	50
<i>Verslaglegging</i>	52
<i>De cijfers</i>	53
<i>Verzuimcijfers ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten</i>	55
<i>Verklaringen ontwikkeling verzuimcijfers</i>	57
<i>Ontwikkeling en inzicht thuiszitterscijfers</i>	58
<i>Zorgwekkend (ziekte)verzuim</i>	59
<i>Andere ontwikkelingen</i>	60
B.1.3 Oorzaken verzuim en thuiszitten	61
Inzicht in de oorzaken	61
<i>Organisatorische redenen</i>	61
<i>De school</i>	63
<i>Samenwerking met ouders</i>	63
Impact corona	64
Bijlage 2	65
B.2.1. Definities verzuim	65
B.2.2 Werkprocessen Leerplicht-wijzer	66
B.2.3 Cijfers leerplichttellingen	68
B.2.4 Vergelijkingsanalyse G40-gemeenten	71
Bijlage 3	73
B.3.1 Ketenpartners verzuimaanpak	73
B.3.2 Geraadpleegde bronnen	74
B.3.3 Gesprekspartners	75

Bestuurlijke Nota

Samenvatting

De RKC Apeldoorn heeft in de maanden april tot en met september 2021 onderzoek verricht naar schoolverzuim in Apeldoorn. De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

In hoeverre heeft de gemeente Apeldoorn het aantal leerlingen dat van school verzuimt en thuiszit volledig in beeld?

Aanleiding

Vanaf schooljaar 2016-2017 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de definitie voor thuiszitters bijgesteld naar leerlingen die vier opeenvolgende weken ongeoorloofd verzuimen en leerlingen die vanwege organisatorische redenen thuiszitten. Voorheen werden onder de thuiszitters ook de leerlingen gerekend die langdurig geoorloofd verzuimden vanwege bijvoorbeeld medische gronden (langdurig zieke leerlingen).

Na de definitiewijziging is het aantal thuiszitters dat door leerplicht is geregistreerd sterk gedaald ten opzichte van de periode voor de definitiewijziging. Deze daling rijmt niet met de algemene beleving van gemeenteraadsleden en ouders in Apeldoorn die geen daling maar juist een stijging menen te zien in het aantal jeugdigen dat thuiszit binnen de gemeente. De gemeenteraadsleden en ouders hebben daarom zorgen geuit over een groep leerlingen die mogelijk niet meer in beeld is als gevolg van de definitiewijziging. Onder meer door dit gebrek aan inzicht in de volledige omvang van het aantal thuiszitters was er behoefte aan onderzoek dat zou nagaan wat het aantal thuiszitters de afgelopen jaren is geweest en wat de achterliggende oorzaken ervan zijn.

Algemeen beeld

De bevindingen van dit onderzoek schetsen een algemeen beeld wat betreft het beleid, de uitvoering en de ervaringen van stakeholders omtrent schoolverzuim en thuiszitters. De gemeente besteedt ruime aandacht aan de aanpak en het voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten van jeugdigen in Apeldoorn. Dit vertaalt zich in een preventieve uitvoeringsvisie waarin de gemeente met verschillende stakeholders (onder meer leerplicht, scholen, samenwerkingsverbanden onderwijs, het Centrum voor Jeugd en Gezin) samenwerkt in een sluitende ketenaanpak (één gezin, één plan en één regisseur). Het bevorderen en waarborgen van het leerrecht van jeugdigen is de kernvisie van de gemeente.

Uit de meest recente ontwikkelingen blijkt dat het aantal leerlingen dat verzuimt, thuiszit of vanwege psychische of lichamelijke beperking is vrijgesteld van het onderwijs in de afgelopen vijf jaar is gedaald. De huidige cijfers laten verder zien dat de verzuim- en thuiszittersaantallen van Apeldoorn onder het landelijk gemiddelde liggen. De daling in het aantal *thuiszitters* wordt echter met name verklaard door de definitiewijziging van het begrip. Daarnaast lijkt de gemeente nog onvoldoende inzicht en grip te hebben op leerlingen die zorgwekkend verzuimen (bijvoorbeeld leerlingen met frequent ziekteverzuim), onder meer door beperkingen in wet- en regelgeving om in te grijpen bij dit type verzuim. Daarbij moet opgemerkt worden dat de gemeente en het onderwijs de afgelopen jaren hier wel aan hebben gewerkt (onder meer door een specifieke methodiek voor de aanpak van ziekteverzuim en door het maken van afspraken met scholen over het melden en registreren van zorgwekkend verzuim).

Ervaringen beleid en uitvoering

Leerplicht, scholen en de samenwerkingsverbanden, het Centrum voor Jeugd en Gezin en alle andere relevante professionals vinden elkaar in de praktijk. De partijen overleggen geregeld op casusniveau in onder meer de kernteams, werken aan het opstellen en/of verbeteren van (verzuim)protocollen en/of het gelijktrekken van uitvoeringsvisies en uitgangspunten. Het evalueren, versterken en verbeteren van de beleidsafspraken achten de professionals noodzakelijk omdat de praktijk niet altijd aansluit op de beleidswereld.

Professionals ervaren dat de casusregie en het onderling terugkoppelen van informatie over casussen moeizaam gaan als zorg en onderwijs worden gecombineerd. Leerlingen dreigen dan van de radar te verdwijnen, door onduidelijkheid over wie de regisseur over het hulptraject van de leerling is. Betrokken professionals uit het onderwijs weten bijvoorbeeld niet of de leerling zijn/haar afspraken nakomt met de zorginstelling en of er effectief wordt gewerkt aan terugkeer naar het onderwijs.

Daarnaast zijn er hoge schotten in de budgetten tussen onderwijs en zorg. Dit maakt het lastig om een hulptraject te organiseren (en financieren) waarin zowel zorg en onderwijs betrokken zijn (b.v. regelen van onderwijs op de zorginstelling waar de jongeren verblijven).

Professionals constateren daarnaast prikkels in het systeem die leiden tot ongewenste uitkomsten. Scholen zien dat de hulp voor leerlingen die niet volledig onderwijs kunnen volgen (op basis van

geoorloofde gronden zoals psychische problematiek), maar voor wie de school binnen haar muren een tijdelijke oplossing heeft bedacht, minder snel wordt georganiseerd dan voor leerlingen die ongeoorloofd thuiszitten. Verder merken professionals op dat leerlingen, als ze eenmaal een zorgtraject volgen, niet voldoende worden geprikkeld om te werken aan een terugkeer naar het onderwijs (zorgtrajecten op zorgboerderijen).

Ervaringen ouders en leerlingen

In dit onderzoek is ook met vier ouders gesproken van kinderen die recent thuis hebben gezeten. Reacties van ouders zijn met name gebruikt voor een verdere inkleuring en concretisering van de ervaringen die door de professionals zijn gedeeld. Bevindingen uit de gesprekken met ouders bevestigen het beeld dat door de professionals is geschetst en liggen in lijn met de thema's die zijn aangereikt.

De kernboodschap die uit alle persoonlijke verhalen naar voren komt is dat ouders en kinderen met name een persoonlijk en open gesprek (vanuit het perspectief van het kind) met de school en zorgverleners hebben gemist. In de gesprekken waren de beperkingen van het kind leidend en wat er mogelijk was binnen de huidige zorgstructuur. Veel minder vaak werd gekeken naar wat het kind wel kon en hoe de zorgstructuur (en onderwijskundige eisen) daarop aangepast konden worden.

Conclusies

Vooraf

De RKC is zich bewust van de landelijke geluiden over de specifieke problematiek van schoolverzuim en thuiszitten. Geconstateerde knelpunten zijn niet uniek voor Apeldoorn. In de conclusies en aanbevelingen brengen we de voor Apeldoorn specifieke inzichten onder de aandacht van het College van B&W en de gemeenteraad.

Op basis van de onderzoeksbevindingen heeft de RKC *acht* conclusies geformuleerd. De conclusies zijn opgedeeld naar drie thema's: 1. schoolverzuim en thuiszitters, 2. beleid en uitvoering en 3. beleving in relatie tot beleid en uitvoering.

Schoolverzuim en thuiszitters

1. **Het ongeoorloofd verzuim en het aantal leerlingen dat ongeoorloofd thuiszit is voldoende in beeld.**
 - a. Uit de analyse van de RKC blijkt dat de gemeente het aantal thuiszitters in beeld brengt conform de afspraken over meldingen en registratie artikel 25 Leerplichtwet.¹ In de leerplichtverslagen wordt gerapporteerd over de officiële leerplichttellingen die (conform de wettelijke taak) zijn gemeld in het duo-register. Dit gaat dan om alle vormen van ongeoorloofd verzuim (verzuim van 16 uur of meer in 4 weken, verzuim van langer dan 4 weken, absoluut verzuim en luxe verzuim).
 - b. Het aantal leerplichtigen dat (ongeoorloofd) thuiszit is de afgelopen vijf schooljaren behoorlijk gedaald. Volgens leerplicht (leerplichtverslag 2019-2020) zijn er momenteel drie leerlingen die langer dan vier weken ongeoorloofd thuiszitten in de gemeente.
 - c. Ten behoeve van een eenduidig beeld van het aantal thuiszitters worden vier keer per jaar de cijfers van leerplicht (leerplichttellingen) vergeleken met de cijfers van de samenwerkingsverbanden (po en vo). Er wordt gelet op overeenstemming in aantallen en of de registraties gaan over dezelfde groep leerlingen.
2. **De daling van het aantal thuiszitters vanaf schooljaar 2016-2017 is grotendeels toe te schrijven aan de definitiewijziging van het begrip thuiszitters. De officiële leerplichttellingen geven geen volledig beeld van het aantal jeugdigen dat daadwerkelijk thuiszit.**
 - a. De daling is vooral te verklaren door de definitiewijziging van het begrip thuiszitters (2016). In de nieuwe definitie worden alleen de leerlingen die ongeoorloofd langdurig relatief verzuimen (> 4 weken) en leerlingen die vanwege organisatorische redenen thuiszitten aangemerkt als thuiszitter. Voorheen werden onder de thuiszitters ook de leerlingen gerekend die (tijdelijk) geoorloofd thuis zaten (bv. vanwege medische gronden).
 - b. Het aantal thuiszitters in Apeldoorn is na de definitiewijziging van 35 leerplichtigen (2015-2016) gedaald naar 4 (2016-2017). In dat laatstgenoemde aantal zijn dus niet langer de thuiszitters meegerekend die vanwege geoorloofde gronden thuiszitten. In de verslaglegging na de definitiewijziging worden eveneens lage aantallen gerapporteerd. Wanneer de 'oude definitie' zou worden toegepast op de thuiszitterscijfers dan zijn deze aantallen mogelijk een onderschatting van de totale groep thuiszitters.
 - c. Op basis van huidige definitie telt de gemeente 3 thuiszitters (jaarverslag 2019-2020). Zouden we kijken naar de oude definitie dan weten we op basis van gesprekken met leerplicht en de samenwerkingsverbanden dat er **67 leerlingen** (4 po en 63 vo) zijn die vanwege geoorloofde gronden thuiszitten.
 - d. De woordvoerders voor onderwijs binnen de gemeenteraad (met wie wij spraken voor dit onderzoek) zijn verdeeld over de verwachte informatievoorziening over leerlingen die verzuimen en thuiszitten in de gemeente. Enerzijds wordt opgemerkt dat de informatievoorziening in de leerplichtverslagen voldoet aan de verwachtingen en dat meer cijfermatig inzicht niet per se nodig is. Deze woordvoerders zijn met name geïnteresseerd in het verhaal achter de cijfers. Wat zijn de problemen waar thuiszittende leerlingen mee te maken hebben en welke oplossingen zijn aangereikt? Anderzijds is er behoefte aan meer inzicht in leerplichtigen die een hulptraject ontvangen waarin onderwijs en zorg worden gecombineerd. In de leerplichtverslagen wordt daar momenteel niet over gerapporteerd, hoewel dit ook leerlingen zijn die (gedeeltelijk)

¹ Artikel 25 van de Leerplichtwet gaat over de verplichtingen wat betreft het leerplichtverslag (jaarverslag) van de gemeente en de verstrekking van statistische gegevens (leerplichttellingen): 1. Burgemeester en wethouders brengen jaarlijks vóór 1 oktober verslag uit aan de raad over het in het laatst afgesloten school- of cursusjaar in de gemeente gevoerde beleid inzake de handhaving van de leerplicht en de kwalificatieplicht en de resultaten daarvan. 2. Burgemeester en wethouders doen jaarlijks een opgave aan Onze minister van de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente. 3. Het hoofd doet jaarlijks een opgave aan Onze minister van de omvang van het schoolverzuim aan zijn school of instelling.

thuiszitten. Wanneer deze groep leerlingen buiten de verslaglegging wordt gehouden, blijft het voor (volgens een deel van de woordvoerders) onduidelijk wat de omvang is van de groep thuiszitters in de gemeente.

3. De gemeente heeft te weinig grip op en inzicht in leerlingen die zorgwekkend (geoorloofd) verzuimen (bijvoorbeeld leerlingen met frequent ziekteverzuim). Dit type verzuim kan een signaal zijn van onderliggende problematiek en (uiteindelijk) leiden tot (tijdelijk) uitval uit het onderwijs (thuiszitten).
 - a. Scholen houden het ziekteverzuim van hun leerlingen bij. Ziekteverzuim is geoorloofd verzuim en hoeft (mits het niet meer dan 16 uur in 4 weken duurt) gemeld te worden bij de leerplichtambtenaar. Leerplicht Apeldoorn heeft met de scholen in de regio wel afgesproken dat vermoedens van zorgwekkend ziekteverzuim gemeld worden. De school brengt dus leerplicht op de hoogte als zij het vermoeden heeft dat het ziekteverzuim ongeoorloofd is of denkt dat er sprake is van onderliggende problematiek.
 - b. Hoewel er afspraken zijn gemaakt met scholen over het registreren van ziekteverzuim en het melden van vermoedens van ongeoorloofd ziekteverzuim, kunnen onderwijs, leerplicht en zorg pas optreden als de leerling of ouder toestemming geeft voor de hulp. Zorgwekkende signalen kunnen dus niet altijd (snel) worden opgepakt en zijn afhankelijk van de medewerking van ouders/leerling (en/of de school). Dit botst met de preventieve aanpak die in de gemeente wordt gevolgd.

Beleid en uitvoering

4. De ketenpartners zijn tevreden over de korte lijnen en samenwerking binnen de gemeente
 - a. Sinds de invoering van de wet Passend Onderwijs vinden de ketenpartners elkaar regelmatig in kernteams en multidisciplinaire overleggen waarin samen met ouders en leerlingen (zorg)plannen worden gemaakt. Scholen kunnen hierdoor goed geadviseerd aan de slag met het ondersteuningsplan van de leerling.
 - b. Daarnaast wordt gerapporteerd en gedeeld dat het werken in kernteams een flinke verbetering teweeg heeft gebracht: er wordt sneller gehandeld als een leerling uitvalt. Betrokken ketenpartners vinden elkaar sneller en er wordt eerder opgeschaald.
 - c. Het werken in kernteams kan leiden tot synergie. Betrokkenen uit het kernteam benadrukken dat reflecteren op de gehanteerde werkwijze/oplossing en het nagaan of men nog de juiste stappen zet een van de doelen is van het kernteam. De casussen worden op individueel niveau geëvalueerd. Professionals houden elkaar scherp omdat ze elkaar ter plekke aan tafel kunnen aanspreken. Daarnaast kunnen (en maken) ze meer gebruik van elkaars expertise.
 - d. Een belangrijke aanleiding van ons onderzoek was dat gemeenteraadsleden en ouders aangaven dat niet alle thuiszitters in beeld zouden zijn bij de gemeente. Dat wordt niet onderschreven door de feiten en ervaringen uit ons onderzoek.
 - e. Gemeenteraadsleden en ouders hebben zorgen geuit over een groep leerlingen die 'geoorloofd' thuiszit en daarmee verdwijnt in de 'officiële' statistieken. Dit beeld wijkt af van de belevingen van professionals. Volgens de partijen waarmee is gesproken zijn ook de leerlingen die (tijdelijk) 'geoorloofd' thuiszitten (en niet onder de noemer thuiszitter vallen) voldoende in beeld bij de gemeente. Deze geoorloofde thuiszitters hebben allen een ontwikkelperspectiefplan (OPP²) en ontvangen ondersteuning. Ze worden in de registraties bijgehouden en ondersteund door de school en samenwerkingsverbanden.
5. De RKC concludeert dat betrokken professionals behoefte hebben aan betere afspraken over casusregie en terugkoppeling.
 - a. In de gesprekken met scholen, samenwerkingsverbanden en het kernteam worden regelmatig zorgen geuit over casusregie. Dit is met name een probleem binnen casussen waarin de zorg is opgeschaald naar de tweedelijnszorg. Dit betreffen vrijwel altijd casussen van (geoorloofde) thuiszitters.
 - b. De scholen ervaren dat doorverwijzingen te lang blijven liggen als de school of schoolarts geen stok achter de deur houdt. Er wordt soms te veel verwacht van de ouders. Als zij niet reageren op een initiatief vanuit bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), raakt de leerling vergeten of men denkt dat de ouders niet gemotiveerd zijn. Vaak gaat het echter om onmacht (met het systeem). Een professional is dan nodig om het proces weer aan te jagen.
 - c. Aansluitend ervaren scholen, samenwerkingsverbanden en het CJG dat de specialistische zorgverleners (tweedelijnszorg) de school niet voldoende op de hoogte

² Scholen hebben met de invoering van de Wet passend onderwijs de plicht een ontwikkelperspectiefplan (OPP) op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In het ontwikkelingsperspectiefplan staan het verwachte uitstroomniveau en de onderwijsdoelen voor een leerling.

houden over de voortgang van het hulptraject. De professionals maken zich zorgen over een groep leerlingen die langdurig (tweedelijs)zorg ontvangt. Deze leerlingen behouden hun schoolinschrijving, maar volgen vrijwel geen onderwijs meer (thuiszitters). De school komt op afstand te staan en is vaak niet op de hoogte van de voortgang van de leerlingen en/of wanneer ze terug kunnen keren naar het onderwijs. De leerlingen kunnen hierdoor van de radar verdwijnen. Het gaat dan met name over leerlingen op zorgboerderijen. In de praktijk wordt het proces weer vlot getrokken door bijvoorbeeld een multidisciplinair overleg te organiseren met de betrokken professionals en ouders/leerlingen (vaak op initiatief van de school). Door een gebrek aan communicatieafspraken tussen de zorgverleners en scholen, hebben scholen weinig zicht op de voortgang van het zorgtraject van hun leerlingen.

- d. Dit klemt des te meer daar de knelpunten wat betreft casusregie en terugkoppeling (5a t/m c) eerder geconstateerd zijn in het raadsonderzoek publieksdialoog Passend Onderwijs Apeldoorn dat in 2017 is uitgevoerd door de gemeenteraad van Apeldoorn³.
6. Uit ons onderzoek is gebleken dat het systeem **thuiszitten stimuleert** in gevallen waar er een tijdelijke (maar niet volledig passende) oplossing is gevonden of in gevallen waar er sprake is van een complexe ondersteuningsvraag.
- a. De protocollen voor 'geoorloofde verzuimers (thuiszitters)' zijn niet geheel sluitend. Het hulptraject lijkt pas te versnellen als een leerling thuis komt te zitten terwijl het kind (en problematiek) al wel in beeld was toen het nog niet thuis zat.
 - b. Er zijn in het onderzoek geluiden vanuit ouders, school, leerplicht en het CJG die deze ongewenste prikkels illustreren (bijvoorbeeld ouders en scholen die zagen dat hun kinderen/leerlingen sneller werden doorverwezen naar de juiste hulplijnen als ze eenmaal thuis kwamen te zitten).
 - c. Daarnaast merken professionals op dat leerlingen, als ze eenmaal een zorgtraject volgen, niet voldoende worden geprikkeld om te werken aan een terugkeer naar het onderwijs.
7. Uit ons onderzoek bleek verder dat professionals meer **flexibiliteit en maatwerkoplossingen** willen (in o.a. financieringsafspraken) in de aanpak van de thuiszittersproblematiek. Dit is om de volgende redenen relevant:
- a. Het vinden van een passende oplossing voor thuiszitters vergt vaak flexibiliteit van professionals. De intentie van de samenwerkingspartners (voor het vinden van een oplossing) vormt in het algemeen geen probleem. Echter de praktijk is weerbarstig en laat zien dat op botsende wet- en regelgeving de gemeente geen invloed kan uitoefenen. Verder zijn beschikbare middelen en capaciteit ook knelpunten die maatwerkoplossingen belemmeren. Professionals zien wel ruimte hiermee aan de slag te gaan.
 - b. Professionals merken op dat het belangrijk is dat sommige leerlingen zich op een andere plek dan in hun thuisomgeving ontwikkelen. Dit hoeft niet per se onderwijs te zijn. Voor sommige jongeren is het passender om een vorm van dagbesteding of een bepaald sporttraject te volgen.
 - c. Door alle gesprekspartners wordt ervaren dat de schotten in de geldstromen tussen onderwijs en zorg nog erg hoog zijn. De samenwerkingsverbanden ervaren dat het voor jongeren met een zorgbehoefte (complexe casus) vaak moeilijk is om de juiste financiering te regelen. Dit leidt soms tot onbegrip en boosheid onder ouders, omdat het lijkt alsof het samenwerkingsverband niet wil meewerken aan de oplossing.

Beleving in relatie tot beleid en uitvoering

8. (Ouders van) thuiszittende leerlingen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken voelen zich **onvoldoende gezien of gehoord** door de school en zorgverleners. In dit onderzoek hebben we met vier ouders gesproken van kinderen die recent thuis hebben gezeten. Reacties van ouders zijn met name gebruikt voor een verdere inkleuring en concretisering van de ervaringen die door de professionals zijn gedeeld. Bevindingen uit de gesprekken met ouders bevestigen het beeld dat door de professionals is geschetst en liggen in lijn met de thema's die zijn aangereikt. Hieronder zijn de algemene onderwerpen die uit de gesprekken met vier ouders naar voren kwamen beknopt samengevat.
- a. De thuiszittende leerlingen hebben over het algemeen een meervoudige zorgvraag (stapeling van verschillende psychische problematiek en/of gecombineerd met licht fysieke beperking) en hebben al in de vroege jeugd te maken gehad met meerdere periodes van thuiszitten. Volgens de vier ouders die zijn gesproken is het thuiszitten voor deze jeugdigen enkele jaren geleden begonnen (van drie tot negen jaar geleden). Voor

³ Gemeenteraad van Apeldoorn (2017). Rapportage publieksdialoog Passend Onderwijs Apeldoorn. 'Wie wordt passend gemaakt voor wie?' Apeldoorn: juni 2017.

deze leerlingen geldt dat er geen passende oplossing is gevonden op de school waar het thuiszitten begon.

- b. Drie ouders hebben er bewust voor gekozen om hun kind thuis te houden. Ze zagen hun kind(eren) verder achteruitgaan door het uitblijven van een oplossing of door oplossingen die niet goed pasten. Het thuishouden leidde in alle gevallen wel tot een doorbraak: de (specialistische) zorg werd sneller geregeld of de school gaf de gewenste doorverwijzing naar een andere school af.
- c. De ouders die zijn gesproken zijn ontevreden over de manier waarop de school is omgegaan met de ondersteuningsbehoeften van hun kind(eren). Ze voelen zich niet serieus genomen of voldoende gezien of gehoord door de school of zorgverleners. Dit heeft onder meer te maken met:
 - i. *Houding en communicatie*: ontoereikende communicatie vanuit de school naar ouders, vooringenomenheid vanuit school of zorgverleners richting de ouders, beperkte mate van persoonlijke aandacht en betrokkenheid bij het kind (meedenken in oplossingsrichtingen vanuit het perspectief van het kind), handelingsverlegenheid van de school etc.
 - ii. *Expertise en organisatie*: onvoldoende kennis, expertise en professionaliteit en gebreken van organisatorische aard (zoals te grote klassen, te weinig capaciteit en mogelijkheid om de gewenste aanpassingen in lesmethode door te voeren en te bewaken en gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de afgesproken ondersteuning door onder meer wisseling van personeel). Vanuit school en zorgverlening (zoals het niet voortzetten van de ondersteuningsafspraken door onder meer uitstroom van de betrokkenen die de ondersteuning verleende).
- d. De kernboodschap die uit alle persoonlijke verhalen naar voren komt is dat ouders en kinderen met name een persoonlijk en open gesprek (vanuit het perspectief van het kind) met de school en zorgverleners hebben gemist. De kernteams, die door de professionals als een effectieve samenwerkingsstructuur worden ervaren, zijn volgens de ouders niet altijd het juiste instrument geweest om de ondersteuningsbehoefte van hun kinderen te bepalen. Ze hadden liever een persoonlijk gesprek met één verantwoordelijke en een onderwijzer of hulpverlener die hun kind het beste kent.

Aanbevelingen

De RKC heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd. Steeds is duidelijk aangegeven bij welke conclusie of set van conclusies de RKC mogelijkheden tot verbetering ziet.

Aanbeveling 1 (gerelateerd aan conclusie 2)

College: rapporteer over het geoorloofde verzuim in de jaarlijkse leerplichtverslagen.

Meer specifiek stelt de RKC zich voor dat leerplicht (afgestemd met de samenwerkingsverbanden po en vo) rapporteert over de *omvang* van de groep leerlingen die langdurig *geoorloofd* verzuimt (thuiszit) in de jaarlijkse leerplichtverslagen. Dit gaat dan specifiek over de groep leerlingen met nog een schoolinschrijving waarbij het op geoorloofde gronden niet mogelijk is om (volledig) onderwijs te volgen binnen de schoolmuren, maar er wel samen met de school en betrokken professionals afspraken zijn gemaakt over de schoolgang en ondersteuning. Dit zijn veelal leerlingen met een onderwijs-zorgtraject (en ontwikkelingsperspectiefplan). Ook zouden de verslagen aangevuld moeten worden met enkele casusillustraties die meer inzicht geven in de problematiek van de leerlingen en de ondersteuning die de gemeente heeft ingezet om deze leerling te helpen.

Aanbeveling 2 (gerelateerd aan conclusie 3)

College: rol de M@ZL-methodiek (Medische Advisering van de Ziekgemelde Leerling) uit op meer vo-scholen om grip te krijgen op zorgwekkend ziekteverzuim.

De RKC beveelt het CJG, leerplicht en de vo-scholen in Apeldoorn aan om het beleid omtrent geoorloofd verzuim beter aan te laten sluiten op de preventieve verzuimaanpak. Dit kan vormgegeven worden door de M@ZL-methodiek op meer vo-scholen uit te rollen. Dit is een beproefde methodiek voor een integrale (proactieve) aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim bij scholieren in het vo en mbo. De school, jeugdarts (CJG-arts) en de leerplichtambtenaar werken in deze methode samen. De school signaleert het zorgwekkend ziekteverzuim en voert een eerste preventief verzuim-gesprek met de leerling en ouders. Indien nodig vraagt de school bij de jeugdarts (CJG-arts) een M@ZL-consult aan. De jeugdarts onderzoekt dan de gezondheidsklachten van de leerling en redenen van ziekteverzuim. Vervolgens wordt samen met de leerling en ouders de gewenste begeleiding of zorg bepaald. Als het verzuim (onnodig) voortduurt schakelt de school de leerplichtambtenaar in om mee te denken aan een oplossing.

Momenteel is op één vo-school de M@ZL-methodiek geïntroduceerd. De ervaren voordelen zijn hoofdzakelijk tijdige signalering van onderliggende problematiek (van het verzuim) wat de school, CJG of leerplicht in staat stelt tijdig een gepaste actie uit te zetten voor de leerling. De school, CJG-arts of leerplichtambtenaar kunnen door middel van de preventieve gesprekken leerlingen (en ouders) tijdig helpen (als er sprake is van onderliggende problematiek) waardoor het regelmatig ziekteverzuim niet verder escaleert naar bijvoorbeeld thuiszitten.

Aanbeveling 3 (gerelateerd aan conclusies 5 en 6)

College: rapporteer SMART over schoolverzuim en thuiszitten en maak daarmee de opbrengsten van de preventieve aanpak inzichtelijk.

Meer in het algemeen bevelen we aan om de doelen en opbrengsten van het gemeentelijk schoolverzuimbeleid meer SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te formuleren. Zodoende kan beter inzicht worden verschaft in of gebruikte methodieken en/of instrumenten effectief zijn. Indien nodig kan het beleid vervolgens aangepast worden om knelpunten (onderbouwd) op te lossen.

Aanbeveling 4 (gerelateerd aan conclusies 5 en 6)

College: evalueer samen met de betrokken professionals (CJG, scholen en leerplicht) of de vernieuwde regieafspraken worden nageleefd en effectief zijn.

De RKC beveelt aan om de vernieuwde afspraken van begin dit jaar en bijbehorende instrumenten om de knelpunten in de casusregie aan te pakken periodiek te evalueren (ten minste één keer per jaar).

De gemeente kan een faciliterende rol hebben in het organiseren van de multidisciplinaire evaluatie-overleggen. Mogelijk kan dit ook worden georganiseerd door middel van de al bestaande ontwikkeltafels waarin vanuit een gezamenlijke visie en uitgangspunten professionals uit het sociaal domein binnen de gemeente werken aan actuele thema's voor Jeugd. Een belangrijk aandachtspunt is dat er afspraken worden gemaakt over hoe de uitkomsten uit de periodieke evaluatie geborgd gaan worden. Denk bijvoorbeeld aan het maken van nieuwe werkafspraken.

Aanbeveling 5 (gerelateerd aan conclusie 7)

College: creëer een frictiebudget tussen onderwijs en zorg.

Maak hiermee meer financiële speelruimte vrij voor leerlingen met een complexe ondersteuningsvraag door het reserveren van een zogenoemd frictiebudget⁴ (waar onderwijs en de zorg samen aan bijdragen). Er zou geput kunnen worden uit dit budget. Ook kan eraan gedacht worden in de budgetten een constructie toe te voegen die vergelijkbaar is met een hardheidsclausule. In de kern gaat het dan om budgetruimte voor leerlingen met een (complexe) ondersteuningsbehoefte die anders niet in aanmerking zouden komen voor vergoeding.

Aanbeveling 6 (gerelateerd aan conclusie 8)

College en raad: plan jaarlijks gesprekken met (ouders van) thuiszittende leerlingen om te praten over hun ervaringen met de organisatie en uitvoering van het gerealiseerde ondersteuningsaanbod.

Hiermee wordt gehoor gegeven aan de ervaringen van (ouders van) thuiszittende leerlingen. De gemeente (raad, college en beleidsmedewerkers leerplicht) zou met enkele ouders of leerlingen kunnen praten over hun persoonlijke ervaringen rond het moment dat leerplicht de jaarverslagen met de gemeenteraad bespreekt. Het college en de gemeenteraadsleden delen de ervaringen van ouders waar ze mee hebben gesproken (minimaal) tijdens de bespreking van de jaarlijkse leerplichtverslagen. Vervolgens zorgt het college ervoor dat ervaringen van individuele ouders daar waar mogelijk en relevant worden omgezet in generieke aandachts- en/of actiepunten voor de betrokken uitvoerders (scholen, leerplicht, CJG, beleidsmedewerkers etc.).

⁴ De inzet van een frictiebudget wordt onder meer geadviseerd in het recent verschenen rapport (2021) 'Kracht om door te zetten' van Marc Dullaert en Stichting Gedragswerk. Marc Dullaert is voormalig Kinderombudsman (2011 – 2016) en aanjager van het thuiszitterspact dat in 2016 is opgesteld.

Reactie college van B en W

Gemeente Apeldoorn

Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Bezoekadres
Marktpllein 1
www.apeldoorn.nl
KvK 08223882

T 14 055
Doorkiesnummer
2134

Emailadres
m.wolthuis@apeldoorn.nl

Aan de gemeenteraad

Ons kenmerk:

Datum: 10 november 2021

Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek schoolverzuim en thuiszitten Rekenkamercommissie

Beste mevrouw Meijer, beste leden van de Rekenkamercommissie,

Met interesse hebben we kennis genomen van de uitkomsten van het onderzoek dat de Rekenkamercommissie heeft gedaan naar thuiszitten en schoolverzuim in de gemeente Apeldoorn. Wij spreken onze dank uit voor het uitgebreide onderzoek dat u heeft laten uitvoeren door onderzoeksbureau Regioplan.

In uw aanbiedingsbrief verzoekt u het college om, in het kader van bestuurlijke wederhoor, een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport. Deze brief omvat de bestuurlijke reactie van ons college op het onderzoeksrapport dat we op 11 november jongstleden van u hebben ontvangen.

U heeft het onderzoeksrapport de titel 'Thuiszitters een zorg?' gegeven. Wat het college betreft is iedere jeugdige die thuiszit zonder een onderwijs-zorgplan er één teveel. Iedere jeugdige heeft immers het recht om zich te ontwikkelen. In onze gemeente streven we ernaar dat alle jeugdigen passend bij hun vermogen naar school gaan. Wij vinden het fijn te lezen dat u herkent dat we ruim aandacht besteden aan de aanpak en het voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten.

Op 2 september jongstleden hebben we op uw uitnodiging tijdens een afspraak met het onderzoeksbureau gereflecteerd op de voorlopige inzichten. In dat gesprek hebben we aangegeven waar we nu staan en waar we naar op weg zijn rondom het schoolverzuim. We voldoen aan de wettelijke eisen en hebben korte lijnen met de samenwerkingsverbanden en de scholen en werken aan de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. De onderzoekers waren onder de indruk van de intensieve samenwerking in de kernteams van de scholen: leerplicht, school en jeugdgezondheidszorg overleggen structureel over leerlingen die verzuimen.

Tijdens dat gesprek hebben we ook stilgestaan bij leerlingen die onder schooltijd jeugdhulp krijgen. Een relatief kleine groep, die we wel in beeld hebben, maar die lastig is om te volgen en goed te ondersteunen. We krijgen dan te maken met meerdere wetten (onderwijs en zorg) en privacywetgeving. Daarbij is er sprake van strakke wetgeving onderwijs en zorg: formeel mag onderwijs niet gegeven worden op een locatie anders dan een school.

De hoge werkdruk, de financiële uitdagingen en de personeelsproblemen in zowel zorg als onderwijs maken het niet makkelijk om een passende oplossing te vinden en voor continuïteit te zorgen. Maar alle partijen houden het belang van de jeugdige voor ogen en zetten zich in om een passende oplossing te vinden.

We hebben veel aandacht voor het versterken van de samenwerking rondom onze jeugd. We doen dit rondom een jeugdige en in het netwerk jeugd en onderwijs, waar 40 partners uit onderwijs, welzijnsorganisaties en jeugdhulp zich bij aangesloten hebben. In het *Fundament voor samenwerking* staat vastgelegd hoe we samenwerken rondom kwetsbare jeugdigen met respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid, door elkaar daarop aan te spreken en door te doen wat

Behandeld door: MC Wolthuis

Bijlage(n):

Als u reageert datum en kenmerk van deze brief vermelden

nodig is. Daarnaast zoeken we naar oplossingen van meer structurele aard en delen we onze ervaringen en uitdagingen met de sectorraden en de betrokken ministeries.

Hierbij geven we een bestuurlijke reactie per conclusie, inclusief de gerelateerde aanbevelingen, opgedeeld naar de drie thema's uit het onderzoeksrapport: schoolverzuim en thuiszitters, beleid en uitvoering, beleving in relatie tot beleid en uitvoering.

Schoolverzuim en thuiszitters

Conclusie 1: Het ongeoorloofd verzuim en het aantal leerlingen dat ongeoorloofd thuiszit is voldoende in beeld.

Bestuurlijke reactie:

Wij herkennen deze conclusie. Met name het vergelijken van de cijfers van leerplicht en de samenwerkingsverbanden is een belangrijke procesafpraak, die maakt dat we leerlingen die ongeoorloofd verzuimen goed in beeld hebben.

Conclusie 2: De daling van het aantal thuiszitters vanaf schooljaar 2016-2017 is grotendeels toe te schrijven aan de definitiewijziging van het begrip thuiszitters. De officiële leerplichttellingen geven geen volledig beeld van het aantal jeugdigen dat daadwerkelijk thuiszit.

Bestuurlijke reactie:

We hanteren sinds 2016-2017 de landelijke definities rondom de verschillende vormen van verzuim. Leerlingen die onder schooltijd in de zorg zitten, vallen niet langer onder de definitie thuiszitters, omdat ze ingeschreven staan op een school. Het vraagt een extra inspanning om deze leerlingen (die geoorloofd afwezig zijn en waarvoor Leerplicht geen handhavende taak heeft) in beeld te krijgen en hen, de ouders en de scholen te ondersteunen bij een terugkeer naar onderwijs. Dit gebeurt door de eerder genoemde vergelijking van de lijsten Leerplicht en het Samenwerkingsverband en door het bespreken van deze leerlingen in de kernteams

Uw aanbeveling om de doelgroep Leerlingen in Zorg expliciet te benoemen in het jaarlijkse leerplichtverslag nemen we graag over.

Conclusie 3: De gemeente heeft te weinig grip op en inzicht in leerlingen die zorgwekkend (geoorloofd) verzuimen (bijvoorbeeld leerlingen met frequent ziekteverzuim). Dit type verzuim kan een signaal zijn van onderliggende problematiek en (uiteindelijk) leiden tot (tijdelijk) uitval uit het onderwijs (thuiszitten).

Bestuurlijke reactie:

Zoals in het rapport wordt genoemd is er sprake van korte lijnen tussen Leerplicht en scholen. Er is contact over zorgwekkend ziekteverzuim, maar we kunnen inderdaad pas handelen als ouders daar toestemming voor geven. In 2019 hebben we op een vmbo-school de M@ZL-methodiek (Medische Advisering van de Ziekgemelde Leerling) uitgerold. Deze is positief gewaardeerd. Door de coronapandemie is een uitrol over de andere VO-scholen vertraagd, maar we hebben dat dit schooljaar weer opgepakt. Uw aanbeveling om M@ZL uit te rollen op alle VO-scholen is dus al in gang gezet.

Beleid en uitvoering

Conclusie 4: De ketenpartners zijn tevreden over de korte lijnen en samenwerking binnen de gemeente.

Bestuurlijke reactie:

Het college heeft veel aandacht voor de samenwerking op alle niveaus in de keten: in het formele overleg met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden (OOGO), het netwerk jeugd en onderwijs en op uitvoerend niveau in de kernteams. In de kernteams op de scholen komen professionals van het onderwijs, het schoolmaatschappelijk werk, de jeugdverpleegkundige van het Centrum voor Jeugd en Gezin, en de leerplichtambtenaar bij elkaar om kwetsbare leerlingen te bespreken. Daarnaast wordt casuïstiek besproken tijdens Multidisciplinair Overleg en maken we samen beleid

om de keten te versterken. Wij herkennen dan ook de tevredenheid van de ketenpartners en zullen de samenwerking continueren.

Conclusie 5: De RKC concludeert dat betrokken professionals behoefte hebben aan betere afspraken over casusregie en terugkoppeling.

Bestuurlijk reactie:

De behoefte aan betere afspraken over casusregie en terugkoppeling zijn heel herkenbaar en een verantwoordelijkheid van iedereen in de keten. Samen met scholen, samenwerkingsverbanden, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en leerplicht zijn we aan het onderzoeken of we voor de Leerlingen in Zorg de procesregie kunnen beleggen bij het CJG of bij een leerplichtambtenaar, met als doel dat een professional het proces volgt en ondersteunt. Daarnaast stimuleren we de scholen actief betrokken te blijven bij leerlingen die langdurig in zorg zitten. Scholen zijn daarbij wel afhankelijk van de medewerking van ouders. We verwachten dat met de uitrol van het communicatieplatform OZO Verbindzorg de communicatie rondom een jeugdige beter verloopt. Dit platform legt de regie bij ouders: zij kunnen bepalen welke professionals toegang krijgen tot het communicatieplatform. Iedereen in het platform kan veilig en eenvoudig berichten plaatsen. Op deze manier zijn alle betrokken direct op de hoogte van ontwikkelingen rondom de jeugdige en kunnen professionals daar direct op inspelen.

Op dit moment wordt gewerkt aan een verzuim- en thuiszittersprotocol waarin we heldere procesafspraken maken en vastleggen wie de regie heeft en wie vanuit zijn rol verantwoordelijk is voor welke actie.

Conclusie 6: Uit ons onderzoek is gebleken dat het systeem thuiszitten stimuleert in gevallen waar er een tijdelijke (maar niet volledig passende) oplossing is gevonden of in gevallen waar er sprake is van een complexe ondersteuningsvraag.

Bestuurlijke reactie:

U geeft aan dat scholen en ouders ervaren dat een hulptraject ingezet wordt op het moment dat de jeugdige thuis komt te zitten, terwijl de jeugdige al eerder in beeld was en de hulpvraag al langer bekend was. Zoals gezegd hebben we nauw contact met scholen, samenwerkingsverbanden en Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) over leerlingen die uitvallen of dreigen uit te vallen. Het komt voor dat een jeugdige nog niet voor een intake is gezien door het CJG of op een wachtlijst staat bij een jeugdhulpaanbieder. Wanneer een leerling thuis komt te zitten, is dat voor het CJG een signaal om te escaleren en te kijken of hulp eerder in gang gezet kan worden.

Wanneer een leerling onder schooltijd naar jeugdhulp gaat merken we dat een prikkel richting schoolopbouw (soms) ontbreekt. Vanuit het leerrecht vinden we het belangrijk dat leerplichtigen terugkeren naar school. Daarom zijn we in gesprek met samenwerkingsverbanden en scholen om te onderzoeken wat er nodig is om schoolopbouw in gang te zetten. Daarbij kijken we ook of leerplicht hier een actieve rol in kan krijgen.

Uw aanbeveling om doelen meer SMART te formuleren om zo meer zicht te krijgen op het effect van de interventie nemen we graag over, dit zal in ieder geval terugkomen in de vernieuwde MPB en de doelen rondom schoolverzuim. Ook zullen we jaarlijks met de partners het verzuim- en thuiszittersprotocol evalueren.

Conclusie 7: Uit ons onderzoek bleek verder dat professionals meer flexibiliteit en maatwerkoplossingen willen (in o.a. financieringsafspraken) in de aanpak van de thuiszittersproblematiek.

Bestuurlijke reactie:

Wij vinden deze conclusie terecht. In het vinden van een oplossing voor een jeugdige kijken we naar wat iemand nodig heeft. In de praktijk zien we dat bij het vinden van een passende oplossing we soms te maken hebben met botsende wet- en regelgeving. We zoeken daarbij altijd naar oplossingen voor jeugdigen die niet in staat zijn in een schoolsetting onderwijs te volgen, maar wel in staat zijn om te leren. Met name voor leerlingen uit het VO is dat zoeken en vraagt dat om maatwerk. Zoals u ook aangeeft zijn alle betrokkenen van mening dat financiën niet de reden mag zijn om niet tot een oplossing te komen. We herkennen ook dat er schotten in de geldstromen tussen onderwijs en zorg zijn. Met de samenwerkingsverbanden, scholen en CJG werken we op dit moment aan een matrix onderwijs-jeugdhulp om duidelijkheid te hebben als het gaat om de (financiële) verantwoordelijkheid van ondersteuning op school. We zullen aanvullend uw aanbeveling om samen

met het onderwijs frictiebudget te reserveren bespreken met de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden.

Beleving in relatie tot beleid en uitvoering

Conclusie 8: (Ouders van) thuiszittende leerlingen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken voelen zich onvoldoende gezien of gehoord door de school en zorgverleners.

Bestuurlijke reactie:

We vinden het heel vervelend dat ouders van thuiszittende leerlingen zich onvoldoende gezien of gehoord voelen. Leerlingen in zorg staan ingeschreven op school. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor deze leerlingen dan ook bij school, ondanks dat ze een bepaalde periode niet naar school gaan. We zullen hier bij het actualiseren van het verzuim- en thuiszittersprotocol expliciet aandacht voor vragen.

Eind september hebben het CJG, het samenwerkingsverband en twee jeugdhulpaanbieders vanuit de ontwikkeltafel Verbinding onderwijs en jeugdhulp een spiegelgesprek met een aantal ouders georganiseerd. Alle partijen hebben dit als zeer waardevol ervaren. We nemen uw aanbeveling om jaarlijks met thuiszittende leerlingen en hun ouders in gesprek te gaan over hun ervaringen graag over.

Op dit moment werken we hard aan de actualisering van het verzuim- en thuiszittersprotocol met het Centrum voor Jeugd en Gezin, leerplicht, de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden. We zullen ervoor zorgen dat uw conclusies en aanbevelingen daarin worden meegenomen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,
de secretaris,

de burgemeester,

T.J.H.M. Berben

A.J.M. Heerts

Nawoord Rekenkamercommissie Apeldoorn

De RKC Apeldoorn dankt het college voor de positieve reactie op de uitkomsten van het onderzoek. Wij hebben niet de behoefte nog op onderdelen ervan in te gaan. Met interesse is kennisgenomen van de ontwikkelingen en van de stappen die het college zet en beoogt te zetten om de geconstateerde knelpunten aan te pakken en de wijze waarop concreet invulling zal worden gegeven aan onze aanbevelingen. De RKC zal de voortgang met belangstelling volgen.

Nota van bevindingen

Inleiding

1.1 Achtergrond

De Rekenkamercommissie Apeldoorn (RKC) heeft Regioplan gevraagd een onderzoek uit te voeren naar thuiszitten en schoolverzuim in de gemeente Apeldoorn. De RKC wil graag weten of de gemeente Apeldoorn zicht heeft op het aantal kinderen en jongeren dat in Apeldoorn thuiszit en niet naar school gaat. Het onderzoek leidt tot inzichten die de Apeldoornse gemeenteraad kan benutten bij initiatieven rond het tegengaan van thuiszitten en schoolverzuim.

Aanleiding

Vanaf schooljaar 2016-2017 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de definitie voor thuiszitters bijgesteld naar leerlingen die vier weken achtereenvolgens *ongeoorloofd* verzuimen en leerlingen die vanwege organisatorische redenen thuiszitten. Voorheen werden onder de thuiszitters ook de leerlingen gerekend die langdurig *geoorloofd* verzuimden (thuis zaten) vanwege bijvoorbeeld medische gronden (zoals langdurig zieke leerlingen).

Sinds de definitiewijziging van het begrip thuiszitters zijn door gemeenteraadsleden en ouders zorgen geuit over een groep leerlingen die niet meer in beeld is als gevolg van deze wijziging. Het gaat dan om de groep leerlingen die (langdurig) *geoorloofd* verzuimen (thuiszitten) en volgens de nieuwe definitie dus niet meer als thuiszitter worden geregistreerd. Dit heeft invloed gehad op de verzuimcijfers: in de leerplichtverslagen is een behoorlijke daling gerapporteerd van het aantal thuiszitters in het verslagjaar na de definitiewijziging. Het aantal thuiszitters in Apeldoorn is gedaald van 35 (2015-2016) naar 4 (2016-2017). In de daaropvolgende verslagjaren worden eveneens lage aantallen gerapporteerd. De algemene beleving van de gemeenteraadsleden en ouders in Apeldoorn was echter dat de groep thuiszitters (ongeacht op basis van geoorloofde of ongeoorloofde gronden) niet is gedaald. Onder meer door dit gebrek aan inzicht in de volledige omvang van het aantal thuiszitters in de gemeente was er behoefte aan onderzoek dat zou nagaan wat het aantal thuiszitters de afgelopen jaren is geweest en wat de achterliggende oorzaken ervan zijn.

1.2 Centrale vraag, deelvragen en normenkader

De centrale vraagstelling is in samenspraak met de onderzoekers en begeleidingscommissie van de Rekenkamercommissie Apeldoorn als volgt geformuleerd:

In hoeverre is er een volledig en eenduidig beeld van het aantal thuiszitters in de gemeente Apeldoorn? En hoe kan dit beeld (en de wijze van vaststellen) worden verbeterd?

Concreet laat dit zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen en normen:

Deelvraag	Normen
1. Beleid en uitvoering	
A) <i>Hoe geeft de gemeente invulling aan haar verantwoordelijkheid op het terrein van thuiszitters/schoolverzuim?</i>	<ul style="list-style-type: none">• In de ambtsinstructie is de visie van de gemeente op leerplicht adequaat beschreven en vastgelegd.• Er zijn doelen geformuleerd in lijn met de visie op leerplicht.• De MAS wordt toegepast door de leerplichtorganisatie, of er wordt gemotiveerd van afgeweken.• Er is beleid en dat is verankerd binnen gemeentelijke beleidsterreinen jeugdbeleid/sociaal domein: de gemeente heeft intern een visie op schoolverzuim en thuiszitters en daarmee een positie toegekend aan leerplicht binnen het gemeentelijke jeugdbeleid/sociaal domein.
B) <i>Wat is daarbij de relatie met passend onderwijs en Jeugdzorg en hoe is de samenwerking met de onderwijsbesturen en met het SWV (Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn)?</i>	

	<ul style="list-style-type: none"> • Er is in de uitvoering sprake van een integrale aanpak waarbij de diverse betrokken organisatieonderdelen samenwerken. • De betrokken externe partijen (scholen, samenwerkingsverbanden, gemeentelijke jeugdzorg/CJG) zijn bekend met het beleid. • Er wordt samengewerkt met deze partijen (zie bovengenoemd). • De betrokken organisaties ervaren de opstelling van de gemeente als stimulerend voor het tegengaan van schoolverzuim en thuiszitters.
2. Inzicht in verzuimcijfers	
<p>A) <i>Hoe groot is het geregistreerde verzuim geweest in de onderzoeksperiode (2015/2016 tot en met 2019/2020)</i></p> <p>B) <i>Kan dit verder worden uitgesplitst naar verschillende typen onderwijs?</i></p> <p>C) <i>Hoe verhoudt dit verzuim zich tot het verzuim van andere gemeenten? Hoe doet de gemeente Apeldoorn het ten opzichte van andere gemeenten?</i></p> <p>D) <i>Hoe verhoudt het beeld van de gemeente zich tot het beeld van de samenwerkingsverbanden als het om thuiszitters gaat?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft het aantal leerlingen dat verzuimt (zorgwekkend verzuim, relatief verzuim, langdurig relatief verzuim, absoluut verzuim, vrijstelling artikel 5a) en thuiszit in beeld. • De definities die de gemeente hanteert voor de registratie van verzuim zijn in lijn met de definities van DUO. • De thuiszittersregistratie (definitie en afbakening) van de gemeente is in lijn met de registratie van de samenwerkingsverbanden. • Het aantal thuiszitters dat bekend is bij de gemeente wijkt niet af van het aantal thuiszitters dat bekend is bij de samenwerkingsverbanden (met dien verstande dat absoluut verzuim wel bij de gemeente en niet bij het samenwerkingsverband bekend is).
3. Inzicht in verzuimmelding	
<p>A) <i>Hoe wordt het verzuim geregistreerd én gemeld?</i></p> <p>B) <i>Is daarbij bij zicht op zorgwekkend ziekteverzuim?</i></p> <p>C) <i>Zijn er de afgelopen jaren wijzigingen geweest in het registreren en melden van verzuim?</i></p> <p>D) <i>Wat is het effect van dergelijke wijzigingen (zoals het hanteren van een andere definitie van 'thuiszitter')? Is hierdoor het aantal geregistreerde verzuimers en thuiszitters toe- of afgenomen of gelijk gebleven?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft de (wettelijke) afspraken over het melden en registreren van verzuim gecommuniceerd met het onderwijs en heeft eventuele aanvullende afspraken hierover gemaakt. • De gemeente richt zich (naast wettelijk verzuim) op zorgwekkend ziekteverzuim en heeft met scholen afspraken gemaakt over het melden en registreren hiervan. • De gemeente en de scholen werken samen om zorgwekkend ziekteverzuim op te lossen. Dit betekent dat de gemeente korte lijnen heeft met de scholen en proactief en preventief handelt wanneer er signalen van zorgwekkend verzuim worden vastgesteld.
4. Inzicht in oorzaken	
<p>A) <i>Wat is de oorzaak van het schoolverzuim en thuiszitten in Apeldoorn?</i></p> <p>B) <i>In welke mate heeft de coronacrisis invloed gehad op de aantallen kinderen die thuiszitten en de zichtbaarheid ervan?</i></p> <p>C) <i>Welke mogelijkheden zijn er om het verzuim te verminderen, inclusief de inzet van leerplichtambtenaren, RMC en de aanpak van voortijdig schoolverlaters?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft inzicht in de oorzaken van het schoolverzuim en thuiszitten. Dit inzicht is verkregen door zowel de informatie die door betrokken professionals (bv. de mentor, zorgcoördinator, samenwerkingsverband, jeugdarts) is verschaft als door de betreffende leerling en zijn/haar ouders. • De gemeente heeft naar aanleiding van de coronacrisis actief actie ondernomen om dit inzicht te behouden • De gemeente evalueert en reflecteert periodiek met alle ketenpartners in de verzuimketen haar verzuim- en thuiszittersaanpak en stelt dit waar nodig bij.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op leerplichtige jongeren (5 tot 16 jaar) en daarmee op een inventarisatie van knelpunten en verbetermogelijkheden bij de Leerplichtwet behorende gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. De ontwikkelingen van het beleid omtrent schoolverzuim en thuiszitters zijn beschreven vanaf 2015/2016 en zo actueel mogelijk weergegeven (t/m najaar 2021), de cijfers zijn voor de onderzoeksperiode 2015/2016 tot en met 2019/2020 in kaart gebracht.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is in vier fasen uitgevoerd.

Fase A: voorbereiding

In de voorbereiding zijn de definitieve onderzoeksvragen vastgesteld en is het normenkader ontwikkeld. De definitieve vaststelling van de onderzoeksvragen en het normenkader heeft onder begeleiding van de begeleidingscommissie van de RKC plaatsgevonden.

Fase B: bureauwerk

In de tweede fase is een beknopt overzicht samengesteld met feiten en cijfers over schoolverzuim en thuiszitters in de gemeente Apeldoorn. Via het bestuderen van de relevante beleidsdocumenten (zoals de ambtsinstructie voor leerplicht, leerplichtverslagen, meerjarenbegrotingsprogramma, kadernota Jeugd e.d.) is inzicht verschaft in de wijze waarop leerplicht, verzuimbeleid en jeugdhulp binnen de gemeente Apeldoorn is vormgegeven. Verder zijn ook de notulen van de raad bestudeerd om een indruk krijgen van de wijze waarop het college de raad informeert over schoolverzuim en thuiszitters. In de bureauwerkfase is tevens de cijfermatige ontwikkeling van schoolverzuim en het aantal thuiszitters in beeld gebracht. Ook is nagegaan hoe de cijfers zich verhouden tot andere gemeenten, welke acties zijn ondernomen om verzuim en thuiszitten terug te dringen en in hoeverre er cases van verzuimers en thuiszitters zijn waarin geen oplossing is gevonden.

Fase C: (groeps)interviews met stakeholders

De inzichten uit de bureauwerkfase zijn nader verdiept, getoetst en uitgebreid via gerichte interviews met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente en met vertegenwoordigers van het veld. Er is een groepsinterview afgenomen met leerplichtambtenaren en beleidsmedewerkers van Onderwijs en Jeugd en een raadsgesprek georganiseerd met de woordvoerders van Onderwijs en de verantwoordelijke wethouder van de portefeuille Onderwijs. Verder is er een groepsgesprek gevoerd met het kernteam van een school en zijn er individuele gesprekken en/of duogesprekken gevoerd met de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden (po en vo) en met verzuimcoördinatoren of directeuren van acht scholen (drie po-scholen, twee vo-scholen, twee s(b)o-scholen en één praktijkschool). Tot slot zijn vier interviews afgenomen met (ouders van) leerlingen die thuiszitten of hebben gezeten.

Fase D: analyse en rapportage

Het onderzoek is afgerond met het opstellen van een Nota van Bevindingen, waarin een antwoord is geformuleerd op de onderzoeksvragen. De nota is op 28 september 2021 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. Allereerst wordt de bestuurlijke nota met daarin de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie gepresenteerd, gevolgd door de reactie van het college van B en W en het nawoord van de Rekenkamercommissie.

In de nota van bevindingen zijn de kernbevindingen van het onderzoek gerapporteerd. Dit is gedaan door te beoordelen in hoeverre het beleid aansluit op de normen in het normenkader op basis van de geïnterviewde inzichten uit de beleidsanalyse en interviews met stakeholders.

In bijlage 1 van het rapport zijn de kernbevindingen verder uitgewerkt. Verder zijn een begrippenlijst, een lijst met gesproken stakeholder, bronnenlijst en aanvullende en verdiepende informatie die is gebruikt in het onderzoek opgenomen in afzonderlijke bijlagen.

Beleid en uitvoering

2.1 Visie op verzuim en thuiszitten

In de ambtsinstructie is de visie van de gemeente op leerplicht adequaat beschreven en vastgelegd.

De gemeente heeft een visie geformuleerd op leerplicht in de ambtsinstructie (en andere beleidsdocumenten).

In de ambtsinstructie en andere relevante beleidsdocumenten (zoals de leerplicht-wijzer voor scholen en leerplichtverslagen) wordt de visie van de gemeente (gedeeltelijk) geformuleerd. De handelingsvisie, zoals geformuleerd in de ambtsinstructie, luidt: 'voorkomen is beter dan genezen'. In de ambtsinstructie wordt vermeld dat de gemeente wil voorkomen dat kinderen en jongeren verzuimen en uitvallen. De visie is dat elk kind *recht* heeft op onderwijs (leerrecht). Dit is onder meer (door)vertaald in de leerplicht-wijzer (2020) waarin de afspraken die team leerplicht heeft gemaakt met de scholen over het melden en registreren van verzuim zijn vastgelegd. In de leerplicht-wijzer wordt het belang van tijdig en effectief ingrijpen bij schoolverzuim benadrukt om het leerrecht voor elke leerling te kunnen waarborgen.

In het meerjarenprogramma (2021-2024) is voor het programma Jeugd en Onderwijs de ambitie gesteld dat de gemeente zich inspant om de kansen van jeugdigen voor een goed toekomstperspectief en de mogelijkheden om hun talenten te ontplooiën en ontdekken borgen. De gemeente formuleert dat samenwerking met onderwijs en zorg hierin cruciaal is (de 'sluitende aanpak'). Dit vertaalt zich verder in de werkwijze van de relevante samenwerkingspartners in de verzuimketen: één gezin, één plan, één regisseur'.

Ambitie programma Jeugd en Onderwijs Apeldoorn

Binnen het programma Jeugd en Onderwijs streven we ernaar dat alle kinderen, jeugdigen en jongeren in veiligheid en geborgenheid opgroeien en dat zij de kans krijgen om maximaal mee te doen in de samenleving. Dat begint al rond de geboorte van een kind, waarbij ons Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) aan onze (toekomstige) ouders en kinderen advies en informatie geeft. We hebben algemene voorzieningen en individuele jeugdhulp beschikbaar wanneer een jeugdige meer hulp nodig heeft dan het gezin, de omgeving en de school kunnen bieden. We faciliteren kansen voor onze jonge inwoners door een goede start in het onderwijs te optimaliseren. We voorzien het onderwijs van goede huisvesting en maken waar nodig vervoer van en naar de school mogelijk. Waar iemand verzuimt of dreigt uit te vallen, kijken onze medewerkers leerplicht of RMC wat nodig is om verder te kunnen met als doel een startkwalificatie en een passend toekomstperspectief.

Bron: Meerjarenprogramma Apeldoorn (2021-2024)

2.2 Doelstellingen

Er zijn doelen geformuleerd in lijn met de visie op leerplicht.

In de leerplichtverslagen zijn er doelen wat betreft verzuim geformuleerd in lijn met de visie op leerplicht.

De doelen die worden geformuleerd zijn vrijwel altijd actiepunten waar team leerplicht het komende schooljaar aan wil werken. In de leerplichtverslagen worden vrijwel geen doelen (actiepunten) gesteld voor de lange termijn. Een deel van de actiepunten is wel doorlopend. Zo wordt in verslagjaar 2017/2018 gesteld dat het geoorloofd verzuim (ziekteverzuim) is toegenomen en dat er in het komende jaar een onderzoek zal plaatsvinden naar de achterliggende redenen van deze stijging. In het daaropvolgende verslagjaar wordt gerapporteerd dat een pilot van de M@ZL-methodiek zal worden ingezet op één vo-school. Deze methodiek stelt de leerplichtambtenaar en school in staat om

preventief te handelen bij geoorloofd (ziekte)verzuim (zie verderop voor meer uitleg). In meerdere jaren is dus gewerkt aan het grip krijgen op en aanpakken van het (toegenomen) geoorloofd verzuim.

Vanaf schooljaar 2017/2018 zijn in de leerplichtverslagen de ambities en (aansluitende) actiepunten systematischer uitgewerkt dan de voorgaande verslagjaren. Er wordt gerapporteerd over wat er is bereikt in het betreffende jaar (ambities voorgaande verslagjaar), wat er in het huidige verslagjaar wordt gesignaleerd en waar men in het komende schooljaar aan wil werken. Deze 'concretiseringslag' is mogelijk in opvolging van de wens die is geuit door de gemeenteraad tijdens de bespreking van het leerplichtverslag in het voorgaande jaar. De actiepunten zijn echter niet SMART geformuleerd (zoals werd voorgesteld door de gemeenteraad). Zo wordt bijvoorbeeld in het meest recente verslagjaar (2019/2020) de ambitie gesteld dat er meer zal worden ingezet op de preventie van schooluitval door nauwere samenwerking met het onderwijs '*onder meer door preventieve gesprekken op scholen waar leerplichtambtenaren tijdig in gesprek zullen gaan met jongeren die af en toe verzuimen. Zo wordt langdurig of veelvuldig verzuim voorkomen*'. Er wordt niet concreet gemaakt wat men verstaat onder 'af en toe verzuimen', met hoeveel van deze jongeren minstens gesproken gaat worden en wat men concreet beoogt te behalen (bijvoorbeeld het aandeel jongeren dat na een preventief gesprek niet meer verzuimt).

De woordvoerders voor onderwijs binnen de gemeenteraad (met wie de RKC sprak voor dit onderzoek) zijn verdeeld over de verwachte informatievoorziening over leerlingen die verzuimen en thuiszitten in de gemeente. Enerzijds wordt opgemerkt dat de informatievoorziening in de leerplichtverslagen voldoet aan de verwachtingen en dat meer cijfermatig inzicht niet per se nodig is. Deze woordvoerders zijn met name geïnteresseerd in het verhaal achter de cijfers. Wat zijn de problemen waar thuiszittende leerlingen mee te maken hebben en welke oplossingen zijn aangereikt? Het opnemen van enkele illustrerende voorbeelden in de verslagen (uiteeraard met toestemming van leerling en/of ouders) zou helpen om te beoordelen of er binnen de gemeente de juiste keuzes zijn gemaakt en/of de aanpak nog sluitend is.

Anderzijds is er behoefte aan meer inzicht in leerplichtigen die een hulptraject ontvangen waarin onderwijs en zorg worden gecombineerd. In de leerplichtverslagen wordt daar momenteel niet over gerapporteerd, hoewel dit ook leerlingen zijn die (gedeeltelijk) thuiszitten. Wanneer deze groep leerlingen buiten de verslaglegging wordt gehouden, blijft het voor (volgens een deel van de woordvoerders) onduidelijk wat de omvang is van de groep thuiszitters in de gemeente. Is er sprake van een daling of stijging van het aantal leerlingen dat onderwijs en zorg ontvangt? Een gebrek aan dit inzicht maakt het lastiger om beleidsvoorstellen of initiatieven te onderbouwen die gericht zijn op deze doelgroep of inzicht te krijgen in hoe effectief de hulptrajecten zijn geweest voor deze leerlingen.

2.3 Werkwijze leerplicht

De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) wordt toegepast door de leerplichtorganisatie, of er wordt gemotiveerd van afgeweken.

Leerplicht Apeldoorn werkt volgens de richtlijnen van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS).

De MAS is een werkwijze die door Ingrado, Stichting Halt, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) – in samenspraak met het ministerie van JenV – is ontwikkeld. Het doel van de MAS is om binnen 'leerplicht' op een vergelijkbare wijze te werken, met ruimte voor de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar werkt volgens de MAS (Pas toe...), tenzij hij of zij kan motiveren waarom wordt afgeweken (... of leg uit). Zo is, als de problematiek rondom de verzuimende jongere daarom vraagt, direct doorpakken mogelijk (maatwerk). Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kan de leerplichtambtenaar verschillende routes volgen. Terug- dan wel toeleiding naar een passend onderwijsprogramma staat in elke route centraal (leerrecht en het gezamenlijk met de ketenpartners streven naar één gezin, één

plan, één regisseur staan centraal). De aanpak is ingericht langs vijf fasen: (1) waarnemen (het probleem signaleren), (2) analyseren (het probleem in beeld brengen en begrijpen), (3) plannen (opstellen van een plan om het probleem aan te pakken), (4) handelen (uitvoeren van het plan) en (5) evalueren (effecten vergelijken met beoogde resultaten en daaraan conclusies verbinden).

Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

Ingrado, Stichting Halt, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) hebben – in samenspraak met het ministerie van JenV – een Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld (2017). De MAS is opgebouwd vanuit een gedeelde visie en de volgende uitgangspunten:

- het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma;
- vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop;
- ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim;
- de aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus.

Het doel van de MAS is om binnen 'leerplicht' op een vergelijkbare wijze te werken, met ruimte voor de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar. Het credo is dan ook 'Pas toe of leg uit'. Iedereen werkt volgens de MAS (Pas toe...), tenzij hij of zij kan motiveren waarom wordt afgeweken (... of leg uit). Zo is, als de problematiek rondom de verzuimende jongere daarom vraagt, direct doorpakken mogelijk (maatwerk).

De aanpak

De leerplichtambtenaar vervult in de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim een schakelrol en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Dit gebeurt in overleg met de ketenpartners (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp (wijkteams e.d.), Inspectie van het onderwijs, OM, rechter). De leerplichtambtenaar start een verzuimonderzoek zodra verzuim gemeld is en monitort het vervolg. Afspraken over de regie worden lokaal gemaakt. Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kunnen verschillende routes worden gevolgd. Terug- dan wel toeleiding naar een passend onderwijsprogramma staat in elke route centraal (leerrecht en het gezamenlijk met de ketenpartners streven naar één gezin, één plan, één regisseur staan centraal). De aanpak is daarom ingericht langs vijf fasen:

- 1. Waarnemen:** het probleem signaleren.
- 2. Analyseren:** het probleem in beeld brengen en begrijpen.
- 3. Plannen:** opstellen van een plan om het probleem aan te pakken.
- 4. Handelen:** uitvoeren van het plan.
- 5. Evalueren:** effecten vergelijken met beoogde resultaten en daaraan conclusies verbinden.

Bron: Infographic Methodische Aanpak Schoolverzuim (2020, Ingrado)

Leerplicht Apeldoorn heeft haar ambtsinstructie recent geactualiseerd.⁵ In de nieuwe ambtsinstructie is een verwijzing naar de MAS opgenomen. Uit de ambtsinstructie kan opgemaakt worden dat de leerplichtambtenaren preventief te werk gaan. De leerplichtambtenaren hebben naast een handhavende rol ook een adviserende rol richting scholen wat betreft het melden en signaleren van schoolverzuim. Daarnaast bekleden ze een schakelpositie in de algehele samenwerking met het veld en ouders waarin ze bemiddelen, doorverwijzen en doorzetten naar de juiste lijnen en professionals. De aanpak is in overeenstemming met de landelijke richtlijnen voor de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De gemeente streeft in de aanpak naar (meer) maatwerk, waarbij zo veel mogelijk conform de MAS en het protocol 'Leerplicht in regie'⁶ wordt gehandeld. Indien dit niet mogelijk

⁵ De herziene ambtsinstructie is nog niet gepubliceerd, maar wel met de RKC gedeeld t.b.v. het onderzoek.

⁶ Het protocol leerplicht in regie is opgesteld door team leerplicht Apeldoorn. In het protocol staan de afspraken over het volgen van de casus (de jeugdigen). Zo moet de leerplichtambtenaar controleren of doorverwezen jongeren daadwerkelijk in bemiddeling zijn genomen. Er wordt vastgelegd welke jongeren waarheen zijn doorverwezen, zolang hierbij geen bijzondere persoonsgegevens worden vastgelegd en het gerelateerd is aan ongeoorloofd schoolverzuim. De leerplichtambtenaar meldt wachtlijst en niet in behandeling genomen trajecten bij zijn leidinggevende.

is, wordt gemotiveerd afgeweken van de algemene aanpak: 'pas toe of leg uit' is het principe. In de geactualiseerde ambtsinstructie wordt daarnaast de regierol van de leerplichtambtenaar benadrukt (leerplicht in regie). In de instructie is opgenomen dat de leerplichtambtenaar een regierol vervult om inzichtelijk te krijgen of jongeren daadwerkelijk aankomen bij een hulpverlenende instantie (ketenpartner) en verder worden bemiddeld.

Ketenpartners tevreden over korte lijnen en samenwerking met leerplicht

In de gesprekken met de ketenpartners is gevraagd in hoeverre de partners tevreden zijn over de samenwerking met leerplicht. De scholen en samenwerkingsverbanden zijn in algemene zin tevreden over (het contact met) de leerplichtambtenaren. Volgens de samenwerkingsverbanden en scholen zijn de lijnen tussen het onderwijs en leerplicht kort. Scholen nemen geregeld contact op met leerplichtambtenaren om te sparren over verzuimvragen. Er wordt waardering uitgesproken over de mate waarin de leerplichtambtenaar meedenkt met de school. Men ervaart dat de onderlinge samenwerking binnen onderwijs (waaronder leerplicht) goed is geregeld. Men weet elkaar te vinden, lijnen worden snel uitgezet en de betrokkenen spreken dezelfde 'taal'.

In de verslagen van de gesprekken met de gemeenteraad wordt eveneens gerapporteerd dat ouders de samenwerking met leerplichtambtenaren prettig vinden. Daarnaast zien ouders dat de leerplichtambtenaar van grote meerwaarde is voor de brug tussen de school aan de ene kant en ouders en kinderen aan de andere kant. Twee ouders van thuiszittende leerlingen, die we in het kader van dit onderzoek spraken, beamen dit. Beide ouders hebben op eigen initiatief contact opgenomen met leerplicht toen ze merkten dat de afspraken die ze met hun school hadden gemaakt over de schoolgang en ondersteuning voor hun kind niet (volledig) werden nagekomen. De leerplichtambtenaar bemiddelde in het gesprek tussen ouders en school of schakelde het kernteam in om het hulptraject weer vlot te trekken.

2.4 Integrale aanpak

Er is beleid en dat is verankerd binnen gemeentelijke beleidsterreinen jeugdbeleid/sociaal domein: de gemeente heeft intern een visie op schoolverzuim en thuiszitters en daarmee een positie toegekend aan leerplicht binnen het gemeentelijke jeugdbeleid/sociaal domein.

Het beleid is verankerd binnen meerdere gemeentelijke organisatieonderdelen. Leerplicht is ondergebracht in het programma Jeugd en Onderwijs. In de kadernota's en transformatieagenda Jeugdzorg is er aandacht voor het aansluiten van het jeugdbeleid op het (passend) onderwijs.

De gemeente werkt vanuit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' wat betreft de 'sluitende aanpak' tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs. Binnen de gemeentelijke beleidsdocumenten zijn de (uitvoerings)visie en kaders voor leerplicht en (passend) onderwijs beschreven in vier beleidsdocumenten:

- Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn 2021-2024;
- de nota Jeugdzorg Apeldoorn. Jeugd, onze zorg (2014);
- de nota Doorontwikkeling CJG. Passende zorg voor ieder kind en gezin (2014);
- de transformatieagenda Jeugd Gemeente Apeldoorn (2016).

De drie nota's (die hierboven zijn opgesomd) zijn opgesteld rond het moment van de decentralisatie van de jeugdzorg. De nota's zijn sinds ze zijn opgesteld niet geactualiseerd (er zijn geen actuelere versies gevonden in het digitale informatiesysteem van de gemeente). Hoewel uit ons onderzoek blijkt dat de 'kernprincipes' uit de nota's (één gezin, één plan, één regisseur en de sluitende aanpak) nog steeds worden gevolgd in de praktijk, sluiten de uitgangspunten in de nota's mogelijk niet meer (volledig) aan met recente ontwikkelingen in de gemeente, de Jeugdwet⁷ en de Wet op passend onderwijs.

⁷ Zo wil het kabinet de regionale samenwerking van gemeenten bij de inkoop van jeugdzorg verbeteren met de *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*, die delen van de Jeugdwet wijzigt. De wetswijziging zal begin 2023 in werking treden. Het doel van de wijziging is om een stabielere jeugdhulpverlening te realiseren, waarin gemeenten en jeugdzorgaanbieders

Verbinding onderwijs en zorg

In de transformatieagenda Jeugd (2016) is de verbinding (in de uitvoering) tussen onderwijs en zorg het meest concreet uitgewerkt. De transformatieagenda is opgesteld met het doel de jeugdzorg op lokaal niveau verder in te richten. Er worden drie thema's aangemerkt die prioriteit hebben als het gaat om de aansluiting tussen jeugd en onderwijs. Te weten:

Verstevigen van de ondersteuningsstructuur op scholen

Volgens de transformatieagenda is er behoefte aan een duidelijke verdeling in de rollen en verantwoordelijkheden van onderwijs en zorg. Deze taakverdeling zou afgestemd moeten worden op het ondersteuningsbeleid van scholen. Het beleggen van de verantwoordelijkheden wordt langs vier uitgangspunten verder uitgewerkt:

- Uitgangspunt 1: elke school heeft een kernteam.
- Uitgangspunt 2: het kernteam richt zich op kinderen met een hulpvraag en op (dreigende) thuiszitters.
- Uitgangspunt 3: de jeugdhulpverlener wordt actief ingezet, onder meer in gesprekken met ouders/leerling.
- Uitgangspunt 4: het kernteam werkt met korte lijnen, grote bereikbaarheid en, als dat nodig is, met een specialist, die bijdraagt aan de besluitvaardigheid ten aanzien van de aanpak van een casus.

Verbindingsofficier

Verder wordt gemeld dat er per september 2016 een verbindingsofficier is aangesteld om de domeinen onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen en zorg te verbinden ten behoeve van jongeren die ondersteuning nodig hebben en om jongere te ondersteunen in het behalen van hun kwalificaties (RMC-taken). Met het aanstellen van de verbindingsofficier kunnen leerplichtambtenaren zich focussen op het terugdringen van thuiszitters en verzuim. De verbindingsofficier heeft een structuur opgezet om de domeinen met elkaar in verbinding te brengen. Toen dit voltooid was en er een duidelijke ondersteuningsstructuur stond, is de functie van verbindingsofficier opgeheven (2018).

Het opstellen van Onderwijszorgarrangementen

Sommige kinderen hebben een zeer specifiek onderwijsaanbod nodig vanuit bepaalde behoefte aan zorg en ondersteuning. Hierbij lopen scholen en gemeente in de praktijk aan tegen de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat kan leiden tot vragen over wie de regie heeft binnen een casus, wat het zwaartepunt is van de zorgvraag en wie wat betaalt. In de transformatieagenda wordt gesteld dat regievraagstukken kunnen worden opgelost door arrangementen:

- *Onderwijsarrangement*: geen zorg nodig.
- *Onderwijs-zorgarrangement*: onderwijs is leidend, geen leerplichtonthefing, zorgplicht bij school. Gemeente verantwoordelijk voor zorgcomponent.
- *Zorg-onderwijsarrangement*: zorg is leidend, gemeente verantwoordelijk. De gemeente en school maken afspraken over instroom naar school. Tot die tijd geldt een leerplichtonthefing.
- *Zorg-arrangement*: zorg is leidend, gemeente is verantwoordelijk. Er moet een leerplichtonthefing worden afgegeven.

In de gesprekken met het veld komt naar voren dat er nog steeds problemen zijn in het beleggen van regie binnen een complexe casus waarin zorg en onderwijs samenwerken, ondanks de voorgenomen afspraken en de bovengenoemde uitgangspunten. De samenwerkingsverbanden ervaren dat het voor jongeren met een zorgbehoefte (complexe casus) vaak moeilijk is om de juiste financiering te regelen. De schotten tussen de budgetten zijn nog steeds erg hoog. De verantwoordelijkheden in complexe casussen waar meer zorgverleners bij betrokken zijn lopen in elkaar over waardoor het moeilijker is om te bepalen welk 'type' arrangement geldt en bij wie de regie ligt. Verderop in de nota lichten we deze knelpunten verder toe.

langdurige samenwerkingsafspraken maken. Ook moet het de beschikbaarheid en continuïteit van specialistische jeugdhulp verbeteren.

Er is in de uitvoering sprake van een integrale aanpak waarbij de diverse betrokken organisatieonderdelen van de gemeente samenwerken.

De gemeente werkt met een sluitende aanpak (een sluitende samenwerking tussen actoren binnen het netwerk van het kind/de jongere). De multidisciplinaire kernteams en het CJG hebben een belangrijke rol in de uitvoering van de sluitende aanpak.

Op basis van de bestudering van de beleidsdocumenten wordt duidelijk dat het kernteam een belangrijke 'structuur' is binnen de algemene (integrale) aanpak passend onderwijs en de sluitende aanpak in het algemeen. Iedere vo-school heeft een eigen kernteam waarin onderwijs, zorg en gemeente participeren. Binnen deze kernteams wordt de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen (en het gezin) vastgesteld. Het kernteam is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en zorg. In het kernteam zijn professionals betrokken vanuit de gemeente (schoolmaatschappelijk werker, jeugdverpleegkundigen, leerplicht) en het onderwijs (ondersteuningscoördinator school en samenwerkingsverbanden). De school is verantwoordelijk voor het inbrengen van leerlingen in het kernteamoverleg. Het kernteam bestaat uit de ondersteuningscoördinator van de school, de schoolmaatschappelijk werker (CJG), de schoolarts (jeugdgezondheidszorg) en de leerplichtambtenaar. De ondersteuningscoördinator bepaalt op basis van de situatie van de leerling welke professionals betrokken moeten worden in het overleg. Daarnaast is het doel van het kernteam (in lijn met de preventieve aanpak) om problemen vroegtijdig te signaleren. In het overleg worden, met toestemming van ouders/jongere, onder meer 'risicoleerlingen' besproken. Dit zijn leerlingen die hoog (geoorloofd ziekte) verzuim hebben of een bepaald patroon in hun verzuimgedrag.

De wethouder (portefeuille Onderwijs) benadrukte in het met hem gevoerde gesprek dat de gemeente werkt vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur. In de praktijk blijkt dat soms lastig uit te voeren. De wethouder gaf aan dat er hard wordt gewerkt om het beleid en de gedeelde afspraken rondom verzuim en thuiszitten aan te laten sluiten op de praktijk. Onder meer door het aanpassen van het verzuimprotocol voor scholen in samenwerking met de professionals van de scholen, samenwerkingsverband en leerplicht. Zo geven de wethouder niet over te nemen (strikt genomen hebben wij als RKC Apeldoorn geen bevoegdheid noch niets te vinden over wethouders buiten de gemeente Apeldoorn) en de samenwerkingsverbanden aan dat de herziening van het (regionaal) verzuimprotocol momenteel loopt.

De betrokken ketenpartners (scholen, samenwerkingsverbanden, gemeentelijke jeugdzorg/CJG) zijn bekend met het beleid.

Leerplichtambtenaren werken nauw samen met de kernteams van scholen, het CJG en ouders. Afspraken zijn vastgelegd in protocollen.

De betrokkenen uit het onderwijs (waaronder leerplicht en de jeugdarts/jeugdgezondheidszorg) zijn bekend met het beleid en de geldende afspraken. Dit blijkt uit de gesprekken met het kernteam en de scholen. De scholen benadrukken dat er korte lijnen zijn met de leerplichtambtenaar. De professionals van het kernteam zeggen eveneens dat ze geregeld overleggen over hun aanpak binnen casussen en gebruik kunnen maken van elkaars expertise. Ook wordt door de samenwerkingsverbanden gemeld dat er aandacht is voor het gelijktrekken van uitgangspunten en protocollen over het melden en registreren van verzuim (met het onderwijs en leerplicht) en de samenwerking met de ketenpartners.

De professionals ervaren dat het beleid en de samenwerking binnen het onderwijsdomein (scholen, samenwerkingsverbanden en leerplicht) goed staan, maar de bekendheid met het beleid en de samenwerking met (tweedelijns)zorg minder goed van de grond komt. De lijnen tussen de onderwijsprofessionals en tweedelijnszorgprofessionals zijn langer. Er worden schotten ervaren in de werkwijze tussen onderwijs en zorg. Wet- en regelgeving maakt het soms lastig om goed samen te werken (bv. door de restricties van de AVG-wetgeving voor het uitwisselen van informatie over de leerplichtige jongeren met een jeugdzorgtraject). Daarnaast zijn de lange wachttijden in de (ggz-)zorg een belemmering om aan de uitgangspunten van bijvoorbeeld het thuiszittersbeleid (binnen zes weken passend aanbod/zorg) te kunnen voldoen. De professionals uit het kernteam melden daarnaast dat de samenwerkingsafspraken binnen een casus en de wijze waarop is samengewerkt door de betrokken

professional van de tweedelijnszorginstantie niet intern worden gecommuniceerd door de zorgprofessional binnen de eigen organisatie. Hierdoor ontbreekt er continuïteit in de samenwerkingsafspraken met het onderwijs en wordt kennis over de werkwijze van het onderwijs niet of matig gedeeld. Dit probleem wordt versterkt door het gegeven dat in beide sectoren (onderwijs en zorg) al enige jaren sprake is van een hoog personeelsverloop (personeelwisselingen).

De gesprekspartner vanuit het CJG geeft aan dat het binnen de ketensamenwerking belangrijk is dat de samenwerkingspartners elkaar en elkaars expertise kennen en dit ook inzetten. Met enige regelmaat worden ouders door de school geïnstrueerd om bij het CJG een aanvraag te doen voor een specifieke zorg(aanbieder). Het is de taak van het CJG om samen met de ouders te onderzoeken wat de ondersteuningsbehoefte is. Dit leidt soms tot onbegrip van ouders en/of school.

De gemeente werkt samen met de ketenpartners.

De gemeente werkt samen met de ketenpartners binnen de verzuimketen. Dit is noodzakelijk voor de uitvoering van de sluitende aanpak die de gemeente heeft gekozen.

De betrokkenen uit het veld ervaren dat het werken in kernteams het eenvoudiger maakt om elkaar scherp te houden. Professionals kunnen elkaar ter plekke (aan tafel) spreken. De casussen worden op individueel niveau geëvalueerd. Een gedragswetenschapper met wie we spraken concludeert dat de werkwijze in het kernteam het systeem mechanisch borgt. Er wordt samengewerkt om een oplossing te vinden (dat is het uitgangspunt) en gedurende de zoektocht en uitvoering van de oplossing spreken de betrokken professionals elkaar over de aanpak en mogelijke belemmeringen en knelpunten. Betrokkenen uit het kernteam benadrukken dan ook aan dat reflecteren op de gehanteerde werkwijze/oplossing en het nagaan of men nog de juiste stappen zet één van de doelen is van het kernteam.

De ketenpartners ervaren de opstelling van de gemeente als stimulerend voor het tegengaan van schoolverzuim en thuiszitters.

De samenwerking met de leerplichtambtenaren wordt door de ketenpartners als prettig ervaren. De samenwerking en de opstelling van de tweedelijnszorg worden, met name in complexe verzuimcasussen, veelal als belemmerend ervaren.

De scholen en samenwerkingsverbanden zijn in algemene zin tevreden over (het contact met) de leerplichtambtenaren. Men ervaart dat de onderlinge samenwerking binnen onderwijs (waaronder leerplicht) goed is geregeld. Men weet elkaar te vinden, lijnen worden snel uitgezet en de betrokkenen spreken dezelfde 'taal'. Scholen nemen geregeld contact op met leerplichtambtenaren om te sparren over verzuimvragen. Er wordt waardering uitgesproken over de mate waarin de leerplichtambtenaar meedenkt met de school en in de kernteams. De betrokkenheid en werkwijze van de samenwerkingspartners buiten onderwijs, ofwel met de tweedelijnszorg en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), lijkt minder eenduidig en goed georganiseerd. De scholen ervaren dat doorverwijzingen te lang blijven liggen (bij het CJG) als de school of schoolarts geen stok achter de deur houdt. Ook houdt de tweedelijnszorg het onderwijs onvoldoende op de hoogte over de voortgang van de casus. Men is niet tijdig op de hoogte als leerlingen geen hulp ontvangen of afspraken met de zorginstelling niet nakomen. De betrokkenen uit het kernteam geven aan dat deze leerlingen dreigen van de radar te verdwijnen. Daarnaast vinden de gesprekspartners dat er gewerkt moeten worden aan een betere structuur tussen de CJG-arts en ouders. Aan de problemen liggen volgens de professionals hoge schotten in het budget en de werkwijze ten grondslag.

Afspraken CJG en onderwijs

Het CJG is op de hoogte van de problemen, die spelen rondom casusregie van leerlingen met multiproblematiek (waaronder thuiszitters). In het voorjaar zijn er gesprekken gevoerd met het onderwijs om de route naar het CJG te verkorten. De betrokkenen uit het veld hebben gewerkt aan het verbeteren van de casusregie van jeugdigen met een complexe ondersteuningsvraag. Zo is er een nieuw protocol geschreven waarin er afspraken zijn gemaakt over een korter doorverwijstraject naar het CJG. Als een leerling in een kernteam is besproken zorgt de CJG-professional (die aanwezig was

in het overleg) dat de doorverwijzing naar het CJG verder wordt afgehandeld. Daarnaast wordt door het CJG de wens uitgesproken om meer actief regie te voeren bij multiprobleemgezinnen. Momenteel lukt dat niet door een gebrek aan capaciteit.

Gegevensuitwisseling

De gemeente Apeldoorn werkt vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur maar merkt dat het in de praktijk soms lastig is. De terugkoppeling vanuit de tweedelijnszorg is een regievraag. De gemeente geeft aan te willen werken met 'ozoverbindzorg', daar wordt al mee gewerkt in de GGZ. In dit systeem bepaalt de cliënt wie inzicht krijgt in welke gegevens. De cliënt kan door middel van het systeem communiceren via 'ozoverbindzorg'. Het systeem zal worden aangeboden aan ouders van leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs en vso. Het gaat dan alleen om leerlingen waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Het nieuwe systeem maakt dat sneller afstemming mogelijk is en dat er ook meer informele partijen betrokken kunnen worden. Op deze manier kan het hele netwerk betrokken worden. De gemeente heeft niet de ambitie om het in het gehele onderwijs uit te zetten, het gaat alleen om casussen waar een regievraag speelt (multidisciplinair).

Ervaringen van ouders

(Ouders van) thuiszittende leerlingen voelen zich vaak onvoldoende gezien of gehoord door de school en zorgverleners.

In dit onderzoek is naast met professionals uit het veld ook met vier ouders gesproken van kinderen die recent thuis hebben gezeten (in Apeldoorn). Alle leerlingen hebben momenteel een onderwijsaanbod en zijn volgens de officiële definitie geen thuiszitters (meer). Hoewel de leerlingen verschillende achtergronden en uiteenlopende onderwijs-zorgbehoeften hebben, is er een aantal overeenkomsten in de ervaringen die ze hebben gehad in hun zoektocht naar een passende oplossing.

- De leerlingen hebben vaak een meervoudige zorgvraag (stapelings van verschillende psychische problematiek en/of gecombineerd met licht fysieke beperking) en hebben al in de vroege jeugd te maken gehad met meerdere periodes van thuiszitten. Het thuiszitten is voor deze jeugdigen enkele jaren geleden begonnen (van drie tot negen jaar geleden). Voor alle leerlingen geldt dat er geen passende oplossing is gevonden op de school waar het thuiszitten is begonnen.
- Drie ouders hebben er bewust voor gekozen om hun kind thuis te houden na een lange, ingewikkelde en onsuccesvolle zoektocht naar een passende oplossing. Ze zagen hun kind(eren) verder achteruitgaan door het uitblijven van een oplossing of door oplossingen die niet goed pasten. Het thuishouden leidde in alle gevallen wel tot een doorbraak: de (specialistische) zorg werd sneller geregeld of de school gaf de gewenste doorverwijzing naar een andere school af.

Alle ouders zijn ontevreden over de manier waarop de school is omgegaan met de ondersteuningsbehoeften van hun kind(eren). Ze voelen zich niet serieus genomen of voldoende gezien of gehoord door de school of zorgverleners. Dit heeft vaak meerdere redenen:

- De school was in de communicatie over het gedrag van hun kind op school of de problemen die tijdens schooltijd werden ervaren niet voldoende helder (transparant en eerlijk) en/of niet tijdig in het informeren hierover. Ouders vertellen dat ze vaak zelf de vinger aan de pols moesten houden en/of de school moesten wijzen op het naleven van de afgesproken ondersteuning.
- Alle ouders voelden een zekere vooringenomenheid door de school of zorgverleners. Informatie die ze deelden over hun kind werd regelmatig in twijfel getrokken. Als ouder werden ze niet als deskundige van hun kind gezien.

- Ouders en leerlingen hadden niet de beleving dat de behoefte van het kind centraal werd gesteld of dat deze volledig werd begrepen. Hun kinderen werden vaak niet betrokken in gesprekken. Zo vond een ouder dat de massale kernteamoverleggen (met elf professionals), naast onpraktisch ook onpersoonlijk voelden. Geen enkele van de elf professionals had hun kind gesproken en er was geen professional betrokken (zoals een leerkracht) die hun kind persoonlijk kende. Een ouder vertelt dat hun kind pas op eigen verzoek werd betrokken in de gesprekken.
- De ouders voelden starheid of handelingsverlegenheid vanuit de school of zorgverleners. Zo vond een ouder dat de school externen (die de school moesten ondersteunen in de begeleiding van hun kind) op afstand hield. Een andere ouder ervaaarde dat de betrokken zorgverstrekker het budget op de eerste plaats zette bij het bepalen van het zorgtraject in plaats van de behoefte van het kind.
- De school was niet altijd eerlijk over de ondersteuning die ze konden bieden. Sommige ouders hadden het gevoel dat ze aan het lijntje werden gehouden.

Daarnaast ervaaarden ouders ook problemen door een gebrek aan voldoende kennis, expertise en professionaliteit en door gebreken van organisatorische aard:

- Alle ouders zeggen dat de school niet in staat was om een veilige leeromgeving voor hun kind te bieden. Dit kwam onder meer door (te) grote klassen, te veel prikkels in de klas door een verkeerde 'mix' van leerlingen, leraren die onvoldoende tijd hadden en/of onbekwaam waren om de gewenste aanpassingen in lesmethode door te voeren en te bewaken.
- Ouders ervaaarden een gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de afgesproken ondersteuning. Twee ouders vertellen dat de afgesproken hulp door één leerkracht of begeleider goed werd opgepakt en dat hun kind een lange periode goed kon meedraaien. Door uitstroom van de betreffende leerkracht en begeleider werd de ondersteuning echter niet meer doorgezet. De vervangers waren niet in staat (of bereidwillig) dezelfde ondersteuning te bieden. Vanuit de managementlaag werd hier ook niet op gelet. Het krijgen van de goede ondersteuning was volgens de ouders dus afhankelijk van 'wie je treft'.
- Verder vonden ouders dat de zorgverlening (vanuit het CJG of specialistische zorginstantie) niet voldoende werkzaam of doeltreffend was door de continue personeelwisselingen. Een ouder vertelde bijvoorbeeld dat de begeleider van hun kind regelmatig wisselde (soms zelfs binnen een week). Het opbouwen van een vertrouwensband en een vast ondersteuningspatroon (wat het kind nodig had) werd hierdoor lastig.
- Een ouder vertelde dat er ook geen continuïteit was in de afspraken voor de zorgverlening vanuit het CJG. Het zorgtraject van hun kind werd na een jaar herzien door een andere contactpersoon van het CJG. Die stelde vast dat de huidige zorgconstructie wettelijk niet was toegestaan en dat het kind bovendien onvoldoende ontwikkeling had laten zien. Dit laatste werd door de professionals van het zorgverleningstraject (en onafhankelijk onderzoek) tegengesproken. Door tussenkomst van de leerplichtambtenaar (die beoordeelde dat de zorgconstructie wel was toegestaan en er wel ontwikkeling was) kon het zorgtraject gedeeltelijk worden voortgezet.
- Tot slot lijken de schoolorganisatie en de mate waarin er sprake is van wisselingen in de schooldirectie van invloed op de kwaliteit van de ondersteuning vanuit school. Drie ouders vertellen dat ze door wisselingen en onrust in de managementlaag het gevoel hadden dat er onvoldoende tijd en ruimte was voor hun kind. Dit kwam onder meer tot

uiting in late of onjuiste informatieverstrekking over hun kind (waaronder in officiële documenten zoals het OPP).

De kernboodschap die uit alle persoonlijke verhalen naar voren komt is dat ouders en kinderen met name een persoonlijk en open gesprek (vanuit het perspectief van het kind) met de school en zorgverleners hebben gemist. In de gesprekken waren de beperkingen van het kind leidend en wat er mogelijk was binnen de huidige zorgstructuur. Veel minder vaak werd gekeken naar wat het kind wel kon en hoe de zorgstructuur (en onderwijskundige eisen) daarop aangepast konden worden.

Inzicht in de verzuimcijfers

3.1 Verzuimregistratie en cijfers

De gemeente heeft het aantal leerlingen dat verzuimt (zorgwekkend verzuim, relatief verzuim, langdurig relatief verzuim, absoluut verzuim, vrijstelling artikel 5a) en thuiszit in beeld.

Leerplicht heeft het aantal leerplichtigen dat ongeoorloofd verzuimt (opgesplitst naar relatief verzuim en langdurig relatief verzuim) in beeld.

Leerplicht heeft het aantal leerplichtigen dat geoorloofd verzuimt (ziekteverzuim/zorgwekkend ofwel signaalverzuim) onvoldoende in beeld.

Elk schooljaar publiceert de gemeente een jaarkrant waarin de officiële leerplichttellingen worden gepresenteerd van het afgelopen jaar. De jaarverslagen worden samen met de gemeenten binnen de regio Stedendriehoek⁸ geschreven en elk jaar gepresenteerd aan de gemeenteraad. De cijfers geven uitsluitend inzicht in de DUO-meldingen die door de scholen in het verzuimregister zijn geplaatst. De gemeente rapporteert niet over de 'niet-officiële'⁹ meldingen en preventieve casussen die door de leerplichtambtenaren zijn behandeld (de zogenaemde kenmerkmeldingen).

In de leerplichtverslagen (jaarkranten) wordt voor schooljaar 2015/2016 en 2016/2017 een overzicht gegeven van de volgende leerplichttellingen:

- het absoluut aantal vrijstellingen¹⁰ dat is afgegeven opgesplitst naar type vrijstelling;
- het absoluut aantal verzuim opgesplitst naar type verzuim (absoluut verzuim, relatief verzuim: unieke leerlingen, luxe verzuim, Halt-afdoening: relatief verzuim);
- het absoluut aantal processen-verbaal opgesplitst naar type verzuim (absoluut, relatief en luxe verzuim);
- het aantal thuiszitters opgesplitst naar aantal thuiszitters bij aanvang van het schooljaar, aantal nieuwe gevallen daarna en het aantal opgeloste casussen;
- deze (bovengenoemde) gegevens zijn verder opgesplitst naar onderwijssoort te weten het (speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, onderwijs onbekend en geen onderwijs.

De rapportages van de laatste drie schooljaren (2017/2018, 2018/2019 en 2019/2020) zijn beknopter. De totale aantallen per (overkoepelend) verzuimtype worden gerapporteerd op totaalniveau van de gemeente (absoluut verzuim, relatief verzuim, thuiszitters en vrijstellingen). Binnen de verschillende typen verzuim wordt er dus geen verdere uitsplitsing gepresenteerd (bv. de verschillende typen afgegeven vrijstellingen, luxe verzuim, aantal opgeloste casussen van thuiszitters e.d.). Verder worden de aantallen ook niet opgesplitst naar onderwijssoort gerapporteerd.

Leerplichttellingen

In de onderstaande tabel zijn de officiële leerplichttellingen schematisch samengevat. Dit overzicht is verkregen op basis van de leerplichtverslagen en aanvullende informatie uit het VSV-kompas (Ingrado) en de rapportages Leerplichtwet G-gemeenten van de rijksoverheid (OCW).

Tabel S.1 Schoolverzuim in gemeente Apeldoorn (2015-2016 t/m 2019-2020)

⁸ De gemeenten die zijn aangesloten bij de regio Stedendriehoek zijn: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Olst-Wijhe, Voorst en Zutphen.

⁹ Leerplichtambtenaren geven vervolg aan officiële DUO-meldingen, maar komen ook in actie zonder dat daar een officiële melding aan vooraf gaat. Het gaat dan met name over zorgwekkende signalen van verzuim waar preventief op wordt gereageerd (bijvoorbeeld door middel van een preventief verzuimgesprek met de leerling in kwestie). Dergelijke signalen kunnen door de school worden doorgegeven, of de leerplichtambtenaar signaleert dit zelf door proactief te handelen (bv. door het periodiek monitoren van de verzuimregistratie van scholen of het plannen van schoolbezoeken e.d.).

¹⁰ Dit gaat om de volgende typen: a) artikel 3a: vervangende leerplicht; b) artikel 3b: vervangende leerplicht laatste schooljaar; c) artikel 5 onder a: lichamelijke of psychische gronden; d) artikel 5 onder b: richting van het onderwijs; e) artikel 5 onder c: schoolbezoek buitenland en artikel 15: ander onderwijs

	'15-16		'16-17		'17-18		'18-19		'19-20	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vrijstelling artikel 5a	35	0.25	35	0.15	33	0.14	31	0.13	25	0.11
Absoluut verzuim	148	0.62	73	0.30	93	0.39	28	0.12	36	0.15
Relatief verzuim (16 uur in 4 weken)	735	3.06	753	3.12	761	3.18	642	2.70	476	2.02
Thuiszitters	44	0.18	5	0.02	9	0.04	9	0.04	5	0.02

* Percentages zijn berekend op het aantal leerplichtigen in de gemeente

Ongeoorloofd verzuim

Uit onze analyse blijkt dat de gemeente het aantal leerlingen dat langdurig relatief verzuimt (leerplichtigen die 16 uur in 4 weken zonder geldige reden verzuimen), absoluut verzuimt (leerplichtigen zonder schoolinschrijving) en thuiszit (leerplichtigen die langer dan vier weken ongeoorloofd verzuimen of die vanwege organisatorische redenen thuiszitten) in beeld heeft. Dit *ongeoorloofde* verzuim wordt conform de afspraken over meldingen en registratie artikel 25 Leerplichtwet¹¹ in beeld gebracht. De cijfers geven uitsluitend inzicht in de DUO-meldingen die door de scholen in het verzuimregister zijn geplaatst.

Geoorloofd verzuim

Het geoorloofde verzuim is *onvoldoende* in beeld. Dit betreft het aantal leerlingen dat verzuimt met een geldige reden (zoals ziekteverzuim). Regelmatig geoorloofd verzuim is soms een signaal of voorbode van ongeoorloofd verzuim (en onderliggende problematiek bij leerlingen). Het geoorloofde verzuim kan dus in sommige gevallen zorgwekkend zijn. Leerlingen met zorgwekkend verzuim kunnen (mits daar toestemming voor is gegeven door de leerling/ouders) besproken worden in het kernteam. Scholen zijn verplicht het geoorloofde verzuim (ziekteverzuim) te registreren, maar hoeven dit niet te melden aan leerplicht. Het melden van het geoorloofde verzuim is alleen verplicht als de school een vermoeden heeft dat het verzuim ongeoorloofd is (dan betreft het dus zorgwekkend verzuim).

Thuiszitten op geoorloofde gronden

Daarnaast is er een groep leerlingen die op geoorloofde gronden thuiszitten. Deze leerlingen worden in de officiële leerplichttellingen niet opgenomen als thuiszitters. Het zijn leerlingen die nog wel een schoolinschrijving hebben maar vanwege bijvoorbeeld medische redenen niet (volledig) naar school kunnen. Samen met de school worden dan afspraken gemaakt over de schoolgang en de ondersteuning die nodig is om onderwijs te kunnen volgen. Deze leerlingen hebben allen een ontwikkelperspectiefplan (OPP)¹² en worden in de registraties bijgehouden en ondersteund door de school en samenwerkingsverbanden. De leerplichtambtenaren worden tevens geïnformeerd over deze aantallen. Volgens de meest recente cijfers (juni 2021) van leerplicht telt de gemeente 67 'geoorloofde thuiszitters' (4 po en 63 vo). Deze aantallen worden ook genoemd door de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden.

Preventieve casussen

In de jaarlijkse leerplichtverslagen wordt niet gerapporteerd over de meldingen die via een directe contactopname van de school of ouder zijn behandeld. Dit gaat dan om meldingen van preventieve aard waarbij er nog geen sprake is van ongeoorloofd verzuim, maar er wel zorgen zijn over het verzuim van de leerling. Dit worden kenmerk meldingen genoemd en zijn bijvoorbeeld meldingen over

¹¹ Artikel 25 van de Leerplichtwet gaat over de verplichtingen wat betreft het leerplichtverslag (jaarverslag) van de gemeente en de verstrekking van statistische gegevens (leerplichttellingen): 1. Burgemeester en wethouders brengen jaarlijks vóór 1 oktober verslag uit aan de raad over het in het laatst afgesloten school- of cursusjaar in de gemeente gevoerde beleid inzake de handhaving van de leerplicht en de kwalificatieplicht en de resultaten daarvan. 2. Burgemeester en wethouders doen jaarlijks een opgave aan Onze minister van de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente. 3. Het hoofd doet jaarlijks een opgave aan Onze minister van de omvang van het schoolverzuim aan zijn school of instelling.

¹² Scholen hebben met de invoering van de Wet passend onderwijs de plicht een ontwikkelperspectiefplan (OPP) op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In het ontwikkelingsperspectiefplan staan het verwachte uitstroomniveau en de onderwijsdoelen voor een leerling.

zorgwekkend ziekteverzuim. De kenmerkmeldingen worden bijgehouden in het registratiesysteem van leerplicht. Leerplicht Apeldoorn heeft voor Apeldoorn, Epe en Brummen in totaal, 1.330 kenmerkmeldingen behandeld, vanaf schooljaar 2018 tot heden. In het systeem is het helaas niet mogelijk om de cijfers verder op te splitsen naar type kenmerkmelding (bijvoorbeeld het aantal casussen zorgwekkend ziekteverzuim).

Corona

Leerplicht en de scholen hebben extra ingezet om het zicht op het verzuim en thuiszitten in de gemeente te bewaken. In het meest recente jaarverslag van leerplicht (2019/2020) wordt opgemerkt dat er signalen zijn dat de meeste leerlingen goed door de coronatijd zijn gekomen. Uit de recent gevoerde gesprekken horen we dezelfde geluiden. De leerlingen zijn veerkrachtig en de samenwerkingspartners hebben extra ingezet om leerlingen in beeld te houden (zoals het inzetten van een welzijnsmonitor). Er zijn echter ook signalen van leerlingen die moeite hebben met het (weer) wennen aan het fysieke onderwijs. Daarnaast hebben veel jongeren in meer of mindere mate psychisch last ondervonden van de onrust van de coronamaatregelen in het onderwijs. Leerlingen die een vaste structuur en ritme nodig hebben om goed te kunnen functioneren in het onderwijs zijn extra ondersteund (door de school) na heropening. Er zijn echter wel zorgen over de onzekerheid van toekomstige maatregelen die het vaste ritme van de leerlingen weer kunnen ontregelen. In de cijfers zien we een daling van het gemelde relatief verzuim (van 642 meldingen in 2018/2019 naar 476 meldingen in 2019/2020). Enkele scholen stellen dat ze in de eerste weken van de schoolsluiting het verzuim minder goed hebben kunnen bijhouden omdat er minder contact mogelijk was met leerlingen door het afstandsonderwijs. Het ging dan bijvoorbeeld om leerlingen die niet over de middelen of thuisomgeving beschikten om het online onderwijs te organiseren. In dergelijke gevallen is de leerplichtambtenaar vrijwel altijd op de hoogte gebracht (maar dan niet via een officiële melding in het DUO-verzuimregister).

3.2 Eenduidigheid in definities en cijfers

De definities die de gemeente hanteert voor de registratie van verzuim zijn in lijn met de definities van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De definities die de gemeente hanteert voor de registratie van verzuim wijken niet af van de definities die DUO voorschrijft.

De definities voor verzuim zijn conform de afspraken over meldingen en registratie artikel 25 Leerplichtwet geformuleerd.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de definities die we in de verschillende beleidsstukken zijn tegengekomen.

Thuiszitters

Ingeschreven leer- en kwalificatie plichtige leerlingen die langer dan 4 weken ongeoorloofd verzuimen (langdurig relatief verzuim) en leerlingen die vanwege organisatorische omstandigheden thuiszitten.

Bron: Jaarverslag Leerplicht/RMC 2017-2018

Absoluut verzuim

Er is sprake van absoluut verzuim wanneer een leerplichtige of een leerling met een kwalificatieplicht niet staat ingeschreven bij een school.

Bron: Jaarkrant 2016-2017

Relatief verzuim

Een leerling komt volgens de informatie die school heeft zonder geldige reden of zonder toestemming van de directeur van de school of de leerplichtambtenaar niet naar de les.

16 uur in 4 weken (langdurig relatief verzuim): ongeoorloofd verzuim van 16 uur in 4 weken. De school is verplicht verzuim van 16 uur in 4 weken te melden in het DUO-verzuimregister.

Bron: *Leerplicht-wijzer (2020)*

Luxe verzuim

Ouders nemen hun kind zonder toestemming van de directeur of de leerplichtambtenaar mee op vakantie buiten de door de school vastgestelde schoolvakanties. Ook dagjes uit of lange weekenden vallen hieronder. Het gaat om verzuim waarbij ouders ervoor kiezen om hun eigen belang voor te laten gaan op het schoolbezoek.

Bron: *Leerplicht-wijzer (2020)*

Verzuim zonder toestemming van de schooldirectie/leerplichtambtenaar buiten vastgestelde schoolvakanties.

Bron: *Jaarkrant 2016-2017*

Naast de registratie en aanpak van het verzuim dat onder de wettelijke taken van leerplichtambtenaar valt, is er ook aandacht voor zorgwekkend (ziekte)verzuim. Dit is gedefinieerd als langdurig ziekteverzuim (10 dagen of meer aaneengesloten dagen ziekteverzuim), frequent ziekteverzuim (4 keer ziek per schooljaar of meer dan 10 dagen niet aaneengesloten ziek) en bijzonder ziekteverzuim (frequent ziekteverzuim, maar dan bij een bepaald vak of dagdeel):

Zorgwekkend verzuim/Signaalverzuim/overig verzuim

Een leerling komt vaak te laat en spijbelt uren in de week (zonder dat de 16 uur in de 4 weken is bereikt). Een leerling is vaak of langdurig ziek, of er zijn andere bijzonderheden die het wegblijven van een leerling opmerkelijk maken – zoals verzuim van een enkel vak of structureel ziek zijn op een bepaald dagdeel.

Indien er sprake is van:

- langdurig ziekteverzuim: 10 dagen of meer aaneengesloten dagen ziekteverzuim;
- frequent ziekteverzuim: voor de 4^e maal ziekteverzuim per schooljaar of als het verzuim in een schooljaar meer dan 10 dagen niet aaneengesloten is;
- bijzonder ziekteverzuim: frequent ziekteverzuim, maar dan bij een bepaald vak of dagdeel.

Bron: *Leerplicht-wijzer (2020)*

In de leerplichtverslagen is geen informatie beschikbaar over het aantal leerlingen dat zorgwekkend verzuimt.

De thuiszittersregistratie (definitie en afbakening) van de gemeente is in lijn met de registratie van de samenwerkingsverbanden.

De gemeente vergelijkt haar verzuimregistratie met de registraties van de samenwerkingsverbanden PO en VO. De registraties worden eenduidig aan de Inspectie geleverd.

Ten behoeve van een eenduidig beeld van het verzuim worden vier keer per jaar de kwartaalcijfers van leerplicht (leerplichttellingen) vergeleken met de cijfers van de samenwerkingsverbanden (alvorens ze aan te leveren aan de Inspectie). Er wordt gelet op overeenstemming in aantallen en of de registraties gaan over dezelfde groep leerlingen. Het komt zelden voor dat de cijfers van elkaar afwijken.

Volgens de wethouder is er de afgelopen jaren hard gewerkt aan een uniforme registratie. Dat is ook terug te zien in de leerplichtrapportages en het gegeven dat er in elk collegevoorstel wordt geconcludeerd dat de administratie weer beter is geworden. Daarnaast meent de wethouder dat er veel gesprekken op regelmatige basis worden gevoerd, op schoolniveau in de kernteams en op hoger niveau in het samenwerkingsverband en zegt hij geleerd te hebben dat het verhaal achter de cijfers belangrijk is. Cijfers geven een beperkt beeld van de verzuimproblematiek, kunnen ook het ene jaar een andere impact hebben dan het andere jaar. Recent heeft de wethouder gesproken met het hele leerplichtteam en daar kwam ook uit naar voren dat het van belang is dat je grip hebt op de cijfers, maar dat het nog belangrijker is om te weten wat erachter zit.

Het aantal thuiszitters dat bekend is bij de gemeente wijkt niet af van het aantal thuiszitters dat bekend is bij de samenwerkingsverbanden (met dien verstande dat absoluut verzuim wel bij de gemeente en niet bij het samenwerkingsverband bekend is).

Het beeld van het aantal thuiszitters bij de gemeente wijkt *niet* af van het beeld dat bekend is bij de samenwerkingsverbanden.

Volgens de partijen waarmee is gesproken zijn ook de leerlingen die (tijdelijk) 'geoorloofd' thuiszitten (en niet onder de noemer thuiszitter vallen) voldoende in beeld bij de gemeente. Deze geoorloofde thuiszitters hebben allen een ontwikkelperspectiefplan (OPP)¹³ en worden in de registraties bijgehouden en ondersteund door de school en samenwerkingsverbanden. De leerplichtambtenaren worden tevens geïnformeerd over deze aantallen. Volgens de meest recente cijfers (2021) van leerplicht telt de gemeente 67 geoorloofde thuiszitters (4 po en 63 vo). Deze aantallen worden ook genoemd door de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden.

De scholen en samenwerkingsverbanden uiten echter wel zorgen over leerlingen die zorg nodig hebben om (weer) onderwijs te kunnen volgen. De professionals zeggen dat leerlingen met een zorgbehoefte die verzuimen lang moeten wachten op een (jeugd)zorgtraject. Deze leerlingen kunnen vervolgens alsnog uit beeld raken. Verder is door een gebrek aan communicatieafspraken tussen de zorgverleners en scholen weinig zicht op de voortgang van het zorgtraject van hun leerlingen. Komen de leerlingen opdagen en komen ze hun afspraken na? Deze leerlingen ontvangen mogelijk alsnog geen zorg zonder dat de school (of andere ketenpartners) dit tijdig weten en hierop actie kunnen ondernemen. Verder zijn er leerlingen die langdurig zorg ontvangen en waar er een grote(re) afstand is tussen de jeugdigen en de betrokkenen uit het onderwijs. De gemeente vraagt zich af of deze leerlingen voldoende worden geprikkeld om te werken aan een terugkeer naar het onderwijs. Het gaat met name om leerlingen in zorgboerderijen. De gemeente werkt in samenwerking met onderwijs, leerplicht, CJG en zorginstellingen al aan enkele oplossingen wat betreft knelpunten in regie en terugkoppeling in onderwijs-zorg casussen.

¹³ Scholen hebben met de invoering van de Wet passend onderwijs de plicht een ontwikkelperspectiefplan (OPP) op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In het ontwikkelingsperspectiefplan staan het verwachte uitstroomniveau en de onderwijsdoelen voor een leerling.

Inzicht in de verzuimmeldingen

De gemeente heeft de (wettelijke) afspraken over het melden en registreren van verzuim gecommuniceerd met het onderwijs en heeft eventuele aanvullende afspraken hierover gemaakt.

De gemeente heeft een leerplicht-wijzer voor scholen opgesteld waarin de (wettelijke) verantwoordelijkheden van de school en leerplichtambtenaar als het gaat om het melden en (wijze van) registreren van verzuim zijn vastgesteld.

De gemeente Apeldoorn heeft een 'leerplicht-wijzer' voor scholen opgesteld (2020). In deze wijzer worden beknopt de verwachtingen ten aanzien van de scholen bij verschillende typen verzuim uiteengelegd. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat de school het (vermoedelijk) ongeoorloofd verzuim in het schoolregistratiesysteem registreert en na constatering van de afwezigheid van de leerling direct contact opneemt met de leerling (vanaf 12 jaar) en/of ouders om na te gaan of er sprake is van verzuim. Daarnaast heeft de gemeente in eerdere jaren samen met regiogemeenten een regionaal verzuimprotocol opgesteld voor po (2012) en vo/mbo (2009). Deze protocollen zijn niet geactualiseerd, maar wel is dus de leerplicht-wijzer opgesteld in 2020. Dit is het meest actuele (werk)document waarin de afspraken met scholen over het melden, registreren en verdere werkwijze omtrent verzuim zijn vastgesteld. De scholen ervaren geen problemen met het melden en registreren van verzuim. Wel ziet de RKC in eerdere leerplichtverslagen dat leerplicht extra heeft ingezet om de scholen jaarlijks voor te lichten over het melden en registreren van verzuim (aan het begin van elk schooljaar). Dit heeft onder meer geleid tot een betere registratie van het absoluut verzuim. In de leerplicht-wijzer wordt het belang van leerrecht benadrukt en het belang om tijdig en effectief in te grijpen bij schoolverzuim om dit leerrecht te kunnen waarborgen. De gemeente benadrukt dat het onderwijs de eerste schakel is in het constateren van (mogelijk) verzuim en een belangrijke rol speelt (samen met ouders) in het aanpakken en voorkomen van verzuim. In de wijzer worden drie typen verzuim onderscheiden (relatief verzuim: 16 uur in 4 weken, luxe verzuim en signaal-/overig verzuim). Vervolgens wordt per type verzuim de verantwoordelijkheden van de school en die van de leerplichtambtenaar opgesomd. Deze werkprocessen sluiten aan op de richtlijnen van de MAS.

Verder zeggen de samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren dat er momenteel wordt gewerkt aan een nieuw verzuimprotocol voor po, vo en s(b)o/vso. Het doel van deze vernieuwing is om met de ketenpartners meer te werken vanuit gezamenlijke uitgangspunten die op papier zijn vastgelegd. Dit is op regionaal niveau nog niet voldoende geformuleerd (aldus de samenwerkingsverbanden). De samenwerkingsverbanden benadrukken het belang van synchroon lopende werkprocessen tussen alle betrokkenen in de verzuimketen om thuiszittende leerlingen effectief (en snel) te kunnen helpen. Men vindt dat de gezamenlijke uitgangspunten geactualiseerd (in een protocol) en onder de aandacht gebracht moeten worden om dit te realiseren.

De gemeente richt zich (naast wettelijk verzuim) op zorgwekkend ziekteverzuim en heeft met scholen afspraken gemaakt over het melden en registreren hiervan.

De gemeente werkt vanuit een preventieve handelingsvisie met aandacht voor het signaleren van zorgwekkend (ziekte)verzuim.

Dit wordt in verschillende documenten beschreven. In de leerplicht-wijzer voor scholen zijn er ook afspraken gemaakt over het melden en registreren van signaal-/zorgwekkend verzuim bij de leerplichtambtenaar.

Toestemming

Hoewel er afspraken zijn gemaakt met scholen over het registreren van geoorloofd verzuim (ziekteverzuim) en het melden van vermoedens van ongeoorloofd verzuim (zorgwekkend verzuim), kunnen onderwijs en zorg pas optreden als de leerling of ouder toestemming geeft voor de hulp. In de wet is namelijk vastgelegd dat de leerplichtambtenaar optreedt bij ongeoorloofd verzuim. Signalen van zorgwekkend verzuim kunnen dus niet altijd (snel) worden opgepakt en zijn afhankelijk van de medewerking van ouders/leerling. Dit botst met de preventieve aanpak die in de gemeente wordt gevolgd. Een leerling waarvan de ouders onderbouwen dat hun kind regelmatig verzuimt vanwege medische gronden kan de school niet inbrengen in het kernteamoverleg (ook al zijn er vermoedens van ongeoorloofd verzuim). Volgens de uitleg van de ouders is het verzuim geoorloofd. Zonder (AVG-)toestemming mag de leerplichtambtenaar niet inhoudelijk op de hoogte worden gesteld over casussen waar sprake is van geoorloofd en/of zorgwekkend verzuim. De casussen van dergelijke leerlingen zijn *inhoudelijk* niet bekend bij team leerplicht.

De gemeente en de scholen werken samen om zorgwekkend ziekteverzuim op te lossen. Dit betekent dat de gemeente korte lijnen heeft met de scholen en proactief en preventief handelt wanneer er signalen van zorgwekkend verzuim worden vastgesteld.

Leerplicht is in de scholen betrokken door middel van de kernteams, preventieve verzuimgesprekken met leerlingen en periodieke overleggen over het verzuimbeleid van de scholen.

In de ambtsinstructie staat daarnaast dat de leerplichtambtenaar gevraagd en ongevraagd scholen adviseert over verzuim(beleid). Scholen zeggen dat ze bij leerplichtambtenaren terecht kunnen voor advies over verzuimcasussen. Ook worden scholen regelmatig voorgelicht door team leerplicht over het melden en registreren van verzuim. Enkele keren is door de scholen de wens geuit om de leerplichtambtenaar eerder (en structureler) te betrekken binnen de school (in de vorm van standaard verzuimsprekuren of het jaarlijks doornemen van het verzuimbeleid van de school). De scholen merken aansluitend op dat ze ervaren dat de caseload van de leerplichtambtenaar (maar ook de werkdruk binnen het onderwijs) hoog is en het (daardoor) soms niet lukt om de leerplichtambtenaar vaker (en structureler) te betrekken binnen de school.

Op basis van de gesprekken met het veld kan geconstateerd worden dat Leerplicht en scholen samen optrekken in de aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim. De leerplichtambtenaren zeggen dat een goede verzuimregistratie door de school (ziekteverzuimprotocol dat door het schoolmanagement wordt gedragen) van belang is om zorgwekkend verzuim vroegtijdig te signaleren. In het verlengde hiervan heeft team leerplicht Apeldoorn de afgelopen jaren scholen voorgelicht over het registreren van het verzuim en voert daarnaast strengere controles uit op in- en uitschrijving in het leerlingenbestand van scholen (t.b.v. absoluut verzuim).

M@zl-methodiek

Momenteel is op één vo-school de M@zl-methodiek (Medische Advisering van de Ziekgemelde Leerling) geïntroduceerd. Dit is een beproefde methodiek voor een integrale (proactieve) aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim – gedefinieerd als vier ziekmeldingen in twaalf weken of zeven aaneengesloten schooldagen – bij scholieren in het vo en mbo. De school, jeugdarts (CJG-arts) en de leerplichtambtenaar werken in deze methode samen. De school signaleert het zorgwekkend ziekteverzuim en voert een eerste preventief verzuimgesprek met de leerling en ouders. In dit gesprek gaat de school na op welke manier ze de leerling kan ondersteunen. Indien nodig vraagt de school bij de jeugdarts (CJG-arts) een

M@zl-consult aan. De jeugdarts onderzoekt dan de gezondheidsklachten van de leerling en redenen van ziekteverzuim. Vervolgens wordt samen met de leerling en ouders de gewenste begeleiding of zorg bepaald. Als het verzuim (onnodig) voortduurt schakelt de school de leerplichtambtenaar in om mee te denken aan een oplossing. De ervaringen van de CJG-artsen en leerplichtambtenaren in Apeldoorn met de methodiek zijn positief. Ze kunnen eerder ingrijpen bij zorgwekkend ziekteverzuim en merken dat de casussen (daardoor) minder lang duren en verder escaleren. Door de gemeente wordt gekeken naar een mogelijke uitbreiding van de methodiek naar andere scholen in Apeldoorn. Daarbij is de gemeente wel afhankelijk van de schooldirecteuren, zij moeten de uiteindelijke afweging maken. De gemeente heeft het afgelopen jaar veel gesprekken gevoerd met het onderwijs. Op een vo-school is de wens er om de methodiek in te voeren. In coronatijd was de druk op het onderwijs groot, in de komende tijd wil de gemeente verder beoordelen wat de uitbreiding van de methodiek oplevert.

Bijlage 1

B.1.1 Beleid en uitvoering

In deze bijlage behorende bij de Nota van Bevindingen geven we nader inzicht in de gemeentelijke visie op schoolverzuim en thuiszitten in relatie tot leerplicht en jeugdzorg. Vervolgens brengen we de werkwijze van leerplicht (inclusief de organisatie en werkafspraken met relevante stakeholders) in kaart. Daarmee gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe geeft de gemeente invulling aan haar verantwoordelijkheid op het terrein van thuiszitters/schoolverzuim?
- Wat is daarbij de relatie met passend onderwijs en Jeugdzorg en hoe is de samenwerking met de onderwijsbesturen en met het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn (SWV)?

Allereerst komen de feiten aan bod. Vervolgens worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

Gemeentelijke visie schoolverzuim en thuiszitters

De gemeente Apeldoorn wil dat ieder kind optimale ontwikkelkansen krijgt om maximaal mee te doen in de samenleving (Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn 2021-2024). Er wordt samengewerkt met verschillende werkvelden in het sociaal domein om dit te waarborgen (in een zogenoemd sluitend netwerk van ketenpartners). De samenwerking wisselt van lokaal, subregionaal tot regionaal niveau.

Binnen de gemeentelijke beleidsdocumenten is de (uitvoerings)visie en kaders wat betreft leerplicht en (passend) onderwijs beschreven in vier beleidsdocumenten:

- Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn 2021-2024;
- de nota Jeugdzorg Apeldoorn. Jeugd, onze zorg (2014);
- de nota Doorontwikkeling CJG. Passende zorg voor ieder kind en gezin (2014);
- de transformatieagenda Jeugd Gemeente Apeldoorn (2016).

Hieronder worden de beleidsdocumenten langsgelopen. De stukken worden nader bestudeerd op de aansluiting tussen leerplicht, jeugd(zorg) en onderwijs. Daarnaast worden de papieren feiten aangevuld met inzichten uit de gesprekken die zijn gevoerd met de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente.

Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn 2021-2024

Binnen de gemeentelijke organisatie is leerplicht onderdeel van het programma *Jeugd en Onderwijs*. In de meerjarenprogrammabegroting (dat recent is vernieuwd voor de periode 2021-2024) zijn de algemene visie en doelstellingen ten aanzien van schoolverzuim verwoord. Er is een duidelijke focus op de samenhang tussen de verschillende deelgebieden rondom jongeren in het programma. Het Centrum voor Jeugd & Gezin heeft een centrale positie als informatiemakelaar tussen ouders en jongeren en de verschillende vormen van (jeugd)hulpinstanties en leerplicht. In het volgende kader is de ambitie van de gemeente ten aanzien van het programma Jeugd en Onderwijs beknopt verwoord.

Ambitie programma Jeugd en Onderwijs

Binnen het programma Jeugd en Onderwijs streven we ernaar dat alle kinderen, jeugdigen en jongeren in veiligheid en geborgenheid opgroeien en dat zij de kans krijgen om maximaal mee te doen in de samenleving. Dat begint al rond de geboorte van een kind, waarbij ons Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) aan onze (toekomstige) ouders en kinderen advies en informatie geeft. We hebben algemene voorzieningen en individuele jeugdhulp beschikbaar wanneer een jeugdige meer hulp nodig heeft dan het gezin, de omgeving en de school kunnen bieden. We faciliteren kansen voor onze jonge inwoners door een goede start in het onderwijs te optimaliseren. We voorzien het onderwijs van goede huisvesting en maken waar nodig vervoer van en naar de school mogelijk. Waar iemand verzuimt of dreigt uit te vallen, kijken onze medewerkers leerplicht of RMC wat nodig is om verder te kunnen met als doel een startkwalificatie en een passend toekomstperspectief.

Speerpunten

Het programma heeft negen speerpunten. Eén speerpunt heeft specifiek betrekking op het versterken van de aansluiting tussen jeugdhulp en passend onderwijs *door te investeren in deskundigheid en aanwezigheid van zorgprofessionals in het scholennetwerk*. Dit komt onder meer tot uiting in de (recente) uitbreiding van het budget voor schoolmaatschappelijk werk (voor 2022) en de extra financiering voor leerlingen met angststoornissen. Deze extra financiering wordt onder meer uitbesteed aan een klinisch psycholoog die de scholen gaat helpen bij het ondersteunen van leerlingen met angst- en psychische problematiek. Verder is er op elke school vanuit het samenwerkingsverband een gedragswetenschapper/adviseur en/of kind-onderwijsondersteuner werkzaam. Zij vormen de brug tussen de scholen en samenwerkingsverbanden en kunnen problemen vroegtijdig signaleren.

De andere speerpunten hebben geen directe link met schoolverzuim of leerplicht, maar gaan wel over ambities die kunnen bijdragen aan een betere en effectievere verzuim- en thuiszittersaanpak (zoals het bewerkstelligen van kwalitatief goede jeugdgezondheidszorg en het verbinden van voorzieningen).

Doelstelling passend onderwijs

Het programma heeft twee hoofddoelstellingen:

1. Kinderen krijgen kansen in het onderwijs

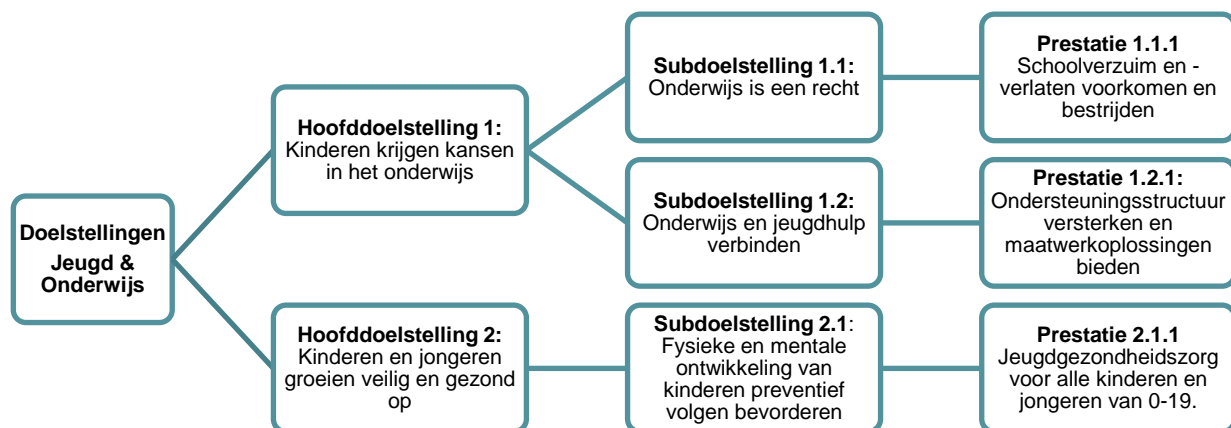
Dit wordt vertaald in het uitgangspunt dat het onderwijs verantwoordelijk is voor een passende plek voor alle jeugdigen. Waar nodig ondersteunt de gemeente het onderwijs en werken het CJG en gemeente samen. Daarnaast is deelname aan het onderwijs en een goede aansluiting tussen de onderwijssoorten noodzakelijk om jeugd voldoende onderwijskansen te bieden zodat ze niet blijven steken in hun ontwikkeling en ze doorlopend kunnen leren. De inspanningen van de gemeente zijn erop gericht dat zo veel mogelijk jongeren tot 23 jaar een startkwalificatie behalen, waardoor hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Voortijdige schoolverlaters worden toe- of teruggeleid naar opleiding en/of werk of waar nodig passende zorg.

2. Kinderen en jongeren groeien veilig en gezond op

Een ander uitgangspunt is dat kinderen en jongeren de hulp krijgen die nodig is om veilig en gezond op te groeien en naar vermogen te participeren in de samenleving. De gemeente biedt een breed scala aan algemene voorzieningen en jeugdgezondheidszorg voor kinderen, jongeren en hun ouders. Wanneer nodig biedt het CJG toegang tot individuele jeugdhulp

(zorg in natura of via een pgb). Er wordt gesteld dat de gemeente systeemgericht werkt, waarbij er wordt gekeken naar het gezin, maar ook naar informele zorg en het onderwijs.

Voor beide hoofddoelstellingen zijn subdoelstellingen geformuleerd waar weer concrete prestaties aan worden verbonden. Enkele prestaties hangen direct samen met leerplicht en schoolverzuim. De indicatoren om de prestaties meetbaar te maken zijn o.a. de ontwikkeling in de cijfers wat betreft het absoluut verzuim, relatief verzuim en het aantal voortijdig schoolverlaters. Er worden echter geen concrete aantallen gekoppeld aan deze doelstellingen. In het overzicht hieronder zijn de verschillende subdoelstellingen en prestaties die gelinkt zijn met leerplicht schematisch weergegeven.



Figuur 2 Schematisch overzicht hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en prestaties gelinkt aan leerplicht binnen het programma Jeugd en Onderwijs

Ambities leerplicht

De leerplichtverslagen zijn nader bestudeerd om een beter beeld te krijgen van de concrete doelstellingen die zijn gekoppeld aan de taken van leerplicht. In de verslagen worden actiepunten opgesomd waar leerplicht zich de komende schooljaren op wil gaan richten. De actiepunten verschillen in concretisering. Zo wordt in verschillende jaren beschreven dat er onderzoeken zullen plaatsvinden naar bijvoorbeeld de redenen achter het stijgend aandeel ziekteverzuim, dat er een methodiek zal worden ingevoerd en nieuwe werkwijze zal worden geïntroduceerd om bijvoorbeeld de werkdruk te verminderen. De meerderheid van de actiepunten zijn breed geformuleerd. Dit gaat dan bijvoorbeeld over ambities over het versterken van de samenwerking tussen ketenpartners of het terugdringen van het aantal leerlingen dat geoorloofd of ongeoorloofd verzuimt. Er wordt niet (altijd) beschreven op welke manier men dit wil doen en ook niet naar welk (concreet) resultaat er wordt gestreefd.

In een gespreksverslag (2017-2018) van de gemeenteraad (waarin verslag wordt gedaan van de bespreking van de jaarverslagen met leerplicht) lezen we terug dat de gemeenteraad opmerkt dat de ambities die in het jaarverslag worden genoemd concreter mogen worden geformuleerd (met start- en einddatum en verwachte prestatie (SMART)).

In de laatste drie verslagjaren zijn de ambities systematischer in beeld gebracht door te rapporteren over waar in het betreffende jaar aan is gewerkt (ambities voorgaande verslagjaar), wat er in het huidige verslagjaar wordt gesignaleerd en waar men in het

komende schooljaar aan wil werken. De beschrijvingen zijn daarentegen niet SMART. Zo wordt bijvoorbeeld in het meest recente verslagjaar (2019/2020) de ambitie gesteld dat er meer zal worden ingezet op de preventie van schooluitval door nauwere samenwerking ‘*onder meer door preventieve gesprekken op scholen waar de leerplichtambtenaren tijdig in gesprek gaan met jongeren die af en toe verzuimen. Zo wordt langdurig of veelvuldig verzuim voorkomen*’. Er wordt niet concreet gemaakt wat men verstaat onder ‘af en toe verzuimen’, met hoeveel van deze jongeren minstens gesproken gaat worden en wat men concreet beoogt te behalen (zoals bijvoorbeeld het aandeel jongeren dat na een preventief gesprek niet meer verzuimt).

De nota Jeugdzorg Apeldoorn. Jeugd, onze zorg

In de kadernota Jeugd, onze zorg uit 2014 is de focus op de (destijds) nieuwe taken als gevolg van de decentralisatie voor het jeugdbeleid vastgelegd. Apeldoorn heeft gekozen voor een breed jeugdbeleid waarin het oude lokale jeugdbeleid (JUMP 2010-2015) en de gedecentraliseerde jeugdzorg vanuit één beleidskader worden aangestuurd en nauw met elkaar zijn verbonden. Het uitvoeringsprincipe kan samengevat worden in: ‘*één gezin, één plan, één regisseur*’. In de kadernota wordt beschreven dat leerplichtambtenaren samenwerken met de scholen om het recht op onderwijs voor ieder kind te bewaken. De ambtenaren hebben een *signaleringsfunctie* en vormen de schakel tussen onderwijs en zorg. Dit laatste sluit aan op de uitgangspunten van de landelijke uitvoeringsrichtlijnen voor leerplicht, ook wel de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Verderop in het hoofdstuk gaan we nader in op de werkwijze van leerplicht en de MAS. Er is één paragraaf opgenomen over de aansluiting van het jeugdbeleid met passend onderwijs. Gesteld wordt dat onderwijs en gemeente een gezamenlijk belang hebben (op het raakvlak onderwijs en jeugdzorg). Dit wordt als volgt verwoord: “*de zorg en ondersteuning zijn een voorwaarde voor de leerlingen om zich goed te kunnen ontplooiën om zo zelfstandig mogelijk aan de maatschappij deel te kunnen nemen.*” Het belang van de afstemming wordt onderbouwd langs vier lijnen. De samenwerking tussen onderwijs en zorg is noodzakelijk voor:

- 1. Vroegsignalering en preventie;**
Goede samenwerking tussen scholen en het CJG is noodzakelijk voor de preventieve aanpak. Het onderwijs is immers een belangrijk domein om vroegtijdige problemen bij jeugd te signaleren en complexere problematiek te voorkomen.
- 2. Het waarborgen van de kwaliteit van de zorgstructuur;**
De kwaliteit van de ondersteuning vanuit het onderwijs en van de zorg die geboden wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeente zijn wederzijds van invloed en versterken elkaar.
- 3. De ondersteuningsprofilering (expertise) van scholen en gemeente en 4. het komen tot gezamenlijk besluit over de inzet van passende hulp;**
Onderwijs en zorg werken vanuit het principe ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Dit betekent dat ze bij (complexe) behoefte aan ondersteuning van een kind alle aanwezige kennis en expertise binnen het onderwijs en jeugdzorg bundelen en samen met ouders beslissen over de best passende hulp voor het kind.

De nota Doorontwikkeling CJG. Passende zorg voor ieder kind en gezin

De afstemming tussen jeugdhulpverlening en primair of voortgezet onderwijs staat beschreven in de nota vanuit het perspectief van het CJG. Beide onderwijstakken hebben voor afstemming met de gemeente en het CJG een eigen samenwerkingsverband om in teams met deskundigen vanuit onderwijs, zorg en gemeente bij een zorgcasus te komen tot een snelle, integrale hulpverlening vanuit (wederom) de gedachte ‘één gezin, één plan, één

regisseur'. Het gaat hierbij om de behoefte aan ondersteuning die verder reikt dan alleen de onderwijskundige hulp.

De transformatieagenda Jeugd Gemeente Apeldoorn

De transformatieagenda Jeugd is opgesteld met het doel de jeugdzorg op lokaal niveau verder in te richten. Er worden drie thema's aangemerkt die prioriteit hebben als het gaat om de aansluiting tussen jeugd en onderwijs. Te weten:

Verstevigen van de ondersteuningsstructuur op scholen

Volgens de transformatieagenda is er behoefte aan een duidelijke verdeling in de rollen en verantwoordelijkheden van onderwijs en zorg. Deze taakverdeling zou afgestemd moeten worden op het ondersteuningsbeleid van scholen. Het beleggen van de verantwoordelijkheden wordt langs vier uitgangspunten verder uitgewerkt:

- Uitgangspunt 1: elke school heeft een kernteam.
- Uitgangspunt 2: het kernteam richt zich op kinderen met een hulpvraag en op (dreigende) thuiszitters.
- Uitgangspunt 3: de jeugdhulpverlener wordt actief ingezet, onder meer in gesprekken met ouders/leerling.
- Uitgangspunt 4: het kernteam werkt met korte lijnen, grote bereikbaarheid en, als dat nodig is, met een specialist, die bijdraagt aan de besluitvaardigheid ten aanzien van de aanpak van een casus.

Verbindingsofficier

Verder wordt gemeld dat er per september 2016 een verbindingsofficier is aangesteld om de domeinen onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen en zorg te verbinden ten behoeve van jongeren die ondersteuning nodig hebben en om jongere te ondersteunen in het behalen van hun kwalificaties (RMC-taken). Met het aanstellen van de verbindingsofficier kunnen leerplichtambtenaren zich focussen op het terugdringen van thuiszitters en verzuim. De verbindingsofficier heeft een structuur opgezet om de domeinen met elkaar in verbinding te brengen. Toen dit voltooid was en er een duidelijke ondersteuningsstructuur stond, is de functie van verbindingsofficier opgeheven (2018).

Het opstellen van Onderwijszorgarrangementen

Sommige kinderen hebben een zeer specifiek onderwijsaanbod nodig vanuit bepaalde behoefte aan zorg en ondersteuning. Hierbij lopen scholen en gemeente in de praktijk aan tegen de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat kan leiden tot vragen over wie de regie heeft binnen een casus, wat het zwaartepunt is van de zorgvraag en wie wat betaalt. In de transformatieagenda wordt gesteld dat regievraagstukken kunnen worden opgelost door arrangementen:

- *Onderwijsarrangement*: geen zorg nodig.
- *Onderwijs-zorgarrangement*: onderwijs is leidend, geen leerplichtonthefing, zorgplicht bij school. Gemeente verantwoordelijk voor zorgcomponent.
- *Zorg-onderwijsarrangement*: zorg is leidend, gemeente verantwoordelijk. De gemeente en school maken afspraken over instroom naar school. Tot die tijd geldt een leerplichtonthefing.
- *Zorg-arrangement*: zorg is leidend, gemeente is verantwoordelijk. Er moet een leerplichtonthefing worden afgegeven.

In de gesprekken met het veld komt naar voren dat er nog steeds problemen zijn in het beleggen van regie binnen een complexe casus waarin zorg en onderwijs samenwerken, ondanks de voorgenomen afspraken en de bovengenoemde uitgangspunten. De

samenwerkingsverbanden ervaren dat het voor jongeren met een zorgbehoefte (complexe casus) vaak moeilijk is om de juiste financiering te regelen. De schotten tussen de budgetten zijn nog steeds erg hoog. De verantwoordelijkheden in complexe casussen waar meer zorgverleners bij betrokken zijn lopen in elkaar over waardoor het moeilijker is om te bepalen welk 'type' arrangement geldt en bij wie de regie ligt.

Uitvoering passend onderwijs

Werkwijze leerplicht

De gemeente Apeldoorn voert de leerplicht- en RMC-taken uit voor Apeldoorn, Brummen en Epe (tot en met 30 november 2017 betrof dit ook de gemeente Voorst). De formele verantwoordelijkheden van de leerplichtambtenaar zijn onder meer vastgelegd in de Leerplichtwet. In de ambtsinstructie van de gemeente zijn de verantwoordelijkheden van de leerplichtambtenaren verder toegelicht alsmede de wijze waarop de Leerplichtwet wordt uitgevoerd en geborgd binnen de organisatie.

Leerplicht heeft haar ambtsinstructie recent geactualiseerd.¹⁴ In de nieuwe ambtsinstructie is een verwijzing naar de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS, zie kader) opgenomen en rekening gehouden met de wijzigingen die Ingrado heeft doorgevoerd in het ambtsinstructie-format. De wijzigingen hebben met name betrekking op de handelingswijze van de RMC-medewerkers (het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en het volgen van jongeren in een kwetsbare positie).

Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

Ingrado, Stichting Halt, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) hebben – in samenspraak met het ministerie van JenV – een Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld (2017). De MAS is opgebouwd vanuit een gedeelde visie en de volgende uitgangspunten:

- het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma;
- vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop;
- ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim;
- de aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus.

Het doel van de MAS is om binnen 'leerplicht' op een vergelijkbare wijze te werken, met ruimte voor de discretionaire bevoegdheid van de leerplichtambtenaar. Het credo is dan ook 'Pas toe of leg uit'. Iedereen werkt volgens de MAS (Pas toe...), tenzij hij of zij kan motiveren waarom wordt afgeweken (... of leg uit). Zo is, als de problematiek rondom de verzuimende jongere daarom vraagt, direct doorpakken mogelijk (maatwerk).

De aanpak

De leerplichtambtenaar vervult in de gezamenlijke aanpak van schoolverzuim een schakelrol en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Dit gebeurt in overleg met de ketenpartners (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp (wijkteams e.d.), Inspectie van het onderwijs, OM, rechter). De leerplichtambtenaar start een verzuimonderzoek zodra verzuim gemeld is en monitort het vervolg. Afspraken over de regie worden lokaal gemaakt. Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kunnen verschillende routes worden gevolgd. Terug- dan wel toeleiding naar een passend onderwijsprogramma staat in elke route centraal (leerrecht en het gezamenlijk met de

¹⁴ De herziene ambtsinstructie is nog niet gepubliceerd, maar wel met ons gedeeld t.b.v. het onderzoek.

ketenpartners streven naar één gezin, één plan, één regisseur staan centraal). De aanpak is daarom ingericht langs vijf fasen:

4 **Waarnemen:** het probleem signaleren.

5 **Analyseren:** het probleem in beeld brengen en begrijpen.

6 **Plannen:** opstellen van een plan om het probleem aan te pakken.

7 **Handelen:** uitvoeren van het plan.

8 **Evaluëren:** effecten vergelijken met beoogde resultaten en daaraan conclusies verbinden.

Bron: Infographic Methodische Aanpak Schoolverzuim (2020, Ingrado).

Uit de ambtsinstructie kan opgemaakt worden dat de leerplichtambtenaren preventief te werk gaan. De leerplichtambtenaren hebben naast een handhavende rol ook een adviserende rol richting scholen wat betreft het melden en signaleren van schoolverzuim. Daarnaast bekleden ze een schakelpositie in de algehele samenwerking met het veld en ouders waarin ze bemiddelen, doorverwijzen en doorzetten naar de juiste lijnen en professionals.

De aanpak van de gemeente is in overeenstemming met de landelijke richtlijnen voor de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De algemene handelingsvisie is 'voorkomen is beter dan genezen'. Er wordt gestreefd naar (meer) maatwerk. De leerplichtambtenaar handelt zo veel mogelijk conform de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en het protocol 'Leerplicht in regie'. Indien dit niet mogelijk is, wordt gemotiveerd afgeweken van de algemene aanpak. 'Pas toe of leg uit' is het principe. In de geactualiseerde ambtsinstructie wordt daarnaast de regierol van de leerplichtambtenaar benadrukt. In de instructie is opgenomen dat de leerplichtambtenaar een regierol vervult om inzichtelijk te krijgen of jongeren daadwerkelijk aankomen bij een organisatie en verder worden bemiddeld. De leerplichtambtenaar controleert, volgens de MAS, of doorverwezen jongeren daadwerkelijk in bemiddeling zijn genomen. Er wordt vastgelegd welke jongeren waarheen zijn doorverwezen, zolang hierbij geen bijzondere persoonsgegevens worden vastgelegd en het gerelateerd is aan ongeoorloofd schoolverzuim.

Algemene afspraken samenwerkingspartners

Zoals eerder beschreven werkt de gemeente vanuit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' in de 'sluitende aanpak' tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs. De schoolbesturen en de twee samenwerkingsverbanden (po en vo) binnen de gemeente zijn hoofdverantwoordelijk voor het bieden van passend onderwijs aan kinderen en jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte. De gemeente is verantwoordelijk voor het uitvoeren en periodiek opstellen van een beleidsplan voor jeugdzorg. Dit plan wordt door de gemeenteraad opgesteld en moet worden afgestemd met de samenwerkingsverbanden voordat het definitief wordt vastgesteld. In de jaarmonitor sociaal domein 2019 (2020) van de gemeente wordt beschreven dat (voor het beleid inzake passend onderwijs) gezocht wordt naar een samenhangend aanbod dat met onderwijs(besturen) en gemeenten lokaal en regionaal wordt afgestemd. Casuïstiek wordt besproken en er worden lessen getrokken voor verbetering. Als een bepaalde structurele oplossing nodig is, wordt met de ketenpartners bekeken hoe dat kan worden georganiseerd of er wordt een pilot¹⁵ gestart.

Met de scholen en de samenwerkingsverbanden is afgesproken dat leerlingen die thuis komen te zitten binnen *vier weken* in beeld zijn bij team leerplicht (voor basis- en voortgezet onderwijs) en bij de samenwerkingsverbanden. Leerplicht en het betrokken

¹⁵ (1) In 2019 startte de pilot Onderwijs en Jeugdhulp Apeldoorn (OJA). In deze pilot is een jeugdhulpspecialist van het CJG structureel verbonden aan een school. Deze professional verleent hulp aan leerlingen op school en in de thuissituatie. Ook ondersteunt de jeugdhulpspecialist de leerkrachten en opvoeders bij specifieke vragen. (2) Met het project De Meerwaarde biedt de gemeente enkele ernstig meervoudig beperkte kinderen de mogelijkheid om in hun eigen stad naar school te gaan in plaats van buiten de regio.

samenwerkingsverband zorgen samen met de school dat er binnen zes *weken* een plan ligt om de leerling zo snel mogelijk terug op school te krijgen. De werkwijze sluit aan bij de landelijke ambities uit het Thuiszitterspact.

Kernteams

Aansluitend wordt er gewerkt met multidisciplinaire kernteams waarin ‘zorgwekkende verzuimers’ en thuiszitters door een mix van professionals worden besproken. Op basis van de bestudering van de beleidsdocumenten en de gesprekken met het veld wordt duidelijk dat het kernteam een belangrijke ‘structuur’ is binnen de algemene aanpak passend onderwijs en de sluitende aanpak in het algemeen. Iedere vo-school heeft een eigen kernteam waarin onderwijs, zorg en gemeente participeren. Binnen deze kernteams wordt de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen vastgesteld. Op alle vo-scholen in Apeldoorn is een kernteam aanwezig dat bestaat uit de ondersteuningscoördinator van de school, de schoolmaatschappelijk werker, de schoolarts (jeugdgezondheidszorg) en de leerplichtambtenaar.

Daarnaast is het doel van het kernteam (in lijn met de preventieve aanpak) om problemen vroegtijdig te signaleren. In het overleg worden, met toestemming van ouders/jongere, onder meer ‘risicoleerlingen’ besproken. Dit zijn leerlingen die hoog (geoorloofd ziekte) verzuim hebben of een bepaald patroon in hun verzuimgedrag. Vermoedens van ongeoorloofd (ziekte)verzuim worden altijd ter sprake gebracht, volgens de gesprekspartners vanuit het kernteam. In het schooljaar 2015/2016 is aanvullend op de presentatie van het jaarverslag van leerplicht de sluitende aanpak (passend onderwijs en jeugdhulp in Apeldoorn) aan de gemeenteraad toegelicht. Ook de hulpstructuur van het kernteam werd hierin besproken.

De betrokkenen vanuit het kernteam zeggen dat er voor de huidige hulpstructuur werd overlegd in ZAT’s (zorgadviesteams). De overleggen verliepen veelal stroef omdat men niet met de juiste deskundigen om de tafel zat. In de huidige samenwerking heeft de ondersteuningscoördinator van de school grip op de casus en weet welke professionals er betrokken moeten worden in de overleggen. De gesprekspartners benadrukken dat, naast de deskundigheid van de partijen die aansluiten bij het overleg, een goede verzuimregistratie door de school (ziekteverzuimprotocol dat door het schoolmanagement wordt gedragen) en kennis over de leerling van groot belang zijn voor een effectief kernteamoverleg ofwel het kunnen doen van een goede analyse van het probleem (de casus).

Successen en knelpunten beleid en uitvoering

De inzichten uit de papieren beleidsanalyse zijn nader verdiept, getoetst en uitgebreid via gerichte interviews met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente en met vertegenwoordigers van het veld.¹⁶ Enkele inzichten uit de gesprekken zijn in de voorgaande stukken aan bod gekomen. In deze paragraaf analyseren we de feiten en geven we inzicht in de ervaringen van het veld.

Ketenpartners tevreden over korte lijnen en samenwerking met leerplicht

De scholen en samenwerkingsverbanden zijn in algemene zin tevreden over (het contact met) de leerplichtambtenaren. Volgens de samenwerkingsverbanden en scholen zijn de lijnen tussen het onderwijs en leerplicht kort. Scholen nemen geregeld contact op met leerplichtambtenaren om te sparren over verzuimvragen. Er wordt waardering uitgesproken

¹⁶ Er is een groepsinterview afgenomen met leerplichtambtenaren en beleidsmedewerkers van Onderwijs en Jeugd en een raadsgesprek georganiseerd met de woordvoerders van Onderwijs en met de wethouder. Verder is er een groepsgesprek gevoerd met het kernteam van een school en zijn er individuele gesprekken en/of duogesprekken gevoerd met de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden (po en vo) en met verzuimcoördinatoren of directeuren van acht scholen (3 po-scholen, 2 vo-scholen, 2 s(b)o-scholen en 1 praktijkschool). Tot slot zijn xx interviews afgenomen met (ouders van) leerlingen die thuiszitten of hebben gezeten [deze interviews worden momenteel nog gepland/afgenomen].

over de mate waarin de leerplichtambtenaar meedenkt met de school. Men ervaart dat de onderlinge samenwerking binnen onderwijs (waaronder leerplicht) goed is geregeld. Men weet elkaar te vinden, lijnen worden snel uitgezet en de betrokkenen spreken dezelfde 'taal'. In de verslagen van de gesprekken met de gemeenteraad wordt eveneens gerapporteerd dat ouders de samenwerking met leerplichtambtenaren prettig vinden. Daarnaast zien ouders dat dat de leerplichtambtenaar van grote meerwaarde is voor de brug tussen de school aan de ene kant en ouders en kinderen aan de andere kant.

Het werken in kernteams leidt tot synergie

Sinds de invoering van de Wet passend onderwijs vinden de ketenpartners elkaar vaker in kernteams en MDO's waarin samen met ouders en leerlingen (zorg)plannen worden gemaakt. Scholen kunnen hierdoor goed geadviseerd aan de slag met het ondersteuningsplan van de leerling. Daarnaast wordt gerapporteerd en gedeeld dat het werken in kernteams een flinke verbetering teweeg heeft gebracht: er wordt sneller gehandeld als een leerling uitvalt. Betrokken ketenpartners vinden elkaar sneller en er wordt eerder opgeschaald.

Een gedragsadviseur die vanuit het samenwerkingsverband betrokken is in kernteam-overleggen merkt op dat het kernteam zelfversterkend functioneert. Professionals houden elkaar scherp omdat ze elkaar ter plekke aan tafel kunnen aanspreken en een beroep kunnen doen op elkaars expertise. De casussen worden op individueel niveau geëvalueerd. De werkwijze zou door de systematiek bijna mechanisch worden geborgd. Er wordt samengewerkt om een oplossing te vinden (dat is het uitgangspunt) en gedurende de zoektocht en uitvoering van de oplossing spreken de betrokken professionals elkaar over de aanpak en mogelijk belemmeringen en knelpunten en sturen dit waar nodig bij. Betrokkenen uit het kernteam benadrukken dan ook dat reflecteren op de gehanteerde werkwijze/oplossing en het nagaan of men nog de juiste stappen zet doelen zijn van het kernteam.

Knelpunten in samenwerking onderwijs en zorg vergelijkbaar met landelijke geluiden

Snel doorpakken en zorgen voor tijdige en passende zorg voor leerlingen met een complexe zorgvraag is en blijft een landelijk probleem waar ook de professionals in Apeldoorn mee te maken hebben. Lange wachttijden in de (ggz-)zorg, schotten in het budget en de werkwijze tussen onderwijs en zorg en problemen in de gegevensuitwisseling (door botsende wet- en regelgeving) zijn knelpunten die in de beleidsstukken en in de gesprekken worden genoemd.

Behoeft aan betere afspraken over casusregie en terugkoppeling

In de gesprekken met scholen, samenwerkingsverbanden en het kernteam worden regelmatig zorgen geuit over casusregie. Dit zien we ook terug in de gespreksverslagen van de besprekingen van de leerplichtverslagen. Dit lijkt met name een probleem binnen casussen waarin de zorg is opgeschaald naar de tweedelijnszorg. Dit betreffen vrijwel altijd casussen van thuiszitters. De scholen ervaren dat doorverwijzingen te lang blijven liggen (op het CJG) als de school of schoolarts geen stok achter de deur houdt. Een school merkt op dat er veel wordt verwacht vanuit de ouders. Als zij niet reageren op een initiatief vanuit bijvoorbeeld het CJG, raakt de casus vergeten of men denkt dat de ouders niet gemotiveerd zijn. Vaak gaat het echter om onmacht (met het systeem). School is dan nodig om het proces weer aan te jagen.

Aansluitend ervaren scholen en samenwerkingsverbanden dat de zorgverleners de school niet voldoende op de hoogte houden over de voortgang van de casus. Leerplichtambtenaren zeggen bijvoorbeeld dat de jeugdzorginstelling de school/leerplicht niet op de hoogte stelt als een leerling met een jeugdzorgtraject niet komt opdagen voor zijn afspraken. Deze leerlingen dreigen van de radar te verdwijnen. Daarnaast zou er ook gewerkt moeten worden aan een

betere structuur tussen de CJG-arts en ouders. De ondersteuners van de scholen melden ziekteverzuim niet bij de leerplichtambtenaar, maar nemen rechtstreeks contact op met de CJG-arts. De CJG-arts moet vervolgens contact opnemen met ouders. Deze tussenstap duurt soms te lang. In de praktijk wordt het proces weer vlot getrokken door bijvoorbeeld een MDO te organiseren (vaak op initiatief van de school). Sommige gesprekspartners zouden daarom ook graag zien dat hulpverleners (uit de tweedelijnszorg) standaard deel uitmaken van de kernteamoverleggen of meer gaan samenwerken met de schoolarts. We zagen dat deze wens al eerder werd uitgesproken in de gespreksverslagen van het leerplichtverslag van 2017/2018.

Handreikingen over afstemming samenwerking onderwijs-zorg

Door verschillende belangenorganisaties zijn tools en handreikingen ontwikkeld om de samenwerking tussen onderwijs en zorg beter op elkaar af te stemmen. Zo heeft Ingrado een handreiking uitgebracht over de mogelijkheden die er zijn binnen wet- en regelgeving om onderwijs en zorg te combineren. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft twee handreikingen opgesteld over gegevensuitwisseling tussen scholen en externe partners. Daarnaast is door het NJI een toestemmingsformulierformat voor gegevensuitwisseling beschikbaar gesteld. Vanuit de Werkgroep Privacy Passend onderwijs van de Onderwijsraden, Kennisnet, NVO/NIP, Nederlands Jeugdinstituut, Ingrado, VNG, OCW, VWS, Ouders en Onderwijs en anderen is een Modelconvenant Privacy opgesteld. Dit convenant kan afgesloten worden tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het kader van het 'Op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) dat gemeenten en samenwerkingsverbanden Passend onderwijs verplicht zijn te voeren over het Ondersteuningsplan van het Samenwerkingsverband en de Jeugdwet van de gemeente. Zij moeten er vervolgens zorg voor dragen dat alle samenwerkende organisaties en professionals deze afspraken kennen en in praktijk brengen.

Kortom, als er meerdere hulpverleners betrokken zijn bij het gezin is het soms onduidelijk wie de regie heeft. Het proces kan dan vertragen of stil komen te liggen. Sommige scholen vinden dat in de casussen waar de zorg voorliggend is, wat vaak het geval is bij thuiszitters, de regie in ieder geval bij één van de hulpverleners moet liggen. Andere scholen zeggen dat de leerplichtambtenaar meer zou moeten toezien of de regie wordt opgepakt. In de geactualiseerde ambtsinstructie is overigens deze regierol van de leerplichtambtenaar uitgelicht. Zoals eerder beschreven staat in de nieuwe ambtsinstructie dat de leerplichtambtenaar een regierol vervult om inzichtelijk te krijgen of jongeren daadwerkelijk aankomen bij een organisatie en verder worden bemiddeld. In de beleidsstukken en op basis van de gesprekken vonden we geen duidelijke afspraken over regie in casussen van leerlingen die 'geoorloofd' thuiszitten.

Hoewel er wel afspraken zijn over regie (in ieder geval bij ongeoorloofd verzuim) lijkt het beleggen van regie een aanhoudend probleem. Problemen met betrekking tot handelingsverlegenheid van partijen binnen vastlopende casussen werden al eerder in het raadsonderzoek publieksdialoog Passend Onderwijs Apeldoorn (2017) geconstateerd. De actiepunten en aanbevelingen op dit vlak uit het onderzoek lijken niet of nauwelijks vervolg te hebben gekregen.

Behoeft aan meer flexibiliteit (in o.a. financieringsafspraken)

Het vinden van een passende oplossing voor thuiszitters vergt (in sommige gevallen) flexibiliteit. De intentie van de samenwerkingspartners (voor het vinden van een oplossing)

vormt nooit een probleem. Daar is bij de gesprekspartners geen twijfel over. Beschikbare middelen, capaciteit en botsende wet- en regelgeving zijn dat wel.

Zo merken leerplichtambtenaren op dat het regelen van onderwijs op een andere locatie lastig is. Dit zou wellicht opgelost kunnen worden door leerlingen die op een andere locatie onderwijs volgen minstens één keer in de week te ondersteunen door middel van een persoonlijke begeleider. Daarnaast wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat leerlingen op een andere plek dan in hun thuisomgeving zich ontwikkelen. Dit hoeft niet per se onderwijs te zijn. Voor sommige jongeren is het passender om een vorm van dagbesteding of een bepaald sporttraject te volgen. Zo merkt een school op dat er mooie plannen gemaakt kunnen worden in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp (bijvoorbeeld in de vormgeving van dagbesteding), maar die worden belemmerd door de huidige wet- en regelgeving en onderscheid in de geldstromen tussen onderwijs en zorg.

Met Andere Ogen

In 2019 is het Rijksprogramma Met Andere Ogen gelanceerd. Het programma is een brede coalitie vanuit onderwijs, kinderopvang, (jeugd)zorg en overheid, om door een betere samenwerking bij te dragen aan betere ontwikkelkansen voor elk kind. De kern van het programma is dat er eerder (preventiever) en beter samengewerkt moet worden om alle kinderen de kans te bieden om zich zo optimaal mogelijk te ontwikkelen. Momenteel bestaat het netwerk van het programma uit elf inspiratieregio's. Door middel van (online) informatieverstrekking laten deze regio's voorbeelden zien waar het, soms ondanks andere wetgeving en financieringsstromen, is gelukt om de samenwerking te versterken ten behoeve van de ontwikkelkansen van kinderen.

Door alle gesprekspartners wordt ervaren dat de schotten in de geldstromen tussen onderwijs en zorg nog erg hoog zijn. De samenwerkingsverbanden ervaren dat het voor jongeren met een zorgbehoefte (complexe casus) vaak moeilijk is om de juiste financiering te regelen. Een zorginstelling die ook onderwijs verzorgt kan niet vanuit het samenwerkingsverband gefinancierd worden omdat het geen officiële brin-instelling (onderwijsinstelling) is. Dit leidt soms tot onbegrip en boosheid onder ouders omdat het lijkt alsof het samenwerkingsverband niet wil meewerken aan de oplossing.

De opheffing van de Hoenderloo Groep versterkt mogelijk dit probleem in de toekomst. Het gat na de opheffing wordt nu met name gevuld door zorgaanbieders die een doelgroep dienen die langdurige zorg nodig heeft. Volgens de samenwerkingsverbanden zijn deze jongeren op een gegeven moment toe aan onderwijs. De financiering gaat dan een obstakel vormen: het SWV kan dan het onderwijs dat wordt gegeven in de zorginstelling niet financieren omdat het niet is gekoppeld aan een brin-nummer (officiële onderwijsinstelling). De gesprekspartners geven aan dat het creëren van meer financiële speelruimte voor speciale casussen door het reserveren van een zogenoemd *frictiebudget*¹⁷ (waar onderwijs en de zorg aan bijdragen) uitkomst kan bieden. Er zou geput kunnen worden uit dit budget wanneer de financiering tussen het onderwijs en zorg wringt.

¹⁷ De inzet van een frictiebudget wordt onder meer geadviseerd in het recent verschenen rapport (2021) 'Kracht om door te zetten' van Marc Dullaert en Stichting Gedragswerk. Marc Dullaert is voormalig Kinderombudsman (2011 – 2016) en aanjager van het thuiszitterspact dat in 2016 is opgesteld.

B.1.2 Cijfers en definities

In deze bijlage behorende volgt een beknopt overzicht met cijfers over schoolverzuim en thuiszitters in de gemeente Apeldoorn. We geven inzicht in hoe de cijfers worden geregistreerd en welke afspraken er zijn gemaakt met de scholen en samenwerkingspartners om een volledig beeld te krijgen van het aantal leerlingen in de gemeente dat verzuimt en thuiszit. De ontwikkeling van het schoolverzuim en thuiszittersaantal zal voor de gehele onderzoeksperiode in kaart worden gebracht. Daarnaast wordt inzicht gegeven in hoe de cijfers zich verhouden tot andere gemeenten. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit hoofdstuk:

- Hoe groot is het geregistreerde verzuim geweest in de onderzoeksperiode (2015/2016 tot en met 2019/2020)? Kan dit verder worden uitgesplitst naar verschillende typen onderwijs?
- Hoe wordt het verzuim geregistreerd én gemeld? Is daarbij zicht op zorgwekkend ziekteverzuim?
- Hoe verhoudt het verzuim zich tot het verzuim van andere gemeenten? Hoe doet de gemeente Apeldoorn het ten opzichte van andere gemeenten?
- Hoe verhoudt het beeld van de gemeente zich tot het beeld van de samenwerkingsverbanden als het om thuiszitters gaat?
- Zijn er de afgelopen jaren wijzigingen geweest in het registreren en melden van verzuim?
- Wat is het effect van dergelijke wijzigingen (zoals het hanteren van een andere definitie van 'thuiszitter')? Is hierdoor het aantal geregistreerde verzuimers en thuiszitters toe- of afgenomen of gelijk gebleven?

Wederom komen allereerst de feiten aan bod, vervolgens worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

Omvang schoolverzuim en thuiszitters

Apeldoorn heeft een relatief laag aandeel thuiszitters vergeleken met andere gemeenten in Nederland. Ook de cijfers wat betreft relatief verzuim en het aantal afgegeven vrijstellingen (5a) liggen onder het landelijk gemiddelde. Uit onze analyse blijkt dat de gemeente het aantal thuiszitters in beeld brengt conform de afspraken over meldingen en registratie artikel 25 Leerplichtwet. Ook zijn er aanvullende afspraken gemaakt om zorgwekkend (ziekte)verzuim in beeld te brengen. Ten behoeve van een eenduidig beeld van het verzuim worden vier keer per jaar de cijfers van leerplicht (leerplichttellingen) vergeleken met de cijfers van de samenwerkingsverbanden. Er wordt gelet op overeenstemming in aantallen en of de registraties gaan over dezelfde groep leerlingen. Het komt zelden voor dat de cijfers van elkaar afwijken.

Definities

Voordat we ingaan op de cijfers zetten we de definities die de gemeente hanteert voor schoolverzuim uiteen. De gemeente Apeldoorn heeft een 'leerplicht-wijzer' voor scholen opgesteld (2020). In deze wijzer worden beknopt de verwachtingen ten aanzien van de scholen bij verschillende typen verzuim uiteengelegd. Daarnaast heeft de gemeente in eerdere jaren samen met regiogemeenten een regionaal verzuimprotocol opgesteld voor po (2012) en vo/mbo (2009). Volgens de samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren wordt er momenteel gewerkt aan een nieuw verzuimprotocol voor po, vo en mbo. De leerplicht-wijzer is echter het meest actuele (werk)document waarin de afspraken met scholen over het melden, registeren en verdere werkwijze omtrent verzuim zijn vastgesteld.

In het voorwoord van de leerplichtwijzer wordt het belang van leerrecht benadrukt en het belang om tijdig en effectief in te grijpen bij schoolverzuim om dit leerrecht te kunnen

waarborgen. De gemeente benadrukt dat het onderwijs de eerste schakel is in het constateren van (mogelijk) verzuim en een belangrijke rol speelt (samen met ouders) in het aanpakken en voorkomen van verzuim. In de wijzer worden *drie typen verzuim* (relatief verzuim: 16 uur in 4 weken, luxe verzuim en signaal-/overig verzuim) onderscheiden. Vervolgens worden per type verzuim de verantwoordelijkheden van de school en die van de leerplichtambtenaar opgesomd. Een korte toelichting van de werkprocessen voor elk type verzuim is opgenomen in de bijlage. Deze werkprocessen sluiten overigens aan op de richtlijnen van de MAS.

Aan de hand van de documenten en de gesprekken met leerplichtambtenaren kan gesteld worden dat naast de registratie en aanpak van het verzuim dat onder de wettelijke taken van de leerplichtambtenaar valt, er ook aandacht is voor zorgwekkend (ziekte)verzuim. Dit is in lijn (en een voorwaarde voor) de preventieve aanpak die in de gemeente wordt gevolgd.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de definities die we in de verschillende beleidsstukken zijn tegengekomen.

Thuiszitters

Ingeschreven leer- en kwalificatieplichtige leerlingen die langer dan 4 weken ongeoorloofd verzuimen (langdurig relatief verzuim) en leerlingen die vanwege organisatorische omstandigheden thuiszitten.

Bron: Jaarverslag Leerplicht/RMC 2017-2018

Absoluut verzuim

Er is sprake van absoluut verzuim wanneer een leerplichtige of een leerling met een kwalificatieplicht niet staat ingeschreven bij een school.

Bron: Jaarkrant 2016-2017

Relatief verzuim

Een leerling komt volgens de informatie die school heeft zonder geldige reden of zonder toestemming van de directeur van de school of de leerplichtambtenaar niet naar de les. 16 uur in 4 weken (langdurig relatief verzuim): ongeoorloofd verzuim van 16 uur in 4 weken. De school is verplicht verzuim van 16 uur in 4 weken te melden in het DUO-verzuimregister.

Bron: Leerplicht-wijzer (2020)

Luxe verzuim

Ouders nemen hun kind zonder toestemming van de directeur of de leerplichtambtenaar mee op vakantie buiten de door de school vastgestelde schoolvakanties. Ook dagjes uit of lange weekenden vallen hieronder. Het gaat om verzuim waarbij ouders ervoor kiezen om hun eigen belang voor te laten gaan op het schoolbezoek.

Bron: Leerplicht-wijzer (2020)

Verzuim zonder toestemming van de schooldirectie/leerplichtambtenaar buiten vastgestelde schoolvakanties.

Bron: Jaarkrant 2016-2017

Signaalverzuim/overig verzuim

Een leerling komt vaak te laat en spijbelt uren in de week (zonder dat de 16 uur in de 4 weken is bereikt). Een leerling is vaak of langdurig ziek, of er zijn andere bijzonderheden die het wegblijven van een leerling opmerkelijk maken – zoals verzuim van een enkel vak of structureel ziek zijn op een bepaald dagdeel.

Indien er sprake is van:

- langdurig ziekteverzuim: 10 dagen of meer aaneengesloten dagen ziekteverzuim;
- frequent ziekteverzuim: voor de 4^e maal ziekteverzuim per schooljaar of als het verzuim in een schooljaar meer dan 10 dagen niet aaneengesloten is;
- bijzonder ziekteverzuim: frequent ziekteverzuim, maar dan bij een bepaald vak of dagdeel.

Bron: Leerplicht-wijzer (2020)

Registratie samenwerkingsverbanden

Om na te gaan of er in de gemeente door de relevante samenwerkingspartners in de verzuimketen wordt gewerkt met eenduidige definities voor de verschillende soorten verzuim, zijn de definities die samenwerkingsverbanden hanteren voor de registratie van thuiszitters nagegaan via de jaarstukken.

De definitie voor thuiszitters die het samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn PO gebruikt sluit aan bij de definitie van de gemeente Apeldoorn. In het jaarverslag is wordt deze als volgt uitgeschreven:

Definitie thuiszitters SWV PO

De term 'thuiszitter' wordt in de praktijk als verzamelnaam gebruikt voor langdurig relatief verzuim. Een relatief verzuimer is een ingeschreven leerling die langer dan vier weken ongeoorloofd verzuimt. Deze kinderen volgen langdurig geen of weinig onderwijs.

Bron: Rapportage SWV Passend Onderwijs Apeldoorn PO periode 1-8-2019 t/m 31-12-2019

Het samenwerkingsverband SWV VO 2505 hanteert een iets afwijkende categorisatie (ofwel label) voor thuiszitters. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'niet-willers', 'niet-kunners' en thuiszitters vanwege 'organisatorische redenen'. Hieronder zijn de definities toegelicht. Officieel zijn de 'niet-willers' en de thuiszitters vanwege organisatorische redenen de groep leerlingen die volgens de definitie van de rijksoverheid onder de noemer 'thuiszitter' vallen. In het meest recente jaarverslag van het samenwerkingsverband wordt vermeld dat met ingang van het eerstvolgende verslagjaar de groep 'niet-kunners' niet meer als een aparte categorie 'thuiszitters' zal worden beschouwd.

Definitie thuiszitters SWV VO

De leerling wil niet naar school (niet-willers)

De school van inschrijving is verantwoordelijk, leerplicht heeft regie en het samenwerkingsverband denkt mee over een passende plek.

De leerling gaat niet naar school, omdat de leerling niet kan (niet-kunners)

De school van inschrijving is verantwoordelijk. Leerplicht heeft regie en kan een belastbaarheidsonderzoek inzetten door een onafhankelijk gz-psycholoog of GGD-arts. Het SWV denkt mee over passende plekken indien dit aan de orde is.

Er is geen passende plek

Leerlingen die vanwege organisatorische omstandigheden thuiszitten vallen onder de regieverantwoordelijkheid van het SWV.

Bron: Jaarverslag Coöperatie SWV 25-05 U.A. 2019

Verlaglegging

Elk schooljaar publiceert de gemeente een jaarkrant waarin de officiële leerplichttellingen worden gepresenteerd van het afgelopen jaar. De jaarverslagen worden samen met de

gemeenten binnen de regio Stedendriehoek¹⁸ geschreven en elk jaar gepresenteerd aan de gemeenteraad. De cijfers geven uitsluitend inzicht in de DUO-meldingen die door de scholen in het verzuimregister zijn geplaatst. De gemeente rapporteert niet over de 'niet-officiële'¹⁹ meldingen en preventieve casussen die door de leerplichtambtenaren zijn behandeld (de zogenoemde kenmerkmeldingen).

In de leerplichtverslagen (jaarkranten) wordt voor schooljaar 2015/2016 en 2016/2017 een overzicht gegeven van de volgende leerplichttellingen:

- het absoluut aantal vrijstellingen²⁰ dat is afgegeven opgesplitst naar type vrijstelling;
- het absoluut aantal verzuim opgesplitst naar type verzuim (absoluut verzuim, relatief verzuim: unieke leerlingen, luxe verzuim, Halt-afdoening: relatief verzuim);
- het absoluut aantal processen-verbaal opgesplitst naar type verzuim (absoluut, relatief en luxe verzuim);
- het aantal thuiszitters opgesplitst naar aantal thuiszitters bij aanvang van het schooljaar, aantal nieuwe gevallen daarna en het aantal opgeloste casussen;
- deze (bovengenoemde) gegevens zijn verder opgesplitst naar onderwijssoort te weten het (speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, onderwijs onbekend en geen onderwijs.

De rapportages van de laatste drie schooljaren (2017/2018, 2018/2019 en 2019/2020) zijn beknopter. De totale aantallen per (overkoepelend) verzuimtype worden gerapporteerd op totaalniveau van de gemeente (absoluut verzuim, relatief verzuim, thuiszitters en vrijstellingen). Binnen de verschillende typen verzuim wordt er dus geen verdere uitsplitsing gepresenteerd (bv. de verschillende typen afgegeven vrijstellingen, luxe verzuim, aantal opgeloste casussen van thuiszitters e.d.). Verder worden de aantallen ook niet opgesplitst naar onderwijssoort gerapporteerd.

De cijfers

Op basis van de leerplichtverslagen zijn de absolute aantallen over het aantal verzuimers en thuiszitters in de onderstaande tabel (3.1) samengevat. Diverse bronnen zijn geraadpleegd om ontbrekende data waar nodig en mogelijk aan te vullen en te vergelijken met de cijfers die worden gepresenteerd in de leerplichtverslagen. Hiervoor zijn de cijfers van de jaarstukken van de samenwerkingsverbanden (po en vo), de data uit het VSV-kompas en de rapportages Leerplichtwet G-gemeenten van de rijksoverheid gebruikt. In de bijlage van dit rapport is een uitgebreid overzicht opgenomen van de cijfers die zijn geïnventariseerd.

Tabel 3.1 Verzuimcijfers Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

	'15-16	'16-17	'17-18	'18-19	'19-20
Vrijstelling artikel 5a	35	35	33	31	25
Absoluut verzuim	148	73	93	28	36
Relatief verzuim	735	753	761	642	476
Thuiszitters*: nieuwe casussen	35	4	3	9	4
Thuiszitters: aanvang schooljaar én nieuwe casussen	44	5	9	9	5

¹⁸ De gemeenten die zijn aangesloten bij de regio Stedendriehoek zijn: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Olst-Wijhe, Voorst en Zutphen.

¹⁹ Leerplichtambtenaren geven vervolg aan officiële DUO-meldingen, maar komen ook in actie zonder dat daar een officiële melding aan vooraf gaat. Het gaat dan met name over zorgwekkende signalen van verzuim waar preventief op wordt gereageerd (bijvoorbeeld door middel van een preventief verzuimgesprek met de leerling in kwestie). Dergelijke signalen kunnen door de school worden doorgegeven, of de leerplichtambtenaar signaleert dit zelf door proactief te handelen (bv. door het periodiek monitoren van de verzuimregistratie van scholen of het plannen van schoolbezoeken e.d.).

²⁰ Dit gaat om de volgende typen: a) artikel 3a: vervangende leerplicht; b) artikel 3b: vervangende leerplicht laatste schooljaar; c) artikel 5 onder a: lichamelijke of psychische gronden; d) artikel 5 onder b: richting van het onderwijs; e) artikel 5 onder c: schoolbezoek buitenland en artikel 15: ander onderwijs

Thuiszitters: opgeloste casussen	24	0	8	7	2
Thuiszitters: eindsaldo	20	5	1	2	3

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

*Langdurig relatief verzuim (langer dan vier weken ongeoorloofd verzuim)

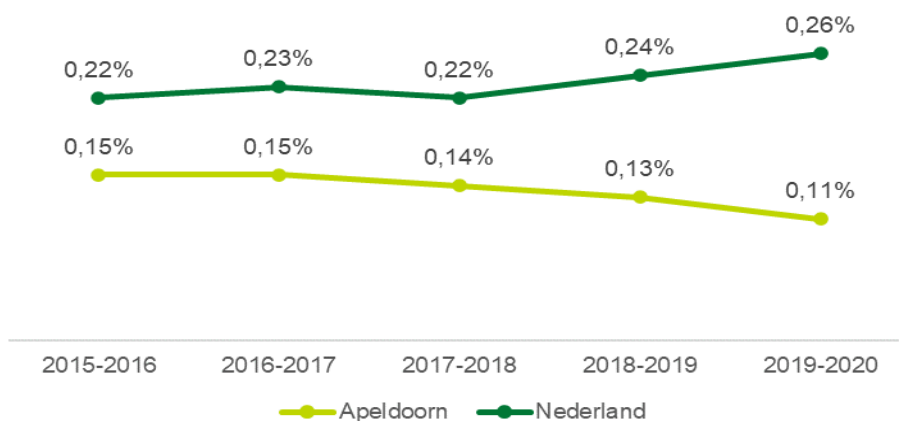
**De jaarkranten van de laatste twee schooljaren maken geen onderscheid tussen het aantal thuiszitters aan het begin van het schooljaar en de gevallen daarna.

***Verder ontbreken voor de twee laatste schooljaren gegevens over het aantal opgeloste casussen.

Cijfers in perspectief

De gemeenteraadsleden hebben in de eerste drie schooljaren enkele opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de statistieken worden gepresenteerd in de leerplichtverslagen. De absolute aantallen maken het moeilijk om de cijfers te vergelijken met voorgaande jaren. In de laatste drie verslagjaren zien we dan ook dat de cijfers zijn afgezet tegen het aantal leerplichtigen in de gemeente. In de onderstaande figuren hebben wij een verdere verfijning aangebracht door de cijfers te presenteren in percentages en ze af te zetten tegen de landelijke (gemiddelde) verzuimcijfers. Voor de cijfers is geput uit de rapportages leerplichtwet G-gemeenten van de rijksoverheid (OCW).

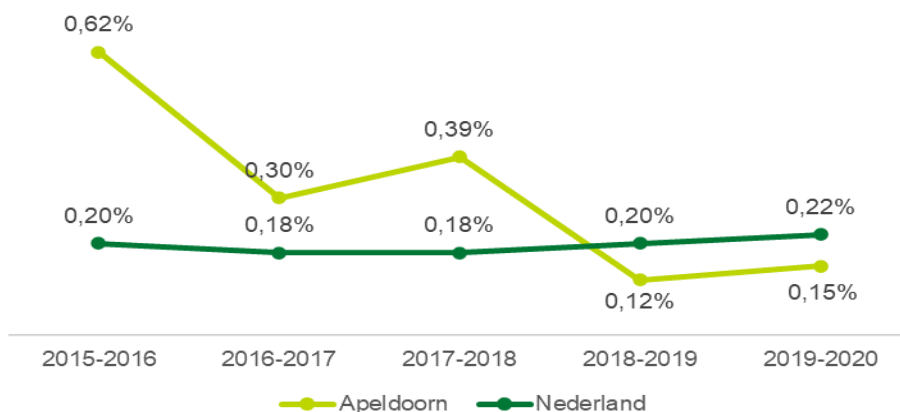
Vrijstelling artikel 5a



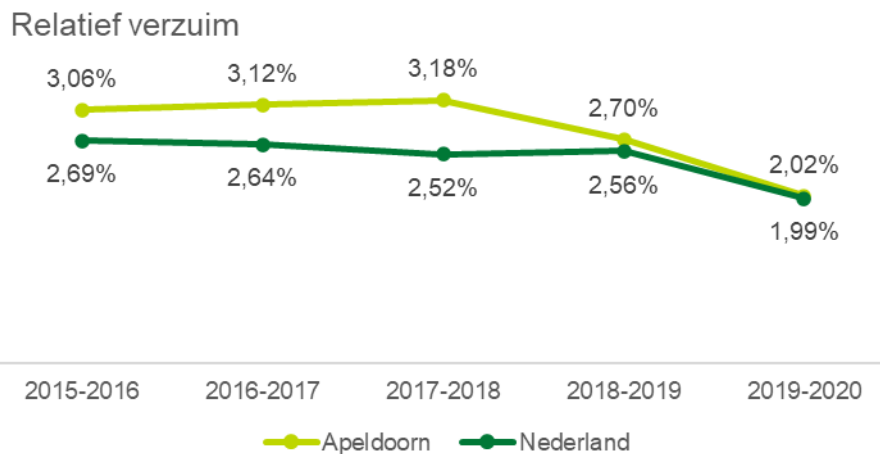
Figuur 2 Aandeel leerplichtigen met een vrijstelling artikel 5 onder a

Het aantal afgegeven vrijstelling artikel 5 onder a (figuur 2) in Apeldoorn heeft zich in een tegengestelde trend ontwikkeld vergeleken met de landelijk ontwikkeling: dit aandeel is de afgelopen vijf jaar gedaald, terwijl het landelijk gemiddelde is gestegen.

Absoluut verzuim

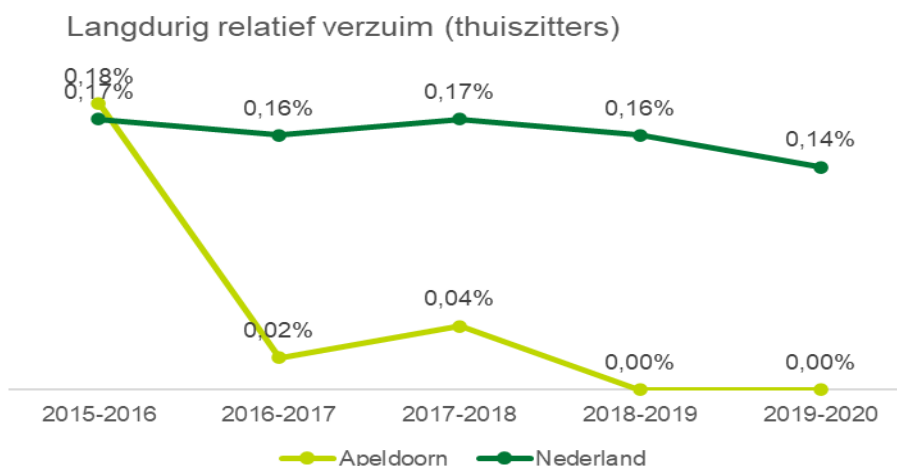


Figuur 3 Aandeel leerplichtigen dat absoluut verzuimt



Figuur 4 Aandeel leerplichtigen dat relatief verzuimt (16 uur in 4 weken)

Voor het aandeel leerplichtigen dat absoluut en relatief verzuimt (figuur 3 en 4) geldt dat de relatieve aantallen gemiddeld genomen zijn gedaald en richting het landelijk gemiddelde zijn gegroeid. Het aandeel dat absoluut verzuimt ligt zelfs onder het landelijk gemiddelde in de afgelopen twee onderzoeksjaren.



Figuur 5 Aandeel leerplichtigen dat langdurig (>4 weken) relatief (ongeoorloofd) verzuimt

De ontwikkeling in het aandeel thuiszitters in de gemeente wijkt grotendeels af van de algemene ontwikkeling in de landelijke cijfers. In 2015/2016 was het aandeel thuiszitters in Apeldoorn vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. De afgelopen vier jaar is dat aandeel sterk gedaald en onder het landelijk gemiddelde komen te liggen.

Verzuimcijfers ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten

Om een beeld te krijgen van de prestaties van Apeldoorn ten opzichte van de andere gemeenten zijn de verzuimcijfers van Apeldoorn vergeleken met de verzuimcijfers van vijf (G40) gemeenten die op een aantal indicatoren vergelijkbaar scoren. Ten behoeve van de selectie zijn 27 indicatoren met betrekking tot demografische gegevens, onderwijs en jeugdhulp meegewogen (zoals leerlingpopulatie, aandeel jongeren in jeugdhulptrajecten e.d.). In de bijlage is de volledige indicatorenlijst terug te vinden.

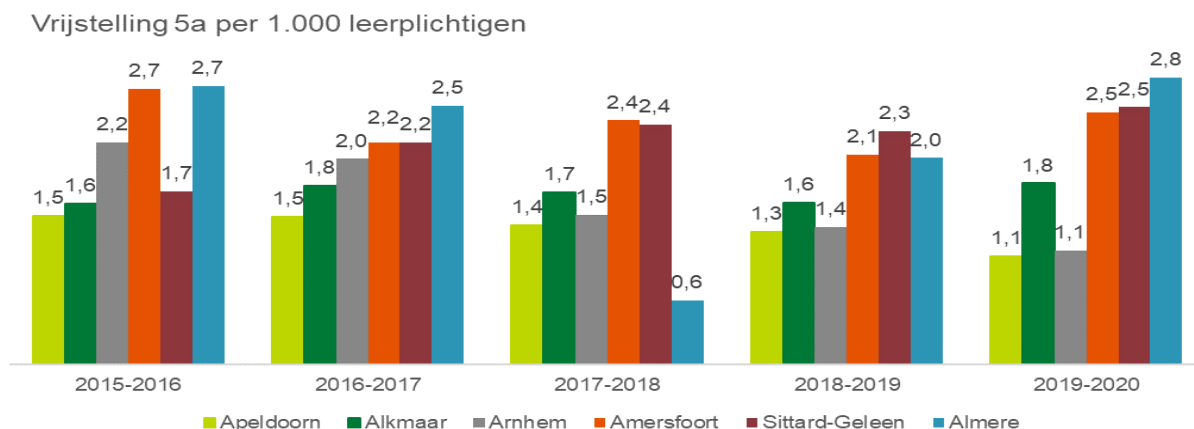
De volgende vijf gemeenten scoren vergelijkbaar op de geselecteerde indicatoren:

1. Alkmaar
2. Arnhem
3. Amersfoort
4. Sittard-Geleen
5. Almere

In de figuren 6 t/m 9 zijn de verzuimcijfers van de vijf gemeenten afgezet tegen die van Apeldoorn. De volgende punten vallen op:

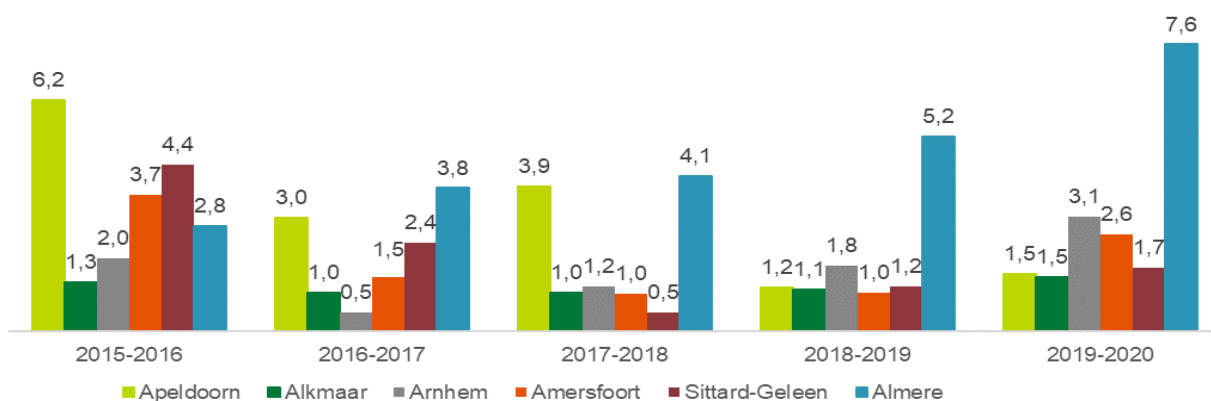
- *vrijstelling 5a*: relatief *laag* vergeleken met de andere gemeenten;
- *absoluut verzuim*: over het algemeen iets hoger dan de andere gemeenten, met name in eerdere jaren. Vanaf 2018/2019 op een vergelijkbaar of lager niveau ten opzichte van de andere gemeenten;
- *relatief verzuim*: gemiddeld genomen op een vergelijkbaar niveau als in de vergelijkingsgemeenten;
- *thuiszitters*: relatief het laagst vergeleken met de andere gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat Apeldoorn over het algemeen beter scoort op de meerderheid van de verzuimindicatoren ten opzichte van de vergelijkingsgemeenten. Deze 'betere score' is mogelijk te verklaren door verschillen in de verzuimaanpak tussen Apeldoorn en de vergelijkingsgemeenten, maar mogelijk ook door verschillen in bepaalde andere sociale kenmerken die van invloed kunnen zijn op de verzuimcijfers, maar die niet zijn meegewogen in de indicatoren.



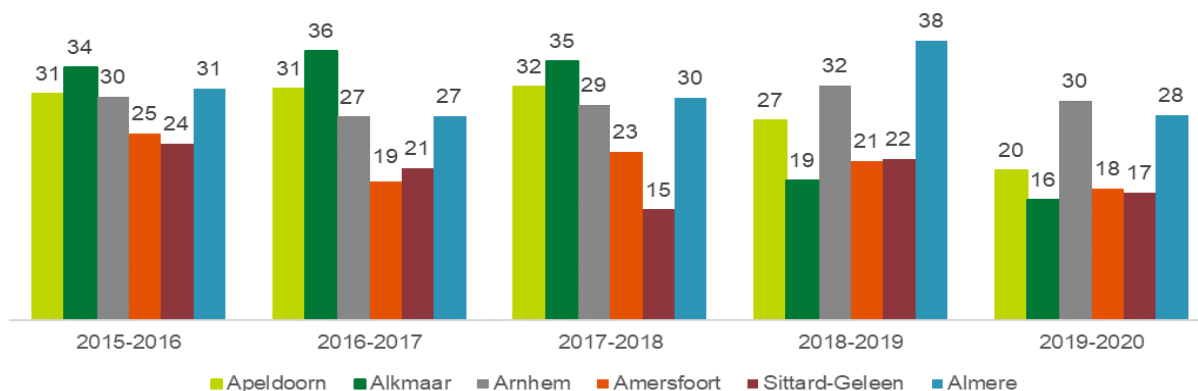
Figuur 6 Aantal vrijstellingen 5a per 1.000 leerplichtigen (Apeldoorn t.o.v. vergelijkingsgemeenten)

Absoluut verzuim per 1.000 leerplichtigen



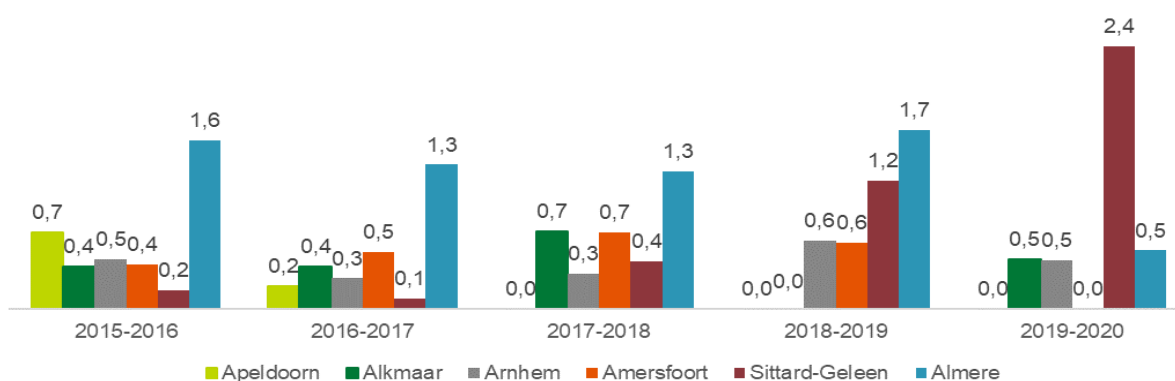
Figuur 7 Aantal absoluut verzuim per 1.000 leerplichtigen (Apeldoorn t.o.v. vergelijkingsgemeenten)

Relatief verzuim per 1.000 leerplichtigen



Figuur 8 Aantal relatief verzuim (60 uur in 4 weken) per 1.000 leerplichtigen (Apeldoorn t.o.v. vergelijkingsgemeenten)

Thuiszitters per 1.000 leerplichtigen



Figuur 9 Aantal langdurig (>4 weken) relatief (ongeeoorloofd) verzuim (Apeldoorn t.o.v. vergelijkingsgemeenten)

Verklaringen ontwikkeling verzuimcijfers

De verzuimcijfers laten een positieve ontwikkeling zien. Het aantal afgegeven vrijstellingen artikel 5a (vrijstelling van onderwijs op lichamelijke en psychische gronden) is flink gedaald in de afgelopen vijf jaar. Dit was ook een van de doelstellingen van team leerplicht. Hier is onder meer aan gewerkt door de samenwerkingsverbanden te betrekken bij de (her)beoordelingen van de verzoeken tot vrijstellingen. Er is een wisselend beeld wat betreft de ontwikkeling van

het absoluut verzuim. In 2016/2017 en 2017/2018 is er sprake van een (achtereenvolgende) stijging. De stijging zou te verklaren zijn door strengere controle van de administratie van scholen door leerplicht. Het gaat hier vooral om administratief absoluut verzuim, het aantal kinderen dat daadwerkelijk niet naar school gaat is volgens leerplicht niet gestegen. Vermoedelijk zit een deel van deze groei ook in onterechte meldingen (bijv. de school meldt de jongere i.v.m. verhuizing af, maar de leerling blijkt toch naar school te gaan en wordt met terugwerkende kracht weer ingeschreven).

Het relatief verzuim is in de eerste drie onderzoeksjaren licht gestegen. Volgens de leerplichtambtenaren komt deze lichte stijging mogelijk voort uit het feit dat de vso-scholen meer zijn gaan melden. Deze ontwikkeling begon in het schooljaar 2016/2017. Vanaf 2018/2019 is er een behoorlijke daling van het relatief verzuim, deze zet zich voort in 2019/2020. In het laatste onderzoeksjaar speelt mogelijk het effect van de coronacrisis door in de cijfers. Dit wordt niet verder toegelicht in het jaarverslag (2019/2020). Daarnaast heeft team leerplicht, met name vanaf 2018/2019, zich gericht op de aanpak van het stijgende ziekteverzuim in het vo. In 2018/2019 is een onderzoek uitgevoerd naar zorgelijk ziekteverzuim (langer dan 10 dagen ziek) waarin verbeterkansen voor het ziekteverzuimbeleid zijn geïnventariseerd. Daarnaast is op één vo-school een beproefde methodiek voor een integrale aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim ingevoerd (M@ZL-methodiek).

Ontwikkeling en inzicht thuiszitterscijfers

Het aantal leerplichtigen dat (ongeeoorloofd) thuiszit is de afgelopen vijf schooljaren behoorlijk gedaald. De leerplichtambtenaren zeggen in de gesprekken dat er momenteel (juni, 2021) *geen* leerlingen zijn die langer dan vier weken ongeoorloofd thuiszitten in de gemeente. Een deel van de daling is te verklaren door de definitiewijziging van het begrip thuiszitters. Deze is bijgesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2016/2017. In de nieuwe definitie worden alleen de leerlingen die *ongeeoorloofd* langdurig relatief verzuimen (> 4 weken) en leerlingen die vanwege organisatorische redenen thuiszitten aangemerkt als thuiszitter. Die laatste groep zijn leerlingen die van school willen veranderen of vanuit behandeling weer naar school willen, maar niet meteen op de (andere) school terecht kunnen. Voorheen werden onder de thuiszitters ook de leerlingen gerekend die *geoorloofd* thuis zaten vanwege bijvoorbeeld psychische problematiek of andere medische gronden.

Het aantal thuiszitters in Apeldoorn is na de definitiewijziging van 35 leerplichtigen gedaald naar 4. In dat laatstgenoemde aantal zijn dus niet de thuiszitters die vanwege geoorloofde gronden thuiszitten (zoals medische redenen) meegerekend. Volgens de meest recente cijfers (2021) van leerplicht telt de gemeente 67 *geoorloofde* thuiszitters (4 po en 63 vo). Deze aantallen worden ook genoemd door de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden.

In de gespreksverslagen van de gemeenteraad (over de bespreking van de leerplichtverslagen) worden in ieder geval in twee schooljaren (2016/2017 en 2017/2018) door gemeenteraadsleden en ouders zorgen geuit over een mogelijke groep leerlingen die 'geoorloofd' thuiszit en daarmee verdwijnt in de 'officiële' statistieken. Dit beeld wijkt af van de belevingen in het veld. Volgens de gesproken partijen zijn ook de leerlingen die (tijdelijk) 'geoorloofd' thuiszitten (en niet onder de noemer thuiszitter vallen) *voldoende* in beeld bij de gemeente. Deze geoorloofde thuiszitters hebben allen een ontwikkelperspectiefplan (OPP) en worden in de registraties bijgehouden en ondersteund door de school en samenwerkingsverbanden. De leerplichtambtenaren worden tevens geïnformeerd over deze aantallen. Echter, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2, uiten de scholen en samenwerkingsverbanden wel zorgen over

leerlingen die lang moeten wachten op zorg. Deze leerlingen kunnen vervolgens alsnog uit beeld vallen. Verder is door een gebrek aan communicatieafspraken tussen de zorgverleners en scholen weinig zicht op de voortgang van het zorgtraject van hun leerlingen. Komen de leerlingen opdagen en hun afspraken na? Deze leerlingen ontvangen mogelijk alsnog geen zorg zonder dat de school (of andere ketenpartners) dit tijdig weten en hierop actie kunnen ondernemen.

Zorgwekkend (ziekte)verzuim

In de gemeente zijn ten behoeve van de preventieve aanpak afspraken gemaakt over het signaleren en ingrijpen bij zorgwekkend (ziekte)verzuim. Volgens de leerplichtambtenaren is niet iedere leerling die zorgwekkend verzuimt en/of dreigt uit te vallen in beeld, maar de structuren (samenwerking) die er zijn vormen een goede basis om leerlingen in beeld te krijgen.

'Risicoleerlingen' worden besproken in het kernteam. Dit zijn leerlingen die hoog (geoorloofd ziekte) verzuim hebben of een bepaald patroon in hun verzuimgedrag. De intern begeleider en/of gedragscoach of ondersteuner van het samenwerkingsverband signaleert dit en brengt het ter sprake in het kernteamoverleg. Vermoedens van ongeoorloofd (ziekte)verzuim worden altijd ter sprake gebracht, volgens de gesprekspartners vanuit het kernteam. De betrokkenen in het kernteam zijn verantwoordelijk voor het vroegtijdig signaleren en helder krijgen van de oorzaken van het verzuim.

In het verlengde hiervan wordt door een deel van de scholen de wens geuit om de leerplichtambtenaar eerder en systematischer te betrekken in de school. Een school zegt bijvoorbeeld graag weer preventieve verzuimgesprekken te organiseren met de leerplichtambtenaar. Een andere school zou graag aan het begin van elk schooljaar de verzuimaanpak met de leerplichtambtenaar willen doornemen. Opgemerkt moet worden dat op sommige scholen de leerplichtambtenaar wel preventieve verzuimgesprekken afneemt (vaak op verzoek van de school). In de leerplichtverslagen zien we bovendien terugkomen dat er preventieve verzuimgesprekken zijn gevoerd en dit de laatste jaren meer focus heeft gekregen, maar het lijkt geen standaardprocedure (met alle scholen) binnen de gemeente.

Op één vo-school loopt een pilot van M@zl. Dit is een beproefde methodiek voor een integrale aanpak van zorgwekkend ziekteverzuim – gedefinieerd als vier ziekmeldingen in twaalf weken of zeven aaneengesloten schooldagen – bij scholieren in het vo en mbo. De leerplichtambtenaren die we spraken zijn tevreden over de resultaten van de pilot. Ze kunnen eerder ingrijpen bij zorgwekkend ziekteverzuim en merken dat de casussen (daardoor) minder lang duren en niet verder escaleren. Door de leerplichtambtenaren wordt positief gekeken naar een mogelijke uitbreiding van de methodiek naar andere scholen in Apeldoorn.

AVG

Hoewel er afspraken zijn gemaakt over het registreren van zorgwekkend (ziekte)verzuim, zijn scholen niet verplicht dit te melden als er *geen* vermoedens zijn van ongeoorloofd verzuim. Ook ligt het initiatief om een kernteamoverleg te organiseren bij de school en de ouders. Een leerling waarvan de ouders onderbouwen dat hun kind regelmatig verzuimt vanwege medische gronden kan de school niet inbrengen in het kernteamoverleg (ook al zijn er vermoedens van ongeoorloofd verzuim). Zonder (AVG-)toestemming mag de leerplichtambtenaar niet inhoudelijk op de hoogte gesteld worden over casussen waar sprake is van geoorloofd (ziekte)verzuim. Een school waar we mee spraken zegt in dergelijke

gevallen dat de ouders doorverwezen worden naar de CJG-arts voor een medisch advies. De afspraak met de arts gebeurt echter op initiatief van de ouders. De ervaring is dat dit vaak (te) lang duurt. Dit heeft niet altijd met onwelwillendheid te maken, maar ook onmacht met het systeem. De school zou graag zien dat leerplicht binnen dit proces betrokken kan worden (om erop toe te zien of ouders en CJG-arts de afspraak maken). De leerplichtambtenaren zouden tevens de huidige structuur tussen CJG-arts en ouders willen verbeteren omdat ze vergelijkbare signalen hierover ontvangen vanuit de scholen.

Kortom, zonder (AVG-)toestemming van ouders kunnen bepaalde zaken niet in gang worden gezet. Door de professionals wordt soms ervaren dat zaken hierdoor verborgen blijven en dat ouders die niet meewerken aan een oplossing zodoende de werkelijkheid naar hun hand kunnen zetten.

Andere ontwikkelingen

Door de samenwerkingsverbanden zijn er zorgen uitgesproken over het toenemende aantal leerlingen in de gemeente dat in deeltijdonderwijs volgt middels de variawetgeving. Jongeren met complexe casussen kunnen binnen de variawet een jaar ontheffing krijgen van onderwijstijd. Scholen beslissen hierover en hebben veel autonomie en beweegruimte binnen de wetgeving. De samenwerkingsverbanden zouden graag (gezien hun algemene taakstelling binnen het passend onderwijs) meer betrokken willen worden binnen in de besluitvorming hierover. Om het leerrecht te waarborgen zou de samenwerking tussen onderwijs en zorg beter moeten om onnodige ontheffing te voorkomen. De samenwerkingsverbanden zijn in ieder geval van plan om de ontwikkelingen en zorgen over de variawet te agenderen bij de gemeenteraad.

B.1.3 Oorzaken verzuim en thuiszitten

In deze bijlage wordt een indruk gegeven van (het inzicht in) de oorzaken van verzuim en thuiszitten in de gemeente. Er wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de oorzaak van het schoolverzuim en thuiszitten in Apeldoorn?
- In welke mate heeft de coronacrisis bijgedragen aan de aantallen kinderen die thuiszitten en de zichtbaarheid ervan?
- Welke mogelijkheden zijn er om het verzuim te verminderen, inclusief de inzet van leerplichtambtenaren, RMC en de aanpak van voortijdig schoolverlaters?

Wederom zullen de normen die betrekking hebben op de bovengenoemde onderzoeksvragen worden getoetst aan de hand van de verzamelde inzichten.

Inzicht in de oorzaken

In het verslagjaar 2017/2018 is door de gemeenteraad opgemerkt dat er nog niet voldoende inzicht wordt gegeven in hoe de verzuimproblematiek ontstaat en hoe deze wordt opgelost. Op basis van de bestudering van de documenten en de gesprekken met het veld kunnen we concluderen dat de oorzaken van het verzuim en thuiszitten zeer divers zijn.

Complexe problematiek

Het aantal verzuimmeldingen waarachter complexe problematiek schuilgaat neemt toe. In de jaarmonitor sociaal domein 2019 (2020) wordt opgemerkt dat het aantal leerlingen dat bij team leerplicht wordt gemeld de afgelopen jaren is gedaald voor zowel primair als voortgezet onderwijs, maar dat de problematiek die achter het verzuim schuilgaat complexer wordt. Dit wordt ook bevestigd in de gesprekken die zijn gevoerd met het veld.

De gesprekspartners zien vaker een stapeling van problemen. Overbelaste leerlingen met burn-outklachten in een kwetsbare gezinssituatie, leerlingen met een meervoudige medische zorgvraag, psychiatrische problematiek (bij zowel kind als ouders), opvoedproblematiek en vechtscheidingen. Veel meldingen vergen maatwerk volgens de professionals. Door de aanwezige hulpstructuren slagen de samenwerkingspartners in de meeste gevallen wel in het vinden van een passende oplossing. Wel duren de casussen langer door de toename in de complexiteit van de onderliggende problematiek van het verzuim.

Toename caseload

Door de complexere problematiek is de caseload van de leerplichtambtenaren toegenomen. Dit merken ook de scholen waar we mee spraken. In schooljaar 2017/2018 is één leerplichtambtenaar aangewezen die zich bezighoudt met een eerste screening van alle nieuwe verzuimmeldingen. Eenvoudige casussen worden door deze screeningsfunctionaris afgehandeld. De complexere casussen worden doorgezet naar collega's die zich uitsluitend bezighouden met ingewikkelde meldingen. Uit een interne evaluatie (2018/2019) blijkt dat de gehanteerde werkwijze voordelen biedt.

Organisatorische redenen

Op basis van de voorgaande stukken zagen we dat casussen kunnen vastlopen door organisatorische redenen. Als er een passend zorgaanbod is, moet de leerling er soms lang op wachten (door wachttijden en capaciteitsproblemen in de zorg). Dit verergert veelal de verzuimproblematiek (en kan soms leiden tot volledige uitval). De hulpverlening voor leerlingen die geoorloofd thuiszitten lijkt zelfs later op gang te komen (zie kader), omdat ze

niet in aanmerking komen voor de voorrangen en protocollen die voor ongeoorloofde thuiszitters gelden (zoals het opstellen van een OPP binnen zes weken).

Sluitend (thuiszitters)protocol

Aansluitend lijken de protocollen voor 'geoorloofde verzuimers (thuiszitters)' niet sluitend. Zo spraken we een school die leerlingen opvangt die niet volledig (in de klas) onderwijs kunnen volgen. Dit doen ze door een aangepast school- en lesrooster binnen de schoolmuren. Deze leerlingen zijn bekend bij de ondersteuners van het samenwerkingsverband, maar ontvangen nog niet de juiste zorg. De school merkt op dat voor deze leerlingen de protocollen voor 'officiële thuiszitters' (waarin binnen 4 weken deskundigen worden ingezet en er binnen 6 weken een OPP is opgesteld) niet gelden. Door de inzet van de school is het mogelijk om tijdelijke ondersteuning te organiseren zodat de leerlingen ('in ieder geval') niet thuiszitten. De school merkt op dat de huidige protocollen een perverse prikkel geven. Leerlingen die thuiszitten krijgen sneller de juiste hulp: "maar als school kunnen (en willen) we niet leerlingen adviseren om thuis te zitten om het hulptraject te versnellen".

Daarnaast lijken schotten in het budget en de werkwijze tussen onderwijs en zorg drempels op te werpen voor een snelle (en flexibele) oplossing waarin onderwijs en zorg worden gecombineerd. Er ontstaan problemen in de casusregie als meerdere hulpverleners zijn betrokken bij een kind. Dit vertraagt de oplossing, omdat er onder meer problemen zijn in de gegevensuitwisseling (over het kind) wat vervolgens het nemen van tijdige en weloverwogen beslissingen lastiger maakt. Knelpunten omtrent de AVG-wetgeving en het uitwisselen van gegevens tussen professionals zijn problemen die zich op landelijk niveau afspelen. Momenteel bestaat er nog geen *wettelijke* grondslag voor het interprofessioneel samenwerken van hulpverleners met het onderwijs. *Toestemming* is dan de meest gebruikte grondslag.

Er zijn verschillende werkgroepen opgericht en handreikingen beschikbaar gesteld die de mogelijkheden wat betreft het uitwisselen van persoonsgegevens tussen onderwijs- en zorgprofessionals uiteenzetten. Zoals de handreikingen, modelconvenanten en formats voor toestemmingsformulieren van Ingrado en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Daarnaast wordt landelijk gewerkt aan het creëren van een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van gegevens tussen partijen in het sociaal domein. Zo is in 2020 door betrokkenen van het landelijk programma Sociaal Domein het wetsvoorstel *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS)* ingediend (zie kader). Het wetgevingstraject wordt versneld uitgevoerd mede door de noodzaak om de sociale gevolgen van Covid-19 beter te kunnen opvangen.

Wet Aanpak Meervoudige problematiek (WAMS)

In het kader van het landelijk programma Sociaal Domein werkt een groot aantal gemeenten samen om knelpunten rond de hulp aan (kwetsbare) mensen op te lossen. Eén van de zestien trajecten daarin is het UPP-traject (Uitwisseling persoonsgegevens en privacy). Hier wordt gewerkt aan het realiseren van een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens tussen verschillende partijen binnen het sociaal domein. OCW probeert in aansluiting daarop om tot een vergelijkbare grondslag in onderwijswetgeving te komen.

In 2020 is het wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS) ingediend. Het wetsvoorstel verduidelijkt de wettelijke taak voor gemeenten voor een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein en andere domeinen zoals schulden, wonen, zorg en onderwijs, en de hiervoor noodzakelijke

gegevensuitwisseling tussen partijen. De consultatie en reactie op het wetsvoorstel hebben in de tweede helft van 2020 plaatsgevonden. De coronacrisis heeft de noodzaak van het wetsvoorstel verhoogt. WAMS is één van de (lopende) trajecten van het Rijk die ertoe bijdragen om de sociale gevolgen van COVID-19 beter te kunnen opvangen en die, zo veel mogelijk, versneld worden uitgevoerd. In het UPP-traject zijn daarnaast vier handreikingen voor gemeente opgesteld over de gegevensuitwisseling tussen professionals binnen het sociaal domein.

Aanbod

Op basis van de beleidstukken en gesprekken met het veld krijgen we niet de indruk dat er aanbod ontbreekt binnen de gemeente, met uitzondering van het aanbod voor leerlingen met hoogbegaafdheid. Dit werd in 2017/2018 geconstateerd door ouders (raadsonderzoek publieksdialoog Passend Onderwijs Apeldoorn, 2017) en door één van de scholen die we hebben betrokken in het huidig onderzoek. Daarnaast werd gesteld dat er onvoldoende aanbod was voor leerplichtigen met angststoornissen. Inmiddels is extra financiering vrijgemaakt voor deze leerlingen en een klinisch psycholoog toegevoegd aan het ondersteuningsaanbod van de scholen.

De school

In de gesprekken met het veld wordt genoemd dat een deel van het (langdurig) (ziekte)verzuim mogelijk onderwijs gerelateerd is. Betrokkenen uit het kernteam en ouders merken op dat scholen kritischer zouden kunnen kijken naar hun eigen schoolsysteem. 'Niet het kind passend maken in het systeem, maar het systeem aanpassen aan het kind.' Meer maatwerk dus en 'out-of-the-box'-oplossingen. Sommige ouders ervaren dat het vinden van een oplossing ingewikkeld wordt als de ondersteuning niet binnen de gebaande paden past. Het zou dan lang duren voordat er beslissingen worden genomen en externe deskundigheid wordt ingezet. De gesprekspartners zeggen dat de bereidheid en de wil om mee te bewegen in maatwerkoplossingen afhankelijk zijn van het draagvlak binnen het schoolteam en/of management.

Samenwerking met ouders

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat een goede samenwerking met ouders een voorwaarde is voor het vinden van een oplossing voor het verzuim. De scholen en samenwerkingsverbanden merken dat ouders van thuiszittende kinderen een bepaalde school soms niet als passend ervaren en zelf op zoek willen of gaan naar een andere school in plaats van het aanbod dat is gedaan door het schoolbestuur. Daarnaast ervaren de professionals dat ouders hulpverlening op afstand houden door gebruik te maken van de AVG-wetgeving. Een school stelt dat ouders soms negatieve ervaringen hebben met hulpverlening en het moeilijk vinden om zich open op te stellen. De school probeert in dergelijke gevallen de gesprekken met ouders en ondersteuners in de schoolse setting te voeren. Dit voelt veiliger voor ouders omdat er zo afstand wordt gecreëerd tussen hun thuissituatie (geen fysieke aanwezigheid van hulpverlening onder het eigen dak) en ondersteuners.

De professionals benadrukken dat het belangrijk is dat de gesprekken met ouders zorgvuldig worden gevoerd. Dit is door de toegenomen problematiek lastiger geworden. De trajectbegeleider moet voldoende kennis hebben over de (problematiek bij de) leerling en de oorzaken van het verzuim om te komen tot de best passende ondersteuning. Dit wordt bemoeilijkt als ouders bijvoorbeeld geen gegevens over hun kind willen uitwisselen. De

samenwerkingsverbanden zeggen dat ze dit proberen te voorkomen door te werken aan een goede relatie met ouders door bijvoorbeeld een gesprekspartner (trajectbegeleider) aan te wijzen die de beste 'klik' heeft met de ouders/het kind (dit kan bijvoorbeeld de mentor of leerplichtambtenaar betreffen).

Impact corona

In het meest recente jaarverslag van leerplicht (2019/2020) wordt opgemerkt dat er signalen zijn dat de meeste leerlingen goed door de coronatijd zijn gekomen. Uit de gesprekken horen we dezelfde geluiden. De leerlingen zijn veerkrachtig en de samenwerkingspartners hebben extra ingezet om leerlingen in beeld te houden. De leerplichtambtenaren merken op dat de welzijnsmonitor die is uitgezet onder de leerlingen tijdens de lockdownperiode een mooie ontwikkeling was die wellicht aangehouden kan worden. Het zou kunnen bijdragen aan het preventief signaleren van problemen. Zo wordt voorgesteld om de welzijnscheck om de zes maanden af te nemen. Dit zou de schoolmaatschappelijk werker dan kunnen doen.

Er zijn echter ook signalen van leerlingen die moeite hebben met het (weer) wennen aan het fysieke onderwijs. Daarnaast hebben veel jongeren in meer of mindere mate psychisch last ondervonden van de onrust van de coronamaatregelen in het onderwijs. Een school voor speciaal onderwijs die we spraken in het kader van dit onderzoek zegt dat een groot deel van de leerlingen veel moeite heeft om weer te wennen aan een ander patroon door de opening van de scholen. Het gaat om een doelgroep leerlingen waar een vaste structuur noodzakelijk is om goed te kunnen functioneren. Voor deze groep leerlingen heeft de school extra ondersteuning ingezet. Langzaam wordt gewerkt aan weer volledige deelname aan het onderwijs. De school heeft er vertrouwen in dat dat gaat lukken, maar maakt zich wel zorgen over de onzekerheid van toekomstige maatregelen die het vaste ritme van deze leerlingen weer kunnen ontregelen.

In de cijfers zien we een daling van het gemelde relatief verzuim (van 642 meldingen in 2018/2019 naar 476 meldingen in 2019/2020). Enkele scholen zeggen dat ze in de eerste weken van de schoolsluiting het verzuim minder goed hebben kunnen bijhouden, omdat er minder contact mogelijk was met leerlingen door het afstandsonderwijs. Het ging dan bijvoorbeeld om leerlingen die niet over de middelen of thuisomgeving beschikten om het onlineonderwijs te organiseren. In dergelijke gevallen is de leerplichtambtenaar vrijwel altijd op de hoogte gebracht (maar dan niet via een officiële melding in het DUO-verzuimregister).

Bijlage 2

B.2.1. Definities verzuim

Absoluut verzuim

Er is sprake van absoluut verzuim wanneer een leerplichtige of een leerling met een kwalificatieplicht niet staat ingeschreven bij een school.

Relatief verzuim (ongeoorloofd verzuim)

Een leerling komt volgens de informatie die school heeft zonder geldige reden of zonder toestemming van de directeur van de school of de leerplichtambtenaar niet naar de les.

Langdurig relatief verzuim

Ongoorloofd verzuim van 16 uur in 4 weken. De school is verplicht verzuim van 16 uur in 4 weken te melden in het DUO-verzuimregister.

Thuiszitters (langdurig relatief verzuim langer dan 4 weken)

Ingeschreven leer- en kwalificatieplichtige leerlingen die langer dan 4 weken ongeoorloofd verzuimen (langdurig relatief verzuim) en leerlingen die vanwege organisatorische omstandigheden thuiszitten.

Luxe verzuim

Ouders nemen hun kind zonder toestemming van de directeur of de leerplichtambtenaar mee op vakantie buiten de door de school vastgestelde schoolvakanties. Ook dagjes uit of lange weekenden vallen hieronder. Het gaat om verzuim waarbij ouders ervoor kiezen om hun eigen belang voor te laten gaan op het schoolbezoek.

Signaalverzuim/overig verzuim

Een leerling komt vaak te laat en spijbelt uren in de week (zonder dat de 16 uur in de 4 weken is bereikt). Een leerling is vaak of langdurig ziek, of er zijn andere bijzonderheden die het wegblijven van een leerling opmerkelijk maken. Zoals verzuim van een enkel vak of structureel ziek zijn op een bepaald dagdeel.

Indien er sprake is van:

- langdurig ziekteverzuim: 10 dagen of meer aaneengesloten dagen ziekteverzuim;
- frequent ziekteverzuim: voor de 4^e maal ziekteverzuim per schooljaar of als het verzuim in een schooljaar meer dan 10 dagen niet aaneengesloten is;
- bijzonder ziekteverzuim: frequent ziekteverzuim, maar dan bij een bepaald vak of dagdeel.

B.2.2 Werkprocessen Leerplicht-wijzer

1. 16 uur in 4 weken (relatief verzuim)

Een leerling komt volgens de informatie die school heeft zonder geldige reden of zonder toestemming van de directeur van de school of de leerplichtambtenaar niet naar de les.

Verantwoordelijkheden school:

- registreren vermoedelijk ongeoorloofd verzuim in het schoolregistratiesysteem;
- contact opnemen met leerling (vanaf 12 jaar) en/of ouders om na te gaan of er sprake is van verzuim;
- indien er sprake is van verzuim van 16 uur in 4 weken melden in het DUO-verzuimregister en de ouders en leerling (vanaf 12 jaar) informeren dat het verzuim is gemeld;
- indien er nog geen sprake is van verzuim van 16 uur in 4 weken maar er wel zorgen zijn over het verzuim, melden in het DUO-verzuimregister als 'overig verzuim'. Ouders en leerling (vanaf 12 jaar) hiervan op de hoogte stellen;
- iedere 16 uur verzuim van 4 weken moet gemeld worden (na elke melding van 16 uur in 4 weken start de nieuwe telperiode);
- DUO stuurt de melding door naar de woongemeente van de leerling.

Verantwoordelijkheden leerplichtambtenaar:

- verzuimmelding beoordelen (richtlijn binnen 5 dagen na melding) en beslissen of er acties nodig zijn in het kader van verzuim. Dit kan mogelijk de volgende acties betreffen:
- leerling (vanaf 12 jaar), ouders en (indien gewenst) school en andere relevante ketenpartners uitnodigen voor een gesprek;
- afspraken maken om het verzuim te stoppen of een passend traject inzetten voor een optimale ontwikkeling van de leerling;
- als blijkt dat er problematiek is bij de leerling en/of het gezin dan meldt de leerplichtambtenaar (voor zover de school dit niet zelf heeft gedaan/doet) aan bij het kernteam van de school.

2. Luxe verzuim

Ouders nemen hun kind zonder toestemming van de directeur of de leerplichtambtenaar mee op vakantie buiten de door de school vastgestelde schoolvakanties. Ook dagjes uit of lange weekenden vallen hieronder. Het gaat om verzuim waarbij ouders ervoor kiezen om hun eigen belang voor te laten gaan op het schoolbezoek.

Verantwoordelijkheden school:

- registreren verzuim in het schoolregistratiesysteem;
- zoekt op de dag dat het verzuim wordt geconstateerd contact met de ouders om de reden van het verzuim te achterhalen. De school stelt alles in het werk om de reden(en) achter het verzuim te achterhalen;
- als er na contactopname nog twijfels zijn dan wordt dit nog dezelfde dag bij het Verzuimloket van DUO gemeld.

Verantwoordelijkheden leerplichtambtenaar:

- onderzoeken of het verzuim geoorloofd of ongeoorloofd is door o.a. met ouders en de school in gesprek te gaan;
- waarschuwing of een proces-verbaal opmaken indien er sprake is van luxeverzuim.

3. Signaalverzuim/overig verzuim

Een leerling komt vaak te laat en spijbelt uren in de week (zonder dat de 16 uur in de 4 weken is bereikt). Een leerling is vaak of langdurig ziek. Of er zijn andere bijzonderheden

die het wegblijven van een leerling opmerkelijk maken. Zoals verzuim van een enkel vak of structureel ziek zijn op een bepaald dagdeel.

Indien er sprake is van:

- langdurig ziekteverzuim: 10 dagen of meer aaneengesloten dagen ziekteverzuim;
- frequent ziekteverzuim: voor de 4^e maal ziekteverzuim per schooljaar of als het verzuim in een schooljaar meer dan 10 dagen niet aaneengesloten is;
- bijzonder ziekteverzuim: frequent ziekteverzuim, maar dan bij een bepaald vak of dagdeel.

Verantwoordelijkheden school:

- registreren ziekteverzuim in het schoolregistratiesysteem;
- contact opnemen met de leerling en de ouders om de redenen van het verzuim in kaart te brengen en om afspraken te maken over het weer naar school gaan. Het verzuim monitoren totdat de leerling weer volledig aan de schoolactiviteiten meedoet;
- indien het ziekteverzuim blijft aanhouden en/of er zorgen over het verzuim zijn, wordt de ondersteuningscoördinator op de hoogte gesteld. Deze bespreekt de leerling in het kernteam, met toestemming van ouders.
- het kernteam geeft advies over de stappen in de vervolgroute zoals het inschakelen van de schooljeugdarts voor advies en blijft monitoren;
- indien na het advies van de schooljeugdarts ziekteverzuim blijft aanhouden en er vermoedens zijn dat het ziekteverzuim ongeoorloofd is, wordt een melding via het Verzuimloket DUO, bij Overig verzuim ingediend;
- DUO stuurt de melding door naar de woongemeente van de leerling.

Verantwoordelijkheden leerplichtambtenaar:

Zie de taken die zijn opgesomd onder 16 uur in 4 weken.

B.2.3 Cijfers leerplichttellingen

Tabel B.1 Verzuimcijfers Apeldoorn 2015/2016 t/m 2019/2020

	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020
Vrijstelling artikel 5a	35	35	33	31	25
Absoluut verzuim	148	73	93	28	36
Relatief verzuim	735	753	761	642	476
Thuiszitters*: nieuwe casussen	35	4	3	0	1
Thuiszitters: aanvang schooljaar én nieuwe casussen	44	5	9	9	5
Thuiszitters: opgeloste casussen	24	0	0	7	3

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

*Langdurig relatief verzuim (langer dan vier weken ongeoorloofd verzuim)

**De jaarkranten van de laatste twee schooljaren maken geen onderscheid tussen het aantal thuiszitters aan het begin van het schooljaar en de gevallen daarna.

***Verder ontbreken voor de drie laatste schooljaren gegevens over het aantal opgeloste casussen.

Tabel B.2 Absoluut aantal vrijstellingen artikel 5 onder a

	2015/2016	2016/2017	2017/2018*	2018/2019*	2019/2020*
(speciaal) basisonderwijs	1	0			
(voortgezet) speciaal onderwijs	12	16			
Voortgezet onderwijs	3	0			
Mbo	8	6			
Onderwijs onbekend	0	0			
Geen onderwijs	11	13			
Totaal	35	35	33	31	25

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

* Cijfers niet beschikbaar opgesplitst naar onderwijssoort

Tabel B.3 Relatief aantal vrijstellingen artikel 5a

Jaar	Apeldoorn		Nederland		Vershil
	5 tot 18 jaar	%	5 tot 18 jaar	%	%
2015/2016	24021	0,15%	2539727	0,22%	-0,07%
2016/2017	24112	0,15%	2531809	0,23%	-0,08%
2017/2018	23940	0,14%	2517997	0,22%	-0,08%
2018/2019	23808	0,13%	2491693	0,24%	-0,11%
2019/2020	23584	0,11%	2475773	0,26%	-0,15%

Bron: rapportages leerplichtwet G-gemeenten, OCW

Tabel B.4 Absoluut aantal absoluut verzuim

	2015/2016	2016/2017	2017/2018*	2018/2019*	2019/2020*
(speciaal) basisonderwijs	56	22			
(voortgezet) speciaal onderwijs	21	13			
Voortgezet onderwijs	30	14			
Mbo	27	16			
Onderwijs onbekend	0	0			
Geen onderwijs	14	8			
Totaal	148	73	93	28	36

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

* Cijfers niet beschikbaar opgesplitst naar onderwijssoort

Tabel B.5 Relatief aantal absoluut verzuim

Jaar	Apeldoorn		Nederland		Vershil
	5 tot 18 jaar	%	5 tot 18 jaar	%	%
2015/2016	24021	0,62%	2539727	0,20%	0,42%
2016/2017	24112	0,30%	2531809	0,18%	0,12%
2017/2018	23940	0,39%	2517997	0,18%	0,21%
2018/2019	23808	0,12%	2491693	0,20%	-0,08%
2019/2020	23584	0,15%	2475773	0,22%	-0,07%

Bron: rapportages leerplichtwet G-gemeenten, OCW

Tabel B.6 Absoluut aantal relatief verzuim*: 16 uur in 4 weken

	2015/2016	2016/2017	2017/2018*	2018/2019*	2019/2020*
(speciaal) basisonderwijs	54	59			
(voortgezet) speciaal onderwijs	74	52			
Voortgezet onderwijs	309	346			
Mbo	298	296			
Onderwijs onbekend					
Geen onderwijs					
Totaal	735	753	761	642	476

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

* Relatief verzuim van unieke leerlingen

* Cijfers niet beschikbaar opgesplitst naar onderwijssoort

Tabel B.7 Relatief aantal relatief verzuim: 16 uur in 4 weken

Jaar	Apeldoorn		Nederland		Vershil
	5 tot 18 jaar	%	5 tot 18 jaar	%	%
2015/2016	24021	3,06%	2539727	2,69%	0,37%
2016/2017	24112	3,12%	2531809	2,64%	0,49%
2017/2018	23940	3,18%	2517997	2,52%	0,66%
2018/2019	23808	2,70%	2491693	2,56%	0,14%
2019/2020	23584	2,02%	2475773	1,99%	0,03%

Bron: rapportages leerplichtwet G-gemeenten, OCW

Tabel B.8 Absoluut aantal thuiszitters: langdurig relatief verzuim

		(s)bo	(V)so	Vo	Mbo	Totaal
2015/2016	Aanvang schooljaar	1	2	5	1	9
	Nieuwe gevallen	4	12	13	6	35
	Opgelost	4	6	10	4	24
	Eindsaldo	1	8	8	3	20
2016/2017	Aanvang schooljaar	0	1	0	0	1
	Nieuwe gevallen	1	0	2	1	4
	Opgelost	0	0	0	0	0
	Eindsaldo	1	1	2	1	5
2017/2018	Aanvang schooljaar					6
	Nieuwe gevallen					3
	Opgelost					0
	Eindsaldo					9

		(s)bo	(V)so	Vo	Mbo	Totaal
2018/2019	Aanvang schooljaar					0
	Nieuwe gevallen					9
	Opgelost					7
	Eindsaldo					2
2019/2020	Aanvang schooljaar					1
	Nieuwe gevallen					4
	Opgelost					2
	Eindsaldo					3

Bron: jaarkranten Apeldoorn 2015-2016 t/m 2019-2020

Tabel B.9 Relatief aantal thuiszitters: langdurig relatief verzuim Apeldoorn

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Aanvang	9	1	6	0	1
Toename	35	4	3	9	4
Aanvang + Toename	44	5	9	9	5
%A+T	0,18%	0,02%	0,04%	0,00%	0,00%
opgelost	24	0	0	7	2
Eindsaldo	20	5	9	2	3
% opgelost	0,08%	0,02%	0,00%		
Thuiszitters p. 1000 leerplichtigen	0,83	0,21	0	0	0
Verskil t.o.v. Nederland	86%	-53%	-100%		

Nederland

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Aanvang	1038	967	1050	1089	1085
Toename	3249	3149	3124	2828	2300
Aanvang + Toename	4287	4116	4174	3917	3385
%A+T	0,17%	0,16%	0,17%	0,16%	0,14%
opgelost	2550	2387	2592	2225	1976
Eindsaldo	1136	1112	1057	1192	936
% opgelost	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%
Thuiszitters p. 1000 leerplichtigen	0,45	0,44	0,42	0,48	0,38

Bron: rapportages leerplichtwet G-gemeenten, OCW

B.2.4 Vergelijkingsanalyse G40-gemeenten

Indicatoren Onderwijs
Leerlingen basisonderwijs totaal per 1.000 inwoners [per 1.000 inwoners] [2019]
Leerlingen speciaal onderwijs totaal per 1.000 inwoners [per 1.000 inwoners] [2019]
Leerlingen VO totaal, per 1.000 inwoners [aantal] [2019]
Relatief verzuim [per 1.000 leerlingen] [2019]
Absoluut verzuim [per 1.000 leerlingen] [2019]
Risico onderwijsachterstand basisschool [%] [2017]
Kinderen met speciaal onderwijs [%] [2015]
VSV [%] [2015]
Achterstands-leerlingen [%] [2012]
Indicatoren Jeugd
Inwoners jonger dan 18 jaar [aantal] [2020]
Kinderen in uitkeringsgezin [%] [2019]
Kinderen in eenoudergezin [%] [2019]
Kinderen met een handicap [%] [2015]
Kindermishandeling [%] [2014]
Kinderen in pleegzorg [%] [2015]
Kinderen in jeugdbescherming [%] [2015]
Verwijzingen Halt [per 10.000 jongeren] [2019]

Indicatoren Jeugdzorg
Jongeren met jeugdhulp (aandeel jongeren tot 18 jaar) [%] [2019]
Jeugdzorgtrajecten totaal [aantal] [2017]
Jeugdhulptrajecten - Gemeentelijke toegang [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Huisarts [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Jeugdarts [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Gecertificeerde instelling [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Medisch specialist [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Rechter, Officier van Justitie [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Geen verwijzer [aantal] [2020]
Jeugdhulptrajecten - Verwijzer onbekend [aantal] [2020]

Bron: CBS-statline

Tabel B.10 Aantal vrijstellingen artikel 5a per 1.000 leerlingen

	Apeldoorn	Alkmaar	Arnhem	Amersfoort	Sittard-Geleen	Almere
Jaar						
2015/2016	1,46	1,58	2,18	2,71	1,70	2,74
2016/2017	1,45	1,76	2,02	2,18	2,18	2,54
2017/2018	1,37	1,69	1,47	2,40	2,36	0,63
2018/2019	1,30	1,59	1,35	2,06	2,29	2,03
2019/2020	1,06	1,78	1,12	2,48	2,53	2,82

Bron: VSV-kompas

Tabel B.11 Aantal absoluut verzuim per 1.000 leerlingen

	Apeldoorn	Alkmaar	Arnhem	Amersfoort	Sittard-Geleen	Almere
Jaar						
2015/2016	6,16	1,32	1,95	3,65	4,43	2,80
2016/2017	3,03	1,04	0,51	1,46	2,36	3,82
2017/2018	3,86	1,04	1,20	1,01	0,52	4,13
2018/2019	1,18	1,13	1,76	1,03	1,19	5,20
2019/2020	1,53	1,45	3,05	2,59	1,69	7,64

Bron: VSV-kompas

Tabel B.12 Aantal relatief verzuim (16 uur in 4 weken) per 1.000 leerlingen

	Apeldoorn	Alkmaar	Arnhem	Amersfoort	Sittard-Geleen	Almere
Jaar						
2015/2016	30,60	34,07	30,15	25,23	23,85	31,26
2016/2017	31,23	36,30	27,45	18,66	20,51	27,49
2017/2018	31,56	34,94	29,06	22,71	14,93	29,94
2018/2019	26,97	18,81	31,64	21,47	21,76	37,66
2019/2020	20,18	16,26	29,57	17,76	17,25	27,63

Bron: VSV-kompas

Tabel B.13 Aantal thuiszitters (langdurig relatief verzuim) 'actueel'/ einde schooljaar per 1.000 leerlingen

	Apeldoorn	Alkmaar	Arnhem	Amersfoort	Sittard-Geleen	Almere
Jaar						
2015/2016	0,71	0,39	0,46	0,41	0,17	1,57
2016/2017	0,21	0,39	0,28	0,53	0,09	1,34
2017/2018	0	0,72	0,32	0,71	0,44	1,28
2018/2019	0	0	0,63	0,61	1,19	1,66
2019/2020	0	0,46	0,45	0	2,44	0,54

Bron: VSV-kompas

Bijlage 3

B.3.1 Ketenpartners verzuimaanpak

- Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- Scholen voor primair onderwijs (PO)
- Scholen voor voortgezet onderwijs (VO, PRO)
- Scholen voor speciaal onderwijs ((V)SO)
- Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (SWV)
- Instellingen voor beroepsonderwijs (ROC, AOC en vakinstelling)
- Regionale Expertise Centra (SO-VSO)
- Arrondissement
- Rechtbank
- Stichting Halt
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Politie
- Raad voor de Kinderbescherming
- Veilig Thuis
- Reclassering
- Regiogemeenten
- Provincie
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ingrado (branchevereniging voor Leerplicht en RMC)
- Inspectie van het Onderwijs
- Instellingen voor jeugdhulpverlening (BJZ, SMW)
- Instellingen voor jeugdgezondheidszorg (GGD)
- Instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (ggz)
- Lokale zorginstanties
- Inspectiedienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Sociale Verzekeringsbank
- Centrum voor werk en inkomen
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen/UWV Werkbedrijf
- Jeugdbeschermingstafel (JBT)
- Andere onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie (o.a. Jongerenloket, Inburgering)

B.3.2 Geraadpleegde bronnen

- Jaarkranten Leerplicht-RMC Apeldoorn (2015-2016 t/m 2019-2020)
- Bespreekvoorstellen leerplichtverslagen gemeenteraad (2015-2016 t/m 2018-2019)
- Collegevoorstellen gemeenteraadbespreking leerplichtverslagen (2015-2016 t/m 2018-2019)
- Jaarverslag gemeenteraadbespreking leerplichtverslagen (2015-2016 t/m 2018-2019)
- Dashboard VSV-kompas (Ingrado)
- Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, 2017-2018 t/m 2019-2020 (OCW)
- CBS-Statline (gegevens over indicatoren vergelijkingsgemeenten)
- Rapportage SWV Passend Onderwijs Apeldoorn PO periode 1-8-2019 t/m 31-12-2019
- Jaarrapportage 2018-2019. SWV Passend Onderwijs Apeldoorn PO
- Jaarverslag Coöperatie SWV 25-05 U.A. 2019, 2018 en 2017
- Vierjaarlijks onderzoek stichting SWV Passend Onderwijs Apeldoorn Primair Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2019)
- Vierjaarlijks onderzoek stichting SWV Passend Onderwijs Apeldoorn Primair Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2015)
- Verzuimprotocol Primair Onderwijs Apeldoorn, Brummen, Epe en Voorst (2012)
- Leerplicht-wijzer voor scholen (2020, Leerplicht Apeldoorn)
- Meerjarenprogramma Begroting Apeldoorn (2021-2024, 2019-2022 en 2016-2019)
- De nota Jeugdzorg Apeldoorn. Jeugd, onze zorg (2014)
- De nota Doorontwikkeling CJG. Passende zorg voor ieder kind en gezin (2014)
- De transformatieagenda Jeugd Gemeente Apeldoorn (2016)
- Rapportage publieksdialoog Passend Onderwijs Apeldoorn (2017). 'Wie wordt er passend gemaakt voor wie?' (gemeenteraad van Apeldoorn)

B.3.3 Gesprekspartners

- Drie leerplichtambtenaren Apeldoorn
- Teammanager Onderwijs en Jeugd Apeldoorn
- Twee beleidsmedewerkers Onderwijs en Jeugd Apeldoorn
- Directeur Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn PO
- Directeur Samenwerkingsverband Coöperatie SWV 25-05 U.A VO
- Gedragswetenschapper (samenwerkingsverband VO)
- Ondersteuningscoördinator (vo-scholen)
- Bestuurder Centrum voor Jeugd en Gezin
- Drie schooldirecteuren po-scholen Apeldoorn
- Twee directeuren s(b)o-scholen Apeldoorn
- Twee schoolleiders vo-scholen Apeldoorn
- Eén schoolleider praktijkschool Apeldoorn
- Wethouder Onderwijs
- Vier woordvoerders Onderwijs en Jeugd (gemeenteraadsleden)
- Vier ouders van thuiszittende leerlingen (3 po en 1 vo)