

Vergaderjaar 2014–2015

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

Met deze brief ontvangt u de evaluatie van de wijziging in het toezicht op de naleving door scholen van de Leerplichtwet.

Het registreren en melden van verzuim is een noodzakelijke eerste stap om ongeoorloofd schoolverzuim terug te kunnen dringen. Er moet dan ook goed op worden toegezien dat scholen voldoen aan de verplichtingen die zij op basis van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) hebben en dat er gehandhaafd wordt in het geval zij niet aan die verplichtingen doen. Per 1 januari 2012 is een wijziging aangebracht in het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen: deze toezichttaak is van de gemeenten naar de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) gegaan.

Zoals toegezegd bij de wetswijziging is de wijziging in het toezicht na twee jaar geëvalueerd. De rapportage over deze evaluatie ontvangt u als bijlage bij deze brief¹. In deze brief ga ik allereerst in op de wetswijziging en de uitkomsten van de evaluatie. Vervolgens geef ik mijn reactie op de bevindingen en licht ik toe welke maatregelen ik neem om het toezicht op de naleving van de Lpw te verbeteren.

1. Wetswijziging: overdracht toezichttaak aan de inspectie

Tot 1 januari 2012 was het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet (Lpw) door scholen bij de leerplichtambtenaar belegd. Sinds 1 januari 2012 houdt de leerplichtambtenaar enkel toezicht op de naleving van de Lpw door de leerling en zijn ouders en werkt hij samen met de school aan het terugdringen van verzuim. In po, so, vo en mbo houdt de inspectie toezicht op de naleving van de Lpw door de school/instelling. Op deze wijze is een scheiding aangebracht tussen de rol van partner van de school bij het terugdringen van verzuim en toezichthouder op diezelfde school bij de naleving van de Leerplichtwet.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Op aandringen van de G4 is het bij de wetswijziging mogelijk gemaakt dat gemeenten een samenwerkingsovereenkomst sluiten met de inspectie. De gemeente voert dan de toezichttaken namens de inspectie uit, de handhaving blijft een taak van de inspectie op basis van een dossier dat zij krijgt aangereikt door de gemeente. De G4 zijn voorstander van de samenwerkingsovereenkomst, omdat zij het toezicht op de scholen als een essentieel onderdeel zien van hun aanpak om schoolverzuim in hun gemeente terug te dringen: de aanpak van verzuim begint immers met de registratie en het melden van verzuim op de school.

Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst is niet voor alle gemeenten een voor de hand liggende optie. In de afgelopen jaren zijn tien samenwerkingsovereenkomsten gesloten door grotere gemeenten en regionale bureaus leerplicht. Door hun schaalgrootte is het voor deze gemeenten mogelijk de samenwerkingsrol en de toezichtrol bij verschillende personen binnen de gemeente te beleggen, waardoor de leerplichtambtenaar in zijn samenwerking met de school niet belemmerd wordt door een taak als toezichthouder. Ook zijn de betrokken gemeenten bereid en in staat te investeren in de professionalisering die nodig is om namens de inspectie de toezichttaken goed uit te voeren en voor de uitvoering van het toezicht capaciteit vrij te maken.

2. Bevindingen evaluatie

In het evaluatieonderzoek is nagegaan of de naleving van de Lpw na de wijziging in het toezicht is verbeterd. Uit het onderzoek komt het volgende beeld van het effect van de wetswijziging naar voren.

1. Positief effect in mbo en gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Met name in de gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en in het mbo is verbetering in de naleving opgetreden als gevolg van het intensievere toezicht. De verbetering in de naleving heeft ook een positief effect op het verzuim.

2. Het risicogerichte toezicht functioneert onvoldoende

Leerplichtambtenaren uit de gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst doen nauwelijks melding van tekortkomingen van scholen in naleving van de Lpw: sinds de wetswijziging zijn hierover vanuit deze gemeenten 18 meldingen bij de inspectie gedaan. In de gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst zijn beduidend vaker tekortkomingen in de naleving geconstateerd. Het lage aantal meldingen komt onder meer voort uit onbekendheid van de leerplichtambtenaren met de mogelijkheid om tekortkomingen in de naleving van de Lpw bij de inspectie te melden. Bij gebrek aan meldingen door die leerplichtambtenaren is er in de gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst dus ook vrijwel geen handhaving van de naleving van de Lpw door de betreffende scholen.

3. Vervolg: maatregelen gericht op verbetering van het toezicht

Weliswaar is in het mbo en in de gemeenten die een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten een positief effect van de wetswijziging vastgesteld; dit geldt niet voor de scholen in po, so en vo die enkel te maken hebben met het risicogerichte toezicht van de inspectie. Over de uitkomsten van de evaluatie ben ik dan ook niet tevreden. Vanzelfsprekend moet het toezicht ook zonder dat er een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten, goed functioneren en bij actief signaleren is dit ook mogelijk.

Bij het verbeteren van het toezicht op de naleving gaat mijn aandacht in de eerste plaats uit naar het verbeteren van het toezicht waar dat nu nog onvoldoende is: de scholen in po, so en vo. Voor gemeenten die proactief willen bijdragen aan de naleving van de Lpw door de scholen, door het toezicht vanuit de gemeente te laten uitvoeren, blijft het mogelijk daartoe een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie te sluiten.

Dit alles overwegende neem ik de volgende maatregelen om te zorgen dat het toezicht op de naleving van de Lpw verbetert en dat handhaving plaatsvindt wanneer de Lpw niet wordt nageleefd. Een belangrijk element om te komen tot een betere werking van het toezicht, is een betere signalering door leerplichtambtenaren van tekortkomingen in de naleving door scholen. De maatregelen zijn dan ook in belangrijke mate gericht op het vergroten van de kennis bij gemeenten en leerplichtambtenaren over de werking van het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen.

1. In de aanpak schoolverzuim aandacht voor verzuimregistratie en melden van tekortkomingen aan inspectie

Afgelopen oktober heb ik aangekondigd extra te investeren in de kwaliteit van de verzuimaanpak van gemeenten en scholen.² In de gesprekken die in dat kader worden gevoerd, komt vanzelfsprekend het registreren en melden van verzuim door scholen aan de orde, evenals het door de leerplichtambtenaar melden aan de inspectie van tekortkomingen in de naleving. Via de gesprekken krijgen we meer inzicht in de mate waarin leerplichtambtenaren zicht hebben op tekortkomingen in de naleving door scholen, de acties die zij daarop ondernemen en wie zij daarbij betrekken.

2. Inspectie gaat programmatisch handhaven op verzuimbeleid

In het mbo is het toezicht op de naleving van de Lpw opgenomen in het toezichtkader. Het is één van de aspecten waarnaar wordt gekeken bij de periodieke schoolbezoeken die worden uitgevoerd in het kader van de onderzoeken naar de staat van de instelling. De inspectie gaat vanaf schooljaar 2015–2016 in het vo en so, in het kader van het programmatisch handhaven, naar het verzuimbeleid kijken: is er zoals de wet voorschrijft een verzuimbeleid, wordt verzuim geregistreerd en wordt er volgens de wettelijke voorschriften gemeld? In het primair onderwijs is het verzuim relatief laag; voor deze sector is het programmatisch handhaven van de Lpw nog in ontwikkeling. Ook voor het po is het belangrijk dat het verzuim goed wordt geregistreerd en gemeld, zodat daarop actie kan worden ondernomen door de leerplichtambtenaar.

3. Belang van melden van tekortkomingen in de naleving bij de inspectie beter op het netvlies van de leerplichtambtenaar

Het is de leerplichtambtenaar die bij de uitvoering van zijn reguliere taken – de aanpak van het verzuim van leerlingen – kan constateren dat een school bij het registreren en melden van het verzuim van de betrokken leerling(en) de Lpw onvoldoende naleeft. Om het risicogerichte toezicht beter te laten werken is noodzakelijk dat een leerplichtambtenaar die tekortkomingen in de naleving constateert, deze tekortkomingen aan de inspectie meldt. De inspectie neemt die meldingen dan mee in haar toezichtactiviteiten. Met de inspectie, Ingrado en de VNG heb ik afgesproken dat we met het oog op het verbeteren van het risicogerichte toezicht het melden aan de inspectie van tekortkomingen in de naleving (opnieuw) indringend onder de aandacht van de leerplichtambtenaren brengen. Ingrado zal dat bijvoorbeeld doen in haar werkbezoeken aan

² Kamerstuk 31 497, nr. 139.

gemeenten, in Ingrado Magazine en op haar website. Ook zal de VNG de uitkomsten van de evaluatie met haar leden bespreken.

4. Ingrado maakt uitwisseling van kennis en ervaring mogelijk

Ik heb Ingrado gevraagd te zorgen voor kruisbestuiving tussen gemeenten die belangstelling hebben voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie en ervaringsdeskundigen vanuit de bestaande samenwerkingsovereenkomsten. In een expertmeeting kunnen ervaringen worden uitgewisseld die belangstellende gemeenten helpen beter inzicht te krijgen in de baten en lasten van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie. Op basis daarvan kunnen deze gemeenten een afgewogen besluit nemen over het al dan niet sluiten van zo'n overeenkomst.

5. Evaluatie in 2017

Om na te gaan in hoeverre de beoogde verbeteringen in het toezicht ook leiden tot een betere naleving van de Lpw, laat ik in 2017 opnieuw onderzoeken hoe het gesteld is met het toezicht op de naleving van de Lpw.

4. Tot slot

Met alleen het registreren en melden van verzuim stopt het verzuim van de leerling niet: het gaat erom dat scholen en ketenpartners de juiste vervolgstappen zetten bij verzuim. Uit het onderzoek komt naar voren dat scholen zich dat bewust zijn: scholen willen dat er breder wordt gekeken dan alleen naar het registreren en melden van verzuim. Zij vinden ook de kwaliteit van de verzuimaanpak van belang. De eerdergenoemde gesprekken met gemeenten zijn ook daarop gericht.

De voorgenomen maatregelen dragen bij aan de naleving van de Lpw door scholen, zodat leerlingverzuim beter en sneller in beeld is bij degenen die er actie op moeten ondernemen. Zo werken we samen aan het doel dat alle leerplichtige kinderen onderwijs volgen en geen voortijdig schoolverlater worden.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker