

Vergaderjaar 2013–2014

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2014

Het is vandaag, 20 maart 2014, de dag van de leerplicht. Op deze dag vieren we dat alle kinderen en jongeren in Nederland recht hebben op goed onderwijs. De branchevereniging van leerplichtambtenaren, Ingrado, besteedt aandacht aan deze belangrijke dag door leerlingen hun verhaal te laten vertellen. Wat betekent onderwijs voor hen, en vooral voor het realiseren van hun ambities? Ook presenteert Ingrado een verzuim-app. Zo inspireert Ingrado kinderen en jongeren om gebruik te maken van hun recht op onderwijs. Ook in de regio worden vandaag tal van activiteiten georganiseerd door scholen en gemeenten, zoals debatten met leerlingen en speciale huisbezoeken door leerplichtambtenaren.

Al deze activiteiten onderstrepen het belang van een stevige aanpak van schoolverzuim door scholen, gemeenten, leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden. En natuurlijk hebben ouders een rol waar het gaat om het terugdringen van het schoolverzuim. Ieder kind dat, voor kortere of langere tijd, niet naar school gaat, verdient onze aandacht en inspanning. Langdurig schoolverzuim en schooluitval beginnen veelal bij kortdurend verzuim.

Schoolverzuim moet daadkrachtig worden aangepakt zodat alle kinderen en jongeren naar school gaan en zoveel mogelijk jongeren op zijn minst een startkwalificatie behalen. Het volgen van onderwijs is immers hét startpunt om goed voorbereid te zijn op volwaardige participatie in onze samenleving. Daarom is handhaving van de leerplicht belangrijk. Door onmiddellijk op te treden bij verzuim en spijbelen, kunnen we schooluitval en thuiszitten vaak voorkomen en ervoor zorgen dat alle kinderen een zo passend mogelijke onderwijsplek krijgen.

Vandaag informeer ik uw Kamer over de voortgang van de aanpak van het schoolverzuim. Dit doe ik door eerst de beschikbare cijfers en de interpretatie daarvan te geven en daarna mijn aanpak te schetsen.

1. Ontwikkelingen ongeoorloofd verzuim

Jaarlijks worden op stelselniveau de gegevens over het schoolverzuim in het po, vo en mbo verzameld door middel van de leerplichttelling van de gemeenten. Hieronder geef ik u eerst de definities van de verschillende soorten verzuim en geef ik een toelichting op de systematiek van de verzuimregistratie. Daarna presenteer ik u de cijfers en licht ik deze toe.

1.1 Systematiek verzuimregistratie

De Leerplichtwet onderscheidt verschillende soorten schoolverzuim:

Absoluut verzuim: verzuim door een leerplichtige jongere die niet op een school staat ingeschreven zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven.

Relatief verzuim: verzuim van les- of praktijktijd door een ingeschreven leerplichtige jongere zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet verlof is verleend.¹

Onder relatief verzuim valt ook:

- *Luxe verzuim:* treedt op als een ingeschreven leerplichtige jongere zonder vrijstelling tijdens de schoolperiode met vakantie gaat.
- *Thuiszitten:* hiervan is sprake als een ingeschreven leerplichtige jongere langer dan vier weken verzuimt zonder vrijstelling.

Hieronder ga ik eerst in op de kinderen die helemaal niet naar school gaan (de absoluut verzuimers en de thuiszitters) en vervolgens op het relatief verzuim, waaronder het luxe verzuim.

Gedurende het jaar registreert de leerplichtambtenaar hoeveel absoluut en relatief verzuim er in de gemeente is. Het absoluut verzuim wordt door de leerplichtambtenaar gecontroleerd door de inschrijving van leerplichtige jongeren in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te vergelijken met de inschrijvingen in de Basisregistratie Onderwijs (BRON).² Door de koppeling GBA en BRON krijgt de leerplichtambtenaar eenvoudiger en sneller zicht op het absoluut verzuim. De gegevens over het relatief verzuim worden door de scholen gemeld aan het digitaal verzuimloket van DUO. Via DUO komen deze gegevens vervolgens bij de leerplichtambtenaar.³

Eenmaal per jaar, in oktober, wordt het totaaloverzicht van de verzuimgegevens over het eraan voorafgaande schooljaar door DUO bij de gemeenten opgevraagd via de zogenaamde leerplichttelling. Gemeenten hebben vervolgens tot januari de tijd om de gegevens te leveren, wat in februari leidt tot een landelijk kwantitatief beeld van de beschikbare gegevens. Een kwalitatieve analyse van de gegevens is dan echter nog niet beschikbaar.

Mutaties in- en uitschrijving; een aanpassing in de wet

Na de wijziging van de Leerplichtwet vorig jaar geldt sinds 1 juli 2013 voor po- en vo-scholen en sinds 1 januari 2014 voor mbo-instellingen de plicht om de in- en uitschrijvingen van leerlingen binnen zeven dagen door te geven aan BRON. DUO verstrekt deze gegevens uit BRON aan de

¹ Volgens de Leerplichtwet zijn scholen alleen verplicht om die gevallen te melden waar sprake is van ongeoorloofde afwezigheid van in totaal zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.

² Het BRON bevat onder andere de in- en uitschrijvingsgegevens van leerlingen.

³ Sinds 1 augustus 2009 maken alle scholen in het voortgezet onderwijs (vo) en de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie (bve) gebruik van het digitaal verzuimloket; het niet-bekostigd onderwijs met een examenlicentie en erkende, niet-bekostigde instellingen voor het middelbaar beroepsonderwijs moeten dit sinds 2012.

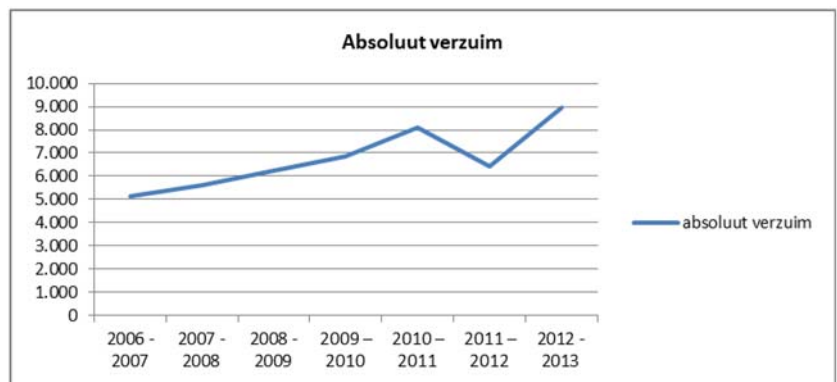
gemeenten. Deze informatiestroom is de input voor de leerplichtambtenaar en geeft een indicatie van waar mogelijk absoluut verzuim optreedt. Met de informatie uit DUO en van de gemeenten gaat de leerplichtambtenaar aan de slag. Eerste effect van deze wetwijziging is dat scholen ten opzichte van afgelopen zomer hun mutaties sneller doorgeven aan DUO. De leerplichtambtenaren hebben hierdoor sneller zicht op absoluut schoolverzuim of schooluitvallers. In de cijfers waarover ik in deze brief rapporteer is dit echter nog niet het geval.

1.2 Kinderen die helemaal niet naar school gaan

Als het gaat om leerplichtige jongeren die helemaal niet naar school gaan, onderscheiden we twee categorieën: leerplichtige jongeren die niet op een school staan ingeschreven zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven (absoluut verzuim) en leerplichtige jongeren die wel ingeschreven staan, maar langer dan vier weken verzuimen zonder vrijstelling (thuiszitten).

De cijfers van het absolute verzuim die door de gemeenten zijn verstrekt vertonen dit jaar een grote stijging. Dit komt omdat de onderliggende bestanden van de gemeenten niet overal op orde blijken te zijn. Aanvullende inventarisaties van de feitelijke stand van zaken wijzen op een wisselend beeld per gemeente. In de analyse wordt dit nader toegelicht.

Het absoluut verzuim is – volgens de beschikbare gegevens – na een daling in schooljaar 2010–2011 ten opzichte van het schooljaar 2011–2012 met 40% gestegen, met een toename van 2.544 (van 6.430 naar 8.974). Ondanks de toename is net als vorig jaar gedurende het schooljaar 2012–2013 de helft van de absoluut verzuimers teruggeleid naar school.



Uit analyse van de gegevens blijkt dat tussen individuele gemeenten grote verschillen optreden in het absoluut verzuim. Sommige gemeenten hebben een daling gerealiseerd. Bij andere gemeenten zien we een stijging. Verder blijkt dat circa tweederde van de toename van het absoluut verzuim is terug te voeren op zes gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Breda, Haarlemmermeer, Almere en Dordrecht.

De gemeenten met de hoogste stijging absoluut verzuim

	2011–2012	2012–2013	toename
Amsterdam	2063	2710	647
Breda	51	247	196
Haarlemmermeer	32	187	155
Almere	5	104	99

	2011–2012	2012–2013	toename
Den Haag	389	731	342
Dordrecht	29	210	181
Totaal	2569	4189	1620

De aanvullende inventarisatie die op deze gegevens is gemaakt, levert het volgende beeld op.

De grootste toename van het absoluut verzuim is te vinden in Amsterdam. Amsterdam heeft ook het grootste aandeel in het absoluut verzuim. Als verklaring voor de grote toename wordt door de gemeente Amsterdam genoemd dat de GBA en de administratie van de scholen niet altijd goed op elkaar aansluiten. Dit probleem speelde ook in Rotterdam. In het schooljaar 2012–2013 leken er daar eerst 824 vermoedelijk absoluut verzuimers te zijn. Na een administratieve slag door de leerplichtambtenaar bleken het er slechts 145 te zijn.

Uit het jaarverslag leerplicht van Den Haag bleek ook nog een geheel andere oorzaak voor de toename van het absoluut verzuim. Vorig jaar april speelde de toeslagenfraude door Bulgaren. Dit blijkt ook door te werken in de verzuimcijfers; de toename van het absoluut verzuim kon in Den Haag voor bijna 90% herleid worden naar 300 leerplichtigen uit Bulgarije die ingeschreven stonden in de GBA, maar niet op school zaten. Leerplicht heeft hierop actie ondernomen: deze gevallen zijn door leerplicht doorgegeven aan publiekszaken voor controle op adresgegevens en aan SVB voor check op kinderbijslag. Er zijn aanwijzingen dat vergelijkbare situaties zich ook elders voordoen.

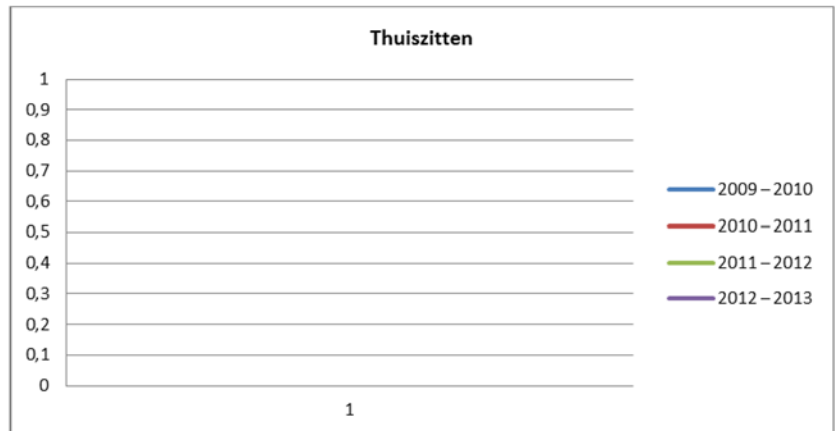
In Breda bleek er een direct verband met het aantal leerlingen dat zonder vrijstelling onderwijs volgt in het buitenland (veelal België). Van de scholen in het buitenland is een verklaring nodig waaruit blijkt dat de betreffende jongere op zijn school staat ingeschreven en die school zal bezoeken. Deze verklaringen ontbreken, dus wordt de leerling beschouwd als absoluut verzuimer. Dit is een administratief probleem. Ook in voorgaande jaren is sprake van grensverkeer geweest. Waar de grote stijging uit voortkomt is niet duidelijk.

De andere drie gemeenten – Haarlemmermeer, Almere en Dordrecht – bevestigen desgevraagd dat er ook bij hen sprake is van vervuilde bestanden.

Voor een aantal gemeenten zijn de cijfers in de leerplichttelling vergeleken met hun jaarverslag leerplicht. Hieruit bleek dat in een aantal gevallen in de leerplichttelling géén absoluut verzuimers waren gerapporteerd, terwijl uit het jaarverslag bleek dat wel degelijk sprake was geweest van absoluut verzuim.

De cijfers geven dus een indruk van het absoluut verzuim, maar we kunnen op basis hiervan niet stellen dat er inderdaad zoveel absoluut verzuimers zijn als de cijfers uit de leerplichttelling doen vermoeden. Er blijken namelijk teveel foute registraties in het systeem te zitten om harde uitspraken te doen over het werkelijke aantal absoluut verzuimers. Deze onduidelijkheid in de cijfers laat onverlet dat er nog teveel kinderen thuiszitten. Ik zet daarom vol in op het terugdringen daarvan en ik ga met gemeenten in gesprek om de cijfers op orde te krijgen.

Wat de ontwikkeling van thuiszitters betreft blijkt uit de gepresenteerde cijfers dat de dalende trend die vorig jaar is ingezet, zich het afgelopen schooljaar heeft voortgezet.



Het aantal thuiszitters is met 9% gedaald, van 4.143 naar 3.789.⁴ Bij aanvang van het schooljaar waren er minder thuiszitters. Gedurende het jaar kwamen er in vergelijking met het jaar ervoor ongeveer evenveel thuiszitters bij. Gedurende het schooljaar zijn 2.695 thuiszitters (71%) weer teruggeleid naar school. Dat is 10% meer dan het jaar daarvoor.

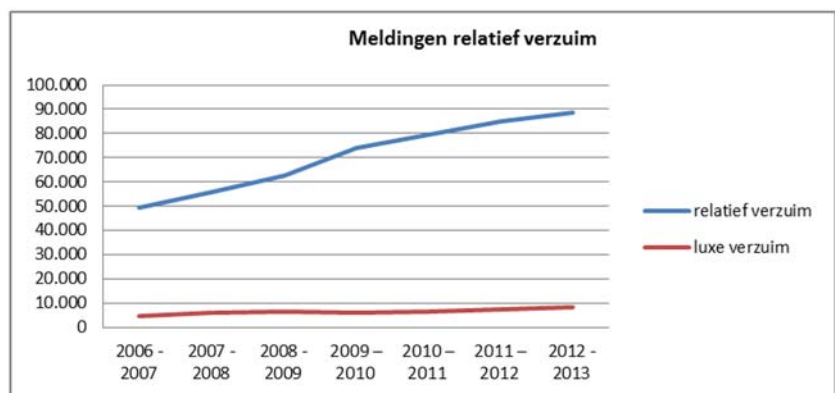
1.3 Relatief verzuim

De cijfers laten zien dat scholen steeds meer melden wanneer leerlingen ongeoorloofd afwezig zijn.

Cijfers relatief verzuim

Ongeoorloofd verzuim	2011-2012	2012-2013
Relatief verzuim	84.750	88.655
Luxe verzuim (onderdeel van het relatief verzuim)	7.180	8.200

Het aantal meldingen *relatief verzuim* is met 5% gestegen ten opzichte van het schooljaar 2011-2012. Het aantal meldingen *luxe verzuim*, als specifieke categorie hierbinnen, is gestegen met 14%.



⁴ Dit betreft het totaal van het aantal thuiszitters aan het begin van het jaar en het aantal nieuwe gevallen tijdens het schooljaar.

De afgelopen jaren hebben we een aantal maatregelen genomen zoals het toezicht door de inspectie en verbetering van het verzuimloket, die in de eerste plaats leiden tot meer bewustzijn bij scholen voor het belang van het snel en correct melden van schoolverzuim. In de tweede plaats levert deze informatie de leerplichtambtenaar en de school input om snel met de verzuimende leerling aan de slag te gaan en deze terug te leiden naar school. Anders gezegd: dat verzuim steeds meer wordt gemeld, betekent ook dat we de problematiek beter in beeld hebben en gerichter kunnen aanpakken. Volgens Ingrado betekent een feitelijke stijging van het aantal verzuimmeldingen daarom niet per definitie dat ook de problematiek van het verzuim is verergerd.

Daarnaast is van diverse gemeenten bekend dat zij hun leerplichtbeleid hebben geïntensiveerd, bijvoorbeeld door sneller te reageren op relatief verzuim. Ook dit draagt bij aan het beter (en meer) melden van verzuim door de scholen. Een voorbeeld hiervan is dat leerplichtambtenaren steeds meer aandacht hebben voor luxe verzuim. Ten opzichte van het totaal aantal meldingen relatief verzuim, zijn er daardoor naar verhouding meer meldingen luxe verzuim gedaan dan in het schooljaar 2011–2012. Meer dan de helft van het luxe verzuim vindt in het (speciaal) basisonderwijs plaats. De leerplichtambtenaren in het (speciaal) basisonderwijs voeren rond de schoolvakanties steeds meer controles uit op luxe verzuim.

Sinds 2012 is de Inspectie van het Onderwijs verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen. In het kader van het toezicht op het verzuimbeleid kan de inspectie bestuurlijke boetes opleggen aan scholen en instellingen die het verzuim niet (tijdig) hebben gemeld. De inspectie werkt nauw samen met de gemeenten om het schoolverzuim in beeld te krijgen en het effectief te bestrijden.

Bij spijbelen en luxe verzuim zijn de scholen in eerste instantie zelf aan zet om het verzuim van de leerling te stoppen. Ondanks de intensivering van de aanpak van het relatief verzuim zien we dat de maatregelen nog onvoldoende effect hebben gesorteerd. Evenals bij het absoluut verzuim hebben wij onvoldoende zicht op de achterliggende oorzaken van het relatief verzuim. Daarom is het niet mogelijk om hierover harde uitspraken te doen. In ieder geval laat ook deze categorie van verzuim nog niet de door mij gewenste daling zien.

1.4 Processen-verbaal

Een proces-verbaal is een belangrijk instrument voor de leerplichtambtenaar. Het wordt vooral ingezet bij ernstig verzuim en als blijkt dat andere interventies niet werken.

Processen-verbaal

	2011–2012	2012–2013
Absoluut verzuim	263	261
Relatief verzuim	8.897	6.040
Luxe verzuim (onderdeel relatief verzuim)	2.294	3.121

Ten opzichte van het schooljaar 2011–2012 is het aantal processen-verbaal afgenomen. Ik ga met Ingrado en het Openbaar Ministerie onderzoeken wat de achterliggende oorzaak hiervoor is. Wel zijn relatief meer processen-verbaal uitgeschreven voor luxe verzuim, een stijging van 36%.

Ingrado geeft hierbij aan dat leerplichtambtenaren hun aanpak zorgvuldig afstemmen op de oorzaken van het verzuim, om effectief op te treden en daarmee te zorgen dat het verzuim zo snel mogelijk stopt. Bij luxe verzuim is een proces-verbaal vaak een effectief instrument.

2. Aanpak

Verzuim in al zijn vormen moet zoveel mogelijk worden teruggebracht. Echter, een aanpak gericht op de groep kinderen en jongeren die nu helemaal niet naar school gaat (absoluut verzuim en thuiszitters), heeft voor mij de absolute prioriteit. Om ervoor te zorgen dat deze kinderen en jongeren weer naar school gaan, zijn twee zaken van groot belang:

1. Een regionale aanpak waarbij gemeenten, leerplichtambtenaren, scholen en samenwerkingsverbanden aan de slag gaan om al deze kinderen en jongeren zo snel mogelijk een zo passend mogelijke onderwijsplek te bieden.
2. Een sluitende registratie, zodat deze hele groep goed in beeld is en een verzuimaanpak naar analogie van de VSV-werkwijze.

Dit werk ik in de paragraaf hierna verder uit.

2.1 Regionale aanpak: de leerling centraal

De regionale samenwerking tussen scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en leerplichtambtenaren vormt de sleutel tot een succesvolle aanpak van thuiszittende kinderen en jongeren. Dit was de belangrijkste constatering in de expertmeeting over de aanpak van thuiszittende kinderen en jongeren die ik 31 januari samen met de Kinderombudsman organiseerde. Deze expertmeeting kwam onder andere voort uit het rapport van de Kinderombudsman van mei 2013 «Van leerplicht naar leerrecht». Met vertegenwoordigers van PO-Raad en VO-raad, VNG, gemeenten, samenwerkingsverbanden, Ingrado, ouders, inspectie, Stichting Gedragswerk en onderwijsconsulenten hebben we daar afgesproken gezamenlijk te werken aan het terugdringen van de thuiszittersproblematiek.⁵

Goede voorbeelden als Den Haag, Utrecht en de regio Helmond laten zien dat een gerichte, regionale aanpak werkt. Zo heeft de gemeente Den Haag in het schooljaar 2011/2012 een speciaal team ingezet voor de begeleiding van thuiszitters. Van de 385 thuiszitters is op deze manier 80% weer met succes teruggeleid naar school. Waar gemeenten en het onderwijsveld samen aan de slag gaan om concrete afspraken te maken over wie gaat zorgen voor een passende plek, leidt dat tot een duidelijke afname van de groep thuiszittende kinderen en jongeren. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs in Utrecht en Helmond e.o. zijn twee van de drie voorlopers die dit schooljaar al gestart zijn met passend onderwijs. Uit de resultaten daar blijkt dat deze verantwoordelijkheid een belangrijke impuls is voor de aanpak van thuiszittende jongeren.

Ik ga daarom actief stimuleren dat ook de andere samenwerkingsverbanden en gemeenten dergelijke regionale afspraken maken over de aanpak van thuiszitten. Samenwerkingsverbanden waarin de regionale aanpak nog van de grond moet komen, kunnen daarbij leren van de goede voorbeelden van regio's waarin al resultaten worden geboekt. De invulling hiervan wordt onderdeel van het implementatieplan passend onderwijs voor de periode 2015–2020 dat u – zoals eerder toegezegd – voor de zomer van mij ontvangt.

⁵ «Gedragswerk» is een door OCW mogelijk gemaakt project dat tot doel heeft de samenwerking te bevorderen in de aanpak van leerlingen die thuiszitten of voor wie dat dreigt.

De nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden door de introductie van de zorgplicht verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van onderwijsondersteuning in de regio. Hiermee ontstaat er in de regio een veel betere infrastructuur, waaraan alle scholen deelnemen, om met gemeenten en leerplichtambtenaren een sluitende thuiszittersaanpak te realiseren.

In het bovengenoemde rapport adviseerde de Kinderombudsman een wettelijk geregelde doorzettingsmacht te creëren. Een dergelijke doorzettingsmacht vind ik niet passen in een systeem waarin ruimte is voor lokaal maatwerk. Wel ben ik het met de Kinderombudsman eens dat een regisseur met doorzettingsmacht kan helpen als alle partijen zich daaraan conformeren. Een dergelijke afspraak kan onderdeel uitmaken van de bovengenoemde regionale aanpak, waarbij partijen onderling afspreken wie binnen de regio de doorzettingsmacht krijgt. Ik zal het belang van zo'n afspraak nadrukkelijk onder de aandacht van partijen brengen.

Samenwerkingsverbanden en scholen krijgen meer dan nu de ruimte om leerlingen maatwerk op school te bieden. Dit laat onverlet dat er zwaarwegende redenen kunnen zijn om een leerling tijdelijk geen onderwijs op school te laten volgen. Ook de Kinderombudsman heeft hier in zijn rapport op gewezen. In overleg tussen school, ouders, en leerplichtambtenaar kan dan worden afgesproken dat een kind tijdelijk bij hoge uitzondering niet naar school gaat.

De Leerplichtwet biedt daarvoor ruimte. De leerplichtambtenaar kan op grond van gewichtige omstandigheden (artikel 11, onder g.) een tijdelijke vrijstelling verlenen van de verplichting tot geregeld schoolbezoek. Bij gewichtige omstandigheden is sprake van een buiten de wil van de leerling of ouders/verzorgers gelegen omstandigheid, denk bijvoorbeeld aan een kind met een angststoornis. Het kind blijft in deze situaties wel ingeschreven op een school. Deze school blijft dus ook verantwoordelijk voor het onderwijs. Uitgangspunt is en blijft volledige terugkeer naar school.

2.2 Cijfers op orde en inzet naar analogie van de VSV-werkwijze

Om dit proces te kunnen monitoren zijn goede cijfers van cruciaal belang. Samen met de VNG en Ingrado zorg ik ervoor dat er voor 1 augustus 2014, de invoering van passend onderwijs, zowel per samenwerkingsverband als landelijk een helder beeld is van het totale verzuim. Om dit te realiseren, is het noodzakelijk dat alle gemeenten hun cijfers op orde brengen. Ik zal alle gemeenten hierop aanspreken en ze waar nodig ondersteunen.

De benchmark van Ingrado, die vanaf volgende maand beschikbaar is als hulpmiddel voor gemeenten onderling, helpt gemeenten na te gaan waar ze staan ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Als de kwalitatieve verbetering van de gegevens is uitgevoerd, kan de benchmark bovendien een instrument worden dat zorgt voor transparantie en openbaarheid van gegevens. De benchmark wordt daarmee, vergelijkbaar met de vsv-cijfers, een krachtige stimulans voor gemeenten en regio's om het absolute en relatieve verzuim terug te dringen en thuiszittende jongeren een passend onderwijsaanbod te bieden. Ik bespreek met Ingrado op welke wijze en op welke termijn de benchmark maximaal benut kan worden.

Rond 1 augustus 2014, wanneer de cijfers op orde zijn, hebben we een goed beeld van verzuim en van het aantal kinderen dat niet naar school gaat, zowel landelijk, als regionaal. Op dat moment onderneem ik in de regio's waar dat nodig is gericht aanvullende acties om het absolute en relatieve verzuim te reduceren. Die regio's zullen specifiek worden

aangesproken op hun verantwoordelijkheid en hen wordt ondersteuning aangeboden om hun verzuimaanpak op orde te brengen.

3. Tot slot: vinger aan de pols

Ik informeer uw Kamer in het najaar over de uitkomsten van deze aanpak. Bij die gelegenheid zal ik u ook informeren over de eerder toegezegde evaluatie van de wijziging van de Leerplichtwet waarbij het toezicht op scholen is opgedragen aan de inspectie.

Zoals eerder gezegd, school is belangrijk voor alle kinderen en jongeren. Uitgangspunt is dan ook dat iedereen naar school gaat: iedere thuiszitter is er een teveel. Ik ben ervan overtuigd dat we door bovengenoemde acties en een betere samenwerking tussen leerplichtambtenaren, scholen, samenwerkingsverbanden en andere betrokkenen het verzuim op afzienbare termijn kunnen terugdringen.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker