



Gemeente
Amsterdam

Last onder dwangsom

Vervolgevaluatie van de pilot: boete bij relatief verzuim in het MBO



Onderzoek, Informatie en Statistiek

In opdracht van: Team Leerplicht

Projectnummer: 14242

Merel van der Wouden MSc

dr. Esther Jakobs

Sanna de Ruiter MSc

Bezoekadres: Oudezijds Voorburgwal 300

Telefoon 020 251 0310

Postbus 658, 1000 AR Amsterdam

www.ois.amsterdam.nl

m.van.der.wouden@amsterdam.nl

Amsterdam, oktober 2015

Foto voorzijde: Nienke Laan (2013)

Inhoud

Samenvatting en conclusies	4
Inleiding	11
1 Effecten van LOD in cijfers	15
1.1 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015	15
1.1.1 ROC TOP de Klencke en Sport en Bewegen	15
1.1.2 ROCvA Zuid	16
1.2 Effect van LOD op gemeld verzuim	17
1.3 Ziekteverzuim	23
1.4 Effect van LOD in cijfers – conclusie	24
2 Effect van LOD volgens betrokkenen	25
2.1 Rollen en taken	25
2.2 Redenen voor verzuim	27
2.3 Randvoorwaarden voor verzuimmaatregelen	28
2.4 Voor- en nadelen van LOD in vergelijking met het strafrechtelijk kader	29
2.5 Effect van LOD volgens betrokkenen – conclusie	30

Samenvatting en conclusies

De pilot LOD

Team Leerplicht (toenmalig BLP) is in maart 2013 een pilot op het MBO gestart om te onderzoeken wat de effecten zijn van bestuurlijke handhaving bij relatief verzuim (16 uur ongeoorloofd wettelijk verzuim): de Last Onder Dwangsom (LOD). In maart 2013 startte de pilot op het ROCvA College Zuid MBO-4 juridische dienstverlening en in oktober 2013 is ROC TOP de Kléncke met zes opleidingen¹ aan de pilot toegevoegd. Sinds november 2013 loopt de pilot ook bij Sport en bewegen van ROC TOP. LOD wordt na de eerste 16 uur ongeoorloofd verzuim opgelegd. De LOD betreft een bedrag van €10 voor elk lesuur dat in de 11 daaropvolgende maanden wordt verzuimd, met een maximum van 16 uur, oftewel €160. Verzuimt de leerling na de boete van €160 nog meer uren, dan kan een proces-verbaal worden opgemaakt en start de strafrechtelijke handhaving. Een dwangsom wordt op deze manier preventief ingezet (want als de leerling in de 11 volgende maanden minder uur verzuimd wordt de boete niet geïnd) en kan in tegenstelling tot de strafrechtelijke maatregel direct worden uitgevoerd. LOD kan alleen ingezet worden bij leerlingen van 16 en 17 jaar die in Amsterdam wonen en geen aantoonbare schulden hebben.

Leerplicht heeft in 2014 aan Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS, toen nog O+S) gevraagd om de pilot te evalueren. Deze eerste evaluatie gaf een goed beeld van de meningen van de betrokkenen. Cijfermatig was het niet mogelijk om uitspraken te doen over een eventueel effect van de pilot op verzuim, dit had onder andere te maken met de korte duur van de pilot waardoor de cijfers nog geen duidelijk beeld gaven. In 2015 is aan OIS gevraagd een vervolgonderzoek te doen naar de pilot. Dit rapport is het resultaat van deze tweede evaluatie.

Werkwijze

Ook bij deze tweede evaluatie is de pilot op verschillende manieren onderzocht. Een deel bestond uit een analyse van de verzuimregistratie (zien we een effect van LOD op het verzuim?) en een analyse van de LOD gegevens (hoe vaak is LOD opgelegd?). Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met betrokkenen: leerplichtambtenaren die te maken hebben met de pilot en met verzuimcoördinatoren, zorgcoördinatoren en mentoren op de pilot- en de referentieopleidingen. In totaal heeft OIS gesproken met twee leerplichtambtenaren en met twaalf onderwijsprofessionals (mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren): drie op de pilotschool ROCvA en twee op de bijbehorende referentieschool, en vier op de pilotschool ROC TOP en drie op de bijbehorende referentieschool. In totaal heeft de pilotschool ROCvA 13 mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren, waarvan we er drie hebben gesproken. De pilotschool ROC TOP heeft in totaal 20 mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren, waarvan we er vier hebben gesproken. Gedurende de gesprekken was sprake van inhoudelijke verzadiging (saturatie): er kwam na enige tijd geen nieuwe informatie meer naar voren. Dit betekent dat er genoeg mensen zijn geïnterviewd.

¹ Het gaat om opleidingen in de volgende sectoren: Economie & Administratie; Handel & Ondernemerschap; Toerisme & Recreatie en Horeca

Ook is gesproken met ouders van leerlingen die te maken hebben (gehad) met LOD. OIS heeft de contactgegevens gekregen van negen ouders: drie ouders van leerlingen van ROCvA en vijf ouders van leerlingen van ROC TOP. Met twee ouders is het niet gelukt om een interview te plannen: één ouder was te druk en de andere ouder wilde niet meewerken omdat de kwestie teveel verdriet zou oproepen.

In de eerste evaluatie is er ook een enquête gehouden onder leerlingen van de betrokken opleidingen. Deze enquête is ingevuld door 150 leerlingen, waarvan er 37 tot de doelgroep behoorden. Bij deze tweede evaluatie is besloten om dit deel van het onderzoek niet te herhalen omdat er niet verwacht werd dat dit nieuwe informatie op zou leveren.

Tabel S.1 Interviews, naar school en functie

		ouders	mentor/ verzuim- en zorgcoördinatoren	leerplicht ambtenaren
ROCvA	pilotschool	2	3*	1
	referentieschool	-	2	-
ROC TOP	pilotschool	5	4**	1
	referentieschool	-	3	-
totaal		7	12	2

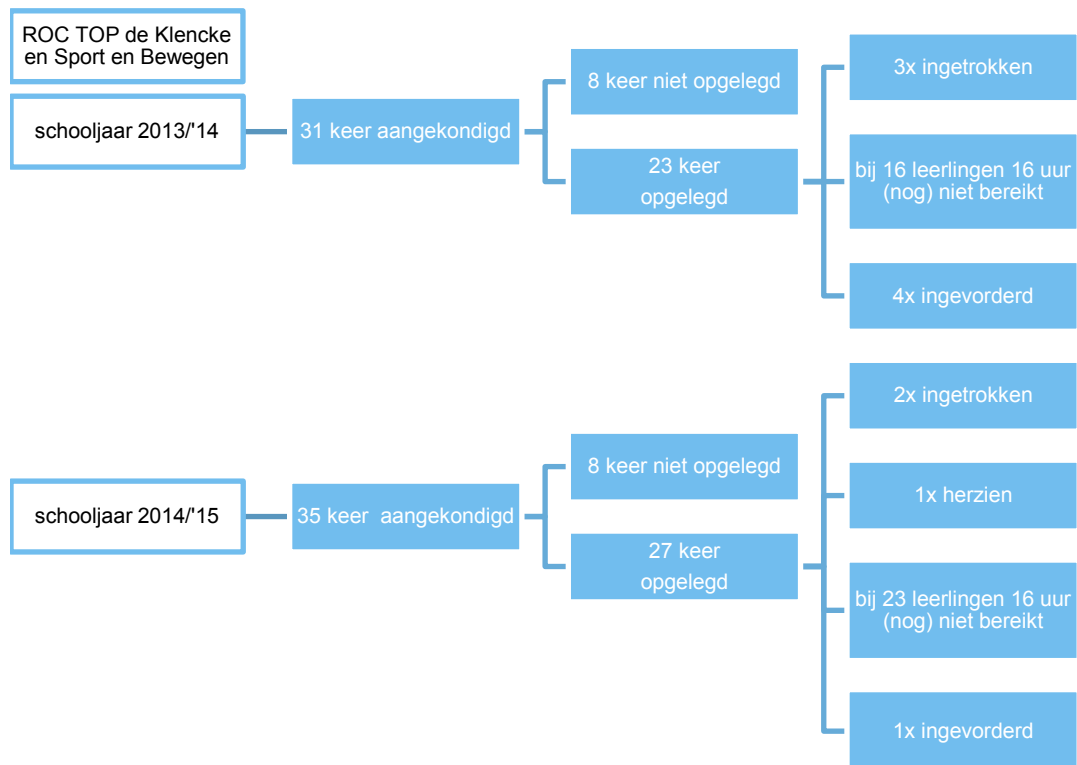
*3 van 13 mentoren en coördinatoren in totaal

**4 van 20 mentoren en coördinatoren in totaal

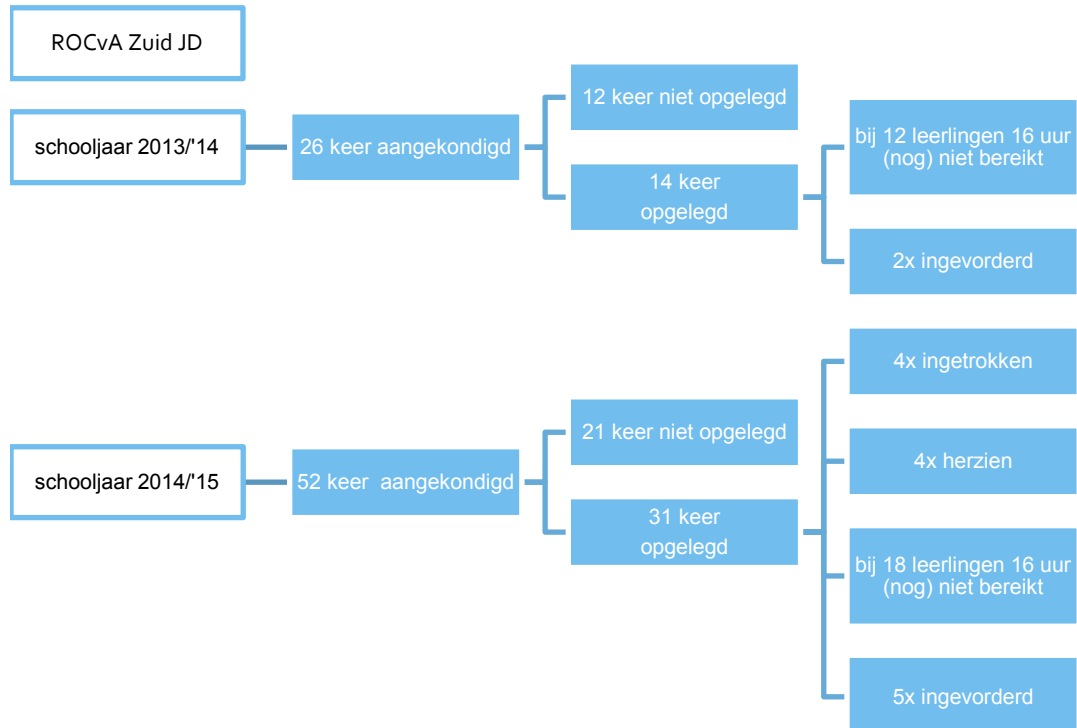
LOD aan 95 leerlingen opgelegd

Onderstaande figuren laten zien dat LOD sinds de start van de pilot aan 95 leerlingen is opgelegd. Het is vaker aangekondigd, namelijk 144 keer, maar in 49 van de gevallen is besloten de LOD niet op te leggen. Vervolgens is de opgelegde LOD 14x ingetrokken/herzien. Redenen voor de leerplichtambtenaar om LOD in te trekken of niet op te leggen zijn onjuiste registratie van verzuimuren of een contra-indicatie (privéproblematiek, schulden). In sommige gevallen wordt er getwijfeld aan de doelmatigheid van LOD, bijvoorbeeld vanwege een hoge mate van het verzuim. In die gevallen kan er besloten worden een proces-verbaal op te maken in plaats van het opleggen van LOD. Bij twaalf leerlingen was, ten tijde van het schrijven van dit rapport de boete geïnd (ingevorderd). Bij de andere 69 leerlingen was het traject nog lopend.

Figuur S.2 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015 – ROC TOP



Figuur S.3 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015 – ROCvA



Beperkt effect zichtbaar van LOD op verzuimcijfers

Voor aanvang van het onderzoek zijn vijf hypothesen geformuleerd:

1. De recidive is op de pilotopleidingen na twee schooljaren afgenomen met 20% ten opzichte van schooljaar 2012/'13.
2. De recidive is op de pilotopleidingen na twee jaren 20% lager dan op de referentieopleidingen.
3. De recidive is op de pilotopleidingen 20% lager dan de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam.
4. De eerste wettelijke verzuimmeldingen (16 uren binnen vier weken) zijn op de pilotopleidingen na twee jaren met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13.
5. De eerste wettelijke verzuimmeldingen op de pilotopleidingen zijn met 20% afgenomen ten opzichte van de referentieopleidingen.

Om het succes van de inzet van LOD te meten zijn de bovenstaande hypothesen getoetst. Voor Leerplicht is de inzet van de last onder dwangsom geslaagd wanneer 3 van de 5 hypothesen bevestigd worden.

Dat bleek niet het geval (zie tabel S.4). Twee van de vijf hypothesen worden bevestigd op ROC TOP: daar is de recidive tussen 2012/'13 en 2014/'15 met 20% afgenomen, en ligt de recidive in 2014/'15 20% lager dan bij de overige MBO 3 en - 4 studenten (5,7%). Bij het ROCvA wordt geen van de vijf hypothesen bevestigd. Op basis van de cijfers is er dus geen overtuigend bewijs voor het effect van LOD op verzuim.

Tabel S.4 Hypothesen over effect van LOD op verzuimcijfers

	ROC TOP	ROCvA
1. Recidive is op de pilotopleidingen na twee schooljaren afgenomen met 20% ten opzichte van schooljaar 2012/'13.	behaald	niet behaald
2. Recidive is op de pilotopleidingen na twee jaren 20% lager dan op de referentieopleidingen.	niet behaald	niet behaald
3. Recidive is op de pilotopleidingen 20% lager dan de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam.	behaald	niet behaald
4. Eerste wettelijke verzuimmeldingen zijn op de pilotopleidingen na twee jaren met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13.	niet behaald	niet behaald
5. Eerste wettelijke verzuimmeldingen op de pilotopleidingen zijn met 20% afgenomen ten opzichte van de referentieopleidingen.	niet behaald	niet behaald

Ziekteverzuim lijkt hoger, maar beeld is incompleet

Bij de eerste evaluatie van de pilot LOD was één van de bevindingen dat professionals het idee hadden dat het aantal ziekmeldingen was gestegen. Leerlingen die weten dat er een boete boven hun hoofd hangt zouden zich vaker ziek melden, terwijl het in werkelijkheid om ongeoorloofd verzuim zou gaan.

Bij deze tweede evaluatie is daarom gepoogd om naast de verzuimregistratie ook het totale ziekteverzuim in beeld te krijgen, maar dat bleek maar deels mogelijk. Het ROCvA is vorig schooljaar overgestapt op een ander registratiesysteem, hierdoor kan er geen tijdreeks worden getoond van het ziekteverzuim. Bij ROC TOP was het mogelijk om het ziekteverzuim te leveren vanaf september 2014. Bij de analyse hiervan bleek dat in bijna alle maanden het ziekteverzuim op de pilotlocatie (de Klencke en Sport & Bewegen) hoger ligt dan op de referentielocatie

(Oslofjordweg). Omdat we geen gegevens hebben over de periode vóór start van de pilot is niet bekend of het ziekteverzuim sinds de pilot is toegenomen of dat het ziekteverzuim voor aanvang van de pilot ook al hoger lag dan bij de referentielocatie. Wel geldt dat ook bij deze tweede evaluatie de professionals aangaven dat zij de indruk hebben dat er sprake is van strategisch verzuim.

Voor- en nadelen van LOD

Betrokkenen zien verschillende voor- en nadelen van de LOD maatregel. Niet iedereen ziet dezelfde voor- of nadelen en ook per casus verschilt dit. Zo is enerzijds de ouderbetrokkenheid volgens een aantal ROC- en Leerplichtprofessionals bij LOD groter, vooral omdat mensen boos zijn over de boete of de gang van zaken, anderzijds zijn ouders niet verplicht mee te komen naar het gesprek met de leerplichtambtenaar, en doet een deel van hen dat dus ook niet. Desondanks is er wel een samenvatting te geven van de meest genoemde voor- en nadelen van LOD ten opzichte van de strafrechtelijke maatregel.

Voordelen van LOD volgens betrokkenen

- schrik-effect omdat het over geld gaat, leerlingen (en ouders) worden wakker geschud;
- directe koppeling van oorzaak (verzuim) en gevolg (geldboete);
- leerlingen voelen zich zelf meer verantwoordelijk voor correcte verzuimregistratie;
- ouderbetrokkenheid groter: vaker reacties op de aankondigingsbrief;
- het traject is (over het algemeen) sneller dan het strafrechtelijke traject.

Nadelen/verbeterpunten van LOD volgens betrokkenen

- het (schrik-)effect van een boete minimaliseert als ouders betalen;
- arbeidsintensief, vooral voor leerplichtambtenaar;
- op sommige opleidingen is de doelgroep (wonend in Amsterdam, geen startkwalificatie, jonger dan 18 jaar) klein;
- de periode van elf maanden is voor veel betrokkenen te lang, hierdoor neemt de kracht van de 'tweede kans' die leerlingen krijgen af, 16 uur verzuim in 11 maanden is erg weinig, waardoor ook de kracht van het monitoren afneemt²;
- de periode van 11 maanden heeft tot gevolg dat het toegestane verzuim van LOD leerlingen (veel) lager ligt dan bij leerlingen die buiten de doelgroep vallen, dit vinden veel professionals oneerlijk;
- duur voor leerlingen/ouders, zeker in tijden van een financiële crisis;
- rechterlijke uitspraak maakt meer indruk (voor sommige leerlingen);
- ouders komen minder vaak mee op gesprek met de leerplichtambtenaar;
- ouders missen voorlichting vanuit school, zij schrikken van de brief van Leerplicht en zouden liever eerst door school gewaarschuwd worden.

Laat de reden van verzuim de aanpak bepalen

De mening die veel professionals delen is dat de aanpak van verzuim afhangt van de leerling en de reden van verzuim. Volgens de onderwijsprofessionals en leerplichtambtenaren zijn de

² Een ROC-professional oppert het bedrag dat per uur wordt gerekend omlaag te brengen tot 5 euro, zodat een leerling in 11 maanden tot 32 uur gemonitord en beboet kan worden, zonder dat het maximum bedrag van 160 euro stijgt. Andere professionals (zowel van team Leerplicht als van de ROC's) vinden dat een leerling elk nieuw schooljaar met een schone lei zou moeten kunnen beginnen, en dat LOD dus niet over de zomervakantie heen zou moeten worden getrokken.

belangrijkste redenen waarom leerlingen op het MBO verzuimen motivatiegebrek (door een verkeerde studiekeuze of door te weinig uitdagende lessen), werk (bijbaantjes) en persoonlijke problemen.

De ervaring van Leerplicht is dat een oproep wel indruk maakt op jongeren in een stabiele thuissituatie, zonder veel persoonlijke problemen en met betrokken ouders, maar op andere, notoire spijbelaars niet. Dit verschil is zichtbaar ongeacht of het om een boete of de dreiging van een strafrechtelijke weg gaat. LOD is volgens professionals vooral geschikt voor de jongere, niet notoire spijbelaar, waar niet al teveel persoonlijke problematiek speelt.

Verzuimmaatregel moet snel zijn, de leerling treffen en flexibel ingezet kunnen worden

Als we de gevoerde gesprekken samenvatten zou een goede, efficiënte verzuimmaatregel aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- de maatregel moet zo snel mogelijk op het verzuim volgen, het moet zoveel mogelijk een lik-op-stuk beleid zijn;
- de maatregel moet de leerlingen treffen, en niet hun ouders;
- de school moet (veel) contact onderhouden met de leerling, zoeken naar de oorzaak van het verzuim;
- op één opleiding/school zou zoveel mogelijk één verzuimbeleid gevoerd moeten worden; voor alle leerlingen hetzelfde, ongeacht leeftijd of woonplaats;
- belonen of mogelijkheid tot corrigeren van het eigen gedrag zou ook onderdeel van de maatregel moeten zijn.

Daarbij zijn de volgende randvoorwaarden volgens de betrokkenen van belang:

- goede zorgstructuur binnen school, aandacht voor de leerlingen;
- een goede, efficiënte samenwerking tussen school en Leerplicht;
- het is een pré als de leerplichtambtenaar aanwezig is op school, makkelijk benaderbaar is voor leerlingen, en betrokken;
- de verzuimregistratie moet op orde zijn;
- inzetten op een hoge mate van ouderbetrokkenheid;
- het verzuimbeleid op school zou zowel flexibel als eenduidig moeten zijn. Betrokkenen hebben graag verschillende maatregelen ter beschikking, waarbij er voor de keuze voor een maatregel aandacht is voor de individuele leerling.

Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *wat is het effect van LOD op verzuim op het MBO?*

De doelstelling van Leerplicht dat drie van de vijf hypothesen over het effect van LOD bevestigd worden, is niet behaald. Op een van de twee pilotscholen zijn twee hypothesen bevestigd, op de ander geen een.

De veronderstelling dat leerlingen het verzuim vervangen door ziekmeldingen kan niet getoetst worden, omdat er onvoldoende gegevens hierover beschikbaar zijn.

Omdat er geen urenregistraties van de leerplichtambtenaren beschikbaar zijn, kan geen antwoord gegeven worden op de vraag of de LOD een efficiënte aanpak is. Maar in de gesprekken geven de leerplichtambtenaren aan dat de maatregel LOD hen per leerling meer tijd kost dan de strafrechtelijke maatregelen. Kijken we naar de ervaringen van betrokken professionals en ouders dan zien we een gemengd beeld. Betrokkenen zijn deels positief over

LOD. Leerplichtambtenaren, mentoren/verzuimcoördinatoren en ook ouders zijn het er over eens dat geld indruk maakt bij jongeren van deze leeftijd. Maar als ouders de boete betalen, als een snelle afhandeling/monitoring niet mogelijk is, of als het zeer ongemotiveerde jongeren betreft (door grote persoonlijke problemen of een verkeerde studiekeuze) zal het effect van de maatregel gering zijn. Zoals een van de professionals zei: *"Het is een goede aanpak voor een klein deel van de schoolpopulatie"*. Hiermee wordt bedoeld de jongere, niet notoire spijbelaar, waar niet al teveel persoonlijke problematiek speelt.

Inleiding

Team Leerplicht is in Amsterdam verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van de Leerplichtwet 1969. Deze wet zorgt ervoor dat leerlingen zonder startkwalificatie verplicht zijn om tot hun 18^{de} jaar les volgen. Om de wet te handhaven wordt gebruik gemaakt van strafrechtelijke handhaving. Bij relatief verzuim kan dit in het ergste geval leiden tot een taak- of leerstraf en toezicht van jeugdreclassering. Deze maatregel heeft een aantal nadelen. De wachttijden tussen de verschillende fasen van het strafrechtelijke proces duren lang, waardoor de maatregel pas toegepast kan worden lang nadat de leerling heeft verzuimd. Ook wordt de maatregel ingezet als een laatste redmiddel en heeft het een te weinig preventieve functie. Tot slot zorgt een strafrechtelijke maatregel ervoor dat de leerling niet meer van onbesproken gedrag is, wat een probleem kan zijn bij een toekomstige baan.

Leerplicht (toenmalig BLP) is in maart 2013 een pilot gestart op het MBO om te onderzoeken wat de effecten zijn van bestuurlijke handhaving bij relatief verzuim: de Last Onder Dwangsom (LOD). Om precies te zijn, op 18 maart 2013 is gestart op het ROCvA College Zuid MBO-4 juridische dienstverlening en in oktober 2013 is ROC TOP de Klencke in Zuid met zes opleidingen³ aan de pilot toegevoegd. Tot slot is de opleiding Sport en bewegen van ROC TOP in november 2013 toegevoegd aan de pilot.

LOD kan alleen ingezet worden bij leerlingen van 16 en 17 jaar die in Amsterdam wonen. In de oude situatie vindt er bij 16 uur ongeoorloofd verzuim binnen vier weken een waarschuwingsgesprek plaats met de leerplichtambtenaar. Als het verzuim doorgaat volgt een verhoor. Vervolgens wordt een leerling doorgestuurd naar Halt of wordt er een justitieel proces-verbaal opgesteld, tenzij er gegronde reden is om dat niet te doen.

LOD wordt na de eerste 16 uur ongeoorloofd verzuim opgelegd. De LOD betreft een bedrag van €10 voor elk lesuur dat in de elf maanden na de eerste 16 uur verzuim wordt verzuimd, met een maximum van 16 uur, oftewel €160. Verzuimt de leerling daarna nog meer uren, dan kan een proces-verbaal worden opgemaakt en dan start de strafrechtelijke handhaving. Redenen om LOD niet op te leggen, de zogenoemde contra-indicaties, zijn bijvoorbeeld hulpverlening in het gezin, schulden of een historie van verzuim waarbij het strafrechtelijk traject is ingezet. Als ervoor wordt gekozen LOD op te leggen wordt het verzuim van de leerling elke week gemonitord. Een dwangsom wordt preventief ingezet. Een leerling krijgt de kans op herstel van zijn gedrag en in tegenstelling tot de strafrechtelijke maatregel kan het middel LOD direct worden toegepast.

³ Het gaat om opleidingen in de volgende sectoren: Economie & Administratie; Handel & Ondernemerschap; Toerisme & Recreatie en Horeca

Onderzoeksvraag

Leerplicht heeft in 2014 aan Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS, toen nog O+S) gevraagd om de pilot te evalueren. Deze eerste evaluatie gaf een goed beeld van de meningen van de betrokkenen. Cijfermatig was het lastiger om uitspraken te doen over een eventueel effect van de pilot op verzuim, dit had onder andere te maken met de korte duur van de pilot waardoor de cijfers nog geen duidelijk beeld gaven. In 2015 is aan OIS gevraagd een vervolgonderzoek te doen naar de pilot. Dit rapport is het resultaat van deze tweede evaluatie.

Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende vraag:

Wat is het effect van bestuurlijke handhaving bij relatief verzuim middels een last onder dwangsom?

Naar aanleiding van de bovenstaande deelvragen zijn vijf hypothesen geformuleerd:

1. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet is na twee jaren, dus in schooljaar 2014/'15, met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13. Onder recidive wordt verstaan dat na de eerste 16 uren verzuim (wettelijk verzuim) er nogmaals 16 uren is verzuimd in een periode van 4 weken;
2. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet is na twee jaren, in schooljaar 2014/'15, 20% lager dan op de referentiescholen/opleidingen (waar geen afname wordt verwacht);
3. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet ligt 20% lager dan bij de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam;
4. de eerste wettelijke verzuimmeldingen (16 uren binnen vier weken) op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet, is na twee jaren (dus in schooljaar 2014/'15) met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13;
5. de eerste wettelijke verzuimmeldingen op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet neemt met 20% af ten opzichte van de referentiescholen/opleidingen.

Werkwijze

Om alle vragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve bronnen. Het kwantitatieve deel bestaat uit een analyse van gegevens in de vorm van de bestanden van de LOD registratie en de verzuimmeldingenregistratie. Bij het kwalitatieve deel van het onderzoek zijn interviews gehouden met leerplichtambtenaren, verzuim- en zorgcoördinatoren, docenten en ouders.

Kwantitatief

Bestandsanalyses LOD

OIS heeft op basis van de bestanden van Leerplicht op een rijtje gezet wat de stand van zaken is bij de pilot LOD. Hierbij is bijvoorbeeld gekeken hoeveel leerlingen LOD opgelegd hebben gekregen en hoe vaak er betaald is. Ook is er gekeken naar redenen om LOD niet op te leggen.

Bestandsanalyses verzuimregistraties

OIS heeft op basis van de verzuimmeldingenregistraties gekeken naar het relatief verzuim voor en na invoering van LOD. Dit gebeurde niet alleen voor de twee pilotscholen, maar er is ook gekeken naar twee scholen die lijken op de scholen van de pilot. Deze referentiescholen zijn door OIS en Leerplicht uitgekozen op vergelijkbaarheid qua bestuur, opleiding, niveau en omvang, en waarvan de verzuimregistratie goed op orde is.

Ziekteverzuim

Bij het effect van LOD is wederom enkel gekeken naar de meldingen van 16 uur verzuim. Bij de eerste evaluatie stond er als aandachtspunt in de rapportage dat dit een zwakte in het onderzoek bleek te zijn. We gaven toen als advies om op een later moment ook te kijken naar de totale verzuimregistratie bij de opleidingen en naar het ziekteverzuim. Op deze manier zou een completer beeld geschetst kunnen worden van het verzuim en zou kunnen worden nagegaan of er 'tactisch gespiegeld' wordt, dus dat veel leerlingen bijvoorbeeld een maximum van 15 uur verzuim hebben of dat zij zich meer ziek zijn gaan melden vanwege de pilot. Het bleek niet mogelijk te zijn om te kijken naar verzuim van minder dan 16 uur. Daarnaast is het deels gelukt het ziekteverzuim in beeld te krijgen. Dit heeft onder andere te maken met het overstappen op een nieuw registratiesysteem bij de opleidingen.

Kwalitatief

Interviews met leerplechtambtenaren, contactpersonen op scholen en met ouders

Team Leerplecht heeft een aantal contactpersonen geselecteerd en OIS heeft in samenspraak met de opdrachtgever een checklist gemaakt met daarop de gespreksonderwerpen van de diepte interviews. De interviews zijn zowel op de pilot- als op de referentiescholen gehouden. In de interviews is gevraagd naar hun ervaringen: zijn leerplechtambtenaren, docenten en verzuimcoördinatoren bij de pilotopleidingen tevreden? Hebben de professionals van referentiescholen behoefte aan de invoering van de maatregel? En wat denkt men dat het effect zal zijn van de maatregel? In totaal heeft OIS gesproken met twee leerplechtambtenaren en met twaalf onderwijsprofessionals (mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren): drie op de pilotschool ROCvA en twee op de bijbehorende referentieschool, en vier op de pilotschool ROC TOP en drie op de bijbehorende referentieschool. In totaal heeft de pilotschool ROCvA 13 mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren, waarvan we er drie hebben gesproken. De pilotschool ROC TOP heeft in totaal 20 mentoren en verzuim- en zorgcoördinatoren, waarvan we er vier hebben gesproken. Gedurende de gesprekken was sprake van inhoudelijke verzadiging (saturatie): er kwam na enige tijd geen nieuwe informatie meer naar voren. Dit betekent dat er genoeg mensen zijn geïnterviewd.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om een aantal diepte-interviews te houden met ouders. In de eerste evaluatie werd gekozen om de ouders een brief te sturen met daarbij de enquête. De respons hierbij was met 9% zeer laag. Daarom is bij dit vervolgonderzoek gekozen voor een andere methode.

Leerplecht heeft de contactgegevens geleverd van ouders die bij de leerplechtambtenaar hebben aangegeven mee te willen werken aan een interview. OIS heeft hen vervolgens benaderd en de ouders ofwel bij hen thuis, ofwel op een andere locatie gesproken. OIS heeft de contactgegevens gekregen van negen ouders: drie ouders van leerlingen van ROCvA en zes ouders van leerlingen van ROC TOP. Met twee ouders is het niet gelukt om een interview te plannen: één ouder was te druk en de andere ouder wilde niet meewerken omdat de kwestie teveel verdriet zou oproepen. In totaal zijn er zeven gesprekken gevoerd met ouders, vijf van leerlingen op ROC TOP en twee van leerlingen op ROCvA.

In de eerste evaluatie is er ook een enquête gehouden onder leerlingen van de betrokken opleidingen. Deze enquête is ingevuld door 150 leerlingen, waarvan er 37 tot de doelgroep behoorden. Een derde van de 150 geënquêteerde leerlingen (33%) gaat naar eigen zeggen

minder spijbelen als ze weten dat ze een boete kunnen krijgen, voor 29% geldt dit niet. Als we vroegen naar spijbelen in de klas, dacht een klein deel (6%) dat er minder verzuimd wordt sinds invoering van LOD. Meer leerlingen, namelijk 37% dacht dat LOD geen effect heeft. Daarnaast gaf 9% aan dat er misschien minder verzuimd wordt. Bijna de helft van de leerlingen (48%) weet niet of er minder gespijbeld wordt in de klas sinds invoering van LOD. De maatregel geldt natuurlijk ook maar voor een klein deel van de klas, alleen voor de 18-minners die in Amsterdam wonen.

Bij deze tweede evaluatie is besloten dit deel van het onderzoek niet te herhalen omdat er niet verwacht werd dat dit nieuwe informatie op zou leveren.

Tabel S.1 Interviews, naar school en functie

		ouders	mentor/ verzuim- en zorgcoördinatoren	leerplicht ambtenaren
ROCvA	pilotschool	2	3*	1
	referentieschool	-	2	-
ROC TOP	pilotschool	5	4**	1
	referentieschool	-	3	-
totaal		7	12	2

*3 van 13 mentoren en coördinatoren in totaal

**4 van 20 mentoren en coördinatoren in totaal

Leeswijzer

Dit rapport start met een beschrijving van de effecten van LOD in cijfers. Hoe vaak is LOD aangekondigd en vervolgens opgelegd, welke conclusies kunnen we trekken op basis van de verzuimcijfers en hoe zit het met het ziekteverzuim op de opleidingen? De ervaringen van de betrokkenen met LOD en de toekomst komen in het tweede hoofdstuk aan de orde: wat zijn de voor- en nadelen van LOD, wat zijn de voorwaarden voor een goed en efficiënt verzuimbeleid en moet de maatregel volgens betrokkenen stadsbreed worden toegepast?

1 Effecten van LOD in cijfers

In dit hoofdstuk kijken we op basis van cijfers naar het effect van de LOD maatregel: hoeveel keer is LOD opgelegd, en hoe vaak is de boete vervolgens ingevorderd, zijn er veranderingen in verzuimcijfers te zien, en verschilt dat tussen scholen waar de maatregel nu wel geldt en scholen waarop de boete niet kan worden opgelegd?

1.1 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe vaak LOD is aangekondigd, hoe vaak het vervolgens herzien, of ingetrokken is, en bij hoeveel leerlingen de boete is ingevorderd. De gegevens hierover zijn afkomstig uit de LOD bestanden van tot en met juni 2015.

Redenen voor de leerplichtambtenaar om LOD in te trekken of niet op te leggen zijn onjuiste registratie van verzuimuren, na correctie (vaak na het gesprek tussen de leerplichtambtenaar en de leerling en eventueel de ouders) of een contra-indicatie (privé problematiek, schulden). In sommige gevallen wordt er getwijfeld aan de doelmatigheid van LOD, bijvoorbeeld door de hoge mate van het verzuim. Een hoge mate van verzuim betekent bijvoorbeeld dat een leerling binnen een aantal weken al 16 uur verzuimt, waardoor de boete al ingevorderd wordt en het preventieve karakter van de maatregel dus onvoldoende naar voren komt. In die gevallen kan er besloten worden om een proces-verbaal op te maken in plaats van het opleggen van LOD.

De pilot LOD loopt momenteel op het ROCvA College Zuid MBO-4 juridische dienstverlening en op ROC TOP de Klencke in Zuid met zes opleidingen en ROC TOP Sport en Bewegen op niveau 3 en 4. Er is voor deze MBO locaties gekozen om verschillende redenen. Ten eerste was de verzuimregistratie goed op orde, een belangrijke voorwaarde voor het invoeren van de maatregel. Daarnaast wordt er al veel gedaan op het gebied van verzuim. Zo werken er betrokken verzuimmedewerkers die al een gesprek hebben met verzuimende leerlingen, voordat BLP wordt betrokken. Op sommige opleidingen is dat niet het geval. Een laatste reden is dat bij deze opleidingen relatief veel 18-minners te vinden zijn. De maatregel geldt namelijk alleen voor leerlingen van 16 en 17 jaar.

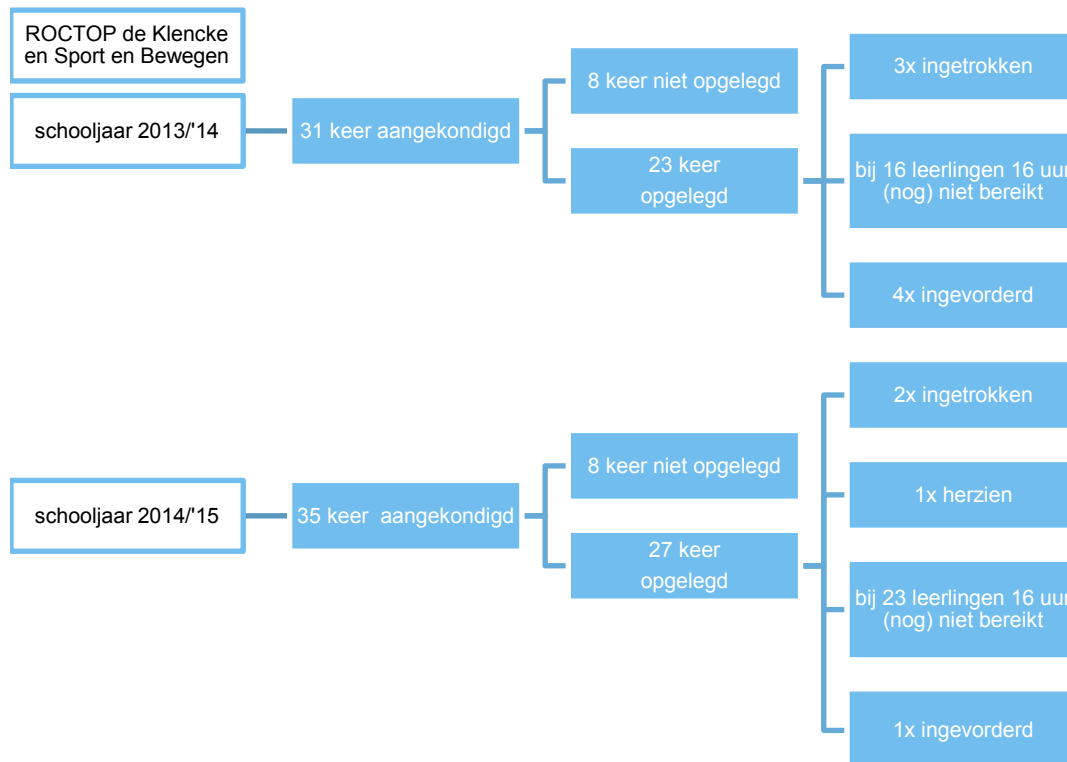
1.1.1 ROC TOP de Klencke en Sport en Bewegen

In schooljaar 2013/'14 (de opleidingen doen sinds maart 2013 mee aan de pilot) is bij ROC TOP de Klencke en Sport en Bewegen LOD 31 keer aangekondigd. Dit betrof 25 unieke leerlingen, aangezien zes leerlingen twee maal LOD aangekondigd kregen. In acht gevallen werd besloten LOD niet op te leggen, drie keer werd de LOD ingetrokken. Dat maakt dat LOD twintig keer is opgelegd (65%), waarvan de boete tot en met juni 2015 vier keer is ingevorderd (geïnd), de rest is nog lopend.

In schooljaar 2014/'15 is LOD 35 keer aangekondigd, dit betrof allemaal unieke personen. Ook in dit jaar werd LOD uiteindelijk in acht gevallen niet opgelegd, twee keer werd de LOD ingetrokken en één keer herzien. Van de uiteindelijk 24 keer dat LOD werd aangekondigd (69%) is er ondertussen één keer ingevorderd.

Er zijn in het kader van LOD geen huisbezoeken afgelegd.

Figuur 1.1 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015 – ROC TOP



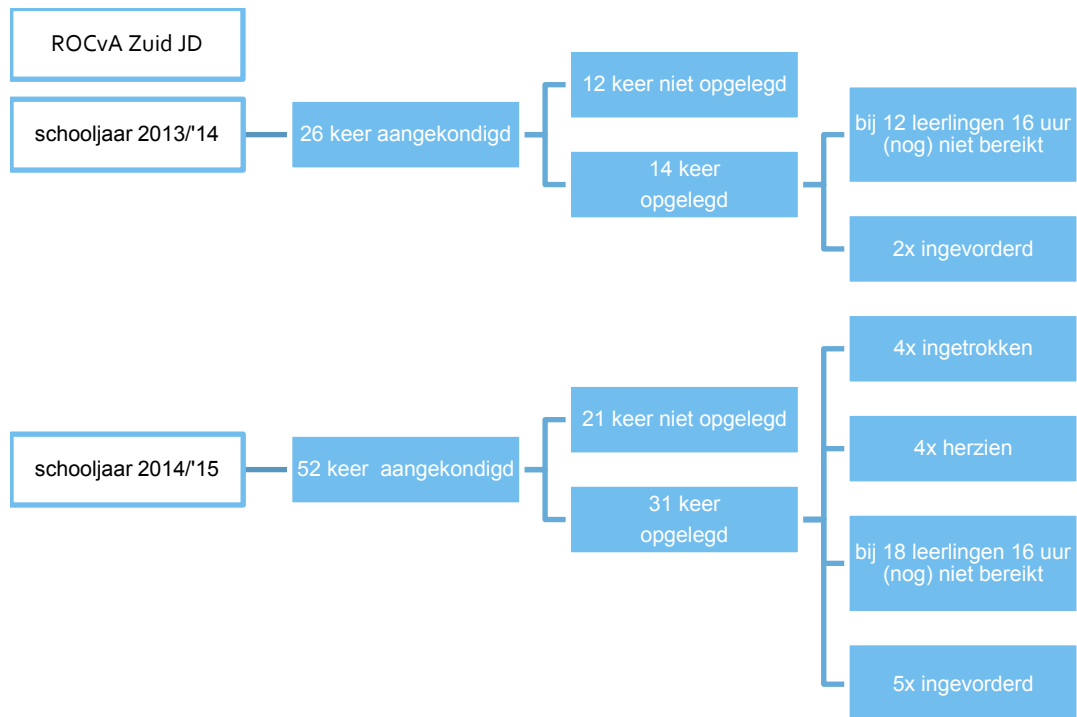
1.1.2 ROCvA Zuid

Op het ROCvA Zuid Juridische Dienstverlening kondigde de Leerplichtambtenaar in schooljaar 2013/'14 (sinds oktober 2013) LOD aan bij 26 leerlingen. Hiervan werd LOD twaalf keer toch niet opgelegd (46%). Van de veertien keer dat LOD wel werd opgelegd is de boete tot juni 2015 twee keer ingevorderd, de rest van de trajecten lopen nog.

In schooljaar 2014/'15 is LOD 52 keer aangekondigd. In twee gevallen ging het om dezelfde leerling, dat maakt vijftig unieke personen die LOD aangekondigd kregen. Van de 52 aankondigen werden er 21 niet opgelegd, vier herzien, en vier ingetrokken (samen 56%). Van de 23 keer dat LOD wel werd opgelegd is er tot juni 2015 vijf keer ingevorderd.

Er zijn bij leerlingen van de ROCvA in het kader van LOD drie huisbezoeken afgelegd in schooljaar 2014/'15, een jaar eerder deed de leerplichtambtenaar twee huisbezoeken.

Figuur 1.2 Stand van zaken LOD tot en met juni 2015 - ROCvA



1.2 Effect van LOD op gemeld verzuim

Een belangrijke vraag bij deze tweede evaluatie van LOD was of er nu de pilot langer loopt een effect is te zien op de verzuimcijfers die bekend zijn bij Leerplicht. OJZ heeft hierbij verschillende deelvragen geformuleerd om te toetsen of er een effect is van de pilot LOD. Deze deelvragen luiden:

1. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet is na twee jaren, dus in schooljaar 2014/'15, afgenomen met 20% ten opzichte van schooljaar 2012/'13. Onder recidive wordt verstaan dat na de eerste 16 uren verzuim (wettelijk verzuim) er nogmaals 16 uren is verzuimd in een periode van 4 weken;
2. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet is na twee jaren, in schooljaar 2014/'15, 20% lager dan op de referentiescholen/opleidingen (waar geen afname wordt verwacht);
3. de recidive op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet is na twee jaren, in schooljaar 2014/'15, 20% lager is dan bij de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam;
4. het percentage eerste wettelijke verzuimmeldingen (16 uren binnen vier weken) op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet, is na twee jaren (dus in schooljaar 2014/'15) met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13;
5. het percentage eerste wettelijke verzuimmeldingen op de opleidingen waar de last onder dwangsom is ingezet na twee jaren, in schooljaar 2014/'15, is 20% lager dan op de referentiescholen/opleidingen.

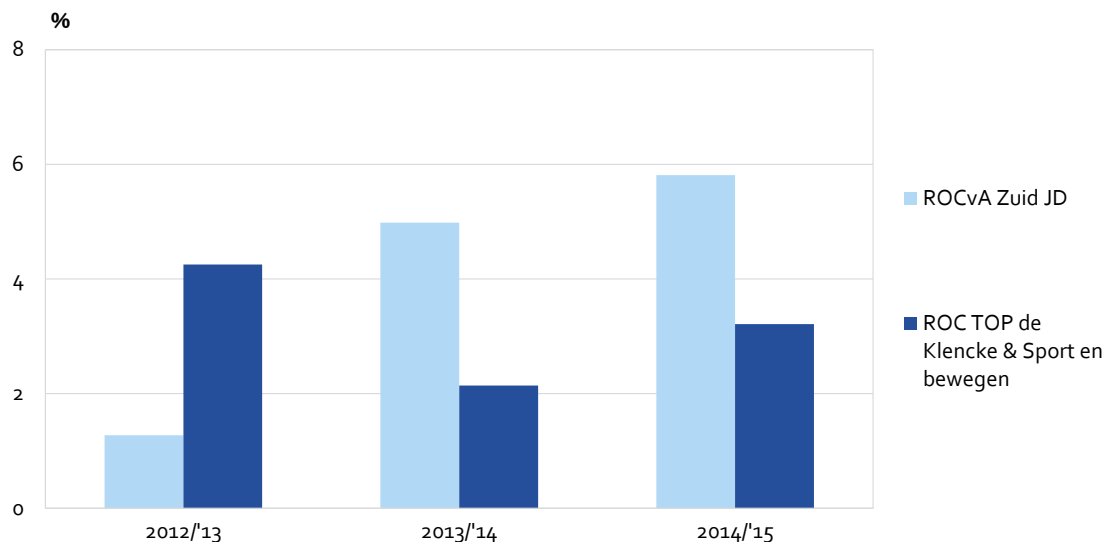
In de volgende paragrafen toetsen we deze deelvragen om te zien of er een effect van LOD te zien is in de verzuimregistraties. In de bijlage staan extra figuren die de ontwikkeling door de jaren heen per maand laten zien.

1. Is recidive tussen schooljaar 2014/'15 en schooljaar 2012/'13 met 20% afgenomen?

De hypothese is dat de recidive op de pilotopleidingen in schooljaar 2014/'15 met 20% is afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13. Deze hypothese wordt bevestigd bij ROC TOP maar niet op het ROCvA.

In figuur 1.3 is te zien dat de recidive bij ROCvA Juridische Dienstverlening in 2014/'15 is toegenomen ten opzichte van 2012/'13, van 1,3% gemiddeld in 2012/'13 tot 4,3% gemiddeld in 2014/'15. Bij ROC TOP zien we een afname van 5,8% in 2012/'13 tot 3,2% in 2014/'15. Bij ROC TOP is de recidive dus met minimaal 20% afgenomen.

Figuur 1.3 Recidive bij ROCvA Zuid JD en ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen, 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁴



Aantal leerlingen ROCvA Zuid JD: 110 (2012/'13), 146 (2013/'14), 122 (2014/'15)

Aantal leerlingen ROC TOP: 174 (2012/'13), 119 (2013/'14), 150 (2014/'15)

2. Recidive op pilotopleidingen in 2014/'15 20% lager dan op de referentieopleidingen?

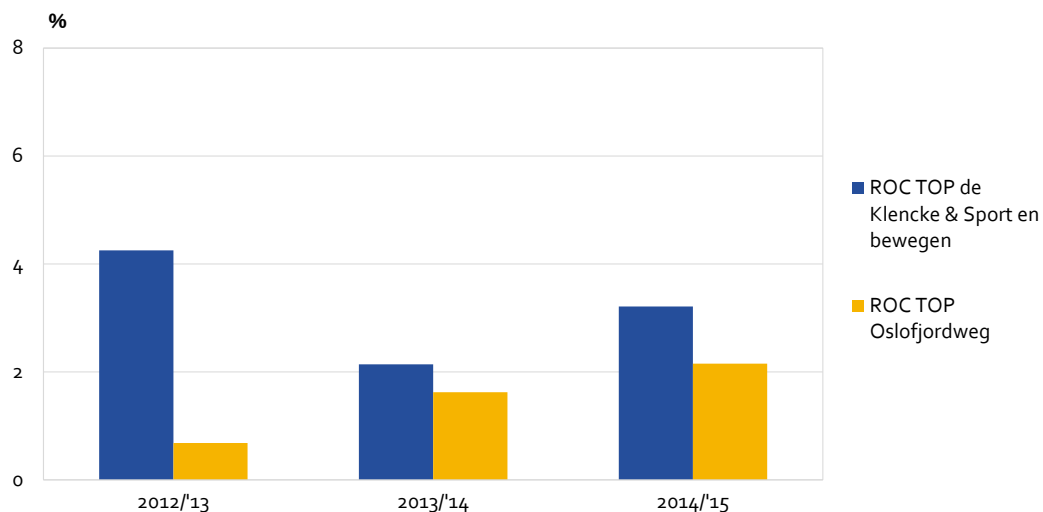
De tweede hypothese is dat de recidive op de pilotopleidingen in schooljaar 2014/'15 20% lager is ten opzichte van de recidive op de referentieopleidingen. Deze hypothese wordt bij beide pilotscholen niet bevestigd.

In figuur 1.4 is te zien dat de recidive bij de pilotopleiding ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen (3,2%) in 2014/'15 hoger ligt dan bij de referentieopleiding ROC TOP Oslofjordweg (2,2%).

⁴ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

Net als bij ROC TOP is in figuur 1.5 te zien dat de recidive bij de pilotopleiding ROCvA Zuid JD (5,8%) in 2014/'15 hoger ligt dan bij de referentieopleiding ROCvA Zuidoost Financiële beroepen (4,7%).

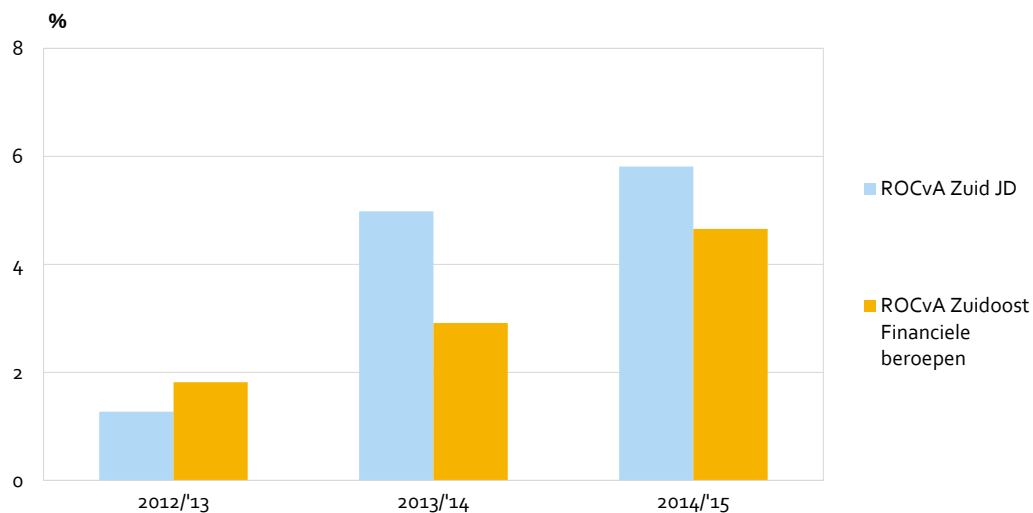
Figuur 1.4 Recidive bij ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen (pilot) en ROC TOP Oslofjordweg (referentie), 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁵



Aantal leerlingen ROC TOP de Klencke & Sport: 174 (2012/'13), 119 (2013/'14), 150 (2014/'15)

Aantal leerlingen ROC TOP Oslofjordweg: 44 (2012/'13), 28 (2013/'14), 38 (2014/'15)

Figuur 1.5 Recidive ROCvA Zuid JD (pilot) en ROCvA Zuidoost Financiële beroepen (referentie), 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁶



Aantal leerlingen ROCvA Zuid JD: 110 (2012/'13), 146 (2013/'14), 122 (2014/'15)

Aantal leerlingen ROCvA Zuidoost: 55 (2012/'13), 53 (2013/'14), 41 (2014/'15)

⁵ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

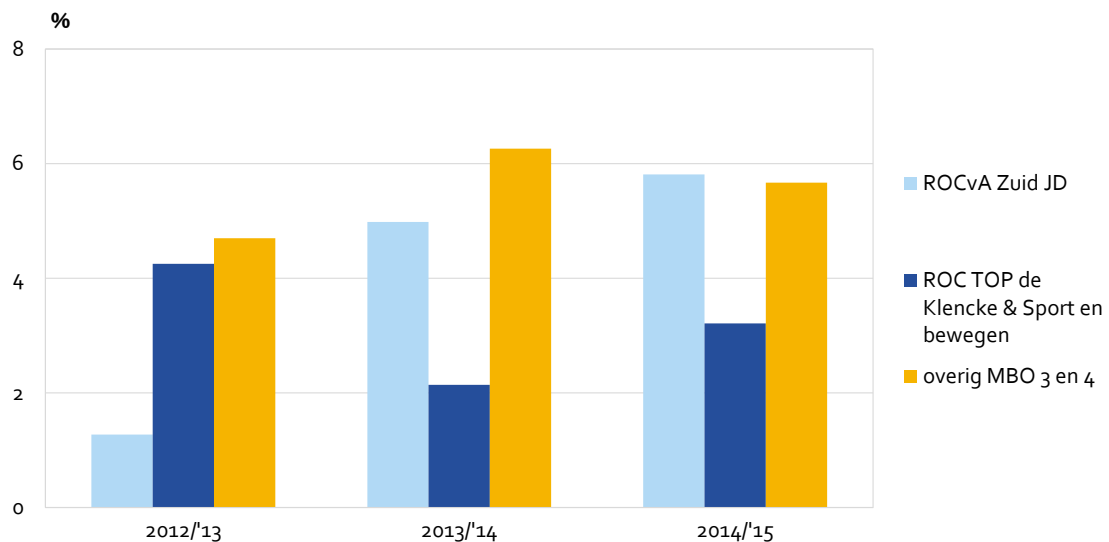
⁶ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

3. Recidive op pilotopleidingen in 2014/'15 20% lager dan bij de overige mbo3 en -4 leerlingen?

De derde hypothese is dat de recidive op de pilotopleidingen in schooljaar 2014/'15 20% lager is dan de recidive bij de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam. Deze hypothese wordt bevestigd bij ROC TOP maar niet op het ROCvA.

In figuur 1.6 is te zien dat in schooljaar 2014/'15 de recidive bij ROCvA Zuid JD (5,8%) ongeveer even hoog is als de recidive bij de overige MBO 3 en 4 studenten (5,7%). Bij ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen ligt de recidive in 2014/'15 met 3,2% lager dan gemiddeld op de MBO 3 en 4 opleidingen.

Figuur 1.6 Recidive bij ROCvA Zuid JD, ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen en overige Amsterdamse MBO 3 en 4 studenten, 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁷



Aantal leerlingen ROCvA Zuid JD: 110 (2012/'13), 146 (2013/'14), 122 (2014/'15)

Aantal leerlingen ROC TOP: 174 (2012/'13), 119 (2013/'14), 150 (2014/'15)

Aantal leerlingen overig MBO 3 en 4: 1792 (2012/'13), 1836 (2013/'14), 1767 (2014/'15)

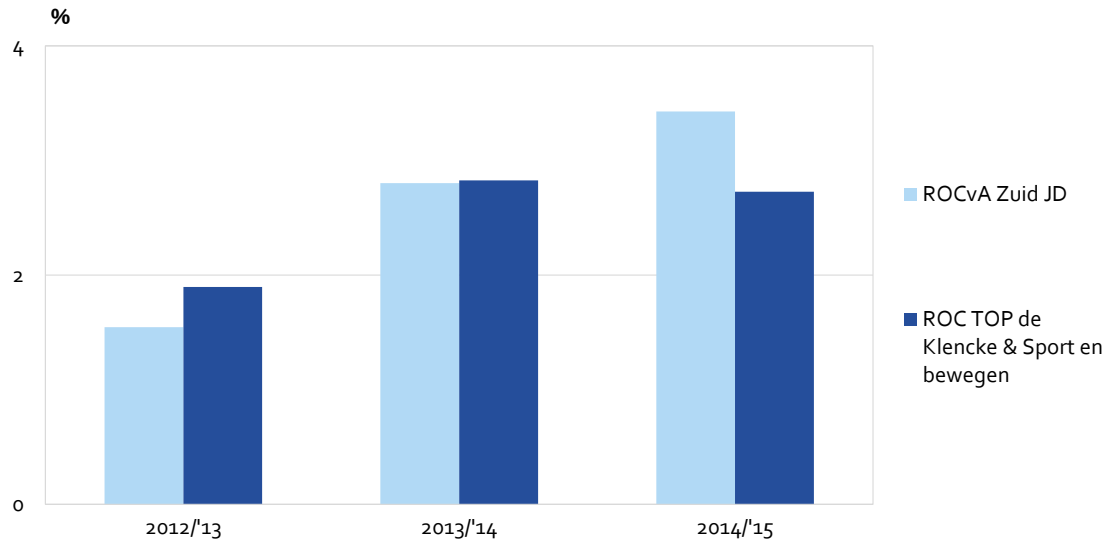
4. Zijn de eerste meldingen tussen schooljaar 2014/'15 en 2012/'13 met 20% afgenomen?

De vierde hypothese is dat de eerste wettelijke verzuimmeldingen (16 uren binnen vier weken) op de pilotopleidingen in schooljaar 2014/'15 met 20% afgenomen zijn ten opzichte van schooljaar 2012/'13. Deze hypothese wordt bij beide pilotscholen niet bevestigd.

In figuur 1.7 is te zien dat het aandeel eerste wettelijke verzuimmeldingen bij beide pilotopleidingen is toegenomen tussen schooljaar 2012/'13 en 2014/'15. Bij ROCvA van 1,5% gemiddeld in 2012/'13 tot 3,4% in 2014/'15, en bij ROC TOP van 1,9% gemiddeld in 2012/'13 tot 2,7% in 2014/'15.

⁷ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

Figuur 1.7 Eerste wettelijke verzuimmeldingen bij ROCvA Zuid JD en ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen, 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁸



Aantal leerlingen ROCvA Zuid JD: 110 (2012/'13), 146 (2013/'14), 122 (2014/'15)

Aantal leerlingen ROC TOP: 174 (2012/'13), 119 (2013/'14), 150 (2014/'15)

5. Eerste meldingen op pilotopleidingen in 2014/'15 20% lager dan op de referentieopleidingen?

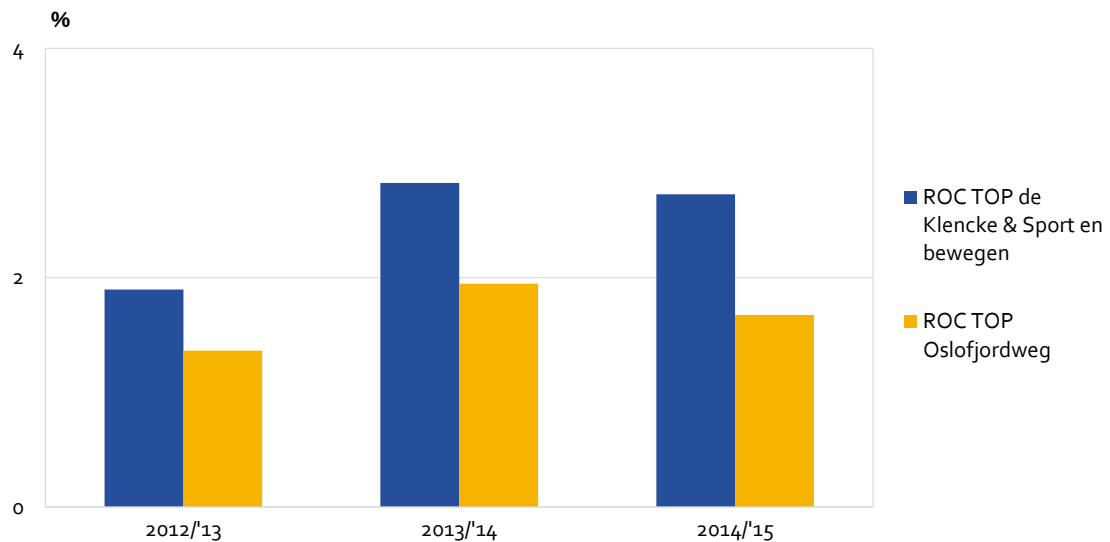
Tot slot is de vijfde hypothese dat het aandeel eerste wettelijke verzuimmeldingen op de pilotopleidingen in 2014/'15 20% lager ligt ten opzichte van de referentieopleidingen. Deze hypothese wordt bij beide pilotscholen niet bevestigd.

In figuur 1.8 is te zien dat het aandeel eerste wettelijke verzuimmeldingen in 2014/'15 bij de pilotopleidingen ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen (2,7%) hoger ligt dan bij de referentieopleiding ROC TOP Oslofjordweg (1,7%).

Bij ROCvA zien we het tegenovergestelde: in figuur 1.9 is te zien dat het aandeel eerste wettelijke verzuimmeldingen in 2014/'15 bij de pilotopleiding ROCvA Zuid JD (3,8%) net wat lager ligt dan bij de referentieopleiding ROCvA Zuidoost Financiële beroepen (3,4%)

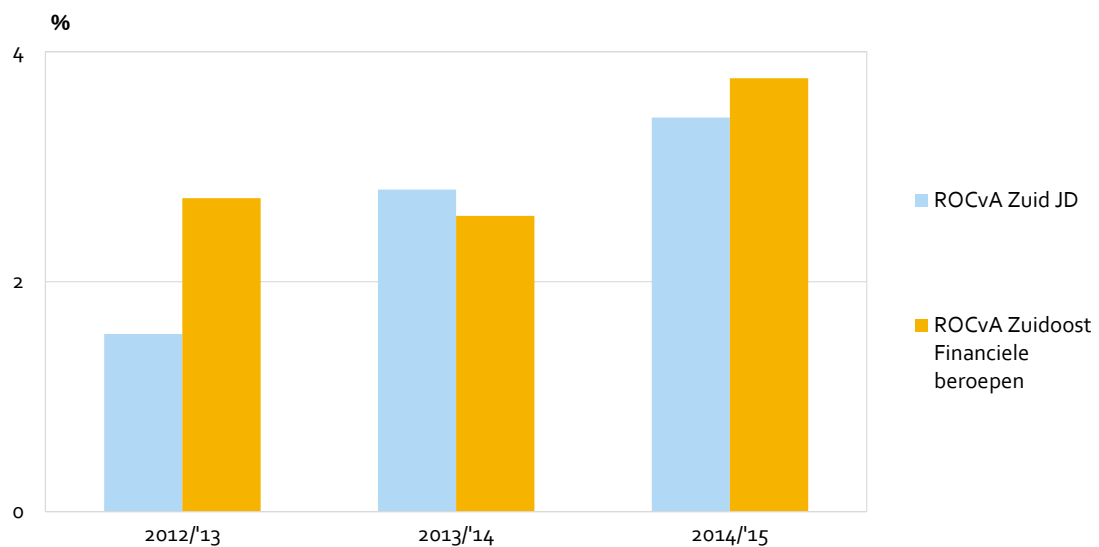
⁸ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

Figuur 1.8 Eerste wettelijke verzuimmeldingen bij ROC TOP de Klencke en Sport en bewegen (pilot) en ROC TOP Oslofjordweg (referentie), 2012/'13-2014/'15 (procenten)⁹



Aantal leerlingen ROC TOP de Klencke & Sport: 174 (2012/'13), 119 (2013/'14), 150 (2014/'15)
 Aantal leerlingen ROC TOP Oslofjordweg: 44 (2012/'13), 28 (2013/'14), 38 (2014/'15)

Figuur 1.9 Eerste wettelijke verzuimmeldingen bij ROCvA Zuid JD (pilot) en ROCvA Zuidoost Financiële beroepen (referentie), 2012/'13-2014/'15 (procenten)¹⁰



Aantal leerlingen ROCvA Zuid JD: 110 (2012/'13), 146 (2013/'14), 122 (2014/'15)
 Aantal leerlingen ROCvA Zuidoost: 55 (2012/'13), 53 (2013/'14), 41 (2014/'15)

Samenvattend geldt dus dat op ROC TOP twee van de vijf hypotheses worden bevestigd en bij ROCvA geen van de vijf.

⁹ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

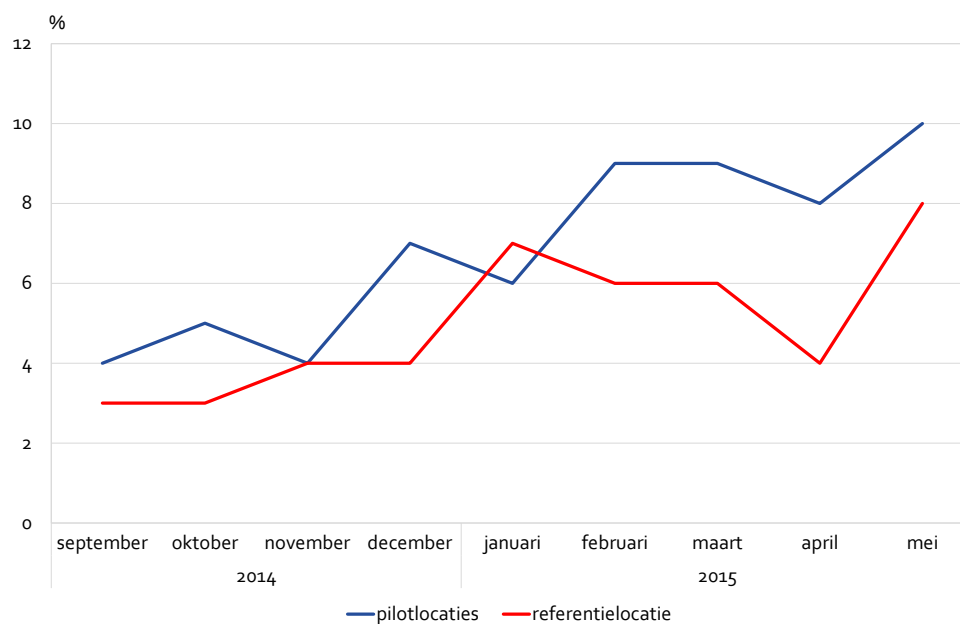
¹⁰ Aantal 16- en 17-jarige leerlingen op niveau 3 en 4, op peildata 1 oktober 2012 (schooljaar 2012/'13), 1 oktober 2013 (schooljaar 2013/'14) en 1 oktober 2014 (schooljaar 2014/'15)

1.3 Ziekteverzuim

Bij de eerste evaluatie van de pilot LOD was één van de bevindingen dat de betrokkenen het idee hadden dat het aantal ziekmeldingen was gestegen. Leerlingen die weten dat er een boete boven hun hoofd hangt zouden zich vaker ziekmelden, terwijl het in werkelijkheid om ongeoorloofd verzuim zou gaan. Er werd dan ook aangegeven dat bij een volgende evaluatie het ziekteverzuim meegenomen zou moeten worden om een compleet beeld te kunnen schetsen van de gevolgen van de pilot.

Bij deze tweede evaluatie is daarom een poging gedaan om naast de verzuimregistratie ook het totale ziekteverzuim in beeld te krijgen, maar dit bleek niet mogelijk. ROCvA is vorig schooljaar overgestapt op een ander registratiesysteem, waardoor er geen tijdreeks kan worden getoond van het ziekteverzuim. Bij ROC TOP was het alleen mogelijk om gegevens over het ziekteverzuim vanaf september 2014 te leveren.

Figuur 1.10 Ziekteverzuim ROC TOP, pilotopleidingen en referentieopleidingen (procenten)



bron: ROC TOP

In figuur 1.10 is te zien dat in bijna alle maanden het ziekteverzuim op de pilotlocatie (de Klencke en Sport & Beweging) hoger ligt dan op de referentielocatie (Oslofjordweg).

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de periode vóór start van de pilot waardoor we niet weten of het ziekteverzuim voordat de pilot startte hoger of lager lag dan na de start van de pilot en ook niet of het ziekteverzuim op de pilotlocaties voor de start van de pilot hoger of lager lag dan bij de referentielocatie.

In de gesprekken met professionals wordt ook deze keer vaak het vermoeden uitgesproken dat leerlingen zich strategisch ziekmelden, en dat dit bij LOD waarschijnlijk nog sterker is dan bij leerlingen die niet binnen de LOD doelgroep vallen. Wel wordt er volgens de meeste

professionals op hun opleiding streng gelet op ziekteverzuim. Leerlingen en/of hun ouders worden nagebeld, leerlingen worden aangesproken en als het ziekteverzuim een bepaald aantal uren overschrijdt wordt de schoolarts ingeschakeld.

1.4 Effect van LOD in cijfers – conclusie

Twee van de vijf hypothesen worden bevestigd op ROC TOP: daar is de recidive met 20% afgenomen, en ligt de recidive in 2014/'15 20% lager dan bij de overige MBO 3 en 4 studenten (5,7%). Bij het ROCvA wordt geen van de vijf hypothesen bevestigd.

Tabel 1.11 Hypothesen

	ROC TOP	ROCvA
1. Recidive is op de pilotopleidingen na twee schooljaren afgenomen met 20% ten opzichte van schooljaar 2012/'13.	behaald	niet behaald
2. Recidive is op de pilotopleidingen na twee jaren 20% lager dan op de referentieopleidingen.	niet behaald	niet behaald
3. Recidive is op de pilotopleidingen 20% lager dan de overige mbo3 en -4 leerlingen wonend in Amsterdam.	behaald	niet behaald
4. Eerste wettelijke verzuimmeldingen zijn op de pilotopleidingen na twee jaren met 20% afgenomen ten opzichte van schooljaar 2012/'13.	niet behaald	niet behaald
5. Eerste wettelijke verzuimmeldingen op de pilotopleidingen zijn met 20% afgenomen ten opzichte van de referentieopleidingen.	niet behaald	niet behaald

Op basis van de beschikbare cijfers is er geen uitspraak te doen over de hypothese dat LOD effect heeft op het ziekmelden van leerlingen. Wel hebben de professionals de indruk dat hier sprake van is en dat de leerlingen in de pilot zich vaker strategisch ziekmelden.

2 Effect van LOD volgens betrokkenen

In het voorgaande hoofdstuk bleek er op basis van de cijfers geen overtuigend bewijs voor het effect van LOD op verzuim. In dit hoofdstuk kijken we naar het effect van LOD op verzuim door de ogen van betrokkenen (school, Leerplicht, leerlingen en ouders). Hiervoor gebruiken we de informatie die we hebben opgehaald in de gesprekken die wij voerden met leerplichtambtenaren, mentoren, zorg- en verzuimcoördinatoren en ouders van wie de kinderen te maken hebben gekregen met LOD. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de rollen en taken die betrokkenen hebben. In de tweede paragraaf gaat het over de belangrijkste redenen voor verzuim en gaat vervolgens in op voorwaarden die volgens betrokkenen belangrijk zijn om verzuim terug te dringen. Daarna vatten we kort de voor- en nadelen van LOD samen en gaan we tot slot in op de vraag of LOD volgens betrokkenen uitgerold zou moeten worden over de stad.

2.1 Rollen en taken

Leerplichtambtenaren

De taken van de leerplichtambtenaren bij LOD zijn voor een deel anders dan de taken, of handelingen, die uitgevoerd worden bij een strafrechtelijke maatregel. In de gesprekken geven beide leerplichtambtenaren aan dat de maatregel LOD hen per leerling meer tijd kost dan de strafrechtelijke maatregelen. Een voorzichtige schatting is dat LOD gemiddeld vijf uur extra kost per melding. Dat heeft verschillende oorzaken:

- Bij LOD dient de leerplichtambtenaar wekelijks een brief te versturen. Deze brief is niet automatisch uit een digitaal systeem te halen, maar moet handmatig aangemaakt worden (en dit mag niet uitbesteed worden aan een ondersteuner);
- Het controleren van de verzuimuren;
- Er is over het algemeen meer contact met de leerlingen over hun verzuim, omdat leerlingen er zelf actiever mee bezig zijn;
- Er is (soms) meer contact met ouders, die mailen/bellen vaker met vragen over de procedure dan bij de strafrechtelijke maatregel.

De laatste twee punten worden als positieve bijeffecten ervaren.

Ouders worden ook uitgenodigd voor het gesprek, zij krijgen een kopie van de brief die naar de leerling wordt verstuurd. Zij zijn echter niet verplicht om mee te komen. Het gesprek zelf is grotendeels vergelijkbaar met de gesprekken bij de strafrechtelijke maatregel, maar bij LOD is het uitgebreider. Het traject dient uitgelegd te worden, inclusief de mogelijkheid dat de boete ongedaan te maken door niet meer te verzuimen, ook is er extra aandacht voor de persoonlijke situatie van de leerling, vooral in het kader van contra-indicaties zoals schulden. En omdat de boete per uur wordt opgelegd is het belangrijk dat de verzuimuren correct geregistreerd zijn. Zoals een van hen zegt: *"je wilt 100% zeker zijn dat je iemand niet onterecht gaat beboeten."*

School/mentoren/verzuimcoördinatoren

De rol van mentoren en verzuim coördinatoren verschilt bij LOD niet of nauwelijks van de rol die zij hebben bij de strafrechtelijke procedure. School waarschuwt de leerling bij een verzuim van 8 uur, en meldt de leerling bij Leerplicht bij 16 uur ongeoorloofd verzuim. School is verder niet

inhoudelijk betrokken bij het verzuimtraject dat vervolgens door de leerplichtambtenaar wordt ingezet, ongeacht of dat een strafrechtelijk of bestuurlijk traject is. School krijgt wel een terugkoppeling van de leerplichtambtenaar. Wat wel meer werk kost voor school is het controleren en/of corrigeren van foutief geregistreerde verzuimuren, en het toegenomen contact met de leerlingen hierover. Net als de leerplichtambtenaren zien zij dit wel als een positief effect, hoewel het ook vervelend kan zijn als je elke keer in discussie moet. Op de opleidingen van de professionals die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, is veel aandacht voor verzuim. Dit geldt voor zowel de pilotopleidingen als voor de referentiescholen. Ook is het contact en de samenwerking met Leerplicht er goed.

Leerlingen en hun ouders

Bij LOD worden leerlingen persoonlijker aangesproken (en aangeschreven) dan bij de strafrechtelijke procedure. De brief die de leerplichtambtenaar stuurt, ter aankondiging van LOD, is aan hen persoonlijk gericht. Ook worden zij er door zowel mentoren, verzuimcoördinatoren als leerplichtambtenaren op aangesproken dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben in de controle op hun verzuimuren. De professionals geven aan dat vrijwel elke leerling die LOD aangekondigd of opgelegd krijgt inderdaad meer betrokken is bij de verzuimregistratie.

Voor ouders ligt het wat anders. Zoals gezegd ontvangen zij een kopie van de brief aan hun kind, en worden zij wel uitgenodigd om mee te komen naar het gesprek met de leerplichtambtenaar, maar zijn zij hiertoe niet verplicht. De ervaringen van leerplichtambtenaren hierin verschillen: een van hen geeft aan dat (door de schrik van de boete) ouders meer betrokken zijn en de ander ziet juist minder ouders meekomen. Dat kwam ook naar voren in de gesprekken met de ouders. Een deel van de ouders is meegegaan naar het gesprek, anderen gaven aan dat ze die verantwoordelijkheid bij het kind legden en dat ze daarom (bewust) niet mee zijn gegaan.

Vanuit school lijkt het beleid een beetje tweezijdig. Enerzijds geeft elke professional aan, zowel op pilot- als referentiescholen, ouderbetrokkenheid te stimuleren. Ouders worden uitgenodigd voor informatieavonden, ouders moeten hun kind ziekmelden zolang hij of zij nog geen 18 jaar is, en op sommige opleidingen worden ouders gebeld bij verzuim van hun kind. Aan de andere kant is het beleid vaak dat de leerlingen zelf verantwoordelijk zijn, en niet hun ouders, zeker als ze 18+ zijn. Zo hebben ouders geen toegang tot het leerlingvolgsysteem, waar bijvoorbeeld roosters en verzuim in staat. Het is aan de ouders en hun kind om te bepalen of de ouder toegang krijgt tot het systeem, dit moet dan via de inlogcode van de leerling. In de gesprekken gaven enkele ouders aan een eigen inlogcode te willen hebben zodat ook zij in trajectplanner de verzuimde uren in de gaten kunnen houden.

In de gesprekken met ouders werd meermaals aangegeven dat zij (nog) meer betrokken zouden willen worden, vooral door school. Door Leerplicht worden zij naar eigen zeggen voldoende betrokken en zij zijn ook tevreden over dit contact. Als het zover is dat de boete ingevorderd wordt krijgen de ouders opnieuw een rol: betalen zij de boete, of laten ze hun kind betalen? Ook hierin verschillen zij, sommige ouders waren duidelijk: het kind heeft verzuimd, dus het kind betaalt. Eventueel schieten zij het voor, en krijgt hun zoon of dochter de tijd om het terug te betalen. Andere ouders geven aan dat hun kind de boete niet kan betalen, omdat hij of zij geen inkomsten heeft, en dat zij de boete daarom betaald hebben. Deze ouders zijn hier over het algemeen niet blij mee, ze vinden dat zij er op deze manier de dupe van worden, dus dat niet het kind wordt gestraft maar de ouder.

2.2 Redenen voor verzuim

De reden van verzuim zou aanpak van verzuim moeten bepalen

De mening die veel professionals delen is dat de aanpak van verzuim afhangt van de leerling en de reden van verzuim. Zo is de ervaring dat een oproep van Leerplicht wel indruk maakt op jongeren in een stabiele thuissituatie, zonder veel persoonlijke problemen en met betrokken ouders, maar op andere, notoire spijbelaars niet. Dit verschil is zichtbaar ongeacht of het om een boete of de dreiging van een strafrechtelijke weg gaat. LOD is volgens professionals vooral geschikt voor de jongere, niet notoire spijbelaar, waar niet al teveel persoonlijke problematiek speelt.

De redenen waarom leerlingen op het MBO ongeoorloofd verzuimen variëren. Professionals noemen als meest voorkomende redenen:

- motivatiegebrek (door een verkeerde studiekeuze of door te weinig uitdagende lessen)
- werk (bijbaantjes)
- persoonlijke problemen

Werk en persoonlijke problemen vallen ook vaak samen (werken vanwege schulden of vanwege kosten voor een kind bij tienermoeders). Ook lesroosters spelen mee, een laatste uur les na drie tussenuren wordt ook wel makkelijk overgeslagen. Zeker als dat betekent dat leerlingen daardoor eerder op hun werk kunnen zijn. Slechts een klein deel verzuimt uit luiheid of omdat ze geen zin hebben. De duizend-urennorm die sinds vorig jaar geldt (waardoor de studenten minder tijd hebben om naast de studie te werken), en de bezuinigingsmaatregelen (waardoor bijvoorbeeld tienermoeders hard geraakt worden, en waardoor zij dus meer moeten werken) spelen ook een belangrijke rol in het hoge verzuim op het MBO. Tot slot is er volgens leerkrachten en leerplichtambtenaren simpelweg een groep jongeren die niet geschikt is voor ons schoolsysteem. Die niet zoveel uren in een schoolbank kunnen doorbrengen als van hen verwacht wordt, maar die veel beter zouden gedijen in een werkomgeving.

De ouders die wij spraken gaven verschillende redenen voor het verzuim van hun kind. Bijvoorbeeld werk of sport waardoor leerlingen het laatste uur spijbelen, te laat wakker worden waardoor het eerste uur gemist wordt, soms door problematiek thuis, of motivatiegebrek door saaiheid van de lessen. Alle ouders geven aan dat de verzuimregistratie niet helemaal klopte. Soms door de eigen schuld, bijvoorbeeld niet ziekmelden, en soms door fouten van school. In meerdere gevallen gaat het ook niet altijd om spijbelen, maar bijvoorbeeld omdat de leerlingen de klas uit moeten omdat ze geen boeken (mee) hebben of omdat ze uit de klas gestuurd worden. Er bestaat onduidelijkheid bij de betrokkenen of dit in de pilot als verzuim telt.

*"Je merkt dat de jonge jongens van 16 schrikken van een geldboete, maar tot de oudere hardnekkige spijbelaars dring je niet door. Ook zijn er de jongeren die op de verkeerde opleiding zitten, bij hen is de motivatie te laag, ze mogen niet stoppen halverwege het schooljaar en doen wel hun best maar zitten gewoon echt op de verkeerde plek. Dan werkt LOD niet."
(leerplichtambtenaar)*

2.3 Randvoorwaarden voor verzuimmaatregelen

Ondanks dat verzuim altijd zal blijven bestaan is iedereen van mening dat het goed is dat er aandacht is voor verzuim. Ook ouders geven (op één na) allemaal aan dat het goed is dat hier vanuit school en Leerplicht veel aandacht voor is. Maar wat is dan de beste aanpak? Is dat de strafrechtelijke weg, dat uiteindelijk misschien leidt tot een strafbladaantekening, of is LOD dan beter? Dit blijkt geen makkelijke vraag. Als we de gevoerde gesprekken samenvatten zou een goede, efficiënte verzuimmaatregel aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- de maatregel moet zo snel mogelijk op het verzuim volgen, het moet zoveel mogelijk een lik-op-stuk beleid zijn (de termijn van elf maanden is te lang);
- de maatregel moet de leerlingen betreffen, en niet hun ouders; Een deel van de ouders betaalt uiteindelijk de boete. Twijfelachtig of het dan wel werkt;
- (veel) contact met de leerling, zoeken naar de oorzaak van het verzuim;
- op één opleiding/school zou zoveel als mogelijk één verzuimbeleid gevoerd moeten worden; voor alle leerlingen hetzelfde, ongeacht leeftijd of woonplaats;
- belonen of mogelijkheid tot corrigeren van het eigen gedrag zou ook onderdeel van de maatregel moeten zijn.

Daarbij zijn de volgende factoren van belang:

- goede zorgstructuur binnen school, aandacht voor de leerlingen;
- een goede, efficiënte samenwerking tussen school en Leerplicht;
- het is een pré als de leerplichtambtenaar aanwezig is op school, makkelijk benaderbaar is voor leerlingen, en betrokken;
- de verzuimregistratie moet op orde zijn;
- ouderbetrokkenheid;
- het verzuimbeleid op school zou zowel flexibel als eenduidig moeten zijn. Betrokkenen hebben graag verschillende maatregelen ter beschikking, waarbij er voor de keuze voor een maatregel aandacht is voor de individuele leerling. De keuze zien zij liever niet gebaseerd op leeftijd of woonplaats, maar op reden van verzuim en de persoonlijke situatie.

Uit eerder onderzoek naar uitval op het MBO komt een zelfde beeld naar voren, namelijk dat (multi-)problematiek, weinig binding met school en een verkeerde opleidingskeuze in combinatie met moeite met een schoolregime factoren zijn die vaak ten grondslag liggen aan verzuim en daaropvolgend schooluitval. Het zou volgens dit onderzoek goed zijn om op het MBO aandacht te hebben voor passend onderwijs en binding met school (bijvoorbeeld door uitgebreide intake, interne trajectbegeleiding of pluscoaches)¹¹.

Naast verzuimmaatregelen zou er volgens de betrokkenen ook moeten worden ingezet op preventie van verzuim. Dat is de mening van zowel de professionals, als van ouders. Dat is volgens hen te bereiken door:

- het onderwijs attractief te houden;
- begeleiding bij studiekeuze;
- andere mogelijkheden dan ons leersysteem voor jongeren die niet in dit systeem passen;

¹¹ Bron: 'Ze moeten wel *ergens* de wil hebben' Wat vooraf gaat aan uitval in het MBO, O+S 2011

- veel (individuele) aandacht zijn voor leerlingen en hun aanwezigheid op school. Leerlingen moeten 'gezien worden'. Dat betekent bijvoorbeeld ook direct nabellen als leerlingen verzuimd hebben;
- ouders betrekken; de meeste ouders willen graag meer betrokken worden bij de opleiding van hun zoon/ dochter. Dat het bericht van de leerplichtambtenaar vaak het eerste is dat ze horen over het verzuim, zonder dat de school eerder aan de bel heeft getrokken, vinden ze vervelend. Een deel van de ouders wordt wel actief betrokken door de opleiding, die vinden dat dan ook heel prettig;
- sommige betrokkenen opperen dat een uur later beginnen met de les een deel van het verzuim zou kunnen voorkomen (bij één van de referentieopleidingen is dit geprobeerd, maar toen bleek dat leerlingen alsnog te laat kwamen)¹².

2.4 Voor- en nadelen van LOD in vergelijking met het strafrechtelijk kader

Betrokkenen zien verschillende voor- en nadelen van de LOD maatregel. Niet iedereen ziet dezelfde voor- of nadelen en ook per casus verschilt dit. Zo is enerzijds de ouderbetrokkenheid volgens een aantal ROC- en Leerplichtprofessionals bij LOD groter, vooral omdat mensen boos zijn over de boete of de gang van zaken, anderzijds zijn ouders niet verplicht mee te komen naar het gesprek met de leerplichtambtenaar, en doet een deel van hen dat dus ook niet. Desondanks is er wel een samenvatting te geven van de meest genoemde voor- en nadelen van LOD ten opzichte van de strafrechtelijke maatregel.

Voordelen van LOD volgens betrokkenen

- schrikeffect omdat het over geld gaat, leerlingen (en ouders) worden wakker geschud;
- directe koppeling van oorzaak (verzuim) en gevolg (geldboete);
- leerlingen voelen zich zelf meer verantwoordelijk voor correcte verzuimregistratie;
- ouderbetrokkenheid groter: vaker reacties op de aankondigingsbrief;
- het traject is (over het algemeen) sneller dan het strafrechtelijke traject.

Nadelen/ verbeterpunten van LOD volgens betrokkenen

- het (schrik-)effect van een boete minimaliseert als ouders betalen;
- arbeidsintensief, vooral voor leerplichtambtenaar;
- op sommige opleidingen is de doelgroep (wonend in Amsterdam, geen startkwalificatie, jonger dan 18 jaar) klein;
- de periode van elf maanden is voor veel betrokkenen te lang, hierdoor neemt de kracht van de 'tweede kans' die leerlingen krijgen af, 16 uur verzuim in 11 maanden is erg weinig, waardoor ook de kracht van het monitoren afneemt¹³;
- de periode van 11 maanden heeft tot gevolg dat het toegestane verzuim van LOD leerlingen (veel) lager ligt dan bij leerlingen die buiten de doelgroep vallen, dit vinden veel professionals oneerlijk;

¹² Landelijk wordt er geëxperimenteerd met op het bioritme van tieners aangepaste roosters en toetstijden, zoals in Hardenberg, zie www.volkskrant.nl 28 aug 2015: 'Werkt dat, een tienervriendelijk rooster?'

¹³ Een ROC-professional oppert het bedrag dat per uur wordt gerekend omlaag te brengen tot 5 euro, zodat een leerling in 11 maanden tot 32 uur gemonitord en beboet kan worden, zonder dat het maximum bedrag van 160 euro stijgt. Andere professionals (zowel van team Leerplicht als van de ROC's) vinden dat een leerling elk nieuw schooljaar met een schone lei zou moeten kunnen beginnen, en dat LOD dus niet over de zomervakantie heen zou moeten worden getrokken.

- duur voor leerlingen/ouders, zeker in tijden van een financiële crisis;
- rechterlijke uitspraak maakt meer indruk (voor sommige leerlingen);
- ouders komen minder vaak mee op gesprek met de leerplichtambtenaar;
- ouders missen voorlichting vanuit school, zij schrikken van de brief van Leerplicht en zouden liever eerst door school gewaarschuwd worden.

Een ander nadeel dat naar voren kwam in de gesprekken met onderwijsprofessionals heeft te maken met het feit dat het nog een pilot is, is dat er ongelijkheid tussen scholen ontstaat als gevolg van pilot. Daarnaast komt in het onderzoek naar voren dat professionals, maar ook ouders, het vervelend vinden dat er ongelijkheid tussen leerlingen bestaat in behandeling van verzuim gebaseerd op woonplaats. Wat ook veel professionals op de ROC's als probleem benoemen is dat de scholen (steeds meer) worden afgerekend op verzuim en uitval. Scholen die zich inzetten om zorgleerlingen op te nemen, hebben het gevoel hier uiteindelijk dus de rekening voor te betalen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat scholen niet meer openstaan voor deze doelgroep.

2.5 Effect van LOD volgens betrokkenen – conclusie

Kijken we naar de ervaringen van betrokken professionals en ouders zien we een gemengd beeld. Men is deels positief over LOD. Leerplichtambtenaren, mentoren, verzuimcoördinatoren en ook ouders zijn het over één ding eens, en dat is dat geld indruk maakt bij jongeren van deze leeftijd. Maar als ouders de boete betalen, als een snelle afhandeling/monitoring niet mogelijk is, of als het zeer ongemotiveerde jongeren betreft (door grote persoonlijke problemen of een verkeerde studiekeuze) zal het effect van de maatregel gering zijn.

Professionals en ouders noemen een aantal factoren die zij van belang achten bij de aanpak van verzuim, waarvan de meeste betrekking hebben op het onderwijs/de opleiding: leerlingen motiveren door attractief onderwijs en begeleiden bij een juiste studiekeuze, aandacht voor de individuele leerling, belonen, ouderbetrokkenheid en acceptatie dat sommige leerlingen niet geschikt zijn voor dit onderwijssysteem.

Een verzuimbeleid zou zich hier dan ook (in samenwerking met het onderwijs) op moeten richten. Bij een mogelijke uitrol van LOD dient er veel aandacht te zijn voor een correcte verzuimregistratie, helderheid over regels (tellen uren dat leerlingen de klas uit moeten omdat ze geen boeken hebben, of 5 minuten te laat komen ook mee als verzuim?), een kritische blik op de extra werkzaamheden die LOD meebrengt voor de leerplichtambtenaren, een heroverweging van de monitoringsperiode van 11 maanden en zou er ingezet moeten worden op het meekrijgen van de buitengemeentes. Professionals zien LOD wel als geschikt extra middel om in te kunnen zetten tegen verzuim op het MBO, maar als er niet voldaan kan worden aan de hierboven genoemde randvoorwaarden dan lijken de inspanningen niet op te wegen tegen de resultaten.