Ingrado



Meer zicht op verzuim.

Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022-2023

Voorwoord

Dit rapport laat zien dat er veel meer kinderen lange tijd zonder onderwijs thuiszitten dan uit de cijfers voor de leerplichttelling blijkt. Maar liefst 8 keer zoveel is de, waarschijnlijk conservatieve, schatting op basis van cijfers van leerplichtorganisaties. Onder hen bijvoorbeeld kinderen die ziek thuiszitten vanwege mentale problemen en wachten op de juiste ondersteuning.
Alle kinderen hebben recht op onderwijs en ontwikkeling. Ik ben dan ook blij dat er al leerplichtorganisaties, scholen en samenwerkingsverbanden zijn die samen proberen om alle kinderen die lange tijd niet naar school gaan in beeld te hebben en de juiste ondersteuning te bieden.
De huidige Leerplichtwet dateert van 1969 en sluit niet meer aan bij de praktijk in het onderwijs, bij ouders en jongeren en bij de breed omarmde werkwijze volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim. Ook doet de wet geen recht aan de wetenschappelijke inzichten over de preventie van schoolafwezigheid en schooluitval. Graag doe ik een appèl op de overheid én op de samenwerkingspartners in het onderwijs en het sociaal domein om het verzilveren van het recht op onderwijs en ontwikkeling van álle jongeren gezamenlijk te realiseren. Een aanpassing van de Leerplichtwet zodat onder meer doelmatige gegevensdeling tussen organisaties mogelijk wordt, is daarin een noodzakelijke stap.

Corien van Starkenburg

Bestuurder Ingrado

Inhoudsopgave

1. Inleiding **3**

Selectie 4

Reikwijdte 5

Leeswijzer

2. Buiten beeld van de leerplichttelling: preventieve aanpak verzuim **7**

Inleiding 7

Een preventieve verzuimaanpak? 7

Meldingen overig verzuim en de omvang in relatie tot het wettelijk verzuim 8

Acties na een melding overig verzuim 9

Effecten van de preventieve aanpak 9

Preventieve aanpak onder druk 9

3. Langdurig geoorloofd verzuim **10**

Inleiding 10

Langdurig geoorloofd verzuim in beeld? 10

De regie en de rol van leerplicht bij langdurig geoorloofd verzuim 11

De omvang van het langdurig geoorloofd verzuim ten opzichte van het langdurig ongeoorloofd verzuim 11

4. Waarom steeds meer kinderen lange tijd geen schoolinschrijving hebben (duiding langdurig absoluut verzuim) **12**

Inleiding 12

De oorzaken van de toename van het langdurig absoluut verzuim 12

5. Redenen voor de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a **14**

Inleiding 14

Redenen voor de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a 14

6. Samenvatting **16**

1 Inleiding

Jaarlijks leveren gemeenten cijfers op over wettelijk verzuim en vrijstellingen aan het ministerie van OCW. Zij zijn daartoe verplicht op basis van artikel 25 van de Leerplichtwet (1969). Op basis van de Leerplichtwet worden gegevens verzameld over ongeoorloofd verzuim. Ongeoorloofd verzuim is het zonder geldige reden niet op school aanwezig zijn. Op verzoek van het ministerie van OCW duidt Ingrado[1] een deel van deze cijfers over het schooljaar 2022-2023. Dat betreft het aantal kinderen dat ten minste 3 maanden geen schoolinschrijving had ofwel het absoluut verzuim dat 3 maanden of langer aanhield. Daarnaast gaan we in op de achtergronden van de toename van het aantal kinderen dat een vrijstelling 5 onder a kreeg. Een vrijstelling 5 onder a is een vrijstelling van de leerplicht op psychische of lichamelijke gronden. Dit rapport gaat ook over een aantal gegevens die niet in de leerplichttelling worden meegenomen. Het gaat om gegevens die volgens de geïnterviewden voor de duiding van de vorige leerplichttelling meer inzicht geven in wat veel gemeenten doen om (ernstig) schoolverzuim en schooluitval te voorkomen.[2] Het gegeven 'overig verzuim' speelt daar een belangrijke rol in. Daarnaast gaat het om gegevens over 'langdurig geoorloofd verzuim' omdat die gegevens in combinatie met de gegevens over langdurig ongeoorloofd verzuim een veel completer beeld geven van het aantal kinderen dat langdurig niet naar school gaat en waarvoor geen passend onderwijs is dan de gegevens over enkel langdurig ongeoorloofd verzuim.

Selectie

Om de hierboven beschreven cijfers te kunnen duiden of een beeld te krijgen van hun omvang zijn vertegenwoordigers van 14 gemeenten gesproken. De selectie van twee organisaties stond op voorhand vast: het betreft organisaties waarvan bij Ingrado bekend is dat zij zich sterk inzetten om ook de langdurig geoorloofde thuiszitters in beeld te hebben.

De overige gemeenten zijn geselecteerd uit de 314 gemeenten die op 8 november hun gegevens voor de leerplichttelling bij DUO hadden aangeleverd. Omdat de duiding zich toe zou spitsen op de toename van het absoluut verzuim > 3 maanden en de toename van het aantal vrijstelling 5 onder a is een eerste selectie gemaakt van gemeenten waarin dat allebei het geval was. Dat betreft 89 gemeenten. Binnen die gemeenten is een selectie gemaakt van 14 gemeenten verspreid over verschillende delen van het land en van verschillende omvang.

In een van de twee gemeenten die op voorhand was geselecteerd is zowel het absoluut verzuim van langer dan 3 maanden als het aantal vrijstellingen 5 onder a toegenomen. In de andere gemeente was wel het langdurig absoluut verzuim gestegen maar was het aantal vrijstellingen 5 onder a gedaald.

Tabel 1 - Afgenomen interviews per gemeentegrootte categorie en landsdeel

	Noord	Oost	Zuid	West	**Totaal**
Overig	1	2	2	1	6
G32	1	0	3	3	7
G4				1	1
Totaal	2	2	5	5	14

Reikwijdte

Dit rapport geeft een beeld van wat er speelt op het gebied van verzuim en schooluitval en geeft een indicatie van de omvang van het langdurig geoorloofd verzuim ten opzichte van het langdurig ongeoorloofd verzuim. We kunnen op basis van de gesprekken geen inzicht geven in het aantal gemeenten dat een bepaalde aanpak hanteert of taakopvatting heeft over jongeren die langdurig geoorloofd thuiszitten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de preventieve verzuimaanpak van de gemeenten en geven we een indicatie van de omvang van het overig verzuim.

Hoofdstuk 3, 4 en 5 gaan over jongeren die om verschillende redenen langere tijd geen onderwijs volgen. Hoofdstuk 3 spitst zich toe op het langdurig geoorloofd verzuim. Hebben gemeenten dat in beeld? En hoe verhoudt de omvang van het langdurig geoorloofd verzuim zich tot de omvang van het langdurig ongeoorloofd verzuim? Daarnaast gaan we in op de regie in geval van langdurig geoorloofd verzuim. Waar ligt de regie en welke rol pakt leerplicht bij langdurig geoorloofd verzuim?

In hoofdstuk 4 gaat het over de thuiszitters die geen schoolinschrijving hebben terwijl zij wel leer- of kwalificatieplichtig zijn. We beschrijven de oorzaken die de gemeenten zien voor de toename van het absoluut verzuim dat drie maanden of meer heeft aangehouden. In hoofdstuk 5 staan de redenen voor de toename van het aantal vrijstellingen 5 onder a beschreven. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen beknopt samengevat.

1 Ingrado is de vereniging van leerplichtambtenaren en doorstroompuntconsulenten. Onze missie luidt: iedere jongere heeft recht op ontwikkeling. Daar maken wij werk van. Zie voor meer informatie: www.Ingrado.nl

2 Ingrado (2023). *Duiding van en de noodzaak tot een aanpassing van de leerplichttelling. Het verhaal achter de cijfers over 2021-2022.* Rotterdam: Ingrado.

2 Buiten beeld van de leerplichttelling: preventieve aanpak verzuim

Inleiding

In de loop der jaren zijn leerplichtorganisaties zich steeds meer gaan richten op het voorkomen van verzuim en schooluitval. De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) die in 2017 is ontwikkeld door Ingrado, Halt, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie heeft die tendens versterkt. In de MAS wordt primair ingezet op preventie en (vrijwillige) jeugdhulp en staat niet langer de strafrechtelijke aanpak van verzuim centraal.[1] [2] Het aantal processen verbaal dat door leerplicht is opgemaakt, is sinds de invoering van de MAS sterk gedaald.

Ook de onderzoeken naar thuiszitters van Dullaert (2019) en van Lubberman et al. (2019) hebben mogelijk een rol gespeeld in de doorontwikkeling van een preventieve verzuimaanpak. Beide onderzoeken wezen uit dat het veel te laat melden van verzuim door scholen een factor is bij de groei van het aantal thuiszitters.[3] [4] Beide onderzoeken wijzen dan ook op het belang om verzuim in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren waarbij zowel oog moet zijn voor geoorloofd als ongeoorloofd verzuim. Dullaert doet zelfs de aanbeveling om ten behoeve van het doorbreken van de impasse rondom thuiszitters het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op te heffen en om preventie centraal te stellen.

In het zo vroeg mogelijk signaleren van verzuim spelen de meldingen 'overig verzuim' die scholen via DUO kunnen doen, een belangrijke rol. Dit 'overig verzuim' wordt momenteel niet opgevraagd in de leerplichttelling. Daarmee blijft een deel van het werk dat leerplicht verricht buiten het zicht van de landelijke overheid. Leerplichtambtenaren stelden dat de leerplichttelling zou verbeteren als ook dit preventieve deel van het werk daarin zou worden meegenomen.[5]

In dit hoofdstuk beschrijven we wat gemeenten doen in het kader van de preventieve aanpak van verzuim, gaan we in op de meldingen 'overig verzuim' die gemeenten ontvangen, hoe het aantal meldingen overig verzuim zich verhoudt tot het aantal meldingen wettelijk verzuim, de acties die gemeenten ondernemen op meldingen overig verzuim en op de effecten die zij zien van hun preventieve aanpak.

Een preventieve verzuimaanpak?

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de inzet die zij plegen op een preventieve verzuimaanpak.[6] Die verschillen betreffen de elementen die de aanpak wel of niet omvat, maar ook de intensiteit waarmee op de verschillende elementen wordt ingezet.

In de preventieve verzuimaanpak zijn grofweg 3 elementen te onderscheiden.

In gesprek met scholen, voorlichting en evaluatie

Alle leerplichtorganisaties hebben (voorlichtende) gesprekken op scholen waarin de afspraken en procedures rondom het melden van verzuim onder de aandacht worden gebracht. Dergelijke gesprekken worden vaak één of meerdere keren per jaar gevoerd met leerkrachten, verzuim- en zorgcoördinatoren en/of directieleden. In een aantal van de gemeenten die we hebben gesproken richten die gesprekken zich ook op leerlingen en ouders. De gesprekken hebben het doel om de betrokkenen te wijzen op het belang (en de verplichting) van het melden van verzuim en daarmee de tijdige signalering van verzuim te bevorderen zodat erger kan worden voorkomen.

Verschillende leerplichtorganisaties evalueren daarnaast jaarlijks met scholen het melden van verzuim en de opvolging de leerplicht daaraan geeft om op basis daarvan de preventieve aanpak te versterken.

Afspraken over eerder melden dan 16 uur in 4 weken ofwel melden van overig verzuim.

Afdelingen leerplicht en scholen hebben vaak de afspraak gemaakt om verzuim al te melden voordat de wettelijke grens van 16 uur in vier weken is bereikt.

Deze afspraken hebben eveneens ten doel om verzuim in een vroeg stadium te signaleren en daarop actie te kunnen ondernemen waarmee meer verzuim of in het uiterste geval schooluitval zoveel mogelijk wordt voorkomen.
In de meeste gemeenten die zijn gesproken bestaan die afspraken al heel lang, maar er zijn ook gemeenten waarmee daar recenter mee begonnen is.

1 In de MAS worden vier routes onderscheiden: de route van vrijwillige jeugdhulp, de route HALT-interventie, de route van dwang in civielrechtelijk kader en de route van dwang in strafrechtelijk kader. Zie voor meer informatie over de Methodische aanpak schoolverzuim: https://ingrado.nl/kennisbank/items/methodische-aanpak-schoolverzuim en https://ingrado.nl/kennisbank/items/de-mas-actuele-formats-en-bijbehorende-documenten

2 Zie voor onderzoeken naar de inzet van de MAS: PWC (2019), *De evaluatie van de implementatie van de MAS en Boekhoorn*, Paul en Ton Eimers (2022). *Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim. De toepassing van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in de praktijk*. Nijmegen: BBSO en KBA.

3 Marc Dullaert, met medewerking van Gedragswerk (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken*.

4 Lubberman, J., Bertling, L., & Duysak, S. (2019). *Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact*. Amsterdam: Regioplan.

5 Ingrado (2023). *Duiding van en de noodzaak tot een aanpassing van de leerplichttelling. Het verhaal achter de cijfers over 2021-2022*. Rotterdam: Ingrado.

6 Zie ook onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven voor leerplicht https://ingrado.nl//media/files/actueel/23805%20-%20Rapport%20Uitgaven%20leerplicht%20door%20gemeenten%20dd%2029-11-2023.pdf

Preventieve verzuimspreekuren
Op veel scholen zijn preventieve verzuimspreekuren georganiseerd. De leerplichtambtenaar gaat tijdens dit spreekuur met een leerling met beginnend verzuim of diens ouders in gesprek. Deze gesprekken hebben vooral ten doel om leerlingen/ouders voor te lichten over verzuim en herhaling van verzuim te voorkomen. Daarnaast wordt afgetast of er mogelijk problematiek achter het verzuim schuilgaat waarop een leerling hulp of ondersteuning nodig heeft.
Niet alle leerplichtafdelingen werken met preventieve verzuimspreekuren of voeren deze alleen op een deel van de (meestal vo-) scholen.

"We werken in ieder geval al langer dan 6 jaar preventief. Dat gaat nu wel anders dan in het begin doordat de samenwerking met de scholen is geïntensiveerd. We zijn nu op school aanwezig en de meldingen gaan nu via DUO. Het is meer van school en leerplicht samen geworden. Die omslag is denk ik gekomen met de MAS. En dat we vanuit leerplicht nog meer zijn gaan benadrukken dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is."

In het vervolg van dit hoofdstuk zoomen we in op de meldingen overig verzuim en hoe dat zich verhoudt tot de omvang van het wettelijk verzuim en op de acties die afdelingen leerplicht geven aan de meldingen overig verzuim en het effect dat zij daarvan al dan niet zien.

'Er wordt vroegtijdig gesignaleerd en daardoor zie je eerder dat er zorg nodig is.'

Meldingen overig verzuim en de omvang in relatie tot het wettelijk verzuim

Als een leerling 16 uur in vier weken verzuimt, is een school wettelijk verplicht daarvan melding te doen bij de afdeling leerplicht van de gemeente waarin de leerling woont. Zo'n melding wordt gedaan via DUO. Scholen kunnen via DUO een melding 'overig verzuim' doen als er minder dan 16 uur in vier weken is verzuimd, als een leerling regelmatig te laat komt of als er zorgen of twijfels zijn over het ziekteverzuim van leerlingen. Veel gemeenten hebben daar afspraken over gemaakt met scholen.

"Wij zijn in 2019-2020 begonnen met een pilot preventief spreekuur op een aantal vo-scholen. Scholen moesten daarvoor meldingen overig verzuim doen. We hebben de pilot het afgelopen schooljaar geëvalueerd. Voordat de pilot van start ging konden scholen ook al overig verzuim melden maar we letten daar toen vanuit leerplicht niet speciaal op. En sommige scholen meldden toen ook alleen 16 uur in 4 weken."

Het aantal meldingen 'overig verzuim' is niet in alle gemeenten eenvoudig uit hun administraties te destilleren. Deels omdat het voor de werkprocessen waarvoor de administratie ondersteunend is niet per sé relevant is om deze categorie te onderscheiden van andere vormen van relatief verzuim. Daarnaast omdat er vanuit de Leerplichtwet niet de noodzaak bestaat om deze categorie te onderscheiden. Het 'overig verzuim' wordt immers niet opgevraagd in de leerplichttelling.

"Het type melding is niet zo relevant. We gaan gewoon in gesprek. Iedereen komt in hetzelfde proces voor relatief verzuim."

"We kunnen overig verzuim niet apart uit ons systeem halen. Het valt in ons jaarverslag allemaal onder relatief verzuim."

Negen van de 14 gemeenten kunnen het aantal meldingen overig verzuim dan ook niet (makkelijk) relateren aan het aantal meldingen wettelijk verzuim (16 uur in 4 weken). Vijf van de 14 gemeenten konden wel inzicht geven in het exacte aantal meldingen overig verzuim en het aantal meldingen relatief verzuim (16 uur in 4 weken). In drie van deze gemeenten is het aantal meldingen overig verzuim (bijna) even groot als het aantal meldingen wettelijk verzuim. In de twee andere gemeenten is het aantal meldingen wettelijk verzuim ongeveer 2 x groter dan het aantal meldingen overig verzuim. Deze cijfers laten zien dat een aanzienlijk deel van het werk van leerplicht niet tot uiting komt in de cijfers die zij jaarlijks opgeven in de leerplichttelling al kan de omvang daarvan variëren.

Een van de gemeenten die wel inzicht kon geven in het aantal meldingen overig verzuim en het aantal meldingen relatief verzuim (16 uur in 4 weken) plaatst daar de volgende kanttekening bij.

"Bij ons wordt veel 'overig verzuim' via DUO gemeld. Maar daarbij gaat het vaak om verzuim dat eigenlijk als wettelijk verzuim gemeld had moeten worden. We zien dat er veel fouten worden gemaakt door scholen bij het melden van verzuim. Soms wordt dit gecorrigeerd in ons systeem maar soms ook niet."

Acties na een melding overig verzuim

Alle gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, ondernemen in principe actie wanneer zij een melding overig verzuim ontvangen en de school het wenselijk vindt dat leerplicht in actie komt. Het type actie varieert en loopt uiteen van het versturen van brieven tot het in gesprek gaan met leerlingen en/of hun ouders. Dit is mede afhankelijk van of op de school waar de leerling zich bevindt preventieve spreekuren worden gehouden.

"We gaan na een overig verzuimmelding altijd in gesprek met een leerling tenzij de school in de melding heeft aangegeven dat dat niet nodig is. Als we twee keer een overig verzuimmelding over een leerling krijgen waarbij de school aangeeft dat geen actie nodig is, nemen we contact op met de school om hier meer over te horen. We verwachten wel altijd eerst een actie van school."

Afhankelijk van de reden achter het 'overig verzuim' kan ook de GGD-arts bij het gesprek betrokken worden.

"Bij meldingen overig verzuim kan het ook over twijfelachtig ziekteverzuim gaan. Als dat het geval is wordt het preventieve gesprek soms samen met de GGD arts gevoerd."

Effecten van de preventieve aanpak

Uit de gesprekken met de gemeenten komen de volgende effecten van de preventieve aanpak naar voren.

Meer aandacht van scholen voor verzuim als gevolg waarvan leerplicht meer verzuimmeldingen ontvangt.

"De scholen houden zich goed aan het verzuimprotocol. We zien bijna een verdubbeling van het aantal meldingen. Scholen zijn meer bezig om op aanwezigheid te letten, de ene school wel beter dan de andere."

Minder recidive en meer betrokkenheid van de scholen bij het tegengaan van verzuim.

"We hebben de pilot met de preventieve spreekuren afgelopen jaar geëvalueerd. De scholen zijn heel positief. Zij zien minder recidive. Er wordt vroegtijdig gesignaleerd en daardoor zie je eerder dat er zorg nodig is. De scholen zijn meer betrokken. Die korte lijnen en het verstevigen van het netwerk, dat is altijd goed."

Afname van het langdurig relatief verzuim.

"Een groot deel van de overig verzuim meldingen hebben betrekking op langdurig geoorloofd verzuim. Als een kind langer dan een maand geoorloofd verzuim wordt het gemeld. Hierdoor ontstond een enorme afname van het langdurig relatief verzuim."

Effect van preventie is moeilijk vast te stellen

Ondanks de hierboven genoemde positieve effecten die worden gezien van een preventieve aanpak blijft moeilijk vast te stellen of deze tot minder verzuim leidt en daarmee wordt voorkomen dat kinderen thuis komen te zitten.

"Het is heel lastig om effecten van preventie in beeld te krijgen. Daardoor blijft het ook steeds een discussiepunt bij de bestuurders."

Preventieve aanpak onder druk

Een aantal van de gemeenten ziet zich op het moment als gevolg van personeelstekorten en/of langdurig ziekteverzuim onder het personeel gedwongen om de werkzaamheden in het kader van preventie op te schorten en zich te beperken tot de behandeling van meldingen wettelijk verzuim uitvoering. Daar wordt meestal bij vermeld dat de intentie is om overig verzuimmeldingen weer op te gaan pakken zo gauw daar ruimte voor ontstaat.

"In principe hebben we voldoende formatie om ook aan de slag te gaan met het overig verzuim maar doordat een aantal collega's langdurig is uitgevallen voeren we momenteel geen preventieve spreekuren op de scholen."

"We hebben onze preventieve aanpak opgeschort omdat we de focus moeten houden op de basistaken. We hebben onvoldoende formatie om de preventieve aanpak op de juiste manier te blijven doen. We hadden heel graag verder willen gaan hiermee. We zagen na de start van het project preventieve aanpak dat het aantal verzuimmeldingen toenam. Voor dit project kregen we ook wel meldingen overig verzuim maar daar deden we toen niets mee."

3 Langdurig geoorloofd verzuim

Inleiding

In de rapporten die Ingrado in de afgelopen jaren schreef ten behoeve van de duiding van de leerplichttelling kwam meerdere malen naar voren dat er verschillen zijn in de wijze waarop de cijfers van gemeenten over het langdurig ongeoorloofd tot stand kwamen.[1] Verschillende gemeenten bleken daar ook kinderen in mee te tellen die langdurig geoorloofd niet naar school gaan. Vorig jaar opperden verschillende geïnterviewden van gemeenten dat de leerplichttelling verbeterd zou kunnen worden als daarin ook cijfers over het langdurig geoorloofd verzuim op worden genomen.[2] Daarmee ontstaat een vollediger beeld van het aantal kinderen dat langdurig niet naar school gaat. Thuiszittende kinderen zijn namelijk ook kinderen die geoorloofd lang niet op school komen.

In dit hoofdstuk laten we zien of, in welke mate en op welke manier de veertien gemeenten die zijn geïnterviewd zicht hebben op het langdurig geoorloofd verzuim dat al tenminste drie maanden duurt of en welke rol zij spelen bij het oplossen van langdurig geoorloofd verzuim en hoe de omvang van het langdurig geoorloofd verzuim zich verhoudt tot de omvang van het langdurig ongeoorloofd verzuim van langer dan drie maanden in die gemeenten.

Langdurig geoorloofd verzuim in beeld?

De mate waarin de gemeenten denken het langdurig geoorloofd verzuim in beeld te hebben verschilt. Vijf van de veertien gemeenten denken het een beetje in beeld te hebben, drie denken een redelijk beeld te hebben en zes gemeenten denken het grotendeels in beeld te hebben. Er zijn zowel grote als kleinere gemeenten die de thuiszitters grotendeels in beeld denken te hebben en ze zijn verspreid over het land.

Dat beeld van het aantal kinderen dat langdurig geoorloofd thuiszit, hebben ze in het kader van de samenwerking met scholen en/of samenwerkingsverbanden rondom thuiszitters. Met thuiszitters worden in die samenwerking de kinderen bedoeld die langdurig niet naar school gaan terwijl ze niet fysiek ziek zijn: het gaat vaak over de leerlingen waarbij sprake is van 'grijs verzuim' zoals het door sommige gemeenten benoemd werd.

Als gemeenten thuiszitters in beeld hebben, wil dat niet zeggen dat er van de betreffende leerlingen dossiers zijn bij leerplicht. Het betekent over het algemeen dat het samenwerkingsverband een overzicht heeft van de thuiszitters en het aantal thuiszitters per school.

> *"Wij hebben alleen zicht op de aantallen, niet op namen en rugnummers. Via een systeem van de samenwerkingsverbanden po en vo krijgen we aantallen per school te zien. Op basis daarvan kunnen we het gesprek met de school aangaan. We nemen daarin een adviesrol op ons en bespreken of de routes goed zijn doorlopen, of er goed wordt gemonitord, of de GGD is betrokken en of er een maatwerkplan is. Op het moment dat een jongere bijna weer naar school kan worden we in afstemming met ouders wel betrokken."*

Geen enkele gemeente heeft het idee alle thuiszitters in beeld te hebben. Ze hebben bijvoorbeeld geen zicht op de kinderen die door fysieke oorzaken/ziekte langere tijd niet naar school kunnen. Deze groep jongeren wordt ook niet tot de thuiszitters gerekend. Maar kinderen die om andere dan fysieke redenen/ziekte niet naar school kunnen, zijn ook niet altijd in beeld.

> *"Ik denk dat we vooral de kinderen die met een schoolinschrijving naar een zorgboerderij gaan niet in beeld hebben. Misschien zijn de kinderen die naar een zorgboerderij gaan wel in beeld bij zorgafdelingen binnen de gemeenten maar daar kunnen wij geen gegevens mee uitwisselen. Via de wijkteams waarmee we steeds meer contact hebben krijgen we wel steeds meer van deze kinderen in beeld."*

De inhoud en de intensiteit van de samenwerking tussen scholen, samenwerkingsverbanden, leerplicht en zorgpartijen verschilt per regio en/of gemeente. Dit is mede bepalend voor hoe goed thuiszitters in beeld zijn bij leerplicht.

> *"In 2021 zijn het Thuiszitterspact en de bijbehorende werkagenda's herzien en is het convenant opnieuw getekend. In het Thuiszitterspact staan afspraken tussen het onderwijs (de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs), Leerplicht-Doorstroompunt, de GGD, schoolmaatschappelijk werk en het sociale wijkteam, die ervoor moeten zorgen dat thuiszitten zoveel mogelijk wordt voorkomen of dat de periode van thuiszitten zo kort mogelijk is. Dit doen de samenwerkende partijen door voor elk kind een passend aanbod te doen voor onderwijs en/of zorg. De regierol voor het aansturen van de integrale aanpak voor thuiszitters is weggelegd bij de Aanjager Thuiszitterspact van onze gemeente. Het streven voor het schooljaar 2022-2023 was om alle thuiszitters in beeld te hebben, zowel ongeoorloofd als geoorloofd."*

1 Weerd, Marga de (2020). *Thuiszitters, COVID-19 en de leerplichttelling artikel 25*. Rotterdam: Ingrado.
2 Ingrado (2023). *Duiding van en de noodzaak tot een aanpassing van de leerplichttelling. Het verhaal achter de cijfers over 2021-2022*. Rotterdam: Ingrado.

'Vanuit het Thuiszitterspact in onze regio worden zowel het ongeoorloofde als het geoorloofde verzuim serieus genomen.'

Verschillende gemeenten die sterk inzetten op het terugdringen van het aantal thuiszitters denkt op grond van nieuwe werkwijzen en de aandacht voor de geoorloofde thuiszitters deze steeds beter in beeld te krijgen omdat scholen ook deze vorm van afwezigheid beter gaan melden.

"De ontwikkeling van het aantal meldingen hangt waarschijnlijk ook samen met onze nieuwe werkwijze waarbij we speciale consulenten voor langdurig verzuim op scholen hebben. Vanuit het Thuiszitterspact in onze regio wordt zowel het ongeoorloofde als het geoorloofde verzuim serieus genomen. Scholen worden gestimuleerd om altijd melding te maken als zij zich zorgen maken over de ontwikkeling of het welbevinden van het kind. Bij langdurig of veelvuldig ziekteverzuim kan de school in overleg met de ouders de hulp van de jeugdarts van de GGD inschakelen. De school volgt dan de M@ZL-methode, Meer Aandacht voor Ziekgemelde Leerlingen. Als het ziekteverzuim onnodig voortduurt en school zich zorgen maakt over het kind kan de school een melding doen bij leerplicht onder 'overig verzuim'. De leerplichtconsulent kan dan meedenken over wat nodig is om het verzuim te stoppen."

De regie en de rol van leerplicht bij langdurig geoorloofd verzuim

De gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij een rol voor zichzelf zien wanneer sprake is van langdurig geoorloofd verzuim. Een deel van de gemeenten worstelt met de eigen rol bij langdurig geoorloofd verzuim.

"Ik vind het lastig. Wat doe je ermee, wat mag je ermee, wat is wel of niet geoorloofd? School meldt dit in eerste instantie wel bij ons. Soms via DUO en soms omdat je op school bent. Dan vragen ze om advies. Gaat vaak om jongeren die wachten op een passende behandelplek of op een onderwijsplek. We zeggen tegen de scholen dat ze leerplicht in kunnen schakelen als ouders niet meewerken of de boel stagneren en we sporen scholen ook vaak aan om een tijdspad af te spreken. Maar we zijn zoekende naar wie de regie heeft. Wat mij betreft ligt die bij school maar we zien vaak dat dat niet goed wordt opgepakt."

"De regie ligt in de meeste gevallen bij school maar kan ook bij een jeugdprofessional liggen. In het MDO wordt afgesproken wie de casusregie heeft. Leerplicht kan alleen de regie hebben in casussen van ongeoorloofd verzuim."

De meeste gemeenten zien bij het langdurig geoorloofd verzuim een monitorende en adviserende rol voor zichzelf. Ook dan ligt de regie in principe bij de school. Maar in sommige gemeenten neemt leerplicht wanneer dat noodzakelijk is de regie op zich.

"Bij thuiszitters mét een schoolinschrijving verschilt de intensiteit van onze betrokkenheid per casus. Wanneer de zaak 'loopt' (d.w.z. er zijn duidelijke afspraken tussen school, ouder, kind en hulpverlening en een gezamenlijk beeld van waar het naar toe gaat), hebben wij meestal een monitorende rol. Wanneer er onduidelijkheid of onenigheid is, stappen we vaak in en hebben dan een meer regisserende rol. Vanuit de neutrale positie tussen alle partijen (school, ouder, jeugdhulp) werken we toe naar de beste oplossing voor het kind – vanuit het recht op onderwijs en ontwikkeling –."

De omvang van het langdurig geoorloofd verzuim ten opzichte van het langdurig ongeoorloofd verzuim

Van de zes gemeenten die naar eigen zeggen het langdurig geoorloofd verzuim (langer dan 3 maanden) goed in beeld hebben, hebben er vier cijfers aangeleverd. In elk van die gemeenten is het aantal kinderen dat langdurig geoorloofd thuiszit (veel) groter dan het aantal kinderen dat langdurig ongeoorloofd verzuimt. Daarbij zijn wel verschillen tussen de gemeenten.

Wanneer we de cijfers van de vier gemeenten samen nemen, betekent dat, dat er acht keer zoveel kinderen met een schoolinschrijving thuiszitten, dan op grond van de leerplichttelling blijkt. In werkelijkheid is het verschil waarschijnlijk nog groter omdat de gemeenten zelf zeggen dat ze geen compleet beeld van het aantal kinderen hebben dat geoorloofd thuiszit.

Tabel 2 - De verhouding van het ongeoorloofd langdurig verzuim tot het geoorloofd langdurig verzuim (langer dan 3 maanden)

Gemeente	Ongeoorloofd lang	Geoorloofd lang	Verhouding
G32 Zuid	16	74	1 : 4,5
G32 West	2	68	1 : 34
G32 Zuid	16	113	1 : 7
Overig Noord	3	48	1 : 16
Totaal	**37**	**303**	**1 : 8**



4 Waarom steeds meer kinderen lange tijd geen schoolinschrijving hebben (duiding langdurig absoluut verzuim)

Inleiding

In het schooljaar 2022-2023 is het langdurig absoluut verzuim opnieuw toegenomen. Dat betekent dat een groter aantal kinderen dan in het schooljaar daarvoor langer dan drie maanden niet stond ingeschreven op een school. In dit hoofdstuk beschrijven we de redenen die gemeenten daarvoor zien.

De oorzaken van de toename van het langdurig absoluut verzuim

Gemeenten zien verschillende oorzaken voor de toename van het langdurig absoluut verzuim. Deze zijn hieronder vermeld in volgorde van omvang.

Capaciteit voor onderwijs aan nieuwkomers voldeed niet aan de vraag

Een paar maanden voor het begin van de het schooljaar 2022-2023 brak de oorlog in Oekraïne uit en kwamen grote aantallen Oekraïners naar Nederland. Daarnaast groeide ook de andere groep nieuwkomers. De mate waarin gemeenten daarmee te maken hebben hangt voor een belangrijk deel van de aanwezigheid van opvangvoorzieningen. De capaciteit van het onderwijs aan nieuwkomers[1] was in eerste instantie te beperkt om deze grotere aantallen op te kunnen vangen. Veel nieuwkomers hebben dan ook langer dan drie maanden geen schoolinschrijving gehad.

Gemeenten lijken te verschillen van elkaar in de mate waarin ze de groep nieuwkomers in beeld hebben.

> *"De nieuwkomers zijn hier vaak niet bekend omdat ze vaak nog geen burgerservicenummer en nog geen onderwijsnummer hebben. We krijgen dat soort gegevens niet van het coa. De nieuwkomers zijn vaak wel op een andere plek in de gemeente in beeld."*

Administratieve redenen

Door de toename van het aantal nieuwkomers, hebben afdelingen leerplicht ook te maken met een toename van het absoluut verzuim als gevolg van administratieve redenen.

> *"Het viel me wel op dat het heel vaak gaat om meldingen van DUO waarvan achteraf blijkt dat er geen sprake is van verzuim. Het afgelopen jaar speelde dat bij ongeveer de helft van kinderen die als absoluut verzuimer waren gemeld. Die blijven dan toch als absoluut verzuimer in het systeem staan."*

Adresonderzoek

Een deel van het langdurig absoluut verzuim heeft een administratieve reden. Er zijn verschillende soorten administratieve redenen. De meest voorkomende is dat een kind dat is geëmigreerd eerder is uitgeschreven bij een school dan bij de gemeente.

> *"We hebben ook te maken met een groep arbeidsmigranten uit Oost-Europa die steeds heen en weer gaan met hun kinderen. Wij doen heel veel adresonderzoek. Dat is heel erg gestegen. Het gaat dan om kinderen waarvoor we absoluut verzuim hebben ontvangen en waarvan na een tijd blijkt dat ze zijn uitgeschreven uit de BRP (basisregistratie personen)."*

Foutief uitstoomprofiel geadministreerd

Een andere regelmatig voorkomende reden is dat voor vso-leerlingen een foutief uitstroomprofiel is vastgelegd door de school. In plaat van het profiel dagbesteding is dan bijvoorbeeld het profiel onderwijs opgegeven. Het betreffende kind gaat naar dagbesteding maar popt dan bij leerplicht op als een absoluut verzuimer en komt ook als zodanig in de cijfers terecht.

Wachttijden

Niet alleen bij het onderwijs voor nieuwkomers sluit de capaciteit niet aan bij de vraag en is het langdurig absoluut verzuim gestegen. Een enkele gemeente stelt dat de wachtlijsten in het onderwijs en de hulpverlening tot gevolg hebben dat het langdurig absoluut verzuim onder 'gewone' kinderen en jongeren is toegenomen.

> *"In het onderwijs en in de hulpverlening zijn wachtlijsten en soms is screening nodig. Het loopt helemaal vast".*

1 Nieuwkomers zijn immigranten, asielzoekers, statushouders en vluchtelingen. Zie voor meer informatie over onderwijs aan nieuwkomers Veelgestelde vragen over het onderwijs aan nieuwkomers | Onderwijs aan nieuwkomers | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)

"In een enkel geval ontstond langdurig absoluut verzuim doordat er geen plaats was in het speciaal onderwijs. Daarnaast was voor een enkeling niet de juiste plek beschikbaar. Daarnaast hebben verschillende kinderen met een beperking inmiddels een vrijstelling gekregen, maar voordat het zover was hadden zij langer dan 3 maanden geen schoolinschrijving."

Werken in plaats van naar school

Een reden die door slechts één gemeente is benoemd maar die zeker in alle gemeenten speelt is dat jongeren voordat ze hun startkwalificatie hebben behaald van school afgaan om te gaan werken.

"We zien het vooral bij de overstap van vo naar mbo waarbij jongeren niet aankomen op het mbo. We gaan bij ze op huisbezoek om te kijken of we ze weer naar school kunnen krijgen. Maar een groot deel is niet meer gemotiveerd om naar school te gaan en wil werken."

In afwachting van een vrijstelling 5 onder a

Als gevolg van de te beperkte capaciteit aan jeugdartsen duurt het in een deel van de geïnterviewde gemeente lang voordat een vrijstelling 5 onder a wordt afgegeven. De kinderen die het betreft komen daardoor in de administratie naar voren als langdurig absoluut verzuimer.

"Op basis van een steekproef onder 129 langdurig absoluut verzuimers in onze gemeente zien we de volgende redenen: 60% nieuwkomers (alle kinderen die bij een ISK/ Taalklas moeten instromen), 17% procedure SO (periode van onderzoeken, wachtlijst, toelatingsprocedure), 17% emigratie/verhuizing buiten de regio (eerder uitgeschreven uit onderwijs, dan uit de brp) en 6% vrijstelling ontbreekt (te laat met vrijstellingsaanvraag, maar ook weigering inschrijving)".

'In het onderwijs en in de hulpverlening zijn wachtlijsten en soms is screening nodig. Het loopt helemaal vast.'

Bewust geen schoolinschrijving (nadat vrijstelling 5 onder b niet is toegekend)

Een van de gemeenten wees erop dat een kleine groep leerlingen langer dan 3 maanden niet staat ingeschreven op een school nadat de vrijstelling 5 onder b die is aangevraagd volgens de gemeente niet van rechtswege is ontstaan.[2] Dit gaat om een klein maar wel groeiend aantal kinderen.

2 Als ouders overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, kan een vrijstelling 5 onder b ontstaan. Het aantal vrijstellingen 5 onder b is in de afgelopen jaren sterk gestegen. Zie voor meer achtergrond daarbij https://ingrado.nl/kennisbank/items/resultaten-enquete-vrijstellingen-5-onder-b-leerplicht

5 Redenen voor de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a

Inleiding

Op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet (1969) kunnen kinderen met een ernstige lichamelijke of psychische beperking vrijgesteld worden van de leerplicht. Het aantal kinderen met een vrijstelling 5 onder a neemt al jaren toe. Ook in het schooljaar 2022-2023 steeg dit aantal landelijk gezien. In de interviews bij de veertien gemeenten vroegen we waar (bij welke groepen kinderen) de stijging zich voordeed en welke oorzaken daarvoor gezien werden. Daarbij werd steeds de vergelijking gemaakt met het aantal vrijstellingen 5 onder a dat was afgegeven in het voorgaande schooljaar (2021-2022).

Redenen voor de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a

Stijging wordt niet overal herkend

In verschillende gemeenten werd het beeld van de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a genuanceerd: het betrof een zeer geringe stijging en/of over een wat langere periode bezien is het aantal vrijstellingen 5 onder a stabiel.

Waar doet de stijging zich voor?

Een deel van de gemeenten kan niet goed duiden of de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a zich onder een specifieke groep kinderen voordoet. Zij zijn niet in staat om die gegevens uit hun systeem te halen.

Tussen de gemeenten die daar wel zicht op hebben, bestaan verschillen. Een deel van de gemeenten ziet een stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a voor kinderen die niet eerder onderwijs hebben ontvangen. Een andere groep gemeenten ziet (ook) een stijging van het aantal kinderen met een vrijstelling 5 onder a dat wel eerder naar school is gegaan.

Daarnaast constateren verschillende gemeenten dat steeds meer vrijstellingen worden afgegeven voor meisjes. Meisjes krijgen vaker op latere leeftijd zo'n vrijstelling op basis van psychische problematiek.

> *"Op jongere leeftijd zijn het vooral jongens. De kinderen waarvoor op latere leeftijd een vrijstelling 5 onder a wordt afgegeven zijn vooral meisjes."*

Deze waarneming sluit aan bij de bevindingen van onderzoek naar de gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland.[1] Daarin wordt geconstateerd dat tussen 2017 en 2021 onder meisjes een ongekende daling in mentale gezondheid plaatsvond.

Om welke reden stijgt het aantal vrijstellingen 5 onder a?

Niet alle gemeenten weten om welke reden het aantal vrijstellingen 5 onder a is toegenomen. Opvallend is dat verschillende gemeenten benoemen dat zij juist een daling van het aantal vrijstellingen 5 onder a had verwacht .

> *"In samenwerking met de GGD hebben we de procedure aangescherpt. Daardoor hadden we juist een daling van het aantal vrijstellingen 5 onder a verwacht. We weten niet goed waarom het is toegenomen. Alleen dat het om kinderen gaat die niet eerder onderwijs hebben gevolgd."*

Een gemeente ziet vooral de demografische ontwikkelingen als verklaring voor het toename van het aantal vrijstellingen 5 onder a.

> *"Het aantal kinderen en jongeren in onze gemeente is sterk toegenomen. Dan is het logisch dat ook het aantal kinderen waarvoor een vrijstelling wordt aangevraagd, groeit."*

In verschillende gesprekken wordt naar voren gebracht dat de redenen voor een toename van het aantal vrijstellingen 5 onder a overeenkomen met de redenen voor langdurige uitval en voor de toename van het aantal thuiszitters, in het bijzonder de mismatch tussen de problematiek bij kinderen en jongeren enerzijds en het onderwijs- en zorgaanbod anderzijds. Hoe die mismatch er precies uitziet verschilt per gemeente.

> *"Wij zien de stijging vooral in het vo. Vanwege mentale gezondheid, of omdat er geen passend onderwijs en/of zorg beschikbaar is."*

> *"De vso-school die is gespecialiseerd in internaliserende problematiek heeft een leerlingenstop. Daar is geen vangnet voor."*

> *"In het onderwijs en met name het speciaal onderwijs zijn lange wachtlijsten. Ook in de zorg zijn wachtlijsten van zo'n 3 tot 6 maanden. Dat maakt het lastig om snel te kunnen handelen. Daardoor is soms niks anders mogelijk dan een vrijstelling afgeven."*

1 Maartje Boer, Saskia van Dorsselaer, Margreet de Looze, Simone de Roos, Hilde Brons, Regina van den Eijnden, Karin Monshouwer, Willem Huijnk, Tom ter Bogt, Wilma Vollebergh en Gonneke Stevens (2021). HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht. Universiteit Utrecht.



'Voorheen waren veel thuiszitters 15 of 16 op het moment van uitval, tegenwoordig vormen 14-jarigen de grootste groep'

Een van de gemeenten ziet een relatie tussen de leeftijd van de kinderen die thuis komen te zitten (al dan niet met een vrijstelling 5 onder a) en corona.

> *"Opvallend is verder dat de leeftijd waarop kinderen komen thuis te zitten lijkt op te schuiven. Voorheen waren veel thuiszitters 15 of 16 op het moment van uitval, tegenwoordig vormen 14-jarigen de grootste groep. Voor deze kinderen waren de brugklasjaren van de middelbare school de coronajaren. Juist in die vormende jaren hebben deze kinderen noodgedwongen veel thuisonderwijs moeten volgen, terwijl – gedwongen door corona - juist minder ambulante jeugdhulp werd ingezet. Dit heeft een aantal van deze kinderen geen goed gedaan."*

Meerdere gemeenten benoemden capaciteitsproblemen bij de GGD als belemmerend rondom de procedure voor het verkrijgen van de vrijstelling 5 onder a. In een van de gemeenten liep de GGD zover achter bij de beoordeling van de aanvragen van vrijstellingen 5 onder a, dat de gemeente een commerciële partij heeft ingehuurd om die achterstand weg te werken. Als gevolg daarvan is het aantal vrijstellingen 5 onder a van die gemeente in vergelijking met vorig jaar fors gestegen.

6 Samenvatting

In het schooljaar 2022-2023 is het aantal kinderen dat langdurig geen gebruik heeft kunnen maken van hun recht op onderwijs opnieuw gestegen. Het gaat daarbij om kinderen met een schoolinschrijving die langer dan drie maanden niet op school zijn geweest, om kinderen die langer dan drie maanden niet stonden ingeschreven op een school en om kinderen met een vrijstelling 5 onder a.

Het aantal kinderen met een schoolinschrijving dat langer dan 3 maanden niet naar school ging, is veel groter dan uit de cijfers van de leerplichttelling blijkt. Een voorzichtige en waarschijnlijk conservatieve schatting is dat acht keer zoveel kinderen niet op school komen dan uit de leerplichttelling naar voren komt. Het gaat daarbij vooral om kinderen met psychische klachten en/of speciale ondersteuningsbehoeften waarvoor niet (tijdig) de gewenste hulp of ondersteuning kan worden geboden. Het aantal kinderen met psychische problemen stijgt, de wachtlijsten in de jeugdhulp en -zorg worden langer en ook in het (speciaal) onderwijs ontstaan (langere) wachtlijsten.

De toename van het aantal kinderen dat langdurig niet is ingeschreven op een school is vooral toe te schrijven aan de toename van het aantal kinderen dat naar Nederland emigreerde. Er waren in het schooljaar 2022-2023 te weinig plekken beschikbaar in het onderwijs voor deze kinderen. Daarnaast is in sommige gemeenten ook zichtbaar dat er meer vraag is naar speciaal onderwijs dan aanbod. Gemeenten zien steeds vaker dat er geen plek voor kinderen in het onderwijs is, waardoor die geen schoolinschrijving kunnen krijgen. Een andere ontwikkeling die in sommige gemeenten wordt gezien, is dat steeds meer ouders hun kind niet inschrijven op een school nadat zij vergeefs een beroep deden op een vrijstelling 5 onder b.

Voor de (absolute) toename van het aantal vrijstellingen 5 onder a worden deels dezelfde oorzaken genoemd als voor de toename van het aantal kinderen dat ongeacht een schoolinschrijving niet naar school gaat. Er wordt een vijstelling voor kinderen aangevraagd omdat geen passend onderwijs of zorg kan worden geboden. Dit gebeurt in toenemende mate voor kinderen die in eerste instantie (vanaf het moment dat zij leerplichtig werden) wel naar school gingen.

Alle gemeenten die voor dit onderzoek gesproken zijn hebben een preventieve verzuimaanpak. Deze is er op gericht wettelijk verzuim en langdurige afwezigheid van school te voorkomen. Gemeenten hebben vaak afspraken met scholen gemaakt of hebben scholen op de mogelijkheid gewezen dat zij een melding overig verzuim kunnen doen als een kind vaak te laat is, regelmatig verzuimt maar de norm voor wettelijk verzuim (16 uur in 4 schoolweken) niet haalt, of er zorgen zijn over veelvuldig ziekteverzuim. De intensiteit van de preventieve aanpak verschilt per gemeente. Dat verklaart mogelijk de verschillen tussen de gemeente in de verhouding van het aantal meldingen overig verzuim ten opzichte van het aantal meldingen wettelijk verzuim. Effecten van de preventieve aanpak op het langdurig verzuim (geoorloofd dan wel ongeoorloofd) laten zich nog moeilijk vaststellen.

Gemeenten verschillen ook van elkaar in de rol die leerplicht op zich neemt als kinderen langdurig geoorloofd thuiszitten. Een deel van de gemeenten worstelt met die rol. Een andere deel ziet vanuit de missie dat ieder kind recht heeft op onderwijs ook op dit vlak een taak voor zichzelf. Dat betreft vooral een monitorende en adviserende taak.

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door
het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ingrado