

Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid

Onderzoek gericht op po, vo, (v)so en mbo

KBA Nijmegen
Oberon
Kohnstamm Instituut

KBA  Nijmegen

Oberon
onderzoek | advies

KOHNSTAMM
INSTITUUT

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Mariska Roelofs en Ton Eimers (KBA Nijmegen)
Pauline van Eck en Sanne Weijers (Oberon)
Merlijn Karssen, Cynthia Groff en Joanne Lourens (Kohnstamm Instituut)

Projectnummer: k2022.082

© 2023 KBA Nijmegen

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

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Vooraf	1
1.2	Wetsvoorstel terugdringen verzuim en relatie onderzoek	1
1.3	Onderzoeksdoel en -vragen	3
1.4	Onderzoeksopzet	4
1.5	Leeswijzer	5
2	Thema's beleid en registratie	7
2.1	Omslag van verzuim naar aanwezigheid	7
2.2	Integrale blik op afwezigheid	8
2.3	Onderwijssectoren	9
2.4	Rol ouders/verzorgers en leerlingen/studenten	9
2.5	Samenwerking in de keten	10
2.6	Categorieën registratie	10
2.7	Tot slot	11
3	Model schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie	13
3.1	Uitgangspunten en begrippen model	13
3.1.1	Uitgangspunten	13
3.1.2	Begrippen	14
3.2	Model schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid	14
3.3	Model registratie en categorisering	18
3.4	Reacties op het model	19
3.5	Verzuimbeleid binnen het brede beleid gericht op aan- en afwezigheid	20
4	Proces en draagvlak	22
4.1	Op inhoud veel overeenstemming	22
4.2	Zorgen over snelheid en volgorde van te zetten stappen	23
4.3	Zorgen over 'princiële' aspecten	24
4.4	Zorgen over invoering	26
4.5	Conclusie	29
5	Conclusies en aanbevelingen	30

1 Inleiding

1.1 Vooraf

In de afgelopen jaren heeft het tegengaan van ongeoorloofd verzuim in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) veel aandacht gehad. Onder meer in het kader van de aanpak voortijdig schoolverlaten en het terugdringen van de thuiszittersproblematiek zijn grote inspanningen verricht om het verzuim tegen te gaan. In 2022 heeft de minister voor primair en voortgezet onderwijs een nieuwe en verscherpte verzuimaanpak gepresenteerd, die tot uitdrukking komt in nieuwe wetgeving. In het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de school alle afwezigheid van de leerling registreert, ook het geoorloofde (ziekte)verzuim. Ook is aangekondigd dat er verplichte elementen komen voor het verzuimbeleid van de scholen. In het wetsvoorstel staat dat de regering samen met de betrokken partijen in het veld nader gaat bepalen welke verplichtende elementen er in het verzuimbeleid van scholen komen en in welke eenduidige categorieën afwezigheid gaat worden geregistreerd. Dit wordt vervolgens vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (amvb).

Onderzoek moet het ministerie input bieden voor de verdere uitwerking van de wet- en regelgeving. Het consortium KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut heeft dit onderzoek in opdracht van het ministerie uitgevoerd. Doel van het onderzoek is het ophalen van:

- input voor het stellen van een kader voor het verzuimbeleid dat scholen moeten voeren, met name de elementen die verplicht worden in het verzuimbeleid.
- input voor het vaststellen van de categorieën waarin scholen, in hun registratiesysteem, aan- en afwezigheid van leerlingen dienen vast te leggen.
- input, vanuit het veld, voor eventueel uit te voeren flankerend beleid ter voorbereiding en ondersteuning bij de implementatie van de nieuwe verplichtingen, inclusief nazorg en evaluatie.
- input voor de selectie van zogenaamde voorlopers, die het ministerie wil gaan volgen en ondersteunen bij de implementatie.

Het onderzoek heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs, inclusief het speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs, op het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en op het middelbaar beroepsonderwijs.

1.2 Wetsvoorstel terugdringen verzuim en relatie onderzoek

Het wetsvoorstel 'terugdringen verzuim'¹ stelt deelname van kinderen en jongeren aan het onderwijs centraal en wil verzuim en schooluitval tegengaan. Met het wetsvoorstel worden drie zaken geregeld:

1. De wijze van het registreren van verzuim wordt eenduidig;

¹ Voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het terugdringen van verzuim (Memorie van toelichting).

2. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden beter toegerust om verzuim en schooluitval met schoolbesturen en gemeenten tegen te gaan; en
3. Het onderwijskundig perspectief wordt verplicht betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet.

Hoofdlijn 1 van het wetsvoorstel: Eenduidige verzuimregistratie

De regering wil zorgen dat iedere school gaat kijken naar de totale aanwezigheid van een leerling en eventuele problemen in een vroeg stadium oppakt, voordat afwezigheid meer wordt en problemen verergeren. In het wetsvoorstel worden verschillende oorzaken benoemd waarom het scholen op dit moment niet goed lukt om te kijken naar de totale aanwezigheid:²

- *Niet al het verzuim wordt geregistreerd:* Scholen hebben nu geen verplichting om geoorloofd verzuim structureel te registreren. Vaak doen scholen dat wel, maar omdat het geen wettelijke eis is, kunnen naar aanleiding van de gegevens geen conclusies worden getrokken, geen acties worden ondernomen en geen gerichte interventies worden gepleegd.
- *Onduidelijkheid over het soort verzuim:* Het is voor scholen niet altijd eenvoudig om te bepalen van wat voor soort verzuim er sprake is. Ook worden in de praktijk verschillende definities en manieren van tellen gebruikt bij het registreren van verzuim.
- *Scholen registreren wel, maar de mate waarin hier actie op wordt ondernomen verschilt:* Door gebrek aan goed zicht op de totale aan- en afwezigheid kan een school nu moeilijk gerichte interventies plegen (zowel op individueel niveau als op groepsniveau). Geoorloofd verzuim wordt helemaal niet gemeld en zo kan het voorkomen dat kinderen veelvuldig geoorloofd (ziekte)verzuimen, zonder dat daar gericht wat mee wordt gedaan.
- *Patronen worden onvoldoende herkend:* Het gebrek aan goed zicht op de totale aan- en afwezigheid leidt tevens tot belemmeringen in de analyse en daardoor tot het onvoldoende zichtbaar worden van patronen (op zowel individueel niveau als op groepsniveau).
- *Onduidelijkheid over wie wat doet in de school en wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld:* Scholen melden ongeoorloofd verzuim pas wanneer het verzuim meer dan zestien uur in vier weken bedraagt. Op dat moment komt de leerplichtambtenaar ook in actie, dat is wettelijk vastgelegd. Zolang kinderen onder de grens van zestien uur in vier weken blijven, wordt er niet automatisch actie ondernomen richting leerplicht. De school kan dat wel doen, maar het is voor de verschillende betrokkenen (school, leerling, ouders) niet duidelijk hoe en wanneer een school de afweging maakt om wel te melden.
- *Het melden is complex en arbeidsintensief, o.a. door verschillende soorten verzuim:* Geoorloofd verzuim betreft bijvoorbeeld ziekte van een leerling of medisch bezoek (dokter, tandarts, orthodontist, etc.). Scholen melden dit verzuim niet bij de leerplichtambtenaar, maar leggen dit meestal wel vast in hun eigen administratie. Bij het melden van ongeoorloofd verzuim wordt een onderscheid gemaakt tussen luxe verzuim, overig verzuim, zestien uur in vier weken en langdurig relatief verzuim. Het is ingewikkeld en arbeidsintensief voor scholen om te bepalen om welk soort verzuimmelding het gaat en daarnaast zegt het ook niets over de oorzaak van het verzuim.

Het is van belang dat scholen beleid maken, dat gericht is op preventie en op het aanpakken van beginnende en problematische afwezigheid. Op dit moment staat niet eenduidig in de wet dat

² Voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het terugdringen van verzuim (Memorie van toelichting).

scholen een verzuimbeleid moeten hebben. Daar zijn verder ook geen kaders voor vastgelegd. Die vrijblijvendheid vindt de regering ongewenst, gezien het belang ervan.

De knelpunten rondom de registratie en analyse van verzuim en de vrijblijvendheid ten aanzien van het formuleren van een verzuimbeleid belemmeren vroegsignalering en tijdige inzet/actie. Om in dit kader verbetering te realiseren, zet het ministerie in op drie aspecten:

1. Het verplicht registreren van alle soorten verzuim, dus ook geoorloofd (ziekte)verzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim, per klokuur (po en so), klokuur of lesuur (mbo) of lesuur (vo en vso);
2. Het registreren van redenen van afwezigheid in categorieën;
3. Het voorschrijven van elementen die in elk geval moeten terugkomen in het verzuimbeleid van scholen.

In relatie tot bovengenoemde aspecten, richt onderhavig onderzoek zich op het formuleren van een kader voor het verzuimbeleid, met name de elementen die verplicht worden in het verzuimbeleid, en op de categorieën waarin scholen aan- en afwezigheid dienen vast te leggen in hun registratiesysteem. Dit ten behoeve van de verdere uitwerking van de wet- en regelgeving door het ministerie.

Het onderzoek richt zich dus niet op de taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim (hoofddlijn 2 van het wetsvoorstel) en ook niet op het verplicht betrekken van het onderwijskundig perspectief bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet (hoofddlijn 3 van het wetsvoorstel). Op hoofddlijn 2 en 3 gaan we in dit hoofdstuk en in dit onderzoek dan ook niet nader/specifiek in.

1.3 Onderzoeksdoel en -vragen

Met het gevraagde onderzoek wil het ministerie van OCW toewerken naar een breed gedragen opsomming van de te verplichte elementen waar het verzuimbeleid van scholen minimaal aan moet voldoen, inclusief een lijst van registratiecategorieën van afwezigheid. Daarnaast moet dit onderzoek duidelijk maken welk flankerend beleid noodzakelijk is, zodat het veld na inwerking-treding van de wet en de amvb voldoende is voorbereid en wordt ondersteund. Ook moet het onderzoek zicht geven op voorlopers, die in schooljaar 2023/2024 willen werken zoals het wetsvoorstel beoogd.

Vanuit deze doelstellingen van het onderzoek onderscheiden we de volgende onderzoeksthema's en -vragen:

1. *Verzuimbeleid*

Aan welke verplichtende elementen moet het verzuimbeleid van scholen minimaal voldoen?

Ingezoomd wordt onder andere op:

- stappen die de school zet bij verzuim, melding en opvolging;
- de manier waarop contact wordt onderhouden met leerling en ouders;
- het beleid gericht op aanwezigheid en preventie van verzuim;
- de rol van verschillende actoren in verzuimbeleid, inclusief ouders en leerling/student;
- inschakeling van samenwerking met en rol van leerplicht en jeugdgezondheidszorg;
- de praktische uitvoerbaarheid van het verzuimbeleid in de school voor verschillende soorten professionals.

2. *Categorieën afwezigheid*

In welke eenduidige en breed gedragen categorieën kan afwezigheid worden geregistreerd in het verzuimregistratiesysteem van scholen en instellingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar onderwijstype (bao, sbao, so, vso, pro, vmbo/havo/vwo, mbo)?

3. *Flankerend beleid*

Welk flankerend beleid is vanuit OCW noodzakelijk, zodat het veld na inwerkingtreding van de wet en de algemene maatregel van bestuur voldoende is voorbereid en wordt ondersteund?

Welke handvatten heeft het onderwijs concreet nodig om de aanpassingen aan het verzuimbeleid in de te registreren categorieën van afwezigheid in de praktijk te bewerkstelligen?

Ingezoomd wordt hierbij op:

- de voorbereiding en praktische uitwerking en uitvoering;
- de nazorg en evaluatie in hoe en wat werkt.

4. *Voorlopers*

Welke enthousiaste voorlopers (met name scholen en samenwerkingsverbanden) willen in schooljaar 2023/2024 werken zoals het wetsvoorstel beoogt?

Op welke manier zijn deze scholen en samenwerkingsverbanden in hun regio een voorloper?

Aan welke selectiecriteria voldoen de voorlopers?

Wat hebben de voorlopers nodig om in 2023/2024 te kunnen gaan werken zoals voorgesteld?

1.4 **Onderzoeksopzet**

Om te komen tot antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen hanteerden we in onze aanpak een ontwerponderzoek design, bestaande uit een oriëntatie-, ontwerp en toetsingsfase:

1. *Oriëntatiefase*

Het doel van deze fase was om een scherper beeld te krijgen van wat volgens verschillende stakeholders nodig is om een goed verzuimbeleid en goede registratie op de scholen, inclusief het daarvoor benodigde flankerende beleid, te realiseren. Welke opvattingen en wensen zijn daarin gedeeld en welke niet? Welke vraagstukken spelen er? Welke kennis is hierover reeds beschikbaar? En waar ontbreekt nog kennis of informatie over (witte vlekken)?

De onderzoeksactiviteiten in deze fase betroffen een documentanalyse en online/telefonisch interviews met sleutelinformanten.

2. *Ontwerpfase*

In deze fase werkten we met betrokkenen aan een eerste ontwerp van een verzuimbeleid en registratiecategorieën. Tevens onderzochten we ook in deze fase wat nodig is ter voorbereiding en ondersteuning van het veld om het nieuwe beleid in de dagelijkse praktijk uit te voeren (voorwaarden), en wat na verloop van tijd nodig is aan nazorg en evaluatie (werkzame elementen). We deden dit in *twee online ontwerpsessies*. De ontwerpsessies hadden een verschillende in-steek. In de eerste sessie stonden de *inhoudelijke aspecten* van het verzuimbeleid en de registratie van afwezigheid centraal. Bij deze sessie waren personen die ruime ervaring hadden met verzuimbeleid in de onderwijspraktijk, vertegenwoordigers van de sectorraden, vanuit de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en van de vereniging voor leerplicht en rmc aanwezig. De tweede sessie richtte zich op de *technische en juridische aspecten* van verzuimregistraties. Met experts van de meest gebruikte leerlingenadministratie- en volgsystemen en DUO bespraken we de technische uitvoerbaarheid voor de registratiesystemen en gegevensoverdracht.

Op basis van de resultaten uit fase 1 en 2 hebben we een eerste ontwerp van voorschriften, voorwaarden, registratiecategorieën en gebruiksmogelijkheden opgeleverd en voorgelegd aan de opdrachtgever.

3. *Toetsingsfase*

In deze fase toetsten we het eerste ontwerp van het beleidskader (voorschriften schoolbeleid), de registratiecategorieën waarin scholen de aan- en afwezigheid van leerlingen kunnen vastleggen, en het benodigd flankerend beleid bij verschillende betrokkenen en belanghebbenden. We toetsten onder meer op:

- uitvoerbaarheid voor betrokken professionals;
- draagvlak bij relevante partijen en hun achterban;
- volledigheid en doelmatigheid van het voorgestelde ontwerp en het flankerend beleid;
- voorwaarden voor succes van het ontwerp;
- eventuele benodigde verdere uitwerking.

Deze toetsing vond plaats in *drie online themasessies*, waarbij de verschillende perspectieven op de aanpak van verzuim als invalshoek diende voor de indeling van de sessies. Deze indeling betrof:

- perspectief van ouders & leerlingen;
- perspectief van uitvoering in de praktijk;
- perspectief van regionale samenwerking.

Door deze indeling kon aan verschillende aspecten van het model voor verzuimbeleid en registratie voldoende aandacht gegeven worden.

Afronding

Gedurende het onderzoeksproces bleek dat er overeenstemming is wat betreft de focus op preventie en het belang van eenduidige registratie. Er waren echter ook veel zorgen over de invoering van een nieuwe wet omtrent terugdringen van verzuim en de specifieke nadruk op *verzuim*. Er zijn veel vragen, bijvoorbeeld over aspecten rond privacy en samenhang met aanpalende wetgeving en beleid. Onze conclusie is dat het ontwerp – ofwel het model voor schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie – een bruikbaar kader biedt, maar dat er op het moment van afronding van dit onderzoek nog onvoldoende draagvlak is voor invoering op korte termijn. Onze aanbeveling is om meer tijd te nemen voor het gesprek over de verplichtende elementen van beleid en de registratiecategorieën in samenhang met onderwerpen en ontwikkelingen die hieraan raken. Hierdoor betreft dit rapport geen eindontwerp van beleid met voorschriften, registratiecategorieën en het flankerend beleid wat daarbij noodzakelijk is. Dit rapport geeft wel zicht op de input die is opgehaald gedurende het onderzoeksproces en bevat aanbevelingen voor het vervolgproces.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe we tot de thema's zijn gekomen die de basis vormen voor het model voor schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie. Zoals eerder aangegeven is dit model verder uitgewerkt en getoetst in de verschillende ontwerp- en themasessies. Het resultaat hiervan geven we weer in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op de punten waar consensus over is en de punten waar zorgen over zijn. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5, waarbij duidelijk wordt dat het model (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3) houvast geeft in het vervolg van het proces maar niet op korte termijn doorgevoerd kan worden.

2 Thema's beleid en registratie

In de oriëntatiefase van het onderzoek zijn we door middel van documentanalyse en vijftien verkennende online/telefonische interviews met verschillende sleutelinformanten³ nagegaan wat nodig is voor een goed schoolbeleid rond aan- en afwezigheid en een eenduidige registratie op de scholen. De volgende onderwerpen zijn daarbij naar voren gekomen en worden in dit hoofdstuk besproken: omslag naar aanwezigheid, integrale blik op afwezigheid, toepasbaarheid binnen verschillende onderwijssectoren, de rol van ouders/verzorgers, samenwerking in de keten, en categorieën voor registratie.

De oriëntatie heeft geleid tot een eerste ontwerp van het model schoolbeleid aan- en afwezigheid⁴ en het model voor registratie en categorisering. Dit ontwerp is vervolgens verfijnd in de ontwerp-sessies en getoetst in de themasessies. Het model schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie is te vinden in hoofdstuk 3.

2.1 Omslag van verzuim naar aanwezigheid

Deelname aan onderwijs staat centraal in de aangescherpte verzuimaanpak van de overheid: ieder kind wordt gezien en krijgt een passend aanbod.⁵ De regering wil toe naar beleid op alle scholen in lijn met het aanwezigheidsdenken (en noemt dit aanwezigheidsbeleid) en stelt een aanpak voor die gebaseerd is op de wetenschappelijk onderbouwde aanwezigheidsvisie, voortkomend uit het werk van de Amerikaanse onderzoekers Dr. Patricia Graczyk en Dr. Christopher Kearne.⁶ De basis van het bijbehorende piramidemodel wordt gevormd door het belang van vroegsignalering en tijdig ingrijpen.

Aanwezigheidsbeleid gaat over hoe de school ervoor zorgt dat alle leerlingen/studenten op school en in de klas blijven, bijvoorbeeld door een sociaal veilige schoolomgeving te bieden. De regering ziet verzuimbeleid daarbij als een *onderdeel* van aanwezigheidsbeleid. Het verzuimbeleid is vooral gericht op hoe onderwijsprofessionals handelen en welke acties en maatregelen in gang worden gezet als een leerling/student afwezig is.

Uit de verkennende interviews blijkt dat er veel weerstand is bij respondenten om alleen over verzuimbeleid te spreken. Men ziet liever dat er gekeken wordt naar aanwezigheid. Nagenoeg alle respondenten zijn (in meer of mindere mate) bekend met de aanwezigheidsvisie, bijvoorbeeld vanuit het kennisnetwerk schoolaanwezigheid⁷ en de INSA-conferentie in het najaar van 2022⁸. Ingrado (vereniging voor leerplicht en RMC) heeft op basis van ervaringen, good practice en

3 Het betreft vertegenwoordigers van de PO-raad, VO-Raad, Sectorraad Pro, MBO Raad, Sectorraad GO, RBL Utrecht Noordwest, DUO, JOB MBO, Inspectie van het Onderwijs, Netwerk LPO, Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, Ouders & Onderwijs, LBBO, LAKS, NJi, en Ingrado.

4 Met het model schoolbeleid aan- en afwezigheid bedoelen we het ontwerp dat dit onderzoek heeft opgeleverd. De regering spreekt over aanwezigheidsbeleid. Bij beiden maakt het beleid gericht op de afwezigheid van leerlingen onderdeel uit van een bredere aanpak gericht op aanwezigheid.

5 Kamerbrief 15 juli 2022. Uitwerking verzuimaanpak.

6 Response to Intervention (RtI) / Multi-Dimensional Multi-Tiered of Supports (MD-MTSS) raamwerk

7 KNSA, zie ook <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2022/03/Kennisnetwerk-School-aanwezigheid-Een-introductie.pdf>

8 International Network for School Attendance, <https://www.insa.network/>

literatuur, een handreiking schoolaanwezigheid opgesteld.⁹ Tegelijkertijd wijzen veel respondenten erop dat de meeste scholen nog niet bekend zijn met deze nieuwe koers en plannen voor wetgeving rond verzuim. Informeren in alle lagen is daarom volgens hen essentieel. Ook vraagt een aanwezigheidsvisie om een verandering in mindset, 'het moet meer top of mind worden' bij schoolbesturen en schoolleiders.

Respondenten zijn het erover eens dat de focus op aanwezigheid, vanuit een pedagogische benadering, belangrijker is dan een focus op registratie. Stimuleren van aanwezigheid kan door boeiend en passend onderwijs, in een veilige omgeving waarin leerlingen gehoord en gezien worden. Aandacht voor leerlingen en studenten, het contact en de verbinding met hen en met ouders/verzorgers, zijn belangrijk om tot leren te komen en spelen tevens een cruciale rol in het voorkomen van verzuim. Betrokkenheid en vroeg signaleren gaan hand in hand. Registratie is volgens respondenten ook van belang, maar dan wel in combinatie met het in actie komen bij zorgelijk verzuim (zie ook paragraaf 2.2).

Verder benadrukken vertegenwoordigers van ouders/verzorgers, leerlingen en studenten dat er binnen het streven naar schoolaanwezigheid voldoende ruimte moet zijn voor leerlingen en studenten die niet fysiek op school aanwezig kunnen zijn en/of geen hele dagen onderwijs kunnen volgen. Het gaat immers om de ontwikkeling van de leerling en student, deze kan ook plaatsvinden buiten school, in contact met school.

2.2 Integrale blik op afwezigheid

Het loslaten van het onderscheid in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim sluit volgens veel respondenten goed aan bij de focus op aanwezigheid en het eerder signaleren van zorgelijk verzuim (ongeorloofd en of geoorloofd). Men kiest daarom liever voor de term afwezigheid, in plaats van verzuim. Het is volgens alle respondenten belangrijk om te voorkomen dat problemen zo groot worden dat een leerling of student niet meer naar school wil of kan. Scholen trekken nu over het algemeen pas laat aan de bel in de veronderstelling dat ze het zelf kunnen oplossen. Zij moeten echter veel eerder in actie komen. Dit betekent dat scholen alle aan- en afwezigheid moeten vastleggen en dat partners ook bij geoorloofd, zorgelijk verzuim moeten handelen. Hierbij komt wel ter sprake dat het lastig kan zijn om te bepalen wat 'zorgelijk' is. Dat zal vooral in het contact met de leerling/student en de ouders/verzorgers duidelijk moeten worden. Patroonherkenning, bijvoorbeeld aan de hand van de registratie, speelt hierbij een belangrijke rol.

Het aanhouden van de term 'geoorloofd verzuim' geeft volgens een aantal respondenten ruimte aan verzuim, het risico bestaat immers dat je niet meer kijkt naar wat nog wel mogelijk is voor een leerling of student. Het samennemen van ongeoorloofd en geoorloofd verzuim brengt het verzuimverleden in beeld waardoor er meer inzicht per casus ontstaat. Echter, het verschil tussen ongeoorloofd en geoorloofd verzuim helemaal loslaten is volgens sommige gesprekspartners niet gewenst. Het onderscheid geeft immers informatie over oorzaken en daardoor mogelijk richting aan oplossingen: Gaat een kind met moeite naar school of gaat het om medische afspraken? Wat is er nodig? Hierbij komt ook het onderwerp privacy ter sprake: om welke gegevens mag een school vragen (bij leerlingen/studenten/ouders) en welke gegevens mag een school delen (in de keten)?

9 <https://ingrado.nl/kennisbank/items/handreiking-en-checklist-aanwezigheidsbeleid#:~:text=De handreiking bestaat uit drie.te komen en te gebruiken>

2.3 Onderwijssectoren

Uit de verkennende interviews blijkt dat de wettelijk verplichte onderdelen in het schoolbeleid aan- en afwezigheid en de registratiecategorïeën voor alle onderwijssectoren gelijk zouden kunnen zijn. Het doel hiervan is meer eenduidigheid: deelname aan onderwijs staat bij alle scholen bovenaan de agenda en er zijn analyses mogelijk, ook op landelijk niveau.

Tegelijkertijd wordt meerdere malen gewezen op het belang van 'maatwerk', zowel wat betreft de registratie als het beleid. Zo moet er bij de registratie oog zijn voor afwijkingen in het rooster, bijvoorbeeld bij leerlingen/studenten met een ingroeirooster na ziekte. Ook is het belangrijk om rekening te houden met het type onderwijs, bijvoorbeeld door het opnemen van extra categorieën voor aan-/afwezigheid bij stage in het (v)mbo of afwezigheid door problemen met leerlingvervoer in het (v)so. In het beleid is het van belang alert te zijn op verschillen tussen doelgroepen. In het mbo is er bij het informeren over het schoolbeleid of bij afwezigheid meestal rechtstreeks contact met de jongere, in het primair onderwijs is het contact vaak eerst met de ouders/verzorgers.

Enkele respondenten geven aan dat 'een bepaalde afwezigheid moet leiden tot een melding'. Dit zou ook voor elke school hetzelfde moeten zijn, omdat het voor een groot deel de aandacht voor een leerling/student bepaalt. Het mag volgens deze respondenten dan niet uitmaken op welke school je zit.

2.4 Rol ouders/verzorgers en leerlingen/studenten

In verschillende verkennende gesprekken wordt het belang van de rol en betrokkenheid van ouders/verzorgers benadrukt. Ouders/verzorgers zijn een belangrijke partner bij het vergroten van de aanwezigheid van een leerling op school en het succesvol afronden van de schoolloopbaan. Ouderbetrokkenheid of aspecten over het contact, de communicatie en samenwerking met ouders/verzorgers, moet volgens meerdere respondenten een verplicht element zijn in het schoolbeleid en daarmee ook bij de uitvoering in de praktijk. En wat voor ouders/verzorgers geldt, geldt net zo goed voor leerlingen en studenten.

Ten eerste gaat het hierbij om de verbinding en goede relatie met de leerlingen en de ouders/verzorgers. Verschillende respondenten, met name vertegenwoordigers van ouders/verzorgers en leerlingen, merken op dat aandacht nodig is voor de professionalisering van leraren en mentoren in het voeren van een goed gesprek met ouders/verzorgers en leerlingen, vanuit een pedagogische visie. Hierbij is ook van belang dat tijdig en open het gesprek aangegaan wordt.

Ten tweede zijn respondenten het eens over het belang van goede communicatie naar ouders/verzorgers en leerlingen over wat verstaan wordt onder afwezigheid en welke regels en afspraken hierbij gelden. De wijze waarop (hoe) hierover gecommuniceerd wordt, moet aansluiten bij de gangbare communicatiekanalen van de school. Via schoolgids, schoolreglement, ouderavond, individuele gesprekken met leerlingen en ouders/verzorgers, bij een intake of kennismaking, zijn voorbeelden die respondenten noemen. Daarbij benadrukken de respondenten dat wijzigingen in regels en afspraken ook moeten worden bijgewerkt en dat hierover gecommuniceerd wordt. Ouders/verzorgers en leerlingen ervaren nu nog te vaak dat onduidelijk is wanneer welke sancties gelden. Daarnaast is het volgens ouders/verzorgers van belang dat er duidelijk gecommuniceerd wordt over welke hulp en ondersteuning er beschikbaar zijn op of via school.

Verschillende respondenten zien een rol voor de medezeggenschapsraad bij zowel het formuleren en vaststellen van schoolbeleid aan- en afwezigheid als bij de evaluatie van het schoolbeleid.

2.5 Samenwerking in de keten

In verschillende verkennende gesprekken wordt benadrukt dat het verminderen van afwezigheid vraagt om samenwerking in de keten. De aanpak van afwezigheid begint weliswaar bij de mentor en een verzuimcoördinator binnen school, maar op een zeker moment worden partners, zoals de jeugdarts/ggd-arts, leerplichtambtenaar, het samenwerkingsverband en jeugdzorg betrokken. Respondenten zijn het erover eens dat de aanpak van afwezigheid niet kan zonder samenwerking met ketenpartners. Tussen de ketenpartners moet duidelijk zijn wie welke rol en verantwoordelijkheden heeft en wie wanneer wordt betrokken en in actie komt.

Uit de verkennende gesprekken blijkt ook dat er voorstanders zijn voor het eerder betrekken van ketenpartners. Vanuit de aanwezigheidsvisie verschuift de rol van de leerplichtambtenaren en ook de jeugdarts steeds meer naar preventie en vroegtijdig ondersteunen en faciliteren. Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners leidt wel tot discussie over het delen van gegevens en de privacy. Bij verschillende respondenten leeft de wens om de mogelijkheden voor het delen van gegevens uit te breiden. De mogelijkheid om ook zorgelijk geoorloofde afwezigheid te melden bij ketenpartners komt in verschillende gesprekken naar voren. Vertegenwoordigers van ouders/verzorgers en leerlingen/studenten maken zich hierbij zorgen over de privacy en zijn geen voorstander van het uitbreiden van de mogelijkheid van het delen van gegevens.

2.6 Categorieën registratie

Goede en eenduidige registratie wordt door de overheid gezien als voorwaarde om goed zicht te hebben op de aan- en afwezigheid van leerlingen en daarmee noodzakelijk om tijdig met ouders/verzorgers en leerlingen/studenten in gesprek te kunnen gaan over een oplossing. De ambitie van goede en eenduidige registratie roept verschillende reacties op. Er zijn respondenten die de meerwaarde van goede en eenduidige registratie zien voor het kunnen herkennen van patronen en tijdig signaleren van zorgelijk verzuim. Bij vertegenwoordigers van ouders/verzorgers en leerlingen overheersen echter de zorgen omtrent privacy. Zij hebben grote bezwaren tegen meer registratie en vragen zich af in hoeverre meer registreren bijdraagt aan het verminderen van het aantal thuiszittende leerlingen. Zij benadrukken dat de oplossing voor verzuim en thuiszitten ligt bij meer maatwerk en de juiste interventies door de school. De zorgen omtrent de privacy hangen samen met de wens om de mogelijkheden voor het delen van gegevens te verbreden.

In de verkennende gesprekken zijn verschillende factoren genoemd die van belang zijn voor het realiseren van goede en eenduidige registratie. Allereerst wordt opgemerkt dat het aantal categorieën beperkt moet blijven. Hierbij wordt gedacht aan vijf tot tien categorieën. In de handreiking schoolaanwezigheid doet Ingrado een voorstel bestaande uit negen categorieën. Een belangrijk argument om het aantal categorieën beperkt te houden is het voorkomen van een toename van bureaucratistische lasten. Ook wordt gewezen op hoe meer codes des te groter de mate van detail in de administratie waardoor misverstanden kunnen ontstaan en waardoor het lastiger is om de gegevens goed te analyseren. Ten tweede wordt gepleit voor duidelijke definities van de verschillende categorieën. Voor een goede vergelijkbaarheid van gegevens en de juiste interpretatie is het van belang dat voor alle betrokkenen bij de registratie duidelijk is wat wel en wat niet binnen een bepaalde categorie geregistreerd mag worden. Voorbeelden bij de omschrijving van de categorieën kunnen hierbij helpen. Tot slot wordt opgemerkt dat het inzien van het belang van zorgvuldige registratie een belangrijke voorwaarde is om goede en eenduidige registratie te realiseren. Door een respondent wordt dit ook wel omschreven als dat de focus moet liggen bij 'meer

verstand in het systeem': het beleid van aan- en afwezigheid en wat hiermee beoogd wordt, moet goed tussen de oren van betrokkenen zitten.

Om goede en eenduidige registratie mogelijk te maken moeten de leerlingvolg- en registratiesystemen zo ingericht worden dat voor scholen de registratie van verzuim zo eenvoudig mogelijk is. Een koppeling tussen de roosters van leerlingen/studenten en de registratie van afwezigheid wordt genoemd als voorbeeld. Daarmee kan dan inzichtelijk gemaakt worden welk percentage van de lestijd de leerling/student gemist heeft en met welke redenen. Naast inzicht op verzuim op casusniveau kunnen analyses van verzuimgegevens ook op schoolniveau inzicht geven in patronen van verzuim in bijvoorbeeld specifieke jaarlagen/cohorten of onderwijstypen. Analyses van verzuimgegevens kunnen ook op bestuursniveau aanknopingspunten opleveren voor interventies op het voorkomen van verzuim. Zo kan binnen het samenwerkingsverband opgemerkt worden dat bepaald aanbod mist.

Om scholen in staat te stellen om de registratie op orde te krijgen en dergelijke analyses uit te kunnen voeren is tijd voor invoering en ondersteuning bij analyses nodig. Hierbij wordt gewezen op zowel technische ondersteuning door de aanbieders van leerlingvolg- en registratiesystemen als inhoudelijke ondersteuning door deskundigen van bijvoorbeeld leerplicht of regio's die al voorlopen in hun registratie en verzuimbeleid.

2.7 Tot slot

Volgens de respondenten geldt voor de onderwerpen in het schoolbeleid aan- en afwezigheid dat er onderscheid moet zijn in 'het wat' en 'het hoe': het is mogelijk om een aantal zaken vast te leggen, maar hoe dit verder wordt vormgegeven is aan de scholen zelf. Respondenten wijzen op het belang van een levend beleidsdocument, gedragen door alle betrokkenen in en om de school. Een koppeling met bestaand beleid en met de kwaliteitscyclus binnen de school is ook belangrijk, evenals borging van het geheel op directieniveau. Een goede uitvoerbaarheid van aanwezigheidsbeleid valt of staat volgens hen met tijd en kwaliteit (uren en expertise) en met een goede samenwerking met betrokken partners.

3 Model schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie

Op basis van de gevoerde gesprekken, eerder onderzoek en beleidsnotities is een model opgesteld voor het schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid en voor de registratie en categorisering van aan-/afwezigheid. De thema's zoals benoemd en besproken in het voorgaande hoofdstuk vinden zijn weerslag in het model.

In het model is gekozen voor een breder beleid gericht op aan- en afwezigheid, met daarbinnen aandacht specifiek voor het verzuimbeleid. Daarmee geeft het model uitdrukking aan de, door het ministerie van OCW en veel veldpartijen, geuite wens van de omslag naar aanwezigheidsbeleid. Tegelijkertijd omvat het model ook de bestaande wettelijke verplichtingen rondom het signaleren, registreren en melden van ongeoorloofd verzuim.

3.1 Uitgangspunten en begrippen model

3.1.1 Uitgangspunten

Balans aanwezigheid/afwezigheid

Het schoolbeleid gaat zowel over aanwezigheid als over afwezigheid (integraal). Het model omvat hoofd-/subthema's die zich specifiek richten op aanwezigheid en hoofd-/subthema's die zich specifiek richten op afwezigheid, maar het model omvat ook thema's die zich overkoepelend en integraal richten op het schoolbeleid aan- en afwezigheid.

Het 'wat', niet het 'hoe'

De wet-/regelgeving schrijft voor wat het beleid moet omvatten, maar niet hoe de school het beleid formuleert en invult. De scholen zijn vrij om het beleid te formuleren en in te vullen passend bij hun wens en aansluitend bij bijv. kwaliteitsbeleid, regionale afspraken / regionaal beleid.

Beperking scope

Dit voorstel richt zich op het beleid van de school. Voor de totale aanpak aan-/afwezigheid is ook de inbreng van andere partijen noodzakelijk (denk aan Leerplicht/RMC, Jeugdgezondheidszorg, Jeugdhulp, samenwerkingsverbanden passend onderwijs). Over hun rol en inbreng gaat dit voorstel niet. Dat komt in ander overheidsbeleid aan de orde.

Voorschriften/categorieën gelijk voor alle onderwijstypen

Het schoolbeleid en de basisprincipes voor registratie gelden voor alle onderwijstypen, namelijk baso, sbao, so, vso, pro, vo (vmbo/havo/vwo) en mbo.

Conform wettelijke regels

Op verschillende plekken in dit model wordt gesproken over zaken die raken aan andere wetten en regelgeving. Vanzelfsprekend dient bij het beschrijven en uitvoeren van het schoolbeleid aan- en afwezigheid gehandeld te worden conform wettelijke regels en bepalingen.¹⁰

18- versus 18+

Het schoolbeleid en de basisprincipes voor registratie zijn in principe van toepassing op alle leerlingen/studenten van de hiervoor genoemde onderwijstypen; zowel op leerlingen/studenten 18- als 18+. Op onderdelen zal het beleid soms moeten verschillen, passend bij de doelgroep. Het is aan de school zelf om hier in het beleid aandacht aan te besteden.

Delen van gegevens

De inhoud van het model registratie en categorisering beperkt zich tot wat er geregistreerd moet worden en de categorieën waarin. Primair gaat het daarbij om informatie van en voor de school zelf. De vraag welke gegevens gedeeld mogen of moeten worden met andere partijen komt in dit model niet aan de orde, maar wordt door het ministerie van OCW afzonderlijk (nadien) beantwoord.

3.1.2 Begrippen

Aanwezigheid

Deelname aan door de school geïnitieerd en (mede)georganiseerd onderwijs, binnen- of buitenschools, inclusief stages/BPV, buitenschoolse activiteiten (bijv. sportdag, museumbezoek) en afstandsonderwijs (conform en aansluitend bij wettelijke regels en ontwikkelingen).

School

De school formuleert het beleid en voert het uit. Formeel verantwoordelijk is het bevoegd gezag van de school.

3.2 Model schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid

Het model bestaat uit hoofdthema's (rood weergegeven), met daaronder subthema's (blauw weergegeven en genummerd). De kopjes (rood, blauw) geven de verplichte inhoud aan; de punten daaronder genoemd, zijn ter verduidelijking. De punt onder de rode/blauwe kopjes zijn niet verplicht, maar geven wel de verwachte inhoud weer.

¹⁰ In het kader van dit onderzoek is niet na te gaan of en in hoeverre de zaken, zoals voorgesteld in het model, ook passen binnen het wettelijk kader. Het is aan het ministerie om dit nader af te stemmen met juristen. Het model en de zaken die daar onderdeel van uitmaken, dient een duidelijke grondslag te hebben in (andere) wetsartikelen alvorens deze opgedragen kan worden aan scholen.

Visie op aanwezigheid

1. Visie en doel

- Visie op aanwezigheid.
- Integrale benadering afwezigheid (ongeoorloofd, ziekte, anders).
- School beschrijft visie en doelen.

2. Beleid stimuleren aanwezigheid

- School zorgt voor goed onderwijs, een goed schoolklimaat, veiligheid en de gezondheid van de leerling/student.
- Binnen de school is men zich er van bewust dat de focus op aanwezigheid vraagt om een andere cultuur, mentaliteit en om een andere houding ten aanzien van leerlingen/studenten (cultuuromslag, mentaliteitsverandering).
- School stimuleert aanwezigheid, onder meer door actief gedrag van professionals in de school ('leerling/student wordt gezien', 'leerling/student wordt gemist').
- School heeft in visie en beleid specifieke aandacht voor jongeren die volgens afspraak slechts deeltijd aanwezig zijn (bijv. bij een 'opbouwrooster').
- School beschrijft beleid en toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie).

Communicatie

3. Communicatie/bekendmaking beleid aanwezigheid en afwezigheid intern en extern

- Periodiek wordt gecommuniceerd over inhoud van het beleid aan alle professionals, leerlingen/studenten en ouders (specifieke aandacht voor nieuwe medewerkers); niet alleen passief (bijv. in mail, schoolgids, nieuwbrief), maar ook actief (bijv. in bijeenkomsten, ouderavonden, overleggen). De communicatie zorgt voor verbinding tussen beleid en uitvoering/werkvloer.
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

Melding en signalering afwezigheid

4. Melden afwezigheid en aanvragen verlof door leerling/student/ouders

- Leerling/student of ouders melden afwezigheid of vragen verlof aan.
- School beschrijft beleid en procedure voor melding/aanvraag.

5. Controle/signalering aanwezigheid in de klas/les/onderwijsactiviteit

- Docent controleert en registreert de aanwezigheid in de klas/les/onderwijsactiviteit.
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

Check en analyse afwezigheid

6. Koppeling afwezigheidsmeldingen en aanwezigheidscontrole: check en nabellen

- Dagelijks worden afwezigheidsmeldingen en de aanwezigheidscontrole in de klas/les/onderwijsactiviteit gekoppeld en gecheckt.

- Acties na check:
 - Geen controle door docent? > docent wordt gevraagd dit alsnog te doen.
 - Leerling/student niet aanwezig zonder opgave van reden? > contact met leerling/student en/of ouder(s).
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

7. Periodieke analyse afwezigheid

- Periodiek (wekelijks, maandelijks) analyse van aan- en afwezigheid (individueel, groep, integraal). Focus op patroonherkenning (welke leerlingen/studenten, bij welke docent(en), welke dagen of uren, welke redenen). Signaleren 'zorgelijk' verzuim. Vroegsignalering.
- De periodieke analyse leidt tot het stellen van kritische vragen (bijv. wat is de oorzaak van hoge afwezigheid, waarom is de aanwezigheid bij deze docent/les/klas/onderwijsactiviteit hoger/lager dan bij een andere docent/les/klas/onderwijsactiviteit).
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

Rollen en verantwoordelijkheden binnen de school

8. Rollen gericht op stimuleren *aanwezigheid*

- Iedere professional in de school zet zich in voor het stimuleren van aanwezigheid.
- School beschrijft beleid, maatregelen/interventies en toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) gericht op stimuleren van aanwezigheid.

9. Rollen en stappen bij *afwezigheid*

- Beleid/procedure bij verschillende typen afwezigheid (zie registratie en categorisering).
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure per type afwezigheid, waaronder in elk geval:
 - Contact met leerling/student/ouders;
 - Contact met externe partij (afhankelijk van aard afwezigheid: Leerplicht, RMC, JGZ);
 - Verplichte (en vrijwillige) melding (verzuimloket).
- School maakt (zo nodig) een plan van aanpak gericht op aanpak afwezigheid individuele leerling.

10. Toerusting en ondersteuning professionals voor uitvoering rol

- Betrokkenen bij aanpak van afwezigheid worden goed toegerust voor hun rol (uren, expertise) en krijgen daarin waar nodig ondersteuning (onder andere bij het uitvoeren van periodieke analyses, bij het voeren van gesprekken met leerling/student/ouders).
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en maatregelen/voorzieningen.

Ouders en leerlingen/studenten

11. Betrokkenheid ouders en leerlingen/studenten

- Binnen de school is men zich concreet bewust van de cruciale rol van ouders en leerlingen/studenten zelf. School *informeert* ouders/leerlingen/studenten niet alleen over het schoolbeleid over aan- en afwezigheid, maar *betreft* ouders/leerlingen/studenten ook actief bij (het formuleren en evalueren van) het beleid en de aanpak op het niveau van de school (rol medezeggenschapsraad, leerlingen-/studentenraad).
- Er is een actieve interactie tussen kind-ouders-school in geval van afwezigheid. Ouders worden betrokken bij het verzuim van hun kind, niet alleen als het misgaat (reactief/curatief), maar ook preventief en vroegtijdig (bijv. door contact te hebben met ouders bij een afwezigheidsmelding).

Samenwerking en betrokkenheid externe partners

12. Samenwerking externe partners (Leerplicht, RMC, Jeugdgezondheidszorg, Jeugdhulp)

- Rollen en verantwoordelijkheden van de school en van externe partners worden beschreven, waaronder:
 - Generieke samenwerkingsafspraken (periodiek overleg, terugkoppeling, kennismaking bij nieuwe gezichten, uitwisselen contactgegevens, evaluatie van en reflectie op de samenwerking).
 - Werkafspraken ten behoeve van individuele casussen (plan van aanpak met aandacht voor ieders rol, regie, tijdpad/termijnen, terugkoppeling, monitoring en evaluatie).
- Er zijn concrete afspraken tussen school en externe partners over (de mogelijkheden tot) het delen van informatie/gegevens (conform wettelijke regels).
- School beschrijft het beleid en de afspraken met externe partijen.

13. Specifiek beleid gericht op langdurig afwezige leerlingen/studenten

- Er zijn - wanneer nodig - voorzieningen/faciliteiten voor leerlingen/studenten die (tijdelijk) niet volledig kunnen meedraaien (bijv. opvangklas, afstandsonderwijs).
- Er zijn afspraken tussen school en externe partijen over leerlingen/studenten die (tijdelijk) niet volledig kunnen meedraaien.
- School beschrijft het beleid, de voorzieningen/faciliteiten en de afspraken met externe partijen.

Monitoring en evaluatie

14. Monitoring en evaluatie naleving/toepassing schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid

- Er is systematische monitoring binnen de school van de naleving/toepassing van het beleid aanwezigheid en afwezigheid.
- Jaarlijks wordt de effectiviteit van het beleid door de school geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
- Jaarlijks wordt geëvalueerd in hoeverre individuele plannen van aanpak gerealiseerd zijn en bijgedragen hebben aan het terugdringen van de afwezigheid.
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

Privacy

15. Monitoring en evaluatie gegevensbescherming

- Er is systematische monitoring binnen de school van de naleving/toepassing van de privacywetgeving / Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
- Jaarlijks wordt het beleid gericht op de beveiliging van de gegevens geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
- School beschrijft het beleid, toedeling van taken/verantwoordelijkheden (regie) en de procedure.

Verantwoording en reflectie

16. Verantwoording over en reflectie op uitvoering en resultaten beleid/registratie

- School legt jaarlijks verantwoording af over de uitvoering van het schoolbeleid (in de praktijk), over de (resultaten van de) aanpak aanwezigheid en afwezigheid en over de registratie en categorisering.
- School reflecteert jaarlijks op wat men heeft geleerd van bijv. de periodieke analyse op de cijfers, de interventies die zijn ingezet en tot welke veranderingen/verbeteringen dit heeft geleid.

3.3 Model registratie en categorisering

Naast een model voor het schoolbeleid aan- en afwezigheid is een model opgenomen voor de registratie en categorisering van aan-/afwezigheid. Dit model omvat basisprincipes die de grondslag vormen voor een goede en eenduidige registratie en categorisering van aan-/afwezigheid.

Basisprincipes

1. Het individuele rooster van leerlingen/studenten is de basis voor de registratie van aan-/afwezigheid. Bij lesuitval, opbouwroosters, maatwerktrajecten, e.d. wordt dit aan de 'voorkant' verwerkt in het rooster van de leerlingen/studenten, zodat docenten dit niet (aan de 'achterkant') als afwezigheid hoeven te registreren. De 100 procent aanwezigheid is in deze gevallen gebaseerd op minder onderwijstijd. In het registratiesysteem is dit type 'afwezigheid' wel als aparte categorie zichtbaar.
2. Drie bronnen:
 - a. melding afwezigheid door leerling/student/ouders;
 - b. controle aanwezigheid in de les/klas/onderwijsactiviteit door docent;
 - c. nabellen afwezig zonder bekende reden.
3. Eenheid van meten: klokuur (het softwareprogramma rekent de aan-/afwezigheid om van lesuur/eenheid naar klokuur).

4. Categorieën aan-/afwezigheid:

- Aanwezig

Geoorloofd afwezig:

- Ziek
- Medisch bezoek (dokter, tandarts, fysiotherapeut, e.d.)
- Toegekend verlof
 - Gewichtige omstandigheden, godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen, vakantieverlof (als ouders gedwongen buiten vakantieperiodes vakantie moeten opnemen), overbelasting bij kind jonger dan zes jaar, e.d.
 - Door directeur toegekend verlof (bijv. bij zwangerschap, toernooien Topsporters).
- Door school geïnitieerd (eruit gestuurd, schorsing, verwijdering)
- Geoorloofd/geaccepteerd te laat komen

Ongeoorloofd afwezig:

- Ongeoorloofde afwezigheid (spijbelen, e.d.)
- Ongeoorloofd te laat komen

5. Periodieke analyse aan-/afwezigheid

3.4 Reacties op het model

Het model zoals hiervoor gepresenteerd, is uitvoering besproken in de sessies (zie hoofdstuk 1). Over het algemeen is er brede overeenstemming over de inbedding van het verzuimbeleid in een beleid voor aan-/afwezigheid. Dat geldt ook voor de thema's die in het model zijn benoemd. Toch kwam er ook brede kritiek op het model. Dat had minder te maken met de opzet en uitwerking van het model en meer met het gevolgde / te volgen proces en de verplichting voor scholen. In het volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in. Tot slot van dit hoofdstuk benoemen we de meer specifiek op het model zelf gerichte reacties.

Model schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid

Over het algemeen is er overeenstemming over de in het model genoemde aspecten/onderdelen. Als je het proces doorloopt, zijn dit de zaken waar in het beleid en de aanpak aandacht voor moet zijn. Hier is het merendeel van de betrokkenen het over eens en dit heeft breed draagvlak.

Discussie is er wel ten aanzien van hoever je moet gaan in het voorschrijven van beleid. Eerder is beschreven dat het model voorschrijft wat het beleid moet omvatten, maar niet hoe de school het beleid formuleert en invult. Op dit punt zijn betrokkenen het niet eens. Sommige gesproken betrokkenen vinden dat het model *te veel voorschrijft* hoe de school het beleid moet formuleren en invullen, terwijl andere betrokkenen van mening zijn dat het model nog *te weinig voorschrijft* hoe de school het beleid moet formuleren en invullen. Waar sommige betrokkenen van mening zijn dat het model scholen voldoende vrijheid biedt om het beleid te formuleren en in te vullen passend bij hun wens en aansluitend bij ander school-/regionaal beleid, vinden andere betrokkenen dat het model de scholen deze vrijheid ontnemt of beperkt.

In dit kader is daarom aangegeven dat de kopjes (rood, blauw) in het model de verplichte inhoud aangeven en dat de punten daaronder ter verduidelijking zijn benoemd. Die punten zijn zoals eerder beschreven niet verplicht, maar geven wel de verwachte inhoud weer.

Model registratie en categorisering

Het model registratie en categorisering bestaat uit een aantal basisprincipes. Over het algemeen kunnen de gesproken betrokkenen zich goed vinden in de beschreven basisprincipes. Met name de keuze om klokuren als eenheid van meten vast te stellen, is breed gedragen. Dit zal volgens betrokkenen leiden tot meer eenduidigheid en een betere datakwaliteit. Voorwaarde is wel dat de scholen de afwezigheid zelf kunnen registreren in lesuren en dat de omrekening naar klokuren in het registratieprogramma (software) plaatsvindt.

De categorieën van aan- en afwezigheid leiden op verschillende aspecten tot discussie:

- In het model stellen we voor om naast categorieën van afwezigheid ook aanwezigheid expliciet en actief te controleren en registreren. In theorie kun je zeggen dat leerlingen die niet afwezig zijn, wel aanwezig zijn; echter als geen enkele leerling/student een vinkje heeft bij afwezigheid en je hebt niet gecheckt of de leerkracht een actieve controle heeft gedaan op de aan-/afwezigheid, weet je niet zeker of de leerlingen/studenten echt aanwezig waren of dat de controle en registratie niet is uitgevoerd door de leerkracht. Voorstanders wijzen er daarnaast op dat het registreren van aanwezigheid (naast het registreren van afwezigheid) bijdraagt aan een focus op aanwezigheid. Er zijn scholen die aanwezigheid al actief controleren en registreren, maar het merendeel van de scholen doet dit (nog) niet. Verschillende gesproken betrokkenen zijn bang dat het registreren van aanwezigheid tot veel extra werk en daardoor weerstand leidt.
- Als het gaat om de voorgestelde categorieën voor het registreren van afwezigheid is er overeenstemming over het feit dat vaste categorieën voor alle scholen tot meer eenduidigheid zal leiden. Tegelijkertijd blijft echter terugkomen vanuit verschillende betrokkenen dat het wenselijk is om een categorie 'overig' te kunnen opnemen, waarmee aangesloten kan worden bij de specifieke doelgroep van een school. Denk aan een reden als zwangerschap; dit is een reden die op het mbo tot afwezigheid kan leiden, maar niet in het primair onderwijs. Dergelijke discussies hebben te maken met de definiëring van de categorieën. Het moet voor scholen duidelijk zijn welke redenen onder welke categorieën vallen. In de praktijk van scholen komen allerlei redenen naar voren, waarbij wellicht niet direct duidelijk is tot welke categorie van afwezigheid deze redenen behoren. In het model is ingezet op een zo helder mogelijke definiëring van de categorieën en zijn voorbeelden gegeven om te verduidelijken welk type redenen tot een categorie behoren. Tegelijkertijd is het onmogelijk om te overzien welke redenen er in de praktijk allemaal kunnen spelen en is het daarmee ook onmogelijk om op voorhand volledig uitsluitel te kunnen geven over de precieze toedeling van alle mogelijke redenen tot de categorieën. Dat betekent dat de voorgestelde vaste set van categorieën gecombineerd zou moeten worden met een overzicht van welke gevallen/situaties onder welke categorie vallen. Het overzicht is gebaseerd op de definitie van de afzonderlijke categorieën en kan daarnaast aangevuld worden met concrete voorbeelden, ook van gevallen/situaties die specifiek voor bepaalde onderwijstypen zijn.

3.5 Verzuimbeleid binnen het brede beleid gericht op aan- en afwezigheid

Het model richt zich, zoals beschreven, op het bredere schoolbeleid aan- en afwezigheid. Daarmee doet het enerzijds recht aan de omslag naar een ander type benadering en anderzijds omvat het model het specifieke beleid gericht op (ongeoorloofd) verzuim, waaronder de wettelijk verplichte aspecten als signalering en melding. Kernpunten in het verzuimbeleid (binnen het model) zijn:

- Visie op verzuimaanpak
- Communicatie verzuimaanpak
- Melding en signalering afwezigheid (ongeoorloofd en geoorloofd verzuim)
- Check en analyse afwezigheid (ongeoorloofd en geoorloofd verzuim)
- Rollen en verantwoordelijkheden binnen de school (in de verzuimaanpak)
- Ouders en leerlingen/studenten
- Samenwerking en betrokkenheid externe partners (in de verzuimaanpak)
- (Monitoring en evaluatie)
- Privacy
- (Verantwoording en reflectie)

De kern van het 'smalle' verzuimbeleid is het signaleren, melden van verzuim en handelen van de school en ketenpartners om verzuim tegen te gaan. In het model is nu sprake van een integrale benadering van ongeoorloofd en geoorloofd verzuim, ook in de registratie. Vooralsnog gelden de wettelijke verplichtingen alleen voor ongeoorloofd verzuim. In het model is extra aandacht besteed aan het op schoolniveau registreren, monitoren, analyseren en evalueren van de (verzuim)gegevens. Die stappen passen meer in het bredere beleid van aan- en afwezigheid, maar kunnen ook in een smal verzuimbeleid van waarde zijn.

In de huidige praktijk is gebleken dat scholen de verzuimregistratie niet altijd op orde hebben en dat er grote verschillen bestaan in de wijze van registreren (registratiecategorieën). De basisprincipes voor de registratie, zoals genoemd in het model, zijn daarom ook van waarde in een smaller verzuimbeleid, bijvoorbeeld ter ondersteuning van het proces om scholen (die nog niet toe zijn aan uitvoering van het bredere beleid van aan- en afwezigheid) op weg te helpen.

4 Proces en draagvlak

Op basis van de sessies met vertegenwoordigers uit het veld, waarin het ‘model schoolbeleid aanwezigheid en afwezigheid en het ‘model registratie en categorisering’ voorgelegd en besproken zijn, concluderen we dat het nu (nog) niet het goede moment is om het model voor schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie vast te leggen in wet- en regelgeving en voor te schrijven aan scholen. In dit hoofdstuk zullen we weergeven en uitleggen waarom dit nu niet wenselijk en verstandig is.

4.1 Op inhoud veel overeenstemming

Tijdens de sessies bleek dat er op verschillende inhoudelijke aspecten veel overeenstemming is tussen de betrokkenen.

Omslag naar aanwezigheid

Het wetsvoorstel zet de toon voor een focus op aanwezigheid op school. In hoofdstuk twee werd reeds benoemd dat de regering toe wil naar aanwezigheidsbeleid op alle scholen. Zij wil aanwezigheid centraal stellen en stelt een aanpak voor die gebaseerd is op de wetenschappelijk onderbouwde aanwezigheidsvisie, voortkomend uit het werk van de Amerikaanse onderzoekers Dr. Patricia Graczyk en Dr. Christopher Kearney: het Response to Intervention (Rtl) / Multi-Dimensional Multi-Tiered of Supports (MD-MTSS) raamwerk. Basis van dit raamwerk is vroegsignalering, preventief, tijdig en proactief ingrijpen. Het Rtl-raamwerk wordt gekenmerkt door een piramide met drie interventieniveaus. Niveau 1 betreft een schoolbrede strategie om alle leerlingen/studenten te stimuleren naar school te gaan. Niveau 2 richt zich op leerlingen/studenten die op het punt staan van school weg te blijven of die al (regelmatig) kort verzuimen en waarvoor aanvullende, gerichte interventies nodig zijn om het schoolverzuim te stabiliseren en terug te dringen. Niveau 3 richt zich op leerlingen/studenten met ernstige en complexe problemen, die langdurig verzuim vertonen, en waarvoor intensieve, vergaande interventies nodig zijn om ervoor te zorgen dat leerlingen/studenten weer teruggaan naar school. Inzet op dit raamwerk met interventieniveaus vraagt een omslag van de nadruk op schoolverzuim naar de nadruk op schoolaanwezigheid. In de sessies met betrokkenen uit het veld blijkt dat men zich goed kan vinden in de visie en het raamwerk van Graczyk/Kearney. Men ziet het belang van de omslag van verzuim naar aanwezigheid en van preventief, tijdig en proactief handelen.

Eenduidigheid in registratie

Uit eerder onderzoek naar ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs¹¹ komt naar voren dat er veel verschillen zijn (tussen en binnen scholen) in de manier van registreren. Niet al het verzuim wordt geregistreerd, hetzelfde type verzuim wordt onder verschillende categorieën ondergebracht (vanwege verschillen in definities), er worden verschillende manieren van ‘tellen’ gehanteerd (per uur-lesuur-blokkuur-dagdeel-dag), etc. De verschillende manieren van registreren maken het moeilijk om goed zicht te krijgen op de totale aan- en afwezigheid. In de

¹¹ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. KBA Nijmegen, 2021.

sessies bleek dat iedereen het erover eens is dat de huidige praktijk van registreren, vraagt om meer eenheid en eenduidigheid.

Geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in samenhang bekijken

Uit het hiervoor genoemde onderzoek blijkt eveneens dat er sprake is van een belangrijke onderschatting van de verzuimproblematiek. Betrokkenen uit de scholen, leerplichtambtenaren en jeugdartsen hebben de patronen van verzuim niet goed in beeld, omdat met name veelvuldig kortdurend ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim niet goed in beeld zijn en niet gemeld worden. Risico is dat jongeren met een dergelijk verzuimpatroon niet gezien en niet begeleid/ geholpen worden. Om dit te voorkomen, is het belangrijk om geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in samenhang te bekijken. De overlap tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en de noodzaak tot patroonherkenning vragen om inzicht – bij scholen, leerplichtambtenaren en jeugdartsen – in de *frequentie en duur* van alle soorten verzuim (niet allemaal in de reden, achtergrond van de verschillende soorten verzuim). Ook op dit punt is er veel overeenstemming tussen de betrokken partijen.

Registratie als middel

Om ervoor te zorgen dat jongeren zich goed kunnen ontwikkelen en eventuele problemen in een vroeg stadium aangepakt worden, is het noodzakelijk dat scholen goed zicht hebben op de aan- en afwezigheid van kinderen en jongeren. Een goede, eenduidige en volledige registratie van aan- en afwezigheid helpt bij het in beeld krijgen en houden van aan-/afwezigheid en bij het beter en sneller signaleren van zorgelijk (wordend) verzuim. Dit maakt het mogelijk dat scholen bij dreigend of beginnend verzuim tijdig in gesprek gaan met leerlingen/studenten en ouders over een oplossing. Iedereen is het erover eens dat registratie geen doel op zich is, maar een middel om leerlingen/studenten beter in beeld te krijgen en tijdig effectieve interventies te kunnen inzetten gericht op het stimuleren van aanwezigheid en het voorkomen en terugdringen van afwezigheid.

Naast de overeenstemming die er op de bovengenoemde punten is, zijn er echter ook voor diverse partijen zwaarwegende zorgen. In de volgende paragrafen wordt op deze zorgen nader ingegaan.

4.2 Zorgen over snelheid en volgorde van te zetten stappen

De omslag van verzuim naar aanwezigheid vraagt een mentaliteitsverandering en een andere manier van werken in de school. Het proces dat nodig is om deze omslag te (kunnen) maken, kost tijd (een paar jaar). Scholen en betrokkenen rondom de scholen moeten geïnformeerd worden over de omslag, maar hebben ook training/scholing en ondersteuning nodig om de omslag daadwerkelijk te kunnen realiseren. Op dit moment zijn er landelijk een aantal 'voorlopers' die recent of al een langere periode het denken en handelen vanuit aanwezigheid toepassen of stimuleren in de eigen regio. Sommige scholen doen ervaringen – met de omslag van verzuim naar aanwezigheid – op in de Proeftuinen Schoolaanwezigheid. Tegelijkertijd zijn er scholen – de overgrote meerderheid – die nog helemaal niet bezig zijn met de omslag naar aanwezigheid en/of die er wel graag op willen inzetten maar niet weten hoe. Ofwel, de verschillen tussen scholen zijn erg groot. Er zijn voorlopers die al verschillende stappen hebben gezet in het proces en die bezig zijn om de omslag te maken, maar de meerderheid van de scholen is nog niet zover. Het in korte tijd invoeren en voorschrijven van het model voor het schoolbeleid aan-/afwezigheid en de registratie, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, loopt volgens verschillende partijen te ver vooruit op

de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in de scholen ten aanzien van de omslag naar aanwezigheid. Zo geven onder meer de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en Sectorraad Praktijkonderwijs aan dat veel van hun leden nog niet klaar zijn voor het maken van de omslag naar aanwezigheidsbeleid.

Bovendien is hiervan het gevaar dat het – op dit moment – verplichten van het model tot weerstand leidt en bovenal leidt tot handelen dat niet conform de bedoeling van het beleid is. Men vindt dat het proces een andere volgorde van stappen zou moeten hebben. *Eerst* met de scholen de omslag naar ander beleid en een andere aanpak maken en dan wettelijke verplichtingen stellen.

4.3 Zorgen over ‘princiële’ aspecten

Naast zorgen over de snelheid, de (verkeerde) volgorde van te zetten stappen en het grote ‘gat’ tussen ‘voorlopers’ en het brede veld van scholen zijn er zorgen over meer principiële aspecten.

Privacy / delen gegevens

Eerder werd benoemd dat de registratie en categorisering van afwezigheid – zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk – primair gericht is op de school zelf; de informatie is van en voor de school en wordt gebruikt binnen de school om aanwezigheid te stimuleren en afwezigheid te voorkomen of terug te dringen. Vooralsnog is voor betrokken partijen niet precies helder wat er gebeurt met de geregistreerde en gecategoriseerde gegevens over aan-/afwezigheid, buiten de school. Worden deze gegevens ook gedeeld met andere partijen, op welke manier, met welke partijen wel/niet?

Op dit moment zijn scholen niet wettelijk verplicht om geoorloofd verzuim structureel te registreren en/of te melden. Scholen zijn wel verplicht om ongeoorloofd verzuim te melden in het verzuimregister op het moment dat het verzuim meer dan zestien uur in vier weken bedraagt. In het wetsvoorstel terugdringen verzuim staat aangegeven dat de minister vastlegt ‘dat een school al het verzuim moet registreren (...), dus ook het geoorloofde (ziekte)verzuim en het kortdurend ongeoorloofde verzuim (minder dan zestien uur afwezig in vier weken)’. De regering stelt verder voor ‘een grondslag te creëren waarmee een school al bij minder dan zestien uur in vier weken een melding mag doen bij de leerplichtambtenaar’. Benoemd wordt dat een school hiervoor altijd zelf de afweging maakt. In één van de sessies met betrokken partijen kwam naar voren dat het de bedoeling is dat in combinatie met een melding van ongeoorloofd verzuim (dat is wel de basis), ook het geoorloofde verzuim via DUO aan Leerplicht geleverd gaat worden. Maar op welke manier precies is voor betrokkenen in het veld nog niet duidelijk.

In dit kader maken partijen zich zorgen over de privacy van de leerlingen/studenten (en hun ouders). In de gesprekken met betrokken partijen komen verschillende aandachtspunten/vragen naar voren. De opmerkingen zijn verschillend van aard, maar drukken de zorgen van partijen uit.

- Wat is de grondslag voor het verzamelen en registreren van de gegevens over aan-/afwezigheid? Het is volgens gesproken partijen niet aangetoond dat het verkrijgen van een beeld over de afwezigheid (op basis van de registratie) bijdraagt aan het terugdringen van verzuim. Waarom zou je dan meer informatie gaan registreren en melden dan nu het geval is?
- Als scholen meer informatie gaan registreren, moeten zij volgens de gesproken partijen ook zorgen voor een goede omgang met en beveiliging van de informatie (zorgen voor de privacy).

Dit is een grote verantwoordelijkheid en vraagt om kwalitatief goede, voldoende gefaciliteerde en geschoolde privacy deskundigen (Functionarissen Gegevensbescherming) op elke school.

- De Functionaris Gegevensbescherming op elke school dient volgens de gesproken partijen goed zicht te houden op het beleid rondom het registreren en delen van gegevens. De veiligheid van de gegevens moet gemonitord worden. Bijstelling van beleid is noodzakelijk op het moment dat de veiligheid van gegevens in het geding is.
- Waar kunnen ouders terecht als ze vermoeden dat er gegevens geregistreerd en/of gedeeld worden zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is? Voor ouders en scholen moet duidelijk zijn wat de procedure is in dergelijke gevallen.
- Vooralsnog is bij het veld niet precies bekend of en op welke manier de geregistreerde gegevens gedeeld/overgedragen zullen worden, maar er moet – zo wordt benoemd – een duidelijke procedure beschikbaar zijn ten aanzien van de informatieoverdracht. Ook als informatie niet letterlijk via de keten gedeeld zal worden, zal hierover wel het gesprek gevoerd worden tussen bijv. school en leerplichtambtenaar. Ook voor een dergelijke 'informatieoverdracht' zullen regels en procedures opgesteld moeten worden. Feitelijk is dit nog 'ondoorzichtiger', omdat ouders niet precies inzicht hebben in wat er besproken wordt.
- In combinatie met een melding van ongeoorloofd verzuim zal ook het geoorloofde verzuim aan Leerplicht geleverd worden. In de huidige situatie wordt ongeoorloofd verzuim pas gemeld als het meer dan zestien uur in vier weken bedraagt. Blijft dat zo of wordt geoorloofd verzuim al gedeeld als er sprake is van minder uren ongeoorloofd verzuim? De vraag die daaronder ligt is of het nodig is om bij slechts enkele uren ongeoorloofd verzuim direct de hele geschiedenis van geoorloofd verzuim te delen?
- In relatie tot voorgaand punt; over welke periode in de schoolloopbaan van de leerling/student worden gegevens over (on)geoorloofd verzuim gedeeld? Wordt van een spijbelende middelbare scholier ook nog informatie gedeeld over geoorloofd verzuim op de basisschool? Afspraken in dit kader moeten volgens de gesproken partijen duidelijk op papier komen te staan en gecommuniceerd worden. Hetzelfde geldt voor afspraken over hoe lang de gegevens over (on)geoorloofd verzuim bewaard mogen worden.

Kleine scholen met informele aanpak

Uitgangspunt is dat het model schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie geldt voor alle onderwijstypen. Dat betekent dat de voorschriften en categorieën gelijk zijn voor alle onderwijstypen. In de sessies gaven enkele vertegenwoordigers aan te twijfelen of de verplichtingen ook (volledig) zouden moeten gelden voor kleine scholen, waar een meer informele aanpak gebruikelijk is. Er is overeenstemming over het feit dat alle onderwijstypen en alle scholen een goed beleid aan-/afwezigheid moeten hebben en voeren, maar de vraag is of je kleine basisscholen en kleine sbo/so/vso-scholen moet verplichten tot het opstellen van een uitgebreid beleid en tot een uitgebreide registratie van afwezigheid. In vergelijking met het vo en mbo komt verzuim in het primair onderwijs minder vaak voor en is de aard van het verzuim anders. Het sbo/so/vso worden gekenmerkt door kleine klassen. Voor beide onderwijstypen geldt veelal dat als een leerling niet aanwezig is, dit voor de leerkracht direct duidelijk is en de leerkracht ook direct contact opneemt met leerling en/of ouders. Het voeren van een uitgebreide registratie kost extra tijd, die ten koste gaat van de leerling, en dat terwijl het contact al gelegd is. De oplossing voor het terugdringen van verzuim ligt met name in de relatie en het contact tussen school/leerkracht en leerling/ouders. In kleine scholen met informele aanpak, waar deze relatie al goed is, heeft het voeren van een uitgebreide registratie geen meerwaarde, aldus de betreffende partijen aanwezig tijdens de sessies.

18+ in het mbo

Met name het mbo heeft een grote groep studenten in huis die 18 jaar of ouder zijn. Uit eerder onderzoek dat KBA Nijmegen heeft uitgevoerd in Utrecht¹² blijkt dat er binnen het mbo geen specifiek beleid wordt gehanteerd om risico's op voortijdig schoolverlaten op achttien jaar te signaleren of om de uitval rond achttien jaar te voorkomen. De preventieve aanpak van scholen richt zich op alle mbo-studenten en is niet aan leeftijd gebonden. Tegelijkertijd komt in de sessies met partijen uit het veld naar voren dat het niet altijd mogelijk is om één lijn te trekken. Enerzijds hebben 18-plussers te maken met andersoortige vraagstukken, anderzijds geldt voor 18-plussers ook vanuit wetgeving een andere benadering. Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij de Leerplichtwet en de Jeugdwet. Studenten van 18 jaar en ouder zijn niet meer leer-/kwalificatieplichtig en vallen niet meer onder de leerplichtwet. Studenten tot 18 jaar die te maken hebben met psychische problemen vallen voor hulp onder de Jeugdwet, studenten vanaf 18 jaar vallen voor behandeling in de GGZ onder de zorgverzekeringswet. Dergelijke verschillen in wetgeving kunnen leiden tot concrete verschillen in de praktijk, waar in het schoolbeleid rekening mee moet (kunnen) worden gehouden.

Dergelijke meer principiële aspecten vragen nader overleg en nadere afstemming met partijen die goed zicht hebben op de specifieke aandachtspunten in dit kader.

4.4 Zorgen over invoering

In de sessies met betrokkenen uit het veld komen niet alleen zorgen over meer principiële aspecten naar voren, maar ook zorgen over aspecten die gepaard gaan met de invoering van het wetsvoorstel in het algemeen en het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde model voor schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie in het bijzonder.

Afstemming wetgeving/beleid, integraliteit

Met het wetsvoorstel terugdringen verzuim worden drie zaken geregeld. Naast de inzet op verplichtende elementen in het verzuimbeleid en een eenduidige registratie van verzuim wordt ook ingezet op *enerzijds* het beter toerusten van samenwerkingsverbanden passend onderwijs om verzuim en schooluitval met schoolbesturen en gemeenten tegen te gaan en *anderzijds* het verplicht betrekken van het onderwijskundige perspectief bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet. Het is vanzelfsprekend dat deze drie zaken – onderdeel van hetzelfde wetsvoorstel – in afstemming en samenhang behandeld en uitgevoerd worden. In de gesprekken met betrokkenen komt echter nadrukkelijk naar voren dat er integraliteit, afstemming en verbinding nagestreefd dient te worden op verschillende terreinen:

- Buiten het wetsvoorstel terugdringen verzuim spelen er nog verschillende andere ontwikkelingen, wetsvoorstellen/-wijzigingen en experimenteerregelingen die raken aan de zaken die centraal staan in het wetsvoorstel terugdringen verzuim. Genoemd worden bijvoorbeeld de Variawet, de ontwikkelingen in het kader van de Leerrechtwet en het Experiment onderwijszorgarrangementen. Dergelijke ontwikkelingen/wetten, rakend aan de verzuimaanpak, dienen volgens de gesproken betrokkenen integraal uitgevoerd en met/aan elkaar verbonden te worden. Tegelijkertijd wordt benoemd dat het nodig is bestaande wet- en regelgeving (bijv.

12 Eimers, T., Hilken, T., Jager, A., Kennis, R. & Roelofs, M. (2019). School werkt! Over jongeren en jongvolwassenen in de RMC-regio Utrecht. Tweede meting: 2018. Nijmegen: KBA.

Leerplichtwet), rakend aan dit thema, tegen het licht te houden om te kijken of deze nog aansluiten bij de ontwikkelingen die gaande zijn.

- Het schoolbeleid aan- en afwezigheid staat niet op zichzelf, maar vraagt verbinding met partners in de regio. Samenhang tussen schoolbeleid en regionaal beleid / beleid samenwerkingsverband wordt als belangrijk benoemd.
- Ook *binnen* de school raakt het thema/beleid aan- en afwezigheid aan andere thema's. Gesproken betrokkenen geven aan dat integraal beleid, waarin de verschillende thema's op elkaar afgestemd en met elkaar verbonden zijn, essentieel is. Denk bijvoorbeeld aan de verbinding van het schoolbeleid aan-/afwezigheid met het kwaliteitsbeleid van de school.

Kortom, benadrukt wordt beleid/wetgeving in breder perspectief te zien en zowel op landelijk niveau, regionaal niveau als schoolniveau de verschillende ontwikkelingen met en aan elkaar te verbinden.

Uitvoeringslast

Benoemd wordt dat het opstellen van het schoolbeleid aan- en afwezigheid, het aanpassen van de registratie en categorisering, maar ook het daadwerkelijk uitvoeren en toepassen van het opgestelde beleid veel zal vragen van de school. Niet alleen qua inzet en tijdsinvestering van medewerkers, maar ook qua houding/mentaliteit, expertise en deskundigheid. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze verandering/omslag en dit proces (langdurige) ondersteuning en begeleiding vraagt. Ondersteuning is volgens betrokkenen nodig op verschillende punten: bieden van duidelijkheid over wat er van betrokkenen binnen de school verwacht wordt, specifiek qua registratie en analyse moet duidelijkheid geboden worden over de frequentie en wijze van analyseren (gericht op vroegsignalering), handvaten en ondersteuning bij uitvoering aanpak in de praktijk en bij het uitvoeren en interpreteren van analyses, facilitering in de zin van (extra) uren, delen goede voorbeelden, coaching/training/opleiding bijv. gericht op analyseren en interpreteren aan-/afwezigheid en het voeren van gesprekken met leerlingen/ouders (gesprekstechnieken).

Samenwerking en verbinding met betrokken partners

Betrokkenen benadrukken dat voor de aanpak aan-/afwezigheid, zeker bij complexe casussen, de inbreng van andere partijen noodzakelijk is (Leerplicht/RMC, Jeugdgezondheidszorg, Jeugdhulp, samenwerkingsverband passend onderwijs). Benadrukt wordt dat de invloed van scholen op de rol, inzet en inbreng van partners klein is; dit geldt ook vice versa. Het lukt lang niet overal om goed samen te werken en alle partners te verbinden aan een integrale aanpak. Belangrijk is volgens betrokkenen om een visie te hebben op de samenwerking en om afspraken te maken over de inzet en rol van de verschillende partners. Naar voren komt dat dit echter geen garantie is voor een goede samenwerking. In vele regio's zijn er reeds samenwerkingsafspraken, maar is de inzet en betrokkenheid van partners niet zoals verwacht en afgesproken. Dit wordt benoemd vanuit het perspectief van de scholen, maar ook vanuit het perspectief van de samenwerkingspartners. Oorzaken kunnen liggen in wachtlijsten, werkdruk, personeelstekorten, andere prioriteiten, financiering, ontbreken van consequenties bij niet nakomen afspraken, etc. Factoren waar niet altijd invloed op uit te oefenen is, zeker niet door de scholen. Een belangrijke zorg die dan ook naar voren komt, is hoe je de daadwerkelijke (afgesproken) inzet van partners kan realiseren. Benoemd wordt dat methodieken als MAS (Methodische Aanpak Schoolverzuim) en M@ZL (Medische Advisering Ziekgemelde Leerling) helpend kunnen zijn.

Ketengevolgen

In de gesprekken met betrokkenen wordt duidelijk dat aanpassingen in de registratie en categorisering van aan-/afwezigheid niet alleen gevolgen heeft in de registratie binnen de scholen, maar

dat dit ook ketengevolgen kan hebben. In hoeverre vragen aanpassingen in de categorisering van afwezigheid op scholen om aanpassingen in de softwarepakketten, in de keten richting DUO (verzuimmelding), richting de gemeenten (waar DUO de verzuimmeldingen naartoe stuurt) en eventueel richting andere partners waarmee gegevens uitgewisseld worden? Vooralsnog worden alleen gegevens over ongeoorloofd verzuim de keten 'ingestuurd' (richting DUO, gemeenten), maar als het beleid verandert en er besloten wordt ook gegevens over geoorloofd verzuim uit te wisselen, heeft dit een ketenbrede impact. Afhankelijk van de omvang/vorm van de aanpassingen, kan de benodigde ketenaanpassing een complex traject zijn. Dit vraagt tijd en leidt (mogelijk) ook tot extra kosten. Benadrukt wordt door betrokkenen dat – wanneer specificaties in dit kader helder zijn – nogmaals nader in gesprek gegaan dient te worden met softwareleveranciers en technische experts om nader af te stemmen over onder andere de implementatie, benodigde ketenaanpassing, benodigde doorlooptijd en kosten.

Analysetools

Naar voren komt dat de registratiesystemen niet altijd helpend zijn als het gaat om het analyseren en signaleren van (zorgelijke) afwezigheid. Duidelijk is dat de softwareleveranciers en systemen veel mogelijkheden hebben en kunnen bieden (bijv. inbouwen signalen bij zoveel uur afwezigheid, rapportagemogelijkheden, dashboards). Scholen hebben echter niet altijd scherp wat er precies nodig is, welke analyses belangrijk zijn, wat de mogelijkheden van de systemen/softwarepakketten zijn om hieraan tegemoet te komen en hoe en in hoeverre de systemen kunnen ondersteunen bij het analyseren, inzichtelijk maken en interpreteren van (zorgelijke) afwezigheid. Belangrijk is dat er in dit kader 'goede voorbeelden' ontwikkeld worden (door een neutrale partij, zoals bijv. DUO) om inzichtelijk te maken welke mogelijkheden de systemen bieden, dat er handreikingen gemaakt worden en ondersteunings-/trainingsprogramma's ontwikkeld worden gericht op het bieden van expertise bij het uitvoeren en interpreteren van analyses (met als doel vroegsignalering). De mogelijkheden van de systemen die op dit moment beschikbaar zijn in de scholen sluiten vooralsnog onvoldoende aan op datgene wat de scholen qua registratie- en analysemogelijkheden nodig hebben van het systeem om vroegtijdig te kunnen signaleren en reageren. Dit maakt dat de systemen op dit moment onvoldoende benut worden in het kader van een preventieve aanpak van afwezigheid en ook niet aansluiten bij de omslag naar een focus op aanwezigheid.

Omslag in denken ('waarom')

Eerder kwam reeds naar voren dat het ministerie inzet op een omslag van de nadruk op schoolverzuim naar de nadruk op schoolaanwezigheid, gebaseerd op de aanwezigheidsvisie en het Rtl-raamwerk van Dr. Patricia Graczyk en Dr. Christopher Kearney. Vooralsnog is in het veld onvoldoende duidelijk waarom deze omslag belangrijk is. Om scholen te stimuleren te gaan denken en werken vanuit 'aanwezigheid' is het in eerste instantie noodzakelijk dat zij begrijpen en inzien waarom deze omslag relevant is en vervolgens ondersteund worden bij het vormgeven van deze omslag. In de gesprekken is benadrukt dat verschillende partijen hier een rol bij kunnen spelen (bijv. Kennisnetwerk Schoolaanwezig, de raden, voorlopers, etc.). Tevens essentieel is dat het model voor het schoolbeleid aan- en afwezigheid en registratie aansluit bij deze omslag en op het juiste moment wordt ingevoerd, passend bij de ontwikkeling. Duidelijk moet zijn hoe en waarom het model voor schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie een stimulerende en faciliterende rol kunnen vervullen in het realiseren van de omslag in denken en werken.

4.5 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat er op verschillende inhoudelijke aspecten, gerelateerd aan het wetsvoorstel, veel overeenstemming is. Denk aan de omslag van de focus op schoolverzuim naar de focus op aanwezigheid, het belang van een eenduidige registratie en de noodzaak om geoorloofd en ongeoorloofd in samenhang te bekijken. Tegelijkertijd concluderen we dat het nu (nog) niet het goede moment is om het model voor schoolbeleid aan- en afwezigheid en registratie vast te leggen in wet- en regelgeving en voor te schrijven aan scholen. Diverse gesproken partijen brengen in dit kader zwaarwegende zorgen naar voren. Enerzijds gaat het om zorgen over de snelheid en volgorde van te zetten stappen, anderzijds om zorgen over meer principiële aspecten en zorgen ten aanzien van de invoering van het model.

5 Conclusies en aanbevelingen

Proces nog onvoldoende doorlopen

Het onderzoek maakt duidelijk dat dit *niet het goede moment* is om het model schoolbeleid aan- en afwezigheid en registratie vast te leggen in wet- en regelgeving en voor te schrijven aan de scholen. Gebleken is dat er op verschillende inhoudelijke aspecten veel overeenstemming is; echter, de in het voorgaande hoofdstuk besproken – voor betrokkenen zwaarwegende – zorgen benadrukken dat het proces nog niet goed doorlopen is. De zorgen over de snelheid en volgorde van de te zetten stappen, de zorgen over principiële aspecten en de zorgen gerelateerd aan de invoering verduidelijken dat het nu niet verstandig en niet haalbaar is om tot wet- en regelgeving over te gaan. Er dienen eerst andere stappen gezet te worden.

Voorlopers en het brede scholenveld

Uit het onderzoek blijkt dat er brede overeenstemming bestaat om – stapsgewijs – de omslag van een verzuimbeleid naar een beleid gericht op aan- en afwezigheid te maken. Het veld kent voorlopers en trekkers die daarin verder zijn en sneller willen gaan. Tegelijkertijd zijn er signalen dat het brede veld van scholen daarin eerst nog stappen moet zetten. Daardoor is een gat ontstaan tussen de voorlopers en de ‘volgers’. Hieronder doen we enkele aanbeveling om dat gat te dichten.

Model benutten om gesprek aan te gaan

Het model zoals opgesteld voor het schoolbeleid aan-/afwezigheid en registratie geeft het kader voor wet- en regelgeving. Het kan in deze fase van het proces ook goed benut worden om het gesprek aan te gaan met betrokkenen/partners in het veld en om het verdere proces vorm te geven. Duidelijk is dat over de inhoud van het model nader met elkaar nagedacht moet worden. Eerder werd benoemd dat er nog ‘onzekerheden’ zijn; het is nog niet voldoende duidelijk hoever je moet gaan ten aanzien van het voorschrijven van elementen in het beleid (wat behoort tot het ‘wat’ en wat behoort tot het ‘hoe’) en de categorieën zijn nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Hier moet nader over gesproken worden.

Aandacht voor zorgen

In het onderzoek zijn verschillende typen zorgen naar voren gekomen: zorgen over de snelheid en volgorde van de te zetten stappen, zorgen over principiële aspecten (privacy / delen gegevens, kleine scholen met informele aanpak, 18+ in het mbo), maar ook zorgen gerelateerd aan de invoering (afstemming wetgeving/beleid, integraliteit, uitvoeringslast, samenwerking en verbinding met betrokken partners, ketengevolgen, analysetools, omslag in denken/‘waarom’). Deze zorgen zijn in voorgaand hoofdstuk uitgebreid besproken. De voor betrokkenen zwaarwegende zorgen maken het noodzakelijk om hier expliciet aandacht voor te hebben, over na te denken en over te spreken met partners in het veld.

Aandacht voor ‘volgers’ en inzet op draagvlak

Er zijn verschillende ‘voorlopers’ in het veld die het denken en handelen vanuit aanwezigheid al toepassen en/of stimuleren in hun regio. Aanbevolen wordt deze voorlopers – die zelf al de nodige stappen gezet hebben – te benutten bij het voeren van de gesprekken. Zij kunnen als geen ander benadrukken en uitleggen waarom de omslag in focus (van verzuim naar aanwezigheid) van belang is en hoe de omslag in denken en werken in de praktijk gerealiseerd kan worden.

Smal verzuimbeleid

De oorspronkelijke opdracht voor dit onderzoek was om een kader te ontwikkelen voor verzuimbeleid en registratie (categorieën) van de scholen. De conclusie uit het onderzoek is dat er toegewerkt zou moeten worden naar een breder schoolbeleid gericht op aan- en afwezigheid. Het ontwikkelde model biedt – binnen die brede benadering – ook handvaten voor het verbeteren van het bestaande (smalle) verzuimbeleid en de registratie in scholen.

