

Vergaderjaar 2010–2011

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2011

Vandaag vieren wij de Dag van de Leerplicht. Op deze dag staan we stil bij het belang van het recht en de plicht van kinderen en jongeren om te leren en het belang van de handhaving van de Leerplichtwet 1969. In het hele land worden activiteiten georganiseerd met als thema «School? Bekijk 't eens anders!» Met een diploma op zak gaan jongeren goed voorbereid hun toekomst tegemoet. Spijbelen is vaak een voorbode van voortijdig schoolverlaten. Met een integrale aanpak kan uitval worden voorkomen. In de vorige kabinetsperiode is hard gewerkt aan een integrale aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Over de voortgang van onze inspanningen heb ik u regelmatig per brief geïnformeerd en zal ik u ook deze kabinetsperiode blijven informeren. Immers, ook dit kabinet heeft de ambitie het schoolverzuim terug te dringen en in 2016 maximaal 25 000 voortijdig schoolverlaters te hebben. Deze doelstelling is alleen realistisch met onder meer blijvende aandacht voor de aanpak van schoolverzuim.

Met deze brief ontvangt u de meest actuele cijfers van het schoolverzuim op grond van de Leerplichtwet 1969 over het schooljaar 2009–2010. Ik verwijs u hiervoor naar bijlage 1 bij deze brief. In de bijlage zijn dit jaar ook voor het eerst cijfers opgenomen over het aantal thuiszitters over het schooljaar 2009–2010. Deze cijfers kunt u ook vinden in mijn antwoord op vragen van de Eerste Kamer (van het lid Thissen (GroenLinks) over thuiszittende jongeren. De Eerste Kamer zal de antwoorden een dezer dagen ontvangen. Tevens kom ik met deze brief tegemoet aan de toezeggingen die ik heb gedaan tijdens het plenaire debat aangaande het Wetsvoorstel Schoolverzuim op 2 februari jl. (Tweede Kamer, 2009–2010, 32 356, nr. A) (Handelingen II 2010/11, nr. 47, item 4, blz. 25–26). Het gaat om mijn toezegging u te berichten over de uitkomsten van het overleg over het lik-op-stukbeleid en de toezegging u te informeren over de resultaten van mijn overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de mogelijkheden om de kinderbijslag te korten voor kinderen onder de 16 jaar wanneer niet wordt voldaan aan de

bepalingen in de Leerplichtwet 1969. Gezien de aard van deze toezegging stuur ik u deze brief mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Omvang van schoolverzuim in beeld

In mijn evaluatiebrief over het gebruik van het Digitaal Verzuimloket (Tweede Kamer, 2010–2011, 26 695, nr. 73) heb ik aangegeven dat ongeveer 90% van de onderwijsinstellingen (in het Voortgezet Onderwijs en in de sector van het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, BVE) gebruik maakt van het Digitaal verzuimloket en dat het meldgedrag is verbeterd. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat bij 89 procent van de VO-scholen sprake is van een voldoende geborgd systeem van verzuimmelding tegenover 53 procent in de BVE-sector. Elke instelling heeft de wettelijk taak het spijbelgedrag van leerlingen te melden. Zonder deze melding weet de gemeente (RMC en/of leerplicht) niet welke jongere moet worden aangesproken. Het meldgedrag kan en moet dus nog beter.

De toename in het gebruik van het Digitaal Verzuimloket heeft tot gevolg dat ook de verzuimmeldingen toenemen en de cijfers een stijgende lijn laten zien. Met name de cijfers uit de BVE-sector nemen sterk toe. Verder valt op dat het aantal meldingen van luxe verzuim is gedaald ten opzichte van het voorgaande schooljaar 2008–2009 en dat het aantal processen-verbaal hiervoor ook is afgenomen. De publieke aandacht voor deze vorm van verzuim en de acties van verschillende leerplichtambtenaren rondom de vakanties lijken een preventieve werking te hebben. In bijlage 1 treft u tevens een toelichting op de verschillende vormen van verzuim die we onderscheiden. Het is goed dat met deze cijfers de omvang van verzuim steeds beter in beeld komt. Het is echter essentieel dat het verzuim vervolgens door school, gemeente en ouders wordt aangepakt en dat uiteindelijk alle leerplichtige leerlingen naar school gaan.

Een belangrijk instrument hiervoor vormt het Wetsvoorstel Schoolverzuim. Op 2 februari jl. hebben wij hierover gesproken en inmiddels heeft uw Kamer ingestemd met het wetsvoorstel. Het toezicht op scholen wordt geheel bij de Inspectie van het Onderwijs belegd, en het toezicht op ouders en leerlingen bij de leerplichtambtenaar. Ik verwacht door een gezamenlijke inzet op verzuim en verzuimbeleid en een effectiever toezicht een verbetering in het meldgedrag van scholen en instellingen. De verzuimcijfers zullen daarmee nog beter in beeld komen. Een goed beeld van de verzuimcijfers is essentieel in onze pogingen om schoolverzuim te bestrijden en uitval te voorkomen. Het wetsvoorstel is nu geagendeerd bij de Eerste Kamer waar ik hoop op een spoedige behandeling zodat de wet op 1 augustus 2011 in werking kan treden.

Voor de uitvoering van de leerplichtfunctie ligt een cruciale taak bij de gemeente. Regionalisering en samenwerking in een Regionaal Bureau Leerplicht (RBL) versterkt de beschikbare capaciteit van de gemeente en de rol van de leerplichtambtenaar. Van de 412 gemeenten die lid zijn van Ingrado (de Branchevereniging voor leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiepunten voor voortijdig schoolverlaters) voeren 60 gemeenten de leerplichtfunctie in samenwerking uit, 109 gemeenten zijn onderdeel van één van de RBL's en 243 voeren de leerplichtfunctie individueel uit. Het afgelopen jaar heb ik Ingrado subsidie gegeven om leerplichtambtenaren te ondersteunen bij het inrichten van de leerplichtfunctie en regionale samenwerkingsverbanden. Zo zijn er veel goede voorbeelden te noemen waar regionale samenwerking op leerplicht en RMC een positief effect heeft op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Dit is bijvoorbeeld te zien bij Noordwest-Veluwe, Zuid-West Drenthe en

Zuid-Oost Drenthe. De gemeenten hebben een wettelijk taak met betrekking tot de leerplichtwet. Ik roep de gemeenten op om zich maximaal in te blijven zetten voor uitvoering van de leerplicht. In sommige gevallen kan het daarbij aantrekkelijk zijn de samenwerking te zoeken met omliggende gemeenten of de gehele uitvoering van de leerplichtfunctie over te dragen aan een andere gemeente of een RBL.

2. Lik-op-stuk beleid

Op initiatief van Ingrado heeft in februari overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en het Rijk om de wenselijkheid te verkennen van de inzet van de bestuurlijke boete bij schoolverzuim. Het gaat hierbij om een boete die de gemeente kan opleggen aan de ouders van de leerling die verzuimt. Het overleg vond plaats in het kader van het vergroten van de mogelijkheden van het lik-op-stuk beleid bij de aanpak van schoolverzuim. Ik heb uw Kamer in het debat van 2 februari jl. over het Wetsvoorstel Schoolverzuim toegezegd u te berichten over de uitkomsten van dit overleg.

Er is tijdens het overleg uitvoerig gesproken over de verschillende manieren waarop de gemeenten het schoolverzuim proberen terug te dringen. De deelnemers bevestigen dat de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim in veruit de meeste gevallen de voorkeur verdient. Zoals ik aan uw Kamer meldde in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Biskop (Tweede Kamer, 2010–2011, aanhangselnummer 1326) biedt deze aanpak voldoende mogelijkheden om afhankelijk van de achtergrond van het verzuim passende maatregelen te treffen. Deze maatregelen zijn gericht op het verhelpen van de oorzaak van het verzuim, zodat de leerling weer naar school gaat en uiteindelijk zijn of haar diploma behaalt. In het overleg met Ingrado werd dit onderschreven door de aanwezige gemeenten.

De rode draad in het gesprek was de wens om de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden beter te kunnen benutten dan nu vaak in de praktijk het geval is. Twee punten zullen verder worden verkend. Er zijn positieve ervaringen met de toepassing van een last onder dwangsom bij absoluut verzuim in gevallen waarin niet voldaan is aan de formele vereisten van inschrijving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verblijf in het buitenland. Ingrado zal deze ervaringen bundelen en ter beschikking stellen aan de leden. Tevens zal worden verkend of in geval van (luxe) verzuim leerplichtambtenaren een strafbeschikking kunnen opleggen om de termijnen te bekorten. De uitkomst hiervan wordt voor de zomer verwacht.

3. Aanpassing van de Algemene Kinderbijslagwet

Tijdens het debat op 2 februari jl. hebben wij tevens gesproken over de mogelijkheden om te korten op de kinderbijslag bij kinderen onder de zestien jaar wanneer niet wordt voldaan aan de bepalingen in de Leerplichtwet 1969. Voor jongeren van 16 en 17 jaar bestaat deze mogelijkheid op dit moment al. Ik heb uw Kamer toegezegd in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te bezien of het mogelijk en wenselijk is deze maatregel uit te breiden voor kinderen tussen de 12 en 16 jaar. Mede gelet op het hierboven beschreven lik-op-stuk beleid, biedt de Leerplichtwet 1969 reeds voldoende mogelijkheden om ouders van kinderen onder de 16 jaar aan te pakken. Uitbreiding van de maatregel wordt dan ook niet wenselijk geacht.

4. Tot slot

De aanpak van schoolverzuim en de aandacht voor het recht en de plicht om naar school te gaan heeft de afgelopen jaren zijn vruchten afgeworpen. Toch ben ik van mening dat blijvende aandacht voor dit onderwerp nodig is en blijft. Over de vorderingen en onze inspanningen zal ik u regelmatig informeren.

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

DEFINITIES EN CIJFERS SCHOOLVERZUIM OP GROND VAN DE LEERPlichtWET 1969

1. Definities schoolverzuim

In de Leerplichtwet 1969 (hierna: de Leerplichtwet) worden verschillende soorten schoolverzuim onderscheiden:

- 1) *Relatief verzuim*. 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. Deze gevallen van schoolverzuim worden geacht zo zorgwekkend te zijn dat er verder onderzoek en interventie nodig is. De school zelf blijft verantwoordelijk voor het korter durende verzuim. Bij relatief verzuim wordt in de praktijk nog onderscheid gemaakt tussen luxe verzuim en signaalverzuim.
 - a) *Luxe verzuim* treedt op als een leerling zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat. Ouders nemen hun kinderen tijdens de schooltijd mee op vakantie om files te vermijden of met goedkopere vliegtickets weg te kunnen.
 - b) *Signaalverzuim* is verzuim dat samenhangt met achterliggende problemen van de leerling. Een leerling wordt bijvoorbeeld gepest en wil niet meer naar school.
- 2) *Absoluut verzuim*. Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere *niet* op een school staat ingeschreven.

2. Cijfers omvang verzuim

In 1994 is in de Leerplichtwet de bepaling opgenomen dat Burgemeester en Wethouders jaarlijks aan de minister van OCW opgave doen van «de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente». Doel van deze bepaling is om de minister te voorzien van de meest essentiële kwantitatieve beleidsinformatie over het toezicht op de leerplicht.

De meest recente leerplichtgegevens van het schooljaar 2009–2010 zijn hieronder beschreven.

2.1 Absoluut verzuim

Tabel 1. Absoluut verzuim per schooljaar

Schooljaar	Aantal
2005–2006	5 897
2006–2007	5 119
2007–2008	5 616
2008–2009	6 241
2009–2010	6 878

Tabel 2. Absoluut verzuim. Laatst genoten onderwijs en % teruggeleidingen (schooljaar 2009–2010)

	% absoluut verzuim	w.v. weer ingeschreven (%)
(Speciaal) Basisonderwijs	21	18
(Voortgezet) speciaal onderwijs	5	6
Voortgezet onderwijs	28	33
Beroepsonderwijs	25	22
Onbekend	4	3
Geen onderwijs ¹	17	18
Totaal	100 (= 6 878)	100 (= 3 599)

¹ Geen onderwijs: indien bij het aanvragen van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a nog geen onderwijs werd genoten of indien vrijstelling op grond van artikel 5 onder b wordt gegeven voordat het kind is ingeschreven in een schooltype voor leerplichtig onderwijs.

Ten opzichte van het schooljaar 2008–2009 is in het schooljaar 2009–2010 het absoluut verzuim gestegen met 9%. Absoluut verzuim houdt in dat ouders hun leerplichtige kind bewust thuis houden. Een leerplichtig kind staat dan wel ingeschreven bij de gemeentelijke basis administratie (GBA), maar is niet ingeschreven op een school. Door een goede registratie van de GBA en de scholen en de opsporing van de leerplicht-ambtenaar, worden leerplichtigen naar het onderwijs (terug)geleid. Dit is in bijna 52% van de gevallen gebeurd.

2.2 Relatief verzuim

Tabel 3. Relatief verzuim en luxe verzuim per schooljaar

	Totaal relatief verzuim	w.v. luxe verzuim	Luxe verzuim (% tot)
2005-'06	43 745	4 998	1
2006-'07	49 548	4 532	9
2007-'08	55 784	6 068	11
2008-'09	62 693	6 517	10
2009-'10	74 129	5 845	8

Tabel 4. Herkomst relatief verzuim

	Totaal (%)	W.v. luxe verzuim (%)
(Spec.) basisonderwijs	15	71
Voortgezet spec. Onderwijs	5	2
Voortgezet onderwijs	60	24
Beroepsonderwijs	18	2
Onbekend	2	1
Geen onderwijs	0	0
Totaal (= 100 %)	100 (= 74 129)	100 (= 5 845)

De afgelopen twee jaren is er een aantal maatregelen gerealiseerd om het melden van verzuim te verbeteren. Meldtermijnen zijn geharmoniseerd, het Digitaal Verzuimloket is ingevoerd en in het afgelopen jaar is veel aandacht geweest voor het op orde krijgen van de verzuimregistratie van de mbo-instellingen.

Het relatief verzuim in de periode 2008–2009 was in totaal 62 693. De huidige cijfers laten een stijging zien van 18%. Gezien de genomen maatregelen lag dit in de lijn der verwachting. Het aandeel verzuim in het beroepsonderwijs is met 5% gestegen tot 18%. Een stijging van het verzuim wil niet per se zeggen dat het verzuim ook daadwerkelijk is toegenomen, maar het geeft een scherpere foto van het schoolverzuim. Dit is goed, want om schoolverzuim aan te pakken, moet het eerst zichtbaar zijn.

Het luxe verzuim is ten opzichte van 2008–2009 gedaald met 10%. Circa 8% van het relatieve verzuim is luxe verzuim (tabel 3). Het is goed om te zien dat het luxe verzuim ten opzichte van vorig jaar is afgenomen. Bijna drie vierde van het luxe verzuim vindt plaats in het (speciaal) basisonderwijs en circa een vierde in het voortgezet onderwijs (tabel 4). Mogelijke oorzaken van dit verschil zijn dat het basisonderwijs meer dan het voortgezet onderwijs alert is op het signaleren van luxe verzuim en ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs vaker zonder hun kinderen in de schoolperiode met vakantie gaan. Kinderen in het voortgezet onderwijs zijn zelfstandiger en kunnen meestal wel enige tijd alleen thuis blijven.

In voorgaande jaren nam het verzuim in alle sectoren toe. Deze trend keerde met de cijfers over 2008–2009. Ook de cijfers over 2009–2010 laten verschillen zien (tabel 5). Het aantal meldingen van verzuim in het beroepsonderwijs is met meer dan de helft toegenomen. Ook is nog een toename te zien in de verzuimmeldingen in het voortgezet onderwijs. Beide cijfers zijn onder andere het gevolg van verbeterde registratie van de verzuimmeldingen.

Tabel 5. Vergelijking herkomst relatief verzuim 2009–2010 t.o.v. 2008–2009

	2008–2009	2009–2010	Procentuele mutatie
(Spec.) basisonderwijs	11 741	11 702	– 1%
Voortgezet spec. Onderwijs	3 043	3 462	13%
Voortgezet onderwijs	37 987	44 300	17%
Beroepsonderwijs	8 343	13 192	58%
Overig	1 669	1 473	– 22%
	62 693	74 129	18%

2.3 Processen-verbaal

Tabel 6. Processen verbaal per schooljaar

	Absoluut verzuim	Luxe verzuim	Signaalverzuim	Totaal (= 100 %)
2005–'06	3%	22%	75%	5 209
2006–'07	3%	23%	74%	5 763
2007–'08	2%	21%	77%	8 566
2008–'09	195 (2%)	2 127 (22%)	7 367 (76%)	9 362
2009–'10	198 (2%)	1 746 (19%)	7 400 (79%)	9 344

Het aantal processen-verbaal is ten opzichte van het schooljaar 2008–2009 minimaal toegenomen. Ook de procentuele verdeling tussen de verschillende vormen van verzuim is grofweg gelijk gebleven. Verhoudingsgewijs blijft het aandeel processen-verbaal voor signaalverzuim hoger dan voor het luxe verzuim en het absoluut verzuim (tabel 6). Een mogelijke verklaring kan de volgende zijn. Enerzijds zijn de gemeenten zich in de loop van de jaren meer gaan concentreren op het behandelen van signaalverzuim. Anderzijds zijn er in de loop van de jaren meer aangepaste «trajecten» ontwikkeld die voor verzuimders een aantrekkelijk alternatief bieden om onderwijs te blijven volgen. Het gebruik van het instrument proces-verbaal is voor hen daardoor minder vaak noodzakelijk.

3. Cijfers thuiszitters

Dit jaar wordt de rapportage over de leerplichtgegevens voor het eerst uitgebreid met gegevens over het aantal thuiszitters. Onderstaand treft u een landelijk beeld op basis van de voorlopige cijfers voor het schooljaar 2009–2010. Het onderzoek naar validiteit en betrouwbaarheid van de

cijfers loopt nog. De gegevens van 408 gemeenten zijn in de onderstaande tabel verwerkt.

In de eerste kolom staan de aantallen thuiszitters bij de start van het schooljaar 2009–2010 voor respectievelijk de G4, de G21 en de overige, kleinere gemeenten. De toename van het aantal thuiszitters in datzelfde schooljaar vindt u in de tweede kolom. De laatste kolommen geven de aantallen thuiszitters voor wie gedurende het schooljaar 2009–2010 een oplossing werd gevonden en de aantallen die thuiszitten en meer dan een half jaar wachten op een oplossing.

	Aantal thuiszitters op 01-09-2009	Toename in schooljaar 2009–2010	Thuiszitters opgelost in schooljaar 2009–2010	> 6 maanden thuiszitter en niet opgelost
G4	228	403	441	132
G21	458	323	466	103
OVERIG	1 583	2 187	1 507	1 140
TOTAAL	2 269	2 913	2 414	1 375