

Vergaderjaar 2012–2013

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 90

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2013

Vandaag is het de Dag van de Leerplicht. Wij staan dan stil bij zowel het recht als de plicht van jongeren om naar school te gaan. Dit is een belangrijk onderwerp. Want ieder kind in Nederland hoort onderwijs te volgen. Het onderwijs haalt immers het beste uit kinderen, daagt talenten uit en kan achterstanden verkleinen. Vorig schooljaar gingen meer leerlingen van school in bezit van een startkwalificatie. Het aantal middelbare scholieren dat zonder diploma van school gaat, is gedaald naar minder dan 1%. Met een goede loopbaanoriëntatie en adequate begeleiding lukt het scholen om hun leerlingen op school te houden tot ze in ieder geval een diploma hebben gehaald. Dat is een hele prestatie.

Toch zijn er veel leerlingen die langer dan vier weken thuiszitten. Ieder kind dat thuiszit, is er één teveel. Met deze brief bied ik u de actuele cijfers aan van het aantal meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim over het schooljaar 2011–2012 aan. Verder informeer ik u over maatregelen die het afgelopen jaar zijn ingezet om het schoolverzuim terug te dringen en over de extra acties die ik zal ondernemen.

In deze brief leest u:

- dat er met de ingezette maatregelen vooruitgang is geboekt. De beschikbare informatie is beter op orde. Steeds meer scholen melden en meer gemeenten leveren gegevens aan;
- dat het absoluut verzuim en het aantal thuiszitters respectievelijk met 21% en 20% ten opzichte van 2010–2011 is gedaald;
- dat het aantal meldingen relatief verzuim is gestegen met 6% en dat te veel kinderen langdurig thuis zitten;
- de acties die ik extra onderneem om het schoolverzuim verder terug te dringen. Ik zet in op nog beter zicht op de cijfers van het schoolverzuim, meer sturing op de aanpak van het schoolverzuim door scholen en gemeenten en ik vraag extra inzet van de betrokken partners om het thuiszitten tegen te gaan.

Actuele cijfers: een wisselend beeld

De cijfers laten op hoofdlijnen een positieve ontwikkeling zien.

Het *absoluut verzuim* is in het schooljaar 2011–2012 met 21% gedaald ten opzichte van 2010–2011. Maar liefst 55% van deze leerlingen is weer teruggeleid naar school, dankzij een goede registratie in het Basisregister Onderwijs (BRON)¹ en kordate acties van de leerplichtambtenaren.

Het aantal *thuiszitters*², leerlingen die wel zijn ingeschreven, maar meer dan vier weken geen onderwijs volgen, is voor het eerst sinds drie jaar afgenomen en wel met 20%. Vooral bij de start van het schooljaar waren er minder thuiszitters. Ook de toename gedurende het schooljaar is geringer. In bijna 60% van de gevallen is tot een oplossing gekomen. De forse daling in het terugdringen van het aantal langdurige thuiszitters (meer dan zes maanden) die vorig jaar te zien was, zet zich echter niet voort.

Het aantal meldingen *relatief verzuim*³ is ten opzichte van 2010–2011 met 6% toegenomen. Een verklaring voor deze toename is dat scholen het verzuim steeds beter registreren in hun schooladministratie en beter melden. Dat is positief. Wel vind ik het zorgwekkend dat er veel leerlingen zijn, die meer dan zestien uren binnen een periode van vier opeenvolgende lesweken, ongeoorloofd verzuimen.

Het *luxe verzuim*⁴ is met 12% gestegen. Ruim drie vijfde van het luxe verzuim vindt in het (speciaal) basisonderwijs plaats. Een mogelijke oorzaak van dit verschil is dat het basisonderwijs steeds alerter is op het signaleren van luxe verzuim.

Een proces verbaal is een effectief instrument bij de leerplichthandhaving. De leerplichtambtenaar maakt meer gebruik van dit instrument. Dit blijkt uit de stijging van het aantal processen verbaal. Ten opzichte van het schooljaar 2010–2011 is dit aantal toegenomen met 4%. Het aantal processen verbaal dat vanwege luxe verzuim is opgesteld, is zelfs gestegen met 8%.

Het volledige overzicht van de cijfers vindt u in de bijlage van deze brief.

Beleidsmaatregelen hebben vooruitgang ingezet

De cijfers laten een vooruitgang zien, dankzij de maatregelen die zijn ingezet: verbetering van de registratiesystemen, professionalisering van de leerplichtambtenaar, het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) op scholen en betere samenwerking met de partners.

¹ BRON bevat o.a. de in- en uitschrijvinggegevens van leerlingen.

² Een thuiszitter in de definitie van deze registratie is een leerplichtige jongere (5 tot 18 jaar) die zonder geldige reden (zoals ziekte) meer dan 4 weken verzuimt zonder dat hij/zij vrijstelling heeft van leerplicht. Vaak gaat het om jongeren waarvoor op dit moment niet een passende plek is binnen het (speciaal) onderwijs.

³ Er is sprake van relatief verzuim als een leerplichtige jongere wel op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt. 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. Bij relatief verzuim wordt in de praktijk nog onderscheid gemaakt tussen luxe verzuim en signaalverzuim.

⁴ Luxe verzuim treedt op als een leerling zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat.

Verbeteringen van de bestaande systemen voor verzuimregistratie

De afgelopen jaren is ingezet op de verbetering van de verzuimregistratie. De registratie van de verzuimmeldingen door scholen via het digitaal verzuimloket van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is toegenomen, dankzij de verbeteringen die DUO de afgelopen jaren in het systeem heeft doorgevoerd. De werking van het verzuimloket wordt dit jaar geëvalueerd.

Ook voor de leerplichttelling via de gemeenten is een aantal maatregelen in gang gezet. Zo zijn er technische en tekstuele aanpassingen doorgevoerd in de digitale vragenlijst, die gemeenten invullen voor leerplichttelling. Gemeenten die de leerplichttelling niet hebben ingevuld, zijn nagebeld. Het gevolg hiervan is dat in vergelijking met vorig jaar, meer gemeenten⁵ hun verzuimcijfers hebben geleverd.

We hebben nu een beter beeld van het aantal meldingen schoolverzuim, maar dit beeld is nog niet volledig. Hier ga ik verderop in deze brief nader op in.

Professionalisering van leerplichtambtenaren

Ingrado⁶ heeft met een subsidie van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) in 2012 examens ontwikkeld voor de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Deze examens worden vanaf dit jaar door de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) afgenomen. De ExTH verzorgt in opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) alle examens voor boa. Deze vernieuwde boa-structuur voor leerplichtambtenaren voorziet in permanente na- en bijscholing van de leerplichtambtenaren. Het Ministerie van V&J heeft de gewijzigde circulaire bekwaamheid boa onderwijs in de Staatscourant gepubliceerd.⁷ Een belangrijke wijziging is dat per 1 januari 2013 de aanvullende bekwaamheidseisen voor leerplichtambtenaren met een boa-akte is ingevoerd.

Toezicht inspectie

Sinds vorig jaar is de inspectie verantwoordelijk voor het toezicht op het verzuimbeleid van scholen. De inspectie kan bestuurlijke boetes opleggen aan de school die het verzuim niet (tijdig) heeft gemeld.⁸ Inzet van de bestuurlijke boetes is dat scholen verzuim beter gaan melden. De inspectie werkt nauw samen met de gemeenten om het schoolverzuim in beeld te krijgen en het effectief bestrijden ervan. Daarnaast heeft de inspectie met zeven gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden overeenkomsten gesloten. Hierdoor kunnen leerplichtambtenaren de school snel aanspreken als er niet (tijdig) is gemeld en een onderzoek instellen, in plaats van alleen een signaal af te geven aan de inspectie.

In Amsterdam heeft de samenwerking geleid tot bestuurlijke boetes van de inspectie aan elf scholen. Van de overige samenwerkingsgemeenten zijn er nog geen gegevens bekend omdat die later zijn gestart met de uitvoering.

⁵ Respons van 98%, in 2010–2011 was die 94%.

⁶ De branchevereniging voor leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) voor voortijdig schoolverlaters).

⁷ Staatscourant nr. 21333, 21 oktober 2012.

⁸ De inspectie kan een boete opleggen aan het bevoegd gezag van de school of instelling ter hoogte van maximaal € 1.000,- per overtreding, met een maximum van € 100.000,- per schooljaar.

Samenwerking tussen partners

De Stichting Gedragswerk⁹ heeft met Ingrado in twintig regio's actietafels voor thuiszitters ingericht. Het in de regio bespreekbaar maken van de knelpunten rond het aanpakken van thuiszitten in de samenwerkingsverbanden blijft aandacht vragen. De regio Roermond laat bijvoorbeeld zien dat deze regionale aanpak vruchten afwerpt. Zo zijn hier voorzieningen geïnventariseerd en concrete adviezen en werkpunten voor uitvoerders geformuleerd.

Een ander mooi voorbeeld is de thuiszittersaanpak van de gemeente Roosendaal. In Roosendaal zaten in het schooljaar 2010–2011 veertig jongeren minimaal vier weken aaneengesloten thuis. In het schooljaar 2011–2012 waren dat zestien jongeren. De forse afname komt onder andere doordat de scholen en ketenpartners eerder hebben gemeld dat er leerlingen thuis zaten, waardoor de leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders sneller konden optreden.

Verbreden van de kennis over leerplicht onder leerlingen, ouders en scholen

Ingrado voert jaarlijks op de «Dag van de leerplicht» een campagne waarmee het belang wordt benadrukt dat kinderen naar school moeten gaan en een diploma halen. Ingrado stimuleert ook gemeenten om op die dag activiteiten te organiseren. Een overzicht van deze activiteiten staan op de website www.dagvandeleerplicht.nl.

Extra maatregelen ter voorkoming van schoolverzuim en thuiszitten

Ik stel vast dat er vooruitgang is: de gegevens over verzuim worden steeds vollediger, meer gemeenten en scholen melden het schoolverzuim via de leerplichttelling en het verzuimloket. Het absoluut verzuim en het aantal thuiszitters is gedaald.

Zorgwekkend is het aantal leerlingen dat weliswaar op een school is ingeschreven maar toch verzuimt. Relatief verzuim, waaronder spijbelen is een voorbode voor voortijdig schooluitval. Bovendien zitten er nog steeds kinderen met verschillende en vaak complexe problematiek thuis. Ik wil daarom beter zicht op de cijfers van het schoolverzuim, betere sturing op het verzuimbeleid door scholen en gemeenten en ik vraag van de betrokken partners extra inzet om thuiszitten tegen te gaan. Ik kom daarom met de volgende vier maatregelen.

1. Beter zicht op cijfers

Het afgelopen jaar hebben weer meer scholen en gemeenten het schoolverzuim gemeld. Dat is positief, maar het beeld is nog steeds niet volledig. Ik wil komen tot sluitende systemen voor de registratie van de drie categorieën ongeoorloofde verzuim namelijk absoluut verzuim, relatief verzuim en de thuiszitters. Dit jaar wil ik de mogelijkheden hiertoe onderzoeken. Dit wil ik doen in overleg met Ingrado. Doel is dat er in 2014 een goed telsysteem is gerealiseerd, dat een goed inzicht geeft in het schoolverzuim en thuiszittende kinderen.

⁹ Het door OCW gesubsidieerde project «Gedragswerk» zoekt samen met de betrokken partners in alle 39 RMC-regio's, waaronder vertegenwoordigers van het onderwijs, leerplicht, gemeenten en (jeugd)zorg, aan de hand van een concrete lijst met jongeren die thuis zitten, naar oplossingen.

2. Bestuurlijke boete aan scholen die niet (tijdig) melden

De bestuurlijke boete lijkt, gezien de ervaringen met de gemeente Amsterdam, een effectief instrument te zijn om scholen beter te laten melden. Ik wil sneller zicht op scholen die ongeoorloofd verzuim niet (tijdig) melden. Daarom wil ik stimuleren dat er meer gemeenten heldere afspraken maken met scholen over adequate verzuimregistratie en consequent melden van verzuim aan leerplichtambtenaren. Hierdoor kunnen leerplichtambtenaren sneller de school aanspreken als er niet (tijdig) is gemeld en een onderzoek instellen, in plaats van alleen een signaal af te geven aan de inspectie. Als de school vervolgens doorgaat met niet (tijdig) melden van het schoolverzuim kan de inspectie een bestuurlijke boete opleggen. De gemeenten die niet kiezen voor een samenwerkingsovereenkomst naar Amsterdams voorbeeld, roep ik dringend op signalen door te geven aan de inspectie, zodat de bestuurlijke boete effectief kan worden ingezet. Immers, bij ernstige signalen kan de inspectie in een eerder stadium tot actie overgaan.

3. Beter sturing verzuimbeleid

Als de registratie op orde is, kan er ook beter gestuurd worden op de aanpak van het verzuim. Ik wil gemeenten en scholen hierbij ondersteunen door een instrument te ontwikkelen (benchmark) voor scholen en gemeenten, waarmee zij kunnen sturen op hun eigen verzuimbeleid. Dit moet het mogelijk maken dat gemeenten, samenwerkingsverbanden en scholen gerichtere vergelijkingen kunnen maken met de cijfers schoolverzuim en thuiszitten van andere regio's. Bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaters hebben we met een dergelijke aanpak eerder al veel resultaat geboekt.

4. Extra inzet om thuiszitten tegen te gaan

De implementatie van de twee voorgaande maatregelen vraagt tijd. Elke dag thuiszitten is er één te veel. Daarom vraag ik nu al iedereen in de keten om extra inzet. Dat begint natuurlijk bij de driehoek ouders, school en leerplichtambtenaar. Ook van de inspectie en de ondersteuning door Ingrado, de Stichting Gedragswerk en de onderwijsconsulenten heb ik extra inzet gevraagd.

In dit kader nemen de accountmanagers passend onderwijs dit voorjaar bij hun bezoek aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de nieuwe cijfers mee. Zij zullen stimuleren dat er een regionale analyse wordt gemaakt van de thuiszitterproblematiek. Een analyse die in samenwerking tussen scholen, gemeenten en leerplicht tot stand komt. Ook stimuleren zij dat in de regio een passend aanbod wordt ontwikkeld voor deze leerlingen. De Stichting Gedragswerk kan daarbij helpen. Over de uitkomsten van deze regionale analyse zal ik u informeren, zoals ik aan de Eerste Kamer heb toegezegd.¹⁰

In het kader van passend onderwijs zal de inspectie ook toezicht op de samenwerkingsverbanden houden. Het verminderen van het aantal thuiszittende jongeren is daarbij een belangrijke indicator voor het succes van passend onderwijs. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden gaat de inspectie na of het samenwerkingsverband in voldoende mate bevordert dat alle leer- en kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en onderwijs volgen. Het samenwerkingsverband moet kunnen aantonen dat zij ten behoeve van dat doel functionele

¹⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 106, N.

contacten onderhoudt met de relevante ketenpartners, waaronder de gemeenten.

Verder participeert de inspectie in het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). Hierin werken meerdere inspecties samen.¹¹ In 2013 voert het STJ een onderzoek uit naar de aanpak van problemen van thuiszitters.

Tot slot

In deze brief heb ik u een overzicht gegeven van het aantal meldingen van ongeoorloofd verzuim in het schooljaar 2011–2012. Met het doorzetten van de huidige beleidsmaatregelen en de extra maatregelen reken ik erop dat het schoolverzuim en thuiszitten afneemt.

Op de Dag van de leerplicht 2014 zal ik u nader informeren over mijn vorderingen.

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

¹¹ Te weten: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Bronnen van de verzuimgegevens

Bronnen van de verzuimgegevens zijn de leerplichttelling en het verzuimloket. De gegevens over het schoolverzuim in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) worden verzameld door middel van de *leerplichttelling*. De gemeenten doen hiertoe jaarlijks opgave van de omvang van het schoolverzuim aan DUO. DUO levert deze gegevens jaarlijks aan het Ministerie van OCW. Scholen in het vo- en mbo zijn sinds 2009 wettelijk verplicht om het ongeoorloofd verzuim direct te melden via het *verzuimloket*. Vanaf 2012 melden ook de niet-bekostigde scholen in het vo met een examenlicentie en de erkende niet-bekostigde mbo via het loket.

2. Omvang van het ongeoorloofd schoolverzuim

Hieronder volgen de cijfers van het ongeoorloofd schoolverzuim van het schooljaar 2011–2012.

Tabel 1. Absoluut verzuim per schooljaar

Schooljaar	Aantal
2006–2007	5.119
2007–2008	5.616
2008–2009	6.241
2009–2010	6.878
2010–2011	8.098
2011–2012	6.430

Tabel 2. Absoluut verzuim. Laatste genoten onderwijs en % teruggeleidingen (schooljaar 2011–2012 versus 2010–2011)

	2010–2011 (%)	2011–2012 (%)	Waarvan weer ingeschreven (%)
(Speciaal) Basisonderwijs	27	33	33
(Voortgezet) speciaal onderwijs	4	7	7
Voortgezet onderwijs	31	25	29
Beroepsonderwijs	13	15	18
Onbekend ¹²	7	8	7
Geen onderwijs ¹³	18	12	6
Totaal	100 (= 8.098)	100 (= 6.430)	100 (= 3.516)

¹² Sommige gemeenten hebben niet een onderverdeling naar verschillende onderwijssoorten kunnen maken en daarom gerapporteerd onder de categorie «onbekend».

¹³ Geen onderwijs: indien bij beroep op een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a Lpw nog geen onderwijs werd genoten of indien er sprake is van vrijstelling op grond van artikel 5 onder b Lpw voordat het kind is ingeschreven in een schooltype voor leerplichtig onderwijs.

Tabel 3. Relatief verzuim en luxe verzuim per schooljaar

Schooljaar	Totaal relatief verzuim	Waarvan luxe verzuim	Luxe verzuim (als % totaal)
2006–2007	49.548	4.532	9
2007–2008	55.784	6.068	11
2008–2009	62.693	6.517	10
2009–2010	74.129	5.845	8
2010–2011	79.658	6.415	8
2011–2012	84.750	7.180	9

Tabel 4. Herkomst relatief verzuim

	Totaal 2010–2011 (%)	Totaal 2011–2012 (%)	Totaal luxe verzuim (%)
(Speciaal) Basisonderwijs	12	14	64
(Voortgezet) speciaal onderwijs	3	4	3
Voortgezet onderwijs	54	57	30
Beroepsonderwijs	20	23	3
Onbekend ¹⁴	10	2	1
Geen onderwijs	0	0	0
<i>Totaal</i> ¹⁵	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
	(= 79.658)	(= 84.750)	(= 7.180)

¹⁴ Sommige gemeenten hebben niet een onderverdeling naar verschillende onderwijssoorten kunnen maken en daarom gerapporteerd onder de categorie «onbekend»

¹⁵ Door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de onderliggende percentages niet optellen tot 100%.

Tabel 5. Vergelijking herkomst relatief verzuim 2011–2012 t.o.v. 2010–2011

	2010–2011	2011–2012	Procentuele mutatie
(Speciaal) Basisonderwijs	9.805	11.663	+ 19%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2.556	3.352	+ 31%
Voortgezet onderwijs	43.412	48.731	+ 12%
Beroepsonderwijs	16.141	19.137	+ 19%
Onbekend ¹⁶	7.744	1.867	– 76%
	79.658	84.750	+ 6%

¹⁶ Sommige gemeenten hebben niet een onderverdeling naar verschillende onderwijssoorten kunnen maken en daarom gerapporteerd onder de categorie «onbekend».

Tabel 6. Processen verbaal per schooljaar

Schooljaar	Absoluut verzuim	Luxe verzuim	Signaalverzuim	Totaal = 100%
2006–2007	3%	23%	74%	5.763
2007–2008	2%	21%	77%	8.566
2008–2009	195 (2%)	2.127 (22%)	7.367 (76%)	9.362
2009–2010	198 (2%)	1.746 (19%)	7.400 (79%)	9.344
2010–2011	224 (2%)	2.127 (19%)	8.631 (79%)	10.982
2011–2012	263 (2%)	2.293 (8%)	8.897 (78%)	11.453

Tabel 7. Thuiszitters

Schooljaar	Thuiszitters per 1/9		Toename tijdens schooljaar		Thuiszitters opgelost in schooljaar		Saldo eind schooljaar		Niet opgelost en meer dan 6 mnd thuis	
	G4	allen	G4	allen	G4	allen	G4	allen	G4	allen
2009–2010	228	2.269	403	2.913	441 (70%)	2.414 (47%)	190	2.768	132	1.375
2010–2011	302	2.296	695	3.140	686 (69%)	3.281 (60%)	311	2.155	124	662
2011–2012	320	1.533	449	2.610	486 (63%)	2.443 (59%)	283	1.700	90	661

Tabel 8. Overzicht absoluut verzuim en het aantal thuiszitters incl. aantallen teruggeleid naar school

categorie	2011-2012	2010-2011	2009-2010
Absoluut verzuim	6.430	8.098	6.878
<i>Teruggeleid naar school</i>	<i>3.516</i>	<i>4.297</i>	<i>3.599</i>
Aantal thuiszitters	1.533	2.296	2.269
A)start schooljaar	2.610	3.140	2.913
B)toename gedurende het schooljaar	2.443	3.281	2.414
<i>C)Teruggeleid naar school</i>			
Totaal	10.573	13.534	12.060