

Vergaderjaar 2009–2010

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2010

Samen met de minister van Jeugd en Gezin en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik de afgelopen jaren hard gewerkt aan een integrale aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk kinderen een startkwalificatie behalen en goed voorbereid hun toekomst tegemoet gaan. Vorig jaar informeerde ik uw Kamer al over de voortgang van invoering van de in 2008 aangekondigde maatregelen (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 695, nr. 63 en Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 53), daarnaast heb ik u op 18 februari 2010 per brief geïnformeerd over de daling van de aantallen voortijdig schoolverlaters (Tweede Kamer, 2009–2010, 26 695, nr. 67). Met deze brief bericht ik u over de bereikte resultaten in 2009 en ontvangt u de meest actuele cijfers van het schoolverzuim over schooljaar 2008–2009. Tevens bied ik u met deze brief het onderzoeksrapport van ECORYS naar de uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten aan.

Vandaag is de Dag van de Leerplicht, waarop we stilstaan bij het belang van het recht en de plicht om te leren en het belang van de handhaving van de Leerplichtwet 1969 die dit leerrecht beschermt. Het terugdringen van het schoolverzuim en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is de afgelopen jaren speerpunt van mijn beleid geweest. Bij het bestrijden van schoolverzuim is een integrale aanpak essentieel. Verzuim is vaak een voorbode van uitval en daarom moet adequaat worden gereageerd als een leerling afwezig is. Twee jaar geleden rapporteerde ik aan uw Kamer over de integrale aanpak van schoolverzuim. Sinds die tijd heb ik een Digitaal Verzuimloket in het leven geroepen en heb ik wet- en regelgeving geharmoniseerd en vereenvoudigd om de meldprocedure effectiever te maken. Vandaag, op de Dag van de Leerplicht, wordt het startschot gegeven voor een actiemarathon die loopt tot september 2010. Gedurende deze periode zullen in het hele land activiteiten plaatsvinden waarbij jongeren, scholen en ouders worden aangesproken op het belang

van naar school gaan, het kiezen van een (vervolg)opleiding die bij de leerlingen past en het behalen van een startkwalificatie.

Vorig jaar gaf ik aan dat de verzuimcijfers op de korte termijn zouden stijgen als gevolg van een betere verzuimregistratie. Mijn vermoeden is bevestigd; de cijfers laten een stijging zien. Dit wil niet per se zeggen dat het verzuim ook daadwerkelijk is toegenomen, maar het geeft aan dat we een scherpere foto van schoolverzuim hebben gekregen. Ik vind dit een goede zaak. Dit geeft gelegenheid gericht actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat alle leerplichtige leerlingen naar school gaan. De inspanningen die gemeenten ondernemen om verzuim tegen te gaan – zoals het verzenden van sms-berichten naar spijbelaars en hun ouders, de inzet van stadswachten die spijbelaars thuis opzoeken, uitbreiding van de leerplichtformatie en verbeterde regionale samenwerking – en de aandacht in de media voor dit onderwerp geven mij vertrouwen dat op de korte termijn een omslag in de cijfers zichtbaar zal zijn.

Voor de precieze verzuimcijfers over het schooljaar 2008–2009 en de toelichting hierop verwijs ik u naar bijlage 1¹ bij deze brief. Deze bijlage kan dienen als cijfermatige basis voor verdere aanpak van schoolverzuim door het volgende kabinet.

Hieronder informeer ik u over de voortgang van de maatregelen om het schoolverzuim terug te dringen.

1. Kennis over de leerplicht, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

In mijn voortgangsbrief van vorig jaar staat dat alle scholen expliciet voorlichting moeten geven over het gehanteerde verzuimbeleid. Het Wetsvoorstel Schoolverzuim, dat ik dit voorjaar aan uw Kamer hoop aan te bieden, bevat een verplichting voor scholen en instellingen om hun verzuimbeleid op te nemen in de schoolgids dan wel de onderwijsovereenkomst, zodat ouders en leerlingen op de hoogte zijn van de consequenties van schoolverzuim.

We hebben hard gewerkt aan bewustwording bij de scholen en instellingen over bestrijding van verzuim, nadat vorig jaar bleek uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs dat een groot deel van de mbo-instellingen de verzuimregistratie niet op orde had. In reactie daarop is, in samenwerking met de MBO Raad, Ingrado, het Openbaar Ministerie en de Inspectie, een vijftal voorlichtingsmiddagen voor RMC-coördinatoren en medewerkers van mbo-instellingen in het land georganiseerd. Tijdens deze goed bezochte bijeenkomsten werd voorlichting gegeven over meldtermijnen en handhaving van de Leerplichtwet en werden *good practices* aangereikt om zo de instellingen te inspireren tot het opstellen van een duidelijk en effectief verzuimbeleid. Op dit moment zijn de mbo-instellingen volop bezig hun meldprocedure rondom verzuim te verbeteren. En met succes; in de cijfers (een verdubbeling van het aantal verzuimmeldingen) is te zien dat de mbo-instellingen het afgelopen schooljaar veel beter zijn gaan melden. Met de Inspectie is afgesproken dat zij in hun jaarlijkse gesprekken met mbo-instellingen ook het verzuimgedrag van de instellingen op de agenda zetten en hen, indien nodig, aanspreken op hun beleid en meldgedrag. Ook doet de Inspectie dit jaar vervolgonderzoek naar het meldgedrag van scholen en instellingen. De rapportage is voorzien voor december 2010.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Omvang van schoolverzuim beter in beeld

Het gebruik van het Digitaal Verzuimloket is per 1 augustus 2009 verplicht voor de scholen in het voortgezet onderwijs (vo) en de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie (bve). Hiermee heb ik het verzuim van het grootste deel van de leerplichtige en kwalificatieplichtige leerlingen in het bekostigde onderwijs in beeld gekregen. Bijna alle scholen en instellingen (99%) zijn aangesloten op het Digitaal Verzuimloket en 75% van de scholen en instellingen had eind december 2009 één of meer meldingen geplaatst in het Digitaal Verzuimloket. De maandelijkse overzichten van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten zien dat de scholen steeds beter melden. Het Digitaal Verzuimloket zal na het eerste gebruiksjaar, het schooljaar 2009–2010, geëvalueerd worden. Deze evaluatie is eind 2010 gereed.

De Inspectie zal het meldgedrag en de daarbij horende registratie van verzuim en schooluitval meenemen bij de themaonderzoeken en beoordelingen.

Het ligt in de rede ook leerlingen uit het niet-bekostigde onderwijs aan te sluiten op het Basisregister onderwijs (Bron) en het Digitaal Verzuimloket. Een wetsvoorstel voor deze aansluiting is in voorbereiding en de daadwerkelijke aansluiting van leerlingen in het niet-bekostigde onderwijs op het Bron en het Digitaal Verzuimloket is voorzien voor schooljaar 2011–2012.

Eveneens is het wenselijk om het verzuim van leerlingen die in Vlaanderen onderwijs genieten in beeld te brengen. In november 2009 heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van de motie Biskop (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 829, nr. 14) waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt het toezicht op naleving van de leerplicht voor Nederlandse leerlingen die in Vlaanderen onderwijs volgen te regelen, zodat verzuim gemeld wordt. In de brief van november (Tweede Kamer, 2009–2010, 31 829, nr. 17) is reeds toegezegd dat vanaf schooljaar 2010–2011 de zogenaamde «zorgwekkende dossiers» van Nederlandse leerlingen aan Vlaamse scholen gemeld worden bij de DUO.

Ook de registratie en rapportage van het aantal thuiszitters moet beter en structureel plaatsvinden. In de brief over het onderzoek naar thuiszitters schooljaar 2008–2009 (Tweede Kamer, 2009–2010, 26 695, nr. 66) heeft het kabinet aangekondigd dat gemeenten voortaan de cijfers over thuiszitters meenemen in de rapportages die zij jaarlijks opstellen op het gebied van de leerplicht. Dit voornemen wordt meegenomen bij de uitwerking van de AMvB die betrekking heeft op de gezamenlijke RMC-effectrapportage en de leerplichtrapportage. Hierdoor krijgen gemeenten zelf een beter beeld van de thuiszitterproblematiek in hun regio, op basis waarvan ze in overleg met de betrokken partijen tot oplossing van de problematiek kunnen komen.

3. Harmonisatie meldtermijnen van schoolverzuim gerealiseerd

In de voortgangsbrief van vorig jaar kondigde ik de invoering aan van één nieuwe wettelijke termijn voor de regels van het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten en mijn streven om deze in het schooljaar 2011–2012 te laten ingaan. Tot mijn genoegen is deze nieuwe wettelijke termijn van ongeoorloofd verzuim van zestien uren les- of praktijktijd in een periode van vier weken al met ingang van schooljaar 2009–2010 gerealiseerd. Deze eenduidige norm, die geldt voor alle leerplichtigen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, vereenvoudigt de meldprocedure van scholen aanzienlijk.

Om de vereenvoudiging en stroomlijning van de meldprocedure voor relatief verzuim verder door te trekken, worden ook de meldtermijnen

voor langdurig ongeoorloofd verzuim geharmoniseerd. De bestaande termijnen van vijf weken en een maand, worden met het Wetsvoorstel Schoolverzuim geharmoniseerd tot één termijn van vier weken. Ik ga er van uit dat de vereenvoudiging en verduidelijking van deze wettelijke termijnen verder zal bijdragen aan verbetering van het meldgedrag van scholen.

4. Eenduidig toezicht op scholen

Zoals in de vorige brief over dit onderwerp al aangekondigd, wordt het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen eenduidig belegd bij de Inspectie. Het is te kort dag gebleken om het wettelijk traject hiervoor op 1 augustus 2010 te hebben afgerond. Gestreefd wordt naar afronding per 1 januari 2011. Nu is het nog zo dat zowel de leerplichtambtenaar als de Inspectie toezicht houdt op het verzuimbeleid van scholen. Het is de kerntaak van de Inspectie om uitsluitend toezicht te houden op scholen. Dit doet de Inspectie met risicogericht toezicht. Scholen die het goed doen krijgen minder toezicht, scholen die het niet goed doen krijgen meer toezicht.

De leerplichtambtenaar houdt een belangrijke signaleringsrol wat betreft de naleving door scholen. Vooral in de grote steden zal de signaleringsrol een belangrijke schakel vormen in de samenwerking van de keten. In de uitoefening van zijn toezichttaak gericht op ouders en leerlingen, kan de leerplichtambtenaar signalen opvangen over bijvoorbeeld het verzuimbeleid van een school. Hij kan dit soort signalen doorgeven aan de Inspectie, die deze meeneemt in haar risicogericht toezicht. De praktische uitwerking hiervan heeft alle aandacht en inzet. Het gaat om samenwerking op maat. De Inspectie maakt hierover afspraken met Ingrado en de gezamenlijke gemeenten. De Inspectie beschouwt signalen van een leerplichtambtenaar als urgente signalen. Het is de kerntaak van de leerplichtambtenaar om een verzuimende leerling weer naar school te krijgen en zijn ouders daar waar nodig op aan te spreken. Het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door leerlingen vanaf 12 jaar en ouders blijft dan ook onveranderd.

Vooral in de grote steden is goede samenwerking tussen de Inspectie en leerplichtambtenaren en leerplichtconsulenten van de gemeente van groot belang. Het ministerie van OCW zal regelmatig met de gemeenten communiceren over de uitkomsten van het toezicht door de Inspectie. Door het toezicht op scholen eenduidig bij de Inspectie te beleggen valt bovendien te verwachten dat het verzuimbeleid van scholen in het vo en bve verder zal verbeteren. De keten ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten wordt effectiever vormgegeven en de samenwerking in de keten wordt bevorderd.

5. Uitvoering leerplichtfunctie door gemeenten kwalitatief en kwantitatief steeds beter op orde

In opdracht van het ministerie van OCW heeft ECORYS onderzoek gedaan naar de gemeentelijke invulling van de leerplichtfunctie. De resultaten van dat onderzoek zijn terug te vinden in het bijgevoegde rapport «De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar invulling van de leerplicht door gemeenten» (bijlage 2)¹. De gemeenten die deel hebben genomen aan het onderzoek ontvangen vanaf vandaag een terugkoppeling waarmee ze hun eigen situatie kunnen vergelijken met de gemiddelde landelijke uitkomsten en gemiddelde gegevens van vergelijkbare organisaties.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vanaf 2008 gaat structureel 13 miljoen euro per jaar via de RMC-regio's naar de gemeenten ter versterking van de leerplichthandhaving. Uit het rapport komt naar voren dat gemeenten met deze extra middelen de uitvoering van de leerplichtfunctie verbeterd hebben. De beschikbare formatie voor de leerplichtfunctie is gemiddeld 1,6 fte per 3 800 leerplichtigen en voldoet daarmee ruim aan de Ingrado-richtlijn van 1 fte per 3 800 leerplichtigen. Het merendeel van de leerplichtambtenaren is hbo-opgeleid, beëdigd en bevoegd en vrijwel alle gemeenten hebben een ambtsinstructie. Er vindt frequent overleg plaats met ketenpartners, als Bureau Jeugdzorg, GGD, schoolmaatschappelijk werk, het Openbaar Ministerie, politie en veiligheidshuizen. Ook positief is dat de gemeenten steeds meer regionale samenwerking (binnen de RMC-regio's) zoeken.

Uit het rapport van ECORYS blijkt dat de gemeenten de organisatie van de uitvoering van de leerplichtfunctie divers invullen. Ingrado geeft aan dat rond de 200 gemeenten minder dan 3800 leerplichtigen hebben. Van deze gemeenten heeft de helft een regionaal bureau leerplicht (RBL) ingeschakeld of een samenwerking afgesproken met een naburige (grote) gemeente. Van de 423 gemeenten die lid zijn van Ingrado voeren 263 de leerplichtfunctie individueel uit, 100 gemeenten zijn onderdeel van één van de RBL's en 60 gemeenten voeren de leerplichtfunctie in samenwerking uit, meestal in de vorm van een kleine gemeente die uitbesteedt aan een grote buurgemeente. Ingrado ontvangt van OCW subsidie om leerplichtambtenaren te ondersteunen bij het inrichten van de leerplichtfunctie, zonodig zal hiervoor extra onderzoek worden verricht. In 2010 begeleidt Ingrado 12 regio's bij de ontwikkeling van een regionale aanpak van de leerplicht- en RMC-functie. Op deze wijze ondersteun ik de gemeenten om op de ingeslagen weg door te gaan.

6. Handhaving leerplicht is verbeterd

Zoals aangekondigd in mijn brief d.d. 18 maart 2009 heeft het Openbaar Ministerie (OM) in nauw overleg met Ingrado een Handleiding Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim opgesteld. Deze handleiding is met ingang van het schooljaar 2009–2010 van toepassing. In vijf regionale bijeenkomsten in september en oktober van vorig jaar is de handleiding gepresenteerd en toegelicht door een team van deskundigen, waaronder officieren van justitie, belast met jeugdzaken, vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, de Inspectie en Ingrado. In deze bijeenkomsten is met name aandacht besteed aan de verzuimaanpak in het mbo. De handleiding bevat onder andere normen voor de doorlooptijden tussen het eerste verhoor van de leerplichtambtenaar en toezending van het proces verbaal aan het OM (vier weken) en tussen ontvangst van het OM en behandeling ter zitting door de rechter (twee maanden). Deze termijnen zijn vergelijkbaar met de zogeheten Kalsbeeknormen in het jeugdstrafrecht. Dit eerste schooljaar, waarin de handleiding wordt toegepast, zal vooral worden benut om ervaring op te doen binnen de scholen de gemeenten en het OM, waarna de handleiding zonodig kan worden aangepast. Daarna zal het gebruik van de handleiding worden geformaliseerd in een Aanwijzing van het college van Procureurs-generaal. Rapportage over de doorlooptijden vindt inmiddels plaats via de gebruikelijke periodieke rapportages over doorlooptijden in het jeugdstrafrecht. Deze viermaandelijke rapportage over de doorlooptijden van verzuimzaken zal aan kwaliteit winnen naarmate de handleiding beter wordt toegepast en registraties worden verbeterd. In de arrondissementen worden afspraken gemaakt om te zorgen dat voldoende zittingsruimte beschikbaar is om leerplichtzaken snel te behandelen, met dien verstande dat complexe achtergrondproblematiek om een zorgvuldige voorbereiding vraagt.

Sinds 1 januari 2010 behoort schoolverzuim officieel tot de bij het OM gangbare Halt-waardige feiten. Lichte spijbelaars kunnen één keer naar Halt worden doorverwezen. In de loop van 2010 komt tevens een speciaal op schoolverzuim gerichte aanpak bij Halt beschikbaar. Voor de overige gevallen zijn verschillende gedragsinterventies beschikbaar, die in het kader van een voorwaardelijke straf of maatregel dan wel als leerstraf kunnen worden opgelegd. Voor niet al te zware gevallen kan worden gedacht aan cognitieve en sociale vaardigheidstraining (Tools4You) of Hulp en Steun door de jeugdreclassering. Als uitbreiding van het Handboek Jeugdreclassering komt er een aparte Handreiking voor schoolverzuimzaken. De zware gevallen met veel achterliggende problematiek komen eerder in aanmerking voor interventies als MST (Multi Systeem Theorie) en FFT (Functionele Gezinstherapie). MST is door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie voorlopig erkend; Tools4You en FFT hebben beide een volledige erkenning.

Naast strafrechtelijke handhaving heeft de leerplichtambtenaar met de onlangs aangenomen wetgeving over het recht op kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen de mogelijkheid om de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te vragen kinderbijslag te ontzeggen aan de ouders van een kwalificatieplichtige jongere van 16 of 17 jaar die geen onderwijs volgt. Deze maatregel draagt bij aan een effectieve handhaving van de Leerplichtwet en een daling van het schoolverzuim.

7. Versterking opvoed- en opgroeiondersteuning en sluitende samenwerking tussen scholen, gemeenten en andere ketenpartners

Het Wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin en de regierol van gemeenten in de jeugdketen regelt dat gemeenten lichte opvoed- en opgroeiondersteuning aanbieden en dat zij verantwoordelijk zijn voor het realiseren van sluitende afspraken over samenwerking in de jeugdketen. Dit wetsvoorstel is aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het Wetsvoorstel Zorg in en om de School is in voorbereiding. Dit wetsvoorstel regelt dat scholen meedoen aan de samenwerking in de jeugdketen en problemen van jongeren vroegtijdig signaleren. Ook zullen de partijen worden benoemd die verplicht moeten samenwerken in het netwerk rondom de school, om ervoor te zorgen dat er rond alle scholen voor primair, voortgezet, (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs goed functionerende Zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn en de positie van de school als vind- en werkplaats voor jongeren met problemen wordt geborgd. Leerplicht en/of RMC is één van de verplichte partijen in alle onderwijssectoren. In 2008 nam de leerplicht in het primair onderwijs al in 69% van de ZAT's deel aan de samenwerking. In het voortgezet onderwijs was de leerplicht in 2008 bij 97% van de ZAT's kernpartij. In het middelbaar beroepsonderwijs is leerplicht in 85% van de ZAT's actief en de RMC-functionaris in 80% van de ZAT's. Nog voor de zomer hoop ik, samen met minister Rouvoet, uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de ZAT-ontwikkeling in 2009.

Een belangrijk deel van alle verzuim wordt toegeschreven aan gezondheidsklachten. Het is van groot belang om jongeren die ziek zijn, zo snel als mogelijk en verantwoord na de ziekmelding weer naar school te laten gaan, omdat de kans op voortijdig schoolverlaten bij regelmatig ziekteverzuim toeneemt. Aandacht van de jeugdgezondheidszorg en waar nodig verdere ondersteuning voor jongeren die regelmatig ziek zijn, gevolgd door een gedegen re-integratieplan kunnen dit bevorderen. Om ervoor te zorgen dat een effectieve interventie ontwikkeld wordt om schoolverzuim door ziekte tegen te gaan, hebben de minister voor Jeugd en Gezin en ik

de beroepsverenigingen voor schoolartsen, bedrijfsartsen en leerplicht gevraagd een handreiking te ontwikkelen voor professionals en gemeenten over de inzet van de jeugdgezondheidszorg in samenwerking met leerplicht en scholen bij de re-integratie van zieke kinderen op school. Deze handreiking zal, naar verwachting, in de zomer van 2010 beschikbaar komen voor leerplichtambtenaren, schoolartsen, gemeenten en scholen.

Tot slot

Concluderend stel ik vast dat in het afgelopen jaar een aantal successen geboekt is in de integrale aanpak van het schoolverzuim. Het Digitaal Verzuimloket is landelijk in gebruik genomen, de gemeentelijke invulling van de leerplichtfunctie is verbeterd, de Leerplichtwet kan effectiever gehandhaafd worden en er vindt steeds betere samenwerking plaats tussen de scholen, de gemeenten en andere ketenpartners. Dit alles heeft een beter verzuimbeleid op scholen en een betere verzuimregistratie opgeleverd. Het belangrijke onderwerp schoolverzuim krijgt, ook van het zittende demissionaire kabinet, de aandacht en de aanpak die het verdient. Met de getroffen maatregelen heb ik er het volste vertrouwen in dat op korte termijn het schoolverzuim van jongeren zal dalen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart