

Vergaderjaar 2008–2009

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 63

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2009

Met deze brief bericht ik u over de voortgang van de invoering van de maatregelen waarover ik u in de gezamenlijke brief van juni 2008 «naar een integrale aanpak van schoolverzuim» heb geïnformeerd (Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 53). Deze brief zend ik u mede namens de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Justitie en van Jeugd en Gezin en de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leerlingen kunnen niet afwezig zijn zonder dat iemand ze mist. Hoe sneller de afwezigheid van een leerling wordt gesignaleerd, des te adequater kan er ingegrepen worden. Dat geldt voor iedere leerling, zodat eventuele achterliggende problematiek snel gesignaleerd en aangepakt wordt. In het WRR-rapport «Vertrouwen in de school» wordt dit meerdere malen benadrukt. U ontvangt separaat een kabinetsreactie op dit rapport. Na de signalering en de melding is vervolgens samenwerking noodzakelijk om leerlingen binnen boord te houden, op te leiden tot het niveau van een startkwalificatie en daarmee voldoende toe te rusten voor de arbeidsmarkt. Bij die samenwerking, tussen de school en overige betrokkenen, zoals de ouders, het schoolmaatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar en het Openbaar Ministerie, dient iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en die van de ander te respecteren. Deze maatregelen zijn tot stand gekomen na overleg met Ingrado, de VNG, de G4, de Inspectie van het Onderwijs, de MBO Raad, de VO-raad en de PO-raad en de betrokken justitiële organisaties.

Ik informeer u hieronder puntsgewijs wat de voortgang is van de in juni 2008 aangekondigde maatregelen.

1. Kennis over de leerplicht, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

Ouders en leerlingen vanaf twaalf jaar moeten op de hoogte zijn van de leerplicht. Ouders moeten weten hoe de school handelt als hun kind niet in de klas zit. Ook moeten ze op de hoogte zijn van het feit dat schoolverzuim strafbaar is. Veel scholen hebben hun verzuimbeleid al opgenomen in de schoolgids en lichten het beleid op ouderavonden toe. Ik vind dat alle scholen expliciet via de schoolgids of in het mbo via de onderwijs-overeenkomst voorlichting moeten geven over het gehanteerde verzuimbeleid. Hiermee neem ik het advies van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) over (zie Tweede Kamer, 2007–2008, 26 695, nr. 53). Om scholen, vooral in het VO en MBO, te ondersteunen bij een effectief verzuimbeleid, heb ik de VO-raad en de MBO Raad gevraagd om in samenwerking met Ingrado goede voorbeelden van verzuimbeleid landelijk te verspreiden.

2. Melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

Het meldgedrag door scholen wordt verbeterd en vereenvoudigd door de invoering van het digitaal loket. Dit loket zal per 1 september 2009 volledig zijn uitgerold voor alle vo- en bve-instellingen. Het gebruik ervan is verplicht opgenomen als maatregel in de vsv-convenanten. In het schooljaar 2009–2010 gaat de wettelijke verplichting voor de sectoren voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie voor het melden via het digitaal loket van start. Gelet op het belang om schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten volledig in beeld te hebben streef ik er naar zodanige voorzieningen te treffen dat ook alle leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs aansluiten op BRON en het digitaal loket. Niet-bekostigde instellingen hebben aangegeven positief te staan ten opzichte van dit initiatief. Hiermee wordt het voor die sector ook gemakkelijker om verzuim en uitval te melden. Ik ga met de Inspectie van het Onderwijs de meldingsplicht van scholen handhaven door gebruik te maken van de «escalatieladder» van de inspectie.

3. Meldtermijnen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

Ik vereenvoudig de regels voor het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. De huidige termijn voor het melden van schoolverzuim van drie dagen of meer dan 1/8 deel van vier weken wordt vervangen door één nieuwe wettelijke termijn: namelijk de ongeoorloofde afwezigheid van 16 uren les- of praktijktijd in een periode van vier weken. Deze uren staan vrijwel gelijk aan drie dagen afwezigheid. Met de toevoeging «over een periode van vier weken» wordt strategisch verzuim van leerlingen ondervangen. Deze meldtermijn gaat gelden voor alle leerplichtigen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Ik streef ernaar dat deze nieuwe termijn in het schooljaar 2010–2011 ingaat.

Ik vereenvoudig voor MBO instellingen de meldtermijn aan de deelnemer over hun schooluitval van vijf weken naar een maand. Die meldtermijn loopt dan gelijk met de melding aan de RMC-contactgemeente. De instelling informeert de jongere, die het mbo 1 tot en met 4 voortijdig verlaat, schriftelijk over de melding aan de RMC-contactgemeente. De instelling meldt aan de jongere uit het mbo-1 en -2 het risico dat hun gift van studiefinanciering wordt omgezet in een lening.

4. Eenduidig toezicht op scholen

De onderwijsinspectie wordt verantwoordelijk voor het toezicht op scholen voor het naleven van de Leerplichtwet. Op dit moment houden zowel de leerplichtambtenaar als de onderwijsinspectie toezicht op het verzuimbeleid van scholen. Dit leidt tot verwarring over verantwoordelijkheden en tot onduidelijkheid bij de school. Het is de kerntaak van de onderwijsinspectie om uitsluitend toezicht te houden op scholen. Dit doet de inspectie door gebruik te maken van het «risicogericht toezicht». Scholen die het goed doen, krijgen minder toezicht, scholen die het niet goed doen, krijgen meer toezicht. De Inspectie zal de bevoegdheid krijgen om namens de minister een bestuurlijke boete op te leggen aan scholen die hun verzuimbeleid niet op orde hebben. Dit acht ik effectiever dan het strafrechtelijk vervolgen van het schoolhoofd met als sanctiemogelijkheid een gevangenisstraf van maximaal twee maanden. Ik streef ernaar de wet te wijzigen met ingang van het schooljaar 2010–2011. Door het toezicht eenduidig te beleggen bij de onderwijsinspectie verwacht ik tevens dat het verzuimbeleid van scholen in het VO en BVE verder zal verbeteren.

De kerntaak van de leerplichtambtenaar is en blijft het toezien op de naleving van de Leerplichtwet 1969 door ouders en leerlingen vanaf twaalf jaar. De gemeente houdt een signaalfunctie als het gaat om het verzuimbeleid van scholen. Gemeenten kunnen de signalen namelijk doorgeven aan de onderwijsinspectie, die deze meeneemt in haar risicogericht toezicht. OCW zal de gemeenten regelmatig informeren over de uitkomsten van het toezicht door de onderwijsinspectie.

5. Regionalisering van de leerplichtfunctie

Ik blijf regionalisering van de leerplichtfunctie ondersteunen door voortzetting van de financiering in 2009 van een kwartiermaker via Ingrado. Vanaf schooljaar 2010–2011 wordt de rapportage voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten die gemeenten jaarlijks aan OCW sturen, vereenvoudigd. De nieuwe rapportage ontwikkel ik dit jaar in overleg met de VNG en Ingrado.

6. Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een ontwerphandleiding Leerplicht opgesteld. Deze handleiding bevat onder andere een standaard proces-verbaal, te hanteren normen voor doorlooptijden en adviezen over te maken afspraken met de Zittende Magistratuur over spijbelzittingen. Hierin staan het teruggaan naar school en het zonodig inschakelen van hulpverlening centraal. Over deze ontwerphandleiding vinden sinds eind 2008 besprekingen plaats met en binnen Ingrado. Het is noodzakelijk dat een breed draagvlak wordt verworven binnen de gemeenten voor een gezamenlijke aanpak. Ook de operationele voorbereiding vraagt een grote inspanning van alle betrokkenen. Alle inspanningen zijn erop gericht om de voorbereidingen gereed te hebben voor het schooljaar 2009–2010. In dit schooljaar kan dan ervaring worden opgedaan met de procedures volgens de handleiding. Vervolgens zal de handleiding worden geformaliseerd in een aanwijzing van het college van Procureurs-generaal.

In het Algemeen Overleg van 24 september 2008 (kamerstuk 26 695, nr. 59) heeft de minister van Justitie tevens toegezegd dat het OM de doorlooptijden zal gaan monitoren van de strafrechtelijke afdoening van het schoolverzuim. Binnen het informatiesysteem van het OM is het mogelijk de doorlooptijden te monitoren van leerplichtzaken vanaf het moment van ontvangst van het proces-verbaal tot aan de beoordeling door het OM en de datum, waarop een zaak op zitting komt. Binnenkort

zullen deze cijfers worden toegevoegd aan de gebruikelijke periodieke rapportages over doorlooptijden. Nog nagegaan wordt of hierbij een onderscheid kan worden aangebracht tussen luxe verzuim en signaalverzuim. Bij luxe verzuim kan immers veelal een zakelijke afdoening plaatsvinden, terwijl bij signaalverzuim tijd nodig is voor onderzoek en analyse van de achterliggende problematiek.

In het merendeel van de rechtbanken, 13 van de 18, wordt probleemverzuim inmiddels behandeld door de jeugdstrafrechter. In veel gevallen is het daarbij voor de jeugdstrafrechter ook mogelijk te beslissen op een verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling vanuit de intentie om zoveel mogelijk problemen met een minderjarige tegelijk te behandelen. Een integrale aanpak wordt van belang geacht om tot een effectieve reactie te komen. Bij de overige rechtbanken wordt nog besproken of de kantonrechter of de jeugdrechter de verzuimzaken behandelt. Rechters zijn zich ervan bewust dat spijbelen een teken kan zijn van negatieve gedragsontwikkeling. Met het OM worden afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van voldoende zittingsruimte om te zorgen dat zaken, waarvan het dossier compleet is snel op zitting kunnen komen.

Over de inzet van justitiële interventies naar aanleiding van schoolverzuim, heeft de minister van justitie u afzonderlijk geïnformeerd in zijn brief van 15 september 2008 (kamerstuk 26 695, nr. 56). Hoofdpijn hiervan was dat Halt alleen wordt gehanteerd in lichte gevallen en dat bij de invulling van de Haltafdoening zoveel mogelijk de «What works»-benadering zal worden gevolgd.

Voor de zwaardere gevallen wordt de matrix gedragsinterventies gehanteerd. Voor niet al te zware gevallen kan worden gedacht aan cognitieve en sociale vaardigheidstraining of Hulp en Steun. De zware gevallen met veel achterliggende problematiek komen eerder in aanmerking voor interventies als MST (Multi Systeem Theorie) en FFT (Functionele Gezinstherapie). Hierbij zal zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van interventies, die zijn erkend door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. De hernieuwde aanvraag tot erkenning van FFT is in voorbereiding.

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

De minister voor Jeugd en Gezin heeft een wetsvoorstel opgesteld voor de Centra voor Jeugd en Gezin en de regierol van de gemeenten. De Raad van State heeft inmiddels zijn advies over dit wetsvoorstel uitgebracht. Dit wetsvoorstel wordt op korte termijn aan u aangeboden.

In 2011 moeten er in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs goed functionerende Zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn. Belangrijkste onderdelen van de aanpak om dit te realiseren, zijn het instellen van een landelijk steunpunt ZAT's, monitoring van de ontwikkelingen en verkenning van de mogelijkheden tot wettelijke verankering. Het kabinet heeft op 19 juni 2008 haar visie op de samenwerking in ZAT's naar de Tweede Kamer gestuurd (2007–2008, 31 001, nr. 51). Op 17 december 2008 was hier een algemeen overleg over (kamerstuk 31 001, nr. 62). Dit voorjaar wordt u nader geïnformeerd over relatie tussen de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin, ZAT's en passend onderwijs, inclusief eventuele voorstellen tot wetwijzigingen.

Ik stimuleer ook het komende jaar het gebruik van het instrument van de lokale educatieve agenda via het project «partners in lokaal onderwijsbeleid». Belangrijkste ontwikkelingen van de lokale educatieve agenda is de uitbreiding richting het middelbaar beroepsonderwijs. In deze sector is

evenals in het voortgezet onderwijs vaker sprake van samenwerking op regionaal niveau (regionale educatieve agenda). Ook zien we dat de lokale educatieve agenda op veel plaatsen uitgebreid wordt met andere lokale onderwijs- en jeugdthema's.

Resumerend stel ik vast dat sinds juni 2008 veel voortgang is geboekt in het verbeteren van het functioneren van de schoolverzuimketen. Meldtermijnen worden geharmoniseerd, eind van dit schooljaar is het digitaal loket ingevoerd, het toezicht op scholen wordt eenduidig belegd, de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim is verbeterd en de positie van de Zorg- en adviesteams wordt verder versterkt.

Dit is nodig ook, want we zijn er nog niet. Recent zijn er op mijn verzoek twee onderzoeken uitgevoerd: een onderzoek over het melden van verzuim en uitval door scholen en een tussenevaluatie van de invoering van de kwalificatieplicht.

Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het VO en BVE

Op mijn verzoek heeft de onderwijsinspectie in 2008 onderzoek verricht naar de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zich houden aan de wettelijke verplichting tot het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten (zie bijlage 1)¹. De inspectie concludeert dat in 2007–2008 op veel scholen procedures rond ongeoorloofd verzuim zijn aangescherpt waardoor zichtbaar een verbeterproces is ingezet. Aan de andere kant zijn ook een aantal zorgelijke feitenesignaleerd. In de verzuimregistratie zijn drie stappen te onderscheiden: verwerving van verzuimcijfers, aggregatie ervan en interventie.

Wat betreft verwerving zijn de informatiesystemen om gegevens over spijbelaars en schoolverlaters vast te leggen bij 56% van bve-instellingen goed genoeg om de registratie te waarborgen, bij vo-instellingen is dit bijna overal in orde. Wat betreft aggregatie is dit bij 52% van de bve-instellingen op orde en bij 85% van de vo-instellingen. Wat betreft interventie blijkt dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van verzuim en uitval zeer verschillend is belegd en niet helder georganiseerd is bij de onderscheiden instellingen. Bij slechts een kwart van de bve-instellingen waren de verantwoordelijken goed in staat de gemelde aantallen te verantwoorden (driekwart van vo-instellingen). Vooral in het bve zijn wettelijke termijnen en procedures nog niet goed bekend bij de relevante personen.

Dit rapport baart mij zorgen. Ondanks de gerealiseerde verbeteringen is bij een flink aantal onderwijsinstellingen het verzuimbeleid organisatorisch nog niet op orde. Dat vind ik onacceptabel.

Met de invoering van de in deze brief in gang gezette maatregelen ga ik er vanuit dat de scholen die nu nog onder de maat presteren hun zaken op orde krijgen. Gezien de zorgelijke uitkomsten in de bve-sector zal ik afspraken maken met de MBO Raad voor noodzakelijke verbetering van de organisatie en registratie van het verzuim door de bve-instellingen. Om scherp in beeld te houden of het verzuimbeleid verbetert, geef ik de onderwijsinspectie opdracht om in het schooljaar van 2009–2010 een vervolgonderzoek te doen. Aan de hand daarvan zal ik bezien of verdere maatregelen noodzakelijk zijn.

Tot slot zal, zoals hiervoor vermeld, het toezicht op het melden van verzuim en uitval door scholen overgaan naar de Inspectie van het Onderwijs.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Invoering kwalificatieplicht

Op mijn verzoek is een tussenevaluatie uitgevoerd naar de stand van zaken van de invoering van de kwalificatieplicht (zie bijlage 2)¹. Met ingang van het schooljaar 2007–2008 is de kwalificatieplicht ingevoerd. Uit de tussenevaluatie (met als peilmoment januari 2009), uitgevoerd door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, blijkt dat de kwalificatieplicht zijn eerste vruchten begint af te werpen.

In het huidige schooljaar 2008–2009 is de onderwijsdeelname van 17-jarigen met 2,4% gestegen (een stijging van 87,9% naar 90,3%).

Hiervan is het overgrote deel toe te schrijven aan de kwalificatieplicht. In absolute aantallen gaat het daarbij om 2900 tot 3900 extra 17-jarigen die als gevolg van de kwalificatieplicht onderwijs volgen.

De stijging doet zich vooral voor in mbo-2 en -3 en in de doorstroom van vmbo-t naar havo. We kunnen constateren dat de gemeentelijke versterking en uitbreiding van de leerplichtfunctie op gang is gekomen. Dat geldt ook voor de toegenomen inspanningen binnen met name het mbo om verzuim en uitval terug te dringen (zoals versterken zorgstructuur en meerdere instroommomenten). Verbetering op dat punt is echter nog nodig. Door verbeteringen in de uitvoering van de kwalificatieplicht wordt geschat dat de komende tijd nog een stijging van 90,3% naar 95% (een toename van het aantal 17-jarigen van ongeveer 10 000) gerealiseerd kan worden.

Tot slot

U ontvangt begin 2010 bericht over de voortgang van de maatregelen op het gebied van schoolverzuim.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.