

Duiding van en de
noodzaak tot een
aanpassing van
de leerplichttelling

Het verhaal achter de cijfers over 2021-2022.

Voorwoord

Evenals voorgaande jaren heeft Ingrado met behulp van haar leden de cijfers uit de leerplichttelling over het schooljaar 2021-2022 geduid. Onze leden zetten grote vraagtekens bij de informatiewaarde van de cijfers uit de leerplichttelling. Degenen die we interviewden stellen unaniem dat de leerplichttelling geen compleet beeld geeft van het aantal thuiszitters. De leerplichttelling beperkt zich namelijk tot de jongeren die ongeoorloofd afwezig zijn geweest. Daarmee blijft een grote groep jongeren die langdurig geen tot weinig onderwijs volgde buiten beeld van de landelijke overheid.

Veel van onze leden en de onderwijspartners waarmee zij samenwerken (scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden) bekommeren zich ook om de jongeren die langdurig 'geoorloofd' afwezig zijn. Ook deze jongeren kunnen immers geen gebruik maken van hun recht op onderwijs waardoor hun talenten niet volledig ontplooid worden. Op de langere termijn lopen zij daardoor het risico niet optimaal mee te kunnen draaien in de maatschappij. De maatschappij kan bovendien niet profiteren van de talenten van deze jongeren.

Minister Wiersma heeft in 2022 grote stappen gezet met de erkenning van het belang van goede gegevens over zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim op scholen. Op die manier kunnen scholen sturen op aanwezigheid en langdurige schooluitval beter voorkomen. Het is onze wens dat ook de landelijke overheid in staat wordt gesteld om te gaan sturen op basis van gegevens die de werkelijkheid weergeven. Naast een duiding van de cijfers uit de leerplichttelling hoop ik dan ook dat we met dit rapport een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de wet- en regelgeving die mogelijk maakt dat iedere jongere zijn recht op onderwijs kan realiseren.

Corien van Starckenburg

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	4
Leeswijzer	5
2. De ontwikkeling van het absoluut verzuim	5
3. De ontwikkeling van het relatief verzuim	7
4. De ontwikkeling van het aantal vrijstellingen artikel 5a.	10
5. Verbetermogelijkheden voor de leerplichting	12
6. Samenvatting en conclusie	15

1 Inleiding

Artikel 25 van de Leerplichtwet 1969 verplicht gemeenten om jaarlijks “een opgave aan Onze Minister van de omvang en de behandeling van het aan het college van burgemeester en wethouders gemelde schoolverzuim in zijn gemeente te doen”. Naar deze cijfers wordt ook verwezen als de cijfers uit de leerplichttelling (LPT). De minister deelt deze cijfers jaarlijks met de Tweede Kamer. Op verzoek van het Ministerie van OCW duidt Ingrado¹ deze cijfers.

De cijfers uit de LPT worden elk jaar in maart met een beleidsbrief van de Minister van OCW naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze beleidsbrief informeert de minister de Tweede kamer over de ontwikkelingen in het verzuim en licht hij zijn plannen op dat gebied toe. In zijn brief van 28 maart 2022 schrijft de minister:

“De verzuimcijfers over het schooljaar 2020/2021 laten opnieuw zien dat het aantal kinderen dat voor korte of langere tijd niet naar school gaat nog steeds fors is. En daar moet meer actie op komen. Daarom kom ik boven op de ingezette acties van voorgangers met een verbeterde en aangescherpte aanpak met als doel dat geen enkel kind meer onnodig thuis zit, doordat we meer inzetten op preventie en het onderwijs passend maken”

De minister benoemt daartoe 3 actielijnen, waarvan de eerste luidt: Aanwezigheid centraal. In de brief van 15 juli 2022 stuurt de minister een uitwerking van deze plannen naar de Tweede kamer. Onder de actielijn Aanwezigheid centraal beschrijft hij dat er te veel kinderen zijn die om wat voor reden dan ook niet naar school kunnen gaan, uit beeld zijn, en zich daardoor aan hun lot overgelaten voelen.

In het wetsvoorstel ‘Terugdringen verzuim’ is onder meer vastgelegd dat scholen voortaan verplicht worden om alle verzuim en niet alleen ongeoorloofd verzuim te registreren. Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of en hoe

verzuimgegevens (in de brede zin van het woord dus zowel geoorloofd als ongeoorloofd) op landelijk niveau worden ontsloten. Daarmee is nog onduidelijk hoe de minister de nieuwe verzuimaanpak wil monitoren. In dit onderzoek is daarom de vraag meegenomen welke verbetermogelijkheden de geïnterviewden zien voor de leerplichttelling.

Interviews

Voor het duiden van de cijfers uit de leerplichttelling zijn van 28 november tot 14 december 2022 leerplichtmedewerkers² van 14 gemeenten geïnterviewd. De interviews vonden plaats in Teams, meestal met een vertegenwoordiger van een gemeente. Soms namen meerdere teamleden deel aan het gesprek. De gesprekken duurden 45 tot 60 minuten. Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende informatie, met name (concept-) jaarverslagen, die door 5 van de geïnterviewden zijn aangeleverd. Bij de selectie van gemeenten is gelet op geografische spreiding en diversiteit in gemeente-grootte.

In de interviews is op een aantal onderwerpen uit de Leerplichttelling ingezoomd:

- De ontwikkeling van het (langdurig) absoluut verzuim
- De ontwikkeling van het (langdurig) relatief verzuim
- De ontwikkeling van het aantal vrijstellingen artikel 5a (lichamelijke of psychische ongeschiktheid).

Vanuit de hierboven beschreven ontwikkelingen in het verzuimbeleid en de wens van de minister om tegen te gaan dat kinderen om welke reden dan ook niet naar school en uit beeld raken, zijn we in de interviews ingegaan op verbetermogelijkheden voor de leerplichttelling. Om het beleid van de minister te kunnen toetsen zijn mogelijk andere gegevens nodig dan daarin nu worden meegenomen.

Tabel 1 - Geïnterviewde gemeenten op basis van geografische spreiding en gemeentegrootte.

	Noord (Groningen, Friesland, Drenthe)	Oost (Overijssel, Gelderland, Flevoland)	Zuid (Noord-Brabant, Limburg)	West (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland)	Totaal
G4	-	-	-	2	2
G32	1	2	2	1	6
Overig	2	1	2	1	6
Totaal	3	3	4	4	14

1. Ingrado is de vereniging voor leerplicht en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Alle gemeenten en RMC-regio's zijn lid. Wij zitten ons in voor het recht op ontwikkeling voor alle jongeren. <https://ingrado.nl/home>

2. Onder de geïnterviewden waren managers, leerplichtambtenaren, beleidsmedewerkers en kwaliteitsmedewerkers. Een deel van de geïnterviewden is werkzaam bij een Regionaal bureau dat de leerplichttaken voor meerdere gemeenten uitvoert. De quotes van geïnterviewden zijn geanonimiseerd. Omwille van de herleidbaarheid wordt alleen beschreven of het om een quote van een geïnterviewde uit een grote (G4 of G32) of kleine (overige) gemeente gaat en de regio waarin de gemeente ligt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2, 3 en 4 bespreken we de ontwikkeling van respectievelijk het (langdurig) absoluut verzuim, het (langdurig) relatief verzuim en het aantal vrijstellingen 5 onder a en de factoren die daarop van

invloed waren. Hoofdstuk 5 gaat over de noodzaak tot en de mogelijkheden voor een verbetering van de leerplichttelling. Hoofdstuk 6 bevat de samenvatting en conclusies.

2 De ontwikkeling van het absoluut verzuim

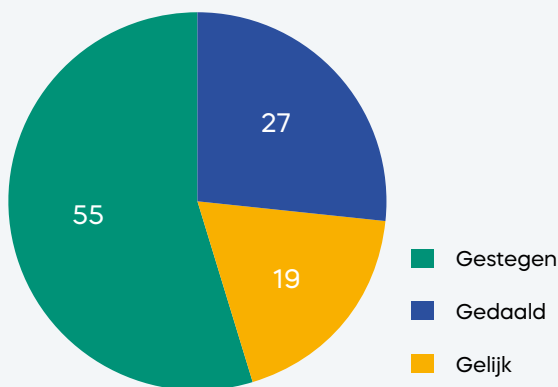
Wat is absoluut verzuim?

Er is sprake van absoluut verzuim wanneer een leer- of kwalificatieplichtige jongere niet is ingeschreven op een school.

Lokale verschillen

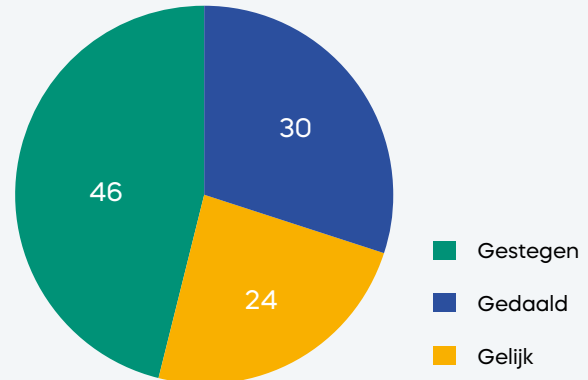
Landelijk gezien is in 2021-2022 sprake van een sterke toename van het absoluut verzuim ten opzichte van het voorgaande schooljaar. Onderstaande figuur laat zien dat het absoluut verzuim niet in alle gemeenten toenam.

Figuur 1. Percentage gemeenten waar het absoluut verzuim is gedaald, gelijk gebleven of gestegen



Het **langdurig absoluut** verzuim van **3 maanden of langer** in 2021-2022 steeg landelijk gezien eveneens ten opzichte van het schooljaar 2020-2021. Het steeg echter niet in alle gemeenten, zo blijkt uit figuur 2.

Figuur 2. Percentage gemeenten waar het langdurig absoluut verzuim > 3mnd is gedaald, gelijk gebleven of gestegen



Verklaringen voor de stijging of daling van het absoluut verzuim

Gemeenten met een stijging van het (langdurig) absoluut verzuim

De geïnterviewden schrijven de stijging van het absoluut verzuim in hun gemeente toe aan de komst van Oekraïense vluchtelingen. In verschillende interviews worden, naast de komst van de Oekraïners, de wachtlijsten voor nieuwkomersklassen in het primair onderwijs (po) en voor de Internationale Schakelklassen en het gebrek aan plekken in het reguliere onderwijs genoemd als reden voor de toename van het absoluut verzuim.

“De toename van het absoluut verzuim is niet alleen het gevolg van de komst van Oekraïners. Het heeft ook te maken met de wachtlijst voor de nieuwkomersklas in het po en de wachtlijst voor de Internationale Schakelklas.”
Kleine gemeente, Oosten van het land

De lokale infrastructuur rondom vluchtelingen blijkt daarnaast ook van belang bij de voorlichting over onderwijs aan vluchtelingen en is daarmee van invloed op de ontwikkeling van het absoluut verzuim.

“Er was een samenwerking met vluchtelingenwerk in deze gemeente. Vluchtelingenwerk bracht het onderwijs goed onder de aandacht van de vluchtelingen. De taken van vluchtelingenwerk zijn overgegaan naar een andere organisatie. Deze lijkt de weg in de gemeente nog niet zo goed te weten en werkt nog niet goed.”
Kleine gemeente, Oosten van het land

Gemeenten met stabiel of dalend (langdurig) absoluut verzuim

In drie van de gemeenten in het onderzoek waar het (langdurig) absoluut verzuim is afgenomen, blijkt het absoluut verzuim onder de Oekraïners niet te zijn meegeteld in de leerplichttelling. Wanneer dat wel zou zijn gebeurd, zou ook daar het (langdurig) absoluut verzuim waarschijnlijk zijn gestegen.

Voor het niet meetellen van de Oekraïense jongeren worden verschillende redenen gegeven.

“Wij hebben de Oekraïense kinderen buiten onze werkprocessen gehouden. Het waren er teveel, zo'n 1.000 5 tot 18-jarigen. Ongeveer twee derde daarvan had wel en een derde geen inschrijving. Van de kinderen met een schoolinschrijving ging een deel naar het reguliere onderwijs en een deel naar een speciale Oekraïense school. De laatste had geen brin-nummer waardoor de kinderen die daarnaartoe gingen alsnog als absoluut verzuimer in onze werkprocessen zouden komen. Een andere reden om deze groep niet in het absoluut verzuim proces op te nemen was dat we deze wilden kunnen volgen. Dat gaat niet als je ze opneemt in het absoluut verzuim proces want dan mag je niet selecteren.”
Grote gemeente, Westen van het land

“Tot voor kort hadden we in deze gemeente een tijdelijk AZC voor statushouders. Bijna alle niet-Oekraïense vluchtelingen zaten daar. We onderhielden daar korte lijntjes met vluchtelingenwerk. Maar nu krijgen we verschillende stromen die misschien tijdelijk opgevangen worden. Dat hebben we niet goed in beeld. Het heeft te maken met de gegevens die je binnenkrijgt. Informatiestromen die niet met elkaar corresponderen.”

In de periode voor de zomervakantie was het zo'n chaos dat we hier geen zinnig antwoord op konden geven. Ook nu zijn we nog bezig om er grip op te krijgen. Er zijn dus veel meer absoluut verzuimers dan de nul die we volgens de leerplichttelling hebben. We weten het gewoon niet.”
Kleine gemeente, Westen van het land

In twee andere gemeenten waar het absoluut verzuim gelijk is gebleven of gedaald, bleek er genoeg capaciteit in het onderwijs om de Oekraïense kinderen op te kunnen vangen.

In een van de gemeenten waar het langdurig absoluut verzuim is gedaald is dat grotendeels terug te voeren op een daling van het aantal uitgeschreven gediplomeerde vmbo'ers. Dat wordt vooral gezien als het gevolg van de aandacht voor de overstap van vmbo naar mbo die erop gericht is te voorkomen dat jongeren in de overstap van vmbo naar mbo uitvallen.

“Voor de regio is de overstap vmbo-mbo al jaren een speerpunt. Belangrijk hierbij is de software van Intergrip, waar vo-scholen informatie over alle overstappers delen met mbo-scholen en het RMC. Ook de nieuwe maatregel ‘overstapcoaches’, waarbij vanuit het regionale vsv-programma wordt geïnvesteerd in begeleiding van kwetsbare overstappers voor én na de overstap, helpt hierbij.”
Jaarverslag RBL, grote gemeente, Westen van het land.

3 De ontwikkeling van het relatief verzuim

Wat is Relatief verzuim?

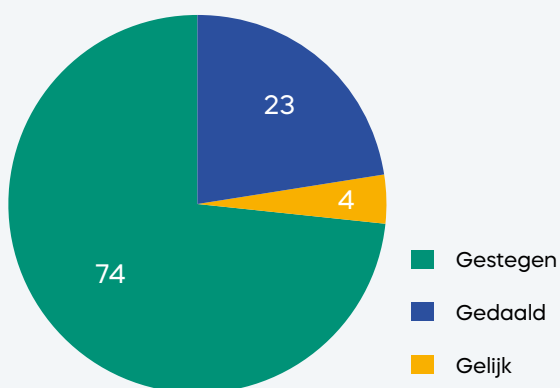
Er is sprake van relatief verzuim als een leer- of kwalificatieplichtige jongere ongeoorloofd (dat wil zeggen zonder geldige reden) afwezig is van school. Scholen zijn verplicht relatief verzuim te melden bij leerplicht als een leerling in een periode van 4 aaneengesloten schoolweken 16 uur afwezig is geweest. In de leerplichttelling geven gemeenten het aantal leerlingen op waarbij sprake is geweest van meer dan 16 uur ongeoorloofd verzuim gedurende 4 opeenvolgende lesweken. Wanneer een leerling langer dan 4 weken onafgebroken ongeoorloofd afwezig is wordt gesproken van langdurig relatief verzuim.

Als een leerling minder dan 16 uur in 4 weken verzuimt, mag de school dit melden onder 'overig verzuim'. Ook wanneer een leerling ziek is gemeld maar de school vermoedt dat het om ongeoorloofd verzuim gaat, kan dat na overleg met de leerplichtambtenaar als 'overig verzuim' gemeld worden. In de leerplichttelling wordt het 'overig verzuim' niet uitgevraagd.

Lokale verschillen

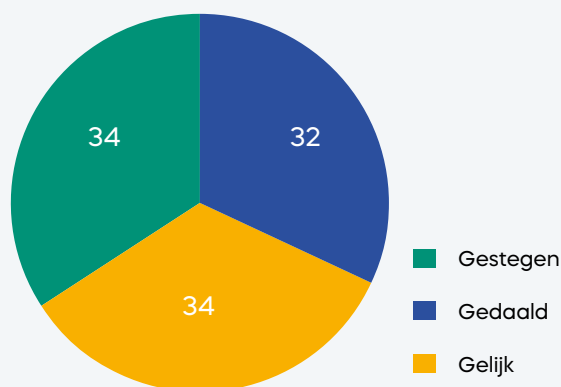
Landelijk gezien steeg het relatief verzuim in 2021-2022 ten opzichte van het voorgaande schooljaar. Toch steeg het relatief verzuim niet in alle gemeenten: in ongeveer een kwart van de gemeenten was sprake van een daling, en in drie kwart van de gemeenten steeg het relatief verzuim. Ook in de meeste geïnterviewde gemeenten is het relatief verzuim gestegen.

Figuur 3. Percentage gemeenten waar het relatief verzuim is gedaald, gelijk gebleven of gestegen



In het schooljaar 2021-2022 is het **langdurig relatief verzuim dat 3 maanden of langer** aanhield voor heel Nederland licht gestegen. Het percentage gemeenten waar het langdurig relatief verzuim >3mnd steeg is ongeveer gelijk aan het percentage gemeenten waar het langdurig relatief verzuim >3mnd gelijk bleef en het percentage waarin het daalde.

Figuur 4. Percentage gemeenten waar het langdurig relatief verzuim > 3mnd is gedaald, gelijk gebleven of gestegen



Verklaringen voor de stijging of daling van het (langdurig) relatief verzuim

Er worden verschillende verklaringen gegeven voor de stijging of daling van het (langdurig) relatief verzuim:

- Meldingsgedrag van scholen
- Onderwijsaanbod
- Bieden van maatwerk door scholen
- Handelingsverlegenheid bij scholen
- Problematiek van leerlingen/jongeren
- Aanbod jeugdhulp/jeugdzorg
- Samenwerking

Deze staan hierna verder uitgewerkt.

Meldingsgedrag van scholen

In alle interviews is naar voren gekomen dat gemeenten de afgelopen jaren veel hebben geïnvesteerd in de relatie met scholen. De geïnterviewden zien dat scholen verzuim daardoor beter melden.

"We hebben de afgelopen jaren veel gedaan aan relatieversterking. Daarbij hebben we ook de verzuimprotocollen nog eens doorgenomen met de scholen. Dat heeft tot gevolg gehad dat scholen beter melden en ons veel vaker benaderen voor overleg."

Kleine gemeente, Noorden van het land

"De verschillen tussen scholen zijn groot. Enkele scholen meldden vorig schooljaar flink méér dan voor Corona. ... Veelal ligt hier een verbeterde samenwerking en daardoor gestegen meldingsbereidheid aan ten grondslag."
Jaarverslag van een (RBL met een) grote gemeente, Westen van het land

Ook ingrijpen van de Inspectie van het onderwijs heeft in twee gemeenten tot meer een betere verzuimmeldingen geleid.

"Een van de grote scholengemeenschappen is 2 jaar geleden door de inspectie flink doorgelicht over het verzuim. Die school is echt meer gaan melden."

Kleine gemeente, Westen van het land

Het verbeterde meldingsgedrag leidt echter niet per definitie tot een hoger relatief verzuim in de leerplichttelling. In twee gemeenten waar het relatief verzuim is gedaald, blijkt dat vooral een gevolg van een andere manier waarop leerlingen die weinig op school zijn in beeld komen: vanuit de zorg-overleggen of via een melding 'overig verzuim' via DUO.

"Scholen doen niet altijd een DUO-melding omdat we al zijn ingevlogen vanuit zorg in het MDO of vanuit het ZAT. Het gaat daarbij om leerlingen die bij de school als 'ziek' zijn geregistreerd. Het aantal zorgmeldingen is gestegen."

Kleine gemeente, Noorden van het land.

"Het relatief verzuim is gedaald maar als we ook het aantal meldingen van overig verzuim in beschouwing nemen is het verzuim juist gestegen. Het aantal meldingen overig verzuim is veel groter dan het aantal meldingen relatief verzuim."

Kleine gemeente, Zuiden van het land

Ondanks het feit dat veel scholen verzuim beter zijn gaan melden, valt er op dat punt nog steeds het nodige te verbeteren.

"Als we na een melding het verzuimoverzicht opvragen, zien we vaak dat scholen al veel eerder een melding hadden moeten doen. We zijn scholen goed op die verantwoordelijkheid aan het wijzen."

Kleine gemeente, Oosten van het land

Wat doet leerplicht om te voorkomen dat leerlingen uitvallen van school?

Leerplichtorganisaties (gemeenten of Regionale Bureaus Leerplicht) investeren veel in hun relatie met scholen. Om schooluitval te voorkomen, is het belangrijk dat het op tijd gesignaleerd wordt als leerlingen regelmatig afwezig zijn. Veel gemeenten voeren daarom in het begin van het schooljaar gesprekken met scholen over het belang van het tijdig signaleren en melden. Sommige leerplichtorganisaties evalueren bovendien het melden van verzuim aan het eind van het schooljaar met de scholen. In de gesprekken met scholen over het melden van verzuim komen ook de lokale of regionale afspraken die gemaakt zijn over het melden van bijvoorbeeld 'Overig verzuim' ter sprake.

Leerplichtorganisaties hebben vaak vaste contactpersonen voor scholen. Dit bevordert de relatie en daarmee het meldgedrag van scholen. Deze contactpersonen zijn meestal op vaste momenten aanwezig op school voor preventieve verzuimgesprekken met leerlingen. Leerplichtorganisaties beschikken niet altijd over voldoende capaciteit om dit op alle scholen te faciliteren.

Daarnaast sluiten leerplichtambtenaren vaak aan bij overleggen van de Zorg Advies Teams of de Multi-disciplinaire Overleggen op scholen. In deze overleggen komen leerlingen met problematiek ter sprake waarvoor ook een risico op schooluitval speelt. Veel gemeenten /regio's en scholen hebben met elkaar afgesproken dat scholen leerplicht bij alle gevallen van zorgelijk verzuim (dus ook geoorloofd verzuim) betreft. Om hoeveel gemeente/regio's dat precies gaat is niet bekend.

Onderwijsaanbod

De geïnterviewden zien soms een directe relatie tussen nieuw aanbod in het onderwijs en de ontwikkeling van verzuimmeldingen.

"Heel veel verzuim kwam voort uit een verkeerde studiekeuze. ROC's in onze regio hebben voor deze jongeren alternatieve trajecten ontwikkeld."

Kleine gemeente, Noorden van het land

“We hebben extra middelen ingezet voor preventieve projecten zoals een voorziening voor kinderen in het po die anders geoorloofd thuis zouden zitten. In deze voorziening werkt jeugdhulpverlening samen met een onderwijs-medewerker aan de terugkeer van leerlingen naar hun oude of naar een andere school. Meestal het laatste. Er zijn meestal zo'n 7 tot 9 kinderen. Sommigen maar 3 maanden andere 9 maanden. Soms komen kinderen in het begin maar 1 uurtje in de week omdat er langzaam weer moet worden opgebouwd. Door deze voorziening hebben we nu geen thuiszitters meer in het po.”

Grote gemeente, Oosten van het land.

Het ontbreken van onderwijsaanbod is echter ook een belangrijke oorzaak van (langdurig) verzuim.

“We hebben hier geen goed onderwijsaanbod voor hoogbegeefden en voor de leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben in het mbo. Voor sommige leerlingen in het vo is soms ook te weinig ondersteuning.”

Kleine gemeente, Zuiden van het land

Maatwerk door scholen

In ongeveer de helft van de interviews werd het signaal afgegeven dat scholen na corona meer maatwerk aanbieden met een afname van het (langdurig) relatief verzuim tot gevolg. De geïnterviewden hebben daar soms gemengde gevoelens over. Enerzijds zijn zij positief over het bieden van maatwerk omdat het alternatief voor veel van deze kinderen zou zijn dat ze helemaal geen onderwijs krijgen. Anderzijds zijn er soms twijfels over de manier waarop maatwerk wordt geboden en de motivatie die eraan ten grondslag ligt.

“In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zijn we nog niet terug op het aantal verzuimmeldingen van voor corona. Dat komt vermoedelijk door een andere manier van werken: er wordt meer maatwerk geboden in het aantal uren dat sommige leerlingen op school moeten zijn. We weten niet of scholen daarbij altijd een beroep op de Variawet hebben gedaan. We horen van scholen dat dat administratief te veel van hen vraagt.”

Grote gemeente, Westen van het land

“De daling van het verzuim in het vso kan misschien verklaard worden doordat ze meer maatwerk inzetten. Of daarbij altijd een beroep gedaan wordt op de Variawet weet ik niet.”

Kleine gemeente, Noorden van het land.

“We zien een daling van het aantal thuiszitters door de Variawet maar dat die eigenlijk niet wordt toegepast. Scholen stoeien daarmee. Er moet een OPP³ voor leerlingen liggen om dat te kunnen en dat is erlang niet altijd.”

Kleine gemeente, Oosten van het land.

“Scholen zijn gewend geraakt om in coronatijd maatwerk afspraken te maken en flexibeler te zijn. Daarbij wordt niet altijd de Variawet ingezet.”

Grote gemeente, Westen van het land

“Ik heb het idee dat in het vso de Variawet veel in wordt gezet maar ook dat dat niet altijd even zuiver gebeurt. Dat de Variawet in het belang van het kind wordt ingezet maar ook voor de school. Dit zou beter geëvalueerd moeten worden.”

Kleine gemeente, Noorden van het land

Handelingsverlegenheid bij scholen

Verschillende geïnterviewden zien steeds meer handelingsverlegenheid bij scholen.

“Scholen zijn steeds vaker handelingsverlegen door toeneemende gedragsproblematiek”

Kleine gemeente, Zuiden van het land

“Leerlingen die een vmbo-diploma gehaald hebben maar toch niet goed in het mbo passen. Doordat corona heeft gespeeld zijn alle leerlingen de afgelopen jaren minder in beeld geweest op scholen. De loopbaanbegeleiding was op sommige scholen al mager maar de afgelopen jaren nog lastiger.”

Kleine gemeente, Zuiden van het land.

Problematiek bij leerlingen/jongeren

In de interviews worden verschillende soorten problemen genoemd die van invloed waren op het verzuim van leerlingen. Motivatieproblemen en psychische problematiek al dan niet in combinatie met gezinsproblematiek. Deze problemen zijn toegenomen door corona.

“Na 2 jaar corona hebben jongeren moeite om het naar school gaan weer op te pakken en iedere dag in een klaslokaal te zitten en daar de meerwaarde van in te zien.”

Grote gemeente, Noorden van het land.

“We zien vooral een stijging bij 16- en 17 jarigen uit zowel het vo als het mbo. Daarbij spelen vaak sociale angsten en overprikkeling. Ook wel depressiviteit, vooral bij meisjes. Meisjes lijken meer last te hebben van prestatiedruk.

Er is daarnaast een verband met corona en de lockdowns. Introvertere leerlingen die het best goed hadden in de lockdowns vinden het nu moeilijk om weer naar school te gaan. Daarnaast zijn er leerlingen die ten tijde van corona achterstanden op hebben gelopen en nu kampen met motivatieproblemen. Dit zien we vaker bij jongens.”

Kleine gemeente, Noorden van het land

“Er zijn veel gezinnen waar het niet goed gaat. Dat is de afgelopen jaren toegenomen. Ik heb het idee dat het allemaal scherper naar boven is gekomen nu de scholen weer gewoon draaien.”

Kleine gemeente, Noorden van het land

3. OPP staat voor Ontwikkelingsperspectiefplan. RBL Holland-Rijnland constateert in haar jaarplan dat voor ruim 20% van de thuiszitters geen OPP is opgesteld.

Aanbod jeugdhulp/jeugdzorg

In veel gemeenten bestaan wachtlijsten voor jeugdhulp of jeugdzorg. Als gevolg hiervan duurt het vaak lang voordat verzuimende leerlingen de ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben. Als gevolg daarvan verergert de problematiek, ontstaat meer verzuim en wordt de doorlooptijd van casussen bij leerplicht langer.

Samenwerking

In alle interviews komt naar voren dat het voorkomen van (langdurig) verzuim en schooluitval gebaat is bij

een goede samenwerking tussen scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten (leerplicht en jeugd). Daar waar die samenwerking goed is, wordt verzuim beter gemeld en komen thuiszitters (inclusief de geoorloofde thuiszitters) beter in beeld. Daarnaast wordt het belang van het voorkomen van schooluitval en het bevorderen van aanwezigheid op school beter gezien en wordt daar ook door het onderwijs zelf meer op ingezet. Bijvoorbeeld in de ontwikkeling van specifieke voorzieningen voor kinderen die zijn uitgevallen of uit dreigen te vallen.

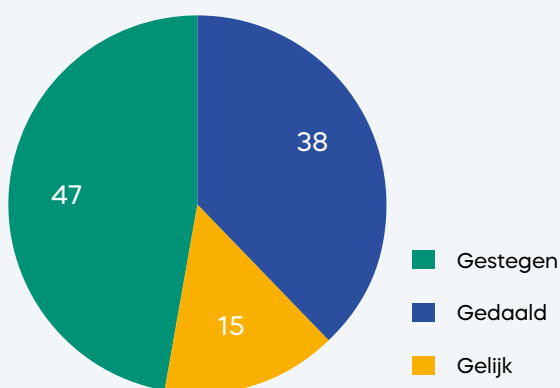
4 De ontwikkeling van het aantal vrijstellingen artikel 5a

Wat is een vrijstelling 5 onder a?

De vrijstelling 5 onder a is een vrijstelling van onderwijs op basis van lichamelijke of psychische gronden. Deze vrijstelling ontstaat van rechtswege. Dat wil zeggen dat de leerplichtambtenaar niet betrokken is bij de inhoudelijke toetsing.⁴

Het aantal vrijstellingen artikel 5 onder a is gestegen in 2021-2022. Ook hier geldt dat dat aantal niet in alle gemeenten toenam (zie figuur 5).

Figuur 5. Percentage gemeenten waar het aantal vrijstellingen 5 onder a is gedaald, gelijk gebleven of gestegen



Welke jongeren hebben een vrijstelling artikel 5 onder a

Het leeuwendeel (172) van de 197 vrijgestelde kinderen volgt geen onderwijs omdat zij meervoudig beperkt zijn.

Bij een klein aantal kinderen (4) is de vrijstelling gerelateerd aan oorzaken gerelateerd aan hoogbegaafdheid/hoogsensitiviteit. Jaarverslag RBL, grote gemeente, Westen van het land

“Het grootste deel van de vrijstellingen artikel 5a wordt afgegeven voor kinderen die op het medische kinderdagverblijf zaten en 5 zijn geworden. Daarnaast is in deze gemeente een opvang voor zwaar gehandicapte jongeren. De kinderen die daarnaartoe gaan verhuizen dan naar onze gemeente en krijgen een vrijstelling. Soms worden vrijstellingen afgegeven voor wat oudere kinderen die hoogbegaafd zijn en problemen in het Autisme Spectrum hebben, zodat ze naar een dagbesteding voor hoogbegaafden kunnen gaan.”
Kleine gemeente, Noorden van het land

“De meeste kinderen waarvoor een vrijstelling wordt afgegeven zijn jonger dan 14 jaar. Bij de wat oudere kinderen gaat het meestal om opnames vanwege psychische klachten.

De meeste vrijstellingen worden voor een jaar gegeven. Dus we kijken ieder jaar opnieuw of er scholing mogelijk is. Bijvoorbeeld bij kinderen die op een kinderdagcentrum zitten en zich daar verder ontwikkelen zodat ze bijvoorbeeld na een paar jaar toch naar RENN4 onderwijs kunnen.”
Kleine gemeente, Noorden van het land

4. In artikel 7 van de Leerplichtwet staat beschreven hoe een beroep op vrijstelling 5 onder a kan worden gedaan.

Verklaringen voor de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen artikel 5 onder a

Voor **de toename** van het aantal vrijstellingen 5 onder a noemden geïnterviewden de volgende redenen.

- Tekort aan passend onderwijs
- Inhaalslag na corona
- Psychische problemen

“We vermoeden dat de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a ook een gevolg is van corona. Daardoor zijn jonge kinderen een tijdje niet in beeld zijn geweest omdat ze niet naar de peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf gingen en daardoor achterstand of nog meer achterstand hebben opgelopen.”
Grote gemeente, Westen van het land

“Het aantal vrijstellingen 5 onder a is in het mbo fors toegenomen. We vermoeden vanwege psychische problemen.”
Grote gemeente, Westen van het land

“Er zijn meer vrijstellingen 5 onder a afgegeven dan voor corona. Bij sommige scholen hebben we het gevoel dat dat vooral in het belang van de leerkracht en andere leerlingen gebeurt en niet per sé in het belang is voor de betreffende leerling.”
Kleine gemeente, Noorden van het land

Voor **de afname** van het aantal vrijstellingen 5 onder a noemden geïnterviewden de volgende redenen:

- De Variawet
- Afspraken met Samenwerkingsverbanden (SWV).

“Er zijn steeds minder vrijstellingen voor 15- en 16-jarigen waarvoor geen passende plek is. Wij adviseren scholen dan om de Variawet in te zetten. Scholen bieden steeds meer aangepaste roosters aan maar waarschijnlijk niet altijd via de Variawet, omdat ze denken dat daar heel veel werk achter zit.”
Kleine gemeente, Noorden van het land

“Het aantal vrijstellingen 5 onder a is gedaald in het vo. Ik denk vanwege de Variawet.”
Grote gemeente, Westen van het land

Daarnaast ziet een aantal geïnterviewden de afspraken die zij met de Samenwerkingsverbanden hebben gemaakt als een verklaring voor de afname van het aantal vrijstellingen 5 onder a.

“We hebben hierover echt contact met het SWV po en vo. Vanuit het po zijn contacten met het medisch kinderdagverblijf en vanuit het SWV po is de inzet dat als het enigszins mogelijk is om kind onderwijs te laten volgen of zich te laten ontwikkelen, dat te doen.”

Kleine gemeente, Westen van het land

“We hebben met het SWV afgesproken dat we overleggen over een vrijstelling. Bijvoorbeeld voor een kind dat van een medisch kinderdagverblijf komt. Dat we echt kijken of er toch opties zijn. Soms nu nog even niet maar over een tijdje misschien wel.”

Kleine gemeente, Zuiden van het land

Onderzoek

Diverse gemeenten willen meer grip krijgen op de ontwikkeling van het aantal vrijstellingen op lichamelijke en psychische gronden en laten daar momenteel onderzoek naar doen. De G4 laat bijvoorbeeld een onderzoek uitvoeren naar verschillen in het afgeven van vrijstellingen artikel 5 onder a. Daarnaast laat een van de G4 gemeenten onderzoek doen door MEE.

“MEE belt alle ouders met vrijstellingen 5 onder a. Dit is een soort tevredenheids-onderzoek maar heeft ook tot doel om als leerplicht een beeld te krijgen van deze groep omdat ze bij ons helemaal uit beeld zijn. Wij weten zelfs niet waarom kinderen een vrijstelling hebben. Met dit onderzoek willen we meer zicht krijgen aan welke schroefjes we moeten draaien om het aantal vrijstellingen terug te dringen.”

Grote gemeente, Westen van het land

“Hier gaan we een analyse op uitvoeren. Deze analyse delen we met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. In het LEA-overleg (Lokale Educatieve Agenda) is uitgesproken dat thuiszitters en vrijstellingen geen gevolg mogen zijn van het ontbreken van passend onderwijs. Als de conclusie is dat dit wel het geval is, dan ligt hier uiteraard een taak voor het onderwijs.”

Grote gemeente, Oosten van het land

5 Verbetermogelijkheden voor de Leerplichttelling

Waar is vastgelegd welke gegevens gemeenten op moeten leveren voor de Leerplichttelling?

Artikel 29 van de Leerplichtwet vermeldt dat het formulier voor de opgaven van de gegevens door het Rijk wordt verstrekt. Het Formulier leerplichttelling wordt gepubliceerd op de website van DUO (<https://duo.nl/zakelijk/verzuim/verzuim/leerplichttelling.jsp>).

In zijn brief van 28 maart 2022 kondigt de minister aan in de verzuimaanpak voortaan aanwezigheid centraal te stellen waardoor ieder kind wordt gezien. In zijn brief van 15 juli 2022 wordt dat verder uitgewerkt. Daarin wordt onderkend dat “iedere vorm van verzuim een signaal kan zijn dat het niet goed gaat met een leerling of student”. In veel scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten is men daar al van doordrongen en gaat niet alleen aandacht uit naar de ongeoorloofd verzuimers zo bleek ook uit de voorgaande hoofdstukken. In de leerplichttelling wordt niet ieder kind gezien, constateren we op basis van de interviews. Met de leerplichttelling worden alleen de aantallen kinderen inzichtelijk gemaakt die tenminste 16 uur in 4 opeenvolgende schoolweken ongeoorloofd afwezig waren.

De leerplichttelling en (langdurig) verzuim

Uit het onderzoek dat Ingrado in 2020 uitvoerde ten behoeve van de duiding van de cijfers uit de leerplichttelling 2019-2020 werd duidelijk dat 40% van de responderende gemeenten in het cijfer voor het langdurig relatief verzuim leerlingen meetelde die niet als zodanig door de scholen bij hen waren gemeld.⁵ Om die reden hebben we de geïnterviewden dit jaar gevraagd in hoeverre de cijfers over langdurig verzuim (zowel relatief als absoluut) in de leerplichttelling de jongeren in kaart brengen die langdurig geen onderwijs kunnen volgen of krijgen.

Gemeenten die aanleveren volgens de definitie

De gemeenten die de leerplichttellingcijfers voor het langdurig relatief verzuim en het langdurig absoluut verzuim aanleverden volgens de definitie stellen unaniem dat deze geen goed beeld geven van het aantal jongeren dat langdurig geen onderwijs krijgt.

Geven de cijfers in de leerplichttelling een goed beeld van het aantal thuiszitters?

“Nee totaal niet. Er zijn meer niet-officiële thuiszitters dan officiële thuiszitters.”

Grote gemeente, Oosten van het land

“Vanuit gesprekken en zorg-overleggen houden we de geoorloofde thuiszitters bij. De lijst met geoorloofde thuiszitters is

veel langer dan de lijst met kinderen die ongeoorloofd thuiszitten.”

Grote gemeente, Oosten van het land

“De cijfers uit de leerplichttelling geven geen goed beeld. In ons jaarverslag kijken wij naar alle leerlingen die langer dan 3 maanden niet naar school gaan, ongeacht of het daarbij om geoorloofd of ongeoorloofd verzuim of een vrijstelling 5 onder a gaat.

Wij ontvangen geen meldingen via DUO over geoorloofd verzuim. Op basis van de gesprekken met de scholen registeren wij deze geoorloofde verzuimers zelf. In onze contacten met scholen ervaren wij dat zij het lastig vinden om te bepalen of het bij langdurige afwezigheid van een leerling om geoorloofd of ongeoorloofd verzuim gaat.”

Grote gemeente, onderdeel van een regionaal bureau, Westen van het land

“Wij zijn onderdeel van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) waardoor wij ook langs die weg signalen binnenkrijgen. Daarover gaan wij in gesprek met de school. Ik denk dat we daardoor ook de kinderen die geoorloofd thuis zitten goed in beeld hebben. Het totaal aantal thuiszitters is daarmee veel hoger dan het aantal dat in de LPT is gegeven. Ik schat in dat het om zeker 10 thuiszitters meer gaat.”

Kleine gemeente, Noorden van het land

“Nee zeker niet. Omdat er een veel grotere groep geoorloofd thuiszit. Maar ook het relatief verzuim voor onze gemeente in de leerplichttelling is waarschijnlijk een onderschatting. We zien vaak als we verzuimoverzichten van scholen ontvangen dat leerlingen al veel eerder gemeld hadden moeten worden.”

Kleine gemeente, Oosten van het land.

“Deze cijfers geven geen goed beeld omdat de leerlingen die om een geoorloofde reden thuiszitten er niet in naar voren komen. Deze geoorloofde thuiszitters zitten vaak thuis omdat onderwijs niet passend blijkt.”

Grote gemeente, Zuiden van het land

5. Ingrado, 2020. Thuiszitters, COVID-19 en de Leerplichttelling artikel 25.

Gemeenten die afwijken van de definitie

Ook de gemeenten die bij hun opgave van het langdurig relatief verzuim voor de leerplichttelling afwijken van de definitie door ook de geoorloofde thuiszitters daarin mee te nemen, zijn niet in de veronderstelling dat de cijfers die zij aanleveren het complete beeld geven van alle kinderen die lange tijd geen onderwijs krijgen.

“Het zijn de kinderen waarvan wij het zeker weten. Zeker in het mbo zitten er meer. Daar zijn we nog steeds over in gesprek met het ROC. Zij geven zelf ook aan dat er leerlingen zijn die ze langdurig niet in beeld hebben.”

Kleine gemeente onderdeel van een Regionaal bureau, Zuiden van het land

“In het langdurig relatief verzuim > 3 mnd tellen wij de leerlingen met een schoolinschrijving die langer dan drie maanden geoorloofd dan wel ongeoorloofd afwezig zijn. We hebben de geoorloofd verzuimers in beeld via het SWV. De scholen melden hun geoorloofd thuiszitters bij het SWV en die melden bij ons.

Daarnaast tellen we in het langdurig relatief verzuim > 3 mnd de langdurig absoluut verzuimers mee waarvan we weten dat het om thuiszitters gaat. De beoordeling of het in geval van absoluut verzuim om een thuiszitter gaat of niet, wordt door de leerplichtambtenaar in overleg met een senior gemaakt. Dit doen we ook bij het langdurig relatief verzuim omdat scholen vaak het verkeerde type verzuim melden of helemaal niet melden. Daarom gaan we uit van onze eigen gegevens.”

Grote gemeente, Westen van het land

Waarom de Leerplichttelling moet worden aangepast

De meeste geïnterviewden zijn van mening dat de cijfers uit de leerplichttelling geen goed beeld geven van wat er in de werkelijkheid speelt ten aanzien van enerzijds de inspanningen die leerplicht verricht om (langdurig) verzuim te voorkomen en anderzijds van de jongeren die geen of nauwelijks onderwijs krijgen. Dat wordt veroorzaakt door de discrepantie tussen de leerplichtwet en de taak die gemeenten voor zichzelf zien om schooluitval te voorkomen.

“Waar het ons om te doen is dat jongeren een diploma halen omdat dat zo belangrijk is voor de toekomst. We hebben in onze gemeente 850 jongeren in de bijstand. Op een enkeling na hebben die geen diploma. De maatschappelijke opgave om een jongeren een diploma te laten halen zou voorop moeten staan. De leerplichtwet sluit daar niet bij aan. Als we volgens de leerplichtwet zouden werken zouden we totaal niet effectief zijn. De cijfers die wij op leveren voor de leerplichttelling geven een heel slecht beeld van wat er daadwerkelijk gebeurt. We hebben in onze regio afspraken over preventief melden. Dat komt tot uiting in de meldingen Overig verzuim. Daar ligt ons zwaartepunt.”

Grote gemeente, Oosten van het land

“OCW krijgt nu niet de goede cijfers. Zij zouden ook veel meer de afwezigheid/aanwezigheid in beeld moeten hebben. Je haalt de dingen die mis zijn met het systeem niet uit deze cijfers. Ik hoop dat het ministerie meer doet dan het kijken naar deze cijfers.”

Grote gemeente, Westen van het land

“De leerplichttelling geeft geen inzage in het niet-wettelijk verzuim en de zorgdossiers waar Ip mee bezig is. De leerplichttelling geeft thuiszitters volgens de landelijke definitie en niet van het daadwerkelijke thuiszitters.”

Kleine gemeente, Noorden van het land

Verbetermogelijkheden

In de interviews zijn verschillende suggesties gedaan voor een verbetering van de leerplichttelling zodat die meer inzicht biedt in het (voorkomen van) thuiszitters en daarmee meer handvatten biedt om te voorkomen dat jongeren uiteindelijk zonder diploma het onderwijs verlaten.⁶

“We kijken niet alleen naar ongeoorloofd verzuim maar ook naar geoorloofd verzuim. Dat maakt voor ons geen verschil. Dat zou ook zo in de LPT moeten. Het geoorloofde verzuim geeft ook signalen af, dat kan ook duiden op onderliggende problematiek. Je kunt veel beter kijken naar de aanwezigheid. Die wetverandering zou heel mooi zijn.”

Grote gemeente, Zuiden van het land

“Overig verzuim zou ook erbij moeten. Want daar doen we veel preventief op.”

Grote gemeente, Zuiden van het land

Thuiszitters

Ten aanzien van de thuiszitters worden verschillende suggesties gedaan. De overeenkomst tussen de verschillende suggesties is dat ook de jongeren die langdurig geoorloofd thuiszitten in de cijfers worden meegenomen. De suggesties verschillen van elkaar in de manier waarop dat zou moeten gebeuren.

“Leidt het aantal thuiszitters niet af uit het langdurig relatief en het langdurig absoluut verzuim maar doe een extra uitvraag op de thuiszitters.”

Grote gemeente, Westen van het land

“In het geval van langdurig verzuim moet ook het langdurig geoorloofd verzuim worden meegenomen. Laat dit, inclusief de oorzaken, registreren door de Leerambtenaar via DUO.”

Grote gemeente, Westen van het land

“Maak geen onderscheid meer tussen ongeoorloofd en geoorloofd thuiszitters.”

Kleine gemeente, Zuiden van het land

6. We hebben in deze rapportage alleen de suggesties vermeld die door meer dan 1 gemeente zijn genoemd.

Verzuim uitsplitsen naar opleidingsniveau

In de huidige leerplichttelling wordt het verzuim in totaal en per onderwijssector uitgevraagd⁷. De leerplichttelling zou informatiever worden wanneer het langdurig verzuim per onderwijsniveau in beeld wordt gebracht, stellen verschillende geïnterviewden.

“Splits het verzuim op naar type school. Er zit heel veel sociale problematiek en sociale ongelijkheid onder. Daarbij is ook een link met armoede en met de jeugdwet. Je zou zo een beleidsrijkere brief kunnen maken.”

Grote gemeente, Oosten van het land

7. Hierin worden de volgende indeling gehanteerd: (speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs.

6 Samenvatting en conclusie

De sterke stijging van het (langdurig) absoluut verzuim is vooral het gevolg van de Oekraïense kinderen die na het uitbreken van de oorlog met hun ouders naar Nederland kwamen. Daarin speelde de mate waarin in gemeenten plekken in het onderwijs voor nieuwkomers beschikbaar had of in staat was dat aantal plekken op te schalen mee. Niet alle gemeenten waren in staat om de Oekraïense kinderen goed in beeld te krijgen en/of om gegevens van deze kinderen mee te nemen in hun leerplichtadministraties. Verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van het (langdurig) absoluut verzuim zijn deels daarop terug te voeren.

Landelijk gezien steeg het relatief verzuim in 2021-2022 ten opzichte van het voorgaande schooljaar. Het langdurig relatief verzuim > 3 maanden steeg licht ten opzichte van 2020-2021. De ontwikkeling van het (langdurig) verzuim verschilt echter per gemeente.

De volgende factoren waren van invloed op de ontwikkeling van het (langdurig) relatief verzuim.

- **Het meldingsgedrag van scholen;** over het algemeen wordt geconstateerd dat scholen beter gaan melden maar ook dat scholen anders zijn gaan melden waardoor in sommige gemeenten steeds meer verzuim als 'overig verzuim' wordt gemeld. 'Overig verzuim' is verzuim waarover zorgen bestaan maar dat niet voldoet aan de definitie van (langdurig) relatief verzuim. Overig verzuim wordt niet meegenomen in de leerplichttelling. De daling van het (langdurig) relatief verzuim lijkt in verschillende gemeenten samen te hangen met een toename van 'overig verzuim' meldingen.
- **Onderwijsaanbod;** de ontwikkeling van nieuw onderwijsaanbod in een gemeente kan een leiden tot een daling van het (langdurig) relatief verzuim. Anderzijds zorgt het uitblijven van passend onderwijsaanbod voor een stijging van het verzuim.
- **Bieden van maatwerk door scholen;** gemeenten ervaren dat scholen steeds meer maatwerk inzetten voor leerlingen die anders (langdurig) niet op school verschijnen. Het gaat hierbij om afspraken over het aantal uren dat een leerling op school aanwezig moet zijn. Deze maatwerk afspraken leiden tot minder verzuimmeldingen. Meerdere geïn-terviewden vermoeden of weten dat scholen niet altijd een beroep doen op de Variawet bij het bieden van maatwerk. Daarmee blijft een deel van het maatwerk buiten beeld van de Inspectie van het Onderwijs.
- **Handelingsverlegenheid bij scholen:** leerplichtambtenaren horen steeds vaker dat scholen handelingsverlegen zijn. Die handelingsverlegenheid leidt tot een stijging van het verzuim.

- **Problematiek van leerlingen;** als gevolg van corona zien leerplichtambtenaren een toename van psychische problematiek bij jongeren en een afname van de motivatie om naar school te gaan. Beiden leidden tot een stijging van het verzuim.
- **Wachlijsten jeugdhulp/jeugdzorg;** de nog steeds groeiende wachtlijsten in de jeugdhulp en jeugdzorg maakt dat de verzuimcijfers oplopen.
- **Samenwerking;** het voorkomen van (langdurig) verzuim en schooluitval is gebaat bij een goede samenwerking tussen scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten (leerplicht en jeugd). Daar waar die samenwerking goed is, wordt verzuim beter gemeld en komen thuiszitters (inclusief de geoorloofde thuiszitters) beter in beeld.

Het aantal vrijstellingen artikel 5a is landelijk gezien gestegen ten opzichte van 2021-2022 maar ook hierin verschillen gemeenten van elkaar. Op de ontwikkeling van de vrijstellingen 5 onder a waren grotendeels dezelfde factoren van invloed als bij de ontwikkeling van het (langdurig) relatief verzuim. Daarnaast vormt de inhaalslag die na corona gemaakt is een oorzaak voor de toename van het aantal vrijstellingen onder a. Verschillende grote gemeenten laten onderzoek doen naar de vrijstellingen 5 onder a zodat zij daar meer zicht en grip op krijgen.

De verzuimcijfers die op basis van de leerplichttelling jaarlijks naar de Tweede Kamer gestuurd worden, geven geen compleet beeld van het aantal jongeren dat (ongeacht de reden) langdurig geen onderwijs krijgt. Die cijfers bieden evenmin goed zicht op de preventieve verzuimmeldingen en de preventieve inspanningen vanuit het onderwijs en leerplicht. Bij de uitwerking van de plannen van de minister over het terugdringen van verzuim en wet- en regelgeving is het wenselijk ook daar aandacht aan te besteden.

