

Vergaderjaar 2008–2009

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 64 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2009

In april 2009 heeft het Verwey-Jonker Instituut het Databoek Kinderen in Tel gepubliceerd. Het Databoek geeft een vergelijkend beeld van de leefsituatie van jongeren in alle gemeenten en provincies in Nederland. De gegevens beslaan het jaar 2007. Een van de indicatoren is schoolverzuim waarop u een reactie vraagt. In deze brief ontvangt u ook de meest actuele cijfers over de leerplicht in het schooljaar 2007–2008.

1. Definities

De volgende soorten schoolverzuim worden in de Leerplichtwet 1969 (hierna: Leerplichtwet) onderscheiden:

- *Absoluut verzuim*: Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere *niet* op een school staat ingeschreven.
- *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 de gemeente die gevallen te melden waar het verzuim ten minste drie dagen heeft geduurd, of ten minste 1/8 deel van het aantal uren les- of praktijktijd in vier opeenvolgende weken. Uw Kamer heeft inmiddels het amendement voor het harmoniseren van de meldtermijn aanvaard (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 829, nr. 13). Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor het digitaal loket (Tweede Kamer, handelingen 2008–2009, nr. 85, pagina 6657–6673) moet de school melden aan de leerplichtambtenaar als er sprake is van ongeoorloofde afwezigheid van in totaal zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken. Deze meldtermijn geldt voor alle scholen die aan leerplichtigen onderwijs verzorgen. Dit geldt aldus ook voor het niet-bekostigde onderwijs. Deze gevallen van schoolverzuim worden geacht zo zorgwekkend te zijn dat er verder onderzoek en interventie van de leerplichtambtenaar nodig is. De school zelf blijft verantwoordelijk voor het korter durende verzuim. Bij

¹ Herdruk i.v.m. een correctie in tabel 3.

relatief verzuim wordt in de praktijk nog onderscheid gemaakt in luxe-verzuim en signaalverzuim.

- *Luxeverzuim*: Dit treedt op als een leerling zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat (circa 10% van het aantal meldingen van relatief verzuim).
- *Signaalverzuim*: Dit is verzuim dat samenhangt met achterliggende problemen van de leerling (circa 90% van het aantal meldingen van relatief verzuim).

2. Reactie op onderzoek «Kinderen in Tel 2009»

Herkomst van de gegevens

De cijfers in het rapport «Kinderen in Tel 2009» betreffen het relatief verzuim van het schooljaar 2006–2007 en zijn afkomstig van de uitvoeringsorganisatie Centrale Financiën Instellingen (CFI) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Jaarlijks vraagt CFI de gegevens over leerplicht aan alle gemeenten. Gemeenten en scholen zijn wettelijk verplicht deze gegevens van het voorgaande schooljaar te leveren. 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». U ontvangt deze gegevens jaarlijks van mij.

CFI controleert de ingevulde vragenlijsten op consistentie en volledigheid. Bij inconsistentie en onvolledigheid wordt de gemeente verzocht om gecorrigeerde gegevens aan te leveren. Ten slotte meldt CFI de definitieve gegevens uiterlijk 1 februari van het volgende jaar aan de gemeente met de mededeling dat deze gegevens gebruikt worden voor landelijk beleid.

Kwaliteit van de gegevens

De kwaliteit van de gegevens die CFI jaarlijks ontvangt, hangt van een aantal stappen af, namelijk:

1. De school houdt de aan- en afwezigheid bij.
 2. De school verzamelt de gegevens van afwezigheid.
 3. De school doet bij overschrijding van de wettelijke termijn een melding aan de leerplichtambtenaar.
 4. De gemeente registreert de gegevens.
 5. De gemeente verstuurt de gegevens volledig en tijdig aan CFI.
- Iedere stap die niet nauwkeurig verloopt, leidt tot een cumulatie van onbetrouwbare gegevens van de gemeenten aan CFI.

De eerste drie stappen zijn de verantwoordelijkheid van de school. In mijn brief van 18 maart (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 695, nr. 63) heb ik u reeds geïnformeerd over de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zich houden aan de wettelijke verplichting tot het melden van verzuim. De inspectie concludeert na onderzoek dat in 2007–2008 op veel scholen de procedures rond ongeoorloofd verzuim zijn aangescherpt, maar dat ook bij een flink aantal onderwijsinstellingen het verzuimbeleid organisatorisch nog niet op orde is.

De laatste twee stappen zijn de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De registratie van gemeenten en de verzending van de schoolverzuimcijfers aan CFI verlopen niet altijd volledig, consistent en/of tijdig. Ondanks herhaald rappelleren heeft CFI over het schooljaar 2006–2007 van acht gemeenten geen (correcte) gegevens ontvangen. Het Verwey-Jonker Instituut presenteert zijn gegevens een jaar later en heeft hierdoor meer tijd om de juiste schoolverzuimgegevens te achter-

halen. Zo heeft het Verwey-Jonker instituut voor de cijfers van het schooljaar 2006–2007 bij de acht en meer gemeenten nader onderzoek verricht, bijvoorbeeld door de analyse van de jaarverslagen of navraag bij gemeenten. Het Verwey-Jonker Instituut heeft zo van bijna twintig gemeenten meer gegevens kunnen achterhalen. Dit verklaart dat de cijfers van het rapport «Kinderen in Tel 2009» 2% hoger liggen en completer zijn dan de cijfers die CFI heeft over het schooljaar van 2006–2007. Overigens is het zo dat de gegevens van CFI betrouwbaarder zullen worden met de invoering van het digitale loket. Bij mijn maatregelen kom ik hier op terug.

Het Verwey-Jonker Instituut geeft in het rapport ook aan dat de indicator schoolverzuim op twee manieren is te interpreteren. Een hoog schoolverzuim kan betekenen, zeker door de toegenomen aandacht en maatregelen van de afgelopen jaren, dat er veel aandacht van de scholen en de gemeenten is voor het registreren van schoolverzuim. Het kan ook betekenen dat er sprake is van een groot aantal leerlingen in de gemeente dat ongeoorloofd afwezig is. Zo kan een laag cijfer voor schoolverzuim betekenen dat de scholen en gemeenten geen aandacht hebben voor registratie van het schoolverzuim. Het kan ook betekenen dat de scholen en gemeenten effectief beleid voeren, waardoor het verzuim nauwelijks optreedt.

Maatregelen

In mijn brief aan de Tweede Kamer over de integrale aanpak van schoolverzuim heb ik u geïnformeerd over de maatregelen die ik neem (Zie Tweede Kamer, 26 695, nr. 63 en 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.
- Ik ga verplichten dat alle scholen expliciet via de schoolgids of in het mbo via de onderwijsovereenkomst voorlichting moeten geven over het gehanteerde verzuimbeleid.
- U heeft mijn voorstel voor vereenvoudiging van de meldtermijn inmiddels bij amendement overgenomen en aanvaard.
- De onderwijsinspectie wordt verantwoordelijk voor het toezicht op scholen voor het naleven van de Leerplichtwet.

Tot slot is de landelijke uitrol van het digitale loket voor het melden van schoolverzuim een belangrijke maatregel die ik tref. Per 1 augustus 2009 zijn scholen in het VO en BVE verplicht om ongeoorloofde afwezigheid van leerlingen te melden aan gemeenten via dit loket. Zodra het onderwijsnummer in het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs is ingevoerd, sluiten deze sectoren ook aan op het digitale loket van de IB-Groep. Ik streef er naar dat ook alle leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs aansluiten op BRON en deze scholen op het digitale loket. Het loket betekent dat een landelijke, centrale en actuele registratie van verzuimmeldingen wordt opgebouwd, die de basis vormt voor betrouwbare beleidsinformatie over verzuim, per instelling, gemeente, rmc-regio en op landelijk niveau. De cijfers zijn op die manier niet langer afhankelijk van de inrichting van registratiesystemen bij gemeenten en de (tijdige) levering aan CFI. Daarnaast verloopt de melding gebruikersvriendelijk aan de hand van het onderwijsnummer. Het loket neemt technische en administratieve belemmeringen voor het melden van verzuim weg. Scholen zullen hierdoor sneller geneigd zijn het schoolverzuim te melden.

Ik heb er vertrouwen in dat deze maatregelen met betrekking tot scholen en instellingen zullen leiden tot een verbetering van het verzuimbeleid en van de registratie in de onderwijssectoren.

3. Cijfers

De meest recente leerplichtgegevens van het schooljaar 2007–2008, afkomstig van CFI, zijn hieronder weergegeven.

Absoluut verzuim

Tabel 1. Absoluut verzuim per schooljaar.

Schooljaar	Aantal
2004–2005	5 681
2005–2006	5 897
2006–2007	5 119
2007–2008	5 616

Tabel 2. Laatste genoten onderwijs en % terugleidingen in het schooljaar 2007–2008 van absoluut verzuim.

	% Absoluut verzuim	Waarvan weer ingeschreven (%)
(Speciaal) Basisonderwijs	25	25
(Voortgezet) speciaal onderwijs	7	8
Voortgezet onderwijs	25	26
Beroepsonderwijs	16	16
Onbekend	7	7
Geen onderwijs ¹	21	19
Totaal	100 (= 5 616)	100 (= 3 745)

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

Na een opvallende daling in het jaar 2006–2007, is het aantal gevallen van absoluut verzuim weer terug op het niveau van 2004–2005. Absoluut verzuim betekent dat ouders hun leerplichtige kind bewust thuis houden. Een leerplichtig kind staat dan wel ingeschreven bij de woongemeente, maar is niet ingeschreven op een school. Een kwart van het absoluut verzuim komt voor rekening van het (speciaal) basisonderwijs en eveneens een kwart voor rekening van het voortgezet onderwijs. Tweederde van dit verzuim is in het schooljaar 2007–2008 teruggeleid naar school, wat een goede zaak is.

Relatief verzuim

Tabel 3. Relatief verzuim en daarbinnen het luxe verzuim per schooljaar.

	Totaal relatief Verzuim	Waarvan Luxe-verzuim	Luxe verzuim (% tot)
2004-'05	44 259	4 279	10
2005-'06	43 745	4 998	11
2006-'07	49 548	4 532	9
2007-'08	55 784	6 068	11

Tabel 4. Herkomst relatief verzuim in het schooljaar 2007–2008.

	Totaal (%)	Waarvan luxeverzuim (%)
(Spec.) basisonderwijs	22	73
Voortgezet spec. Onderwijs	6	2
Voortgezet onderwijs	64	23
Beroepsonderwijs	6	1
Onbekend	2	0
Geen onderwijs	0	0
Totaal (= 100 %)	55 784	6 068

Het relatief verzuim laat de laatste twee jaar een forse stijging zien (28%). Deze toename in het relatief verzuim is te verklaren door het scherpere verzuimbeleid en mede daardoor door de toegenomen aandacht voor schoolverzuim. Dit maakt dat het registreren en het melden ook meer aandacht en daadwerkelijk betekenis krijgt.

Opvallend is dat de afgelopen vier jaren tweederde van het aandeel van de meldingen uit het voortgezet onderwijs afkomstig is (zie tabel 4). Dit is in overeenstemming met het feit dat de spijbelfrequentie toeneemt met de leeftijd van de leerlingen en in de latere fasen van de schoolloopbaan. In het voortgezet onderwijs is er voor leerlingen meer wisseling van locaties op één dag en zijn vaker tussenuren in verband met de keuzevakken van de leerlingen.

Ongeveer 10% van het relatief verzuim betreft het zogenaamde luxe-verzuim. Luxeverzuim is in sterke mate een vorm van verzuim die in het basisonderwijs wordt aangetroffen. Het luxe-verzuim is ten opzichte van het schooljaar 2006–2007 gestegen met 34%. Drie vierde van het luxe-verzuim vindt plaats in het basisonderwijs. Mogelijke oorzaken van dit verschil zijn dat het basisonderwijs meer dan het voortgezet onderwijs alert is op het signaleren van luxe-verzuim. Daarnaast gaan ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs vaker zonder hun kinderen in de schoolperiode met vakantie. Kinderen in het voortgezet onderwijs zijn zelfstandiger en kunnen meestal wel enige tijd alleen thuis blijven.

Processen verbaal

Tabel 5. Processen verbaal per schooljaar.

	Absoluut verzuim	Luxeverzuim	Relatief verzuim excl. luxe-verzuim	Totaal (= 100 %)
2004-'05	5%	28%	67%	4 203
2005-'06	3%	22%	75%	5 209
2006-'07	3%	23%	74%	5 763
2007-'08	2% (171)	21% (1 799)	77% (6 596)	8 566

Het aantal processen verbaal is met 49% toegenomen ten opzichte van het schooljaar 2006–2007 (zie tabel 5). De verklaring is dat het Openbaar Ministerie meer prioriteit geeft aan leerplichtzaken, zodat het proces verbaal ook gebruikt kan worden als instrument om de leerling en/of diens ouders ertoe te bewegen mee te werken aan het oplossen van de achterliggende problemen. Hiermee kunnen problemen structureel worden opgelost. Het aandeel processen verbaal voor luxe-verzuim is naar verhouding groter (namelijk 23% in relatie tot de 10% van het relatief verzuim) dan voor het signaalverzuim (namelijk 77% in relatie tot de 90% van het relatief verzuim).

Een mogelijke verklaring voor de stijging van de aantallen processen verbaal 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 absoluut verzuimers een aantrekkelijk alternatief bieden om onderwijs te blijven volgen. Het gebruik van het instrument proces verbaal is voor hen daardoor minder vaak noodzakelijk.

4. Conclusie

De cijfers van CFI en het Verwey-Jonker Instituut verschillen, omdat het Verwey-Jonker Instituut een jaar later zijn gegevens presenteert en in die tijd nog gemeenten belt die hun gegevens aan CFI nog niet leverden en jaarverslagen analyseert.

De stijging in het relatief verzuim zoals zich dit aftekent, is des te opvallender als wordt bedacht dat de gegevens nog niet altijd volledig, consistent of doorgestuurd zijn. De registratie van het relatief verzuim wordt mede door het leerplichtbeleid completer en betrouwbaarder. Hierdoor wordt het beter mogelijk daadwerkelijke ontwikkelingen in verzuimgedrag te signaleren en hierop in te spelen. Ik verwacht dat mede door het geïntensiveerde leerplichtbeleid de aantallen meldingen op de korte termijn nog meer zullen toenemen. Per 1 augustus 2009 vindt de invoering van het digitale loket en de harmonisering van de meldtermijn voor schoolverzuim plaats. Vanaf het schooljaar van 2010–2011 wordt het toezicht eenduidig bij de inspectie belegd en zijn scholen verplicht het verzuimbeleid in de schoolgids, dan wel de onderwijsovereenkomst te communiceren. Ik verwacht dat de komende twee jaar de eerste effecten van mijn beleid zich vertalen in een dalend verzuim.

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