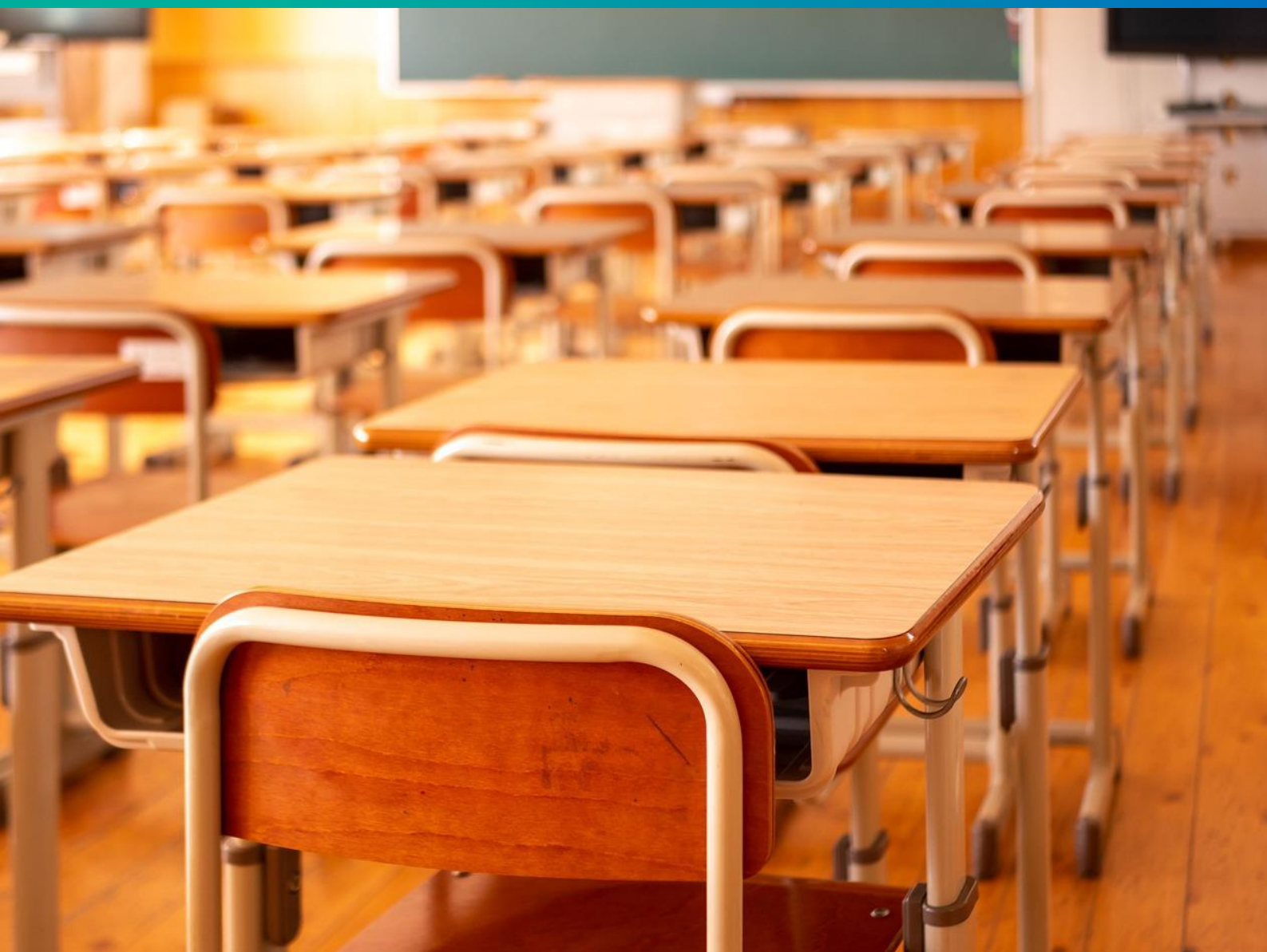




Actieonderzoek effectieve inzet van (het strafrechtelijk kader van) de MAS

Actieonderzoek effectieve inzet van (het strafrechtelijk kader van) de MAS

EINDRAPPORT

Auteurs

Stefanie de Cuba

Luna van Dijk

Marije Kuin

Jos Lubberman

Amsterdam, 25 oktober 2024

Publicatienr. 24030

© 2024 Regioplan, in opdracht van de gemeente Amsterdam

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Over dit rapport	7
1.2 Aanleiding van het onderzoek	7
1.3 Doelstellingen	8
1.4 Opzet van het onderzoek	8
2 Lessen en inzichten.....	11
2.1 Gedeelde uitgangspunten in de aanpak van schoolverzuim.....	11
2.2 Een effectiever samenspel tussen ketenpartners.....	11
2.3 Het versterken van de samenwerking met scholen	12
2.4 Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners	14
2.5 Het gelijktijdig of gecombineerd inzetten van zorg en strafrechtelijk kader	15
2.6 Het effectief inzetten van een proces-verbaal	16
2.7 Conclusie	17
3 Adviezen en aanbevelingen	20
3.1 Overkoepelende adviezen en aanbevelingen.....	20
3.2 Adviezen en aanbevelingen per ketenpartner	22
Bijlage 1: De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)	25
Bijlage 2: Overzicht van kansrijke (vervolg)acties	26

Samenvatting

Samenvatting

Aanleiding en doel

Structureel schoolverzuim kan een belangrijke indicator zijn dat er meer aan de hand is met een leerling, zoals risicovol gedrag richting criminaliteit. In de gemeente Amsterdam wordt met verschillende aanpakken en subsidie geïnvesteerd in het vroegtijdig ingrijpen bij verzuim en het voorkomen van criminaliteit bij jongeren. Daarnaast wordt opgemerkt dat er door leerplicht relatief weinig proces-verbaal (pv) wordt opgemaakt in vergelijking met andere gemeenten. Dit roept de vraag op welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke mogelijkheden, kansen en behoeften er zijn om, specifiek bij deze doelgroep jongeren, effectief samen te werken en het strafrechtelijk kader in te zetten binnen de aanpak die leerplicht en scholen hanteren bij schoolverzuim: de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Daarbinnen gaat speciale aandacht uit naar de mogelijkheden om de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en jeugdreclassering vroegtijdig te betrekken bij structureel schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag richting criminaliteit, omdat dit nog weinig gebeurt en dit als een gemiste kans wordt ervaren om deze doelgroep jongeren effectief te helpen.

Opzet van het onderzoek

Het actieonderzoek werd in 2024 door Regioplan uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam, directie Onderwijs. Een centrale rol was weggelegd voor een werkgroep van vertegenwoordigers van ketenpartners waaronder leerplicht, scholen, jeugd(gezondheids)zorg, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Openbaar Ministerie (OM), Halt en de politie. In en tussen drie sessies werd de werkgroep begeleid om a) kansen en behoeften in beeld te brengen, b) deze te vertalen naar acties en die uit te voeren en c) adviezen en aanbevelingen te formuleren op basis van inzichten en lessen.

Inzichten en lessen met bijbehorende adviezen en aanbevelingen

Deelnemers van de werkgroep delen met elkaar het streven om de leerling zo goed mogelijk te helpen in zijn of haar ontwikkeling. Daarbij worden samenwerking en afstemming op casusniveau als cruciaal gezien om de juiste expertise of interventie in te kunnen zetten. Voor een effectief samenspel tussen ketenpartners is het nodig om te (blijven) investeren in ontmoeting, korte lijntjes, onderling vertrouwen, en het delen van informatie, zorgen en expertise. Daarnaast is het nodig om als ketenpartners samen actiegericht te blijven leren vanuit gedeeld eigenaarschap. Binnen deze overkoepelende kansen zijn er een aantal specifiekere verbeterkansen en bijbehorende aanbevelingen:

1. Een betere samenwerking met scholen. Daarvoor is het nodig dat scholen vaker melden en beter registreren. Daarbij gaat het om het maken van zorgmeldingen en het melden van wettelijk verzuim. Ook gaat het om registraties van wettelijk verzuim en de acties die daarbij worden genomen. Daarnaast is het voor de samenwerking met scholen belangrijk te blijven investeren in de zichtbaarheid van leerplicht en jeugdartsen op scholen, en de onderlinge samenwerking regelmatig af te stemmen.
2. Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners. Daarvoor is het nodig dat leerplicht eerder en vaker gebruikmaakt van de expertise van de RvdK door te sparren, te overleggen of advies te vragen. Dat is met name relevant bij complexe casuïstiek waarin meerdere problemen gelijktijdig spelen of geen vooruitgang wordt geboekt. De RvdK kan meedelen bij de afweging om een pv op te maken, de situatie van de leerling onderzoeken en verschillende bronnen samenbrengen. Verder is het belangrijk om als ketenpartners betrokken te zijn bij het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Hierin wordt onder andere gewerkt aan een nieuwe rol van jeugdbescherming- en reclassering met nadruk op vroegtijdige, integrale samenwerking vanuit het vrijwillig kader.
3. Het gelijktijdig of gecombineerd inzetten zorg en het strafrechtelijk kader. Daarvoor is het nodig dat ketenpartners wederzijdse realistische verwachtingen afstemmen, nieuwe informatie in een casus registreren en delen, en relevante terugkoppelingen doen. Dat draagt bij aan dossieropbouw en vergroot de mogelijkheden voor wederzijdse beïnvloeding van stappen die in beide routes worden genomen.
4. Het effectief inzetten van pv's. De effectiviteit van pv's staat of valt met een effectief samenspel. Dat samenspel wordt vergemakkelijkt wanneer leerplicht een gedragen en duidelijke visie ontwikkelt op hun handhavende rol en leerplichtambtenaren meer worden ondersteund bij de afweging om wel of geen pv op te maken. In de visievorming en afwegingen is het belangrijk de expertise, zorgen en signalen van ketenpartners mee te nemen.

1. Inleiding

1 Inleiding

1.1 Over dit rapport

Dit onderzoeksrapport gaat over het tegengaan van structureel schoolverzuim, ter preventie van risicovol gedrag van leerlingen richting criminaliteit. Het rapport is het resultaat van een actieonderzoek dat door Regioplan is begeleid in opdracht van de gemeente Amsterdam, in de periode van april tot en met oktober 2024. Het actieonderzoek werd uitgevoerd door een werkgroep van belanghebbende ketenpartners. Deelnemers hebben tijdens het onderzoek gezamenlijk kansen, behoeften en mogelijkheden in beeld gebracht. Deze hebben ze vertaald naar acties die ze tijdens het onderzoek hebben uitprobeerde en geëvalueerd. Daarbij besteedden ze speciale aandacht aan de inzet van (het strafrechtelijk kader van) de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) en het vroegtijdig betrekken van jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). In lijn met hoe het hele actieonderzoek is opgezet, is ook dit rapport in nauwe samenwerking met de werkgroep tot stand gekomen.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Structureel schoolverzuim kan een belangrijk signaal zijn van (ernstige) gedragsproblemen en betrokkenheid van jongeren bij criminaliteit. Daarnaast kan schoolverzuim een voorbode zijn van voortijdige schooluitval. Een recente wetenschappelijke studie naar betrokkenen bij liquidaties concludeert bijvoorbeeld dat een versterkte aandacht voor structureel, ongeoorloofd schoolverzuim mogelijkheden lijkt te bieden voor vroegsignalering om afglijden te voorkomen. Het schoolverzuim moet daarbij opgevat worden als symptoom van mogelijk onderliggende complexe problematiek en niet als oorzaak van delinquentie.¹ De aanpak van schoolverzuim ligt primair bij scholen en leerplicht. Daarnaast worden waar nodig andere ketenpartners betrokken, zoals jeugd(gezondheids)zorg, Halt, het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). De beoogde aanpak van schoolverzuim is beschreven in de MAS, die in 2017 in het leven is geroepen als een gezamenlijke aanpak om verzuimende leerlingen zo goed mogelijk te helpen terug te keren naar een passend onderwijsprogramma (zie bijlage 1 voor meer informatie over de MAS).

In de gemeente Amsterdam hebben verschillende ontwikkelingen bijgedragen aan de wens om onderzoek te laten uitvoeren naar schoolverzuim in relatie tot leerplicht en criminaliteit. Eén daarvan is de subsidie die aan de gemeente Amsterdam is toegekend vanuit het landelijk programma Preventie met Gezag (PMG). Dit programma richt zich op het stimuleren van een domeinoverstijgende en gebiedsgerichte preventieve aanpak van jonge aanwas in de georganiseerde (drugs)criminaliteit, en is in Amsterdam specifiek toegekend voor de stadsdelen Nieuw-West en Zuidoost. Met deze subsidie heeft de gemeente zich voorgenomen te onderzoeken of en hoe een (geïntensiveerde) inzet van leerplicht, en het tijdig betrekken van de RvdK en jeugdreclassering bij voortdurend verzuim, kan bijdragen aan preventie van drugscriminaliteit. Hierbij wordt ook gekeken hoe het strafrechtelijk kader vanuit de MAS op een effectieve manier kan worden toegepast.

Een andere ontwikkeling is de lokale samenwerking van ketenpartners binnen de Aanpak Schoolveiligheid. Uit een analyse van het Operationeel Team Schoolveiligheid (OTSV) blijkt dat op scholen met veiligheidsissues ook verzuim vaak een probleem is. Om die reden wordt er binnen de Aanpak Schoolveiligheid aandacht besteed aan de signalering van verzuim en het handelen bij verzuim. Zoals de MAS voorschrijft wordt daarbij niet alleen gekeken naar het verzuim, maar ook naar de bredere context van de leerling en de organisatie van de benodigde hulp. De leerplichtambtenaar heeft daarbij de keuze om een proces-verbaal (pv) op te maken.² In Amsterdam is het opvallend dat er op dit moment relatief weinig pv's worden opgemaakt in vergelijking met bijvoorbeeld andere gemeenten. In het schooljaar 2022-2023 heeft leerplicht in de gemeente Amsterdam in totaal 245 pv's opgemaakt.³ Ter vergelijking: leerplicht in de gemeente Rotterdam heeft in datzelfde jaar 633 keer een proces-verbaal opgemaakt.⁴ Daaruit komt de vraag naar voren welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen, en welke mogelijkheden er zijn voor de organisaties in de leerplichtketen om bij voortdurend verzuim effectief te handelen en samen te werken.

¹ Adjiembaks, S., Boerman, F., Roks, R. & Stoffers, E. (2024). *Liquidaties in Nederland. Ontwikkeling & achtergronden van schutters en andere betrokkenen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

² Zo lezen we bijvoorbeeld op p. 17 van Methodische Aanpak Schoolverzuim (versie september 2023): "De leerplichtambtenaar heeft te allen tijden de discretionaire bevoegdheid om het pv op te maken." Gevonden op <https://ingrado.nl/kennisbank/items/de-mas-actuele-formats-en-bijbehorende-documenten>

³ Zie: *Jaarverslag Leerplicht 2022-2023: Samen voor aanwezigheid*, p. 33. Gevonden op <https://openresearch.amsterdam.nl/page/110167/jaarverslag-leerplicht-2022-2023>. Geraadpleegd op 10 oktober 2024.

⁴ Zie: Bijlage jaarverslag 2022-2023. Gevonden op <https://rotterdamraad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/75ba6f5e-3c02-4c39-bb83-fdca1f8457b6>. Geraadpleegd op 10 oktober 2024.

1.3 Doelstellingen

De gemeente Amsterdam heeft aan Regioplan de opdracht gegeven om een actieonderzoek te begeleiden. In een actieonderzoek gaan leren, kennisontwikkeling en veranderen hand in hand. Dit is terug te zien in de drie doelstellingen van het onderzoek:

1. Een leerdoel: het effectiever inzetten van (het strafrechtelijk kader van) de MAS en het effectiever samenwerken door belanghebbende organisaties in de aanpak van voortdurend schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag richting criminaliteit.
2. Een kennisdoel: inzicht in de behoeften en kansen van de belanghebbende organisaties in relatie tot de aanpak van voortdurend schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag richting criminaliteit.
3. Een veranderdoel: het beter terugdringen van voortdurend schoolverzuim en het voorkomen van risicovol gedrag richting criminaliteit.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het actieonderzoek bestond uit vijf stappen. In de **eerste stap** hebben we voorbereidingen getroffen voor de rest van het onderzoek, onder andere door deelnemers voor de werkgroep te selecteren en te werven. In de **tweede stap** heeft de werkgroep kansen en behoeften in beeld gebracht om voortdurend schoolverzuim tegen te gaan ter preventie van risicovol gedrag. In de **derde stap** heeft de werkgroep deze kansen en behoeften vertaald naar acties die zij, onder begeleiding van Regioplan, hebben uitgevoerd en geobserveerd. In de **vierde stap** vond er reflectie en evaluatie plaats van de acties, en formuleerde de werkgroep aanbevelingen en adviezen. De laatste, **vijfde stap** stond in het teken van het opstellen van dit eindrapport.

1.4.1 Actieonderzoek

Actieonderzoek is een vorm van onderzoek waarbij belanghebbenden gezamenlijk aan de slag gaan met hun gedeelde verander- of ontwikkelvraag. Daarbij doorlopen ze een of meerdere cycli van plannen, het uitvoeren en het observeren van acties, reflectie en evaluatie. In dat proces gaan onderzoeken, leren en veranderen hand in hand. Belanghebbenden zijn dus niet alleen 'object' van onderzoek, maar hebben zelf een rol in het opzetten en het uitvoeren van het onderzoek, waarbij het uitvoeren en het observeren van acties een belangrijke kennisbron is. In dat proces ontwikkelen belanghebbenden lessen en inzichten die al gaandeweg leiden tot verbetering of aanpassing van het oorspronkelijke plan of aanpak. Doordat belanghebbenden in het uitvoeren van het onderzoek groter (gezamenlijk) inzicht krijgen in het onderwerp en elkaars bijdragen en expertises, is het onderzoek zelf al bedoeld als een interventie die de gewenste verandering of ontwikkeling dichterbij brengt.

1.4.2 Werkgroep van belanghebbenden

De kern van het actieonderzoek bestond uit een werkgroep van belanghebbende ketenpartners. De rol van de werkgroep was om gezamenlijke kansen en behoeften te formuleren, die te vertalen naar acties, deze vervolgens uit te voeren en op basis van reflectie en evaluatie adviezen en aanbevelingen te formuleren aan de betrokken organisaties. Daarbij werd de werkgroep begeleid door onderzoekers van Regioplan. Hoewel de werkgroep bestond uit een vaste kern aan deelnemers die van het begin tot het einde betrokken waren, sloten gaandeweg het onderzoeksproces nieuwe deelnemers aan op basis van voortschrijdend inzicht. Uiteindelijk bestond de werkgroep uit (vertegenwoordigers van): scholen; leerplicht; politie; het OM; de RvdK; jeugdgezondheidszorg; jeugdreclassering; jeugdbescherming; ervaringsdeskundige jongere en Halt.

1.4.3 Activiteiten en methoden

In het actieonderzoek hebben we verschillende activiteiten ondernomen en diverse methoden ingezet. De belangrijkste daarvan lichten we hieronder toe.

Sessies met de werkgroep

Een belangrijk onderdeel van het actieonderzoek waren drie sessies met de werkgroep. Deze duurden elk drie uur en vonden fysiek plaats op een locatie in Amsterdam. De eerste sessie stond in het teken van het in kaart brengen van kansen en behoeften. In de tweede sessie vertaalden deelnemers deze kansen en behoeften naar acties. In de laatste sessie vond reflectie en evaluatie plaats van de acties die in de tussentijd waren uitgevoerd. Dataverzameling vond tijdens de sessies plaats door audio-opnames en notulen te maken van de gesprekken. Ook de input op flip-overs en andere materialen die in de sessies werden ingezet hebben we in de analyse meegenomen als databron. Voor het gebruik van deze data hebben deelnemers hun toestemming gegeven.

In de sessies hebben we verschillende activiteiten en methoden gebruikt om deelnemers te faciliteren in hun onderzoek, op een manier die hen verder helpt in hun verander- en leervraag. Hiervoor lieten we ons inspireren door bestaande kennis over leermechanismes die eraan bijdragen dat deelnemers over grenzen heen samen kunnen werken. In de literatuur worden de volgende leermechanismes onderscheiden: identificatie, coördinatie, reflectie en transformatie (zie het schema voor toelichting). We hebben de activiteiten en de methoden zo gekozen en vormgegeven dat ze passen bij deze leermechanismes en tegelijkertijd bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het programma voor de sessie werd steeds voorgelegd aan en afgestemd met het projectteam.

Leren en verbeteren gebeurt door: <i>Werkzame mechanismes</i>	Activiteiten en methoden (voorbeelden) <i>Waar in leren, verbeteren en onderzoeken samenkomen</i>
Identificatie: inzicht krijgen in de overeenkomsten en verschillen van elkaars praktijken. Oftewel: elkaar leren kennen, jezelf in de ander herkennen en de verschillen beter begrijpen.	Geanonimiseerde casuïstiek bespreken; elkaar bevragen op wat er nu goed gaat in het inzetten van de MAS door waarderend interviewen; benoemen van de eigen en elkaars kwaliteiten.
Coördinatie: inspanningen om verbindingen tussen de verschillende praktijken te leggen met de bedoeling om effectief en efficiënt samen te werken. Bijvoorbeeld door handige instrumenten te ontwikkelen of werkafspraken te maken die de samenwerking vergemakkelijken.	Samen manieren bedenken die samenwerking bij voortdurend schoolverzuim en/of de inzet van (het strafrechtelijke kader van) de MAS efficiënter en effectiever maken; samen een plan opstellen.
Reflectie: het inleven in het perspectief van de ander en daarmee je eigen perspectief verhelderen en vergroten. Het gaat hier om het maken van bewuste afwegingen, en reflecteren op onderliggende beelden, aannames en principes van het eigen en gezamenlijke handelen.	Aannames expliciteren en onderling bevragen; in dialoog gaan over hoe de MAS door belanghebbenden wordt geïnterpreteerd; reflectievragen over afwegingen en achterliggende overtuigingen bij ieders werkwijze.
Transformatie: de huidige praktijk, of jouw kijk op je werk, verandert. Er ontstaan misschien wel nieuwe praktijken die de grenzen overstijgen en die het beste van de verschillende domeinen of organisaties combineren.	Werkvormen die creativiteit en innovatie stimuleren, zoals brainstormen en scenario's bedenken.

Uitvoeren van acties en tussentijdse begeleiding

In de tijd tussen de sessies hebben deelnemers aan de werkgroep de acties uitgevoerd die ze gezamenlijk hebben bedacht. Bij de uitvoering werden ze ondersteund door onderzoekers van Regioplan. Die ondersteuning bestond bijvoorbeeld uit een tussentijds overleg en afstemmingsoverleggen om plannen aan te scherpen, mee te denken over acties en om relevante observaties vast te leggen.

Analyse

Gedurende het actieonderzoek hebben we op verschillende momenten een analyse gemaakt. Daarvoor maakten we gebruik van verschillende databronnen, namelijk de notulen en de aantekeningen van sessies en telefoongesprekken, mailwisselingen, flip-overs en de audio-opnames. De analyse vond plaats na een sessie en in aanloop naar de volgende. Daarbij hebben we vanuit de onderzoeksvragen een eerste ruwe, thematische analyse gemaakt van de verschillende bronnen. De resultaten daarvan stuurden we als tussentijds verslag naar de werkgroep. In de daaropvolgende sessie verdiepten we gezamenlijk de analyse en verrijkten we deze met nieuwe inzichten, mede op basis van de in de tussentijd uitgevoerde acties en met de perspectieven van nieuwe deelnemers.

2. Lessen en inzichten

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste lessen en inzichten. Dat doen we aan de hand van een aantal thema's die voor de werkgroep belangrijk waren in het actieonderzoek.

2 Lessen en inzichten

2.1 Gedeelde uitgangspunten in de aanpak van schoolverzuim

Deelnemers uit de werkgroep brengen in de aanpak van schoolverzuim hun eigen ervaringen en perspectieven mee, die mede worden gevormd door hun rol, taak en verantwoordelijkheid. Toch zijn er wel een aantal uitgangspunten die ze met elkaar delen. Die gedeelde uitgangspunten lichten we hieronder toe.

Het gezamenlijke streven om de leerling te helpen en maatwerk te bieden

Alle kansen en behoeften om de MAS effectiever in te zetten en (daarin) beter samen te werken, hebben als uitgangspunt om de leerling zo goed mogelijk te helpen. Deelnemers vinden elkaar in het gezamenlijk streven dat ook leidend is in de MAS, namelijk: de leerling helpen bij de terugkeer naar een passend onderwijsprogramma. Ook wanneer de strafrechtelijke route wordt bewandeld, moet dat als doel hebben om de leerling te helpen, waarbij maatwerk steeds voorop staat. Elke leerling is immers anders, en vraagt om een eigen aanpak. Vanuit dat perspectief hoeven de strafrechtelijke benadering en de zorggerichte benadering elkaar niet uit te sluiten, maar kunnen ze elkaar juist versterken. Daarvoor is een voorwaarde dat ze worden ingezet vanuit het streven om aan te sluiten bij wat de unieke leerling nodig heeft.

Het versterken van kind, gezin en school

Om de verzuimende leerling te kunnen helpen, is de aanpak van schoolverzuim gericht op het versterken van kind, gezin en school. Door de verschillende ketenpartners wordt dat gezien als de 'basis' van de aanpak van schoolverzuim. Deze benadering is in lijn met de MAS, waarin het verzuim van de leerling wordt benaderd in een bredere context. Hoewel deelnemers overeenstemming vinden over deze 'basis', leggen ze onderling verschillende accenten of prioriteiten, die mede samenhangen met de opgave en de verantwoordelijkheid van hun eigen organisatie. Zo benadrukt een schooldirecteur dat het in de aanpak van schoolverzuim belangrijk is om te zorgen voor een aantrekkelijk en passend onderwijsprogramma dat leerlingen motiveert om naar school te gaan. Een leerplichtambtenaar uit de werkgroep benadrukt de cruciale rol en verantwoordelijkheid van ouders.

2.2 Een effectiever samenspel tussen ketenpartners

Elke ketenpartner heeft een eigen expertise en rol in het aanpakken van structureel schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag. Ze hebben elkaar nodig om de meest passende hulp te bieden aan de leerling. Daarvoor zijn een aantal overkoepelende kansen en behoeften naast de specifieke kansen en behoeften die we verderop uitwerken (vanaf paragraaf 2.3).

Onderling informatie uitwisselen

Er is behoefte om vroegtijdig informatie te delen tussen verschillende ketenpartners. Denk bijvoorbeeld aan leerplichtambtenaren die graag bij de politie zouden willen navragen of hun zorgen terecht zijn, of zorg- en hulpverleners die informatie zouden willen bundelen om een beeld te krijgen van de leerling. Het delen van informatie is gebonden aan wet- en regelgeving. Toch zijn er meer mogelijkheden dan vaak wordt gedacht. Vaak is het mogelijk om binnen bestaande, domeinoverstijgende of multidisciplinaire zorgstructuren of overleggen zorgen en twijfels te delen. Denk bijvoorbeeld aan de Beschermtafel, waarin diverse partners uit de veiligheids- en zorgketen concrete casuïstiek bespreken. In andere regio's heeft bijvoorbeeld de RvdK erg positieve ervaring met zo'n Beschermtafel. In gemeente Amsterdam is deze er niet, maar binnen de ontwikkeling van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming wordt gewerkt met een netwerkcasuïstiektafel. Een uitkomst van het actieonderzoek is dat wordt overwogen om leerplichtambtenaren voor de netwerkcasuïstiektafel uit te nodigen. Er zijn bovendien goede voorbeelden van convenanten of samenwerkingsafspraken tussen bijvoorbeeld politie, gemeenten en scholen over informatie-uitwisseling, die door experts zijn getoetst op privacy wet- en regelgeving. Een andere manier waarop uitwisseling van informatie tussen ketenpartners plaatsvindt, is binnen groepsaanpakken of door samen met ketenpartners gesprekken te voeren met een gezin of kind.

Binnen de werkgroep hebben twee forensische orthopedagogen die werkzaam zijn bij de politie zich specifiek gericht op de mogelijkheden van de politie om bij zorgen informatie te delen met ketenpartners. Met betrekking tot schoolverzuim heeft de politie geen specifieke rol, maar wel een algemene signalerende en adviserende functie die binnen de politietak past. Afhankelijk van de partners kan de politie structureel, incidenteel en casusafhankelijk informatie delen. Het

gaat daarbij veelal om partners als Openbaar Ministerie, het college van burgemeester en wethouders (Openbare Orde en Veiligheid), Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en gemeente/stadsdeel (jeugd en veiligheid). Daarbij dient de informatie juist en actueel te zijn en het delen van de informatie moet noodzakelijk zijn voor het doel dat de beoogde ontvanger daarmee nastreeft. Kan het met minder gegevens of kunnen dezelfde gegevens ook van anderen dan de politie verkregen worden? Dan is verstrekken niet toegestaan. Voor de politie is het mogelijk om advies te geven zonder specifieke details van individuele gevallen te delen. De RvdK mag tijdens een onderzoek ook zonder toestemming van ouders informatie opvragen bij ketenpartners, waaronder de politie.

Elkaar ontmoeten, leren kennen en vertrouwen

Voor een effectief samenspel tussen ketenpartners is het belangrijk om elkaar te ontmoeten en te leren kennen. Dat is cruciaal om wederzijds begrip voor elkaars werkwijze te hebben, vertrouwen op te bouwen en korte lijntjes te houden. Om elkaar te ontmoeten en te leren kennen zijn fysieke, persoonlijke ontmoetingen waardevol. Ook is het belangrijk dat je elkaar regelmatig ontmoet, ook of juist in situaties waarin er geen directe noodzaak is. Zichtbaar en bereikbaar voor elkaar zijn is een belangrijke voorwaarde voor een effectief samenspel tussen ketenpartners. Tussen verschillende deelnemers en betrokken organisaties zit er soms oud zeer of teleurstelling. Dit komt deels voort uit onuitgesproken en verschillende verwachtingen en misverstanden over de mogelijkheden en beperkingen van elkaars werkwijze. Hiervoor is een open gesprek nodig, en het (her)opbouwen van een vertrouwensband.

Deelnemers aan de werkgroep vinden dat er een groot verschil is in de samenwerking tussen ketenpartners voor en na de coronacrisis. Voor de coronacrisis was er een sterke(re) band tussen scholen, schoolartsen en leerplichtambtenaren. Ook was leerplicht goed zichtbaar op de scholen. Met de overgang naar (meer) online communicatie tijdens de coronaperiode is dit contact verminderd. Om effectiever samen te werken is het soms niet eens nodig om bijvoorbeeld een nieuwe werkwijze te ontwikkelen of grote plannen op te stellen of afspraken te maken, maar om succesvolle praktijken (in dit geval van voor de coronacrisis) te herstellen.

Expertise delen en bundelen

Ketenpartners hebben niet altijd het idee dat hun expertise op waarde wordt geschat en tijdig wordt ingezet door andere partners. Om dat te kunnen doen, is het nodig om te weten wat je wederzijds voor elkaar kunt betekenen en van elkaar kunt verwachten. Bij de jeugdaanpak is het bijvoorbeeld niet alleen belangrijk wat de leerplicht kan bijdragen, maar ook wat de leerplicht kan leren en halen uit de samenwerking. Inzetten op wederzijdsheid versterkt de samenwerking en de effectiviteit van de ketenpartners. Juist bij twijfels, signalen of zorgen is het waardevol elkaar laagdrempelig te vragen om mee te denken of om advies te vragen. In de rest van dit rapport geven we daarvoor verschillende mogelijkheden.

2.3 Het versterken van de samenwerking met scholen

Het aanpakken van verzuim begint op school; dát is de plek waar verzuim wordt opgemerkt en plaatsvindt. De school heeft een centrale rol in de keten als het gaat om het aanpakken van voortdurend schoolverzuim. Daar liggen een aantal kansen en behoeften die we hieronder uitwerken.

Vroegtijdig in gesprek en hulp inschakelen

Scholen hebben vanuit de leerplichtwet een rol in het tegengaan van verzuim. Een schooldirecteur in het actieonderzoek ziet een belangrijke rol voor scholen in het zorgen voor een onderwijsprogramma dat echt passend is voor de leerling, waarmee in zijn visie veel verzuim kan worden voorkomen. Daarnaast kan de rol van scholen eruit bestaan dat ze bij beginnend verzuim in gesprek te gaan met de leerling, ouders en verzorgenden, en tijdig hulp inschakelen. Voor het tijdig inschakelen van hulp is het van grote meerwaarde als ketenpartners zichtbaar zijn op scholen. De zichtbaarheid van leerplichtambtenaren, maar ook van bijvoorbeeld jeugdartsen of Halt, wordt in het actieonderzoek genoemd als kansrijk om bij verzuim tijdig en effectief samen te werken.

Registraties en meldingen door scholen

Om hun rol goed te kunnen pakken in het tegengaan van structureel schoolverzuim, hebben ketenpartners het nodig dat scholen hun verzuimregistraties op orde hebben en dat zij melding maken van verzuim. Ook zijn ze volgens de Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling verplicht om een zorgmelding te doen wanneer er zorgen zijn over de veiligheid van een leerling. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Meerdere deelnemers aan de werkgroep lopen ertegenaan dat scholen in hun ervaring (te) weinig registreren en meldingen van verzuim en zorgen maken, waardoor er geen goed zicht is op verzuimende leerlingen of de acties die rondom het verzuim zijn genomen. Op die manier kan de situatie escaleren.

Er worden een aantal mogelijke redenen genoemd voor de beperkte registratie- en meldingsbereidheid van scholen. Volgens diverse ketenpartners heeft het te maken met capaciteitsproblemen en de ‘waan van de dag’ waardoor registreren en melden geen prioriteit krijgen. Een andere mogelijke reden is dat scholen denken dat ze de reputatie van hun school, of de relatie met ouders of leerlingen beschadigen door meldingen te maken van wettelijk verzuim of (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling. Daardoor zullen sommige mentoren, docenten of verzuimcoördinatoren er wellicht eerder voor kiezen om zélf in gesprek te gaan met ouders of leerlingen, dan dat ze van elk wettelijk verzuim of zorgen een melding maken. Doordat zulke gesprekken vervolgens niet worden geregistreerd, kan het zijn dat structureel schoolverzuim pas laat bekend wordt bij andere betrokken partijen. Een schooldirecteur die we voor het actieonderzoek hebben gesproken bevestigt dat verzuimregistraties vaak te wensen overlaten. Naast de ‘waan van de dag’, stelt hij dat scholen zichzelf als hoofdverantwoordelijke zien in het aanpakken van verzuim. Dat kan ervoor zorgen dat ze – mogelijk te lang – zelf het verzuim willen aanpakken, zonder daarbij anderen te betrekken.

Het gesprek voeren op en met scholen

Het is aan de scholen om te signaleren of er iets met de jongere aan de hand is en hun signalen door te geven aan de juiste ketenpartners. Dit gaat beter als de scholen en de ketenpartners elkaar kennen en in gesprek gaan met sleutelfiguren van scholen, zoals verzuimcoördinatoren of directie. Een voorbeeld zijn de gesprekken die leerplichtambtenaren en jeugdgezondheidszorg (zoals jeugdartsen) samen met scholen voeren om de samenwerking voor het komende schooljaar af te stemmen. Hier zijn geen leerlingen bij aanwezig. Het kan ook kansrijk zijn om, waar passend, ketenpartners uit te nodigen bij gesprekken tussen leerplichtambtenaren en ouders en/of leerlingen. Op dit moment wordt dat nog zelden gedaan.

Nauwer contact tussen leerplichtambtenaren en ouder- en kindadviseurs

Wanneer een jongere risicovol gedrag vertoont, bijvoorbeeld richting criminaliteit, kan een Intensieve preventieve aanpak (IPA) worden ingezet. Dit is een aanpak die zich richt op vroegtijdig ingrijpen bij risicogedrag, het voorkomen van zwaardere vormen van hulpverlening of strafrechtelijk ingrijpen en het houden of terugvinden van aansluiting bij werk of school. Het is een aanpak die ook door leerplicht en scholen regelmatig wordt voorgesteld. De leerplichtambtenaar kan echter zelf geen IPA inzetten; dit verloopt op scholen namelijk via de ouder- en kindadviseur. Elke school heeft een ouder- en kindadviseur. Vanuit de leerplicht is er behoefte aan beter contact met de ouder- en kindadviseur om samen te kijken of er een IPA ingezet kan worden bij structureel schoolverzuim. Ook is er behoefte vanuit de leerplicht om zelf de mogelijkheid te hebben om een IPA in te zetten. Om daarbij de processen te stroomlijnen, zou de ouder- en kindadviseur een regiefunctie kunnen vervullen.

De rol van de mentor en verzuimcoördinator

De mentor heeft op een school een belangrijke rol bij verzuim; die gaat vaak als eerste met een leerling in gesprek over het verzuim. Een goede band van de mentor met zowel de leerling als ouders en voogden is cruciaal om verzuim tegen te gaan. Daarnaast is de verzuimcoördinator een sleutelfiguur op scholen bij verzuim. Zij zijn doorgaans degenen die melding moeten maken van het verzuim en de mentoren aansturen. Daarom is het belangrijk dat verzuimcoördinatoren de meerwaarde van onder andere registratie, meldingen en samenwerking inzien. Ook is het belangrijk dat de verzuimcoördinator mentoren goed aanstuurt op het inzetten van de interventies die bijvoorbeeld door leerplicht worden voorgesteld. Gezien de centrale rol van de verzuimcoördinator is het belangrijk dat die nauw contact heeft met leerplicht. Een schooldirecteur vertelt in het actieonderzoek positief over een school waarin verzuimcoördinatoren en leerplichtambtenaren elkaar wekelijks spreken. Vaak is de rol van verzuimcoördinator relatief klein en gaat het om een paar uur in de week. Dat maakt het soms lastig een band op te bouwen met ketenpartners. Het aansluiten van zowel leerplicht als verzuimcoördinatoren bij interne zorgstructuren binnen een onderwijsinstelling, kan helpen om elkaar te vinden bij signalen en zorgen.

De buurtrechter inzetten op scholen

De inzet van buurtrechters op scholen wordt door de werkgroep als kansrijk gezien om risicovol gedrag richting criminaliteit te voorkomen in relatie tot verzuim. Deze gesprekken behandelen thema's zoals criminaliteit, leerplicht en verzuim. Ze hebben in potentie een sterk preventieve werking, omdat rechters gezaghebbende instanties zijn die indruk kunnen maken op leerlingen. Op dit moment voert de buurtrechter dergelijke gesprekken op scholen vaak vrijwillig. Het is belangrijk om af te wegen wanneer de buurtrechter, Halt, of een andere partij het beste zo'n gesprek kan voeren.

2.4 Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners

Verschillende ketenpartners zijn van mening dat hun expertise effectiever vroegtijdig kan worden ingezet in de ontwikkeling van schoolverzuim en risicovol gedrag. De kansen en de behoeften op dit gebied specificeren we hieronder afzonderlijk voor verschillende ketenpartners.

Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK is op dit moment op verschillende manieren betrokken bij verzuim. De raad is betrokken bij het Integraal Jeugdoverleg (IJO), waarbij ook leerplicht en het OM aansluiten om jeugdzaken te bespreken waarbij een pv is opgemaakt. Daarin wordt gezamenlijk gekeken welke route het best bewandeld kan worden. Ook de zorgmeldingen die bij Veilig Thuis binnenkomen kunnen aanleiding geven voor de RvdK om onderzoek uit te voeren en advies te geven, wanneer er zorgen zijn over de veiligheid van het kind. Om hun rol goed te vervullen, zou de RvdK graag zien dat scholen en leerplichtambtenaren vaker en eerder melding maken van zorgen over de veiligheid van leerlingen die (structureel) schoolverzuimen. Dat is specifiek belangrijk bij leerlingen die risicovol gedrag vertonen richting criminaliteit, omdat de RvdK stelt dat er bij deze jongeren vaak meer speelt in de thuissituatie en veiligheid in het geding is.

De RvdK ziet nog vaak dat er weinig zorgmeldingen worden gedaan bij structureel schoolverzuim en weinig pv's worden opgemaakt in situaties waarin deze effectief hadden kunnen zijn. De RvdK zegt dat wanneer casussen bij hen binnenkomen, deze al zo problematisch zijn dat ze ambtshalve moeten uitbreiden naar beschermingsonderzoek en dat Ondertoezichtstelling (OTS) nodig is. Als de RvdK eerder betrokken was geweest, had dit mogelijk kunnen worden voorkomen. Daarbij kan het helpen als ketenpartners meer zicht hebben op de positieve effecten van de betrokkenheid van de RvdK. In meerdere stadsdelen is de RvdK begonnen om voorlichting te geven over wat ze kunnen betekenen voor ketenpartners en positieve ervaringen te delen.

Een manier om de RvdK vroegtijdiger te betrekken, is door de RvdK laagdrempelig om advies te vragen of te sparren bij twijfel of zorgen over een casus, ook voordat er een pv is opgemaakt. Dat kan anoniem, maar in het kader van transparantie naar ouders en kinderen toe heeft de RvdK de voorkeur voor Triage en Advies. Hierbij kan de RvdK in alle openheid meedenken over een casus en zijn ouders en kinderen op de hoogte van de betrokkenheid van de RvdK. In de praktijk wordt de RvdK nog weinig gevraagd om, al dan niet anoniem, mee te denken. In verschillende situaties kan het relevant zijn om van deze mogelijkheid gebruik te maken, bijvoorbeeld bij complexe casuïstiek. Complexe casussen zijn bijvoorbeeld casussen waarin er op verschillende leefgebieden problematiek is, of wanneer er zowel veiligheids- als zorgvraagstukken een rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan een leerling die depressief is en volledig thuiszit, en bij wie een persoonlijkheidsonderzoek wellicht kan helpen om verder te komen. In zulke gevallen kan de RvdK onderzoek uitvoeren en advies uitbrengen, waarin de informatie en expertise van alle betrokkenen wordt meegewogen en een beter beeld ontstaat van de situatie van de leerling en wat er nodig is. Daarnaast kan aan de RvdK worden gedacht wanneer ketenpartners om wat voor reden dan ook niet verder komen vanuit het vrijwillig kader. Een gedwongen kader kan dan net de 'stok achter de deur' zijn die beweging brengt in een casus waarin vrijblijvendheid niet volstaat.

Een andere reden voor ketenpartners om de samenwerking met de RvdK te zoeken, is om na een uitspraak van de rechter op de hoogte te blijven en afstemming te zoeken met de ketenpartners uit het gedwongen kader. De RvdK kan bijvoorbeeld helpen om contact te leggen met een gecertificeerde instelling (GI) die na een opgelegde maatregel betrokken is bij de leerling, of bijvoorbeeld een rapportage delen. De samenwerking met ketenpartners wordt door de RvdK sowieso gezocht wanneer zij een onderzoek uitvoeren. Zo gaan raadsonderzoekers van de RvdK bij schoolverzuimonderzoek in gesprek met iedereen die relevante informatie heeft, waaronder bijvoorbeeld leerplichtambtenaren, scholen, ouders en betrokken hulp- en zorgverleners.

Jeugdreclassering en jeugdbescherming

Net als de RvdK worden ook de jeugdreclassering en de jeugdbescherming op dit moment nog weinig vroegtijdig betrokken in de aanpak van structureel schoolverzuim. De rol van jeugdbescherming maakt op dit moment een verandering door binnen de ontwikkeling naar het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, dat een meer integrale, mensgerichte en systeemgerichte werkwijze beoogt in de bescherming van kind en gezin. Binnen het toekomstscenario ligt er veel nadruk op integrale samenwerking tussen partijen, waarbij sterk wordt ingezet op het vrijwillig kader en preventie. Binnen deze ontwikkeling gaat de jeugdbescherming binnen Amsterdam over in het samenwerkingsverband Blijvend Veilig, waarin jeugdbescherming, Veilig Thuis en andere partners samenwerken rondom veiligheid. Het vroegtijdig betrekken van jeugdbescherming zal dus binnen het toekomstscenario steeds meer vorm moeten krijgen. Meldingen die worden gedaan over (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling worden dan vanuit Blijvend Veilig opgepakt en waar nodig wordt er bij partners aanvullende expertise gehaald. Op dit moment wordt de jeugdbescherming vaak pas

ingezet vanuit een gedwongen kader, na oplegging van een maatregel. Leerplicht heeft de jeugdbescherming uitgenodigd om te vertellen over hun veranderende rol.

De jeugdreclassering begeleidt jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd, onder meer om recidive te voorkomen en positieve doelen op te stellen. De twee medewerkers van de jeugdreclassering die aan dit actieonderzoek hebben meegedaan, zeggen dat hun expertise ook van meerwaarde is bij de aanpak van schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag. Zij zijn ertoe opgeleid om systeemgericht te kijken, waarbij het verzuim en de jongere in zijn of haar bredere gezinssysteem worden gezien. Vanuit die brede blik kunnen ze bijvoorbeeld ook iets betekenen voor bijvoorbeeld de broers of zussen van de verzuimende leerling. In het toekomstscenario neemt een dergelijke systeemgerichte benadering een centrale rol in. Een leerplichtambtenaar zou bijvoorbeeld een jeugdreclasseerder mee kunnen nemen op gesprek met een gezin thuis; daarvoor is een pv niet noodzakelijk. Een andere jeugdreclasseerder benadrukt dat een pv tijdig deuren kan openen richting de hulp aan kind en gezin, specifiek wanneer er meerdere problemen tegelijkertijd spelen zoals dat bij de doelgroep van dit actieonderzoek vaak het geval is. Het opmaken van een pv heeft als meerwaarde dat er een dossier wordt opgebouwd waardoor de leerling beter in beeld is.

Halt

Halt wordt op dit moment betrokken als een leerling al is begonnen met verzuimen. Daarbij geldt dat de betrokkenheid van Halt vaak ophoudt wanneer de leerling een bepaalde grens aan verzuimuren heeft bereikt; boven die grens wordt de 'casus' overgedragen aan het OM. Het komt regelmatig voor dat het verzuim, tegen de tijd dat er melding van wordt gemaakt, intussen zo erg is opgelopen dat de casus naar het OM gaat en Halt daarmee als het ware wordt 'overgeslagen'. Juist bij leerlingen die risicovol gedrag vertonen richting criminaliteit, zegt Halt dat ze over waardevolle expertise beschikken die die van bijvoorbeeld leerplichtambtenaren aanvult. Zo geeft een Halt-medewerker uit de werkgroep het voorbeeld van een gesprek dat hij had met een leerling die regelmatig verzuimde. Door met deze leerling een vertrouwensband op te bouwen en goed door te vragen, bleek deze leerling via zijn ouders in nauw contact te staan met een crimineel netwerk. Deze informatie was nog niet bekend bij leerplicht, en is relevant in de preventie van risicovol gedrag richting criminaliteit om gepaste hulp in te kunnen zetten.

2.5 Het gelijktijdig of gecombineerd inzetten van zorg en strafrechtelijk kader

De MAS maakt het mogelijk om zorg en het strafrechtelijk kader gelijktijdig of gecombineerd in te zetten. Dat betekent bijvoorbeeld dat beide routes parallel aan elkaar bewandeld worden, en elkaar wederzijds beïnvloeden. Om dat op een effectieve manier te doen, zijn een aantal zaken van belang. Die werken we hieronder uit.

Afstemming van processen, tempo's en verwachtingen

Verschillende processen vanuit zorg en strafrecht hebben hun eigen tempo. Daardoor kan het zijn dat ketenpartners op elkaar wachten om hun werk goed uit te voeren, wat soms tot vertraging of onbegrip leidt. Dit hangt samen met onderlinge verwachtingen over het effect van elkaars bijdrage. Zo vinden sommige ketenpartners dat de jeugdreclassering na een zitting laat wordt gekoppeld aan een leerling. Vanuit de jeugdreclassering wordt benadrukt dat het tijd kost en dat ketenpartners soms onterecht hoge verwachtingen hebben van wat zij bij een leerling tweeweg kunnen brengen. De RvdK wordt door jeugdreclassering graag beter op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces na een zitting, ook als de begeleiding niet volgens plan verloopt. Dit heeft de RvdK nodig voor zijn wettelijke taak om regie te houden op de uitvoering van Toezicht en Bescherming (T&B) door jeugdreclassering. Dit raakt aan een groter thema, namelijk het belang van dossieropbouw, waarbij ketenpartners nieuwe informatie of acties in een casus tijdig delen of melden. Door gedegen dossieropbouw wordt het mogelijk om processen tussen zorg en het strafrechtelijk kader beter af te stemmen, waarbij voortgang of stagnatie in de ene route, de vervolgstappen kan beïnvloeden in de andere route.

Een duidelijke en gedragen visie van leerplichtambtenaren

Vanuit een aantal ketenpartners uit het strafrecht, was het voor een goed samenspel cruciaal om vanuit leerplicht een duidelijke en gedragen visie te hebben op de inzet van het strafrechtelijk kader van de MAS, of op de handhavende rol van leerplicht. Ze merkten in de praktijk dat leerplichtambtenaren op deze onderwerpen sterk verschilden in visie en werkwijze, waardoor ze het gevoel kregen dat het weinig zin zou hebben om specifiekere thema's te onderzoeken met enkele leerplichtambtenaren. Bij leerplicht was het vaak onvoldoende duidelijk wat de meerwaarde zou (kunnen) zijn van de inzet van het strafrechtelijk kader. Ze twijfelden aan de gewenste effecten van het opmaken van een pv, omdat ze bijvoorbeeld de indruk kregen dat bij sommige pv's niks of weinig verandert.

2.6 Het effectief inzetten van een proces-verbaal

Een pv kan een middel zijn om mogelijkheden te openen voor de inzet van en samenwerking met ketenpartners. Op dit moment worden er relatief weinig pv's opgemaakt in de gemeente Amsterdam in vergelijking met bijvoorbeeld andere gemeenten. Deelnemers uit de werkgroep hebben daar verschillende visies op. Zo zien verschillende leerplichtambtenaren geen probleem in de lage aantallen pv's en voelen zich daarin gesteund door hun management en hoe de MAS, in hun optiek, is bedoeld. Wat alle deelnemers met elkaar eens zijn, is dat het opmaken van pv's geen doel op zichzelf is. Een pv moet alleen worden ingezet als het de leerling helpt. De kansen en de behoeften die de werkgroep ziet om pv's (effectief) in te zetten beschrijven we hieronder.

Het OM en de RvdK hebben geen sterke wens om meer pv's schoolverzuim op te laten maken, maar maken zich zorgen of door scholen wel tijdig gemeld wordt en of er dan ook hulp wordt geboden aan die jongeren. Het OM en de RvdK zien namelijk op jeugdstrafrechtkamers voorbeelden van zaken van jongeren waarbij sprake is van langdurig problematisch schoolverzuim waarbij geen pv is opgemaakt door de leerplichtambtenaar. Het OM krijgt bij die zaken de indruk dat er in de tussentijd ook geen passende hulp en begeleiding is geboden door de school of de leerplichtambtenaar om de jongere weer naar school te begeleiden. Het OM stelt dat door tijdig een pv op te maken in die gevallen waarbij er sprake is van problematisch schoolverzuim, het probleem eerder inzichtelijk wordt en kan worden geïnvesteerd in terugkeer naar school.

Verskil in aantallen en kwaliteit van pv's

De MAS geeft veel ruimte aan leerplichtambtenaren om zelf een afweging te maken om over te gaan tot het opmaken van een pv. In de praktijk leidt dit tot grote onderlinge verschillen tussen leerplichtambtenaren wat betreft de kwaliteit en de aantallen van pv's. Er zijn verschillende aannames die hierin een rol spelen. Zo bestaat er het beeld dat de MAS in strijd is met het opmaken van pv's, omdat de MAS sterk inzet op zorg of hulp. Daarbij wordt regelmatig de vergelijking gemaakt met de Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim (SAS) die aan de MAS voorafging, waarin juist meer nadruk lag op strafrechtelijk kader. Dat kan de indruk wekken dat de MAS weg wil bewegen van het strafrechtelijk kader en in lijn daarmee pv's. Volgens de MAS kan een pv worden ingezet als er een vermoeden is dat de leerling of ouders verwijtbaar zijn voor het wettelijke schoolverzuim. Ook bestaat er een aanname dat een pv bedoeld is om het verzuim te stoppen door te straffen. Het OM benadrukt dat dit niet het geval is. Een pv is ervoor bedoeld om de jongere de nodige hulp of bescherming te kunnen bieden. Een andere reden om terughoudend te zijn bij het opmaken van pv's is de onzekerheid of ze effectief zijn.

Inzicht in de effectiviteit van een pv

Het is soms lastig te weten wat het effect is van een pv. Die effectiviteit hangt sterk af van de jongere en het verdere samenspel van ketenpartners. Een pv wordt effectiever wanneer de leerling goed in beeld is binnen de keten en het signaal dat de pv geeft, binnen die keten kan worden opgepakt.

Het opmaken van een pv kan als een grote tijdsinvestering worden gezien als een leerplichtambtenaar er niet van overtuigd is dat dit leidt tot een betere aanpak van het schoolverzuim. Om het de investering waard te maken en het effect van de pv te vergroten, moet de samenwerking nadat een pv is opgemaakt genoeg 'lonen'. Dat betekent bijvoorbeeld dat een leerling daardoor tijdige hulp krijgt van ketenpartners en dat het effect hiervan zichtbaar is. Ketenpartners geven daarbij aan dat er realistische verwachtingen moeten zijn over wat iedereen kan betekenen en op welke termijn dat kan. Omdat die verwachtingen nu soms uiteenlopen, kan de leerplichtambtenaar soms het gevoel krijgen dat er door een pv niks verandert, waardoor die zich gedemotiveerd voelt om in een volgende situatie wederom een pv op te maken. Bijvoorbeeld wachtlijsten bij verschillende ketenpartners maken het lastig om binnen een gewenste termijn de positieve effecten te zien van een pv. Een 'gewenste termijn' is bijvoorbeeld de periode waarin de leerling nog leerplichtig is, of binnen het schooljaar waarin het verzuim plaatsvond. Ook zijn er veel situaties waarin een pv niet nodig is. Zo bleek bijvoorbeeld in de bespreking van een concrete casus tijdens de eerste sessie dat deelnemers uit de strafrechtketen zouden adviseren om geen pv op te maken. Door het ineffectief gebruik van pv's kan de motivatie dalen om in de toekomst pv's op te maken, waardoor er kansen worden gemist waarin pv's wél effectief waren geweest.

Een bemoeilijkende factor bij het inzicht krijgen in de effectiviteit, is het feit dat de mogelijkheid tot handhaving door leerplicht afloopt na de 18^e verjaardag. Dat maakt het moeilijk om te onderzoeken of jongeren nog verzuimen en of een pv zin heeft gehad. Ook op andere manieren kan een jongere van de radar verdwijnen bij een ketenpartner. Zo is de leerplichtambtenaar bijvoorbeeld vaak niet meer betrokken bij de jongere nadat deze een straf opgelegd heeft gekregen na de opmaak van een pv, totdat leerplicht een nieuwe melding over de leerling binnenkrijgt. Ook hierin zou betere

afstemming of terugkoppeling – ook buiten een formele melding – tussen partners van meerwaarde zijn, in dit geval om beter zicht te krijgen op de doorwerking van gemaakte keuzes.

Leerplichtambtenaren ondersteunen bij hun afweging

Het maken van een afweging om wel of geen pv in te zetten behoeft extra aandacht. Een duidelijkere en gedeelde visie van leerplicht op de inzet van het strafrechtelijk kader in de MAS en de handhavende rol van leerplicht kan individuele leerplichtambtenaren helpen bij hun afweging. Ook kan worden gedacht aan aanvullende ondersteuning op het maken van afwegingen, naast de ondersteuning die er nu al is in de vorm van bijvoorbeeld werkinstructies en intervisie. In de werkgroep bieden de RvdK en OM aan om (anoniem) mee te denken in de visievorming, maar ook om advies te geven of te sparren op het moment dat leerplichtambtenaren bij een concrete casus twijfelen of een pv van meerwaarde is. Om meer inzicht te krijgen in de afwegingen van leerplicht, heeft OM casuïstiek verzameld die vragen oproept over wat de leerplichtambtenaar ertoe heeft bewogen om wel of geen pv op te maken. Zowel OM als leerplicht zien graag dat zo'n uitwisseling een duurzame plek krijgt in het leerproces en kwaliteitsontwikkeling van leerplicht. Zulke casuïstiek kan op den duur een 'database' vormen waarin leerplichtambtenaren kunnen terugkijken om te leren van keuzes die eerder zijn gemaakt, vergelijkbaar met de gedachte achter jurisprudentie in de rechtspraak.

Een pv als ingang of stok achter de deur

In de werkgroep bestaan verschillende beelden over de mogelijke voor- en nadelen van een pv. Enkele deelnemers denken dat het opmaken van een pv een laatste redmiddel of 'stok achter de deur' kan zijn in de begeleiding van leerlingen. Wanneer alle andere interventies niet of onvoldoende effectief zijn gebleken en er binnen het vrijwillige kader geen vooruitgang meer wordt geboekt, blijft de optie bestaan om een pv op te maken. De deelnemer van jeugdreclassering uit de werkgroep zegt dat een pv nieuwe mogelijkheden kan geven om een leerling te helpen. Een pv kan echter pas worden opgemaakt als er sprake is van verwijtbaarheid bij de ouders of de jongere. Soms adviseren zorginstanties om te wachten met het opmaken van een pv omdat er meer speelt bij de jongere, wat eerst moet worden aangepakt. Op dat moment is er goede afstemming nodig tussen betrokken zorg- en hulpverleners en partners uit de strafrechtketen zoals de RvdK en het OM, zodat er niet onnodig lang op elkaar wordt gewacht terwijl de situatie escaleert.

De ervaringsdeskundige jongere in de werkgroep waarschuwt voor de mogelijke negatieve werking van een pv. Het kan door jongeren worden ervaren als een drukmiddel. Bij sommige leerlingen kan dat weliswaar helpen of nodig zijn, maar te veel druk kan ook schadelijk zijn en moet daarom niet te licht worden opgevat. Dit onderstreept het belang van maatwerk, zoals dat binnen de MAS ook een belangrijk uitgangspunt is. Ook moeten organisaties en professionals oppassen om de leerling of het gezin niet te overladen met verschillende hulp- en zorgverlening. Dit is een belangrijk aandachtspunt als je het strafrechtelijk kader en zorg gelijktijdig of gecombineerd inzet. De noodzaak om zorgvuldig om te gaan met pv's, wordt in de werkgroep breder erkend. Bij ineffectief gebruik kan het bijvoorbeeld vertrouwen van het gezin in de gemeente of overheid schaden of een grote impact hebben op de relaties binnen een gezin. Het gesprek over de effectiviteit van pv's kan worden verrijkt door onder ketenpartners ook te bespreken wanneer een pv juist niet nodig of zelfs contra-effectief is.

2.7 Conclusie

In het actieonderzoek hebben deelnemers inzichten opgedaan over het tegengaan van structureel schoolverzuim om risicovol gedrag richting criminaliteit te voorkomen. Deze inzichten richten zich op de kansen, behoeften en mogelijkheden om (het strafrechtelijk kader van) de MAS effectiever in te zetten en daarin beter samen te werken tussen ketenpartners. Het doel blijft altijd om de leerling zo goed mogelijk te ondersteunen door kind, gezin en school te versterken. Overkoepelend is het daarvoor nodig dat ketenpartners effectief samenwerken. Dit betekent dat ze elkaar kennen, makkelijk kunnen bereiken, snel met elkaar afstemmen, waar nodig informatie delen, en elkaars expertise kennen, waarderen en benutten in een gezamenlijke aanpak van schoolverzuim. Voor een effectiever samenspel liggen er kansen in het vroegtijdig betrekken van ketenpartners, het gelijktijdig of gecombineerd inzetten van zorg en het strafrechtelijk kader, het effectief inzetten van een pv, en het werken aan een sterke band met scholen.

Voor het vroegtijdig betrekken van ketenpartners gaat het met name om de RvdK, jeugdbescherming en jeugdreclassering en Halt die nog veel aandacht verdienen. Hoewel een pv een nog weinig gebruikt middel is om deze partners te betrekken, kan samenwerking met deze partijen ook plaatsvinden door het (anoniem) vragen van advies, meegaan naar gesprekken met een gezin, of vragen om te sparren. Er is hierbij behoefte om elkaars werkwijze en expertise beter te leren kennen, en positieve ervaringen op te bouwen en te delen waarin de meerwaarde van samenwerking duidelijk wordt.

Voor het gelijktijdig of gecombineerd inzetten van zorg en het strafrechtelijk kader is er een sterke behoefte om processen vanuit de verschillende routes beter op elkaar af te stemmen en daarin elkaar goed op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Het inzetten van een pv kan een middel zijn om beide processen te laten samengaan. Het effectief inzetten van een pv staat of valt met het samenspel tussen ketenpartners. Een sterke band met scholen vereist ten slotte dat ketenpartners in gesprek gaan met scholen over het belang van het registreren en melden van verzuim, zichtbaarder worden op scholen en gezamenlijk en regelmatig optrekken met scholen om de samenwerking af te stemmen.

3

3. Adviezen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vertalen we de inzichten en lessen uit het vorige hoofdstuk naar adviezen en aanbevelingen voor organisaties die betrokken zijn bij schoolverzuim. Eerst beschrijven we overkoepelende adviezen en aanbevelingen, om die vervolgens uit te werken per ketenpartner.

3 Adviezen en aanbevelingen

3.1 Overkoepelende adviezen en aanbevelingen

3.1.1 Verbreed de focus, maar houd scherp oog op de doelgroep

De oorspronkelijke aanleiding van het onderzoek en de daaruit voortgekomen onderzoeksvragen waren gericht op het effectief inzetten van de MAS. Daarin kwam de vroegtijdige inzet van de RvdK en jeugdreclassering en het inzetten van een pv vaak aan de orde. Gaandeweg het onderzoek heeft de focus zich (verder) verbreed naar het effectieve samenspel tussen ketenpartners. Voorafgaand aan de vraag naar pv's en de rol van RvdK en jeugdreclassering ligt namelijk de uitdaging om op zo'n manier samenwerken dat wanneer een pv wordt ingezet, dat effectief is omdat de leerling vervolgens passende hulp ontvangt. Dat is de reden waarom er steeds meer nadruk kwam te liggen op een effectief samenspel tussen ketenpartners. Een pv kan immers pas effectief zijn wanneer ketenpartners goed kunnen samenwerken en weten wanneer en waarom ze elkaar wel of niet nodig hebben.

Het gaandeweg aanpassen van de focus, vragen of benadering van het onderzoek is typerend voor actieonderzoek. Actieonderzoek is immers een flexibele en adaptieve vorm van onderzoek waarbij inzichten en lessen die gaandeweg worden opgedaan door deelnemers leiden tot een aanpassing van het oorspronkelijke plan. Waar achteraf gezien meer op had kunnen worden gestuurd, was het scherp voor ogen blijven houden van de doelgroep. Deelnemers waren geneigd snel in generiekere termen te spreken over verzuimende jongeren. Om voldoende focus te houden, had het geholpen om definities met elkaar te bepalen van wat iedereen precies onder risicovol gedrag richting criminaliteit verstond, en wanneer we spreken over 'structureel' schoolverzuim. Op basis daarvan hadden we vaker en explicieter kunnen nagaan of de kansen en acties die door de werkgroep werden voorgesteld, écht optimaal aansloten bij deze doelgroep. Ook hadden keuzes voor de focus explicieter en in gezamenlijkheid kunnen worden gemaakt. Dit hangt samen met de vraag wie precies 'aan zet' is om het onderzoek uit te voeren én de belangrijke keuzes daarin te maken, wat we verderop uitwerken in paragraaf 3.1.5.

3.1.2 Blijf bouwen aan een effectieve samenwerkingsrelatie

Een effectief samenspel tussen ketenpartners is geen vanzelfsprekendheid en vereist blijvende inspanning. Daarvoor is nodig dat ketenpartners elkaar leren kennen, elkaar weten te vinden, en elkaar op waarde schatten. Het actieonderzoek biedt op zichzelf al een plek waar ketenpartners elkaar beter leren kennen. Ook hebben deelnemers plannen gemaakt om zulke ontmoetingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld door gezamenlijke bijeenkomsten te organiseren waarin wederzijdse rollen en verwachtingen worden besproken. Het is aan te bevelen om dergelijke ontmoetingen een vast onderdeel te maken van de aanpak van structureel schoolverzuim. Verder is het belangrijk om te werken aan een gezamenlijke taal en gedeelde definities, of in ieder geval een beter begrip van elkaars taal en definities. Zo betekent 'preventie' iets anders binnen verschillende domeinen. Ook een begrip als 'risicovol gedrag' roept regelmatig verwarring op. Vaak gaan ketenpartners er onterecht vanuit dat ze hetzelfde verstaan onder zulke begrippen.

Bouw voort op wat er al is en op (vroegere) succesvolle praktijken

Om te blijven bouwen aan een effectieve samenwerkingsrelatie is het soms ook nodig om terug te kijken. Zo kan het zijn dat een samenwerkingsrelatie door de jaren heen is veranderd. Verschillende factoren kunnen hierin een rol spelen. Eerder noemden we al de coronacrisis, die het belang onderstreepte van fysieke ontmoetingen. Ook oud zeer of teleurstellende ervaringen kunnen (onbewust) de huidige samenwerking belemmeren. Een beter begrip voor elkaars werkwijze, perspectieven en afwegingen kunnen helpen om de band te herstellen. Daarbij is het soms nodig om verwachtingen bespreekbaar te maken en actief een stap naar de ander toe te zetten. Het actieonderzoek liet meermaals zien hoe uitdagend dat kan zijn. Er waren momenten waarop deelnemers geneigd waren zichzelf terug te trekken uit het onderzoek of het gesprek. Dit gebeurde bijvoorbeeld wanneer een onderwerp werd besproken waarover de visies van ketenpartners verschilden of als de verwachtingen over elkaars rol in het onderzoek uiteenliepen. In plaats van terugtrekking, is het op die momenten juist belangrijk elkaar op te zoeken om toe te werken naar een effectievere samenwerking in het belang van de jongere.

Werk aan duidelijke en gedragen visie

Ook is in de werkgroep meermaals de behoefte geuit aan een duidelijke en gedragen visie van leerplicht op de inzet van het strafrechtelijk kader van de MAS. Hoewel zo'n visie kan bijdragen aan een beter samenspel tussen ketenpartners door bijvoorbeeld verwachtingen naar ketenpartners te verduidelijken, is het belangrijk om in de ontwikkeling van zo'n visie ketenpartners voldoende mee te nemen. De meerwaarde van het elkaars inzet wordt vergroot door een effectief samenspel waarin wederzijdse verwachtingen en behoeften worden afgestemd. In het actieonderzoek hebben we daar de eerste, maar nog niet de laatste stappen gezet.

3.1.3 Vind elkaar op casusniveau

Elke leerling is uniek en vraagt andere hulp. Dat wil ook zeggen dat van tevoren niet te zeggen is welke expertise (en dus ketenpartners) betrokken moet zijn en op welke manier. Het is daarom vooral belangrijk om bij de specifieke casus ervoor te zorgen dat de juiste mensen aan tafel zitten. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen die ervoor kunnen worden benut om te onderzoeken welke expertise en partijen precies van meerwaarde kunnen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende vormen van samenwerkingen die er al zijn, waaronder het IJO, het uitvoeringsoverleg (UVO), het Zorgen Adviesteam (ZAT), de groepsaanpak, de Amsterdamse Maatwerk-methode die onder andere door leerplicht wordt gebruikt om te escaleren bij complexe casuïstiek, bijeenkomsten waarin leerplicht kennismaakt met de rechtbank, casus-overleggen tussen leerplicht en het OM, het zorgcoördinator overleg op scholen, het Multidisciplinair Overleg (MDO), et cetera. We hoeven niet van nul af aan te beginnen om een effectief samenspel tussen ketenpartners te versterken op casusniveau.

Een ander voorbeeld is het Jeugd casusoverleg (JCO) waar andere gemeenten positieve ervaringen mee hebben. Bij zo'n overleg zijn onder andere leerplicht, het OM, politie, de RvdK, jeugdreclassering en Halt betrokken. In deze overleggen wordt bijvoorbeeld het verzuim van jongeren met achterliggende problematiek besproken. Leerplichtambtenaren die aan deze overleggen deelnemen zeggen korte lijntjes te hebben met ketenpartners, en voelen zich door hen gesteund (ook in het opmaken van een pv). In de gemeente Amsterdam wordt gewerkt met het Integraal jeugdoverleg (IJO). Een belangrijk verschil tussen een JCO en IJO is dat een IJO wordt gehouden voor casuïstiek waar al een pv is opgemaakt. Bij een IJO heeft een leerplichtambtenaar een pv opgemaakt, waarna de casus wordt besproken door OM en de RvdK voordat het de verdere strafrechtketen ingaat. De senior leerplichtambtenaar is vast onderdeel van het overleg. Bij een JCO is de leerplichtambtenaar een vaste deelnemer aan het overleg, waarbij verzuimcasussen worden besproken waarbij het nog open ligt of er een strafrechtelijke route wordt ingezet.

Op het moment dat de juiste partijen bij een casus zijn betrokken, is het belangrijk dat er een gezamenlijk plan wordt opgesteld en samenwerkingsafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over rolverdelingen en regievoering. Ook is het belangrijk dat rondom een casus de betrokken personen en partijen elkaar laagdrempelig kunnen bereiken. Daarbij moet oog zijn voor het afstemmen van verschillende tempo's, werkprocessen en verwachtingen die de verschillende domeinen (zoals zorg en veiligheid) kenmerken.

3.1.4 Geef een vervolg aan kansrijke acties uit het actieonderzoek

In het actieonderzoek heeft de werkgroep diverse acties geformuleerd waarvan zij verwachten dat die kansrijk zijn. Bij een aantal van die acties zijn eerste stappen gezet tijdens het actieonderzoek. Binnen de kaders van het onderzoek kon niet alles worden opgepakt. Het is dan ook aan te bevelen om de voorgenomen acties uit te voeren, en de acties waar al stappen in zijn gezet een vervolg te geven. In bijlage 2 'Overzicht kansrijke (vervolg)acties' beschrijven we de huidige stand van zaken en aanbevelingen per actie. De inzichten en de lessen die ten grondslag liggen aan de acties of zijn voortgekomen uit de uitvoering daarvan hebben we verwerkt in de adviezen en de aanbevelingen die we in dit derde hoofdstuk doen.

Aan het einde van het actieonderzoek is de werkgroep gevraagd waar zij behoefte aan hebben voor het vervolg. Deelnemers zeiden dat ze elkaar in deze samenstelling graag terugzien na een paar maanden, om te evalueren waar ze dan staan in hun voorgenomen acties. Een aanbeveling is dan ook om de werkgroep te faciliteren om actiegericht te blijven leren en onderzoeken. Daarbij hebben deelnemers de sterke wens om nog meer de betrokken organisaties hierin mee te nemen. Op die manier wordt voorkomen dat de inzichten, de lessen en de acties beperkt blijven tot enkele individuen uit de werkgroep. Voor het vervolg is het daarom aan te raden om (meer) sleutelfiguren te betrekken van de betrokken organisaties, en de kennis en de verbeterkansen die worden ontwikkeld breder te delen, verrijken, toetsen en borgen.

3.1.5 Vergroot gedeeld eigenaarschap

Participatie van belanghebbenden is binnen actieonderzoek onmisbaar. Binnen actieonderzoek kan participatie verschillende vormen aannemen, maar het gaat in ieder geval uit van een invloedrijke rol van belanghebbenden in zowel de opzet als de uitvoering van het onderzoek. In ons actieonderzoek kreeg participatie vorm in een werkgroep van belanghebbenden die gezamenlijk acties uitvoerden en onderzochten op basis van de kansen en de behoeften die zij zelf zagen om structureel schoolverzuim tegen te gaan ter preventie van risicovol gedrag. Hoewel de werkgroep ruimte kreeg om sturing te geven aan het onderzoeksproces door bijvoorbeeld eigen thematiek in te brengen, is het de vraag in hoeverre ze zich mede-eigenaar voelden van het onderzoek. Verschillende signalen wekken de indruk dat dit beperkt het geval was. Zo hadden sommige deelnemers de verwachting dat leerplicht meer aan zet was in de uitvoering van het onderzoek dan andere deelnemers; het was immers 'hun' onderzoek en 'hun' thema. Omgekeerd had leerplicht soms het gevoel dat er te veel focus naar hen uitging, terwijl ze het onderzoek juist gezamenlijk wilden dragen.

Voor toekomstig actieonderzoek is het te overwegen om de participatie van belanghebbenden te vergroten. Dat kan bijvoorbeeld door reflectie, evaluatie en aanpassing van de onderzoeksofzet als geheel explicieter in gezamenlijkheid te maken. Dat gaat verder dan de ruimte geven voor bijsturing en de reflectie en evaluatie van acties die onderdeel zijn van het actieonderzoek. Om het onderzoek echt gezamenlijk te dragen, kan het helpen om het opdrachtgeverschap en het projectteam uit te breiden met vertegenwoordigers van deze belanghebbenden. Dat kan bijdragen aan draagvlak, commitment en eigenaarschap bij belanghebbenden. Het draagt eraan bij dat ketenpartners prioriteit en capaciteit kunnen geven aan het onderwerp. Ook komt het tegemoet aan de zorg die sommige deelnemers aan de werkgroep hadden over de vraag of de inzichten, lessen en aanbevelingen zouden worden opgepakt door de eigen organisaties.

3.2 Adviezen en aanbevelingen per ketenpartner

De overkoepelende adviezen en aanbevelingen uit de vorige paragraaf specificeren we in dit onderdeel kernachtig voor de verschillende ketenpartners.

Leerplichtambtenaren

- Ontwikkel een duidelijke en gedragen visie op, en werkwijze voor de handhavende rol van leerplicht. Besteed daarin aandacht aan de afwegingen om het strafrechtelijk kader (met welk verwacht effect) van de MAS in te zetten.
- Gebruik deze visie en werkwijze om met ketenpartners de samenwerking en wederzijdse verwachting (verder) af te stemmen.
- Onderzoek de effectiviteit van pv's en de strafrechtelijke route.
- Nodig indien mogelijk mensen uit die landelijk betrokken zijn bij de (ontwikkeling van de) MAS, om eventuele aannames over hoe het strafrechtelijk kader zich tot de MAS verhoudt te toetsen.
- Verdiep je verder in het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, welke rol leerplicht hierin kan spelen bij structureel verzuim ter preventie van risicovol gedrag en wat dit betekent voor de samenwerking met ketenpartners.
- Onderzoek welke aanvullende ondersteuning leerplichtambtenaren nodig hebben in hun afweging om op een effectieve manier pv's in te zetten. Bouw daarbij voort op de ondersteuning die er nu al is, zoals een werkinstructie en verschillende bijeenkomsten met bijvoorbeeld de rechtbank of casusoverleggen met het OM. Voor aanvullende ondersteuning kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een richtlijn of een database van casuïstiek waarin afwegingen worden bijgehouden en die als inspiratie kunnen dienen voor toekomstige afwegingen.
- Betrek in de ontwikkeling van een visie en eventueel aanvullende ondersteuning de expertises en behoeften van ketenpartners. Vraag hun bijvoorbeeld om casuïstiek aan te leveren waarin zij denken dat het strafrechtelijk kader wel of juist geen meerwaarde had gehad, of waarbij ze inzicht willen in de afwegingen van leerplichtambtenaren. Ga samen in gesprek over hoe de samenwerking in de besproken casuïstiek had kunnen worden verbeterd, om het effect van die samenwerking te vergroten. Bespreek daarbij of en hoe een pv wel of niet bij had kunnen dragen aan een effectievere samenwerking.
- Vraag ketenpartners om laagdrempelig (anoniem) mee te denken wanneer je in een casus twijfelt om wel of geen pv op te maken. Dit kan ook anoniem.
- Ga met ketenpartners uit het strafrecht in gesprek over mogelijkheden voor samenwerking, ook buiten het gedwongen kader of een pv om. Voorbeelden van mogelijke samenwerking zijn: sparren, informatie of signalen delen, elkaar adviseren en het delen van kennis.
- Zorg ervoor dat je zicht hebt op de expertise en de meerwaarde van ketenpartners in de aanpak van structureel schoolverzuim. Dat kan bijvoorbeeld door een bijeenkomst te organiseren om elkaar beter te leren kennen, of door aan de hand van casuïstiek in gesprek te gaan over elkaars rol, werkwijze en afwegingen.

- Maak aan ketenpartners zichtbaar wat leerplicht doet en wat ze kunnen verwachten, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt richting jeugdartsen/jeugdgezondheidszorg.
- Voer regelmatig in het schooljaar samen met ketenpartners gesprekken met scholen. Daarmee straal je gezamenlijkheid uit en is afstemming mogelijk over rollen, verwachtingen en verantwoordelijkheden.
- Bespreek met ketenpartners welke signalen kunnen duiden op risicovol gedrag richting criminaliteit, en welke expertise er dan beschikbaar is om in te zetten of welke rol ketenpartners op dat moment kunnen spelen.

Scholen

- Zorg voor een passend onderwijsprogramma dat aansluit bij de leerling, wat kan bijdragen aan het voorkomen van (meer) schoolverzuim. Werk aan een sterk pedagogisch klimaat waarin leerlingen zich begrepen, gezien en gehoord voelen en het snel wordt opgemerkt als een leerling zorgelijk gedrag ontwikkelt.
- Ga bij beginnend schoolverzuim in gesprek met leerlingen, ouders of voogden. Schakel tijdig hulp in om het schoolverzuim tegen te gaan van de leerplichtambtenaar en (andere) ketenpartners.
- Maak een zorgmelding wanneer er zorgen zijn over een leerling. Stuur ook onderwijspersoneel hierop aan.
- Zorg ervoor dat verzuimregistraties en verzuimmeldingen binnen de eigen onderwijsinstelling op orde zijn, en stuur hierop aan waar nodig. Het is daarbij aan te raden om in gesprek te gaan met onderwijspersoneel over wat hen ervan weerhoudt om te registreren of te melden. Vraag daarbij niet alleen naar randvoorwaarden, maar ook naar aannames of overtuigingen.
- Zie structureel schoolverzuim in een bredere context; het kan een indicator of signaal zijn dat er meer aan de hand is met een leerling, waarbij aanvullende expertise nodig is van ketenpartners om de context van het verzuim beter in beeld te brengen en de nodige hulp te bieden.
- Zorg voor een vast aanspreekpunt voor ketenpartners. Informeer ketenpartners zo goed mogelijk over het beleid, de werkwijze en de visie op verzuim, en wat mogelijk is om daarbij samen op te trekken. Zeker gezien de verschillen tussen scholen en tussen vo, mbo en po is dit bij lang niet alle ketenpartners bekend.

Raad voor de Kinderbescherming

- Maak zichtbaar(der) wat je kan betekenen bij structureel schoolverzuim ter preventie van risicovol gedrag, specifiek richting leerplichtambtenaren. Deel de positieve ervaringen met ketenpartners en laat zien welke vormen van samenwerking er mogelijk zijn, ook buiten het gedwongen kader om.
- Bespreek met ketenpartners wat hen ervan weerhoudt om de mogelijkheden die er al zijn voor vroegtijdige samenwerking met de RvdK (meer) te benutten, voortbouwend op de behoeften en kansen die in dit rapport worden genoemd voor een effectiever samenspel.
- Wees goed bereikbaar en beschikbaar voor ketenpartners om het zo laagdrempelig en effectief mogelijk te maken om de RvdK te betrekken.
- Zorg dat de capaciteit binnen de RvdK op orde is en dat er genoeg raadsonderzoekers die zijn getraind in schoolverzuimonderzoek, om indien nodig na een pv snel en effectief door te kunnen pakken.

Politie

- Vergroot de zichtbaarheid van politie op scholen en investeer in korte lijnen tussen schoolpersoneel en de desbetreffende schoolcontactpersoon van de politie.
- Afhankelijk van de betreffende casuïstiek kan de politie beschikken over informatie die noodzakelijk kan zijn voor hulpverlenende partijen. Benut de mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving om deze informatie te delen wanneer dit in het belang is van het welzijn van de leerling.
- Nodig de desbetreffende schoolcontactpersoon van de politie uit bij het Plan schoolveiligheid en/of het multidisciplinair Zorg- en Adviesteam (ZAT) wanneer dit noodzakelijk lijkt te zijn in verband met veiligheidsaspecten die de betreffende casuïstiek raken.

Het Openbaar Ministerie

- Blijf leerplicht uitnodigen voor een open en leerzame uitwisseling over afwegingen die worden gemaakt, bijvoorbeeld rondom de inzet van pv's, zoals dat tijdens het actieonderzoek ook is gebeurd. Zoek naar mogelijkheden met leerplicht om die uitwisseling duurzaam te verankeren in de organisaties.
- Onderzoek welke (aanvullende) verwachtingen ketenpartners hebben in de samenwerking met het OM nadat een pv is opgemaakt om de effectiviteit ervan te vergroten. Onderzoek daarbij ook of er mogelijkheden zijn (en zo ja, welke) om ook voorafgaand of buiten een pv samen te werken, bijvoorbeeld door het delen van expertise.

B

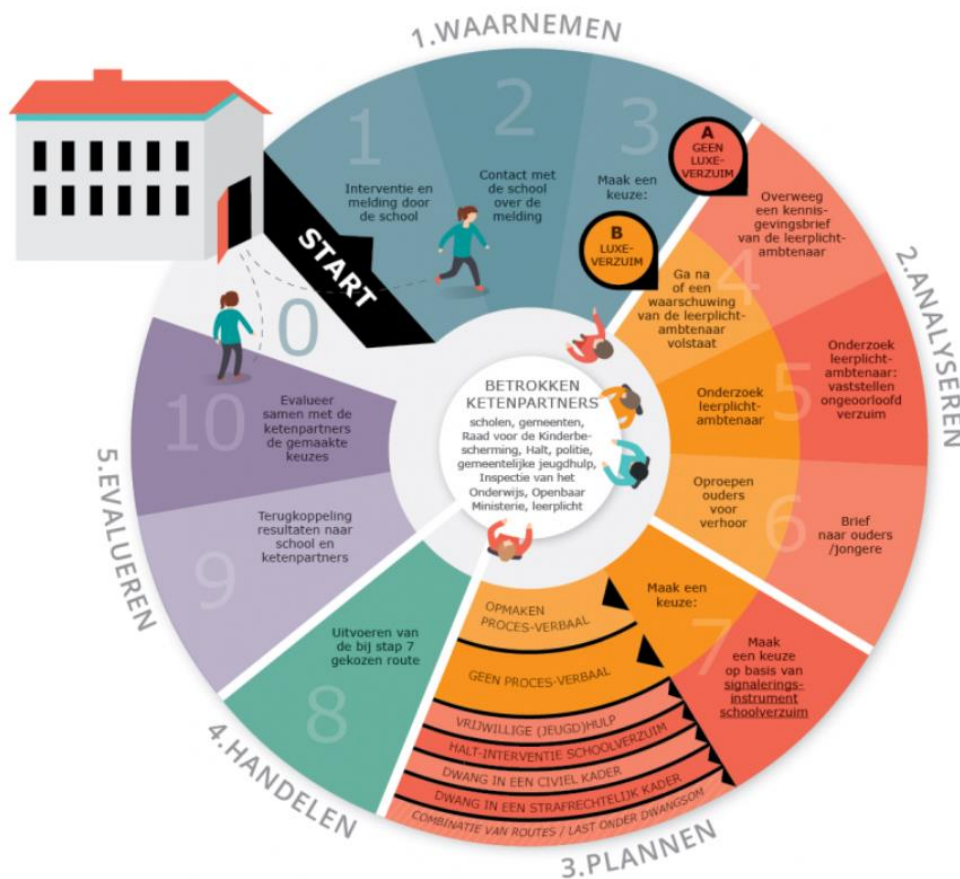
Bijlagen

Bijlage 1: De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

In maart 2017 is de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS, zie figuur B1) in het leven geroepen. De MAS is tot stand gekomen op basis van de behoefte van een aantal partijen in de leerplichtketen aan een gezamenlijke visie op en aanpak van schoolverzuim, met een coördinerende rol voor leerplichtambtenaren in de bredere keten rondom schoolverzuim. Daarbij wilde men preventieve en vrijwillige (jeugd)hulp meer centraal stellen in plaats van de strafrechtelijke focus in de voorganger van de MAS, de 'Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim (SAS)' uit 2012. Met de MAS werd leerplichtambtenaren dan ook meer de ruimte geboden om, afhankelijk van de situatie, gemotiveerd keuzes te maken in de aanpak van verzuimproblematiek en nadrukkelijker te kijken naar (vrijwillige) hulpverlening. In de 'oude' situatie voelden veel leerplichtambtenaren zich genoodzaakt proces-verbaal op te maken bij schoolverzuim, terwijl een route met jeugdhulp door de ketenpartners voor het gros van de schoolverzuimers effectiever werd geacht. In de transitie van SAS naar MAS werd hulpverlening dan ook het eerste doel.

De focus op hulpverlening hoeft een strafrechtelijke route niet uit te sluiten. Als het voor de specifieke situatie nodig is, bijvoorbeeld ter preventie van risicovol gedrag onder jongeren, kan in samenspraak met betrokken ketenpartners worden gekozen voor een strafrechtelijke route of een combinatie van routes (zie ook stap 7 van de MAS in figuur B1). Daarvoor moet de afweging worden gemaakt of dat een passend alternatief is voor (vrijwillige) hulp en daarmee bijvoorbeeld risicovol gedrag onder jongeren wordt tegengegaan. In de praktijk brengt deze ruimte voor afweging door leerplichtambtenaren de nodige uitdagingen met zich mee. Dat geeft aanleiding om het goede gesprek tussen ketenpartners te voeren, met oog voor ieders kennis, kunde en verantwoordelijkheden. Dit is ook gevangen in de symboliek van 'samen aan tafel zitten' in de infographic van de MAS (zie figuur B1).

Figuur B1 Visuele weergave van de MAS



Bijlage 2: Overzicht van kansrijke (vervolg)acties

Kans	Actie en doel	Stand van zaken en aanbevelingen
Effectiever samspel tussen ketenpartners	Mogelijkheden bespreken om bij zorgen en twijfels informatie te delen met ketenpartners.	Binnen de politie is intern onderzocht hoe, binnen de grenzen van de privacywetgeving, informatie met ketenpartners gedeeld kan worden. Met betrekking tot schoolverzuim heeft de politie geen specifieke rol, maar wel een algemene signalerende en adviserende functie die binnen de politietoek past. Afhankelijk van de partners kan de politie structureel, incidenteel en casusafhankelijk informatie delen. Het gaat daarbij veelal om partners als Openbaar Ministerie, het college van Burgemeester en Wethouders (Openbare Orde en Veiligheid), Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en Gemeente/stadsdeel (jeugd en veiligheid). Daarbij dient de informatie juist en actueel te zijn en het delen van de informatie moet noodzakelijk zijn voor het doel dat de beoogde ontvanger daarmee nastreeft. Kan het met minder gegevens of kunnen dezelfde gegevens ook van anderen dan de politie verkregen worden? Dan is verstrekken niet toegestaan. Voor de politie is het mogelijk om advies te geven zonder specifieke details van individuele gevallen te delen.
Versterken van de band met scholen	Met scholen in gesprek over hun overwegingen bij het maken van meldingen, hun zorgopties en werkwijze bij verzuim. Met als doel om meer begrip te hebben voor elkaars afwegingen, mogelijkheden en beperkingen.	Gedeeltelijk is deze actie uitgevoerd in het actieonderzoek en verwerkt in de resultaten. Dat beperkt zich echter tot de deelnemers aan de werkgroep, en specifiek het mbo. Zeker gezien de grote verschillen in werkwijzen en beleid van mbo, vo en po, is het nodig om dit gesprek breder te voeren en inzichten breder te delen, zodat ze niet afhankelijk zijn van individuele personen of scholen.
Versterken van de band met scholen	Jeugdartsen en leerplicht voeren samen gesprekken met scholen ter afstemming van verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden, met als doel de zichtbaarheid van jeugdartsen en leerplicht te vergroten op scholen en de samenwerking te verstevigen.	In verschillende stadsdelen worden deze gesprekken al gevoerd, of zijn ze voorgenomen. Dit wordt gedaan door leerplicht, jeugdartsen en scholen. De eerste ervaringen zijn positief en verdienen het om verder uitgewerkt en uitgebreid te worden. Het is het onderzoeken waard wat hierin de werkzame elementen zijn en hoe andere ketenpartners hierbij eventueel betrokken kunnen worden.
Vroegtijdig betrekken van ketenpartners: de RvdK	Delen van positieve voorbeelden van de betrokkenheid van RvdK, en het bespreken van casuïstiek waarin de expertise van RvdK mogelijk onvoldoende is benut, met als doel om de expertise van RvdK beter te benutten.	Er zijn afspraken gemaakt tussen RvdK en leerplichtambtenaren om verdiepend in gesprek te gaan over de expertise van de RvdK. Het bespreken van positieve voorbeelden of concrete casuïstiek kan hiervoor worden gebruikt.
Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners: jeugdreclassering en -bescherming	Mogelijkheden bespreken om als jeugdbescherming vanuit gedwongen of vrijwillig kader betrokken te zijn bij schoolverzuim, met als doel om wederzijds begrip te vergroten en de expertise van jeugdreclassering en -bescherming beter te benutten.	Medewerkers van jeugdbescherming en leerplicht hebben binnenkort een gesprek waarin leerplicht wordt geïnformeerd over de veranderende rol van jeugdbescherming en wederzijdse verwachtingen worden afgestemd en bepaalde discussiepunten (zoals de rol van terugmeldingen in de aanpak van schoolverzuim) worden beslecht.
Het vroegtijdig betrekken van ketenpartners: Halt	Mogelijkheden bespreken om Halt eerder te betrekken en de zichtbaarheid van Halt op scholen te verbeteren.	Op drie scholen is er een initiatief gestart om de samenwerking met Halt te versterken door middel van gesprekken. Deze introductie verhoogt de zichtbaarheid van Halt, wat het makkelijker maakt om afstemming met leerplicht te realiseren en deel te nemen aan Veilig School-overleggen. Bovendien krijgt Halt beter inzicht in de situatie van jongeren en kan het sneller ondersteuning bieden bij opkomende zorgen of problemen. Verwijzing naar het spreekuur gebeurt via de verzuimcoördinator van de school.
Het gelijktijdig of gecombineerd inzetten van zorg en het strafrechtelijk kader	Gezamenlijke (domeinoverstijgende) gesprekken voeren door ketenpartners met ouders, en onderling afspraken maken en verwachtingen uitspreken. Met als doel de mogelijkheden te vergroten om de leerling te helpen.	Dit is een kansrijke actie die nog verder moet worden uitgewerkt en moet worden uitgevoerd. Een begin is al gemaakt door de gezamenlijke gesprekken op/met scholen tussen jeugdartsen en leerplicht. Het breder betrekken van andere ketenpartners is hierin nog een belangrijk aandachtspunt.

Kans	Actie en doel	Stand van zaken en aanbevelingen
Het effectiever inzetten van pv's	Casuïstiek verzamelen om aan de hand daarvan in gesprek te gaan over de visie op het effectief inzetten van pv's. Op basis daarvan handvatten opstellen (binnen leerplicht intern, en extern met partners), met als doel om een pv op een effectievere wijze in te zetten.	De leerplichtambtenaren uit de werkgroep zijn positief over dit initiatief: het is een mooie opening voor een gesprek om elkaar als ketenpartners beter te begrijpen en een visie te vormen. De eerste casussen zijn voorgelegd aan leerplichtambtenaren. Het is aan te bevelen om zulke casuïstiek te verzamelen in een 'database' waar leerplichtambtenaren zich door kunnen laten inspireren in het maken van een afweging. Zo'n database kan tevens aanleiding geven om handvatten te ontwikkelen die ondersteunen bij de afweging. Het is de vraag hoe dit een blijvend onderdeel kan worden van leren en kwaliteitsverbetering binnen leerplicht.

Regioplan

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT