

Vergaderjaar 2014–2015

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2015

1. Inleiding

Zoals elk jaar informeer ik u op de Dag van de Leerplicht over de voortgang van de aanpak van het schoolverzuim door leer- en kwalificatieplichtige jongeren. Het bestrijden van verzuim is belangrijk omdat verzuim een voorbode is van voortijdig schoolverlaten. Jongeren die een startkwalificatie hebben gehaald, zijn beter voorbereid op de toekomst. De meest recente gegevens over voortijdig schoolverlaten heeft de Minister u overigens begin maart toegestuurd.¹ Van voortijdig schoolverlaten is sprake als een jongere tussen de 12 en 23 jaar in de loop van het schooljaar het onderwijs zonder een startkwalificatie heeft verlaten.² In deze brief over het schoolverzuim zijn ook de verzuimmeldingen meegenomen van jongeren die per 1 oktober 2014 voortijdig schoolverlater zijn geworden.

Na jaren van stijging is het aantal spijbelaars in het schooljaar 2013–2014 aanzienlijk gedaald. Ook is de verzuimregistratie van scholen en gemeenten verbeterd. Dat zijn belangrijke prestaties van gemeenten en scholen in het primair, voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs. Het aantal jongeren dat thuiszit is stabiel gebleven. Dat geldt zowel voor het aantal leerlingen dat niet op een school is ingeschreven, als voor het aantal leerlingen dat wel op een school is ingeschreven, maar langer dan vier weken verzuimt.

In deze brief geef ik u meer informatie over de verzuimcijfers en schets ik hoe ik thuiszitten en spijbelen verder wil terugdringen. Zo ga ik afspraken maken met gemeenten en samenwerkingsverbanden over het verminderen van het aantal jongeren dat thuiszit en over het terugbrengen van

¹ Kamerstuk 26 695, nr. 99.

² Een startkwalificatie is een havo- of vwo diploma of minimaal een mbo-diploma niveau 2.

de duur van het thuiszitten: als er niet direct een passend aanbod is, dan moet dat binnen drie maanden alsnog tot stand komen.

In paragraaf 2 ga ik in op de verzuimcijfers over het schooljaar 2013–2014. In paragraaf 3 geef ik de stand van zaken weer van de acties die ik in de leerplichtbrief 2014 heb aangekondigd. De maatregelen die ik neem om het thuiszitten en spijbelen verder terug te dringen presenteer ik in paragraaf 4.

2. Verzuimcijfers 2013–2014

De verzuimcijfers in deze brief hebben betrekking op het ongeoorloofd schoolverzuim van leer- en kwalificatieplichtige jongeren van 5 tot 18 jaar in het schooljaar 2013–2014. Vanaf volgend jaar kunnen we de eerste effecten van de invoering van passend onderwijs op het schoolverzuim zien.

In deze paragraaf schets ik de cijfermatige ontwikkeling van de volgende vormen van ongeoorloofd schoolverzuim:

- Absoluut verzuim: van absoluut verzuim is sprake als een leer- of kwalificatieplichtige jongere niet op een school ingeschreven staat.
- Relatief verzuim: we spreken van relatief verzuim als een leer- of kwalificatieplichtige leerling die op een school is ingeschreven, ongeoorloofd afwezig is. Scholen moeten het verzuim melden als leerlingen meer dan 16 uur in vier weken ongeoorloofd hebben verzuimd.
- Luxe verzuim: van luxe verzuim is sprake wanneer een leerling verzuimt om eerder of langer op vakantie te gaan. Het luxe verzuim is een vorm van relatief verzuim, aangezien het om leerlingen gaat die op een school zijn ingeschreven.
- Thuiszitters: een thuiszitter is een ingeschreven leerling die langer dan vier weken verzuimt, zonder dat er sprake is van een vrijstelling van de leerplicht.

Waar in deze brief wordt gesproken over thuiszitten, worden daarmee alle leer- en kwalificatieplichtige jongeren bedoeld die niet naar school gaan. Dat zijn zowel de absoluut verzuimers als de thuiszitters.

In de leerplichtbrief van vorig jaar constateerde ik dat het niet mogelijk was harde uitspraken te doen over het werkelijke aantal absoluut verzuimers.³ In vervolg hierop heb ik Ingrado gevraagd de cijfers te corrigeren. Onderzoeksbureau ITS heeft daarop het absoluut verzuim van de gemeenten volgens één definitie herteld.⁴ Naar aanleiding van dat onderzoek zijn verbeteringen doorgevoerd in de leerplichttelling over het schooljaar 2013–2014. Ten opzichte van de leerplichttelling 2012–2013 is de betrouwbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de door de gemeenten opgeleverde gegevens aanzienlijk verbeterd.

In de cijferbijlage zijn uitgebreidere verzuimgegevens opgenomen⁵.

³ Kamerstuk 26 695, nr. 95.

⁴ Leerlingverzuim in beeld, ITS, 2014. Bijlage bij: Kamerstuk 31 497, nr. 139.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2.1 Absoluut verzuim

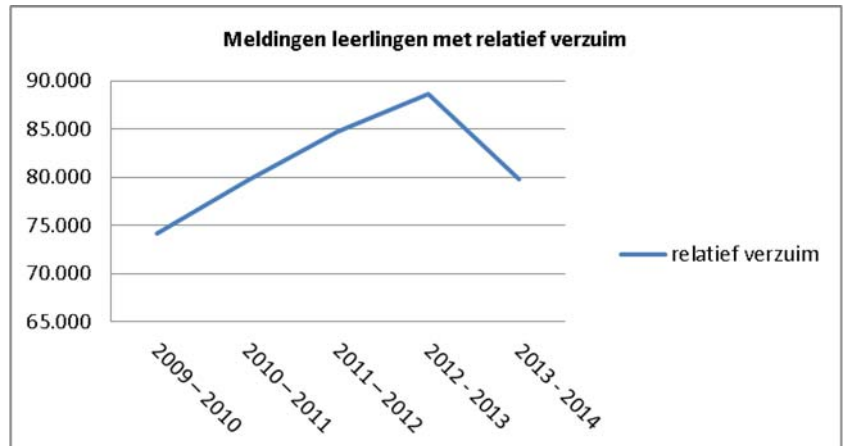
In 2013–2014 waren er 6.714 absoluut verzuimers, tegen 6.762 in het voorgaande jaar.⁶ Van deze groep is de helft in de loop van het schooljaar weer ingeschreven op een school.

Uit de contacten met gemeenten blijkt dat het ongeoorloofd schoolverzuim meer aandacht krijgt. Aangenomen mag worden dat dat leidt tot een groei van het geregistreerde verzuim. Het ITS constateerde vorig jaar in het onderzoek naar de verzuimcijfers: «alles wat aandacht krijgt, groeit». In dat licht is het een goede ontwikkeling dat het aantal leer- of kwalificatieplichtige leerlingen dat niet op een school staat ingeschreven vrijwel gelijk is gebleven.

Doordat het absoluut verzuim op dezelfde manier is gedefinieerd als in het ITS-onderzoek over 2012–2013, zijn er nu twee vergelijkbare metingen beschikbaar van het aantal absoluut verzuimers. Een vergelijking met de aantallen absoluut verzuimers in de schooljaren vóór 2012–2013 is niet zinvol. Die gegevens zijn daarom ook niet opgenomen in deze brief.

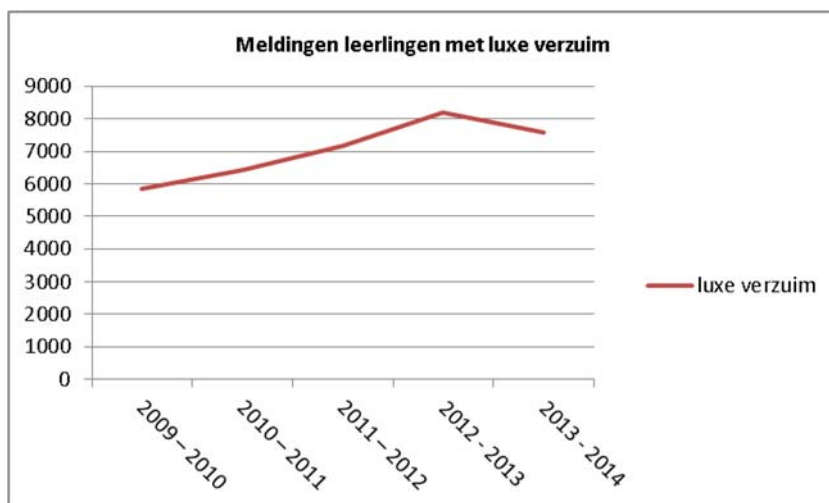
2.2 Relatief verzuim

Na jaren van stijging is het totale relatieve verzuim afgenomen. De forse daling van het relatief verzuim in het voortgezet onderwijs leverde daaraan een belangrijke bijdrage.



Het aantal leerlingen dat in 4 weken meer dan 16 uur verzuimde (relatief verzuim), daalde met 10 procent van 88.655 naar 79.776.

⁶ Drie gemeenten hebben fouten gemaakt bij de registratie, maar konden deze fouten niet herstellen. Daarom is in het aantal absoluut verzuimers in 2013–2014 voor deze gemeenten verondersteld dat hun aantallen absoluut verzuimers zich conform het landelijk gemiddelde – een stabiel aantal absoluut verzuimers – hebben ontwikkeld.



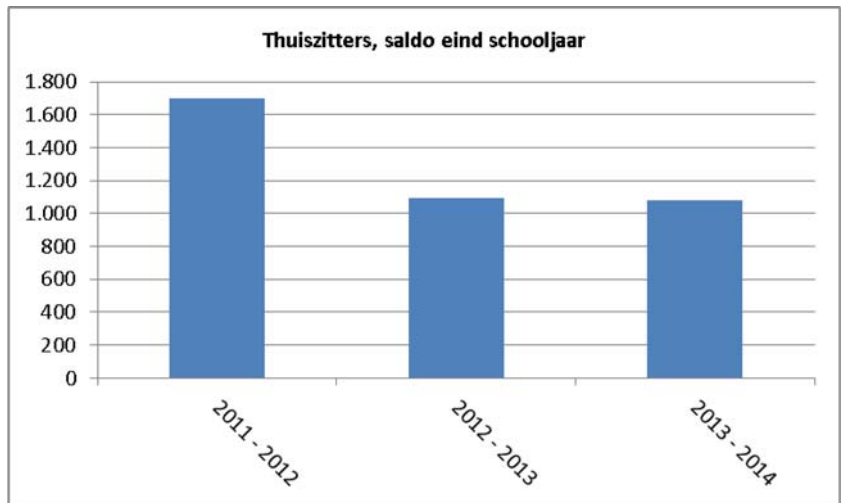
Het aantal meldingen van leerlingen die ongeoorloofd wegbleven voor een vakantie (het luxe verzuim) daalde met 7 procent van 8.200 naar 7.593.

In het voortgezet onderwijs (vo) daalde het relatief verzuim voor het eerst fors. Ook in primair onderwijs (po) en het speciaal onderwijs (so) is een daling te zien, maar die is minder scherp dan in het vo. De preventieve aanpak van scholen en gemeenten werpt zijn vruchten af.

In het mbo steeg het relatief verzuim juist. Verklaringen daarvoor zijn de verbeterde registratie door instellingen en de gerichte inzet van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de gemeenten op het registreren en melden van verzuim door instellingen. De verzuimmelding is het startpunt voor interventie door de instelling of door leerplicht, gericht op het stoppen van het verzuim. Hierdoor kan voorkomen worden dat een stijging van het aantal meldingen resulteert in een stijging van het voortijdig schoolverlaten. De winst van de betere registratie is dan ook terug te zien in de VSV-cijfers voor het mbo: het aantal VSV'ers is de afgelopen jaren gedaald.

2.3 Thuiszitters

De ontwikkeling van het aantal thuiszitters gedurende het schooljaar is vergelijkbaar met die van vorig jaar.



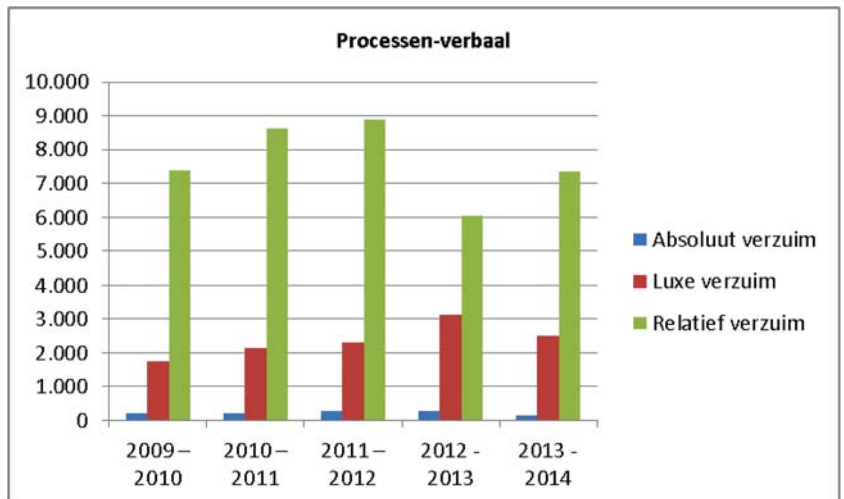
Het aantal thuiszitters aan het einde van het schooljaar bleef vrijwel ongewijzigd.

2.4 Processen-verbaal

De leerplichtambtenaar heeft verschillende mogelijkheden om bij ongeoorloofd verzuim te handhaven:

- Het opmaken van een proces-verbaal. Het Openbaar Ministerie kan op basis daarvan de jongeren en/of zijn ouders strafrechtelijk vervolgen.
- Doorverwijzing naar Bureau HALT. De HALT-maatregel zorgt ervoor dat jongeren zich bewust zijn van de gevolgen van schoolverzuim.
- (Dreigen met) stopzetting van de kinderbijslag.

Over de inzet van het proces-verbaal als handhavinginstrument zijn vanuit de leerplichttelling de volgende gegevens beschikbaar.



Voor absoluut en luxe verzuim werden afgelopen schooljaar minder processen-verbaal opgemaakt; voor relatief verzuim juist meer. De grafiek laat zien dat het aantal processen-verbaal van jaar tot jaar varieert. De verklaring daarvoor is gelegen in de afweging die de leerplichtambtenaar bij iedere verzuimende jongere maakt: zal het verbaliseren van het verzuim bijdragen aan het stoppen van het verzuim?

Zoals ik had toegezegd in de leerplichtbrief 2014 zijn de oorzaken nagegaan van de forse daling van het aantal processen verbaal voor relatief verzuim. Hiertoe is een vraag in het ITS-onderzoek opgenomen. In gemeenten met een daling in het aantal processen-verbaal was minder verzuim waarvoor een proces-verbaal diende te worden opgemaakt. Ook was er meer aandacht voor zorg, in plaats van voor handhaving. Ook werd vaker doorverwezen naar Bureau HALT, om zoveel mogelijk verzuimzaken civiel af te doen. Deze verklaringen kwamen ook naar voren in de gesprekken met de gemeenten (zie paragraaf 3).

2.5 Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland is er geen geregistreerd overzicht van de verzuimproblematiek. Hierdoor is dit jaar nog geen leerplichttelling uitgevoerd. Wél is het toezicht op de leerplicht volgens de inspectie verbeterd.⁷ Aangezien Saba en St. Eustatius relatief klein zijn, is ook zonder verzuimregistratie bekend welke leerlingen niet op school zijn. Op Bonaire is geen toereikende basisregistratie die kan worden gekoppeld aan de registraties van de leerplichtambtenaren, maar men heeft volgens de inspectie inzicht in het aantal leerlingen en controleert regelmatig op locatie het verzuim en het te laat komen.⁸

Met Ingrado en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) onderneem ik actie om de verzuimregistraties van de scholen en gemeenten in Caribisch Nederland te verbeteren. Deskundigen van Ingrado en RCN en mijn ministerie helpen de knelpunten in het registreren en melden van verzuim op te lossen.

3. Maatregelen leerplichtbrief 2014

In deze paragraaf informeer ik u over de uitvoering van de maatregelen die ik aankondigde in de leerplichtbrief 2014. Eerder heb ik u hierover geïnformeerd in de voortgangsrapportage passend onderwijs. Hierin werkte ik onder andere mijn verzuimaanpak uit.⁹ In deze paragraaf kunt u lezen hoe ver ik ben met de uitvoering van die verzuimaanpak. Die verzuimaanpak bestond uit drie onderdelen: gesprekken met gemeenten, betere verzuimcijfers en een openbare benchmark op verzuimcijfers.

3.1 Gesprekken met gemeenten

De gemeenten, scholen en samenwerkingsverbanden werken samen aan het bestrijden van verzuim: leerplichtige jongeren verzilveren hun recht op onderwijs en behalen op zijn minst een startkwalificatie. Met een startkwalificatie ben je immers beter voorbereid op je toekomst. OCW en Ingrado zijn samen in gesprek met de dertig gemeenten met het hoogste aantal absoluut verzuimers (70 procent van het absoluut verzuim is afkomstig uit deze gemeenten).¹⁰ Dat in deze gemeenten het meeste absoluut verzuim is, kan ook betekenen dat zij bijzonder actief zijn in het opsporen en terugdringen van absoluut verzuim. We spreken met deze dertig gemeenten en de bijbehorende samenwerkingsverbanden passend onderwijs over hun verzuimaanpak: wat gaat er goed? Wat kan beter? Uit de gesprekken die tot nu toe zijn gevoerd komt het volgende naar voren.

⁷ Inspectie van het onderwijs, Onderwijsverbeteringen in Caribisch Nederland, maart 2014.

⁸ De eilanden zijn niet aangesloten op het basisregister inschrijvingen onderwijs.

⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 139.

¹⁰ Amsterdam, Amstelveen, 's-Gravenhage, Venray, Nijmegen, Breda, Utrecht, Almere, Zwolle, Rotterdam, Aalsmeer, Barneveld, 's-Hertogenbosch, Roosendaal, Apeldoorn, Zaanstad, Sittard-Geleen, Eindhoven, Tilburg, Bergen op Zoom, Purmerend, Oosterhout, Alkmaar, Kampen, Ouder-Amstel, Capelle aan den IJssel, Etten-Leur, Zundert, Hardenberg, Spijkenisse.

1. Centrale rol voor leerplicht in de samenwerking met onderwijs en jeugdzorg

Leerplichtambtenaren zijn de spin in het web bij de aanpak van schoolverzuim. Als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg en de invoering van passend onderwijs worden binnen gemeenten op dit moment nieuwe verbanden gesmeed, onder meer met de wijkteams en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Onderwijs, jeugdzorg en leerplicht groeien naar elkaar toe. Hierdoor kan sneller geschakeld worden om verzuim en uitval te voorkomen. Waar de regie en verantwoordelijkheden nog onvoldoende helder zijn, werken partners samen aan verheldering.

2. Sneller reageren op beginnend verzuim

Door eerder zicht te hebben op en te reageren op verzuim, kunnen scholen en gemeenten het ongeoorloofd verzuim verder terugdringen. Dat voorkomt meer verzuim, thuiszitten en schooluitval. Zo'n aanpak genereert in eerste instantie meer signalen, maar leidt uiteindelijk tot minder leerlingen met problematisch verzuim. Het is daarbij zaak dat de scholen en leerplicht sneller zicht krijgen op de problematische gevallen. De preventieve aanpak krijgt op veel manieren vorm: spreekuren voor leerlingen, de inzet van schoolmaatschappelijk werk (mbo), het analyseren van verzuimgegevens van scholen (o.a. in Amsterdam) en heldere afspraken maken tussen scholen, leerplicht en GGD (verzuimkaart van o.a. Enschede) over wie wanneer in actie komt bij verzuim.

3. Leren van elkaar door beleid en uitvoering

Gemeenten kunnen hun verzuimaanpak verder verbeteren. Het is bijvoorbeeld nog niet altijd gebruikelijk dat leerplichtambtenaren de beleidsmakers informeren over hun praktijkervaringen. Terwijl dat wel waardevolle informatie oplevert. De rayonstructuur die Ingrado met de steun van OCW in stand houdt, biedt op regionaal niveau een platform voor die uitwisseling. Ook voor de leerplichtambtenaren is het belangrijk onderling kritisch te blijven kijken naar de eigen werkwijze en van elkaar te leren, bijvoorbeeld door intervisie.

4. Regionale samenwerking draagt bij aan kwaliteit leerplichtfunctie

Regionale samenwerking helpt bij professionalisering, intercollegiale toetsing en een goede positionering van leerplicht in de keten (scholen, zorg, justitie). Zeker voor leerplichtambtenaren in kleine gemeenten, die vaak alleen werken, biedt de regionale samenwerking veel voordelen.

5. Ziekteverzuim als knelpunt

In veel gemeenten hebben scholen, leerplicht en GGD afspraken gemaakt over hoe ze handelen bij ziekteverzuim. Dat is van belang omdat veel leerplichtambtenaren het moeilijk vinden om te bepalen of een leerling spijbelt of ziek is. Bovendien leidt langdurige ziekte soms tot thuiszitten.

3.2 Verzuimgegevens op orde

In mijn eerder genoemde brief van 14 oktober jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik zorg voor landelijk vergelijkbare verzuimgegevens. Dit is noodzakelijk om landelijk de ontwikkeling in het ongeoorloofd verzuim goed te kunnen volgen en om gemeenten een solide basis te geven om van elkaar te leren door onderlinge vergelijking.

De voorbereidingen zijn gestart; volgens planning wordt in 2016 het absoluut en relatief verzuim en thuiszitten op de nieuwe manier geteld.

Ook de scholen in het primair onderwijs worden in 2016 aangesloten op de verzuimregistratie van DUO. Ook in 2011 werd aansluiting overwogen; toen is besloten om daar niet toe over te gaan. Nu de samenwerkingsverbanden binnen het passend onderwijs verantwoordelijk zijn geworden voor het voorkomen van thuiszitten en het terugleiden van thuiszitters is er echter een grotere behoefte ontstaan aan adequate en actuele gegevens over relatief verzuim en thuiszitten. Verwacht wordt dat, net als eerder in vo en mbo, ook in het po het meldgedrag van scholen zal verbeteren door de aansluiting op de verzuimregistratie van DUO.

3.3 Openbare benchmark van de verzuimcijfers

In het verlengde van de hiervoor genoemde landelijk vergelijkbare verzuimgegevens, zorgt Ingrado er op mijn verzoek voor dat de gemeentelijke verzuimcijfers openbaar worden gemaakt. Vanaf vandaag zijn de verzuimgegevens die bij de leerplichttelling zijn verzameld, te raadplegen en onderling te vergelijken op het Verzuim en Schoolverlaters Kompas (www.vsvkompas.nl). Ingrado zorgt voor voorlichting over het gebruik van de benchmark, zodat de benchmark goed wordt geïnterpreteerd.

4. Nieuwe maatregelen terugdringen verzuim en thuiszitten

Met de gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen werk ik aan het terugdringen van het ongeoorloofd verzuim. De positieve ontwikkeling in het relatief verzuim die nu uit de verzuimcijfers naar voren komt, wil ik voortzetten en verbreden naar het thuiszitten. Daartoe neem ik de volgende maatregelen.

1. Gemeenten werken toe naar realisatie van de norm voor passend onderwijs

De wettelijke kaders voor passend onderwijs staan. De ambitie is dat er geen kinderen thuiszitten. Waar er voor jongeren niet direct een passend aanbod is, komt dit binnen drie maanden alsnog tot stand. Deze uitgangspunten zijn gevat in de norm voor passend onderwijs: vanaf 2020 niemand langer dan drie maanden zonder passend aanbod.

Gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben een sleutelrol bij de realisatie van die norm. Een duidelijke taakverdeling tussen leerplicht, samenwerkingsverbanden en scholen, evenals werkprocessen zonder bureaucratie of onnodige wachttijd zorgen ervoor dat thuiszittende jongeren snel terug zijn op school. Ik maak met de eerder genoemde dertig gemeenten en samenwerkingsverbanden afspraken over hoe zij zorgen dat in 2020 daadwerkelijk niemand langer dan drie maanden op een passend aanbod hoeft te wachten. Dat omvat in elk geval afspraken over:

- De beoogde daling van het aantal thuiszitters en het tempo van die daling.
- Hoe gemeente en samenwerkingsverband(en) ervoor zorgen dat de kleine groep jongeren waarvoor niet direct een passend aanbod is, binnen drie maanden weer op school zit.

Ook in 2016 en 2017 maak ik jaarlijks met circa dertig gemeenten en samenwerkingsverbanden zulke afspraken. Selectie van deze gemeenten vindt plaats op basis van de verzuimgegevens. Via deze afspraken zorgen we ervoor dat in de gemeenten die het meeste te maken hebben met

thuiszitten, extra inspanningen worden gepleegd op het terugdringen van het thuiszitten.

2. Professionalisering leerplichtambtenaren

Ik geef Ingrado extra geld voor intervisie voor leerplichtambtenaren. Daarmee kunnen zij de effectiviteit van hun handelen vergroten en de onderliggende werkprocessen verbeteren.

3. Verzuimregistratie gebruiken voor vroege signalering

Ik maak afspraken met de PO-Raad, VO-raad, MBO raad en Ingrado over hoe scholen hun verzuimregistratie beter gaan benutten om problematisch verzuim in een vroeg stadium te identificeren.

4. Verbeteren informatie-uitwisseling tussen scholen en gemeenten

In de verzuimregistratie van DUO wordt ingebouwd dat scholen kunnen aangeven dat de leerplicht een verzuimmelding met spoed moet aanpakken. De leerplichtambtenaar weet dan meteen wanneer de school het verzuim problematisch vindt. Dat helpt de leerplichtambtenaar bij het stellen van zijn prioriteiten, zodat diegenen die het meeste baat kunnen hebben bij zijn inzet het eerst worden geholpen.

5. Afsluiting

In deze brief bracht ik u op de hoogte van de lopende aanpak van verzuim en thuiszitten, en van mijn voornemens op dit gebied. Volgend jaar zal ik u op de Dag van de Leerplicht van de verdere voortgang op de hoogte brengen.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker